



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 18 september 2002

over het ontwerp van MBO

**tot aanpassing van de MBO gasolietanks voor
de verwarming van gebouwen – oprichting
van het fonds**

D/2002/7080/A34

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2002 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31
e-mail: info@minaraad.be
internet: www.minaraad.be

Inleiding

Op 26 juli 2002 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw een adviesvraag over het “ontwerp van MBO tot aanpassing van de MBO gasolietanks voor de verwarming van gebouwen – oprichting van het fonds”.¹

Indien tijdens de geldigheidsduur de partijen overeenkomen een milieubeleidovereenkomst te wijzigen, dient dezelfde procedure gevolgd te worden als voor de totstandkoming van de MBO zelf.

Een samenvatting van de ontwerp milieubeleidsovereenkomst wordt in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Iedere burger kan binnen de dertig dagen na publicatie zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk mededelen.

De MiNa-Raad dient overeenkomstig het Decreet betreffende de milieuovereenkomsten een advies uit te brengen binnen een vervaltermijn van 30 dagen na ontvangst van het ontwerp.

Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt, samen met de door de MiNa-Raad en SERV uitgebrachte adviezen en binnen de 14 dagen na ontvangst van deze adviezen, meegedeeld aan de Voorzitter van het Vlaams Parlement. Indien het Parlement zich binnen de 45 dagen na ontvangst van het ontwerp bij resolutie of bij met redenen omklede motie verzet tegen het afsluiten van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten.

Indien het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt aangepast naar aanleiding van de ingediende bezwaren of adviezen kan de overeenkomst worden gesloten, zonder dat

1) Op 8 september 2000 werd een milieubeleidsovereenkomst (MBO) van gebouwen afgesloten voor de verwarming van gebouwen afgesloten voor de duur van 4 jaar.

de procedure met betrekking tot publicatie, het indienen van bezwaren, het vragen van adviezen en het inlichten van het Vlaams Parlement opnieuw gevolgd moet worden.

Indien MiNa-Raad of SERV een negatief advies uitbrengt over het ontwerp, moet het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch af te sluiten in een verslag verantwoorden. Dit verslag wordt samen met de ondertekende milieubeleidsovereenkomst integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VEV onthouden zich bij dit advies.

I. Situering

[1] **MBO gasolietanks.** Op 8 september 2000 werd een milieubeleidovereenkomst (MBO) gasolietanks voor de verwarming van gebouwen afgesloten voor de duur van 4 jaar. Deze MBO werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 november 2000 en trad op 17 november 2000 in werking.

In deze MBO heeft de sector een aantal verbintenissen aangegaan, waaronder:

- De oprichting door de sector van een databank met een overzicht van de in Vlaanderen gecontroleerde tanks, het tijdstip van de eerste en latere periodieke onderzoeken, het resultaat van het onderzoek en de te nemen maatregelen, en de na het onderzoek genomen maatregelen.
- De uitbouw van een retroactief financierings- en verzekeringsmechanisme ter dekking van de kosten voor de sanering van verontreinigingen veroorzaakt door een tank, voor de sanering van de grond rondom de tank en voor tankcleaning; dit zowel voor verontreinigingen die zijn vastgesteld bij de eerste controle als nadien.
- Oprichting van een contactpunt waar particuliere verbruikers de bewijzen van hun saneringskosten kunnen indienen. Voorwaarden voor de retroactiviteit zijn minstens: de beperking in de tijd, schade die niet werd gedekt door de verzekering, de gesaneerde installatie dient nog op gasolie blijft verder werken.
- Een vereenvoudiging van de toepasselijke administratieve procedure inzake bodemsanering.

[2] **Voorlopige regeling in afwachting van een samenwerkingsakkoord.** Initieel was de bedoeling van de ondertekenaars van de MBO gasolietanks om het financieringsmechanisme te concretiseren door de oprichting van een fonds via een samenwerkingsakkoord tussen de federale en de drie gewestelijke overheden.

