

'No net land take' of net niks?

Redactioneel

Boeve, M.N.

DOI

[10.5553/TO/156850122023023001002](https://doi.org/10.5553/TO/156850122023023001002)

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Tijdschrift voor Omgevingsrecht

Citation (APA)

Boeve, M. N. (2023). 'No net land take' of net niks? Redactioneel. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2023(1), 3-4. Article 2023/1. <https://doi.org/10.5553/TO/156850122023023001002>

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.

‘No net land take’ of net niks?

Prof. mr. dr. M.N. (Marlon) Boeve*

Alsof de opgaven voor de fysieke leefomgeving de komende decennia nog niet ingewikkeld genoeg zijn, voegt toekomstige Europese bodemregelgeving daar volgens recente berichtgeving nog een extra dimensie aan toe. Zo kopte *Stadszaken* onlangs ‘Vergeet de stikstofcrisis, “No net land take” komt eraan’.¹ Achtergrond van deze berichtgeving is de voor 2023 aangekondigde uitwerking van de EU-doelstelling ‘no net land take by 2050’, door de EU in het Nederlands vertaald als ‘het tot nul terugdringen van het netto-ruimtebeslag in 2050’. Deze doelstelling is al in 2011 door de Europese Commissie geformuleerd in de Roadmap to a Resource Efficient Europe.² Na een jarenlang relatief rustig bestaan, staat deze weer volop in de schijnwerpers door de publicatie van de EU-bodemstrategie.³ Het doel van de bodemstrategie is het in een gezonde toestand brengen van alle EU-bodemecosystemen en het voldoen aan de wens dat bodem hetzelfde beschermingsniveau krijgt als water en lucht in de EU. In de strategie wordt voor 2023 een richtlijnvoorstel bodemgezondheid aangekondigd, waarin ook de doelstelling van ‘no net land take’ een plek lijkt te krijgen.⁴ De beoogde verplichtingen zijn vooralsnog vrij ‘zacht’, het zou gaan om het vastleggen van eigen (tussen)streefdoelen voor 2030 en monitoring en verslag-

legging over de voortgang in de richting van de doelstelling.⁵

Wat precies moet worden verstaan onder ‘netto-ruimtebeslag’ zal worden gedefinieerd in het richtlijnvoorstel. Gebruikelijke omschrijvingen geven, kort gezegd, aan dat het gaat om de toename van het ruimtebeslag door met name verstedelijking waarbij landbouw, bos en natuurgronden verloren gaan minus de afname van het ruimtebeslag door teruggave van ‘verstedelijkte gronden’ aan natuur of landbouw.⁶ Het verlies van ruimtebeslag door verstedelijking zal dus moeten worden gecompenseerd, en wel zo dat het netto-ruimtebeslag in 2050 wordt afgebouwd tot nul. In een quickscan naar de toename van het ruimtebeslag in Nederland laat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) al overtuigend zien dat de definitie cruciaal is om de impact van de EU-doelstelling voor Nederland te kunnen bepalen. Gaat het bijvoorbeeld om een ‘kwantitatieve’ benadering, waarbij het aantal hectares grond dat van landelijk naar stedelijk transformeert wordt berekend, of betreft het een meer ‘kwalitatieve benadering’, waarbij het verlies van bodemkwaliteit centraal staat,⁷ of gaat het om een combinatie? De definiëring maakt nogal uit voor de impact. Het PBL concludeert in ieder geval dat de EU-doelstelling voor Nederland een ‘aanzienlijke uitdaging’ betekent.⁸

Dat de EU überhaupt een doelstelling formuleert op dit terrein is opmerkelijk in het licht van het subsidiariteitsbeginsel van art. 5 van het Verdrag betreffende de

* Prof. mr. dr. M.N. Boeve is hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft, universitair docent omgevingsrecht aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

1 Zie <https://stadszaken.nl/artikel/4778/vergeet-de-stikstofcrisis-no-net-land-take-komt-eraan>. Zie o.a. ook www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/pbl-ziet-aanzienlijke-gevolgen-van-eu-wet-over-ruimtebeslag.
2 Mededeling van de Commissie, Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, COM(2011)571 def.
3 Brussel 17 november 2021, COM(2021)699 final.
4 Inmiddels heeft een consultatie van de effectbeoordeling plaatsgevonden. De EU-bodemstrategie spreekt overigens in de Nederlandse vertaling over een voorstel voor een ‘Bodemgezondheidswet’. Ik ga er vooralsnog van uit dat op een richtlijn wordt gedoeld.

