

Vergaderjaar 2006–2007

**30 015**

## **Voortgang bodemsanering**

**Nr. 12**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2006

In het algemeen overleg van 15 september 2005 (kamerstuk 30 015/30 522, nr. 11) heb ik uw Kamer toegezegd dat een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (hierna MKBA) van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie opgesteld zou worden. Het Milieu en Natuur Planbureau heeft deze studie uitgevoerd. Bijgaand doe ik u het MNP rapport toekomen.<sup>1</sup> Bij het voorbereiden en uitvoeren van het economische deel van de analyse heeft het MNP gebruik gemaakt van de expertise van het Centraal Planbureau. Daarnaast is samengewerkt met en zijn bijdragen ontvangen van andere instellingen, adviesbureaus en maatschappelijke actoren. Ik verwijs u daarvoor naar het voorwoord in het rapport.

In het vervolg van deze brief geef ik u mijn reactie op de uitgevoerde studie. Ik zal daarbij ingaan op de reikwijdte van de studie, de gekozen aanpak, de bevindingen en de conclusies. Tenslotte zal ik aangeven of en zo ja welke gevolgen de studie heeft voor het bodemsaneringsbeleid.

#### **De reikwijdte van de studie**

Een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse is een beleidsondersteunend instrument. Het geeft aanwijzingen of het in economisch opzicht verantwoord is om middelen te investeren. Daarnaast zijn en blijven er andere overwegingen, bijvoorbeeld van maatschappelijke aard, die beleidskeuzes motiveren.

Voor zover mij bekend, is dit de eerste MKBA op het gebied van milieubeleid waarbij milieueffecten zijn gemonetariseerd. De studie zet de saneringskosten af tegen de gezondheidsbaten, de baten voor drinkwatervoorziening en vastgoedbaten. De beleving van mensen en de ecologische effecten worden besproken, maar zijn niet gemonetariseerd. Het MNP heeft zich bijzonder ingespannen om de voor de studie noodzakelijke informatie te verzamelen. Gebleken is dat informatie over de kosten van bodemsanering wel voorhanden is, maar dat de informatie over

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gezondheidseffecten en ecoysteemeffecten beperkt is. Dit komt overeen met de inhoud van de discussies op het gebied van het bodemsaneringsbeleid, waar de nadruk ligt op de kosten en de baten veelal onderbelicht blijven.

In de studie zijn uitsluitend de kosten en de effecten betrokken van de geïnventariseerde puntbronnen van bodemverontreiniging. Diffuse verontreinigingen zijn in deze studie buiten beschouwing gelaten.

### **De gekozen aanpak**

De MKBA is uitgevoerd overeenkomstig het Plan van Aanpak, dat op 4 april 2006 aan de Kamer is gezonden. De basis voor de MKBA is het Landsdekkend Beeld bodemverontreiniging, dat door de gezamenlijke overheden in 2005 is opgesteld. De daaraan ontleende informatie over ligging, aanwezige stoffen en saneringskosten is verbeterd, bewerkt en gecombineerd met andere informatie zoals kaarten met de ecologische hoofdstructuur, de Nieuwe Kaart van Nederland, bodemgebruikskaarten en dergelijke.

Voor een aantal te onderscheiden segmenten is een zogenaamde «mini-MKBA» uitgevoerd en zijn de resultaten opgeschaald tot een landelijk beeld.

Uiteraard gaat het uitvoeren van de studie en het moneteriseren van kosten en baten gepaard met de nodige onzekerheden. Om die reden zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Deze analyses wijzen uit dat de absolute omvang van de kosten en baten fors kan wijzigen, maar dat de conclusies robuust zijn.

De MKBA onderscheidt 4 alternatieven voor toekomstige investeringen, waarbij rekening is gehouden met de wensen vanuit de Kamer:

- Het nulalternatief waarbij de Rijksbijdrage aan bodemsanering stopt, maar omdat prikkels niet wijzigen gaan private partijen door met sanering.
- Het huidige beleidalternatief waarbij uiterlijk in 2015 de risico's zijn weggenomen bij het huidig gebruik (spoedlocaties) en waarbij ruimtelijke en economische ontwikkelingen worden gefaciliteerd (overige saneringslocaties).
- Het alternatief spoedlocaties, waarbij de overheid zich beperkt tot het aanpakken van de spoedlocaties.
- Het alternatief alle saneringslocaties, waarbij de overheid zich richt op alle locaties inclusief de situaties waarbij ecologische effecten optreden (het meest milieuvriendelijke alternatief).

