

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en artikel 38 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, en tot opheffing van diverse bepalingen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007

1. SITUERING

Het als bijlage 1 toegevoegd voorontwerp van decreet beoogt het Bodemdecreet en artikel 38 van het Materialendecreet te wijzigen en een aantal bepalingen van het VLAREBO (met name de artikelen 121 tot en met 125) op te heffen.

Het Bodemdecreet is een belangrijk instrument in de realisatie van het Vlaamse bodembeleid en voorziet onder meer in een regeling voor:

- de inventarisatie en de identificatie van verontreinigde gronden (bodemonderzoeksplichten, Grondeninformatieregister, bodemattest);
- een systematische aanpak van bodemverontreiniging (bodemonderzoeken, bodemsanering en nazorg);
- een effectieve aanpak van bodemverontreiniging (onderscheid tussen saneringsplicht en saneringsaansprakelijkheid);
- het beheer van uitgegraven bodem;
- het ambtshalve optreden van de OVAM (bodemsanering door de OVAM bij vrijstelling van saneringsplicht en in het kader van handhaving),

met oog voor preventie (strengere aanpak van nieuwe bodemverontreiniging, grondverzetregeling) en ruimte voor flexibiliteit (mix van beleidsinstrumenten).

Het voorontwerp van decreet omvat drie soorten wijzigingsvoorstellen:

- inhoudelijke wijzigingen en inzonderheid:
 - de invoering van een verplicht bodemonderzoeksmoment voor nog niet onderzochte gronden met potentieel historische bodemverontreiniging met daaraan gekoppeld de mogelijkheid tot vrijstelling van die onderzoeksplicht voor particulieren. Voor de uitvoering van de nieuwe bodemonderzoeksplicht zal de OVAM, als kenniscentrum voor het onderzoek en de aanpak van bodemverontreiniging en als huissaneerder voor de Vlaamse overheid, in overleg gaan met de andere Vlaamse overheden (onder andere het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)) om concreet invulling te geven aan de bijstand die de OVAM hiervoor zal verlenen;
 - de afschaffing van de veralgemeende conformverklaring van bodemonderzoeken;
 - de optimalisering van het instrumentarium voor de sectorfondsen;
 - de inkanteling van het gebruik van bodemmateriale (bagger- en ruimingsspecie, grondbrij en bentonietslib) in de regeling over het gebruik van uitgegraven bodem van het Bodemdecreet en het VLAREBO. Deze wijziging is beperkt tot het voorzien van een decretale kapstok om de inkanteling verder te laten uitwerken door de Vlaamse Regering. De verdere uitwerking in het VLAREBO zal gebeuren in overleg met de relevante actoren (onder andere het departement MOW);

- deregulering, administratieve vereenvoudiging en lastenvermindering;
- juridisch-technische aanpassingen.

Met de inhoudelijke wijzigingsvoorstellen wordt uitwerking gegeven aan een aantal doelstellingen van de Beleidsnota Omgeving 2014-2019:

- OD 33: Duurzaam bodembeheer faciliteert de ruimtelijke ontwikkeling;
- OD 35: Voorkomen van nieuwe bodemverontreiniging en de verspreiding ervan;
- OD 36: Duurzaam bodembeheer faciliteert economische ontwikkeling;
- OD 37: Duurzaam bodembeheer is essentieel voor een gezonde en kwaliteitsvolle leefomgeving.

Voor een toelichting van de wijzigingsvoorstellen wordt verwezen naar de als bijlage 2 toegevoegde memorie van toelichting.

2. BUDGETTAIRE WEERSLAG

Met het voorontwerp van decreet wordt een bodemonderzoekplicht ingevoerd die van toepassing is op risicogronden met potentieel historische bodemverontreiniging waarvoor tot op heden nog geen bodemonderzoek bij de OVAM beschikbaar is. Het voorstel is er op gericht om uiterlijk eind 2025 een oriënterend bodemonderzoek te hebben voor alle risicogronden met potentieel historische bodemverontreiniging. Om de uitvoering van de oriënterende bodemonderzoeken enigszins in de tijd te spreiden, wordt in het voorstel wel voorzien in een fasering van de onderzoeksplicht. Dit gebeurt door te werken met verschillende einddata voor de onderzoeksplicht en dit gekoppeld aan de categorie van risico-inrichting die op de grond werd geëxploiteerd.

In het voorstel over het nieuw verplicht onderzoeksmoment wordt voorzien dat particulieren die niets met de historische activiteiten op hun terrein te maken hebben, vrijgesteld worden van deze onderzoeksplicht. Bij vrijstelling van de nieuwe onderzoeksplicht wordt het bodemonderzoek uitgevoerd door de OVAM. Dit gebeurt in principe via een programmatorische aanpak middels inzet van het site-instrument uit het Bodemdecreet (artikel 140 Bodemdecreet) over een periode van tien jaar (2019-2028).

