

Advies

Aanpassingen Bodemdecreet

Brussel, 16 september 2013

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en bodembescherming
Adviesvrager: Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Ontvangst adviesvraag: 23 juli 2013

Adviestermijn: 30 dagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring SERV-Commissie: 6 september 2013
Bekrachtiging raad: eerstvolgende bijeenkomst
Goedkeuring Minaraad: 12 september 2013

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

Koolstraat 35

B - 1000 Brussel

Contactpersoon
Annick Lamote
alamote@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20130916_Bodemdecreet_alit

Brussel
16 september 2013

Adviesvraag Wijzigingen Bodemdecreet

Mevrouw de minister

Op 23 juli vroeg u de SERV en de Minaraad om advies over een voorontwerp van decreet houdende wijzigingen aan het bodemdecreet. Als bijlage vindt u dit advies, onder voorbehoud van bekrachtiging door de SERV-Raad op zijn eerstvolgende bijeenkomst.

In het advies spreken SERV en Minaraad zich in grote lijnen positief uit over het voorontwerp. Ze wijzen er wel op dat door de schrapping van een aantal administratieve verplichtingen meer verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de betrokkenen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de schrapping van de meldingsplicht bij de overdracht van risicogronden en de schrapping van de bodemonderzoekplicht en bijhorende meldings- en rapportageverplichtingen voor de onteigenende overheden. De raden vragen daarom een ex post evaluatie, die nagaat of de regelgeving en praktijk na deze wijzigingen nog voldoende waarborgen biedt voor alle betrokken actoren.

Verder formuleren de raden een aantal specifieke bemerkingen, onder meer bij de verdeling van de saneringsplicht en de impact van de voorgestelde wijzigingen op de ambtshalve saneringen.

Hoogachtend

Ann Vermorgen
voorzitter SERV

Bert De Wel
voorzitter Minaraad

Advies

1. Inleiding

Op 23 juli 2013 ontvingen SERV en Minaraad een adviesvraag over een voorontwerp van decreet houdende wijzigingen aan het bodemdecreet van 27 maart 2006.

Het voorontwerp van decreet is het resultaat van een evaluatie na vijf jaar praktijkervaring met de recente bodemregelgeving¹. Op basis van bevindingen van OVAM en een bevraging van relevante actoren werden hiaten, knelpunten en verbetertrajecten in de bestaande regelgeving geïdentificeerd en werden oplossingsvoorstellen uitgewerkt om de kwaliteit van de bodemregelgeving verder te waarborgen.

Inhoudelijk worden vier belangrijke wijzigingen voorgesteld. Het betreft :

1. **Opdeling saneringsplicht en vrijstelling ervan in de tijd.** Een saneringsplichtige persoon zal voortaan voor een deel van de bodemverontreiniging vrijgesteld kunnen worden van saneringsplicht. Voor het vrijgestelde deel van de verontreiniging wordt dan de volgende in de cascade aangesproken als saneringsplichtige (eerst de exploitant, dan de gebruiker en finaal de eigenaar). Voor het deel van de bodemverontreiniging waarvoor alle saneringsplichtigen worden vrijgesteld, kan OVAM overgaan tot ambtshalve uitvoering van de bodemsanering.
2. **Introductie van “vermengde” bodemverontreiniging.** Het betreft verontreinigingen die in verschillende periodes van het beheer van een grond (tijd) en/of op verschillende gronden (ruimte) tot stand gekomen zijn en waarbij die verontreinigingen zich hebben vermengd. Bijgevolg zijn er meerdere saneringsplichtige personen die in onderling overleg en in voorkomend geval met bemiddeling van OVAM tot bindende afspraken moeten komen over de gezamenlijke aanpak en financiering van de sanering van vermengde bodemverontreiniging. Bij gebrek aan onderling akkoord wordt finaal via gerechtelijke weg geprobeerd om tot een oplossing te komen wat betreft uitvoering en financiering van de sanering. Om dit te vermijden wordt een specifieke regeling ingevoerd voor “vermengde” bodemverontreiniging. Bij gebrek aan onderling akkoord zal OVAM de bodemverontreiniging formeel kwalificeren als een vermengde bodemverontreiniging. Dit impliceert dat de betrokken saneringsplichtigen van rechtswege de verplichting hebben om gezamenlijk de saneringsplicht voor de volledige vermengde bodemverontreiniging uit te voeren. De financiering gebeurt op basis van een door de OVAM vastgestelde verdeelsleutel.

