

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen
in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Het voorontwerp van decreet voorziet in de wijziging van verschillende bepalingen in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Het beoogt een eerste invulling te geven aan een aantal aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS-PFOS en bij te dragen tot de realisatie van de operationele doelstellingen rond bodemsanering en bodemzorg om op korte termijn op het terrein te realiseren (quick wins) in afwachting van een diepgaande herevaluatie van het bodembeleid en het Bodemdecreet in 2023-2024.

Het voorontwerp van decreet bevat volgende inhoudelijke wijzigingen:

- de optimalisering van de audit voor erkende bodemsaneringsdeskundigen;
- de optimalisering van de aanpak van verontreinigde waterbodems en gronden verontreinigd ingevolge verspreiding van waterbodemverontreiniging;
- de aanscherping van het beginsel de vervuiler betaalt in het Bodemdecreet door uitbreiding van het toepassingsgebied van de verplichting tot het stellen van financiële zekerheden en de mogelijkheid om de veroorzaker van de verontreiniging aan te spreken voor de uitvoering van de bodemsanering bij vrijstelling van de saneringsplichtige personen van de huidige cascaderегeling in het Bodemdecreet.

Daarnaast omvat het voorontwerp van decreet nog een optimalisering van de decretale procedure rond ambtshalve uitvoering van bodemonderzoek en bodemsanering en verder nog een aantal juridisch-technische aanpassingen en correcties

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Omgeving en natuur

INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT: Bodem en ondergrond

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2023/49 van 23 februari 2023.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 17 maart 2023 verkregen.. Een voorwaardelijk begrotingsakkoord werd gegeven op 3 juli 2023. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Dit voorontwerp van decreet kadert in het beleidsveld Omgeving en Natuur, inhoudelijk structurelement Bodem en Ondergrond en de strategische doelstelling SD 2 “Herstel van bodemdiensten en bodemzorg”.

Meer specifiek dragen de voorgestelde beleidsmaatregelen in het voorontwerp van decreet bij tot de realisatie van de volgende operationele doelstellingen: OD 1 “Bodemkwaliteit garanderen via bodemsanering” en OD 2 “ Bodemkwaliteit versterken via bodemzorg” (Beleids- en begrotingstoelichting, Omgeving en Natuur, Begroting 2023, Vlaams Parlement, 13-S (2022-2023) nr. 1). Verder wordt met voorliggend voorontwerp van decreet al een eerste invulling (quick wins) gegeven aan een aantal aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS-PFOS om op korte termijn op het terrein te realiseren (Vlaams Parlement, verslag van 28 maart 2022, 844 (2021-2022), nr. 36). Een diepgaande herevaluatie van het bodembeleid, het Bodemdecreet en het VLAREBO-besluit is gepland voor 2023-2024 met raadpleging van een extern expertenpanel.

Het voorontwerp omvat drie soorten wijzigingsvoorstellen:

a) inhoudelijke wijzigingen:

- (1) de optimalisering van de audit van erkende bodemsaneringsdeskundigen met de opdeling van de audit in een technische audit (OVAM) en een procesaudit (externe auditor). Deze beleidsmaatregel draagt bij aan de realisatie van de hogervermelde operationele doelstelling en de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS-PFOS om de kwaliteit de kwaliteit en onafhankelijkheid van

de erkende bodemsaneringsdeskundigen te garanderen via een robuust controlesysteem (art. 3 voorontwerp decreet).

- (2) De optimalisering van de aanpak van verontreinigde waterbodems en gronden verontreinigd ingevolge verspreiding van waterbodemverontreiniging (artikel 2, 6-7 en 9 voorontwerp decreet).
 - (3) Aanscherping van het beginsel de vervuiler betaalt in het Bodemdecreet door het toepassingsgebied van voor het stellen van financiële zekerheden uit te breiden tot de waarborg van de uitvoering van de wettelijke saneringsplicht in de algemene saneringsplichtregeling en de specifieke saneringsplichtregeling voor waterbodems in het Bodemdecreet. Om de saneringsplichtregeling van het Bodemdecreet nog nauwer te laten aansluiten op het beginsel de vervuiler betaalt wordt verder ook voorzien dat de veroorzaker van de verontreiniging kan worden aangesproken om de bodemsanering uit te voeren en dit na vrijstelling van de saneringsplichtige personen van de huidige cascaderegeling en dus voor de ambtshalve uitvoering van de bodemsanering door de OVAM. Met deze beleidsmaatregelen wordt uitvoering gegeven aan de hogervermelde operationele doelstellingen en aan de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie PFAS-PFOS (art. 12 en 13 voorontwerp decreet).
- b) Optimalisering van de decretale procedure rond ambtshalve uitvoering van bodemonderzoek en bodemsanering met een verval van vrijstelling van onderzoeksplicht of saneringsplicht als de eigenaar van de grond de uitvoering van een krachtens het Bodemdecreet verplichte sanering in het algemeen belang (bescherming van mens en milieu) onmogelijk maakt (artikel 11 en 12 voorontwerp decreet).
 - c) Juridisch-technische aanpassingen en correcties (artikel 5, 8, 10 en 12 voorontwerp decreet).

