

BISNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van de Vlaamse Regering tot wijziging van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het VLAREL van 19 november 2010
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Het ontwerp van besluit voorziet in een specifieke regeling in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voor de cofinanciering van beschrijvende bodemonderzoeken voor PFAS-verontreiniging als gevolg van brandbestrijding en brandbestrijdingsoefeningen. Ook wordt de bestaande cofinancieringsregeling voor de uitvoering van bodemsanering in het VLAREBO-besluit gewijzigd. Verder worden verschillende beperktere wijzigingen en correcties aangebracht aan het VLAREBO-besluit, het Milieuhandhavingsbesluit van 12 december 2008 (actualisering lijst van milieu-inbreuken) en het VLAREL van 19 november 2010 (o.a. beschikken over een kwaliteitsverantwoordelijke als erkenningsvoorwaarde voor de bodemsaneringsdeskundige).

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving.

BELEIDSVELD: Omgeving en natuur.

INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT: Bodem en ondergrond.

Dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering kadert in het beleidsveld Omgeving en Natuur, ISE Bodem en Ondergrond, strategische doelstelling SD 2. 'Herstel van bodemdiensten en bodemzorg'.

Meer specifiek dragen de voorgestelde beleidsmaatregelen in het voorontwerp van besluit bij tot de realisatie van de volgende operationele doelstelling OD 1. 'Bodemkwaliteit garanderen via bodemsanering'.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

1) Wetgevingsadvies, advies IF en begrotingsakkoord

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies (nr. 2024/141) van 23 april 2024.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 3 mei 2024 verkregen.

Het begrotingsakkoord met voorwaarden werd op 3 juni 2024 gegeven.

2) Eerste principiële goedkeuring door Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van besluit op 7 juni 2024 principiële goedgekeurd (VR 2024 0706 DOC.0892) en de minister van Omgeving gelast om de adviezen van de strategische adviesraden SERV en Minaraad in te winnen.

3) Advies strategische adviesraden

Bij brief van 1 juli 2024 heeft de SERV meegedeeld dat ze geen advies zal geven over het voorontwerp van besluit. Bij brief van 24 juli 2024 heeft ook de Minaraad laten weten dat ze geen advies over het voorontwerp van besluit zal verlenen.

4) Tweede principiële goedkeuring door Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van besluit op 20 september 2024 voor de tweede keer principiële goedgekeurd (VR 2024 2009 DOC 1126) en de Omgevingsminister gelast om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen.

5) Advies afdeling wetgeving Raad van State

Op 28 oktober 2024 heeft de Raad van State zijn advies (nr. 77.094/16) over het voorontwerp van besluit gegeven.

- In randnummers 4 tot en met 6 en randnummer 9 van zijn advies geeft de Raad van State opmerkingen bij de rechtsgrond van een aantal bepalingen van het ontwerpbesluit en de bijhorende rechtsgrondentabel, en suggereert hij aanvullingen.

Repliek: De rechtsgronden in de rechtsgrondentabel en in de aanhef van het besluit werden aangevuld conform het advies van de Raad.

- In randnummers 7, 18.1 en 18.2 van zijn advies gaat de Raad van State in op artikels 34 en 35 van het ontwerpbesluit, die voorzien in een nieuwe voorwaarde om erkend te kunnen worden als bodemsaneringsdeskundige voor de uitvoering van verschillende taken in het kader van het Bodemdecreet en het VLAREBO-besluit (o.a. uitvoering van beschrijvend bodemonderzoek, opstelling van bodemsaneringsproject, uitvoering van een technisch verslag), meer bepaald de voorwaarde dat de bodemsaneringsdeskundige een kwaliteitsverantwoordelijke via arbeidsovereenkomst in dienst moet hebben met een welomschreven praktische ervaring.