### **De saneringskosten**

De door het MNP berekende saneringskosten liggen in de lijn van de eerder door mij gepresenteerde saneringskosten. Het MNP merkt op dat gelet op de wijze van totstandkoming van het kostenmodel mogelijk nog wel sprake is van een onderschatting van de kosten van nazorg. Niet meegenomen zijn de kosten in het kader van asbestsanering en de kosten voor sanering van waterbodems. De baten met betrekking tot deze categorieën maken ook geen deel uit van de analyse.

### **Gezondheidsbaten**

Het MNP heeft berekend dat circa 40% van de Nederlanders woont of werkt nabij een locatie met mogelijk ernstige bodemverontreiniging (binnen een straal van 100 meter). Niet al deze mensen worden ook daadwerkelijk blootgesteld aan bodemverontreiniging. Dat varieert afhankelijk

van het gebruik van de locaties, de aard van de stoffen en de diepte waarop de verontreiniging aanwezig is.

Het MNP heeft de gezondheidsbaten in kaart gebracht aan de hand van kankerverwekkende stoffen en lood. Voor de kankerverwekkende stof cadmium is zowel gebruik gemaakt van een langdurige epidemiologische studie uitgevoerd in de Belgische Kempen als van recent onderzoek in de Nederlandse Kempen. De resultaten zijn doorvertaald naar een landelijk beeld. Voor lood is gekeken naar IQ-verlies bij kinderen op basis van RIVM-onderzoek. Hierbij is afgestemd met recent onderzoek naar lood in het bloed van kinderen in Rotterdam. Voor het bepalen van gezondheidseffecten van andere carcinogene stoffen zijn blootstellingsmodellen gebruikt. Daarnaast zijn er ook andere stoffen in de bodem aanwezig die tot gezondheidsrisico's kunnen leiden. Het MNP heeft de gezondheidsbaten geschat voor het vermijden van extra kankerincidenties en voor het vermijden van IQ-verlies. De berekeningen geven aan dat de gezondheidsbaten hoog zijn. Deze baten worden met name geïncasseerd bij het saneren van spoedlocaties. Het totaal aan baten wordt hoger naarmate er eerder wordt geïnvesteerd in een sanering. Mijn beleid is er dan ook op gericht om situaties waar sprake is van risico's voor de gezondheid van mensen met spoed aan te pakken. Overigens wijst het MNP erop dat er mogelijk meer locaties zijn met risico's dan waarvan in het huidige beleid wordt uitgegaan. Om die reden zijn in de berekeningen van het MNP de gezondheidsbaten het hoogst bij het alternatief waar wordt geïnvesteerd in alle saneringslocaties.

### **Baten voor drinkwatervoorziening**

Nederland heeft een enorme hoeveelheid grondwater van goede kwaliteit. Dit water wordt naast de winning van drinkwater ook gebruikt als proceswater in de industrie en de landbouw. De ruime aanwezigheid van kwalitatief goed grondwater en de lage prijs zijn voor vele bedrijven een belangrijke vestigingsvoorwaarde. In de MKBA wordt alleen aandacht besteed aan de drinkwaterwinning, omdat alleen deze baten te monetariseren waren. De berekende baat van ongeveer € 1 miljoen bestaat uit het uitsparen van kosten voor waterwinning op een alternatieve wijze. Het gaat dan om grondwaterwinning in een nieuw waterwingebied of het gebruik van oppervlaktewater als drinkwater. Hierbij wordt er wel vanuit gegaan dat een alternatieve drinkwaterwinning mogelijk is.

Bodemvormende processen kennen een andere tijdschaal dan waar wij gewoonlijk aan gewend zijn. De verspreiding van verontreiniging naar diepere bodemlagen duurt lang, maar wanneer verontreinigingen de diepere lagen bereiken is ook veelal sprake van een onomkeerbaar proces. Bodemverontreiniging bedreigt op de lange duur de strategische grondwatervoorraden. De bescherming van onze strategische grondwatervoorraden verdient dan ook meer aandacht. Om die reden is in de Toekomstagenda Milieu opgenomen dat er één bestaand bestuursorgaan verantwoordelijk moet worden voor een gecoördineerd beheer van grondwater.

### **Vastgoedbaten**

In de praktijk van de stedelijke vernieuwing, bijvoorbeeld bij de herontwikkeling van voormalige gasfabrieksterreinen, zien wij mooie voorbeelden van de baten die het MNP beschrijft en heeft berekend. Een braakliggend ernstig verontreinigd terrein wordt gesaneerd waarna bouw van woningen, kantoren en andere voorzieningen plaats vindt hetgeen ook een positieve invloed heeft op de directe omgeving. Het MNP geeft echter aan dat het realiseren van deze baten alleen mogelijk is indien in

stedelijk gebied grond bouwrijp gemaakt wordt. De kosten van bouwrijp maken zijn hoog door zaken als sloop, verplaatsen van kabels en leidingen en dergelijke. Het MNP concludeert dan ook dat de positieve baten nagenoeg wegvallen tegen de hoge kosten van bouwrijp maken van binnenstedelijke locaties en dat de saneringskosten dus maar voor een klein deel gedekt kunnen worden. Overigens maken de saneringskosten vaak maar een beperkt deel uit van de totale herontwikkelingskosten.

Het MNP meldt ook dat de herontwikkeling van binnenstedelijke locaties een ruimtebesparing oplevert van 18 700 hectare. Deze baat is niet gemonetariseerd. Deze besparing is voor mij echter één van de belangrijkste redenen om te investeren in stedelijke ontwikkeling en dus in bodemsanering. Gelet op de verwachte demografische ontwikkeling is het in veel regio's niet verstandig om te bouwen op nieuwe locaties.

### **Beleving**

Uit het belevingsonderzoek komt naar voren dat mensen het van groot belang vinden dat de overheid aandacht besteedt aan het probleem van bodemverontreiniging. Het aantal mensen dat aangeeft dat bodemverontreiniging op de eigen situatie van toepassing is, is in vergelijking met eerdere onderzoeken fors toegenomen. Het MNP heeft geen onderzoek gedaan naar de oorzaak hiervan. Waarschijnlijk heeft het te maken met de toegenomen risicobewustwording onder de bevolking en mogelijk ook met het feit dat sinds 2005 alle bodeminformatie van de overheid eenvoudig beschikbaar is.

### **Ecologische effecten**

Uit de studie komt naar voren dat als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging ecologische effecten optreden. Er is echter nog te weinig veldinformatie om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over de mate van de ecologische effecten. De normen voor de aanwezigheid van verontreinigende stoffen in de bodem zijn zodanig gekozen dat zij een behoorlijke bescherming geven voor ecosystemen. Sanering uitsluitend om ecologische redenen vindt echter alleen plaats indien sprake is of kan zijn van een kwetsbaar natuurgebied en een passende saneringsvariant kan worden gevonden.

### **De conclusies**

De MKBA concludeert dat in alle onderzochte alternatieven de baten opwegen tegen de kosten. De baten in de drie beleidsopties, zijn aanmerkelijk hoger dan in het nulalternatief waar de overheid zich terugtrekt. De MKBA laat zien dat investeren in bodemsanering loont en dat de hoogste baten worden behaald indien zo snel mogelijk de locaties waar sprake is van gezondheidsrisico's aangepakt worden. Verder is het van belang op te merken dat de baten lang niet altijd ten goede komen aan de partijen die de investeringen moeten doen. Hier kunnen de baten alleen worden gerealiseerd wanneer de overheid zorgt voor een vorm van verevening. Dit verklaart waarom de baten in de drie beleidsopties hoger zijn dan in het nulalternatief waarbij bodemsanering volledig aan de markt wordt overgelaten.

### **Gevolgen voor het bodemsaneringsbeleid**

Het bodemsaneringsbeleid is in de afgelopen 10 jaar twee maal zeer fundamenteel doorgelicht en als gevolg daarvan aangescherpt. De saneringsdoelstelling is bijgesteld. Er wordt niet meer gesaneerd alleen omdat verontreinigingen aanwezig zijn, maar alleen indien de verontreini-

ging leidt of kan leiden tot onaanvaardbare risico's bij het gebruik. Het normenstelsel is herzien en aangepast aan de laatste wetenschappelijke inzichten. Uit de MKBA wordt duidelijk dat de richting van het bodemsaneringsbeleid juist is. De MKBA wijst er echter op dat het niet uitgesloten is dat er meer locaties zijn waar sprake is van gezondheidsrisico's dan waarvan in het huidige beleid wordt uitgegaan. De reden hiervoor is dat het door mij eerder berekende aantal spoedlocaties is gebaseerd op ervaringscijfers van in het verleden uitgevoerde onderzoeken en saneringen. Het MNP heeft haar berekening gebaseerd op een stoffendatabase en die gelegd naast het gebruik dat van een locatie wordt gemaakt. Omdat de stoffendatabase geen gegevens bevat over de bodemgesteldheid en de diepte van de verontreiniging levert dit mogelijk een overschatting van het aantal spoedlocaties op. Niettemin is de uitkomst van de MKBA voor mij aanleiding om het verificatieonderzoek, dat de bevoegde overheden momenteel uitvoeren, ter vaststelling van locaties waar sprake is van gezondheidsrisico's met kracht door te zetten. Uiterlijk in de loop van 2008 moeten afspraken gemaakt worden over de aanpak van spoedeisende locaties vóór 2015 en de daarvoor ter beschikking te stellen rijksbudgetten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel