

Europese Bodemstrategie voor 2030 vervolgd

Europees bodembeleid volop in beweging

Het kan niemand in de bodemwereld ontgaan zijn: er is een nieuwe Europese Bodemstrategie 2030. Deze bevat ook een opmaat naar de Wet bodemgezondheid (Soil Health Law), en dat is toch opmerkelijk na het falen in 2006 om een Kaderrichtlijn bodem in te voeren.

Door: Michiel Rutgers, Margot de Cleen en Nele Bal (redactie Bodem)

Zoals gemeld in Bodem 1 van 2022¹ staat de Bodemstrategie voor een brede aanpak, gericht op het realiseren van gezonde bodems tegen 2050. Dit is uiteraard onderdeel van de Green Deal en zal bijdragen aan alle grote opgaven waar de EU voor staat. In deze tweede aflevering¹ bladeren we kort terug naar 2006, en maken we vervolgens een reuzensprong naar de ontwikkelingen rond de Wet bodemgezondheid en de EU Soil Observatory (EUSO), de inhoudelijke poot in de Bodemstrategie.

KADERRICHTLIJN WATER EN KADERRICHTLIJN BODEM

In de negentiger jaren van de vorige eeuw werd het Europese waterbeleid ontwikkeld. In oktober 2000 leidde dat tot ratificatie van de Kaderrichtlijn water.² De Kaderrichtlijn water is erop gericht de kwaliteit van watersystemen te verbeteren, zoals grondwater en oppervlaktewater. Het moet de vervuiling van waterlichamen voorkomen en verminderen, duurzaam watergebruik bevorderen en de effecten van overstromingen en droogte beperken.

Na ontwikkeling van waterbeleid volgde logischerwijs het beleid voor de bodem, ook een belangrijk milieucompartiment. Een aantal ambtenaren met kennis van de bodem toog begin deze eeuw naar Brussel. Eén van hen was Niek de Wit, die in 2005 door het Ministerie van VROM gedetacheerd werd bij de Europese Commissie (EC). Niek de Wit schreef voor het tijdschrift Bodem een legendarische serie 'Berichten uit Brussel' (Figuur 1)^{3,4,5} en gaf zo een mooi inkijkje in het reilen en zeilen van de Europese ambtenarij. Er pakten zich toen al donkere wolken samen.

Staatssecretaris Van Geel van VROM gaf in een interview in hetzelfde themanummer namelijk aan geen voorstander te zijn van een Kaderrichtlijn, maar wel een Bodemstrategie op vrijwillige basis te ondersteunen.⁶ LTO-Nederland wond er geen doekjes om: de landbouwsector in Nederland zat niet op Europees bodembeleid te wachten.⁷ In de aanloop naar ratificatie van de Kaderrichtlijn sloot Nederland zich aan bij andere lidstaten die een tegenstem gingen uitbrengen, en doordat deze lidstaten een zogenoemde blokkerende minderheid vormden, verdween de tekst van de richtlijn in de bureauladen in Brussel, ondanks en-

kele verwoede pogingen van diverse lidstaten naderhand om de harde kantjes weg te slijpen. Er is sindsdien niet meer openlijk over de invoering van een Kaderrichtlijn Bodem gesproken.

EERSTE EU BODEMSTRATEGIE

In 2006 werd ook de eerste EU Bodemstrategie geratificeerd.⁸ De toekomst van de bodem was daardoor enigszins gezekerd, maar zag er toch minder florissant uit dan die voor water. Dit speelde vooral in lidstaten die nog geen eigen bodembeleid hadden ontwikkeld: slechts negen van de 27 lidstaten hadden bodembeleid, die zich vooral op bodemverontreiniging richtte.³ Acht vormen van bodembedreiging werden in de Bodemstrategie benoemd: erosie, afname van de bodemorganische-stofvoorraad, lokale en diffuse bodemverontreiniging, afdichting, compactie, afname van (bodem)biodiversiteit, verzilting en aardverschuivingen. De aanbeveling was om risicogebieden aan te wijzen en specifiek regionaal beleid te ontwikkelen voor deze bedreigingen, met uitzondering van biodiversiteit.



FIGUUR 1: COVER VAN HET THEMANUMMER OVER EUROPEES BODEMBELEID (2005, BODEM 15(6)).

