

146. Natuur en de gemeente: onlosmakelijk verbonden?

WIENKE ZWIER

Gemeenten hebben geen specifieke taken op het gebied van natuurbescherming toebedeeld gekregen, maar ze spelen wel een belangrijke rol bij het behoud van natuurwaarden en het realiseren van natuurherstel. Onder de Omgevingswet toetsen gemeenten niet langer op het ontbreken van onlosmakelijk verbonden natuuractiviteiten. Voor andere natuurgerelateerde zaken bestaat echter juist meer aandacht. In dit artikel wordt ingegaan op de rol van gemeenten op het terrein van natuurbescherming onder de Omgevingswet.

Inleiding

Natuur in Nederland kent verschillende vormen. Van Europees beschermde Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland dat natuurgebieden met elkaar verbindt, tot kleinere structuren en elementen in de vorm van parken, bosjes en ander stedelijk groen. Al deze natuur heeft in meer of mindere mate waarde voor de biodiversiteit en voor de algemene en bijzondere soorten die daarin voorkomen. De bescherming van de diverse soorten natuur is op verschillende manieren geregeld en taken en bevoegdheden dienaangaande zijn belegd bij diverse overheidslagen. Hoewel aan gemeenten geen specifieke taken op het gebied van natuurbescherming zijn toegedeeld, komt hen wel een belangrijke rol toe waar het gaat om het behoud van natuurwaarden en het realiseren van natuurherstel. Ten opzichte van de Wet natuurbescherming (Wnb) is echter een belangrijke taak van gemeenten in dit verband vervallen, vanwege het loslaten van de regeling van onlosmakelijke samenhang.¹ Daartegenover staat dat in het stelsel van de Omgevingswet (Ow) meer aandacht is voor het in samenhang ontwikkelen van beleid voor natuur met ander beleid en dat de aandacht voor en verplichtingen rondom de realisatie van stedelijk groen zijn toegenomen. In dit artikel wordt ingegaan op de rol van gemeenten op het terrein van natuurbescherming onder de Omgevingswet. Er wordt niet beoogd om een volledig beeld te schetsen van alle gemeentelijke taken en bevoegdheden die raken aan natuurbescherming, maar om enkele aspecten te belichten waarvoor in de praktijk aandacht bestaat. Omdat het vervallen van de regeling van onlosmakelijke samenhang een wijziging betekent ten opzichte van eerdere wetgeving, wordt daarbij wat langer stilgestaan.

Gezamenlijke zorg voor de fysieke leefomgeving is uitgangspunt

Onder de Omgevingswet zijn bestuursorganen van zowel gemeenten, waterschappen, provincies als het Rijk belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Samen moeten zij ervoor zorgen dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt gewaarborgd en dat ruimte wordt gecreëerd voor ontwikkeling.² Voor de waterschappen geldt daarbij een beperktere verantwoordelijkheid, omdat zij gehouden zijn aan de bevoegdheidstoedeling die volgt uit de Waterschapswet. Dit laat onverlet dat overheden wel verschillende verantwoordelijkheden dragen ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Taken en bevoegdheden zijn verdeeld. De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving ligt primair bij gemeenten. Zij staan als eerste aan de lat voor het (doen) realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet. Dit komt tot uitdrukking in art. 2.3 lid 1 Ow, dat bepaalt dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld (decentraal-tenzij). De reden daarvoor is dat gemeenten het dichtst bij de burger staan en daarom het best gepositioneerd worden geacht om afwegingen te maken over onderwerpen die burgers rechtstreeks raken. Volgens de wetgever is het de taak van gemeenten om een evenwicht te vinden tussen enerzijds voldoende ruimte voor maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het gebruik van de fysieke leefomgeving in termen van belevingswaarde en duurzaamheid en de zorg voor kwetsbare belangen. Provincies worden met name gezien als gebiedsregisseur, belast met de gebiedsgerichte coördinatie van de overheidszorg, terwijl het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt en ervoor moet zorgen dat het bestuurlijk

1 Art. 2.7 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (oud).

2 Art. 1.6 en 2.1 lid 1 Ow.

bestel naar behoren functioneert. Bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden moeten bestuursorganen rekening houden met de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving, waartoe ook natuur en landschap behoren. Gezamenlijke integrale omgevingszorg is dus het uitgangspunt. Daarvoor is gekozen omdat veel opgaven in de fysieke leefomgeving vragen om een integrale aanpak op meerdere niveaus.³

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet heeft de wetgever onderkend dat politieke opvattingen over de taakverdeling tussen de bestuurslagen in de loop van de tijd kunnen wijzigen. De tijdgeest is inmiddels inderdaad veranderd, in die zin dat het Rijk de afgelopen jaren weer meer taken naar zich toetrekt en inzet op meer regie vanuit het Rijk. Het systeem van de Omgevingswet is daarmee niet veranderd.

Natuurbescherming primair taak van provincies en Rijk

De meeste taken en bevoegdheden op het gebied van natuur zijn belegd bij de provincies. Dat was al zo onder de Wet natuurbescherming en dat is onder de Omgevingswet zo gebleven. Zo is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het behoud en herstel van wilde dier- en plantensoorten en hun biotopen en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats. Ook moeten provincies maatregelen treffen voor Natura 2000-gebieden en de gebieden aanwijzen die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland. De bescherming van het Natuurnetwerk Nederland moet worden geborgd door middel van instructieregels voor onder meer omgevingsplannen.⁴ Het Rijk gaat over zaken van nationaal, provincie-overstijgend belang. Dat brengt onder meer mee dat het Rijk de Natura 2000-gebieden aanwijst en de doelen voor die gebieden vaststelt. Ook moet het Rijk maatregelen nemen in gebieden die aan het Rijk zijn toebedeeld en rode lijsten opstellen die inzicht geven in met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende dier- en plantensoorten.⁵ Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de naleving van de Europese verplichtingen en daarmee voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats die op grond van de Vogel- en de Habitatrichtlijn worden beschermd. De stikstofaanpak, waarvoor het kabinet op dit moment (nog steeds) de kaders uitwerkt, is in dit verband van groot belang.

Natuurbescherming en de gemeente

Hoewel aan gemeenten geen specifieke taken op het gebied van natuurbescherming zijn toegedeeld, kunnen zij volgens

de wetgever een belangrijke rol vervullen bij de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur.⁶ Via hun omgevingsbeleid kunnen gemeenten sturen op de ontwikkeling van natuur en het bereiken van een bepaalde natuurkwaliteit. Net als de provincies en het Rijk, moeten gemeenten een omgevingsvisie vaststellen met daarin een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.⁷ Aangezien natuur en landschap onderdeel uitmaken van de fysieke leefomgeving, moet de visie dus ook op deze onderwerpen betrekking hebben. Het voordeel hiervan is dat het natuurbelang in een vroeg stadium van de beleidscyclus wordt gezien in samenhang met andere belangen. Daardoor kan het gemakkelijker worden om slimme combinaties te maken (bijvoorbeeld natuurinclusieve en klimaatadaptieve bouw) en om tijdig te onderkennen of en zo ja hoe bepaalde belangen elkaar bijten (zoals wonen op locaties die nodig zijn voor natuurherstel of waterberging). De Omgevingswet geeft slechts een beperkte omschrijving van wat er in een omgevingsvisie moet worden opgenomen. Het gaat om een beschrijving op hoofdlijnen van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het te voeren integrale beleid.

Via hun omgevingsbeleid kunnen gemeenten sturen op de ontwikkeling van natuur en het bereiken van een bepaalde natuurkwaliteit

In de Wet natuurbescherming was in veel meer detail uitgewerkt aan welke onderwerpen in natuurvisies aandacht moest worden besteed.⁸ Voor gemeenten was het opstellen van een natuurvisie onder de Wet natuurbescherming echter niet verplicht. In een omgevingsvisie moet in ieder geval rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.⁹ Met name het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel spelen een rol waar het gaat om natuurbescherming. Deze beginselen hangen nauw samen en worden in de regel van elkaar onderscheiden aan de hand van de mate waarin vaststaat dat er schade zal optreden. Is zeker dat schade zal optreden, dan speelt het preventiebeginsel een rol. Bestaat hierover nog onzekerheid, dan kan het op grond van het voorzorgsbeginsel toch al nodig zijn om maatregelen te treffen.¹⁰ Aan het begin van de beleidscyclus moet dus al rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat negatieve effecten op natuurwaarden een blijvende impact kunnen hebben.

3 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, par. 2.6 en 4.2.2. Zie over de taken en bevoegdheden van overheden onder de Omgevingswet ook D. Korse, 'Toedeling van taken en verantwoordelijkheden', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Handboek Omgevingswet*, Boom Den Haag, 2024, p. 89-102.

4 Art. 2.18 lid 1, onder g, en art. 2.44 lid 4 Ow en par. 7.3.1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

5 Art. 2.19 lid 5 en 2.44 lid 1 Ow.

6 *Kamerstukken II* 2017/18, 34985, nr. 3, p. 6.

7 Art. 3.1 lid 1 Ow.

8 Art. 1.5 t/m 1.7 Wnb (oud).

9 Art. 3.3 Ow.

10 W. Zwier, 'EU Vogelrichtlijn en EU Habitatrichtlijn', in: K. Bastmeijer (red), *De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee*, Boom Den Haag, 2024, p. 227-264.

De hoofdlijnen van het beleid die in de omgevingsvisie worden opgenomen, kunnen in een programma worden uitgewerkt. Daarin kunnen ook maatregelen worden geformuleerd voor de versterking van bepaalde natuur- of landschapswaarden. Gedacht kan worden aan een gebiedsgerichte aanpak, bijvoorbeeld ter versterking van het leefgebied van bepaalde soorten in specifieke gebieden, maar bijvoorbeeld ook aan de inzet van ecologisch bermbeheer in een gemeente.¹¹

Ook het omgevingsplan kan worden ingezet voor de bescherming van natuur en landschap, bijvoorbeeld door – binnen de ruimte die de Omgevingswet daartoe biedt¹² – regels te stellen over activiteiten met nadelige gevolgen voor bepaalde natuurwaarden of omgevingswaarden op te nemen. In dit verband kan ook worden gedacht aan de bescherming van stedelijk groen, waarop hierna nader wordt ingegaan. Omgevingsplannen zelf zullen ook getoetst moeten worden aan de natuurregeling. Daarop wordt in dit artikel echter niet ingegaan.

Het voeren van actief natuurbeleid is niet alleen gunstig voor dier- en plantensoorten, maar kan er ook toe leiden dat de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen wordt vergroot. Wanneer lokaal maatregelen worden genomen waarmee een populatie van een beschermde soort wordt versterkt, zullen ingrepen waarschijnlijk minder snel afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de soort en kan vergunningverlening mogelijk worden vergemakkelijkt. Veel gemeenten kiezen momenteel bijvoorbeeld voor een dergelijke insteek met het opstellen van soortmanagementplannen (SMP's) om ruimte te creëren voor (onder meer) het na-isoleren van woningen. Ook is een aantal gemeenten bezig om Basiskwaliteit Natuur op te nemen in het gemeentelijke beleid. Basiskwaliteit Natuur is de set van condities (abiotiek, inrichting en beheer) die algemene soorten nodig hebben om algemeen te blijven of worden. Basiskwaliteit Natuur richt zich met name op het landelijk en stedelijk gebied, waar natuur niet de primaire functie is.¹³

Natuurvergunning en de gemeente

Naast verplichtingen en mogelijkheden voor actieve natuurbescherming, voorziet de Omgevingswet ook in passieve natuurbescherming gericht op het reguleren van menselijk handelen door middel van vergunningvereisten. Zo is het verboden om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit, een jachtgeweeractiviteit of een valkeniersactiviteit te verrichten evenals – in aangewezen gevallen –

een flora- en fauna-activiteit. Hoewel het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het college van burgemeester en wethouders ('college van B&W') bevoegd is om te beslissen op een enkelvoudige omgevingsvergunningaanvraag¹⁴, geldt voor natuuractiviteiten een uitzondering. Zo is voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten meestal het college van gedeputeerde staten bevoegd.¹⁵ Is sprake van nationale belangen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de aanleg van rijkswegen, militaire terreinen, of hoogspanningsverbindingen, dan beslist de minister.¹⁶ Wordt een meervoudige aanvraag gedaan, dan geldt als hoofdregel dat het college van B&W bevoegd is, ook als naast bijvoorbeeld een bouwactiviteit een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit wordt aangevraagd.¹⁷ Om de vergunning te kunnen verlenen heeft het college van B&W in dat geval instemming nodig van gedeputeerde staten (en soms van de minister).¹⁸

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet speelde natuur een grotere rol bij de vergunningverlening door gemeenten. Dat was het gevolg van de regeling voor onlosmakelijk samenhangende activiteiten. Hoewel het uitgangspunt onder de Wabo was dat een initiatiefnemer zelf kon bepalen voor welke activiteiten hij wanneer een omgevingsvergunning aanvroeg, moesten onlosmakelijke activiteiten gezamenlijk worden aangevraagd.¹⁹ Activiteiten waren onlosmakelijk als sprake was van één feitelijke handeling die viel binnen de omschrijving van meerdere omgevingsvergunningplichtige activiteiten als bedoeld in art. 2.1 en 2.2 Wabo. Denk bijvoorbeeld aan het verbouwen van een rijksmonument (bouwactiviteit en rijksmonumentenactiviteit²⁰) of het oprichten van een inrichting (bouwactiviteit en milieuactiviteit²¹). Op zichzelf gold voor activiteiten met schadelijke gevolgen voor de natuur geen omgevingsvergunningplicht, maar was een toestemming nodig op grond van de Wet natuurbescherming. Daaruit volgde dat een Natura 2000-vergunning nodig was voor projecten met mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden²² en een ontheffing beschermde soorten voor activiteiten waarmee schade werd toegebracht aan beschermde soorten of hun leefomgeving.²³ De natuuractiviteit werd echter omgevingsvergunningplichtig indien naast de natuurtoestemming ook een omgevingsvergunning nodig was (bijvoorbeeld voor bouwen of slopen) en de natuurtoestemming op het moment van het indienen van de omgevingsvergunning-

11 Zie over ecologisch bermbeheer bijvoorbeeld de factsheet van de VNG (2025) via <https://vng.nl/publicaties/ecologisch-bermbeheer>.

12 Uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de regels die gemeenten stellen in het omgevingsplan moeten passen binnen de eigen taak en dat het oogmerk van de gemeentelijke regels moet verschillen van het oogmerk waarmee de regels op rijksniveau zijn gesteld.

13 H. Meesters, K. Biesmeijer, F. Edixhoven, C. Grashof-Bokdam, H. Hofhuis, M. Wallis de Vries, M. Wortel & R. Zollinger, *Kennisdocument Basiskwaliteit Natuur. Samen voor Biodiversiteit*, Wageningen, februari 2024.

14 Art. 5.8 Ow. Van een enkelvoudige aanvraag is sprake wanneer de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op één activiteit.

15 Art. 4.6 lid 1, onder e, Omgevingsbesluit (Ob). Voor een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit is de korpschef het bevoegd gezag (art. 5.9a Ow) en voor een valkeniersactiviteit de minister (art. 4.12 lid 4 Ob).

16 Art. 4.12 Ob.

17 Art. 5.12 lid 2 Ow. Voor uitzonderingen, zie par. 4.1.2 en 4.1.3 Ob.

18 Art. 4.25, onder e, Ob en art. 4.31 Ob.

19 Art. 2.7 lid 1 Wabo (oud).

20 Art. 2.1 lid 1, onder a en f, Wabo (oud).

21 Art. 2.1 lid 1, onder a en e, Wabo (oud).

22 Art. 2.7 Wnb (oud).

23 Onder meer art. 3.1, 3.5 en 3.10 lid 1 Wnb (oud).

aanvraag nog niet los was aangevraagd of verleend.²⁴ De natuuractiviteit moest dan ofwel als onlosmakelijk verbonden activiteit deel uitmaken van de omgevingsvergunningaanvraag, ofwel alsnog los worden aangevraagd bij het bevoegd gezag voor de natuurtoestemming.²⁵ Ontbrak een onlosmakelijk verbonden natuuractiviteit in de omgevingsvergunningaanvraag, dan was de aanvraag onvolledig en werd de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen.²⁶ Bleef de aanvraag onvolledig, dan kon deze buiten behandeling worden gelaten.

Onder de Omgevingswet is de regeling voor onlosmakelijke activiteiten komen te vervallen

Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, veelal het college van B&W, moest een omgevingsvergunningaanvraag dus toetsen op het eventueel ontbreken van een onlosmakelijk verbonden natuuractiviteit. Deze regeling stimuleerde het vroegtijdig doen van natuuronderzoek. Om een volledige omgevingsvergunningaanvraag in te kunnen dienen, moesten initiatiefnemers weten of voor hun activiteit ook een natuurtoestemming nodig was. Dan konden zij namelijk de keuze maken om ofwel voorafgaand aan het indienen van de omgevingsvergunningaanvraag een losse natuurtoestemming aan te vragen ofwel om de natuuractiviteit onderdeel te laten zijn van de omgevingsvergunningaanvraag. Om te weten of een ontheffing beschermde soorten nodig was, lieten initiatiefnemers een quick scan uitvoeren, zo nodig gevolgd door nader onderzoek. Om de effecten op Natura 2000-gebieden in beeld te krijgen werd een Aeries-berekening uitgevoerd met het oog op de stikstofeffecten en een voortoets om eventuele andere effecten te beoordelen, zoals geluid, lichtverstoring of versnippering. Wanneer een natuurtoestemming nodig bleek te zijn, gaven initiatiefnemers er vaak de voorkeur aan om deze separaat aan te vragen bij de provincie om zo twee aparte procedures te doorlopen. Bleek een natuurtoestemming niet nodig, dan werd de quick scan, Aeries-berekening en/of voortoets vaak bij de omgevingsvergunningaanvraag gevoegd, om aan de gemeente te laten zien dat de aanvraag volledig was en geen aanhaakplicht gold. Bij het ontbreken van dergelijke stukken vroegen gemeenten deze, om een oordeel te kunnen vellen over de volledigheid van de aanvraag, vaak op bij de initiatiefnemer. Op die manier kwamen mogelijke

effecten op de natuur (alsnog) in een vroeg stadium aan het licht.²⁷

Onlosmakelijke samenhang is vervallen

Onder de Omgevingswet is de regeling voor onlosmakelijke activiteiten komen te vervallen. De initiatiefnemer is vrij om, met nog slechts enkele uitzonderingen, te bepalen of hij voor zijn activiteiten enkelvoudige of meervoudige vergunningaanvragen indient.²⁸ De wetgever vreesde dat, omdat onder de Omgevingswet meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd, het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten groter zou worden en de regeling voor onlosmakelijke samenhang daardoor bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder. Door de regeling van onlosmakelijke samenhang los te laten, zou de initiatiefnemer juist meer grip op de kosten kunnen houden, omdat hij bij de eerste aanvraag nog niet alle onderzoeksgegevens voor alle benodigde toestemmingen hoeft in te dienen terwijl nog niet duidelijk is of de eerst aangevraagde activiteit wel wordt toegestaan.²⁹

Op zichzelf zijn deze overwegingen goed te volgen. De aanhaakregeling riep in de praktijk ook wel de nodige vragen op, zoals wanneer activiteiten wel of niet onlosmakelijk waren verbonden, tot wanneer nog een separate natuuraanvraag ingediend kon worden, en in welke mate gemeenten inhoudelijk moesten beoordelen of wel of geen natuurtoestemming nodig was. In zoverre is het wel gemakkelijker dat de regeling is vervallen. De regeling vormde echter ook een waarborg voor het tijdig beoordelen van de effecten van activiteiten op de natuur en fungeerde als slot op de deur voor activiteiten met mogelijk negatieve effecten op dier- en plantensoorten en Natura 2000-gebieden. Volgens de wetgever zou het loslaten van de regeling geen ongewenste gevolgen hebben, omdat een handeling verboden is zolang niet alle daarvoor benodigde vergunningen zijn verleend. Als de initiatiefnemer niet tijdig over

24 Dat volgde uit art. 2.1 lid 1, onder i, Wabo in samenhang met art. 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht (oud).

25 Tot een zeker moment in de procedure kon de onlosmakelijke samenhang nog worden doorbroken door de initiatiefnemer door alsnog een separate natuurtoestemming op grond van de Wnb aan te vragen. Bijvoorbeeld ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:803, ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2935.

26 Op grond van art. 4:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

27 Zie over het aanhaken onder de Wabo en de Wnb ook: W. Zwier, 'Aanhaken onder de Wet natuurbescherming', *Gst* 2017/56, en W. Zwier, 'Natuur in de omgevingsvergunning: over aanhaken en de toepassing in de praktijk', *NBR* 2018/106 (afl. 5-6).

28 Art. 5.7 lid 1 Ow.

29 In lopende procedures komt nog wel eens de vraag aan de orde of terecht is afgezien van aanhaken. Sinds de *Rendac*-uitspraak van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923) speelt dat met name voor situaties waarin geen natuurtoestemming werd aangevraagd, omdat ervan uit werd gegaan dat intern salderen – het wegstrepen van de stikstofeffecten van een project tegen die van een bestaande situatie – natuurvergunningvrij was. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft voor die situaties een praktische benadering gekozen, die erop neerkomt dat de vraag of aangehaakt had moeten worden, moet worden beoordeeld naar de stand van de rechtspraak ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning. Als ten tijde van de Wabo-omgevingsvergunningaanvraag op grond van de oude rechtspraak over intern salderen geen natuurvergunning nodig was, dan bestond er geen procedurele verplichting tot aanhaken. Er kan nog wel steeds een natuurvergunning nodig zijn. Dat moet worden beoordeeld op basis van het nieuwe kader voor intern salderen. Zie ook ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1014.

alle vereiste vergunningen beschikt en toch begint met de activiteit, dan kan handhavend worden opgetreden. In de praktijk zijn er desalniettemin zorgen ontstaan over de vraag of met het vervallen van de aanhaakregeling en de signalerende en controlerende taak die gemeenten in dat verband vervulden geen gat is ontstaan waardoor de zorg voor de naleving van de natuurregelgeving meer naar de handhavingfase is verschoven. Zeker in een tijd waarin de capaciteit bij veel overheden beperkt is, kan de vraag worden gesteld of naleving van de natuurregelgeving dan nog wel afdoende is geborgd.

Zorgplicht en vergunningcheck

Om tijdig alle benodigde vergunningen aan te kunnen vragen, moet een initiatiefnemer weten welke vergunningen hij allemaal nodig heeft. In de specifieke zorgplichten ten aanzien van natuur ligt besloten dat hij daartoe ook de mogelijke effecten op natuur zal moeten onderzoeken.³⁰ Verwacht mag worden dat grote, professionele partijen die zich bezighouden met grote ontwikkelingen hun weg in de regelgeving wel weten te vinden. Voor kleinere initiatiefnemers kan dat anders liggen. Om te voorkomen dat een initiatiefnemer vergunningplichten over het hoofd ziet, kan hij gebruikmaken van de vergunningcheck in het Omgevingsloket. Met de vergunningcheck kunnen initiatiefnemers controleren of ze voor hun activiteit een vergunning nodig hebben of een melding of informatie moeten indienen. Op dit moment wordt nog veel kritiek geuit op de vergunningcheck, met name vanwege de vele vragen die moeten worden beantwoord, die niet altijd gemakkelijk te begrijpen zijn. Aan de gebruiksvriendelijkheid van het Omgevingsloket wordt wel gewerkt.³¹ De vergunningcheck blijft echter (slechts) een hulpmiddel. In de disclaimer waarvan de vergunningcheck is voorzien wordt dan ook aangegeven dat de check een serviceproduct is waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Dat aan de uitkomst geen absolute zekerheid kan worden ontleend komt overigens niet alleen doordat de vergunningcheck onvolledig zou kunnen zijn, maar ook omdat hetgeen uit de check naar voren komt afhankelijk is van de gegevens die de aanvrager zelf invult.³²

Informatieplicht

De initiatiefnemer wordt ook geholpen door de overheid, die een aanvrager zo goed mogelijk moet informeren over andere benodigde besluiten voor zijn activiteit. In de praktijk wordt wel eens de vraag gesteld of gemeenten, bezorgd over mogelijk negatieve effecten van activiteiten op de natuur, een quick scan of Aeries-berekening mogen opvragen met de redenering dat die informatie nodig is om

de initiatiefnemer goed te kunnen informeren over andere benodigde vergunningen. Voor die redenering valt wel iets te zeggen. Hoe kan een gemeente een initiatiefnemer immers zinvol informeren over een eventueel benodigde omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, als niet bekend is of er beschermde soorten aanwezig kunnen zijn op de projectlocatie? De vraag is of de informatieplicht zover strekt. Op grond van art. 3:19 lid 1 Awb moeten bestuursorganen bevorderen dat een aanvrager in kennis wordt gesteld van andere op aanvraag te nemen besluiten waarvan het bestuursorgaan redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn voor de door de aanvrager te verrichten activiteit. In lid 2 is bepaald welke informatie in ieder geval verstrekt moet worden. Aangegeven moet worden om welke andere besluiten het gaat, welk bestuursorgaan bevoegd is die besluiten te nemen en krachtens welk wettelijk voorschrift dat gebeurt.³³ Hoewel betoogd zou kunnen worden dat inzicht nodig is in de mogelijke effecten op beschermde natuur om deze informatie te kunnen verstrekken, en dat de informatieplicht daarom een grondslag kan vormen voor het opvragen van natuuronderzoek bij de aanvrager, lijkt dit niet de bedoeling geweest te zijn van de wetgever. De bepaling betreft een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting. Dat neemt niet weg dat bij de behandeling van een (eerste) aanvraag serieus en consequent aandacht moet worden besteed aan de vraag of nog andere besluiten nodig zijn. Het ligt in de rede dat in twijfelgevallen daartoe contact wordt opgenomen met de aanvrager, maar voorgeschreven is dit niet. De reikwijdte van de verplichting is beperkt tot besluiten waarvan het bestuursorgaan ‘redelijkerwijs kan aannemen dat deze nodig zijn’. Met deze bewoordingen heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat niet zonder meer van elk bestuursorgaan kan worden verwacht dat het exact op de hoogte is van alle vastgestelde regelgeving die voorziet in op aanvraag te nemen besluiten. In de tweede plaats strekken deze woorden ertoe dat de informatieplicht niet verder reikt dan tot hetgeen redelijkerwijs uit door de aanvrager beschikbaar gestelde informatie kan worden afgeleid. Er is dus geen sprake van een ongeclausuleerde verplichting om informatie te verschaffen over andere besluiten die moeten worden aangevraagd. Volgens de toelichting betreft de informatieverplichting een service van het bestuur, die een lastenverlagend effect zal hebben voor aanvragers die meerdere besluiten nodig hebben voor de door hen beoogde activiteiten, omdat het hen zoektijd en zoekhandelingen kan besparen. Het is dan ook niet de bedoeling dat kosten voor het verstrekken van de informatie in rekening worden gebracht aan de aanvrager.³⁴ Dit alles laat zich moeilijk vertalen naar een grondslag voor het opvragen van (aanvullend) natuuronderzoek, wat voor de aanvrager in de regel

30 Art. 11.6, 11.27 en 11.116 Bal.

31 Zie hierover bijvoorbeeld de Voortgangsbijlage van 16 april 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 33118, nr. 292, p. 10 e.v.

32 Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:736.

33 Tot 1 januari 2024 was deze informatieplicht opgenomen in art. 3:19 en 3:20 Awb. De bepaling is inhoudelijk niet gewijzigd, zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35256, nr. 3, p. 34.

34 *Kamerstukken II* 2006/07, 30980, nr. 3, p. 16, 19.

juist een lastenverhogend effect zal hebben.³⁵ Aannemelijker lijkt mij dat gemeenten in geval van twijfel zullen aangeven dat mogelijk een natuurtoestemming nodig is, waarna de initiatiefnemer dit nader zal moeten onderzoeken.³⁶

Omgevingsplanactiviteit

In de praktijk spitst de vraag in hoeverre natuur nog een rol speelt bij vergunningverlening door gemeenten zich vaak toe op de reikwijdte van de beoordeling van aanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). In deze paragraaf wordt daarop ingegaan.

Onder de Wabo bestond een uitzondering op de verplichting om onlosmakelijke activiteiten gezamenlijk aan te vragen. Een initiatiefnemer kon er namelijk voor kiezen om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten in te dienen.³⁷ Er gold in dat geval geen aanhaakplicht.³⁸ Dat liet uiteraard onverlet dat wel getoetst moest worden of verlening van de omgevingsvergunning niet in strijd was met de goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke ordening is opgegaan in het nieuwe en bredere criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties', afgekort ETFAL.³⁹ Uit art. 8.0a lid 2 Bkl volgt dat een omgevingsvergunning voor een BOPA alleen wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit sluit aan bij de norm voor het omgevingsplan zelf.⁴⁰ Bij een aanvraag om een BOPA moeten de gegevens worden verstrekt die nodig zijn om de gevolgen van die activiteit te beoordelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁴¹

Voor de vraag of in het kader van ETFAL ook getoetst mag worden op natuuraspecten en daarvoor onderzoek mag worden opgevraagd, is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2020 mogelijk relevant. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het beschermen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden aangemerkt kan worden als een ruimtelijk relevant belang, dat meegenomen mag worden bij de beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. De uitspraak had betrekking op de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen waarmee zandwinning in het IJsselmeer mogelijk gemaakt zou worden. De raad had het plan niet vastgesteld, omdat de zandwinning negatieve gevolgen zou hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied IJsselmeer en zou leiden tot een afname van foerageer- en rustgebied van vogels. De appellant betoogde dat deze weigeringsgrond geen stand kon houden, omdat onderzoek uitwees dat de zandwinning geen significante effecten zou hebben op het Natura 2000-gebied. Het college van gedeputeerde staten had ook een verklaring van geen bedenkingen met die strekking afgegeven. Volgens de appellant mocht de raad niet komen tot een andere waardering over de aantasting van het Natura 2000-gebied dan de waardering die het college van gedeputeerde staten op grond van de (toen nog) Wet natuurbescherming had gemaakt.

De raad mocht andere, strengere, normen hanteren dan de provincie, mits deugdelijk onderbouwd

De Afdeling volgde dit standpunt niet en oordeelde dat de raad het plan vanwege de negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen – ook al zouden die niet significant zijn – in strijd met een goede ruimtelijke ordening kon achten. De raad mocht andere, strengere, normen hanteren, mits deugdelijk onderbouwd. Die onderbouwing had de raad gegeven, waarbij betekenis toekwam aan het feit dat in het beleid van de gemeente was vastgelegd dat de raad zich het belang bij behoud en ontwikkeling van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied IJsselmeer in het bijzonder aantrok.⁴² Deze uitspraak laat zien dat de raad met het oog op de goede ruimtelijke ordening strengere natuurbeschermingseisen mocht hanteren dan die uit de natuurregelgeving voortvloeiden en een eigen afweging mocht maken over de aanvaardbaarheid van mogelijke effecten op Natura 2000. Het lijkt logisch dat in het kader van ETFAL, waarin de goede ruimtelijke ordening is opgegaan, dan eveneens ruimte zou moeten bestaan voor een eigen, aanvullende afweging. Het oogmerk van deze afweging is dan de evenwichtige toedeling van functies en locaties en niet de beoordeling van de natuurvergunningplicht. Een goede onderbouwing voor een dergelijke afweging, bij

35 Zie over de reikwijdte van de informatieplicht onder meer J. Robbe, 'De informatieplicht in de Wet samenhangende besluiten Awb', STAB 2008, afl. 3, p. 8-12; A.Z.R. Koning, 'Informer en coördineren met de Wet samenhangende besluiten (II)', TBR 2009/68; T. Barshini, 'Een queeste naar een balans tussen flexibiliteit en bundeling', TO 2021, nr. 2.

36 Voor wat betreft de stikstofeffecten van activiteiten kan er nog op worden gewezen dat initiatiefnemers bij het verrichten van bepaalde bouwen sloopwerkzaamheden maatregelen moeten treffen om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken (art. 7.19a Besluit bouwen leefomgeving (Bbl)). Een beschrijving van de maatregelen om aan deze verplichting te voldoen moet aan het bevoegd gezag worden verstrekt, gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of de bouw- of sloopmelding (art. 7.5c Bbl). Volgens de toelichting strekt deze bepaling echter niet zo ver dat bij elk project de verwachte emissiereductie door het treffen van emissiebeperkende maatregelen moet worden berekend (NvT bij het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering, Stb. 2021, 287, p. 51).

37 Art. 2.7 lid 1 Wabo (oud).

38 ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2229.

39 Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 465.

40 Een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend als de activiteit voldoet aan de binnenplanse beoordelingsregels, zie art. 8.0a lid 1 Bkl. Vanwege art. 22.281 van de bruidsschat, waarmee de wetgever voor de binnenplanse afwijkingsregeling een neutrale overgang naar het nieuwe stelsel heeft willen borgen, zal in veel gevallen ook bij deze omgevingsplanactiviteiten nog enige tijd getoetst moeten worden aan ETFAL. Hierop wordt in dit artikel niet nader ingegaan.

41 Art. 7.207b lid 2 Omgevingsregeling.

42 ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3071. Zie ook rb. Midden-Nederland 19 april 2023, ECLI:NL:RBME:2023:1825.

voorkeur steunend op verankerd beleid, is daarvoor dan uiteraard wel vereist.

Een aanvraag voor een BOPA moet behalve aan de ETFAL ook getoetst worden aan een aantal andere beoordelingsregels, waaronder instructieregels en instructies.⁴³ Voor zover natuurgerelateerde informatie nodig is om te beoordelen of aan deze regels wordt voldaan, zal de aanvrager die moeten aanleveren.

Uit jurisprudentie onder de Wabo volgde ook dat het college van B&W een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan niet mocht verlenen indien en voor zover het op voorhand redelijkerwijs had moeten onderkennen dat het natuurbeschermingsregime aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond.⁴⁴ Voorstelbaar is dat natuuronderzoek nodig kan zijn om hier een oordeel over te kunnen vellen. Het betreft hier wel een terughoudende toets die niet zover gaat dat inhoudelijk beoordeeld moet worden of een natuurvergunning verleend kan worden.

Stedelijk groen

Stedelijk groen is niet alleen prettig voor mensen, maar ook voor een veelheid aan soorten. Dat kan gaan om algemene soorten die voorkomen in stadsbiotopen, maar ook om soorten die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn strikt beschermd moeten worden, zoals vleermuizen en vogels. Stedelijk groen heeft dan ook meerwaarde voor de biodiversiteit, waarbij de mate waarin die meerwaarde optreedt afhangt van verschillende factoren. Zo is niet alleen de hoeveelheid groen van belang, maar bepaalt ook de kwaliteit ervan in hoeverre het groen functioneel is voor specifieke soorten. Vergroening van steden heeft nog veel meer voordelen, bijvoorbeeld op het vlak van klimaat, gezondheid en economie. In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het opnemen van eisen voor groen in de openbare ruimte.⁴⁵ Deze onderzoeken hebben onder meer geresulteerd in een Handreiking Groen in en om de stad, waarin gemeenten en provincies handvatten worden geboden om groen gelijkwaardig aan andere thema's binnen het ruimtelijk domein mee te nemen in planvorming.⁴⁶

De ontwikkeling van stedelijk groen is ook één van de onderwerpen uit de Europese Natuurherstelverordening.⁴⁷ In de Europese Natuurherstelverordening, die sinds 18 augustus 2024 van kracht is, worden hersteldoelen en -verplichtingen geformuleerd om gedegradeerde ecosystemen in de EU weer in een goede staat te brengen. Dit is niet alleen van belang voor het behalen van de biodiversiteitsdoelstellingen, maar ook voor de bestrijding van klimaatverandering en de verbetering van de voedselzekerheid. De verordening richt zich op verschillende typen ecosystemen, waaronder stedelijke ecosystemen.

Na 2030 is stand still in stedelijke ecosystemen dus niet meer voldoende, maar moet sprake zijn van een stijgende trend

De verplichtingen met betrekking tot stedelijke ecosystemen vallen uiteen in twee fasen: een eerste fase voor de periode tot eind 2030 en een tweede fase voor de periode daarna. Uiterlijk op 31 december 2030 moeten de Europese lidstaten verzekeren dat er geen nettoverlies is in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden in vergelijking met 2024. Voor deze periode geldt dus een stand still-benadering, waarbij het mogelijk lijkt om verlies in het ene ecosysteem te compenseren in het andere. De verplichting richt zich immers op de totale nationale oppervlakte groen in stedelijke ecosysteemgebieden en niet op elk stedelijk ecosysteem afzonderlijk. Als voor deze benadering wordt gekozen, dan vraagt dat om coördinatie op bovengemeentelijk en waarschijnlijk op landelijk niveau. Voor de periode ná 2030 moeten lidstaten zorgen voor: i) een toenemende trend in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte in stedelijke ecosysteemgebieden, en ii) een toenemende trend in de stedelijke boomkroonbedekking in elk stedelijk ecosysteemgebied, totdat een bevredigend niveau is bereikt. Na 2030 is stand still dus niet meer voldoende, maar moet sprake zijn van een stijgende trend. Daarbij valt op dat de verplichting ten aanzien van stedelijke groene ruimte (wederom) wordt gerelateerd aan de totale nationale oppervlakte, terwijl de toename van de stedelijke boomkroonbedekking in elk stedelijk ecosysteemgebied moet worden gerealiseerd. Om te weten waar de verplichtingen moeten worden gerealiseerd is de precieze begrenzing van een stedelijk ecosysteem dus van belang. Wellicht nog belangrijker is dat bepaald moet worden wat het 'bevredigende niveau' is waarnaar ná 2030 moet worden toegewerkt en wanneer dit moet worden bereikt.

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe precies invulling zal worden gegeven aan de opgave ten aanzien van stedelijk groen. Duidelijk is wel dat gemeenten hierin een prominente

⁴³ Art. 8.0b, 8.0c, 8.0d en 8.0e Bkl.

⁴⁴ Bijvoorbeeld ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034, ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3624.

⁴⁵ Zie R.P.H. Snep & C.M. Goossen, 'Groennormen voor de stad en omgeving. Een verkenning vanuit de wetenschap', Wageningen Environmental Research, Wageningen, december 2022, rapport 3219; C. Veerkamp, M. Schoonenberg, F. van Rijn & T. Dassen, 'Natuur in en om de stad – van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving', Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2023.

⁴⁶ Handreiking Groen in en om de stad. Systematiek en richtlijnen voor de borging van Groen in en om de stad, mei 2024. Deze Handreiking kwam voort uit de programmatische aanpak Groen in en om de stad.

⁴⁷ Verordening (EU) 2024/1991 van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869, PbEU L152 29 juli 2024.

rol zullen (moeten) spelen. In een Kamerbrief van 5 maart 2025 gaf minister Keijzer bijvoorbeeld aan dat gemeenten primair aan zet zijn om te zorgen voor voldoende stedelijk groen in de fysieke leefomgeving en dat ook de verantwoordelijkheid voor de financiering daarvan bij gemeenten ligt.⁴⁸ Mede gelet op alle andere opgaven waar gemeenten voor staan en de beperkte beschikbaarheid van mensen en financiële middelen, is het de vraag in hoeverre gemeenten deze opgave kunnen oppakken. Het Rijk ziet voor zichzelf met name een faciliterende rol, waarbij lokale overheden worden ondersteund bij de aanpak van de groenopgave in en om bebouwd gebied. Daarvoor wordt verwezen naar de al genoemde Handreiking Groen in en om de stad. In de Kamerbrief wordt ook aangegeven dat het kabinet (voorlopig in ieder geval) niet kiest voor een landelijke groennorm.⁴⁹

Tot slot

Hoewel de onlosmakelijke samenhang zoals deze onder de Wabo gold is komen te vervallen, zijn gemeenten en natuur uiteraard (nog steeds) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Gemeenten kennen de lokale situatie en kunnen een belangrijke rol vervullen bij het voldoen aan natuuropgaven, onder meer door natuurbehoud en -herstel mee te nemen in de gemeentelijke visies en programma's en door te sturen op vergroening van de openbare ruimte. Door de natuur te versterken kan (hopelijk) ook ruimte worden gecreëerd voor allerlei andere opgaven, zoals wonen en de energietransitie. In hoeverre natuur nog een rol kan spelen bij

omgevingsvergunningverlening door gemeenten zal moeten blijken uit nadere jurisprudentie. Ondertussen gaan er al wel stemmen op om de onlosmakelijke samenhang weer terug te brengen, hoewel niet noodzakelijkerwijs vanuit het perspectief van natuurregelgeving. Zo benoemen Boeve en Groothuijse, in een recente paper over regeldruk in het omgevingsrecht, dat het schrappen van de eis van onlosmakelijke samenhang wel eens zou kunnen leiden tot vertraging en minder samenhangende besluitvorming.⁵⁰ Met het oog op de snelheid van woningbouwprocedures geven zij in overweging om het loslaten van de onlosmakelijke samenhang te heroverwegen. In het eerste reflectierapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet, 'In werking, maar onderbenut', wordt ook ingegaan op het vervallen van het onlosmakelijkheidsvereiste en wordt aandacht gevraagd voor zorgen over mogelijke gevolgen voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het tijdig beoordelen van de effecten van activiteiten op de natuur. Van belang lijkt mij in ieder geval dat de beoordeling van natuureffecten niet tussen wal en schip belandt en dat ervoor wordt gewaakt dat natuuronderzoek nog steeds en tijdig plaatsvindt om verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen.

Dit artikel is afgesloten op 7 mei 2025.

Over de auteur

Mr. W. (Wienke) Zwier
Advocaat bij AKD.

⁴⁸ Kamerstukken II 2024/25, 34682, nr. 212.

⁴⁹ Daarvoor werd door verschillende partijen wel gepleit, zie bijvoorbeeld Natuur & Milieu en Sweco Nederland, 'Tekort aan groen in Nederlandse steden. Onderzoek naar de verstening van Nederlandse gemeenten', december 2024, en de Brief van ANWB, Aedes, Beweegalliantie, Bouwend Nederland, Natuur & Milieu, NEPROM, NOC*NSF, Vogelbescherming Nederland en WoningbouwersNL van 27 augustus 2024, beschikbaar via <https://stadszaken.nl/artikel/6603/brede-oproep-tot-integrale-groennorm-gelijk-speelveld-voor-iedereen>. De VNG is geen voorstander van een landelijke norm, maar wel van groennormen op lokaal niveau, <https://vng.nl/nieuws/vng-stelt-standpunt-eu-natuurherstelwet-vast>

⁵⁰ M. Boeve en F. Groothuijse, 'Regeldruk in het omgevingsrecht: beheers het onuitroeibare', *Parlement & Wetenschap*, 5 maart 2025.