

# Vijf stappen naar een betere bodembescherming

*Aan bodemsanering worden jaarlijks vele honderden miljoenen gulden besteed. Er is een imposant wettelijk bouwwerk gerealiseerd. Een indrukwekkend aantal ambtenaren werkt aan bodemsanering en complete adviesbureaus zijn gespecialiseerd in saneringen. De Nederlandse Spoorwegen hebben in 1996 zelfs een speciale stichting voor bodemsanering opgericht. Voor het instandhouden van een goede bodemkwaliteit door bescherming tegen verontreiniging bestaat veel krediet bij overheden en doelgroepen van beleid. Toch gaat er vele malen minder menskracht en geld naar bescherming, vergeleken met sanering. Bodembescherming is nog steeds weinig 'geëmancipeerd' ten opzichte van de grote broer bodemsanering. Vijf stappen op weg naar een beter bodembeschermingsbeleid zijn de volgende: 1. heldere doelstellingen, 2. een goede afstemming tussen bodembescherming en bodemsanering, 3. aanpak van diffuse bodemvervuiling, 4. zorgvuldig omgaan met hergebruik en 5. het zichtbaar maken van bodembescherming.*

Bart van Geleuken

## Stap 1: Heldere doelstellingen

Er is veel discussie en ook nog de nodige onduidelijkheid over de precieze doelstellingen van het bodembeleid. Dat geldt in het bijzonder voor de betekenis van het multifunctionaliteitsbeginsel. Dient multifunctionaliteit van de bodem een ethisch-normatief principe te zijn, een strategisch doel of een operationeel doel? En wat betekent dat voor de concrete beleidsuitvoering? Terecht heeft de Technische commissie bodembescherming (TCB) gesteld dat de discussie niet zozeer moet gaan over de uitgangspunten van het beleid, maar over de wijze waarop dit in het operationele vlak bereikt kan worden<sup>1</sup>. Hoewel het multifunctionaliteitsprincipe al sinds het voorontwerp van de Wet inzake de bodemverontreiniging uit 1971 centraal staat en in de nieuwe Wet bodembescherming van 1994 nogmaals is vastgelegd, wordt de roep om over te gaan op een functiegericht beleid steeds sterker. Bij bodemsaneringen is er veel verzet tegen multifunctionaliteit, ondanks be-

staande uitzonderingen als het 'inpakken' van vervuiling (IBC) en voor stedelijk gebied het terugsaneren tot de 'achtergrondwaarde'.

Gevolg van de onduidelijkheid over de multifunctionaliteit en van mogelijke veranderingen in de nabije toekomst, is dat de markt afwachtend reageert. Ondernemers stellen saneringen uit en (lagere) overheden weten niet welke flexibiliteit er in de bestaande regelgeving aanwezig is. Ondertussen kan bestaande bodemvervuiling zich verspreiden via het grondwater. Ook zijn er naar schatting ruim 100.000 niet gesaneerde oude ondergrondse olietanks, die buiten gebruik zijn. De sanering van deze 'tijdbom' voor de bodemkwaliteit laat ook op zich wachten.

Wanneer de discussie over de voor de toekomst gewenste bodemkwaliteit bestaande onduidelijkheid uitbakt, is dat een stap in de goede richting. De in het milieubeleid beoogde 'duurzaamheid' dient ook voor de bodem geoperationaliseerd te worden. Winst is er ook te boeken door de relatie tussen doelstellingen en operationeel beleid te versterken. Dat draagt immers bij aan het in de praktijk realiseren van het beleidsdoel.

## Stap 2: Goede afstemming bodembescherming en bodemsanering

Bodembescherming heeft mede dankzij een stringent saneringsbeleid in de afgelopen decennia aandacht ge-

kregen. Onvoldoende bodembescherming bleek kostbare saneringen te veroorzaken. Dat zorgde en zorgt voor erkenning van de zin van bodembescherming. Die erkenning is de afgelopen tien jaar sterk gegroeid voorzover er kapitaalvernietiging dreigde door bodemvervuiling. Of er letterlijk sprake is van kapitaalvernietiging, doordat onroerend goed in waarde daalt, hangt voor een groot deel af van het feit of saneringsnormen voor de bodem overschreden worden. Indien de doelstellingen van het saneringsbeleid soepeler worden, valt te verwachten dat discussie over de noodzaak van bodembescherming ook oplaait. De vraag zal bijvoorbeeld rijzen of het niet voldoende is het grondwater jaarlijks te controleren in plaats van vloeistofdichte vloeren aan te brengen. Ook 'functionele' bodembescherming is dan denkbaar. Voor het behoud van een goede bodemkwaliteit is dat niet wenselijk, omdat het in strijd is met het stand-still principe.