EUROPESE BODEMSTRATEGIE VOOR 2030

De nieuwe EU Bodemstrategie gaat uit van het concept 'bodemgezondheid' ofwel het streven naar goede chemische, biologische en fysieke toestand en het langdurig leveren van een complete set ecosysteemdiensten.⁹ De Bodemstrategie gaat over alle bodems, zoals landbouw, natuur en de stedelijke omgeving en over grondwater.⁹ Het gaat om herstel en duurzaam gebruik van bodems, maar ook om het creëren van maatschappelijke betrokkenheid, financiële middelen, gelijke voorwaarden op de interne markt, gedeelde kennis, duurzaam beheer en monitoring. Een breed maatschappelijk draagvlak is nodig om gemeenschappelijke doelen te bereiken op het gebied van klimaat, biodiversiteit, circulaire economie, voedsel en gezondheid (zie kader en noot 1).

WETTELIJKE VERANKERING

De Bodemstrategie is ingebed in verschillende Europese trajecten (Figuur 2), waaronder uiteraard de Green Deal.¹⁰ De Bodemstrategie is zelf een opgave vanuit de Biodiversiteitsstrategie 2030 en beiden zijn ook in lijn met de Klimaatadaptatiestrategie en het Zero Pollution Action Program. In 2021 heeft de Commissie een voorstel voor de Wet natuurherstel (NRL) gedaan, gericht op herstel van ecosystemen, waar het bodemecosysteem ook onderdeel van is. De Bodemstrategie doet het voorstel om de 'Soil health law' (Wet bodemgezondheid) te implementeren parallel aan de NRL. De Commissie stelt voor om onder andere een bodempaspoort voor afgegraven bodems te onderzoeken, een definitie te geven voor het onttrekken van land, t.b.v. 'no net land take', een rapportageplicht te introduceren over de voortgang in het beheer van bodemverontreiniging en een certificaat voor grondtransacties te introduceren.



FIGUUR 2: BODEM IN DE GREEN DEAL TOONT VERBINDINGEN VAN DE EU BODEMSTRATEGIE MET ANDERE BELEIDSTERREINEN EN ACTIEPLANNEN.⁹

ACTIES

De doelen uit de Bodemstrategie vragen in een verder traject om verdere uitwerking. Het bereiken van gezonde bodems met het oog op het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven, staat steeds centraal. Een belangrijke parameter daarbij is de ontwikkeling van de (opbouw en afbraak van) bodemorganische stof, maar ook nutriënten en verontreinigingen, lokaal of difuus, krijgen aandacht, evenals het duurzaam beheer van ecosysteemdiensten door spaarzaam om te gaan met de beperkte ruimte en het natuurlijk kapitaal. Er zijn dan ook sterke relaties met verduurzaming van de landbouw en afdekking, afdichting en verharding van de bodem. Iedereen zal volgens de geest van de Bodemstrategie in actie moeten komen. Voor welzijn en welvaart hebben we gezonde bodems hard nodig.

De Europese Bodemstrategie voor 2030, gepubliceerd op 17 november 2021

De structuur, de visie, de ambities en het actieplan in de Bodemstrategie⁹ is beschreven door De Cleen en Boerma.¹ Hier de hoofdlijnen:

Centraal staat de notie dat alle gezonde bodems baten voor de samenleving opleveren, zoals in de ondertitel staat: "Profiteren van de voordelen van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat." De strategie omvat acties en een kader met maatregelen voor bescherming, herstel en duurzaam gebruik. De ontwikkeling van een Wet bodemgezondheid (Soil Health Law) is onderdeel van de strategie.

Om de ambitie naar gezonde bodems in 2050 waar te maken, zijn centrale doelen gedefinieerd:

- Beperking van en aanpassing aan Klimaat-verandering,
- Efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen en circulaire economie,
- Meer biodiversiteit voor de gezondheid van mens, plant en dier.

Voor de middellange termijn (2030) betekent dit:

- Bestrijden van woestijnvorming, herstellen van aangetast land en bodem (SDG 15.3) en streven naar een landdegradatieneutraliteit,
- Bereiken van een goede chemische toestand en goede kwantitatieve toestand van het grondwater' (doel in de Kaderrichtlijn water),
- Herstel van gebieden met aangetaste koolstof-rijke ecosystemen, zoals de bodem in veengebieden,
- Nutriëntenverliezen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen met 50% reduceren.
- Een netto vermindering van 310 miljoen ton CO₂-eq emissie per jaar onder LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry).