5 Consultatie over het richtlijnvoorstel, zie o.a. Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3531.

6 Zie o.a. EEA, Land take in Europe, www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3, vragen en antwoorden over de bodemstrategie van de EU: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/qanda_21_5917 en PBL, Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland, 23 januari 2023, p. 7, beschikbaar via pbl.nl.

7 Zo scoort landbouw lager dan stedelijk groen qua bodemkwaliteit.

8 PBL 2023.

Europese Unie (VEU). Van oudsher is ruimtelijke ordening immers een typische ‘nationale’ aangelegenheid.⁹ Een eerder voorstel voor een EU-kaderrichtlijn bodem uit 2006 is uiteindelijk door de lidstaten geblokkeerd, met name met het oog op het subsidiariteitsbeginsel.¹⁰ Dit richtlijnvoorstel bevatte onder meer een verplichting voor de lidstaten om passende maatregelen te nemen om bodemafdekking te beperken of de effecten daarvan te temperen. Bodemafdekking werd daarin gedefinieerd als ‘de permanente bedekking van het bodemoppervlak met ondoordringbaar materiaal’, een iets beperktere definitie dan ‘ruimtebeslag’. Of het nieuwe richtlijnvoorstel de subsidiariteitstoets zal doorstaan op het punt van het nettoruimtebeslag naar nul is mijns inziens dan ook zeer de vraag. Uiteindelijk is dit echter veelal een politieke keuze. Hoewel Nederland positief staat tegenover de doelstellingen van de EU-bodemstrategie voor gezonde bodems, heeft het in ieder geval al aangegeven geen voorstander te zijn van Europese verplichte doelstellingen gericht op landgebruik. ‘Het aspect van “geen netto ruimtebeslag” is niet te realiseren in een drukbevolkt land als Nederland’, aldus de Nederlandse reactie.¹¹

Daargelaten of het richtlijnvoorstel de hobbels van subsidiariteit zal nemen, kan de vraag worden gesteld in hoeverre het nationale beleid ten aanzien van verstedelijking bij deze doelstelling past. Anders dan België kent Nederland bijvoorbeeld niet een zogenaamde ‘betonstop’. Wel passen de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ en de uitgangspunten van de beleidsbrief ‘Water en bodem sturend’ bij de doelstelling. Zo is in de beleidsbrief onder meer aangegeven dat ‘gestreefd’ wordt naar een zo efficiënt mogelijk ruimtegebruik bij verstedelijking en infrastructuur en zo min mogelijk afdekking van de bodem. De vraag is natuurlijk wel in hoeverre ten aanzien van dit beleid ‘harde’ sturingsinstrumenten worden ingezet. Daarnaast worden de nationale touwtjes weer strakgetrokken ten aanzien van de woningbouw. Opvallend in het licht van de doelstelling van ‘no net land take’ is dat daarbij de focus niet alleen op binnenstedelijk bouwen ligt, er wordt ook gestuurd op buitenstedelijk bouwen, aan de randen van de stad.¹² In hoeverre de doelstelling van ‘no net land take’ overigens rekening houdt met andere ‘ruimteveragende’ doelstellingen, zoals de energietransitie, is (ook) niet duidelijk.

Focus op een doelstelling die veel discussie en interpretaties met zich mee zal brengen en in ons dichtbevolkte land als kwantitatieve norm zeer lastig uitvoerbaar is, lijkt mij echter hoe dan ook onverstandig. Het is beter de energie te richten op samenhangende keuzes ten aan-

zien van de grote ruimtelijke opgaven die voorliggen, waarbij een goede bodemgezondheid vanzelfsprekend een belangrijke is.

9 Hoewel de indirecte invloed van het EU-recht op de Nederlandse ruimtelijke ordening vanzelfsprekend onmiskenbaar is, zoals alleen de uitvoering van de Habitatrichtlijn al laat zien.

10 COM(2006)232. Het voorstel is op 21 mei 2014 officieel ingetrokken (PbEU 2014, C 153/3 en C 163/15).

11 Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3531.

12 Ministerie van BZK, Plan van aanpak woningbouw, p. 6. Het is overigens maar de vraag of binnenstedelijk bouwen vanuit een oogpunt van bodemgezondheid altijd de beste oplossing is.