Vanwege de lange termijn waarop effecten zichtbaar worden, is bescherming van kwetsbare bodemfuncties als de ecologische functie en zelfs waterwinning politiek moeilijk te legitimeren. Als in de toekomst sanering op grond van aantasting van de bodemecologie minder vaak verplicht wordt (en die ontwikkeling tekent zich af), dan valt de ondersteunende rol van sanering als motivatie voor bodembeschermende voorzieningen weg. Kapitaalvernietiging is in die situatie immers in een aantal gevallen niet langer een motief om bodemverontreiniging te voorkomen. Het saneringsbeleid ondersteunt het bodembeschermingsbeleid dan niet langer.

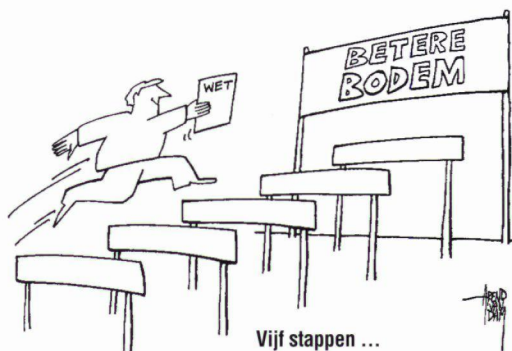
Ook een andere vorm van afstemming is van groot belang. Bij de bodembescherming is nog te weinig aandacht voor 'doorschuifeffecten' in verband met diffuse bronnen. Een verlaging van de grondwaterstand van landbouwpercelen kan bijvoorbeeld de nitraatuitspoeling naar het grondwater verduubelen.

Een ander doorschuifeffect treedt op bij het sluiten van waterwinnings in stedelijk gebied vanwege verontreiniging. Verdrogingschade aan natuur is het gevolg, wanneer als gevolg daarvan in het buitengebied waterwinnings worden uitgebreid.

### Over de auteur



**Drs. B.P. van Geleuken**  
is medewerker bij de Stichting  
Natuur en Milieu, Werkgroep  
Nederland Giftvrij.



Een goede afstemming tussen bodembescherming en bodemsanering zorgt er voor dat sanering een goede bescherming van de bodem ondersteunt. Afstemming tussen bodembescherming en ander beleid kan er aan bijdragen dat 'doorschuifeffecten' niet worden genegeerd.

### Stap 3: Aanpak diffuse bodemvervuiling

De bodem is een bezinkput van alle vervuiling uit puntbronnen (zoals lekkende olietanks of bodemlozingen) en diffuse bronnen. Diffuse bronnen zijn ondermeer het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen, atmosferische depositie en sedimentatie van verontreinigd slib. De ingaande stofstroom (input) van bodemvervuiling is voor een zeer groot deel diffuus van aard. De uitgaande stofstroom of output (door gewasonttrekking, bodemsanering, het 'zelfreinigend' vermogen van de bodem, verdamping en toelevering aan opkwellend grondwater) is waarschijnlijk kleiner dan de input. De bodem en ondergrond (inclusief het grondwater) worden in Nederland daardoor waarschijnlijk nog steeds viezer. Het terugdringen van de neerslag van onder andere PAK's en zware metalen uit de lucht is een moeizaam proces. Dat geldt ook voor het verder terugdringen van het (overmatig) gebruik van meststoffen en van bestrijdingsmiddelen. Sanering van bodemvervuiling die het gevolg is van diffuse bronnen, komt vanwege de hoge kosten praktisch (nog) niet voor.

De toepassing van meer 'marktconforme' beleidsinstrumenten kan een stap op weg zijn naar de aanpak van diffuse bronnen. Het terugdringen van de diffuse loodemissie door het goedkoper maken van loodvrije benzine, is daarvan een goed voorbeeld. Milieuvriendelijke landbouw kan op soortgelijke wijze gestimuleerd worden, bijvoorbeeld door een lager BTW-tarief op ecologische landbouwproducten.