De financiering van de sanering van gronden verontreinigd door lekkende stookolietanks is een belangrijk en dringend knelpunt is. Bovendien is het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst veelal een project van lange duur (cfr. samenwerkingsovereenkomst sanering benzinstations). Daarom werd aan de sector gevraagd om in afwachting van een samenwerkingsakkoord een fonds op te richten via een wijziging van de bestaande MBO. Het is de bedoeling dat in de drie Gewesten een gelijklopende regeling wordt opgezet.

- [3] **Fonds voor benzinstations is voorbeeld voor fonds gasolietanks.** Het voorziene financieringsmechanisme voor de bodemsanering bij benzinstations geldt als inspiratiebron voor het fonds voor de bodemsanering bij gasolietanks.

De Raad van State gaf echter een negatief advies over het financieringsmechanisme dat voorzien is voor het Fonds voor Bodemsanering bij Benzinstations². Volgens de Raad van State zou “via het Fonds de opbrengsten van een op grond van een federale bevoegdheid geheven bijdrage worden overgeheveld naar de gewesten, teneinde deze te kunnen aanwenden voor het voeren van een beleid in een uitsluitend gewestelijke aangelegenheid. Deze regeling kan, overeenkomstig artikel 177 van de Grondwet, enkel worden uitgewerkt met een wet aangenomen met de artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid.” Anders gezegd de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten laat niet toe dat de federale overheid financiële middelen besteedt aan projecten waarvoor hij niet bevoegd is. Een samenwerkingsakkoord biedt hier dus geen oplossing.

De Vlaamse overheid heeft op basis van een bijkomend juridisch advies de argumentatie van de Raad van State weerlegd. Op 15 juli 2002 heeft de Vlaamse regering haar goedkeuring gegeven aan het ontwerp tot de oprichting van een fonds voor de sanering van de tankstations. Mede op basis van het bijkomend juridisch advies werd Art. 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord gewijzigd. Het tarief van de verplichte bijdrage wordt daardoor niet langer bepaald door het “Fonds” maar door het samenwerkingsakkoord.

- [4] **Fonds gasolietanks wordt gefinancierd door vrijwillige bijdragen.** Mede omwille van bovenstaande juridische reden wordt in de MBO geopteerd voor de oprichting van een fonds dat gefinancierd wordt op basis van vrijwillige bijdragen door alle marktoperatoren³. Om in afwachting van een structurele regeling het geheel enigszins dwingend te maken, zou in het Koninklijk besluit van 11 oktober 1971⁴ de verplichting worden opgenomen dat

2) Raad van State, Advies 32.123/3 van 30 oktober 2001 over een ontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering

en de financiering van de bodemsanering van tankstations.

3) Er wordt geopteerd voor een door de sector op te richten fonds onder de vorm van een vereniging zonder winstgevend doel conform de wet van 27 juni 1921 waarbij aan een vereniging zonder winstge-

vend doel en aan de instelling van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

4) Koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten (Belgisch Staatsblad van 31 december 1971)

in hoofde van de producenten en invoerders bijgedragen moet worden aan een door de gewesten erkend fonds voor de sanering van bodemverontreiniging door lekkende gasolietanks en de preventie van nieuwe verontreiniging. Operatoren die zich niet of onvoldoende van hun bijdrageplicht kwijten, zouden kunnen worden gesanctioneerd via intrekking van hun respectieve invoervergunning. Door de koppeling van de 'vrijwillige' bijdrage aan de invoervergunning (op basis van de hoeveelheid op de markt gebrachte gasolie-verwarming) wordt de bijdrage als het ware afdwingbaar, wat de kans op concurrentievervalsing aanzienlijk beperkt⁵.