Voor de lange termijn (2050) betekent dit bijv. het bereiken van:

- een netto-ruimtebeslag van nul ('no net land take'),
- een situatie waarbij bodemverontreiniging niet meer schadelijk is voor de menselijke gezondheid en ecosystemen,
- klimaatneutraliteit en een klimaat-adaptieve samenleving.

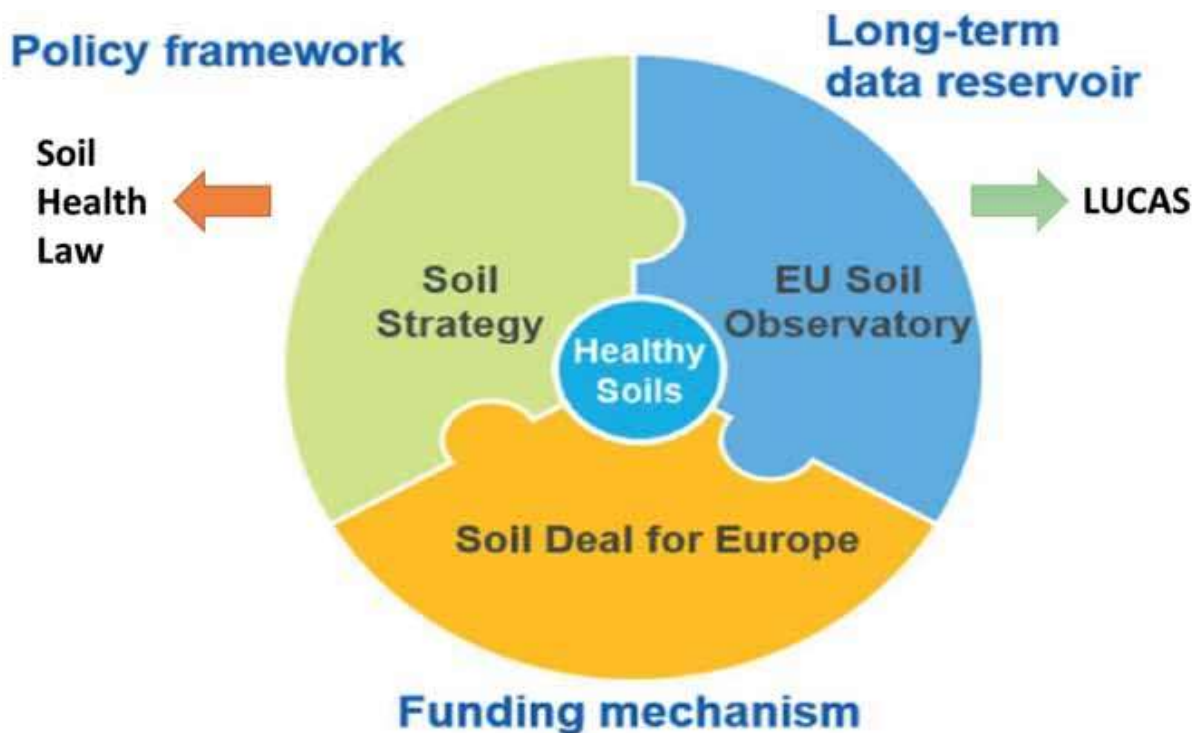
DE UITGEBREIDE EXPERTGROEP BODEM

Hoewel er in de EU een grote verscheidenheid aan bodems bestaat, hebben ze ook gemeenschappelijke kenmerken. Daardoor is het mogelijk om bandbreedten voor geïntegreerde indicatorwaarden vast te stellen, buiten welke bodems niet langer als gezond kunnen worden beschouwd. Dergelijke indicatoren en de doelen die tegen 2050 moeten worden bereikt voor een goede bodemgezondheid, moeten worden ontwikkeld en op EU-niveau worden ingezet om te zorgen voor een gelijk speelveld en een hoog niveau van bodemgezondheid. De Commissie zal de uitgebreide 'expertengroep voor bodembescherming' opdracht geven om deze te ontwikkelen, voortbouwend op het werk van de Bodemmissie. De missieraad heeft gepleit om te streven naar 75 procent gezonde bodems in de EU in 2030.

EUSO

De EU Soil Observatory (EUSO) is de centrale instantie voor referentiedata en kennis op EU niveau voor alles wat met bodem te maken heeft (Figuur 3). De OESO is een dynamisch platform met meerdere activiteiten en doelen:

- Het *Joint Research Centre* (Ispra, Italië) is de basis van de EUSO en voert regulier onderzoek uit om de Green Deal en de Horizon European Mission on Soil Health and Food te ondersteunen. De EUSO ondersteunt alle Europese bodembeleid en zal worden uitgebouwd in afstemming met het European Soil Data Centre (ESDAC). ESDAC is de ruggengraat van datamanagement, heeft de kennis over datatransfer en is tevens de centrale datafaciliteit voor EUSO. Aandacht gaat uit naar innovatief datatransfer.
- Het werkt daartoe samen met relevante agentschappen in Europa (ECHA, EEA, EFSA, ESA, etc.) en de wereld (FAO, OECD, ESA, UNEP, IPCC, IPBES, UNCCD SPI, etc.).



FIGUUR 3: DE DRIE PIJLERS ONDER DE BODEMSTRATEGIE VOOR 2030: DE STRATEGIE, DE BORGING VAN DATA EN KENNIS MET DE EU SOIL OBSERVATORY (EUSO) EN DE FINANCIERINGSPILJER IN DE SOIL DEAL.

- De EUSO bouwt voort op bestaande dataverzamelingsovernames (zoals LUCAS en de EJP-Soil), en zal tevens een EU-breed geharmoniseerd monitoringssysteem ontwikkelen in afstemming met nationale en regionale monitoringsovernames. Dit gebeurt in samenwerking met de lidstaten en zal bijdragen aan indicatoren voor relevante beleidsdoelen, op verschillende schaalniveaus (tijd, ruimte). De principes van INSPIRE worden daarbij overgenomen zodat de gegevens geharmoniseerd en breed toegepast kunnen worden.
- De EUSO zorgt voor vergroting van de bodembewustwording en betrokkenheid bij burgers, bedrijven en NGOs.
- De EUSO stelt een bodem-dashboard samen dat zowel de toestand als de ontwikkeling van de bodemgezondheid en van bodembedreigingen toont. Samengestelde indicatoren worden gebruikt om centrale boodschappen te communiceren naar de samenleving. Ook beleidsdoelen worden getoond.
- Onderzoek en innovatie is een integraal onderdeel van de Bodem- en voedselmissie in het EU Horizon raamwerkprogramma 2021-2027. De EUSO ondersteunt het onderzoek voor bodemgezondheid- en de voedselmissie. Specifieke ondersteuning zal gerealiseerd worden, bijvoorbeeld voor de vergroening van urbane en rurale gebieden.
- De EUSO richt een forum op om deelname van stakeholders te borgen. Dit zal een samenspel zijn van meerdere opties, teneinde de dialoog tussen de EUSO en het gebruikersbolwerk ('de stakeholders') efficiënt en overtuigend tot stand te brengen. Het forum zal veelvuldig gebruik maken van instrumenten die door de ESDAC ontwikkeld, getest en geïmplementeerd zijn, en zal daarnaast eigen instrumenten ontwikkelen.

De EUSO heeft recent haar tweede jaarlijkse meeting gehouden (24-26 oktober jl.), ook deze keer helaas weer geheel digitaal. Dat leverde wel ruim 700! registraties op en meer dan 350 deelnemers op de eerste dag. De presentaties zijn opgenomen en kunnen teruggekeken worden via de website van de JRC (Second EUSO Stakeholders Forum - ESDAC - European Commission

(europa.eu)). Op de agenda prijken een paar ook voor Nederland interessante onderwerpen. Een greep:

• Zero bodemverontreiniging

Het actieplan om tot nul bodemverontreiniging te komen, is ontwikkeld voor de Green Deal en is geadopteerd in de bodemstrategie.

• Bodemgezondheidsdistricten

Bodem is gelaagd, heterogeen en ontwikkelt zich in de tijd. Daarnaast besturen stakeholders en lokale actoren in planvormingsprocessen het bodemgebruik in temporele en ruimtelijke contexten. Door het toepassen van het bodemgezondheidsconcept in 'gezondheidsdistricten' kan op maat rekening gehouden worden met het bodemgebruik en de verschillende schaalniveaus waarop bodemgezondheid zich manifesteert. Belangwekkende bodemeigenschappen, landschapseenheden en andere regio-specifieke kenmerken krijgen zo de specifieke aandacht die ze verdienen. De lidstaten hebben een grote rol bij het vaststellen van bodemgezondheidsdistricten. In de Verenigde Staten bestaat een systeem met van bovenaf opgelegde 'Conservation districts'. Deze is in het leven geroepen na de problemen in de 'Dust bowl' in de jaren 20 en 30 van de vorige eeuw, toen op grote schaal winderosie de vruchtbare en braakliggende akkers teisterde, met hongersnoden tot gevolg.

• Living labs en lighthouses

Overall in Europa worden initiatieven gestart om ervaring op te doen (in living labs) en demonstraties te tonen (lighthouses) met bodemgezondheid als centraal begrip en schakelpunt tussen informatie en kennis over het functioneren van de bodem en de maatschappelijke wensen over de ecosystemendiensten van een gezonde bodem.

• Referentiebeelden en waarden

Bodems zijn niet simpelweg gezond of ongezond in een binaire wereld, maar vertonen allerlei niveaus van bodemgezondheid. Om kwantitatieve maatlaten voor bodemgezondheid te ontwik-

kelen zijn referentiegegevens nodig, zowel voor duurzaam beheerde bodems als voor aangetaste bodems, voor beïnvloede bodems en voor pristine bodemecosystemen, en voor diverse duurzaam beheerde bodems met een bundel van ecosysteemdiensten die de maatschappij verwacht, om in de behoeften te voorzien.

• Monitoring

Er worden veel bodemparameters gemonitord maar lidstaten en onderzoeksprojecten hebben een eigen aanpak en hanteren vaak eigen standaarden. Dit resulteert in suboptimale inzet van beperkte middelen om de bodem en bodemgezondheid in kaart te brengen. In LUCAS (Land Use and Coverage Area frame Survey), het bodemmeetnet van de EU, wordt vanaf 2009 een brede set parameters toegepast. Het voorstel is om bodemmonitoring geïntegreerd op te zetten: laag 1 LUCAS en de 2009 parameters, laag 2 een nationaal netwerk, en laag 3 subnationaal, project-specifiek, experimentele velden en plots.

• Koolstof boeren

Bij de 2e EUSO meeting was opvallend veel aandacht voor 'carbon farming' en de opgave om via koolstofvastlegging aan klimaatmitigatie bij te dragen. Onder LULUCF zijn afspraken gemaakt: 310 miljoen ton afname van de emissie van CO₂-equivalenten per jaar. Een vraag die als een zwaard van Damocles boven het onderzoek hangt is de wenselijkheid, haalbaarheid en eerlijkheid van de bodemorganische stof-normering.

CONSULTATIES VOOR DE BODEMSTRATEGIE EN WET BODEMGEZONDHEID

De bevolking, bedrijven en overheden zijn geconsulteerd over de Bodemstrategie en hebben de gelegenheid gekregen zich uit te spreken over kwetsbare, ontbrekende, sterke en zwakke punten in de processen die aan implementatie ten grondslag liggen. De verbeterde tekst werd 17 november 2021 geratificeerd.⁹

Onlangs vond er een tweede inspraakronde plaats op de formulering en ontwikkeling van de Wet bodemgezondheid. De aangekondigde wet heeft de volgende doelstellingen:

- de voorwaarden voor een gezonde bodem specificeren
- opties voor monitoring van bodems vast te stellen
- regels voor duurzaam bodemgebruik en -herstel vast te stellen

POSITIE VAN DE VERENIGING NEDERLANDSE GEMEENTEN

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is met een reactie gekomen op de voorlopige wetteksten en roept gemeenten op om ook met een reactie te komen. De VNG komt met een waarschuwing: de gemeenten zijn bevoegd gezag en kunnen vrezen dat de wet tot onuitvoerbaar taken verplicht, bijvoorbeeld op het handhaven van normen voor bodemkwaliteit. Volgens de VNG wordt bij nagenoeg alle bodems de goede bodemkwaliteit niet gehaald. Daarmee worden de normen van de Wet bodemgezondheid (i.o.) niet gehaald en leidt het voorstel tot onuitvoerbaar taken. Ze wijst ook op het bestaan van grensoverschrijdende grondstromen, die slecht gehandhaafd worden, zodat vervuilde grond makkelijk verplaatst kan worden van en naar Nederland. De andere kant van de medaille is dat grondstromen stil komen te liggen, waardoor projecten wederom met vertraging te maken krijgen.