### Stap 4: Zorgvuldig hergebruik

Een bijzondere vorm van bodembescherming is de regelgeving voor hergebruik van verontreinigde bouwstoffen en vervuilde grond. Het Bouwstoffenbesluit, waarvan de eerste fase in januari 1996 in werking trad, geeft daarvoor regels. Door hergebruik mogelijk te maken, wordt in feite hernieuwde bodemvervuiling mogelijk gemaakt. Daarom is het van groot belang adequate bodembeschermende voorzieningen verplicht te stellen. Dat voorkomt vervuiling van de onderliggende bodem van bijvoorbeeld een geluidswal, een weg of een dijk waarin vervuilde grond of andere 'secundaire bouwstoffen' zijn toegepast. Het Bouwstoffenbesluit staat hergebruik van vervuilde grond tot de interventiewaarde toe. Ook wordt een zekere vervuiling van de bodem door uitloging uit bouwstoffen geaccepteerd ('marginale bodembelasting').

Hergebruik is in korte tijd populair geworden, uit economische overwegingen<sup>2</sup>. Hoge storkosten en lange transportafstanden kunnen daarmee worden vermeden, evenals de kosten van bijvoorbeeld nieuwe zandwinning. Het gevaar van onvoldoende beheersing van hergebruik ligt echter op de loer. Malafide praktijken met vervuilde grond blijken moeilijk tegen te gaan, terwijl ook een goede controle nodig blijft op de isolatie van werken waarin vervuilde grond en bouwstoffen worden toegepast<sup>3</sup>. Daarnaast kan als onbedoeld neveneffect de animo afnemen voor reiniging van vervuilde grond en afscheiding van schoon zand uit vervuilde baggerspecie. Op dit moment vindt import van vervuilde grond uit Duitsland plaats om onbenutte reinigingscapaciteit in ons land op te vullen. Een weinig doelmatige situatie.

Extra stimulansen kunnen grondreiniging bevorderen. Dat vermindert de handhavingproblemen die een gevolg zijn van hergebruik van vervuilde bouwstoffen. Operationele technieken voor reiniging zijn voorhanden. Mogelijk kan een heffing op primaire grondstoffen worden gebruikt om reiniging te stimuleren.

### Stap 5: Zichtbaar maken van bodembescherming

Naarmate een milieuprobleem minder goed zichtbaar is of minder concrete hinder oplevert voor de omgeving is het moeilijker draagvlak te

verwerven voor de aanpak ervan. Dat geldt ook voor de zichtbaarheid van de resultaten: kan men het effect niet zien, dan zijn investeringen in milieumaatregelen niet populair. Het voorkomen van bodemvervuiling is minder zichtbaar dan het beperken van stankoverlast of geluidhinder en het afgraven van een vervuuld terrein. Met bodembescherming is daardoor weinig te 'scoren'. Niet voor niets is bijvoorbeeld ook het onderhoud aan rioering in het verleden enorm verwaarloosd. Wat niet ziet, wat niet deert.

Goede informatie over de voortgang van bodembescherming brengt de resultaten van het beleid en het belang van bodembescherming in beeld. Dat is een stap op weg om dit beleidsterrein meer gewicht te geven. Ook voorlichting en informatie over bodembescherming richting de doelgroepen en lagere overheden kunnen bodembescherming verder 'verinnerlijken'.

### Tot slot

Een goed bodembeschermingsbeleid is een kwestie van lange adem. Dat betekent dat zowel doelstellingen als beleidsmaatregelen gericht dienen te zijn op een 'duurzame' bodemkwaliteit. Belangen op korte termijn mogen dit streven niet in de weg staan. Er is en wordt hard gewerkt aan regelgeving ter bescherming van de bodem. Voor de komende jaren ligt er de opdracht om deze inspanningen te verzilveren door een goede implementatie van het beleid inclusief controle op naleving. Daarnaast is het voor het bodembeschermingsbeleid van groot belang dat er een goede afstemming is met het saneringsbeleid. Actief bodembeheer biedt wellicht een kans voor een beter afgestemd bodembeleid en het verder versterken van het bodembeschermingsbeleid.

### Noten

1. Zie voor een beschouwing over het begrip multifunctionaliteit: Vlist, M. van der, 1993 Bodembescherming als object van overheidszorg. In: W. Ivens en A. Lansu, Bodem en milieu in Nederland, Open Universiteit.
2. Zie bijvoorbeeld: De Volkskrant, 20 januari 1996, Vraag naar gifgrond overtreft aanbod.
3. Bolier, D., 1996 De weg van vervuilde grond is niet te doorgronden. Land en Water nummer 5, 1996.
4. Inspectie van de volksgezondheid en milieuhygiëne, 1996, De grondstroom doorgrond.