In de wijzigingen is voorzien dat het Fonds binnen de 6 maanden na de ondertekening een algemeen sanerings- en preventieplan (§ 1) moet voorleggen. Verder moet het fonds jaarlijks een sanerings- en preventieprogramma opmaken dat telkens vóór 1 april van het werkingsjaar moet worden toegezonden (§ 2).

- [5] **Mechanisme inzake vrijwillige bijdrage wordt gesteund door de andere gewesten.** De voorliggende milieubeleidsafspraken is enkel van toepassing op het Vlaamse Gewest. Volgens de "Nota aan de Vlaamse regering" is het de bedoeling dat in de overige gewesten gelijkaardige initiatieven worden genomen. Het Waalse gewest zou opteren voor een milieubeleidsafspraken conform hun MBO-decreet, terwijl het Brusselse gewest aan een overeenkomst of convenant werkt. De voorliggende MBO is dan ook opgemaakt in overleg met de andere gewesten.

5) In dit kader moet de door de sector gevraagde wijziging van het Koninklijk besluit van 11 oktober 1971 worden gesitueerd. In dit KB kan immers aan de importeurs en producenten van aardolieproducten een bijkomende voorwaarde worden opgelegd, met name 'het voorleggen van een bewijs dat men toegetroten is tot een organisatie die voldoet aan de wetgeving van de gewesten en die tot doel heeft elke vorm van verontreiniging bij de consument die ontstaan is ten gevolge het op de markt brengen van gasolieverwarming te saneren'. Indien de controle op deze voorwaarde goed georganiseerd wordt, zal nagenoeg alle op de Belgische markt gebrachte gasolie onder deze garantie vallen.

II. Opmerkingen

- [6] **Concretisering financieringsmechanisme is dringend.** Op 8 september 2000 werd een milieubeleidovereenkomst (MBO) gasolietanks voor de verwarming van gebouwen afgesloten. In deze overeenkomst werd de uitbouw van een financierings- en verzekeringsmechanisme aangekondigd. Tot op heden is er nog geen uitvoering gegeven aan deze bepaling. Op 1 augustus 2002 verliep de overgangstermijn voor een eerste periodieke controle van ondergrondse gasolietanks. Bij een aantal gebruikers van gasolietanks werd bodemverontreiniging vastgesteld en werd de procedure voor bodemsanering opgestart of zelfs reeds beëindigd. De concretisering van het aangekondigde financieringsmechanisme is dus van groot belang.

De MiNa-Raad apprecieert dan ook de inspanningen van de sector en de overheid om tot een versnelde oplossing te komen.

- [7] **Toepassingsgebied.** De voorliggende milieubeleidovereenkomst heeft – zoals de lopende MBO - betrekking op de gasolie- en stookolietanks die een inhoud hebben van maximum 20.000 l die bestemd zijn voor de verwarming van gebouwen en die overeenkomstig de VLAREM-indelingslijst niet vergunningsplichtig zijn. Anderzijds is het de bedoeling dat elke afnemer van gasolie via een verhoging van de maximumprijs bijdraagt aan het Fonds. Dit betekent dat afnemers die beschikken over een opslagtank van meer dan 20.000 liter wel bijdragen tot het fonds maar niet op een tussenkomst kunnen rekenen.

De MiNa-Raad is van mening dat alle gebruikers die bijdragen tot het fonds moeten kunnen rekenen op een tussenkomst van dit fonds.

- [8] **Voorwaarde om verder op gasolie te stoken vervalt.** De huidige MBO bevat minimale voorwaarden voor tussenkomst van het financieringsmechanisme. Eén voorwaarde

bepaalt dat het mechanisme slechts tussenkomt wanneer na verwijdering van de eventuele bodemverontreiniging de gesaneerde installatie nog op gasolie blijft verder werken. Deze voorwaarde vervalt bij de voorgestelde wijziging.

De MiNa-Raad had in zijn advies van 18 mei 2000 over de MBO gasolietanks reeds ernstige vragen geopperd over de conformiteit van de vooropgestelde voorwaarde met het mededingingsrecht en betreunde de belemmering van een overstap naar een milieuvriendelijkere energiebron. De Raad vindt het dan ook positief dat bovenstaande bepaling (vroeger art. 4, 6^o) geschrapt is.

[9] **Medewerking van federale overheid is van groot belang.** Het vaststellen van de maximumprijzen voor aardolieproducten – incl. de hoogte van de distributiemarge – en het toekennen van invoervergunningen zijn een federale bevoegdheid.

De voorgestelde milieubeleidsvereenkomst interfereert in principe niet met de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van maximumprijzen aangezien geopteerd wordt voor “vrijwillige” bijdragen. Door met vrijwillige bijdragen te werken heeft de sector echter geen enkele zekerheid of deze bijdragen (al dan niet gedeeltelijk) zullen worden doorgerekend in de prijs aan de eindgebruiker. Immers in het kader van het zgn. programma-overeenkomst kunnen het Ministerie van Economische Zaken en de petroleumfederatie beslissen om deze bijdragen niet of slechts gedeeltelijk te beschouwen als een bijkomende kost die aanleiding geeft tot een verhoging van de distributiemarge. De MiNa-Raad wijst erop dat de mogelijkheid bestaat dat de bijdragen aan het fonds niet of slechts ten dele kunnen worden doorgerekend aan de consument. Dit zou betekenen dat de sector zelf zou moeten instaan voor de financiering van de bijdragen.

Om de vrijwillige bijdrage enigszins dwingend te maken, zou in het Koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten (Belgisch Staatsblad van 31 december 1971) de bijdrageplicht als een voorwaarde voor het verkrijgen van een invoervergunning opgenomen worden. Door de koppeling van de ‘vrijwillige’ bijdrage aan de invoervergunning (op basis van de hoeveelheid op de markt gebrachte gasolieverwarming) wordt de bijdrage als het ware afdwingbaar, wat de kans op concurrentievervalsing aanzienlijk beperkt⁶. De MiNa-Raad benadrukt dat de wijziging van dit KB een federale bevoegdheid is en dat de wijziging van cruciaal belang is om vrijbuitersgedrag te voorkomen.

6) In dit kader moet de door de sector gevraagde wijziging van het Koninklijk besluit van 11 oktober 1971 worden gesitueerd. In dit KB kan immers aan de invoerders en producenten van aardolieproducten een bijkomende voorwaarde worden opgelegd, met name ‘het voorleggen van een bewijs dat men toegetreden is tot een organisatie die voldoet aan de wetgeving van de gewesten en die tot doel heeft elke vorm van verontreiniging bij de consument die ontstaan is ten gevolge het op de markt brengen van gasolieverwarming te saneren’. Indien de controle op deze voorwaarde goed georganiseerd wordt, zal nagenoeg alle op de Belgische markt gebrachte gasolie onder deze garantie vallen.

[10] **Nood aan eenvormigheid van modaliteiten.** Uit de nota aan de Vlaamse regering valt af te leiden dat het de bedoeling is om een fonds op te zetten dat intergewestelijk werkt. In de praktijk zal het fonds, opgericht door de sector, instaan voor de verbintenissen die aangegaan worden in de overeenkomsten met de verschillende gewesten. Dit betekent dat de modaliteiten van de werking van het fonds in de verschillende gewesten dezelfde moet zijn, zoniet ontstaan scheeftrekkingen. Daarnaast bevat de voorliggende MBO de – weinig waarschijnlijke – mogelijkheid dat meer dan één fonds wordt opgericht. Ook op dit vlak moet erover gewaakt worden dat de modaliteiten van de fondsen dezelfde zijn (zie ook paragraaf 11).