De Raad van State merkt hierbij op dat de verplichting voor een dienstverrichter om één of meer personen met een specifieke kwalificatie in dienst te nemen, beschouwd kan worden als een eis “die een minimaal aantal werknemers vaststellen” in de zin van artikel 15, lid 2, f), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (Dienstenrichtlijn). De Raad van State geeft aan dat deze nieuwe erkenningsvoorwaarde op grond van artikel 15, lid 7, van de Dienstenrichtlijn bij de Europese Commissie moet worden aangemeld.

De Raad van State merkt verder ook op dat – indien het gegeven dat een kwaliteitsverantwoordelijke uitsluitend “via arbeidsovereenkomst” (en dus niet als “een zelfstandige”) zijn diensten aan de erkende bodemsaneringsdeskundige kan verlenen, tot gevolg heeft dat er feitelijk geen ruimte meer is op de markt voor activiteiten van kwaliteitsverantwoordelijken op zelfstandige basis – de ontworpen regeling strijdig zou kunnen zijn met:

- de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten (gewaarborgd bij de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de Europese Unie), indien er geen dwingende reden van algemeen belang wordt aangevoerd om die beperking te verantwoorden of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het ermee na te streven doel, en met;
- de vrijheid van ondernemen (verankerd in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De Raad van State adviseert om in het verslag aan de Vlaamse Regering te verduidelijken op welke wijze de ontworpen regeling zich verhoudt tot de voornoemde Europeesrechtelijke en interne regelgeving, en hoe aan die zorg wordt tegemoetgekomen.

Repliek: De aanduiding van een specifieke persoon als kwaliteitsverantwoordelijke zorgt ervoor dat de bodemsaneringsdeskundige het overzicht behoudt over de kwalitatieve uitvoering van zijn taken als erkende bodemsaneringsdeskundige, en dat tijdig de eventueel noodzakelijke aanpassingen en bijstellingen gebeuren om de kwalitatieve uitvoering te blijven garanderen. Deze doelstelling, die bijdraagt aan de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van bodemverontreiniging (algemeen belang), lijkt op het eerste zicht ook te kunnen worden gerealiseerd door de erkende bodemsaneringsdeskundige middels een kwaliteitsverantwoordelijke die als zelfstandige zijn diensten aanbiedt, op voorwaarde dat de betreffende kwaliteitsverantwoordelijke aan maximaal drie bodemsaneringsdeskundigen zijn diensten verleent. Artikel 34 en 35 van het ontwerp van besluit wordt dan ook in die zin aangepast dat de erkende bodemsaneringsdeskundige beschikt over een kwaliteitsverantwoordelijke die in dienst is via arbeidsovereenkomst, dan wel via overeenkomst beschikt over de diensten van een kwaliteitsverantwoordelijke als zelfstandige.

Deze aanpassing heeft tot gevolg dat de voorgestelde bepalingen niet meer voorzien in een eis “die een minimaal aantal werknemers vaststelt” en dat bijgevolg geen aanmelding aan de Europese Commissie in het kader van de Dienstenrichtlijn vereist is. Verder stelt zich ingevolge de aanpassing de vraag naar strijdigheid met de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van ondernemen niet langer.

- In randnummer 10 van zijn advies merkt de Raad op dat de subdelegatie die in het ontworpen artikel 4, 11° van het VLAREBO (art. 1 van het voorliggende ontwerp van besluit) aan de minister van Omgeving wordt verleend, geen betrekking heeft op punten van bijkomstige of detailmatige aard en daarom te verregaand is. De Raad geeft aan dat de delegatie moet worden weggelaten.

Repliek: In overeenstemming met het advies van de Raad wordt het ontworpen artikel 4, 11° van het VLAREBO niet langer weerhouden in het besluit dat ter definitieve goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd.

