



Delft University of Technology

No net land take en het voorstel voor een EU-richtlijn bodemmonitoring Een Europese rem op ruimtebeslag?

Boeve, Marlon

Publication date
2024

Document Version
Final published version

Published in
Vastgoedrecht

Citation (APA)

Boeve, M. (2024). No net land take en het voorstel voor een EU-richtlijn bodemmonitoring: Een Europese rem op ruimtebeslag? *Vastgoedrecht*, 2024(2), 25-29. Article 8.

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.

No net land take en het voorstel voor een EU-richtlijn bodemmonitoring. Een Europese rem op ruimtebeslag?



8

Het voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht geeft uitwerking aan het Europese doel voor 'no net land take' tegen 2050. Dit artikel bespreekt het richtlijnvoorstel, in het bijzonder de voorstellen ten aanzien van de beperking van het ruimtebeslag, en de mogelijke betekenis hiervan voor het nationale omgevingsbeleid en regelgeving.

1. Inleiding

Na een decennialang ruimtelijkeordeningsbeleid waarbij de pijlen vooral waren gericht op gebiedsontwikkeling in of aan de rand van het stedelijk gebied,¹ lijkt op nationaal niveau de deur steeds verder uitdrukkelijk open te staan voor nieuwe bouwlocaties buiten het stedelijk gebied. Zo ontvingen GS van Zuid-Holland recent een brief van de Minister van BZK waarin zij worden gemaand om de in het provinciale beleid voorgestelde beperkingen op buitenstedelijk bouwen op te heffen. Het beperken van bouw mogelijkheden in buitenstedelijk gebied is in deze tijd van woningnood ongewenst, aldus de minister.² Ook de uitgangspunten van de 'ladder voor duurzame verstedelijking' waarmee een zorgvuldig ruimtegebruik wordt gestimuleerd, staan enigszins onder druk. In het voorstel versterking regie volkshuisvesting wordt voorgesteld de toepassing van de ladder te beperken tot woningbouwprojecten van ten minste 50 woningen. Dit zou eenvoudiger ruimte moeten bieden voor 'elk dorp een straatje erbij'.³

Op Europees niveau is er vanuit een ecosysteembenadering en de daarvoor benodigde gezonde bodems juist aandacht voor een beperking van het ruimtebeslag door verstedelijking. Ruimtebeslag en afdekking van de bodem kunnen leiden tot het verlies aan ecosysteemdiensten – zoals voedselvoorziening, waterkringloop

of biodiversiteit en koolstofopslag – waardoor steden kwetsbaarder zijn voor overstromingspieken en 'hitte-eiland'-effecten.⁴ Het voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht⁵ geeft onder meer uitwerking aan het Europese doel voor 'no net land take' tegen 2050, waarbij de idee is dat verder ruimtebeslag zo veel mogelijk wordt beperkt en het verlies van bodemcapaciteit bij ruimtebeslag zo veel mogelijk wordt gecompenseerd door teruggave van andere gronden aan natuur of landbouw.

In deze bijdrage ga ik in op dit richtlijnvoorstel, in het bijzonder de voorstellen ten aanzien van de beperking van het ruimtebeslag, en de mogelijke betekenis hiervan voor het nationale omgevingsbeleid en regelgeving.

2. Voorstel richtlijn bodemmonitoring en -veerkracht

2.1. Achtergrond

Anders dan de kwaliteit van de lucht en het water is de gezondheid en duurzaamheid van de Europese bodems een onderwerp dat met ups en downs in de belangstelling staat van de Europese wetgever. Zo is een voorstel voor een EU-kaderrichtlijn bodem uit 2006, waarmee werd beoogd een kader te bieden voor het garanderen van de bescherming van de bodem, na lange onderhandelingen weer ingetrokken, met name met het oog op het subsidiariteitsbeginsel.⁶ Ook in dit voorstel was er al aandacht voor 'stedelijke expansie' en de daarmee gepaard gaande 'bodemafdekking'. Zo bevatte het richtlijnvoorstel een verplichting voor de lidstaten om met het oog op het in stand houden van de bodemfuncties passende maatregelen te nemen om bodemafdekking te beperken of, wanneer bodemafdekking nodig is, de effecten daarvan te temperen.⁷ In de considerans van het richtlijnvoorstel werd als voorbeeld van een passende maatregel gegeven 'de sanering van voormalige industrieterreinen, waardoor minder snel gebruik hoeft te worden gemaakt van de resterende nog ongebruikte terreinen'.⁸ In de *Roadmap to a Resource Efficient Europe*

* Prof. mr. dr. M.N. Boeve is hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair docent omgevingsrecht bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

1. Zie voor de inzet van het zogenoemde bundelingsbeleid van functies reeds de Structuurschets stedelijke gebieden van 1983 (*Kamerstukken II* 1984/85, 18048, nr. 1-2) en de voortzetting van dit beleid in onder meer de VINEX en de Nota Ruimte.

2. Brief Minister van BZK van 6 maart 2024, Woningbouwopgave Zuid-Holland, o.a. beschikbaar via: pzh.notubiz.nl/document/13897054/1/Brief+MBZK+aan+GS+ZH+over+woningbouwafspraken+ZH.

3. Voorstel tot wijziging van art. 5.129g Bkl, Ontwerpbesluit Versterking regie volkshuisvesting, open.overheid.nl/documenten/4ac4b293-df39-45c8-a034-26d7f4ec16f7/file.

4. Zie o.a. EU-bodemstrategie, COM(2021) 699 final, p. 9 en considerans voorstel richtlijn bodemmonitoring, overweging 30.

5. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bodemmonitoring en -veerkracht (richtlijn bodemmonitoring) van 5 juli 2023, COM(2023) 416 final.

6. Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG, COM(2006) 232. Het voorstel is op 21 mei 2014 officieel ingetrokken (*PbEU* 2014, C-153/3 en C-163/15).

7. Art. 5 richtlijnvoorstel uit 2006.

8. Considerans richtlijnvoorstel uit 2006, overweging 13.

uit 2011 kreeg de aandacht ten aanzien van ruimtebeslag een concrete doelstelling, namelijk het afbouwen van het netto ruimtebeslag naar nul tegen 2050, ook wel aangeduid als *no net land take*.⁹ Op EU-niveau waren er echter vervolgens geen juridische verplichtingen die invulling gaven aan deze doelstelling ten aanzien van ruimtebeslag of bodemafdekking.

Ruim tien jaar later is deze doelstelling weer volop in de belangstelling komen te staan door de publicatie van de EU-bodemstrategie voor 2030 en de daarin aangekondigde EU-richtlijn bodemgezondheid.¹⁰ Deze strategie is onderdeel van een pakket aan beleidsstrategieën in het kader van de Europese Green Deal waarin de gezondheid van de bodem een belangrijk speerpunt is.¹¹ Uit monitoring blijkt dat het met de gezondheid van de bodem in de Europese Unie niet al te best is gesteld. Zo laat bijvoorbeeld het EU Soil Health Dashboard zien dat zo'n 60% tot 70% van de Europese bodems niet in 'gezonde' staat verkeren.¹² Dit betreft zowel vervuiling als afdekking van de bodem.

In de EU-bodemstrategie worden verschillende acties voor de lidstaten geformuleerd om de doelstelling van *no net land take*, oftewel een toestand zonder netto-ruimtebeslag, tegen 2050 te bereiken. Daarbij gaat het vooral om het vaststellen van eigen nationale, regionale en lokale tussendoelstellingen ter vermindering van het nettoruimtebeslag tegen 2030 en monitorings- en verslagverplichtingen. Ook wordt genoemd het toepassen van een 'hiërarchie in de ruimtelijke ordening' waarbij (1) ruimtebeslag en bodemafdekking zo veel mogelijk wordt vermeden; (2) indien dit niet mogelijk is, de in beslag genomen bodem of afgedekte bodem opnieuw wordt hergebruikt, bijvoorbeeld door ruimtelijke verdichting, slopen van gebouwen of bodemsanering; (3) indien stap 1 en 2 niet mogelijk zijn, ruimtebeslag te beperken door bodem in een slechtere toestand te gebruiken en bedekken (en niet de gezonde of vruchtbare grond) en (4) tot slot mitigerende en compenserende maatregelen toe te passen, zoals infiltratie en opvang van regenwater en groene daken en groene gebouwen.¹³ De vraag was hoe deze 'acties' zouden worden uitgewerkt in de in de EU-bodemstrategie aangekondigde EU-richtlijn bodemgezondheid.¹⁴

2.2. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring ten aanzien van ruimtebeslag

De titel van het op 5 juli 2023 door de Commissie gepresenteerde richtlijnvoorstel 'bodemmonitoring- en

veerkracht' – en dus niet 'bodemgezondheid' zoals in de EU-bodemstrategie werd aangekondigd – verradt al enigszins dat de nadruk in het richtlijnvoorstel ligt op de monitoring van de bodemgesteldheid in de EU. Het richtlijnvoorstel heeft als langetermijndoelstelling het bewerkstelligen van 'gezonde bodems tegen 2050'.¹⁵ Er is expliciet geen verplichting opgenomen om tegen 2050 gezonde bodems te bereiken of om tussentijdse streefdoelen vast te stellen,¹⁶ maar wel voorziet het voorstel in een evaluatiemoment na zes jaar, waarna alsnog de voorschriften van de richtlijn kunnen worden aangevuld of aangescherpt.¹⁷ Het betreft dus een gefaseerde aanpak, waarbij in de eerste fase de nadruk ligt op het tot stand brengen van een samenhangend kader voor bodemmonitoring en het beoordelen van de bodemgesteldheid. Ook bevat het richtlijnvoorstel eisen om maatregelen te treffen voor o.m. duurzaam bodembeheer. Nadat de eerste analyse van de Europese bodems beschikbaar is, zal de Commissie in een tweede fase, na evaluatie zo nodig een herziening van de richtlijn voorstellen.¹⁸ De weinig juridisch bindende insteek van het richtlijnvoorstel heeft geleid tot een wisselende ontvangst. Zo geeft het European Environmental Bureau aan: 'New Soil Law offers glimmer of hope for EU soils but lacks teeth', waarbij vooral het gebrek aan juridisch bindende doelstellingen en verplichte plannen of programma's wordt benoemd.¹⁹ Nederland vraagt daarentegen juist om meer flexibiliteit op bepaalde onderdelen.²⁰

De kernbepalingen van het richtlijnvoorstel zien op de monitoring en evaluatie van de bodemgezondheid (hoofdstuk II), duurzaam bodembeheer (hoofdstuk III) en de aanpak van verontreinigde locaties (hoofdstuk IV). In deze bijdrage wil ik vooral de verplichtingen met betrekking tot het (terugbrengen van het) ruimtebeslag bespreken. Belangrijk daarbij is wat moet worden verstaan onder 'ruimtebeslag'. Het PBL maakte eerder in een 'quick scan' naar aanleiding van de EU-bodemstrategie al duidelijk dat de keuze voor een kwantitatieve of een kwalitatieve benadering van het begrip 'ruimtebeslag', een groot verschil zou uitmaken voor de impact van de *no net land take*-EU-doelstelling voor Nederland.²¹ Enkele definities uit art. 3 van het richtlijnvoorstel zijn hiervoor van belang. Hierbij volg ik de Nederlandse vertaling zoals gepubliceerd op eur-lex, die soms wel ietwat wonderlijk is. Ten eerste verstaat het richtlijnvoorstel onder 'ruimtebeslag' het volgende: 'de omzetting van natuurlijk en halfnatuurlijk landschap in kunstmatig land'.²² Daarbij is 'natuurlijk landschap' omschreven als

9. Mededeling van de Commissie, Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, COM(2011) 571 final, o.a. par. 4.6.

10. Mededeling van de Commissie van 17 november 2021, EU-bodemstrategie voor 2030 – Profiteren van de voordelen van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat, COM(2021) 699 final.

11. Andere relevante beleidsstrategieën zijn o.m. de EU-biodiversiteitsstrategie, COM(2020) 380 final en het EU-actieplan Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul, COM(2021) 400 final.

12. Te raadplegen via: esdac.jrc.ec.europa.eu/esdacviewer/euso-dashboards/.

13. EU-bodemstrategie voor 2030, p. 10–11.

14. Zie ook M.N. Boeve, 'No net land take' of net niks?, TO 2023, afl. 1.

15. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 1 lid 1 en considerans onder 23.

16. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, considerans onder 23.

17. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 24.

18. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, considerans onder 23.

19. eeb.org/new-soil-law-offers-glimmer-of-hope-for-eu-soils-but-lacks-teeth/.

20. Zie par. 2.3.

21. PBL, Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland, 23 januari 2023, beschikbaar via pbl.nl.

22. Art. 3 onder 17 richtlijnvoorstel.

‘een gebied waar menselijke activiteiten de primaire ecologische functies en soortensamenstelling niet wezenlijk hebben gewijzigd’ (onder 14) en ‘halfnatuurlijk landschap’ als ‘een gebied waar ecologische assemblages wezenlijk door menselijke activiteiten zijn gewijzigd wat hun samenstelling, evenwicht of functie betreft, maar dat een potentiële hoge waarde behoudt in termen van biodiversiteit en de ecosysteemdiensten die het levert’ (onder 15). Vervolgens is ‘kunstmatig land’ gedefinieerd als ‘land dat wordt gebruikt als platform voor bouw en infrastructuur, als directe bron van grondstoffen of als archief voor historisch erfgoed ten koste van het vermogen van de bodem om andere ecosysteemdiensten te leveren’ (onder 16). Een omschrijving van ‘nettoruimtebeslag’ (oftewel *net land take*) wordt in de bijlage bij het richtlijnvoorstel gegeven. Dit betreft ‘ruimtebeslag minus negatief ruimtebeslag’, waarbij ‘negatief ruimtebeslag’ wordt omschreven als ‘de omzetting van kunstmatig land in natuurlijk of halfnatuurlijk landschap’.²³ Om het nettoruimtebeslag te berekenen mogen dus verstedelijkte gronden die weer worden ‘teruggegeven’ aan natuur of landbouw worden afgetrokken van het totale ruimtebeslag. Hoewel deze definities lijken aan te sluiten bij gangbare omschrijvingen, blijven er mijns inziens onduidelijkheden bestaan aangezien ze weinig zijn uitgewerkt. Zo zullen woningbouw, infrastructuur en industrieterreinen onder het begrip ‘kunstmatig land’ vallen, maar of bijvoorbeeld sportvelden of hernieuwbare energielocaties zoals zonneakkers ook aan deze omschrijving voldoen is mijns inziens (nog steeds) de vraag.²⁴ Dit is van belang gelet op de hierna te bespreken beginselen ten aanzien van de mitigatie en compensatie van ruimtebeslag zoals opgenomen in art. 11 van het richtlijnvoorstel.

In het kader van de monitoring staan de lidstaten aan de lat om op hun gehele grondgebied zogenoemde ‘bodemdistricten’ af te bakenen, waarbij één bevoegde autoriteit wordt aangewezen.²⁵ Daarbij kan rekening worden gehouden met ‘bestaande bestuurlijke eenheden’.²⁶ In elk bodemdistrict moet vervolgens niet alleen de gezondheid van de bodem, maar ook het ruimtebeslag worden gemonitord.²⁷ Daarvoor worden in de bijlage bij het richtlijnvoorstel indicatoren voor ruimtebeslag en bodemafdekking gegeven.²⁸

De kernbepaling ten aanzien van het ruimtebeslag is opgenomen in art. 11 van het richtlijnvoorstel ‘beginselen van mitigatie van ruimtebeslag’. In deze bepaling is de eerder in de EU-bodemstrategie genoemde ruimtelijke-

ordeningshiërarchie te herkennen. Voorgeschreven is dat de lidstaten bij ruimtebeslag ervoor zorgen dat ‘het verlies van het vermogen van de bodem om meerdere ecosysteemdiensten te leveren, waaronder voedselproductie, zoveel als technisch en economisch mogelijk is te vermijden of te beperken (...)’, door ‘het door het ruimtebeslag getroffen gebied zoveel mogelijk te beperken’, ‘gebieden te selecteren waar het verlies van ecosysteemdiensten tot een minimum zou worden beperkt’ en ‘bij ruimtebeslag de negatieve gevolgen voor de bodem tot een minimum te beperken’.²⁹ Ook bevat art. 11 een compensatiebepaling: de lidstaten moeten er bij ruimtebeslag voor zorgen ‘het verlies van bodemcapaciteit om meerdere ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te compenseren’.³⁰ Deze beginselen van vermindering of beperking en compensatie van ruimtebeslag moeten de lidstaten volgens de aanhef van art. 11 ‘in acht nemen’.

2.3. Reactie Nederland op het richtlijnvoorstel

Nederland onderschrijft de doelstellingen van het richtlijnvoorstel bodemmonitoring, maar voorziet wel dat bepaalde onderdelen van het voorstel voor de Nederlandse situatie niet werkbaar zijn.³¹ Hoewel er ook op andere punten zorgen zijn,³² zijn de voor het ruimtebeslag relevante bepalingen een belangrijk aandachtspunt. Zo zouden enkele definities preciezer moeten worden omschreven en levert de noodzakelijke aanwijzing van ‘bodemdistricten’ volgens de regering onder meer spanning op met de decentralisatie van bodemtaken onder de Omgevingswet en een grote administratieve uitvoeringslast bij decentrale overheden.³³ Ook is de kwantitatieve insteek bij de monitoring van ruimtebeslag een punt waar in de onderhandelingen aandacht voor zal worden gevraagd. Nederland zou liever een meer kwalitatieve insteek zien. De mitigatie- en compensatiebeginselen zoals opgenomen in art. 11 van het richtlijnvoorstel zijn echter belangrijke(re) discussiepunten. Het compensatieprincipe zou volgens de regering moeten worden geschrapt.³⁴ De toelichting hierop is summier: ‘het voorgestelde streven naar compensatie bij bodembedekking (het mitigatieprincipe) (...) gaan verder dan nodig omdat deze maatregelen te weinig ruimte overlaten voor de lidstaten om rekening te houden met de specifieke situatie in een lidstaat’.³⁵ Ook wil de regering duidelijkheid over de vraag in hoeverre de mitigatieprincipes voor ruimtebeslag moeten worden getoetst bij individuele besluiten, zoals vergunningverlening of pro-

23. Bijlage I bij het richtlijnvoorstel bodemmonitoring.

24. Zie over deze twijfelgevallen eerder ook PBL, Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland, 23 januari 2023, p. 17.

25. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 4 lid 2 en art. 5.

26. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 4 lid 2.

27. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 6 lid 2.

28. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 6 lid 3 jo. art. 7 lid 1 jo. bijlage I.

29. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 11 onder a.

30. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 11 onder b.

31. BNC fiche richtlijn bodemmonitoring en veerkracht, o.a. *Kamerstukken I 2023/24*, 36397, B, p. 7 e.v.

32. Zoals het volgens het richtlijnvoorstel te hanteren principe van ‘one out all out’ bij het bodemmonitoringssysteem, waardoor een bodem alleen als gezond wordt beoordeeld als deze alle van nature aanwezige bodemeigenschappen kan vervullen. Dit principe zou volgens Nederland moeten worden geschrapt, *Kamerstukken I 2023/24*, 36397, B, p. 9.

33. *Kamerstukken I 2023/24*, 36397, B, p. 8.

34. Richtlijnvoorstel bodemmonitoring, art. 11 onder b.

35. *Kamerstukken I 2023/24*, 36397, B, p. 10 en 14.

jectbesluiten. Nederland staat afwijzend tegenover een dergelijke toetsing bij concrete gevallen.³⁶

Op dit punt geeft het richtlijnvoorstel inderdaad weinig uitwerking. Daarmee is er mijns inziens ruimte aan de lidstaten gelaten om de eigen vorm en middelen te kiezen om te voldoen aan de mitigatiebeginselen van ruimtebeslag en lijkt er geen verplichting om de mitigatieprincipes rechtstreeks te toetsen bij individuele besluiten. De te treffen maatregelen zijn aan de lidstaten zelf, mits het beoogde resultaat (zo veel mogelijk mitigatie van ruimtebeslag) wordt bereikt. Bij dat laatste zit natuurlijk wel de crux.

Overigens is wel bijzonder dat in art. 11 van het richtlijnvoorstel (ruimtebeslag) sprake lijkt te zijn van maatregelen op het terrein van 'ruimtelijke ordening', hoewel gekoppeld aan het (milieu)doel van het bereiken van gezonde bodems. Ook andere Europese milieuwetgeving heeft een onmiskenbare invloed op het nationale ruimtelijkeordeningsbeleid, zoals de Europese natuurwetgeving. Daarbij wordt echter niet de ruimtelijke ordening als zodanig gereguleerd, maar bijvoorbeeld activiteiten die significante gevolgen voor natuurgebieden hebben.³⁷ Meer dan bij andere Europese milieuwetgeving balanceert het *no net land take*-uitgangspunt van het richtlijnvoorstel bodemmonitoring tussen bodembescherming en ruimtelijke ordening.

Dit raakt de discussie over de vraag in hoeverre het richtlijnvoorstel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel van art. 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. In het BNC-fiche oordeelde de regering positief over de subsidiariteit van het voorstel. Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer oordeelden echter dat de maatregelen van het richtlijnvoorstel niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel, gelet op 'het lokale karakter en de land-specifieke oorzaken van bodemverontreiniging'. Optreden van de EU zou dan ook geen voordelen opleveren boven nationaal optreden door de lidstaten.³⁸ Dit werd in een bezwaarbrief kenbaar gemaakt aan de Europese Commissie. Aangezien niet de benodigde een derde van de nationale parlementen is gehaald (met een subsidiariteitsbezwaar) heeft dit niet geleid tot het opnieuw bezien van het voorstel door de Europese Commissie.³⁹ In een brief van 19 januari 2024 aan de voorzitter van de Tweede Kamer benadrukte de Europese Commissie dat optreden van de EU noodzakelijk is gelet op de omvang van het probleem, de grensoverschrijdende gevolgen in verband met de bodemgezondheid en de kosten om de gevolgen van ongezonde bodems te beheeren.⁴⁰ Uit het overzicht van de laatste stand van onderhandelingen over het richtlijnvoorstel blijkt overigens verder dat de zorgen die Nederland heeft over art. 11 (ruimtebeslag)

alleen door 'kleine dichtbevolkte lidstaten' worden gedeeld.⁴¹

In wat voor een vorm het richtlijnvoorstel de eindstreep gaat halen, moet dan ook nog worden afgewacht. Het wetgevingsproces vervolgt naar verwachting in april 2024 met een stemming van het Europees Parlement over het voorstel.⁴²

3. Betekenis voor het nationale omgevingsbeleid en regelgeving

De mitigatiebeginselen voor ruimtebeslag uit art. 11 van het richtlijnvoorstel zullen hun doorwerking moeten krijgen in de nationale rechtsorde. Hoewel de bepaling door de formulering enige flexibiliteit laat aan de lidstaten – het ruimtebeslag moet immers 'zoveel als technisch en economisch mogelijk' worden vermeden en beperkt en 'zo veel mogelijk' gecompenseerd – zal de implementatie van deze bepaling wel gevolgen hebben voor het nationale omgevingsbeleid, waaronder ook het ruimtelijkeordeningsbeleid. Zo zal ruimtebeslag door een verdere verstedelijking moeten worden gemotiveerd conform de eisen van de richtlijn en in veel gevallen zo veel mogelijk gecompenseerd.

De verbetering en bescherming van de kwaliteit van de bodem door onder meer de mitigatie van ruimtebeslag valt onder de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zoals bepaald in art. 1.3 Omgevingswet. Een belangrijk beleidsinstrument van de Omgevingswet is de omgevingsvisie die op de verschillende overheidsniveaus verplicht moet worden vastgesteld. De omgevingsvisie bevat onder meer de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.⁴³ De strategische beleidskeuzes ten aanzien van mitigatie van het ruimtebeslag met het oog op de bodemcapaciteit kunnen hierin worden gemaakt. Deze keuzes kunnen in programma's nader worden uitgewerkt met het oog op het bereiken van de doelstellingen.⁴⁴ Daarmee is echter nog niet juridisch geborgd dat decentrale overheden het beleid laten doorwerken in hun plan- en besluitvorming. Daarvoor zullen zo nodig andere juridisch bindende instrumenten moeten worden ingezet, zoals structieregels.

Zorgvuldig omgaan met ruimtegebruik heeft nationaal juridisch vooral vorm gekregen in de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Deze ladder dwingt de omgevingsplanwetgever tot het motiveren van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De voorkeur gaat daarbij uit naar ontwikkeling binnen het stedelijk gebied. Bij een ontwikkeling buiten het stedelijk gebied of in stedelijk groen moet worden gemotiveerd waarom niet binnen het stedelijk gebied in de behoefte

36. *Kamerstukken I* 2023/24, 36397, B, p. 10.

37. Een uitzondering is overigens art. 13 (ruimtelijke ordening) van de Seveso III-richtlijn.

38. *Kamerstukken I* 2023/24, 36397, A.

39. Dit betreft de zogenoemd 'gelekaartprocedure'. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 21501-08, nr. 936, p. 7.

40. Zie zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1127894.pdf.

41. *Kamerstukken II* 2023/24, 21501-08, nr. 936, p. 7-8.

42. [europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757627/EPRS_BRI\(2024\)757627_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757627/EPRS_BRI(2024)757627_EN.pdf).

43. Art. 3.2 Omgevingswet.

44. Art. 3.4 e.v. Omgevingswet.

kan worden voorzien.⁴⁵ Hoewel de laddertoets past bij de uitgangspunten van *no net land take*, en een verdere aantasting van de toepassing van de ladder daarmee niet voor de hand ligt, is het vertrekpunt van de ladder enigszins anders. Uitgangspunt is immers de behoefte aan verstedelijking, en duurzaam ruimtegebruik door de voorkeur voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit is anders dan het vertrekpunt van de beginselen van mitigatie van ruimtebeslag van het richtlijnvoorstel waarbij het verlies van ecosysteemdiensten van de bodem centraal staat.

De uitgangspunten van de in november 2022 verschenen Kamerbrief 'Water en Bodem Sturend' lijken beter bij de mitigatiebeginselen te passen. In deze brief geeft het kabinet aan dat het water- en bodemsysteem voortaan leidend zal zijn in de ruimtelijke ordening. Daartoe worden in de brief een groot aantal structurerende keuzes aangegeven. Zo wordt onder meer gesteld: 'we streven bij verstedelijking en infrastructuur naar zo efficiënt mogelijk gebruik van ruimte, dekken de bodem zo min mogelijk af en herstellen de bodem waar mogelijk'⁴⁶ en 'we sturen ook in bestaand bebouwd gebied op vermindering van onnodige bodemafdekking. De verstedelijkte omgeving wordt beter leefbaar als er minder hitte-stress is of wateroverlast tijdens piekbuien. Dit bereiken we door de bodem te herstellen en in te zetten op stedelijk groen.'⁴⁷ Met deze structurerende keuzes beoogt het kabinet te waarborgen dat water en bodem sturend zijn bij beleids- en besluitvorming over gebiedsontwikkelingen. De juridische borging van het 'water en bodem sturend'-beleid is echter vooralsnog zeer beperkt, waardoor er een risico is dat decentrale overheden in voorkomende gevallen andere keuzes maken.⁴⁸

Naast het vermijden of beperken van ruimtebeslag met het oog op de ecosysteemdiensten van de bodem, zal bij ruimtebeslag een eventueel verlies van die bodemcapaciteit zo veel mogelijk moeten worden gecompenseerd. Een dergelijke compensatieverplichting is, met enkele uitzonderingen zoals de 'ruimte-voor-ruimte-regeling',⁴⁹ weinig voorkomend of uitgewerkt in het nationale omgevingsrecht en zal voor een dichtbevolkt land als Nederland ook niet eenvoudig uitvoerbaar zijn. Vooral de vormgeving en juridische doorwerking zal

een puzzel zijn, waarbij onder meer van belang is dat goede criteria zullen moeten worden gevonden voor de compensatie van het verlies aan bodemcapaciteit. De toegestane functie van de grond of het aantal m² zal immers niet altijd een goede graadmeter zijn voor de kwaliteit van de bodem en de capaciteit om ecosysteemdiensten te leveren. De indicatoren voor de monitoring van de bodemgesteldheid, ruimtebeslag en bodemafdekking zoals opgenomen in de bijlage bij het richtlijnvoorstel bodemmonitoring kunnen een startpunt zijn, maar zullen nader moeten worden uitgewerkt en toegepast op de nationale situatie.⁵⁰ Daarbij komt dat de – veelal versnipperde – eigendom van de grond in Nederland een compensatieregeling compliceert. Een compensatiebepaling zal immers veelal ook gevolgen hebben voor private grondeigenaren. Hiertoe zullen naar verwachting instrumenten van grondbeleid zoals voorkeursrechten, kavelruil en onteigening moeten worden ingezet. Dit vergt bestuurlijke 'doorzettingskracht' en voldoende financiële middelen.

4. Afronding

De gezondheid van de Europese bodem is een milieuthema dat prioriteit lijkt te krijgen in de Europese Unie vanuit onder meer een oogpunt van het voorkomen van biodiversiteitsverlies, het tegengaan van klimaatverandering en het bieden van voldoende voedselzekerheid. Het daarbij behorende uitgangspunt van *no net land take* tegen 2050 heeft uitwerking gekregen in het richtlijnvoorstel bodemmonitoring. Deze uitwerking laat zien dat *no net land take* zich op het kruispunt beweegt van het ruimtelijkeordeningsbeleid en bodembescherming.

De doelstellingen en mitigatiebeginselen ten aanzien van ruimtebeslag in het richtlijnvoorstel betreffen geen 'harde' verplichtingen en bieden de nodige flexibiliteit voor de lidstaten. Dit neemt niet weg dat de implementatie van de beginselen, in het bijzonder het compensatiebeginsel bij ruimtebeslag, nog de nodige (juridische) hoofdbrekens zal opleveren in ons dichtbevolkte land, waarbij de grote maatschappelijke opgaven alle om ruimte vragen maar waarbij een goede bodemgezondheid vanzelfsprekend belangrijk is.

45. Art. 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving.

46. *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592, keuze 15.

47. *Kamerstukken II* 2022/23, 27625, nr. 592, keuze 16.

48. Zie o.a. L. van Karmenbeek & F. Groothuijse, 'Bouwbeperkingen in overstromings- en wateroverlastgevoelige gebieden: ambitieus, maar vooralsnog een wassen neus?', in: M.N. Boeve, F.A.M. Hobma & C. Verdaas, *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*, 's-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2023, p. 173 e.v.

49. Dit is een regeling die met name in verschillende provinciale omgevingsverordeningen is opgenomen, waarbij kort gezegd wordt voorzien in de mogelijkheid om onder de voorwaarde van sloop van oude agrarische bebouwing nieuwe woonbebouwing toe te staan in het buitengebied.

50. Art. 7 lid 5 van het richtlijnvoorstel gaat ook uit van de mogelijkheid van aanvullende nationale indicatoren.