¹ In 2005 werd een grondige hervorming doorgevoerd van het beleid inzake bodemsanering. Dit resulteerde in een nieuw bodemdecreet dat in de plaats kwam van het bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995. Dit nieuwe decreet bevat niet alleen de regelgeving inzake sanering van verontreinigde bodem, maar ook bescherming tegen bodemvervuiling.

3. **Afschaffing bijzondere regeling voor onteigening van risicogronden.** De bodemonderzoeksplicht (oriënterend bodemonderzoek en beschrijvend bodemonderzoek) en de meldings- en rapportageplicht in het kader van de onteigening van risicogronden worden afgeschaft. Onteigenende overheden krijgen wel uitdrukkelijk het recht om voorafgaand bodemonderzoeken uit te voeren. Zij zullen dus zelf kunnen oordelen of het in het kader van de voorgenomen onteigening aangewezen is om voorafgaand informatie over de bodemkwaliteit te verzamelen.
4. **Aanpassing regeling overdracht van risicogronden.** De meldingsplicht bij overdracht van risicogronden wordt geschrapt. Het is bijgevolg de verantwoordelijkheid van de overdrager, verwerver en notaris om, op basis van de informatie uit het bodemattest of het conformiteitsattest na te gaan welke bodemonderzoeks- of bodemsaneringsverplichtingen nog moeten worden uitgevoerd alvorens de overdracht kan plaatsvinden.

Daarnaast worden ook nog wijzigingen voorgesteld die de bestaande regeling optimaliseren of vereenvoudigen. Het gaat daarbij onder meer om volgende wijzigingen:

- decretale verankering van het stimuleren van duurzame gebruik van uitgegraven bodem als beleidsdoelstelling
- vereenvoudiging van de regeling over de gemengde bodemverontreiniging
- veralgemening van beoordeling van de conformiteit van het oriënterend bodemonderzoek en vaststelling van beoordelingstermijn door OVAM
- nieuwe bodemonderzoeksplicht bij ernstige aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging
- integratie van project-MER en project-m.e.r-screening in de bodemsaneringsprocedure (conformverklaring van het bodemsaneringsproject)
- integratie van het risicobeheer in de bodemsaneringsprocedure (gefaseerd bodemsaneringsproject)
- versoepeling vrijstelling saneringsplicht voor nieuwe bodemverontreiniging
- vereenvoudiging procedure van versnelde overdracht van verontreinigde risicogronden
- optimalisering van de siteregeling
- optimalisering van het georganiseerd administratief beroep

In onderstaand advies geven SERV en Minaraad eerst een algemene beoordeling bij het voorontwerp van decreet. Vervolgens formuleren ze enkele bemerkingen en aanbevelingen bij het voorontwerp van decreet.

2. Algemene beoordeling

SERV en Minaraad spreken zich in grote lijnen positief uit over het voorontwerp van bodemdecreet en dit om verschillende redenen die ze hierna kort toelichten. Vooraf wensen zij te benadrukken dat:

- het essentieel dat de voorgestelde aanpassingen bijdragen tot het behalen van de doelstelling om tegen 2036 alle verontreinigde bodems te saneren² en dit op een

² Meer specifiek is de doelstelling van het minaplan 4 dat tegen 2036 voor 100% van de gronden met potentieel bodembedreigende inrichtingen of activiteiten de sanering minstens is gestart (d.w.z. een bodemsaneringsproject is conform verklaard).

