

Heeft bodem een internationale toekomst?

Kijken in de toekomst is lastig. De bodemfutuurologie staat nog in haar kinderschoenen en dat zal wel altijd zo blijven. Niettemin zijn er in bodembescherming en bodemsanering in onze buurlanden net als in Nederland bepaalde trends waar te nemen. De verschillen tussen de landen nemen af. Er is meer uitwisseling van kennis en ervaring in internationale netwerken. Leidt dit ook tot een Europabreed bodembeleid bij de Europese Commissie?

Joop Vegter, Onno van Sandick en Johan van Veen

Van gif naar duurzaam landgebruik

Hoewel al meer dan 25 jaar over bodembescherming wordt gesproken - denk aan het European Soil Charter¹ van 1972 - kwam in Nederland na Lekkercerk de bodemdiscussie pas goed op gang. Gevallen van bodemverontreiniging werden met zwaar geschut aangepakt. De schrik zat er bij de politiek goed in. Het gif moest uit de grond worden verwijderd. Als dat niet ging werd de verontreiniging met speciale voorzieningen geïsoleerd. Hoewel niet alle landen de schrik van 'Lekkercerk' hebben gehad, kwam de aanpak van de bodemverontreiniging ook in andere landen op gang. Sommige landen zagen, net als Nederland toen, de bodemverontreiniging alleen als een milieuprobleem. Gevallen met de grootste actuele risico's voor mens

of milieu moesten het eerst worden aangepakt. Situaties waar bodems geen actuele risico's met zich meebrengen worden dan niet aangepakt. Wil men in die situaties het gebruik wijzigen naar een gevoeliger bestemming dan treedt er stagnatie op. Andere landen, zoals Engeland, benaderden het probleem meer vanuit de ruimtelijke ordening: ongeschikte bodems moesten voor toekomstig gebruik geschikt gemaakt worden.

Ook in Nederland wordt erkend dat bestemmingswijzigingen een belangrijke drijvende kracht zijn om bodemverontreiniging aan te pakken. Dit leidde uiteindelijk tot de Bever-benadering met 'functiegericht' saneren als meest opvallende vernieuwing. Daarmee is het bodembeleid in Nederland vergelijkbaar geworden met andere Europese landen. Het internationale netwerk CARACAS² (Concerted action for risk assessment for contaminated sites in the European Union) signaleert dat de eisen die de meeste landen aan saneringsoplossingen stellen als volgt zijn samen te vatten:

- het geschikt maken voor gebruik,
- het voorkomen van verontreiniging van de omgeving, en
- het beperkt houden van de nazorg.

Degenen die Van trechter naar zeef, zie het artikel van het kernteam in dit nummer, goed hebben gelezen zullen deze punten zeker herkennen.

Met een functiegericht bodemsaneringsbeleid alleen kunnen niet alle stagnaties worden opgeheven. Duitsland heeft er bij de hereniging met het voormalige Oost-Duitsland een groot aantal gevallen van bodemverontreiniging bij gekregen. Dat zijn vaak grote gebieden waar zelfs functiegericht saneren financieel niet aantrekkelijk is. Nieuwe activiteiten worden gepland op schone bodems (greenfields). Dit

leidt in Duitsland tot een landconsumptie van ca. 120 hectare per dag, terwijl het hergebruik van de voormalige industriegebieden stagneert. Ook in Nederland is door de milieubeweging een hoge consumptie van groene ruimte geconstateerd. In Duitsland wordt naarstig gezocht naar instrumenten om de verontreinigde gebieden (brownfields) aantrekkelijk te maken voor nieuwe ontwikkelingen. Daarvoor is echter een krachtiger ruimtelijke-ordeningsbeleid nodig, dat mede gebaseerd is op milieuovertuigingen. De bodemkwaliteit stelt immers beperkingen maar biedt ook kansen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Omgekeerd kan door goede ruimtelijke planning ook de bodemsituatie worden verbeterd, zoals de TCB in haar advies over de Kempen schreef.³ Het samenbrengen van bodembescherming en ruimtelijke ordening is dus een belangrijke trend. Het is ook een noodzakelijke voorwaarde voor duurzaam landgebruik. Alleen reacties op milieuproblemen (het gif de grond uit), of bodembeheer (leven met bodemverontreiniging) is niet voldoende.

Netwerken

Met de opkomst van de bodemsanering ontstond eerst een grote behoefte aan informatie over reinigingstechnieken. In 1981 werd onder de vlag van NATO/CCMS (CCMS is Committee for the Challenges of Modern Society)⁴ een samenwerkingsverband opgericht met de naam 'Pilot-study on Contaminated land' dat nu als 'Pilot-study Evaluation of demonstrated and emerging technologies for the treatment and cleanup of contaminated land and groundwater' nog steeds actief is. Naarmate het beleid in de verschillende landen zich verder ontwikkelde, groeide het besef dat de bodemproblematiek niet alleen met technieken kan worden opgelost. Er is veel aanvullend beleid nodig om saneringen economisch aantrekkelijk te maken. Bovendien zijn er goede risicobeoordelingen nodig om de juiste prioriteiten te stellen en om richting te geven aan saneringsoplossingen die niet uitgaan van een kostbare volledige verwijdering of isolatie van de bodemverontreiniging. Al snel ont-

Over de auteurs



Dr. J.J. Vegter

is algemeen secretaris Technische commissie bodembescherming.



Mr. O. Van Sandick

is juridisch beleidscoördinator bij de directie Bodem van het ministerie van VROM.



Ing. H.J. van Veen

is werkzaam bij TNO/MEP te Apeldoorn.

stond er nieuwsgierigheid hoe men in andere landen met deze vragen om zou gaan. Mede naar aanleiding van het verschijnen van het TCB-rapport 'Contaminated land policies in some industrialized countries'⁵ werden veel landen zich bewust van de voordelen van informatie-uitwisseling over beleidsformulering en beleidsuitvoering. Er kwamen netwerken tot stand: de 'Ad Hoc International Working Group for Contaminated Land', waar overheidsvertegenwoordigers van alle landen waar bodemverontreiniging beleidsmatig van belang wordt geacht, aan kunnen deelnemen, en specifiek voor de EU de 'Common Forum for Contaminated Land in the European Union'. Binnen dit laatste netwerk werd onderkend dat bodemsanering een aantal uitvoeringstechnische problemen kent waar internationale samenwerking van groot belang is. Het CARACAS-netwerk⁶ is, evenals CLARINET⁷ (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies) een initiatief van Common Forum. Daarnaast is er NICOLE⁸ (Network for Industrially Contaminated Land in Europe), een netwerk van de industrie. De netwerken zijn gericht op het stimuleren van internationale samenwerking door kennisuitwisseling en kennisontwikkeling. Wetenschappers en beleidsmensen werken daarin samen, analyseren beleidsvragen en komen met aanbevelingen voor onderzoek, die van invloed kunnen zijn op nationale programma's en op de programmering van de grote EU-onderzoeksprogramma's. Op het gebied van de preventieve bodembescherming is de internationale aandacht groter dan in het verleden. In veel landen breekt het besef door dat het saneren van bodems weinig zin heeft als er niet aan preventie wordt gedaan. Eind 1998 werd op initiatief van het Duitse milieuministerie het European Soil Forum opgericht. Het forum bestaat uit de huidige en toekomstige landen van de Europese Unie, aangevuld met Zwitserland en Noorwegen. Deze netwerken richten zich op het gemeenschappelijk identificeren van beleidsvragen en oplossingen. Uit deze analyses komen vragen naar wetenschappelijke kennis voort die sturend kunnen werken bij de opzet van de EU-onderzoeksprogramma's. Tevens kan de vraag naar onderzoek gelegd worden tegen het aanbod van de nationale onderzoeksprogramma's. Omdat het bodembeleid mede door het groeiende lange-termijndenken en het ruimtelijke-ordeningsperspectief steeds ken-

nisintensiever wordt, neemt de vraag naar (onafhankelijke) wetenschappelijke kennis toe.

Jammer genoeg neemt de productie van wetenschappelijke kennis door voortdurende bezuinigingen af. Door internationalisering kan de markt op onderzoeksgebied worden verbreed. Er zijn echter nog meer voordelen bij een internationale aanpak:

- Meer mogelijkheden voor wederzijdse beoordeling van onderzoeksresultaten.
- Onnodige doublures kunnen worden vermeden.
- Verbreding van het wetenschappelijk draagvlak voor beleid.

Internationale samenwerking in het beleidsonderbouwend onderzoek op het gebied van de bodembescherming zal dus dankzij de activiteiten van internationale netwerken toenemen. De rubriek Europa van dit nummer beschrijft een voorbeeld van zo'n samenwerking tussen de Nederlandse SKB en Britse onderzoekprogramma's. Onderzoek dat niet internationaal is ingebed, zal langzaam uitsterven.

Laat Brussel de bodem verwateren?

De bodem is als milieucompartment nog geen groot aandachtsveld voor de EU. Er zijn wel EU-richtlijnen die indirect effect hebben op de bodembescherming, zoals de Grondwaterrichtlijn (1979), de Richtlijn zuiveringsslib (1986) en de Nitraatrichtlijn (1995). De EU is op bodemgebied erg terughoudend, omdat zij bodemproblemen vooral als lokale problemen ziet. Niet dat er geen aandacht is voor wat de lidstaten met hun bodemverontreiniging doen. Het Europese 'Topic Centre'(ETC/S)⁹ doet zijn best om allerlei informatie te uniformeren en inzicht te geven in wat de Europese landen met hun bodem doen. De EU hanteert bij regelgeving echter het subsidiariteitsbeginsel: lokale problemen in een EU-land kunnen het best op nationaal niveau worden opgelost, EU-regelgeving heeft dan geen meerwaarde. Waar de EU zwaar op inzet is waterbeleid. De kaderrichtlijn water, die nu wordt ontwikkeld, plaatst grondwater en oppervlaktewater in een regionaal beheerskader. Dit kan een sterke stimulans geven aan bodembescherming en -sanering. Naast directe lozingen hebben activiteiten op en in de bodem en aanwezigheid van bodemverontreiniging grote gevolgen voor de kwa-

liteit van grond- en oppervlaktewater. De verwatering van de bodem door de EU is dus geen slechte ontwikkeling.

Europese aansprakelijkheid op oude leest?

Een andere ontwikkeling op EU-niveau komt vanuit een meer juridische invalshoek. De Europese Commissie heeft in februari een witboek over milieuaansprakelijkheid gepubliceerd. Daarin kondigt zij aan dat zij voornemens is om het aansprakelijkheidsrecht op het gebied van 'nieuwe' milieuschade, waaronder bodemverontreiniging, te harmoniseren. Het treffen van regelingen voor historische verontreiniging wordt uitdrukkelijk aan de landen overgelaten.

De Commissie denkt dat het voor een goede werking van het aansprakelijkheidsrecht nodig is om te definiëren wat als schade wordt aangemerkt. En daar zit het addertje. Daarmee betreedt de Commissie het terrein van de bodemnormen en terugsaneerwaarden. Die bepalen immers wanneer herstelmaatregelen nodig zijn en tot hoever deze moeten gaan. Het merkwaardige is nu dat de Commissie een normensysteem beschrijft dat sterk lijkt op het systeem dat wij - en andere landen - kennen voor de oude verontreiniging. Voor landen als Nederland, Duitsland en Engeland die stellen dat bij nieuwe verontreiniging de veroorzaker aansprakelijk is voor alle verontreiniging, ongeacht of deze verontreiniging actuele risico's veroorzaakt, is dit geen gunstige ontwikkeling. Het is nog niet duidelijk in hoeverre de Commissie de mogelijkheid open wil laten dat landen zelf strengere normen stellen. De Nederlandse zorgplicht voor de bodem dreigt dus door EU-voornemens - ditmaal in de negatieve betekenis - te verwateren. De Commissie presenteert het witboek echter uitdrukkelijk als discussiestuk, dus het laatste woord is er nog niet over gezegd.

Duurzame ontwikkeling: bodem op het hoogste niveau?

Net als in Nederland is er ook in Europees verband en op wereldschaal een trend om milieu in verband te brengen met duurzame ontwikkeling. De in 1999 aangehouden Europese Commissie heeft duurzame ontwikkeling omarmd en een groep ingesteld - de zogenaamde Prodi-groep - die tot taak heeft dit verder vorm te geven (internaliseren kosten, aanpak milieuvriendelijke subsidies, duurzame

me technologie, relatie met sociale ontwikkeling en economische ontwikkeling etc.). Om niet in een discussie te verzanden over wat duurzaamheid precies betekent, wordt eerst bekeken wat zeker niet duurzaam is. Het zesde Europese Milieu-actieprogramma, dat eind 2000 gereed moet zijn, wordt door de Commissie gezien als een opstap om medio 2001 (onder Zweeds voorzitterschap) een duurzaam ontwikkelingsplan klaar te hebben. Ook in Engeland en de Verenigde Staten zijn op hoog niveau (direct onder Blair en Clinton) groepen ingesteld die voorstellen moeten doen tot het transformeren van de huidige economische groei in duurzame ontwikkeling.

Als uitvloeisel van de conferentie in Rio de Janeiro van 1992 (UNCED) is een VN-raad voor duurzame ontwikkeling ingesteld. Momenteel wordt een vervolg-conferentie voorbereid (Rio+10), waarin de landen moeten laten zien wat zij terecht hebben gebracht van de beginselen die in Agenda 21 zijn verwoord.

De mondiale duurzame ontwikkelingsdiscussies kunnen een stimulans zijn voor de ontwikkeling van bodem- en ruimtelijke-ordeningsbeleid. Het is echter ook belangrijk om de bodem als basis voor duurzame ontwikkeling duidelijker in beeld te brengen, om aansluiting te vinden bij het hogere abstractieniveau van de internationale discussies.

Noten

1. Council of Europe, European Soil Charter, Ref:B(72) 63, Strasbourg, 1972.
2. CARACAS 1998 en 1999, Risk assessment for contaminated sites in Europe, Volume 1: Scientific basis, ISBN 0 953 3090 0 2, Volume 2: Policy Frameworks, ISBN 0 953 3090 1 0.
3. TCB (1997), Advies aanpak bodemverontreiniging in de Kempen, TCB A20(1997), Den Haag.
4. NATO/CCMS: <http://www.clu-in.org>.
5. Contaminated land policies in some industrialized countries. W.F.J. Visser, TCB R02(1993).
6. CARACAS: <http://www.caracas.at>.
7. CLARINET: <http://www.clarinet.at>.
8. NICOLE: <http://www.nicole.org>.
9. ETC/S: <http://leu.irmase.csic.es/etc-soil>.