De MiNa-Raad meent dat iedere gebruiker die verplicht is om een bijdrage te leveren over dezelfde rechten/plichten (hoogte bijdrage en voorwaarden voor tussenkomst) moet beschikken. Een gelijke regeling in de verschillende gewesten (incl. inspraak in de werking van het fonds) biedt hiervoor de meeste garanties. Bovendien zal de federale overheid enkel bij een intergewestelijke regeling geneigd zijn om de modaliteiten inzake maximumprijzen voor aardolieproducten en de voorwaarden voor invoervergunningen te wijzigen.

[11] **Hoogte van de vrijwillige bijdrage en voorwaarden voor tussenkomst worden vastgesteld door het fonds.** De bepaling van de hoogte van de bijdragen (art. 4 ter) en de voorwaarden voor een tussenkomst vallen onder de volledige verantwoordelijkheid van het fonds.

De MiNa-Raad heeft ernstige bedenkingen bij dit voorstel. Het is de bedoeling dat het fonds (mede) gefinancierd wordt door een bijdrage van de gebruikers. De MBO laat echter nog veel ruimte voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage en de voorwaarden voor tussenkomst van het fonds. Om de belangen van de gebruikers te vrijwaren en omwille van transparantie dient de overheid in samenspraak met de sector de werkingsmodaliteiten (o.a. de hoogte van de bijdrage) van het fonds te bepalen. De huidige bepaling dat het algemeen sanerings- en preventieplan de goedkeuring moet wegdragen van het gewest garandeert niet dat het gewest inspraak heeft op de werking van het fonds en is dus onvoldoende⁷.

De MiNa-Raad wijst er bovendien op dat indien op termijn geopteerd wordt voor een samenwerkingsakkoord om juridische redenen de hoogte van de bijdrage in het samenwerkingsakkoord dient opgenomen te worden. Dit is gebleken naar aanleiding van het voorstel voor de oprichting van het Fonds voor benzinstations.

7) Het jaarlijks door het fonds op te maken sanerings- en preventieprogramma moet uiterlijk op 31 maart van elk werkingsjaar aan het Gewest bezorgd worden en	dient minstens te bevatten: - een raming van de globale kost van de tijdens het werkingsjaar te nemen preventieve maatregelen en uit te voeren saneringen;	- een omstandig verslag betreffende de wijze waarop het Fonds zijn opdrachten tijdens het afgelopen werkingsjaar heeft volbracht.
---	---	---

[12] **Terminologie afstemmen en corrigeren verwijzing.** De MiNa-Raad vraagt dat de terminologie van de MBO afgestemd zou worden op de bestaande reglementering. Zo is aangegeven om de term “invoerder” niet te gebruiken maar wel “geregistreerde aardoliemaatschappij” of verwijzen naar het KB van 11 oktober 1971.

De Raad meent ook dat in artikel 4bis § 6 verkeerd verwezen wordt naar artikel 6 §3 i.p.v. naar artikel 6bis.

[13] **Besluit.** De oprichting van een fonds via een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de federale overheid draagt de voorkeur van de MiNa-Raad weg. De ervaring leert echter dat het afsluiten van dergelijke akkoorden veel tijd vergt. Gezien de dringendheid van de uitbouw van een financieringsmechanisme apprecieert de MiNa-Raad de inspanningen van de sector en de Vlaamse overheid om tot een versnelde oplossing te komen. Het instrument waarvoor geopteerd wordt, is een aanpassing van de bestaande milieubeleids-overeenkomst. De MiNa-Raad kan in afwachting van een samenwerkingsakkoord instemmen met de voorgestelde werkwijze – een aanpassing van de bestaande MBO – indien er garanties bestaan dat de federale overheid maatregelen treft om vrijbuitersgedrag te voorkomen, de modaliteiten van het fonds (o.a. hoogte bedrag en uitbetalingsvoorwaarden) mede bepaald worden door het Vlaamse Gewest en iedere gebruiker die verplicht is om een bijdrage te leveren aan dezelfde voorwaarden (hoogte bijdrage en modaliteiten voor tussenkomst) wordt onderworpen.