Ongeveer 10.000 risicogronden die in eigendom zijn van particuliere eigenaars vallen onder het toepassingsgebied van de nieuwe onderzoeksplicht. Er wordt ingeschat dat voor 80% van de betreffende risicogronden de particuliere eigenaars in aanmerking komen voor vrijstelling van de onderzoeksplicht, dit zijn 8.000 risicogronden. Voor de betreffende gronden zal de OVAM het bodemonderzoek uitvoeren. Dit gebeurt via de hogervermelde programmatorische aanpak, hetgeen schaalvoordelen met zich mee brengt. De totale onderzoekskosten voor de OVAM worden geschat op: 8.000 risicogronden x 3.750 euro (kostprijs bodemonderzoek per risicogrond in het kader van de site-aanpak) = 30 miljoen euro met de uitvoering gespreid van 2019 tot 2028. Per jaar bedraagt het geschat noodzakelijk budget voor de OVAM voor de uitvoering van de bodemonderzoeken bijgevolg 3 miljoen euro per jaar. Momenteel wordt reeds een werkingsbudget gebruikt van 350.000 euro voor het uitvoeren van site-onderzoeken, zodat de invoering van de nieuwe onderzoeksplicht met vrijstellingsregeling een bijkomend krediet zal vereisen van 2,65 miljoen euro per jaar en dit gedurende tien jaar (2019-2028). Dit zal worden aangerekend op basisallocatie LBCLC0354140.

Het advies van de Inspectie van Financiën van 3 augustus 2016 gaat als bijlage 3 en is gunstig onder twee voorwaarden:

- 1) de meerkost van de programmatorische aanpak via de inzet van het site-instrument in het kader van de vrijstelling van het nieuw verplicht onderzoeksmoment (geraamd op 26,5 miljoen euro over de periode 2019-2028) wordt integraal opgevangen binnen de bestaande kredieten van het beleidsdomein. Desgevallend wordt er verder in de tijd gespreid (bijvoorbeeld 2019-2033);
- 2) de bijkomende personeelsbehoefte (3 VTE over een periode van tien jaar) wordt opgevangen binnen de bestaande personeelsformatie van de OVAM.

Wat de eerste voorwaarde betreft, houdt de uitvoering van de beleidsmaatregel van het nieuw verplicht bodemonderzoeksmoment met vrijstellingsmogelijkheid (ambtshalve bodemonderzoek door de OVAM) om de doelstelling 2036 te realiseren een meerkost in voor de OVAM van jaarlijks 2,65 miljoen euro in de periode van 2019-2028. In afwijking van de eerste voorwaarde van het advies van de Inspectie van Financiën kan de bijkomende kredietbehoefte niet ingepast worden binnen de bestaande budgettaire contouren bij constant beleid. De nieuwe beleidsmaatregel resulteert bijgevolg wel degelijk in een budgettaire meervraag.

Op basis van de op vandaag door de Vlaamse overheid genomen engagementen ligt er, bij gelijk-blijvende kredieten, voor de jaren 2018 en 2019 reeds een claim op 80% respectievelijk 88% van de beschikbare financiële middelen. Deze engagementen omvatten middelen voor de ambtshalve uitvoering van toegekende vrijstellingen van saneringsplicht (onschuld dossiers), het protocol scholen, de programmatorische aanpak van gasfabrieken, het protocol curatoren, de conventen Umicore en de afgesloten brownfieldconvenanten met ambtshalve engagementen. Voor de daaropvolgende jaren ligt momenteel een claim op circa 70% van de beschikbare kredieten. De nog beschikbare ruimte van 20% (2018) respectievelijk 12% (2019) is reeds heel beperkt. Deze "resterende" middelen zijn immers noodzakelijk voor de uitvoering van belangrijke onderdelen van het bodembeleid, zoals handhaving, het treffen van veiligheidsmaatregelen, de ondersteuning van andere Vlaamse overheden in het kader van de rol van de OVAM als huissaneerder evenals de voorbereiding van het asbestafbouwplan.

De meerkost van de programmatorische aanpak via het site-instrument integraal opvangen binnen de bestaande kredieten 2019-2028 impliceert het schrappen van meerdere instrumenten die toch wel fundamenteel zijn om de doelstelling 2036 te bereiken. Ook zou de OVAM geen nieuwe engagementen rond brownfieldconvenanten met ambtshalve sanering kunnen nemen. Op die manier kan geen constant beleid rond ambtshalve sanering gegarandeerd worden.

Een spreiding van de bijkomende financiële inspanningen over vijftien jaar biedt voor de betrokken jaren beperkt zuurstof maar impliceert nog steeds een breuk in het constant beleid rond ambtshalve sanering met het schrappen van minstens één bestaand instrument.

De suggestie van de Inspectie van Financiën om de uitvoering van de nieuw verplichte bodemonderzoeksplicht verder in de tijd te spreiden (2019-2033) zou tot gevolg hebben dat afstand wordt gedaan van een van de belangrijkste doelstellingen van het bodembeleid, meer bepaald om uiterlijk tegen 2036 de sanering van alle historische bodemverontreiniging te hebben afgerond of gestart. Deze van bij de aanvang van het bodembeleid vooropgestelde mijlpaal is er op gericht om uiterlijk 2036 komaf te maken met het historische passief aan bodemverontreiniging en dus ervoor te zorgen dat historische bodemverontreiniging niet langer een rem kan betekenen voor ruimtelijke en economische ontwikkeling en niet langer een bedreiging zou vormen voor een gezonde en kwaliteitsvolle leefomgeving in Vlaanderen. Gelet op het belang van deze beleidsdoelstelling is het aangewezen om de vooropgestelde timing aan te houden en met het oog hierop alle gronden met potentieel historische bodemverontreiniging uiterlijk 2028 in kaart te brengen door de invoering van de nieuw verplichte bodemonderzoeksplicht. Het jaar 2028 wordt voorgesteld omdat de gemiddelde doorlooptijd van saneringen, te rekenen na het oriënterend bodemonderzoek tot en met de eigenlijke bodem-saneringswerken met eindverklaring, acht jaar bedraagt.

Wat de tweede voorwaarde betreft, wordt bevestigd dat in de huidige context de extra taken die voortkomen uit de nieuwe beleidsmaatregel door de OVAM opgevangen zullen worden binnen het huidige personeelsbestand.

Het aanvullend advies van de Inspectie van Financiën van 14 december 2016 over een aantal bijkomende wijzigingen die later in het voorontwerp werden opgenomen, inzonderheid de inkanteling van de bodemmaterialen uit het Materialendecreet in de grondverzetregeling van het Bodem-decreet, gaat als bijlage 4.

De aanvraag van 11 januari 2017 van het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting gaat als bijlage 5.

3. WEERSLAG OP HET PERSONEELSKADER EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

De uitvoering en de opvolging van de nieuwe beleidsmaatregel betekent een uitbreiding van het takenpakket voor de OVAM:

- beoordelen op aanvraag en ambtshalve van vrijstelling van de onderzoeksplicht;
- uitvoering van de bodemonderzoeken via programmatorische aanpak met inzet van het site-instrument uit het Bodemdecreet (vaststelling site, aanstelling bodemsaneringsdeskundige in het kader van overheidsopdrachten, opvolging overheidsopdrachten);
- evaluatie van de bodemonderzoeken;
- handhaving van de nieuwe onderzoeksplicht.

Dit betekent een extra personeelsinzet van 3 VTE over een periode van tien jaar.

In het kader van de huidige context worden de extra taken die voortkomen uit de nieuwe beleidsmaatregel, opgevangen binnen het huidig personeelsbestand door een doorgedreven digitalisatie en informatisering die de afgelopen periode is uitgewerkt.

4. WEERSLAG OP DE LOKALE BESTUREN

De nieuwe onderzoeksplicht heeft een zekere weerslag op de lokale besturen aangezien ook lokale besturen risicogronden in eigendom hebben die vallen onder het toepassingsgebied.

In het huidig Bodemdecreet bestaan reeds bodemonderzoeksverplichtingen, zoals onder meer bij de overdracht van een risicogrond, die ontstaan op het ogenblik dat men een risicogrond wenst over te dragen.

Er wordt aangenomen dat er nog 10.000 risicogronden in eigendom van Vlaamse, federale en lokale overheden onderzocht moeten worden. Ingeschat wordt dat 4.500 ervan in eigendom zijn van lokale overheden en 900 hiervan voor eind 2025 zullen worden overgedragen. Dit betekent dat voor 3.600 gronden van lokale overheden vervroegd (voor eind 2025) een oriënterend bodemonderzoek zal moeten worden uitgevoerd ingevolge de nieuwe bodemonderzoeksverplichting. De kostprijs van een oriënterend bodemonderzoek bedraagt gemiddeld 5.000 euro. Het onderzoeksbudget voor de 3.600 gronden dat vervroegd zal moeten worden voorzien door de lokale overheden omwille van de nieuwe bodemonderzoeksverplichting, bedraagt bijgevolg 18 miljoen euro in de periode 2018-2025, hetzij 2,25 miljoen euro per jaar in die periode.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het voorontwerp van decreet is aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2016/213 van 6 juni 2016.

De enige inhoudelijke wijziging uit het voorontwerp van decreet met een relatief relevante impact op burgers, bedrijven en overheden betreft de invoering van een verplichting tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek tegen uiterlijk eind 2025.

De voor deze wijziging uitgevoerde reguleringssimpactanalyse gaat als bijlage 6.

Deze reguleringsimpactanalyse is aangepast aan het RIA-advies van 9 juni 2016.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en artikel 38 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, en tot opheffing van diverse bepalingen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Minaraad en de SERV, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw