

Stadsecologie in een bredere context

Doelen, uitdagingen en de juridische instrumenten

Backes, Chris; Tillie, Nico

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Backes, C., & Tillie, N. (2023). Stadsecologie in een bredere context: Doelen, uitdagingen en de juridische instrumenten. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 15-25). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

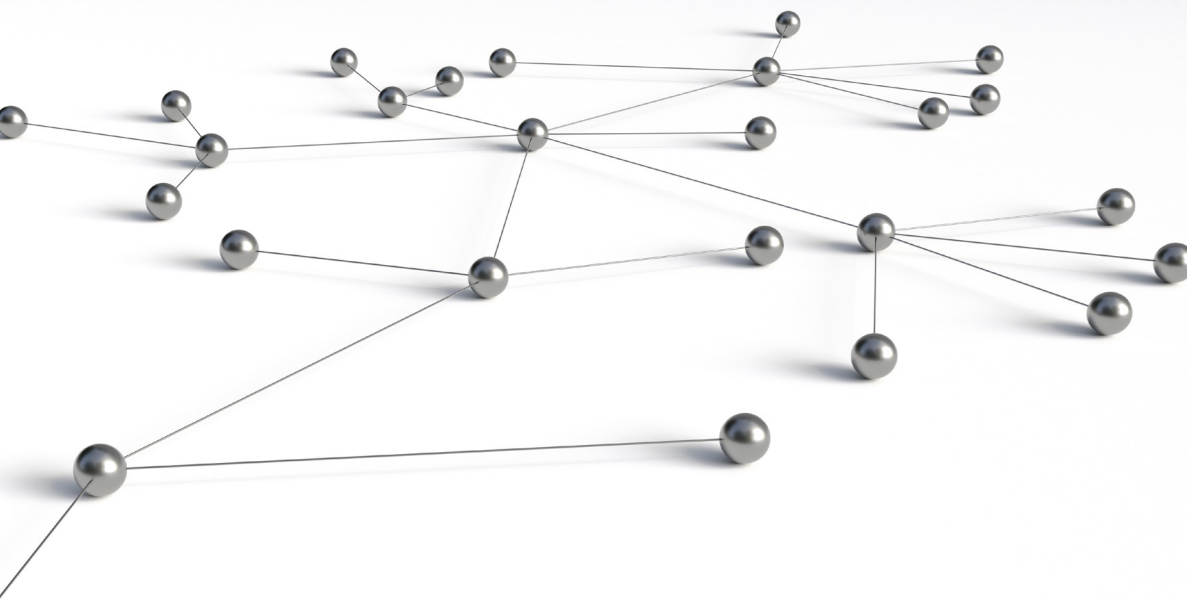
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Stadsecologie in een bredere context; doelen, uitdagingen en de juridische instrumenten

Chris Backes en Nico Tillie¹

1 Inleiding

1.1 Stadsecologie in een bredere context?

Om de waarde en potenties van stadsecologie beter te begrijpen is het van belang om het in het bredere perspectief van ecologie te plaatsen. Ecologie bestudeert de relatie tussen organismen onderling als ook de relatie met de niet-levende omgeving. Odum en Barrett hebben een interessante definitie die de link naar ons als mens in de stad wat makkelijker maakt, namelijk de studie van het ecologische ‘huis’ inclusief alle organismen daarin en alle functionele processen die het huis bewoonbaar maken, met de nadruk op het geheel of het patroon van relaties tussen organismen en hun omgeving.² Volgens Forman is ‘stadsecologie’ het geheel van interacties tussen organismen, gebouwde structuren en de fysieke omgeving waar mensen geconcentreerd zijn.³ Een ecosysteem is een levend dynamisch iets; een ecosysteem op een bepaald moment, op een bepaalde plek is de uitkomst van allerlei condities en processen. Denk aan condities zoals de aanwezige bodem, of aanwezige soorten alsook aan de watercyclus, temperatuur of voedingsstoffen die al dan niet aanwezig zijn.

Om als ontwerper, planoloog of landschapsarchitect vanuit de ruimtelijke ordening grip te krijgen op deze thematiek categoriseren we bij de TU Delft het zogenaamde Urban Ecology Design in drie niveaus.⁴ Namelijk:

1. Cycli op systeemniveau (watercyclus, nutriëntencyclus, koolstofcyclus, enz.)
2. Habitats; een gebied waar een soort leeft en succesvol is en;
3. Soorten

Op alle niveaus heeft de mens invloed. Minder water in het systeem doordat we dat wegpompen zorgt voor een droge omgeving, het aanleggen van een vijver levert een

1 Prof. dr. Ch. W. Backes is hoogleraar omgevingsrecht aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL), Universiteit Utrecht. Dr. Ir. N.M.J.D. Tillie is Hoofd Urban Ecology & Ecocities lab aan de TU Delft

2 E.P. Odum en G.W. Barrett, *Fundamentals of ecology*, Pacific Grove California: Thomson, Brooks/Cole 2005.

3 R.T. Forman, *Urban ecology: science of cities*, Cambridge University Press 2014.

4 N. Tillie, *Urban renewal embedding in urban ecosystems* [Online Presentation 2021], te raadplegen via: <https://youtu.be/A44oaFK65js>.

natte habitat op waar soorten die dat nodig hebben het goed zullen doen en het op-hangen van nestkastjes voor vogels is specifiek gericht op een soort. Lange tijd heeft natuurinclusief bouwen zich met name op soorten gericht, soms op habitats maar vrijwel zelden op het systeem an sich. Het systeemniveau valt tot dusver ook moeilijk concreet te maken en wordt in het recht ook niet direct geadresseerd.

1.2 Wat zijn de doeleinden/streefdoelen van stadsecologie (en waarom deze)?

Het hoofddoel is de stad te benaderen als ecosysteem. Een gezond (stedelijk) ecologisch systeem of 'natuur' heeft intrinsieke kwaliteit. Iets heeft een intrinsieke waarde als het op zichzelf waardevol is en niet wordt gebruikt om een ander doel te bereiken. Echter, als mens gebruiken en misbruiken we de natuurlijke omgeving. De natuurlijke omgeving of een ecosysteem levert ons diensten. Als we dat in balans doen met dat wat het natuurlijke systeem aankan - met behoud van habitats en soorten - dan zijn we een duurzaam onderdeel van het geheel en zullen wij en toekomstige generaties in symbiose blijven en blijvend gebruik kunnen maken van die diensten. Het planbureau voor de leefomgeving noteert het volgende: 'Ecosystemen zijn de drager van het menselijk bestaan. Productiediensten zorgen voor bijvoorbeeld voedsel, water en hout. Regulerende diensten bepalen mede de omstandigheden waarin de mens leeft door bijvoorbeeld CO₂-vastlegging en waterveiligheid. Culturele diensten dragen in belangrijke mate bij aan ons welbevinden door de schoonheid van de natuur en de identiteit die ze culturen verschaffen. Mogelijk speelt de mondiale achteruitgang van ecosystemendiensten een rol bij actuele crises zoals klimaatopwarming, voedselproblematiek, overstromingen en droogtes, verwoestijning, armoede, conflict en migratiestromen'.⁵ Richardson et al. komt tot de conclusie dat de 'biosphere integrity' de meest overschreden planetary boundary is.⁶

Gezonde ecosystemen zijn cruciaal en een gezond ecosysteem is een biodivers ecosystem. Biodiversiteit wordt omschreven als de genetische verscheidenheid, alsook de verscheidenheid aan soorten en habitats. Zie het als een blokjes toren waarbij iedere keer als een soort of habitat wegvalt een blokje wordt weggenomen. Dat gaat goed totdat de toren in elkaar stort. Ecosystemen vervallen als cruciale soorten verdwijnen en daarmee verdwijnen ook bepaalde 'diensten' van zo'n systeem. Denk aan regenwormen of ander bodemleven dat verdwijnt door vervuiling waardoor de bodem niet luchtig is en geen water meer opneemt dat leidt tot overlast. Het inzetten op het beschermen van soorten en habitats is dus van groot belang.

Voor ecosystemendiensten bestaat geen specifiek beleid, maar het beleid benadrukt in toenemende mate het belang en herstel. Het Biodiversiteitsverdrag (CBD) bevat naast doelen om biodiversiteit te behouden ook doelen om de levering van ecosystemendiensten veilig te stellen. De Europese Commissie heeft deze doelen vertaald in de EU Biodiversiteitsstrategie 2030. De Nederlandse overheid wil met nieuw beleid het duurzaam gebruik van ecosystemen stimuleren.

5 PBL, Ecosystemendiensten, 2023, te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/ecosysteemdiensten-0>. Zie ook: United Nations Environment Programme, World Conservation Monitoring, *What is biodiversity?*, via: <www.unep-wcmc.org/en>.

6 K. Richardson et. al, Earth beyond six of nine planetary boundaries, *Science Advances*, 2023 Sep 15;9(37):eadh2458.

1.3 Wat zijn de uitdagingen en waarom zijn die streefdoelen in het verleden niet bereikt?

Stadsecologie was lange tijd nog erg gericht op het niveau van ‘soorten’ en soms op het niveau van ‘habitats’. Een ‘systeemniveau’ werd niet of nauwelijks aangeraakt en het is nog steeds moeilijk om dit concreet te maken. In het verleden waren er met name in de naoorlogse woonwijken richtlijnen voor het aantal m² groen per huishouden in een wijk. Onlangs heeft Konijnendijk de 3-30-300 regel geïntroduceerd.⁷ Hierbij zou men 3 bomen moeten zien bij het naar buiten kijken, zou men 300 meter van een groengebied van een hectare of groter moeten wonen, zodat mensen dichtbij toegankelijk groen wonen en zou de kroonbedekking van bomen in een wijk minimaal 30% moeten beslaan omwille van het tegengaan van hittestress.⁸ Daarnaast streeft de regel van Konijnendijk de ecologische kerngebieden en habitats met elkaar te verbinden, om deze habitats te versterken en de (genetische) soortenvariatie in stand te houden of te verbeteren. In een stad zijn lokale stakeholders en de overheid cruciaal voor het (niet) handelen in deze. Welke (juridische) kaders zijn er eigenlijk voor stadsecologie?

2 Het juridisch kader voor stadsecologie

In deze paragraaf analyseren wij in welke mate het geldende (en deels het aankomende) recht sporadisch of systematisch eisen stelt aan de ecologie in de stad en of juridisch is vastgelegd dat bepaalde strategische ecologische doelen voor de stad moeten worden gehaald of ten minste bevorderd.

Het juridisch kader voor stadsecologie is nog weinig ontwikkeld. Juridische eisen worden bijvoorbeeld gesteld aan de ecologische onderbouwing van de ontwikkeling en vaststelling van bestemmings-, respectievelijk omgevingsplannen (2.1). Voorts kan het soortenbeschermingsrecht van belang zijn, dat een algemene bescherming van individuele exemplaren van bepaalde dier- en plantensoorten beoogt, onafhankelijk van de vraag waar deze voorkomen (2.2). Zoals hierna zal blijken, wordt het soortenbeschermingsrecht echter slechts sporadisch en weinig systematisch toegepast. Bijzondere aandacht gaat daarbij sinds enkele jaren uit naar de energetische sanering van met name woongebouwen. Daarom bespreken wij dit aspect apart (2.3). Al met al zal blijken dat het recht geen systematische aandacht aan stadsecologie afdwingt of vereist dat bepaalde ecologische eisen in de stad in acht worden genomen of ecologische strategische doelen in de stad gehaald moeten worden. Dat zal mogelijk in de toekomst deels anders worden door de eisen die de toekomstige EU-natuurherstelverordening aan de ecologie in de stad stelt (2.4).

7 C.C. Konijnendijk, ‘Evidence-based guidelines for greener, healthier, more resilient neighbourhoods: Introducing the 3–30–300 rule’, *Journal of forestry research*, 2023, 34(3), 821–830. Zie ook het overzicht over allerlei gebruikelijke normen voor stedelijk groen en hun effecten: R.P.H. Snep, C.M. Goossen, *Groennormen in de stad en omgeving*, WUR 2022.

8 J. Kluck e.a., *De hittebestendige stad*, Hogeschool Amsterdam 2020.

2.1 Ecologische onderbouwing van bestemmingsplannen en omgevingsplannen

De Nederlandse wetgeving bevat geen specifieke verplichtingen om bij de voorbereiding en vaststelling van ruimtelijke plannen, in het bijzonder bestemmingsplannen (respectievelijk vanaf 1 januari 2024 omgevingsplannen), ecologische strategieën voor de stad te ontwikkelen of minimale ecologische eisen in acht te nemen. Ook wordt geen minimale ecologische kwaliteit geëist. Bindende eisen voor een minimale kwaliteit zijn er wel voor milieuaspecten zoals geluid, stank en luchtkwaliteit, maar niet voor ecologie. Wel moet een bestemmingsplan ingevolge art. 3.10 Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorzien in een ‘goede ruimtelijke ordening’. Dat is een containerbegrip waarin allerlei eisen aan het inrichten van de leefomgeving, ook in de stad, schuilgaan. Voor ecologische eisen aan de inrichting van een hele stad, een stadsdeel of een kleinere ruimtelijke eenheid is dit begrip echter niet in bindende regelgeving geconcretiseerd. Dat wordt ook onder de in januari 2024 van kracht wordende Omgevingswet (Ow) niet anders. Het omgevingsplan moet straks ingevolge art. 4.2 lid 1 Ow in ieder geval regels bevatten die ‘nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.’ Ook dit containerbegrip wordt in de regelgeving niet geconcretiseerd met het oog op een ecologische structuur van de stad of minimale eisen aan stadsecologie. Sommige steden hebben beleid voor een ‘ecologische hoofdstructuur’, een ‘groenblauwe dooradering’ of ‘ecologische stedelijke structuur’ of een vergelijkbaar ecologisch concept voor de hele gemeente, anderen niet. Sommigen hebben spelregels voor het toetsen van ruimtelijke projecten aan ecologische aspecten, anderen niet. Volgens een onderzoek uit 2016 gaven 9 van de bevroegde 18 gemeenten aan over dergelijke ‘spelregels’ te beschikken.⁹ Er is geen nationale of andere maatstaf wat dergelijke ‘spelregels’ zouden moeten inhouden. Of, in welke mate en op welke wijze in steden op systeemniveau aandacht aan ecologische cycli wordt besteed en een ecologisch gezonde stad wordt verwezenlijkt, lijkt af te hangen van politieke voorkeuren van stadsbesturen, de bekwaamheid en doorzettingskracht van stadsecologen, de inbreng van bewoners en andere toevalligheden.

2.2 Het soortenbeschermingsrecht

Op grond van art. 5 vogelrichtlijn¹⁰ en art. 12 habitatrictlijn¹¹ moeten individuele exemplaren van alle in het wild voorkomende vogelsoorten en bepaalde, andere bedreigde dier- en plantensoorten (de zogenoemde bijlage IV-soorten) ‘strikt’ worden beschermd. Die strikte bescherming houdt onder andere in dat specimens van die soorten niet opzettelijk mogen worden gevangen, gedood of verstoord, hun nesten en rust- en verblijfplaatsen niet mogen worden beschadigd en hun eieren niet mogen worden geraapt of vernield. Van opzettelijk is ook sprake als een handeling een dergelijk gevolg voor een beschermde dier- of plantensoort weliswaar niet beoogt of zelfs zoveel mogelijk wil vermijden, maar welbewust de kans wordt aanvaard dat een bepaald gevolg (in dit

9 A. Hendrikse, J.G. Vos, *Bestaat de ecologische stad? Lessen uit 25 jaar stadsecologie: een evaluatie*, 2016, p. 30, te raadplegen via: <www.wur.nl/upload_mm/0/4/8/2f2acd6-f7ed-4ddb-86dd-0f22be7ceda4_25j%20stadsecologie%202016%20A.Hendrikse%20J.G.Vos.pdf>.

10 Richtlijn 2009/147/EC.

11 Richtlijn 92/43/EC.

geval een overtreding van een verbodsbepaling) intreedt.¹² Het is voldoende als 'iemand willens en wetens de niet te verwaarlozen kans aanvaardt dat een beschermd dier wordt gedood'¹³ (of een ander verbod wordt overtreden). De verboden strekken dus heel ver, althans in theorie. Zo kan het plaatsen van een glazen ov-abri een opzettelijk overtreden inhouden van het verbod om vogels te doden omdat na ervaring geregeld vogels tegen het glas van dergelijke abri's aanvliegen en sneuvelen indien geen voorzieningen worden getroffen. Uit Amerikaans onderzoek is bekend dat glazen hoogbouw tot een zeer hoog aantal aan vogelslachtoffers kan leiden.¹⁴ Onder daken van woonhuizen zijn regelmatig nesten van vleermuizen te vinden en in nog niet geïsoleerde spouwmuren leven mussen, zwaluwen en marters.

In de praktijk worden deze verboden soms wel, maar vaak ook niet toegepast. Zo worden volgens onze informatie geen ontheffingen aangevraagd voor het oprichten van hogere gebouwen met glazen fronten en ook voor het plaatsen van abri's wordt doorgaans geen ontheffing aangevraagd.

Daarentegen bestaat vaak wel aandacht voor de soortenrechtelijke verboden bij infrastructuur werken en ook bij bestendig onderhoud van infrastructuur in de stad. Zo is er bijvoorbeeld door de Koninklijke Vereniging Stadswerk Nederland een gedragscode ontwikkeld voor nader opgesomde handelingen van en in opdracht van gemeenten voor 'ruimtelijke ontwikkeling of inrichting' en ook voor nader opgesomde handeling ten behoeve van 'bestendig beheer en onderhoud' van infrastructuur in gemeenten.¹⁵ Als een dergelijke gedragscode door de minister van LNV wordt goedgekeurd en overeenkomstig die gedragscode wordt gehandeld, is daarmee ingevolge art. 3.31 lid 1 onder a Wet natuurbescherming (Wnb) een algemene vrijstelling van de soortenrechtelijke verboden verbonden. In de gedragscodes zijn talrijke onderzoeksverplichtingen voorzien en mitigerende maatregelen opgesomd die getroffen moeten worden om de negatieve gevolgen van de onder de gedragscode vallende handelingen zo klein mogelijk te houden. De goedkeuring van de hier bedoelde gedragscode is inmiddels verlopen. Omdat de rechter zich recentelijk kritisch heeft uitgesproken over één van de bestaande gedragscodes¹⁶ en hoge eisen heeft gesteld aan de rechtmatigheid van dergelijke gedragscodes is het ongewis of de gedragscode voor door gemeenten verrichte ruimtelijke ontwikkeling of inrichting en bestendig beheer en onderhoud nog zal worden hernieuwd. Op deze problematiek wordt in paragraaf 2.3 nog nader ingegaan.

Indien iemand een handeling wil verrichten die een overtreding van een soortenrechtelijk verbod inhoudt, dan mag die handeling alleen worden verricht als daarvoor bij de provincie een ontheffing wordt aangevraagd en verkregen. Om een ontheffing te kunnen krijgen moet zijn voldaan aan drie voorwaarden.¹⁷ Ten eerste mag voor het beoogde

12 Zie nader bijv. Ch. W. Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Boom 2023, par. 6.8.

13 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2169, r.o. 5.2.

14 Zie NOS Nieuws, 16 september 2021, <www.nos.nl/artikel/2398079-honderden-trekvogels-vliegen-tegen-wolkenkrabbers-in-new-york>, laatst geraadpleegd 28 september 2023.

15 Zie Gedragscode soortbescherming | Stadswerk (<www.stadswerk.nl/themasenprojecten/waardevolgroen/wetnatuurbescherming/gedragscode+soortbescherming/Default.aspx>), laatst geraadpleegd 28 september 2023.

16 ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853 (Gedragscode NOM-keur).

17 Deze voorwaarden zijn thans te vinden in art. 3.3 Wnb voor vogels en in art. 3.8 Wnb voor andere op grond van het Europees recht te beschermen soorten. In detail verschillen deze bepalingen, en dus de voorwaarden, deels van elkaar.

doel van de handeling ‘geen andere bevredigende oplossing’ bestaan die niet of in mindere mate leidt tot een overtreding van de verboden. Op grond van deze bepalingen kan de provincie ook het nemen van mitigerende maatregelen afdwingen waardoor schade aan de desbetreffende specimens zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ten tweede mag de beoogde handeling de staat van instandhouding van de desbetreffende soorten ‘in hun natuurlijk verspreidingsgebied’ niet in gevaar brengen. Een negatieve invloed op de staat van instandhouding van de desbetreffende soort moet dus uitgesloten zijn. Ten derde moet de aanvrager zich kunnen beroepen op één van de in de Wnb opgesomde redenen die een ontheffing kunnen rechtvaardigen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het voorkomen van ernstige schade aan gewassen of de herintroductie of repopulatie van een soort. Voor een stedelijke omgeving komt als rechtvaardigingsgrond vooral in aanmerking het ‘belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang’. Voor vogels is een beroep op een ‘dwingende reden van groot openbaar belang’ overigens niet mogelijk. De aanvrager moet aantonen dat zij of hij aan alle drie de eisen voldoet. Dat vereist in de regel ecologisch onderzoek. Het aanvragen en verkrijgen van een ontheffing zijn dus een arbeids-, tijds- en kostenintensieve bezigheid. De indruk bestaat dan ook dat vooral institutionele actoren, zoals gemeenten zelf, waterschappen of grote woningbouworganisaties onderzoek doen naar mogelijke overtredingen van soortenbeschermingsrechtelijke verboden, maar kleinere bedrijven of individuele huiseigenaren en andere actoren niet, vooral omdat ze geen kennis hebben van het bestaan van de verboden en de verplichtingen die daaruit voortvloeien. De soortenrechtelijke verboden zijn dus enerzijds verbonden met een zeer hoge administratieve last zowel voor de actoren in de stad als voor de overheid die ontheffingsverzoeken moet beoordelen en de soortenbeschermingsrechtelijke verboden eigenlijk ook systematisch zou moeten monitoren en handhaven. Anderzijds blijft de strekking van de verboden beperkt tot de bescherming van individuele specimens van bepaalde soorten en hun directe nest- en broedplaatsen. Habitats of ecosystemen blijven buiten beschouwing. Ook blijken feitelijk soorten slechts tegen sommige typen van handelingen te worden beschermd, terwijl bij andere typen handelingen de soortenrechtelijke verboden aan de aandacht lijken te ontsnappen. Daar staat tegenover dat als er één exemplaar van een beschermde soort wordt geïdentificeerd of zelfs alleen vermoed aanwezig te zijn, vanuit milieu- en klimaat- en sociaal oogpunt belangrijke activiteiten niet of pas na uitvoerig ecologisch onderzoek kunnen plaatsvinden. Het lijkt ons zeer de vraag of dit tot een effectieve besteding van middelen ten behoeve van stedelijke ecosystemen en ten behoeve van de bescherming van soorten of leidt. Systematische kennis over de toepassing van het soortenbeschermingsrecht in de stedelijke omgeving en de effectiviteit daarvan bestaat, voor zover wij weten, niet.

2.3 De ‘gedragscode NOM-keur’

Bestaande, met name wat oudere, woningen herbergen regelmatig voortplantings- of rustplaatsen van bepaalde beschermde vogel- en vleermuissoorten, maar ook bijvoorbeeld van steenmarters.¹⁸ Om de klimaatdoelen te kunnen halen is grootschalige renovatie en energetische sanering van bestaande woningen hoogstnoodzakelijk. Met

18 Zie bijv. J. Schoppers, A. van Kleunen en M. Wortel, *Stadsvogelbalans 2023*. Sovon-rapport 2022/8, Nijmegen: Sovon Vogelonderzoek Nederland 2022, p. 1 en 6.

name woningbouworganisaties voeren dergelijke renovaties op grote schaal uit, maar ook particuliere huiseigenaren isoleren spouwmuren en ondervloeren en plaatsen zonnecollectoren op daken. Daarbij kan het snel komen tot een overtreding van de soortenrechtelijke verboden, bijvoorbeeld zo gauw bij de renovatie een exemplaar van een beschermde vleermuissoort of een vogelnest wordt ontdekt. Bij grootschaligere renovaties moeten woningbouworganisaties, zeker bij bepaalde typen huizen van een bepaalde leeftijd en bouwwijze, er vanuit gaan dat ten minste in een deel van de woningen beschermde soorten gehuisvest zijn. Als de geldende wettelijke regelingen juist zouden worden toegepast, zouden daarom duizenden, en wellicht tienduizenden ontheffingen moeten worden aangevraagd en moeten worden beoordeeld. In de praktijk gebeurt dat deels wel en deels niet. Volgens een door Kole verrichtte quickscan werden in het tijdvak 1 september 2021 – 1 september 2022 in heel Nederland ten minste 260 ontheffingen verleend ten behoeve van de verduurzaming van meer dan 10.000 woningen (conservatieve schatting). Het aantal verleende ontheffingen verschilde sterk per provincie. Zo werden alleen door de provincie Gelderland meer dan 200 van de 260 geregistreerde ontheffingen verleend en bij sommige provincies, zoals bijvoorbeeld de provincie Flevoland, geen enkele. Bovendien werden alle op de websites van de provincies gevonden ontheffingen verleend aan woningbouwcorporaties, geen enkele ontheffing aan een particuliere eigenaar.¹⁹ Dat lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat de soortenrechtelijke verboden ten aanzien van werkzaamheden voor het (energetisch) renoveren van woningen wel degelijk, maar toch slechts selectief en niet systematisch worden toegepast.

Om de noodzakelijke reductie van broeikasgassen en energietransitie ook in de gebouwde omgeving te faciliteren werd een 'Gedragscode natuurinclusief renoveren' bestemd voor projecten met het NOM-keur' opgesteld. Op 18 december 2017 heeft de toenmalige Minister van LNV de gedragscode goedgekeurd. Het goedkeuringsbesluit is echter door een aantal natuurbeschermingsorganisaties aangevochten. De Afdeling bestuursrechtspraak (hierna: ABRvS) oordeelde op 12 april 2021 dat het goedkeuringsbesluit op een aantal onderdelen niet voldeed aan de strikte eisen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.²⁰ Daarbij stelde de ABRvS onder andere dat niet getoetst werd dat geen andere bevredigende oplossing ter beschikking staan. Ook was bij het nemen van het goedkeuringsbesluit onvoldoende duidelijk of het op grote schaal gebruikmaken van de gedragscode (en de daaraan verbonden vrijstelling van de soortenrechtelijke verboden) niet de staat van instandhouding van een aantal beschermde soorten (verder) in gevaar zou brengen. Daarom vernietigde de ABRvS het goedkeuringsbesluit. De gedragscode kan dus voorlopig niet meer gebruikt worden. Hoewel de Afdeling aan het einde van haar uitspraak probeert aan te geven onder welke voorwaarden een dergelijke gedragscode wel rechtmatig zou kunnen worden goedgekeurd, is het toch zeer de vraag of dat zal lukken. Terecht merkt de Afdeling op dat een gedragscode die het doden van beschermde dieren of het vernietigen van hun verblijfplaatsen niet met zekerheid in alle gevallen kan voorkomen gepaard gaat met een 'zeer hoge onderzoekslast' om aan te tonen dat geen alternatieven bestaan en de staat van instandhouding niet kan worden aangetast. Daarom zou kunnen worden overwogen, zo overweegt de Afdeling, om de

19 Zie nader S.D.P. Kole, 'Een gedragscode voor de verduurzaming van woningen: of toch een ander instrument?', *M en R* 2023/51, p. 2.

20 ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853 (Gedragscode NOM-keur).

gedragscode zo vorm te geven dat met zekerheid wordt voorkomen dat een beschermd dier wordt gedood of zijn verblijfplaats wordt beschadigd. Ook zou kunnen worden gekozen voor gedragscodes die alleen gelden in kleinere gebieden, waarmee de gevolgen voor de staat van instandhouding makkelijker te onderzoeken en aan te tonen zijn en ook de vraag naar alternatieven makkelijker kan worden beantwoord.

Naar aanleiding van deze uitspraak over de gedragscode NOM-kleur zijn ook andere gedragscodes op de tocht komen te staan omdat preciezer en kritischer wordt gekeken naar de vraag of daarmee een overtreding van de soortenrechtelijke verboden in alle gevallen kan worden uitgesloten en zo niet, of voldaan is aan de voorwaarden dat geen alternatieve oplossingen bestaan en de staat van instandhouding van de desbetreffende soorten niet negatief wordt beïnvloed. Al met al leert deze jurisprudentie dat de bescherming van individuele exemplaren van soorten ver strekkende gevolgen voor de inrichting en het gebruik van de stedelijke omgeving kunnen hebben. Ook hier is te constateren dat het recht in sommige gevallen zeer streng wordt toegepast, terwijl de geldende wettelijke verplichtingen in andere gevallen en voor andere soorten van gebruik en handelingen een dode letter lijken te zijn.

2.4 De toekomstige EU natuurherstelverordening

Zoals aangekondigd in de biodiversiteitsstrategie 2030²¹ werd in juni 2022 door de Europese Commissie een voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel gepubliceerd.²² Het voorstel ziet onder meer op herstel van de 80 procent van de Europese habitats die in een slechte staat verkeren. Het voorstel bevat bindende doelen en verplichtingen voor een breed scala aan ecosystemen, waaronder, voor het eerst, stedelijke ecosystemen. Deze maatregelen moeten ingevolge art. 1 lid 2 van het voorstel tegen 2030 op ten minste 20 % van de land- en zeegebieden van de EU worden toegepast en uiterlijk in 2050 op alle ecosystemen die moeten worden hersteld. Deze kwantitatieve doelstelling is vervolgens nader onderverdeeld en gespecificeerd afhankelijk van het soort ecosysteem. Voor stedelijke ecosystemen gelden, uitgaande van het ontwerp van de Commissie, de volgende eisen:

- in 2030 mag 'geen nettoverlies' van stedelijke groene ruimte meer optreden in vergelijking met 2021;
- in 2030 mag 'geen nettoverlies' optreden van de boomkroonbedekking vergelijking met 2021;
- in 2040 moet de 'stedelijke groene ruimte' met 3 procent en in 2050 met 5 procent zijn toegenomen ten opzichte van 2021;
- in 2050 een boomkroonbedekking van ten minste 10 procent alle steden, kleinere steden en voorsteden gerealiseerd is.

'Stedelijke groene ruimte' wordt in de verordening gedefinieerd als 'alle groene stadsgebieden; loofbossen; naaldbossen; gemengde bossen; natuurlijk grasland; moeras- en heideland; struikgewas in overgangsgebied met licht bos en gebieden met schaarse vegetatie - zoals aangetroffen in steden of kleinere steden en voorsteden, berekend op basis van gegevens die zijn verstrekt door de Copernicusdienst voor landmonitoring zoals

21 COM(2020) 380 final, p. 7 e.v.

22 COM(2022) 304 final.

vastgesteld bij Verordening (EU) 2021/696'.²³ Ingevolge art. 11 moeten de lidstaten herstelplannen opstellen en uitvoeren om al deze hersteldoelen tegen 2030, 2040 en 2050 te bereiken. Het voorstel bevat ook specifieke regels inzake governance (monitoring, beoordeling, planning, rapportage en handhaving) die de effectiviteit van het biodiversiteitsrecht op nationaal en EU niveau moeten verbeteren, waaronder in art. 16 een bepaling over toegang tot de rechter die aansluit bij de verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus.

De EU natuurherstelverordening is, zeker voor het thema stadsecologie, 'revolutionair'. Noch het Europese, noch het nationale recht bevatten thans enige kwantitatieve, en niet eens kwalitatieve doelstellingen voor natuur in de stad. Dat zal met invoering van de natuurherstelverordening anders worden. Nog is echter niet duidelijk in welke vorm de herstelverordening bindende en direct werkende (EU) wetgeving zal worden. In een aantal lidstaten, waaronder Nederland, is veel weerstand tegen het voorstel. Weliswaar schaarde de Europese Raad zich op 20 juni 2023 – met een ruime meerderheid – achter een voorstel van het Zweedse voorzitterschap. Dat voorstel was echter op belangrijke punten afgezwakt. Het Europese Parlement heeft op 10 juli met een krappe meerderheid zijn standpunt over het voorstel van de Commissie bepaald. Het nam daarbij een groot aantal amendementen aan. Daardoor is de uiteindelijke (geconsolideerde) tekst waarover het Parlement heeft gestemd een vanuit juridisch perspectief nog veel zwakkere en minder ver strekkende versie dan die waarover de Raad akkoord heeft gestemd. Deze tekst is te vinden op de website van het Parlement.²⁴ In de komende *trilogue* onderhandelingen zal een compromis tussen deze versies gevonden moeten worden waarna Raad en Parlement nogmaals stemmen.²⁵ Wat de verplichtingen voor natuurherstel in de stedelijke ruimte betreft bevat de tekstversie enige afzwakkingen, maar de kern van de verplichtingen is bewaard gebleven. Zo wordt bijvoorbeeld als peildatum niet 2021 gekozen, maar het jaar van inwerkingtreding van de verordening. Nu Raad en Europees Parlement zich in beginsel positief over de natuurherstelverordening hebben uitgesproken is het niet onwaarschijnlijk dat die verordening binnen afzienbare tijd in werking treedt. De lidstaten zijn vanaf de inwerkingtreding rechtstreeks gebonden aan de verordening. Een EU verordening hoeft en mag immers niet in nationaal recht worden omgezet en is direct bindend.

Anders dan alle andere hiervoor besproken juridische instrumenten, adresseert de EU Natuurherstelverordening niet slechts bepaalde (individen van) soorten of habitats, maar de stedelijke ruimte als geheel. Wel is het doel van de verordening, ecologisch gezien, weinig uitgewerkt. Het gaat slechts om 'de groene ruimte' en de boomkroonbedekking. De verordening gaat niet in op en bevat geen eisen voor het functioneren van de cycli van water, nutriënten en koolstof of andere eisen aan ecologische netwerken. Toch zal de verordening naar onze verwachting tot een aanzienlijke vooruitgang voor de ecologie van steden leiden. Dat ligt niet alleen aan de gekwantificeerde doelstellingen

23 Aldus art. 3 sub 13 van het Commissievoorstel.

24 Europees Parlement, Procedure: 2022/0195(COD) – Natuurherstel, Aangenomen teksten - Natuurherstel - Woensdag 12 juli 2023 (europa.eu), laatst geraadpleegd 1 augustus 2023.

25 Zie nader B. de Leeuw, Ch.W. Backes, Het verslechteringsverbod in de Natuurherstelverordening – een noodzakelijke en proportionele aanvulling van de Habitatrichtlijn of een draak met desastreuze gevolgen voor de maatschappij?, *NTER* 2023, nog te verschijnen.

voor de hoeveelheid ‘natuur’ in de stad, maar ook bijvoorbeeld aan het feit dat de lidstaten data in kaart moeten brengen over de vraag waar en hoeveel thans ‘stedelijk groen’ voorkomt en hoe de boomkroonbedekking is. Voorts moeten zij plannen maken (en uitvoeren) die het halen van de doelstellingen veiligstellen. Deze verplichtingen kunnen als een katalysator werken voor het (verplicht) nadenken over het ecologische systeem van (alle) steden, vooral als de hoofdstukken over ecologie in de ingevolge art. 11 e.v. natuurherstelverordening verplichte natuurherstelplannen niet beperkt blijven tot alleen het kwantificeren van het aandeel ‘groene ruimte’ en boomkroonbedekking, maar, net als de andere delen van die plannen, ingaan wat nodig is om (stedelijke) ecosystemen robuust te laten functioneren.

3 Het systematisch versterken van stadsecologie

Hoewel stadsecologie sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een toenemende aandacht heeft gekregen, is er geen systematisch beleid dat gericht is op het goed en robuust functioneren van stedelijke ecosystemen. Een belangrijke reden daarvoor lijkt te zijn dat er, anders dan bijvoorbeeld voor diverse milieucondities, geen minimale eisen voor stedelijke ecosystemen gelden en geen criteria zijn vastgesteld voor de beoordeling van het functioneren van stedelijke ecosystemen. Het soortenbeschermingsrecht kan, als het ‘toevallig’ wordt toegepast en gehandhaafd, grote gevolgen hebben voor activiteiten in de steden, maar lijkt geen effectief en efficiënt instrumentarium ter verbetering van stedelijke ecosystemen. Eén van de redenen hiervoor is dat het soortenbeschermingsrecht zich richt op de bescherming van individuele specimens van bepaalde soorten. Juist in een stedelijke omgeving lijkt dat weinig doelmatig. Behalve voor enkele gebouw gebonden soorten lijkt dit juist in een stedelijke omgeving minder doelmatig. Natuurinclusief bouwen heeft al zijn intrede gedaan op dat vlak, maar is zeker voor het systeemniveau nog vrij beperkt. Wellicht dat juist andere disciplines gekoppeld aan de voordelen (ecosysteemdiensten) van groen in de stad hier een rol kunnen spelen. Denk aan de rol van het waterschap ten aanzien van waterkwaliteit. Of het bieden van een gezonde woonomgeving vanuit de overheid en projectontwikkelaars.

Wat is de koppeling met parameters zoals die benoemd worden in verschillende gebiedslabels en de eerder genoemde 3-30-300 regel en wat is de locatie specifieke vertaling daarvan? De EU (concept) natuurherstelverordening bevat voor het eerst kwantitatieve eisen aan ecologische parameter voor de gehele stad. Die parameter (groene ruimte, boomkroonbedekking) zijn ecologisch weinig geavanceerd. De boomkroonbedekking is een belangrijke indicator en wordt ook in het Nederlandse beleid gebruikt. De boomkroonbedekking in Nederlandse steden verschilt thans sterk, van minder dan 5% tot boven 20%.²⁶ Iets meer dan 50% van de Nederlandse gemeenten zou thans aan die norm voldoen.²⁷ Een norm van 30%, zoals door sommigen als noodzakelijk wordt gezien, is zeer ambitieus, namelijk drie keer zo streng als de voor 2030 beoogde Europese norm en lijkt vooralsnog weinig realistisch. Welke oplossingen of innovaties zijn hier nodig?

26 C. Veerkamp, M. Schoolenberg, F. van Rijn en T. Dassen, *Natuur in en om de stad*, Den Haag: PBL 2023, p. 6.

27 C. Veerkamp, M. Schoolenberg, F. van Rijn en T. Dassen, *Natuur in en om de stad*, Den Haag: PBL 2023, p. 7.

Dit zou een onderwerp van studie moeten zijn. De verordening zou ons inziens echter vooral ook als kans moeten worden gezien om stadsecologie meer onder de aandacht te brengen. Daarbij is, naast minimumnormen zoals die straks uit het EU-recht voortvloeien, maatwerk nodig.²⁸ Ook al verplicht de verordening daar niet toe, zou op grond van nationaal recht ons inziens geëist moeten worden dat elke gemeente een visie of plan vaststelt voor een goed en robuust functionerend stedelijk ecosysteem en de daarvoor te ondernemen stappen en te maken investeringen. Stadsecologie is geen luxe. Het is, bij een blijvend groeiend aandeel van steden, een bittere noodzaak voor het terugdringen van de overschrijding van de ecologische grenzen die de aarde ons stelt – wereldwijd, en zeker ook in Nederland.

28 C. Veerkamp, M. Schoonenberg, F. van Rijn en T. Dassen, *Natuur in en om de stad*, Den Haag: PBL 2023, p. 9 e.v.