

Goed op weg, maar we zijn er nog niet

Het algemeen bodem- beschermingsniveau anno 1997

Een afdoende bescherming van de bodem is niet of nauwelijks met alleen regelgeving te realiseren. Regelgeving blijft iets van buiten, werkt veelal anoniem en kent vele beperkingen. In de alledaagse praktijk is het stimuleren van het verantwoordelijkheidsgevoel van burgers en bedrijven voor de bodem waarschijnlijk effectiever. Eenmalige acties zijn onvoldoende om de aandacht voor de bodem vast te houden. Gevoelens vragen immers onderhoud.

André Smits

Het spreekt anno 1997 bijna vanzelf om respect te tonen voor het relatief kort geleden ontdekte milieucompartiment. Maar hoe geef je als burger of als bedrijf inhoud aan de alledaagse bescherming van de bodem? In een moderne samenleving legt de overheid sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de actoren. Zij stelt daarnaast een kader waarbinnen die verantwoordelijkheid vorm kan krijgen. Bij zo'n kader hoort het aangeven van het nagestreefde doel en wel in zoveel mogelijk concrete termen. Verder moeten er instrumenten zijn die dienstbaar zijn aan dat doel. De jarige Wet bodembescherming (Wbb) is één van de vele instrumenten.

Om met het doel te beginnen. Het gaat om het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen in de kwaliteit van de bodem, die een vermindering of een bedreiging betekenen van de gebruiksmogelijkheden van de bodem voor mens, plant en dier. De bescherming van de bodem moet ruim worden opgevat. Niet alleen het tegengaan van de vermijdbare belasting van de bodem met stoffen, maar ook van de onnodige fysische aantasting. In feite is er sprake van een ecologische benadering, waarbij afstand wordt genomen van het behandelen van de bodem als gebruiksgoed.

Om dat brede doel te realiseren wordt een breed instrumentarium ingezet. Het juridisch instrumentarium

is essentieel, maar is binnen de beleidsfilosofie niettemin toch maar van beperkte betekenis. In toenemende mate - in ieder geval geldt dit voor het milieubeleid - is het van belang gebieden het beleid in hoofdzaak te laten dragen door de burgers en de bedrijven. Het verinnerlijken van het beleid; handelen en zich gedragen omdat je vindt dat het zo moet. Het leidt tot eigen initiatieven van de burgers en bedrijven. Actieve burgers zijn bovendien erg wezenlijk voor een democratie. De burgers en doelgroepen worden partners in het beleid. Van object naar subject. Het betekent bovendien ruimte voor een terughoudendheid bij de overheden in het ontwikkelen van nieuwe regelgeving. Het centrale instrument moet dan ook zijn het bevorderen van de verinnerlijking. Voor de overheden betekent dit uitleggen, op consequenties en samenhangen wijzen, inspelen op initiatieven en deze eventueel faciliteren en vooral zelf het goede voorbeeld geven.

De zorgplicht

Het feitelijk realiseren van dat brede beschermingsdoel voor de bodem is toch vooral de taak van de burgers en de bedrijven. Op zichzelf is het niet vreemd dat de hierbij in acht te nemen zorg wettelijk is verankerd. De zorgplicht betekent dat de bodem op geen enkele wijze mag worden verontreinigd en als dat toch gebeurt moet er alles aan gedaan worden om die verontreiniging op te ruimen. In de praktijk fungeert het zorgplichtartikel als een vangnetregeling voor de situaties waarin geen AMvB van toepassing is of waarin er geen of ontoereikende vergunningvoorschriften gelden. Het artikel is strafrechtelijk diverse malen met succes toegepast; bestuursrechtelijke toepassing - buiten inrichtingen - kan leiden tot competentiegeschillen, omdat geen toedeling van het bevoegde

gezag heeft plaatsgevonden. Weliswaar kan de Minister van VROM ten tonele verschijnen (artikel 18.7 Wet milieubeheer), maar dit leidt in concrete situaties tot "overkill".

Vergunningen

Het overgrote deel van de overheidsverantwoordelijkheid voor het realiseren van het algemeen beschermingsniveau voor de bodem geschiedt via een adequaat vergunningstelsel, een stelsel van algemene vergunningvrijstellende regels en gebiedsregels. Burgemeester en wethouders zijn in het algemeen het bevoegde gezag waar het inrichtingen betreft. Alle facetten van het milieu, waaronder ook de lokale bodembelasting, kunnen in beschouwing worden genomen. Voor veel bedrijfsmatige activiteiten is een vergunning op grond van de geïntegreerde wet - de Wet milieubeheer - nodig. Voor een aantal, meestal kleinere, bedrijven uit homogene bedrijfstakken zijn algemene regels op grond van de Wet milieubeheer gesteld. Dit stelsel van algemene regels heeft er toe geleid dat de AMvB's in het kader van de Wbb - voor zover zij betrekking hebben op inrichtingen - nog maar een beperkte zelfstandige werking hebben. Hoewel er in de tijd verklaarbare - afwijkingen zijn, kan worden gesteld dat de AMvB's op grond van de Wbb redelijk goed zijn afgestemd op het vergunningenregime van de Wet milieubeheer.

Het bedrijfsleven heeft de laatste decennia grote milieu-investeringen gedaan en de bescherming van de bodem krijgt hierbij een toenemende aandacht. In verscheidene branches zijn milieuconvenanten tot stand gekomen die in de praktijk een grote stimulans zijn voor de verbetering van de milieubescherming.

In het kader van de MDW-operatie (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) worden vrijwel alle AMvB's op grond van de Wet milieubeheer nader bezien. Gelet op de nauwe relatie zal de MDW-operatie waarschijnlijk ook consequenties hebben voor de AMvB's op grond van de WBB. Verder loopt er thans een evaluatie van het Besluit Opslag in Ondergrondse Tanks (BOOT) en een interimevaluatie van het Lozingenbesluit bodembescherming (beperkt tot het aspect huishoudelijk afvalwater).

Ontwikkelingen

Ten aanzien van de vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer

Over de auteur



Dr. A.H. Smits

is coördinerend beleidsmedewerker bodembescherming bij de provincie Drenthe en voorzitter van het IPO Vakberaad Bodembescherming

is er een aantal ontwikkelingen dat relevant is voor het algemene beschermingsniveau van de bodem. Voor een aantal daarvoor in aanmerking komende bedrijven wordt het zogenaamde nul-situatie bodemonderzoek verplicht gesteld. Dit vastleggen van de (uitgangs-) situatie van de bodem heeft een sterk preventief aspect en benadrukt wederom de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven. Het stellen van doelvoorschriften geeft een bedrijf bovendien meer keuze in de middelen om de gestelde doelen te halen. Voor een bedrijf betekent deze flexibiliteit dat beter kan worden ingespeeld op de eigen specifieke bedrijfssituatie. Voor de overheid en het bedrijf is er verder het voordeel dat de milieuvergunning minder snel hoeft te worden aangepast.

Ten aanzien van de bodembescherming heeft het bedrijfsleven positief gereageerd op de ontwikkelingen. De bedrijfstak die bodembeschermende voorzieningen vervaardigt heeft zelf het initiatief genomen voor een project voor ontwerpregels, procedures voor procesbeheersing en certificatie voor vloeren, verhardingen en afdichtingen. De resultaten van dat project Plan Bodembeschermende voorzieningen (PBV) zullen een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse Richtlijnen Bodembescherming (NRB). Deze NRB zal een soortgelijke functie gaan krijgen als de NER (Nederlandse Emissie Richtlijn). Deze richtlijnen zullen informatie bieden en kennis overdragen over de stand van de techniek inzake bodembeschermende voorzieningen en maatregelen die "redelijkerwijs kunnen worden gevergd". Hiermee wordt duidelijkheid gegeven aan zowel het bevoegde gezag als aan het bedrijfsleven.

Diffuse verontreiniging

Bij diffuse bronnen bestaat het gevaar van een sluipende ophoping in de bodem van verontreinigende stoffen. De aanpak van diffuse bronnen vraagt veelal de gecombineerde inzet van diverse wetten en andere instrumenten. Het terugdringen van de atmosferische depositie moet bovendien vorm krijgen binnen internationale kaders. De belasting in Nederland is voor 70% afkomstig uit het buitenland. Niettemin wordt er naar gestreefd de eigen emissie substantieel terug te dringen.

Het mestbeleid is gericht op het uiteindelijk begrenzen van de gift van fosfaat en stikstof op het niveau van evenwichtsbemesting, uitgaande van onontkoombare verliezen. Waren de

op fosfaat georiënteerde bemestingsnormen aanvankelijk gericht op het uitsmeren van de mestproductie over geheel Nederland, de laatste jaren komt de fosfaatnorm meer in de buurt van wat milieuhygiënisch verantwoord is. Een deel van de mestgift zal in de naaste toekomst mede gebaseerd zijn op de stikstofgift. De normering is echter voorlopig zodanig dat met name op de droge zandgronden niet voldaan kan worden aan de Nitraatrichtlijn van de Europese Gemeenschap. Een en ander noopt tot een aanvullend stikstofbeleid. De financiële middelen ontbreken voornamelijk om dat beleid te effectueren. Aanvullend op het mestbeleid wordt met name binnen de veevoederbedrijven gewerkt aan kwaliteitsverbetering van het voer en een betere benutting van de mineralen door het dier. Voor het gebruik van zuiveringsslib, compost en zwarte grond gelden gebruiks- en kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen beperken zich nu nog tot de zware metalen en arseen. Een uitbreiding van de kwaliteitseisen met organische parameters is onderwerp van studie.

Er wordt een specifiek beleid gevoerd ten aanzien van het terugdringen van ammoniakemissies vanuit de landbouw. Dierlijke mest en een aantal organische meststoffen mogen in Nederland alleen emissie-arm worden aangewend. Daarnaast werken gemeenten, veelal in samenwerking aan ammoniakreductieplannen. Vergunningsrechten mogen binnen de gemeenten of regio's worden uitgewisseld door boeren, mits het saldo van de ruil een reductie van ammoniakemissie inhoudt.

Tot voor kort bood de Bestrijdingsmiddelenwet beperkte mogelijkheden om bij de toelating van bestrijdingsmiddelen in de landbouw een milieutoets uit te voeren. De werkzaamheid voor het bestrijden van plagen stond centraal. Een recente wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet biedt uitgebreidere mogelijkheden tot het uitvoeren van een milieutoets. Alle reeds toegelaten middelen in de landbouw zullen worden herbeoordeeld op hun schadelijkheid voor het milieu en hun afbreekbaarheid.

Zonder enige terughoudendheid mag worden gesteld dat - ondanks het feit dat nog niet alle doelstellingen zijn bereikt - het landbouwbedrijfsleven als grootgebruiker van de bodem in Nederland zeer aanzienlijke prestaties heeft geleverd waar het gaat om het terugdringen van de bodembelasting.

In de afgelopen jaren zijn in de meeste provincies grondwaterkwaliteitsmeetnetten en bodemkwaliteitsmeetnetten ontwikkeld en ander om de kwaliteit van de bodem vast te stellen en de effecten van het beleid te volgen. In een aantal situaties is een gedeelte van het primaire grondwatermeetnet (voor het meten van de grondwaterstanden) tevens ingericht als kwaliteitsmeetnet. Bij de bodemkwaliteitsmeetnetten moet een onderscheid gemaakt worden tussen de algemene en de meer specifieke netten. De specifieke netten zijn meestal gericht op een bepaald milieuaspect, bij voorbeeld de vermessing, of op bepaalde waarden in een bepaald gebied, of op een specifiek bodemgebruik.

Op het terrein van de meetnetten is er een groeiende samenwerking tussen de provincies onderling en met het RIVM om zoveel mogelijk te komen tot uniformering. Verder zijn er pogingen om de "bodemetten" af te stemmen op andere meetnetten en relaties te leggen met zaken als milieukartering.

De toekomst

Sinds 1987 is het belang van de bodem en de bodemkwaliteiten pregnant naar voren gekomen. De bodem is niet langer anoniem. Weliswaar protesteert de bodem niet direct tegen een nonchalant gebruik, maar inmiddels is wel duidelijk dat aan het regeneratievermogen van de bodem beperkingen zitten. De bodem is ons maatschappelijk kapitaal. Daarom moeten de instrumenten voor een goed rentmeesterschap nu al worden ontwikkeld. In alle beleidsvelden komt na de planvorming, de uitvoering en dan het beheer. Dit zal ook gelden voor het bodembeleid. Het bodembeleid bestaat nu nog uit vrijwel gescheiden van elkaar functionerende onderdelen: het curatieve en het preventieve beleid. Voorlopig is dit wellicht nog een goede zaak. In de sfeer van het curatieve is er een enorme werkvoorraad; het preventieve beleid heeft nog zijn witte vlekken (denk onder meer aan de fysische aantasting in de vorm van erosie) en ook de implementatie is zeker nog niet volledig. Toch leggen de gezamenlijke overheden nu al de basis voor een nieuw bodembeleid voor na deze zeer dynamische periode. Gedoeld wordt op de ontwikkeling van het actief bodembeheer, voorlopig nog sterk getrokken vanuit de bodemsanering. In de sfeer van het beheer kan het niet zo zijn dat het preventieve beleid langer aan de kant blijft staan.