POSITIE VAN NEDERLAND

De Nederlandse overheid onderschrijft het belang van een Europese bodemstrategie om maatschappelijke doelen te kunnen halen: klimaatverandering, biodiversiteit, voedselzekerheid, waterbescherming en waterbeschikbaarheid. Ook het voorkomen en herstellen van schade aan de bodem door verontreiniging is be-

langrijk, mits rekening gehouden wordt met nationaal-, regionaal- en locatie-specifieke omstandigheden. Het belang van internationale samenwerking in verband met grensoverschrijdende grondstromen wordt daarbij onderstreept.

De rijksoverheid gaat er van uit dat een gezonde bodem capaciteiten bezit om te functioneren als een ecosysteem en langdurig een bundel ecosysteemdiensten optimaal kan leveren, hier en nu, elders en later. De voorwaarden worden geboden via duurzaam/regeneratief? beheer van de bodem.

Het wordt spannend of de Bodemstrategie gaat leveren wat er van verwacht wordt. Dat voor het geheel aan acties een flinke tijd genomen wordt, en de Bodemstrategie ingebed wordt in andere programma's en activiteiten, zou positief kunnen uitwerken, maar een garantie van bijvoorbeeld de landbouwsector dat ze aanhaakt is er (nog) niet. Het zal ook deze keer weer spannend worden of, en in welke vorm, de Wet bodemgezondheid zal worden aangenomen.

POSITION PAPER NEDERLAND

In drie ronde tafels begin oktober 2022 zijn Nederlandse stakeholders geïnformeerd over de Bodemstrategie, het proces (richting richtlijnvoorstel) vanuit de EC, de stappen in Nederland voor 2022 en 2023, en de publieke consultatie. Het doel was daarnaast om meningen op te halen van stakeholders over de belangrijkste thema's (gezonde bodem, duurzaam bodembeheer, grondverzet, land take, enz.) aan de hand van het EC tekstvoorstel, de visie van het ministerie van IenW en een stelling. Input werd door het ministerie gebruikt in het opstellen van haar position paper.

Sommige stakeholders gaan aan de slag met eigen impact analyses. Begin 2023 is het ministerie van IenW van plan met stakeholders in gesprek te gaan over de position paper, hopelijk ook aan de hand van een eerste schets van de reacties uit de EU op de publieke consultatie van de Wet bodemgezondheid en een voorlopig beeld van de impact assessment van de EC.

NOTEN

1. De Cleen, M. Boerma, H. (2022) De EU Bodemstrategie 2030: pluk de vruchten van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat. Bodem 33(1): 6-7.
2. Kaderrichtlijn water (2000) Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Brussel.
3. De Wit, N.H.S.M. (2005) Bericht uit Brussel, de hoofdlijnen van het Europese bodembeleid. Bodem 15(6): 233-235.
4. De Wit, N. (2008) Bericht uit Brussel, Nathalie Kosciusko-Morizet: oorzaak van opnieuw een hete herfst? Bodem 18(5): 5.
5. De Wit, N. (2008) Bericht uit Brussel, van het westelijk front geen nieuws. Bodem 18(6): 4.
6. Didde, R. (2005) Europese bodemstrategie ja, Europese kaderrichtlijn nee. Interview met staatssecretaris Van Geel (VROM). Bodem 15(6): 206-207.
7. Van Wenum, J.H., Streekstra, W.H., Bisseling, I.B.P. (2005) Europese bodemstrategie: de positie van het landbouwbedrijfsleven. Bodem 15(6): 216-218.
8. EU Bodemstrategie (2006) Thematische strategie voor bodembescherming. COM(2006)231, Brussel.
9. EU Bodemstrategie voor 2030 (2021) EU-Bodemstrategie voor 2030: profiteren van de voordelen van een gezonde bodem voor mens, voedsel, natuur en klimaat. COM(2021)699, Brussel.
10. Europese Green Deal (2019) The European Green Deal COM(2019).