doel: 40% in 2015 en 100% in 2036

snellere en efficiëntere manier. Aanpassingen aan de regelgeving alleen zullen echter niet voldoende zijn. Er zullen aanvullende maatregelen en budgetten nodig zijn;

- het zoeken naar administratieve vereenvoudigingen en efficiëntieverbeteringen is belangrijk omdat dit onnodige kosten en vertragingen kan vermijden. Zulke vereenvoudigingen moeten echter steeds worden afgewogen ten opzichte van de nood aan sluitende regelgeving en aan controlemogelijkheden en beleidsrelevante informatie voor de overheid;
- een billijke verdeling van de saneringsplichten en -lasten eveneens belangrijk is, echter zonder dat dit kan leiden tot een onwenselijke afwenteling van de kosten van veroorzakers van (risico's op) bodemverontreiniging naar de overheid.

Dit zijn voor de raden centrale toetsstenen voor de beoordeling van het voorontwerp.

Ruime consultatie bij de voorbereiding

SERV en Minaraad zijn tevreden over het voorbereidingsproces van de wijzigingen aan het bodemdecreet. Sinds de invoering van dit decreet in 2006 heeft OVAM de effectiviteit en de efficiëntie van de instrumenten van het bodembeleid opgevolgd. Naast deze interne monitoring was er ook periodiek overleg met relevante actoren. Op basis daarvan werden knelpunten opgesteld en voorstellen tot oplossing uit gewerkt, dit zowel op regelgevend als op communicatief vlak (voorlichting, codes goede praktijk, voorbeeldgedrag van de overheid, ...). De oplossingsvoorstellen werden afgetoetst bij de betrokken doelgroepen. Op basis van de reacties heeft de OVAM de gedragen oplossingsvoorstellen uitgefilterd en voorgelegd aan de politieke beleidsmakers en vervolgens was er nog een terugkoppeling met de geraadpleegde doelgroepen. De raden appreciëren dat de nodige tijd werd uitgetrokken voor de consultatie van relevante actoren bij de voorbereiding van het voorontwerp van wijzigingsdecreet.

Zij stellen ook vast dat de wijzigingen in belangrijke mate tegemoet komen aan de knelpunten en oplossingsrichtingen die ze reeds opsomden in hun gezamenlijk advies van 18 januari 2006 (mogelijkheden voor administratieve vereenvoudiging, mogelijkheid om de verontreiniging fragmentair (in tijd of in ruimte) aan te pakken, problematiek van waterbodems...). Een aantal andere knelpunten waarop de raden wezen werden reeds via eerdere decretale wijzigingen aangepakt.

Administratieve lastenverlaging, mits aandacht voor effectiviteit en rechtszekerheid

De voorgestelde wijzigingen impliceren een aanzienlijke administratieve lastenverlaging waarvan de besparing geraamd wordt op 270 000 euro. Twee derde van de kostenbesparing is het gevolg van de afschaffing van de meldingsplicht bij de overdracht van risicogronden.

SERV en Minaraad kunnen zich vinden in het zoeken naar en het uittesten van mogelijke vereenvoudigingen. Ze wijzen er wel op dat door de schrapping van een aantal administratieve verplichtingen meer verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de betrokkenen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de schrapping van de meldingsplicht bij de overdracht van risicogronden. Het wordt de verantwoordelijkheid van de verkoper, de koper en de notaris om de verplichtingen van het decreet na te leven. Hetzelfde geldt voor de

onteigenende overheden waarvoor de bodemonderzoeksplicht en bijhorende meldings- en rapportageverplichtingen wegvallen.

De raden vragen daarom een ex post evaluatie, die nagaat of de regelgeving en praktijk na deze wijzigingen nog voldoende waarborgen biedt voor alle betrokken actoren.

Saneringsplicht billijker verdeeld

In hun advies van 18 januari 2006 over het bodemsaneringsdecreet hebben SERV en Minaraad al gewezen op de problemen inzake prefinanciering. Veel saneringsplichtigen zijn niet in staat om een volledige sanering te prefinancieren, waardoor heel wat projecten op de lange baan geschoven worden.

Met de opsplitsing van de saneringsplicht in de tijd wordt hieraan tegemoetgekomen. De exploitant, de eerste in rij van de cascade van saneringsplichtigen zal voortaan vrijgesteld kunnen worden van een deel van de saneringsplicht, die dan overgenomen wordt door de volgende in de cascade (de gebruiker of de eigenaar). SERV en Minaraad beamen dat op die manier de saneringsplicht billijker verdeeld kan worden.

Hoewel de raden de intentie van de aanpassingen ondersteunen hebben ze wel vragen bij de praktische werkbaarheid ervan. Er wordt verwacht dat deze nieuwe regeling een stimulans kan vormen voor de verschillende saneringsplichtigen om in gezamenlijk overleg tot een oplossing te komen. Gebeurt dit niet dan wordt het instrument van de vermengde verontreiniging ingezet, waarbij OVAM een verdeelsleutel bepaalt. De raden vrezen dat het in de praktijk veelal OVAM zal zijn die een verdeelsleutel zal moeten bepalen. Vanuit die optiek lijkt de inschatting van bijkomende werklust bij OVAM optimistisch ingeschat. Daarnaast komt nog dat zelfs als OVAM de verdeelsleutel bepaalt discussie kan blijven bestaan. De verdeelsleutel kan ook wijzigen op basis van nieuwe inzichten in de oorzaken van de verontreiniging, wat uitdrukkelijk wordt vermeld in de Memorie.

Het is in ieder geval duidelijk dat de complexiteit van dergelijke dossiers sterk zal toenemen. De raden vragen om de efficiëntie van de nieuwe regeling nauwgezet op te volgen. Dit veronderstelt onder meer een monitoring van de periode waarbinnen de dossiers met vermengde verontreiniging daadwerkelijk gesaneerd worden en van de werklust bij OVAM.

Stimulering duurzaam gebruik uitgegraven bodem is positief

Aan het bodemdecreet wordt een vierde doelstelling toegevoegd, meer bepaald de aanmoediging van duurzaam gebruik van uitgegraven bodem en de maximale inzet ervan als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen.

SERV en Minaraad onderschrijven deze nieuwe doelstelling. De decretale verankering van duurzaam (her)gebruik van bodem sluit aan bij de evolutie naar een duurzaam materialenbeleid. Zij verwachten op korte termijn een concrete invulling van deze doelstelling. Daarbij moeten primaire oppervlaktedelfstoffen en uitgegraven bodem aan dezelfde normen voldoen (gelijk behandeld worden).

3. Specifieke aanbevelingen

Verduidelijk de impact op ambtshalve saneringen

In de reguleringsimpactanalyse wordt verwezen naar het effect van de voorstellen op ambtshalve saneringen.

Door de mogelijkheid van het opsplitsen van de saneringsplicht in de tijd wordt verwacht dat OVAM minder ambtshalve zal moeten optreden. Tegelijk wordt wel een toename verwacht van gedeeltelijke ambtshalve tussenkomsten. De raden vragen dat in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt in welke concrete gevallen (voorbeelden) OVAM gedeeltelijk ambtshalve zal tussenkomen en waarom in die gevallen die gedeeltelijk ambtshalve tussenkomst via publieke middelen maatschappelijk verantwoord is.

Het is bovendien onduidelijk wat de budgettaire impact hiervan zal zijn. De raden volgen de Inspectie van Financiën in de vraag naar de impact op ambtshalve tussenkomsten ten gevolge van versoepeling van de vrijstellingsvoorwaarden voor nieuwe verontreinigingen. In de nota aan de Vlaamse regering wordt vermeld dat dit effect te verwaarlozen is omdat het slechts om enkele dossiers per jaar gaat. Budgettaire cijfers worden evenwel niet gegeven. Kortom het blijft voor de raden onduidelijk wat de impact is op ambtshalve saneringen en wat de budgettaire impact ervan zal zijn. De raden vragen om dit te verduidelijken en indien nodig hiervoor de nodige middelen vrij te maken.

Garandeer rechtszekerheid bij onteigening

De bodemonderzoeksplicht (oriënterend bodemonderzoek en beschrijvend bodemonderzoek) en de meldings- en rapportageplicht in het kader van de onteigening van risicogronden worden afgeschaft. SERV en Minaraad erkennen dat dit kan leiden tot vereenvoudiging en kostenbesparingen. Ze wijzen echter op de rechtsonzekerheid die hierdoor kan ontstaan voor de onteigende en op de financiële risico's voor de onteigende overheid die voor grote saneringskosten kan komen te staan.

Immers niet alleen de verplichting tot uitvoering van een oriënterend bodemonderzoek vervalt, ook de eventuele aanmaning door OVAM tot beschrijvend bodemonderzoek wordt geschrapt. Uit deze aanmaning volgt dat de onteigende overheid saneringsplichtig wordt. Deze zekerheid vervalt dus ook. Indien nu in een later stadium toch een verontreiniging aan het licht komt bestaat het risico dat:

- de sanering niet volgens de regelgeving wordt uitgevoerd aangezien de meldings- en rapportageplicht in het kader van de onteigening van risicogronden is afgeschaft;
- de onteigende overheid zich op deze afschaffing beroept om toch de voormalige eigenaar met de saneringsplicht te belasten.

Een onteigende zal dus nooit zekerheid hebben dat hij na onteigening niet meer saneringsplichtig kan worden.

SERV en Minaraad vragen om decretaal te verankeren dat de overheid bij onteigening van risicogronden saneringsplichtig wordt. Zij herhalen tevens hun vraag naar een ex post evaluatie, die nagaat of de regelgeving en praktijk na de voorgestelde wijzigingen nog voldoende waarborgen biedt voor alle betrokken actoren.

Garandeer bij verdeling saneringsplicht kennisgeving inzake BBO

SERV en Minaraad onderschrijven de opsplitsing van de saneringsplicht in de tijd. De raden vragen evenwel om garanties in te bouwen inzake de kennisgeving van het ontwerp-eindverslag van het beschrijvend bodemonderzoek (BBO). Immers de beslissing van de overdracht van een gedeelte van de saneringsplicht van partij A naar partij B zal gebeuren op basis van een BBO uitgevoerd door een deskundige aangesteld en bekostigd door partij A. Om de rechten van partij B te vrijwaren is het noodzakelijk dat partij B kennis krijgt van het ontwerp van eindverslag van het BBO en de gelegenheid krijgt opmerkingen te formuleren op het BBO alvorens OVAM een beslissing neemt tot conformverklaring. Als dit niet mogelijk wordt gemaakt, dan kan partij B alleen in beroep gaan tegen de conformverklaring van het BBO door OVAM. Dit is een omslachtige procedure die voor vertraging kan zorgen.

Objectiever begrip “aanwijzingen ernstige bodemverontreiniging”

OVAM krijgt voortaan de bevoegdheid om ingeval van “aanwijzingen van ernstige bodemverontreiniging” de exploitant, gebruiker of eigenaar te verplichten om een OBO te laten uitvoeren. SERV en Minaraad vinden deze formulering te vaag en de bevoegdheid voor OVAM te ruim. De voorbeelden in de Memorie van Toelichting lijken volgens de raden aannemelijk, maar in de praktijk kan OVAM deze bevoegdheid zeer ruim invullen.

Referentielijst

SERV, 07.12.2005, [Advies over het verzameldecreet Leefmilieu en Energie](#), Brussel: SERV.

Minaraad, 22.12.2005 [Advies over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en energie](#), Brussel: Minaraad.

SERV en Minaraad, 18.01.2006, [Advies over het bodemsaneringsdecreet](#), Brussel: SERV en Minaraad.