- In randnummers 11, 12.1 en 16 van zijn advies adviseert de Raad van State om voor een aantal bepalingen van het ontwerpbesluit in het verslag aan de Vlaamse Regering nog een bijkomende duiding op te nemen. Het gaat daarbij onder meer over:
 - o het ontworpen artikel 54/5, derde lid, van het VLAREBO-besluit dat bepaalt dat het percentage van de cofinanciering voor de kosten van bodemsaneringswerken voor historische bodemverontreiniging kan variëren naargelang de begunstigde al dan niet “van saneringsplicht is vrijgesteld”;
 - o het ontworpen artikel 54/15/3 van het VLAREBO-besluit over het materieel toepassingsgebied van de cofinanciering voor de kosten van beschrijvend bodemonderzoek voor PFAS-verontreiniging ingevolge brandbestrijding en brandblus oefening met vraag naar verantwoording van het toepassingsgebied vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel;
 - o het ontworpen artikel 91, 4°, van het VLAREBO-besluit over de inhoud van een beperkt bodemsaneringsproject (project-m.e.r.-screeningnota).

Repliek: In overeenstemming met het advies van de Raad wordt de aanvullende toelichting die aan de Raad was meegedeeld, in het verslag aan de Vlaamse Regering bij de betreffende bepalingen opgenomen.

- In randnummers 13 tot en met 15 en randnummer 17 van zijn advies formuleert de Raad van State juridisch-technische opmerkingen bij een aantal bepalingen van het ontwerp van besluit (o.a. het ontworpen artikel 54/15/3, het ontworpen artikel 54/15/6, eerste lid, 1°, het ontworpen artikel 54/15/11 en het ontworpen artikel 135, derde lid).

Repliek: De betreffende bepalingen van het ontwerp van besluit worden aangepast conform de juridisch-technische opmerkingen van de Raad.

- In randnummer 19 van zijn advies stelt de Raad van State de vraag of met de inwerkingtreding op 1 februari 2025 van artikel 12 van het ontwerp van besluit (cofinanciering voor de kosten van het beschrijvend bodemonderzoek voor PFAS-bodemverontreiniging ingevolge brandbestrijding en brandblus oefeningen) wordt beoogd dat gebeurlijk tussen 22 september 2021 en 1 februari 2022 gedateerde facturen voor kosten voor een vanaf die eerste datum uitgevoerd beschrijvend bodemonderzoek als vermeld in het ontworpen artikel 54/15/3 van het VLAREBO-besluit, niet in aanmerking komen voor cofinanciering als bedoeld in het ontworpen artikel 54/15/4. Indien dat niet het geval is, moet volgens de Raad van State in een overgangsbepaling worden voorzien die toelaat dat die kosten, in afwijking van de termijn bepaald in het ontworpen artikel 54/15/4 van het VLAREBO-besluit, toch in aanmerking kunnen komen voor cofinanciering.

Repliek: Het is de bedoeling dat de kosten van een beschrijvend bodemonderzoek waarvoor de opdracht tot uitvoering is gegeven na 21 september 2021 en voor 1 februari 2025 en waarvan de facturen dateren van minder dan vier jaar voor de datum van ontvangst van de aanvraag, in aanmerking kunnen komen voor cofinanciering. Dit betekent dat in principe ook facturen die dateren van de periode tussen 22 september 2021 en 1 februari 2022 voor cofinanciering in aanmerking zouden kunnen komen. Het ontwerp van besluit wordt aangepast om hierover geen onduidelijkheid te laten over bestaan. Dit gebeurt evenwel niet via een overgangsbepaling zoals gesuggereerd door de Raad van State, maar wel door een aanpassing van de inhoudelijke bepaling, meer bepaald een verduidelijkende de herformulering van het ontworpen artikel 54/15/4 van het VLAREBO-besluit (art. 13 van het

ontwerp van besluit) met in dat kader een opdeling tussen de kosten gemaakt door ondernemingen en niet-ondernemingen andere dan natuurlijke personen en de kosten gemaakt door niet-ondernemingen natuurlijke personen. Op basis van deze herformulering van het ontworpen artikel 54/15/4 van het VLAREBO-besluit en rekening houdend met de opmerkingen van de Raad van State in de randnummers 12 tot en met 15 van het advies, zijn ook de bepalingen van de ontworpen artikelen 54/15/6-54/15/10 herschikt met oog op het vergroten van de leesbaarheid van de regeling zonder inhoudelijke wijziging..

- In randnummer 20 van zijn advies merkt de Raad van State op dat er in de wetshistoriek van een aantal bepalingen van het ontwerp van besluit nog onnauwkeurigheden zitten.

Repliek: In overeenstemming met het advies van de Raad werd in de betreffende bepalingen van het ontwerp van besluit de juiste wetshistoriek weergegeven.

2 INHOUD

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering omvat volgende wijzigingsvoorstellen:

- De invoering van een specifieke regeling voor de cofinanciering van beschrijvende bodemonderzoeken voor PFAS-verontreiniging als gevolg van brandbestrijding en brandbestrijdingsoefeningen;
- Een aantal beperkte wijzigingen van bestaande regelingen in het VLAREBO-besluit, zoals:
 - o De aanvulling van de lijst van opstallen die voor de toepassing van de bodemwetgeving niet als grond worden beschouwd;
 - o De beperkte wijziging van de bestaande regeling rond de cofinanciering van bodemsaneringswerken: o.a. de eigenaar die vrijgesteld is van saneringsplicht komt in aanmerking voor cofinanciering;
 - o Een beperkte wijziging rond de aanvaarding van financiële zekerheden in het kader van het Bodemdecreet;
 - o Een beperkte aanpassing van de inhoud van het beperkt bodemsaneringsproject;
 - o Een aantal beperkte wijzigingen van de specifieke subsidieregeling voor de erkende bodemsaneringsorganisaties;
 - o Een aantal juridisch-technische aanpassingen en correcties in het VLAREBO-besluit;
- Een aantal wijzigingen van het VLAREL van 19 november 2010, in het bijzonder de erkenningsvoorwaarden en bijzondere gebruikseisen voor de erkende bodemsaneringsdeskundigen om de kwalitatieve uitvoering van de taken in het kader van het Bodemdecreet en haar uitvoeringsbesluiten verder te waarborgen;
- Een aanpassing van de lijst van milieu-inbreuken in bijlage XII en XXIII van het Milieuhandhavingsbesluit van 12 december 2008 gelet op een aantal wijzigingen van het VLAREBO en het VLAREL in voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

Een artikelsgewijze toelichting bij het ontwerp van besluit is opgenomen in het verslag aan de Vlaamse Regering en gaat als bijlage bij deze nota.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

Het als bijlage toegevoegde ontwerp van besluit heeft geen andere weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap of op de lokale besturen

dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van besluit op 7 juni 2024 (VR 2024 0706 DOC.0892/1).

4 VERDER TRAJECT

Met oog op uitvoering van artikel 9 van het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering moet de minister van Omgeving via ministerieel besluit, nl. een wijziging van het Ministerieel besluit van 21 oktober 2013 inzake cofinanciering van bodemsaneringswerken, nog het percentage vaststellen van de cofinanciering voor de kosten van bodemsaneringswerken voor de eigenaars die vrijstelling van saneringsplicht hebben bekomen.

Er wordt voorzien in een tijdige communicatie van de nieuwe cofinancieringsregeling voor de kosten van het beschrijvend bodemonderzoek voor PFAS-bodemverontreiniging ingevolge brandbestrijding en brandblus oefeningen.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het VLAREL van 19 november 2010;
- 2° de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw te gelasten met de bekendmaking van bovenvermeld besluit in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

Bijlage:

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het VLAREL van 19 november 2010
- Verslag aan de Vlaamse Regering
- Advies van 28 oktober 2024 van de afdeling wetgeving van de Raad van State
- Advies van de Inspectie van Financiën van 3 mei 2024
- Akkoord van de Minister van Begroting van 3 juni 2024