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze inhoudelijke bespreking van het voorontwerp van decreet verwijzen we naar de als bijlage opgenomen memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De volgende beleidsmaatregelen van het voorontwerp van decreet hebben een **budgettaire impact** voor de Vlaamse overheid:

- (1) De optimalisering van de audit voor erkende bodemsaneringsdeskundigen
Met artikel 3 van het voorontwerp van decreet wordt voorzien in de optimalisering van de audit van erkende bodemsaneringsdeskundigen. De OVAM zal niet langer de audit volledig voor haar rekening nemen. Maar de audit wordt opgedeeld in een technische audit door de OVAM en een procesaudit door een externe auditor. De budgettaire impact voor de Vlaamse overheid beperkt zich tot minimale administratieve kosten die binnen de beschikbare kredieten opgevangen zullen worden. Het vrijgekomen budget en personele middelen ingevolge het niet uitvoeren van de procesaudit door de OVAM zullen worden ingezet om de frequentie en inhoud van de technische audit op het terrein van de erkende bodemsaneringsdeskundigen te verhogen.

- (2) De aanscherping van het beginsel de vervuiler betaalt in het Bodemdecreet door de mogelijkheid te voorzien om de veroorzaker van de verontreiniging aan te spreken voor de uitvoering van de bodemsanering bij vrijstelling van de saneringsplichtige personen van de huidige cascaderегeling in het Bodemdecreet

Gebaseerd op de vaststellingen in de laatste jaren wordt bij ongeveer 3% van de ambtshalve tussenkomsten van de OVAM een terugvordering in aansprakelijkheid opgestart naar de veroorzaker. Jaarlijks wordt er in afgerond 100 dossiers een saneringsvrijstelling verleend voor alle potentiële saneringsplichtigen in de cascaderегeling (exploitant, gebruiker, eigenaar van de grond waar de bodemverontreiniging tot stand kwam).

De beleidsmaatregel voorzien in artikel 12, 2° van het voorontwerp van decreet zal jaarlijks naar schatting aanleiding geven tot jaarlijks 3 dossiers waar de veroorzaker de wettelijke saneringsplicht op zich moet nemen, terwijl dit in de huidige regeling de OVAM de uitvoering van de bodemsanering ambtshalve moet uitvoeren met poging van kostenverhaal op de aansprakelijke veroorzaker.

Bij alle betrokken dossiers dient een beschrijvend bodemonderzoek opgemaakt (gemiddelde kost 16.500 EUR). Er is afgerond 50% kans dat er verdere maatregelen, met name bodemsaneringswerken, noodzakelijk zijn (gemiddelde kost hiervan is 635.000 EUR). Gecombineerd over de fases bedraagt de gemiddelde uitgespaarde kost 334.000 EUR. Jaarlijks kan met de nieuwe beleidsmaatregel dus naar schatting mogelijk 1 miljoen EUR aan overheidsmiddelen uitgespaard worden.

Dit brengt op financieel vlak de doelstellingen voor 2036 slechts beperkt dicht bij. Momenteel belooft de totale saneringsraming voor de ambtshalve dossiers in portefeuille zo'n 350 miljoen euro. Bij gelijkblijvende dotaties en personele middelen duurt het voor OVAM 10,5 jaar vooral de huidige reeds vrijgestelde dossiers financieel kunnen aangepakt worden. Deze achterstand zal in kleine mate teruggeschoefd worden.

Het **advies van de Inspectie van Financiën** van 17 maart 2023 gaat als bijlage bij deze nota.

De Inspectie van Financiën verleent een gunstig advies aan het voorliggende ontwerp van decreet op voorwaarde dat het artikel 4 van het ontwerp van decreet wordt verwijderd, meer bepaald de voorgestelde verruiming van de vrijstelling van de eenmalige bodemonderzoeksplicht voor bepaalde risicogronden ex artikel 31 Bodemdecreet. De Inspectie van Financiën geeft aan dat de maatregel opgenomen in de betreffende bepaling zowel qua praktische als budgettaire impact beter onderzocht en onderbouwd moet worden.

- a) De Inspectie van Financiën heeft weliswaar geen bezwaar bij de vervanging van de voorwaarde dat de eigenaar de grond sedert de verwerving enkel heeft gebruikt voor particulier gebruik door de voorwaarde dat de eigenaar een natuurlijk persoon moet zijn, maar merkt wel op dat deze verandering op zijn beurt ervoor zal zorgen dat de aangehaalde onbillijkheden hiermee niet weggewerkt zullen zijn. Zo geeft IF aan dat onder de nieuwe voorwaarden de eigenaar, zoals de maatschap van een uitoefenaar van een vrij beroep of een vzw, die hun activiteit al dan niet elders uitoefenen, nog steeds geen vrijstelling verkrijgen van de eenmalige onderzoeksplicht. Verder stelt IF in het advies dat onder de nieuwe voorwaarde een vennootschap of vzw die eigenaar is van het betreffende onroerend goed/terrein niet langer vrijgesteld zal zijn, terwijl er net zoals vandaag misschien louter een maatschappelijke zetel gevestigd is, zonder activiteit of een niet verontreinigende activiteit zoals bijvoorbeeld de vrije beroepen.

Repliek

De Vlaamse Regering is van oordeel dat de voorgestelde maatregel wel degelijk doelmatig is in het licht van de doelstelling om natuurlijke personen wat betreft de eenmalige

bodemonderzoeksplicht van artikel 31 van het Bodemdecreet verder te ontzorgen. IF geeft verkeerdelijk aan dat onder de nieuwe voorwaarden de eigenaar, zoals de maatschap van een uitoefenaar van een vrij beroep, nog steeds geen vrijstelling van de onderzoeksplicht zal verkrijgen. Dit klopt evenwel niet. Een maatschap is een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid. Concreet betekent dit dat de maatschap geen afgescheiden vermogen heeft en dat aldus de achterliggende maten-natuurlijke personen vanuit juridisch oogpunt kunnen worden beschouwd als (onverdeeld) eigenaar van de grond. De betreffende natuurlijke personen-eigenaars kunnen dus ingevolge de voorgestelde maatregel wel voor de vrijstelling in aanmerking komen. Het klopt verder ook niet dat onder de nieuwe voorwaarde een vennootschap of vzw die eigenaar is van het betreffende onroerend goed/terrein niet langer vrijgesteld zal zijn, terwijl er net zoals vandaag misschien louter een maatschappelijke zetel gevestigd is, zonder activiteit of een niet verontreinigende activiteit zoals bijvoorbeeld de vrije beroepen. Ook in de huidige regeling van artikel 31, §3 van het Bodemdecreet is de voormelde vennootschap of vzw niet vrijgesteld van de eenmalige onderzoeksplicht zodat de voorgestelde maatregel hierop geen impact heeft in tegenstelling tot hetgeen IF aangeeft. Zoals hoger reeds vermeld, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de voorgestelde maatregel wel degelijk doelmatig is in het licht van de doelstelling tot verdere ontzorging van natuurlijke personen.

- b) Wat de budgettaire impact van de maatregel van artikel 4 van het ontwerp van decreet betreft, geeft Inspectie van Financiën aan dat in de nota aan de Vlaamse Regering weinig of geen onderbouwing wordt gegeven van de geraamde meerkost van 1,5 miljoen euro als gevolg van een verwachte stijging van 50% van de vrijstellingen en de daaruit volgende ambtshalve bodemonderzoeken door OVAM. IF stelt dat de budgettaire impact van de maatregel beter onderzocht en onderbouwd moet worden.

Repliek

Het aandeel gronden in particulier gebruik waar ook een KBO-nummer op gevestigd is, is moeilijk in te schatten. Bij 2 pilootprojecten te Lievegem en te Beersel varieerde het aandeel tussen 20% en 50%. Hoewel de steekproef heel klein is, nemen we grofweg 1/3 aan als zogenoemde KBO-particulier. Met een raming van 28.800 nog te onderzoeken percelen in eigendom van natuurlijke personen, zijn er dus naar schatting minder dan 10.000 percelen in eigendom van natuurlijke personen met een KBO-nummer.

De OVAM onderzoekt de gronden van de particulieren via een sitebesluit. Siteonderzoeken hebben het schaalvoordeel van de grote getallen en van meerdere onderzoekslocaties kort bijeen, waardoor de kost heel wat lager uitvalt dan een apart ambtshalve (O)BBO. Zo bedroeg in 2021 de kost 3630 EUR/locatie bij een siteonderzoek t.o.v. 16.500 EUR/locatie apart. Indien de natuurlijke personen met KBO-nummer niet mee opgenomen worden, valt het schaalvoordeel gedeeltelijk weg en zal de gemiddelde kostprijs bij siteonderzoeken stijgen.

Het voornaamste argument pro opname van KBO-particulieren is evenwel naar outcome. Heel wat 'oude' risicolocaties, nu in eigendom van natuurlijke personen, hebben meerdere aanpalende percelen met verschillende niet-verbonden eigenaars, denk maar aan voormalige stortplaatsen met woonbestemming en aparte kavels. Indien we de KBO-particulieren zouden uitsluiten van de sites/onderzoeksvrijstelling en louter het exclusieve particulier gebruik zouden onderzoeken, dan krijgen we een lappendeken van deels onderzochte, deels niet-onderzochte percelen op één locatie. Voor enkele bodemverontreinigingen kun je de conclusie uit de onderzochte deellocaties extrapoleren naar de niet-onderzochte percelen, voor vele andere kun je die extrapolatie niet maken. Dit impliceert een arbeidsintensieve afstemming of handhaving, waardoor het uiteindelijk veel langer zal duren om per locatie van aaneengesloten percelen, een sluitende conclusie te treffen.

- c) Tenslotte heeft de Inspectie van Financiën nog de volgende punctuele opmerking bij artikel 14 van het ontwerp van decreet (inwerkingtredingsbepaling): *“In artikel 14 van het voorliggende ontwerp wordt voorzien dat de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding bepaalt voor de artikelen 3, 5 en 9. Men kan aannemen dat de datum van inwerkingtreding voor de andere artikelen 10 dagen is na de publicatie in het Belgische Staatsblad, maar het zou duidelijker zijn indien dit ook expliciet zo zou worden opgenomen in het ontwerp.”.*

Repliek

In het wetgevingsadvies nr. 2023/49 van 23 februari 2023 bij voorliggend ontwerp van decreet werd die opmerking evenwel niet gemaakt. Hierbij kan verwezen worden naar de gemeenrechtelijke regel uit de Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 (aanwijzing 224) dat als voor een wetgevende tekst of specifieke wettelijke bepalingen uit een wetgevende tekst niet uitdrukkelijk is voorzien in een bepaling die de inwerkingtreding ervan regelt, dat de wetgevende tekst of de betreffende bepalingen in werking treedt of treden de tiende dag na de bekendmaking van de wetgevende tekst in het Belgisch Staatsblad.

Met toepassing van artikel 31, §1, van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd **akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting**, vereist.

De minister, bevoegd voor de begroting, heeft bij brief van 3 juli 2023 met verwijzing naar het advies van IF meegedeeld dat hij het begrotingsakkoord verleent aan het voorliggend ontwerp van decreet op voorwaarde dat artikel 4 wordt verwijderd en op voorwaarde dat de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare kredieten en geen aanleiding geeft tot een meervraag in de toekomst.

In navolging van het voorwaardelijk begrotingsakkoord wordt in het ontwerp van decreet artikel 4 (ontzorging eenmalige bodemonderzoeksplicht voor natuurlijke personen) verwijderd.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De volgende beleidsmaatregelen van het voorontwerp van decreet hebben Het voorontwerp van decreet heeft een weerslag op de personeelswerking van de Vlaamse overheid (OVAM):

- (1) De aanscherping van het beginsel de vervuiler betaalt in het Bodemdecreet door de mogelijkheid te voorzien om de veroorzaker van de verontreiniging aan te spreken voor de uitvoering van de bodemsanering bij vrijstelling van de saneringsplichtige personen van de huidige cascaderегeling in het Bodemdecreet

Door het inbedden van de veroorzaker in de vrijstellingscascade zal de veroorzaker vroeger aangesproken worden, met name op het moment van het vestigen van de saneringsplicht. Wellicht zullen diverse partijen dit willen aanvechten, waardoor procedures voor de rechtbank nu komen op het moment van het vestigen van de saneringsplicht i.p.v. op het moment van de terugvordering. Dit geeft geen aanleiding tot een gewijzigde VTE-inzet op juridisch vlak.

Dat naar raming jaarlijks 3 nieuwe ambtshalve dossiers vermeden worden, heeft een beperkte impact op de personeelsinzet voor de ambtshalve uitvoering. Eind 2022 wordt er

bij OVAM 13,95 VTE ingezet op ambtshalve werking voor 41,3 miljoen ambtshalve budget. Deze maatregel zou omgerekend 0,3 VTE kunnen besparen. Gelet op de omvangrijke achterstand bij de vrijgestelde dossiers in portefeuille, spreken we eerder over het matigen van de achterstand.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorontwerp van decreet heeft geen relevante weerslag op het personeel, werkingsuitgaven, ontvangsten, investeringen en schulden van de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet wordt na de eerste principiële goedkeuring voor advies voorgelegd aan de Minaraad en de SERV.

Een aantal bepalingen van het voorontwerp van decreet (artikel 3, 5 en 9) vereisen nog de vaststelling van uitvoeringsbepalingen door de Vlaamse Regering.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

- 1) Voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen in het Bodemdecreet van 26 oktober 2007;
- 2) Memorie van toelichting;
- 3) Advies van de Inspectie van Financiën van 17 maart 2023.
- 4) Voorwaardelijk akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, van 3 juli 2023.