



Gezamenlijk advies

Voorontwerpdecreet houdende instemming met samenwerkingsakkoord BOFAS en wijziging bodemsaneringsdecreet

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden en tot wijziging van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming

Datum van goedkeuring Minaraad **12 september 2013**

Datum van goedkeuring SERV **16 september 2013**

Volgnummer **2013|041**

Coördinator + e-mailadres **Ir. Dirk Uyttendaele,
dirk.uyttendaele@minaraad.be**

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Dossierbeschrijving	5
1 Het ontwerp van samenwerkingsakkoord	5
2 Het voorontwerp van decreet	7
Aanbevelingen	8
3 Aanbevelingen omtrent de samenwerkingsovereenkomst	8
4 Aanbevelingen omtrent het voorontwerp van decreet	10
Referentielijst	12

Krachtlijnen

Gezien het belang van een oplossing van de sanering van bodemverontreiniging door gasolietanks, sluiten de Raden zich aan bij de beslissing van de Vlaamse Regering waarbij *instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van DD/MM/2013 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden* en aan de voorstellen tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 betreffende *bodemverontreiniging ingevolge gasolietanks, aangemeld bij het Fonds*.

Hoewel de Raden niet om advies gevraagd zijn over de Samenwerkingsovereenkomst en zij zich bovendien realiseren dat advisering daarover op een laat moment weinig zinvol is, formuleren zij toch een aantal bedenkingen:

- Bodemsaneringsnormen, verschillende verplichtingen m.b.t. het gebruik van gasolietanks evenals het voorkomen en saneren van de eruit voortvloeiende bodemverontreiniging, verschillen in de drie Gewesten. Uit het dossier blijkt niet of de milieu- en economische gevolgen daarvan onderzocht zijn;
- De financiële bijdrage van benzinerijders en dieselrijders in het BOFAS tankstations blijft ongelijk en evenmin bevat het dossier een motivatie.
- Terugbetaling van kosten voor sanering van voor de inwerkingtreding van het fonds is geen goede optie.
- De aanmeldingsperiode voor bodemverontreiniging door gasolietanks en de mogelijkheid om verzekeringscontracten te sluiten tot dekking van de schade die uit toekomstige bodemverontreiniging voortvloeit, moeten afgestemd zijn.
- De overdracht van 110 miljoen euro uit BOFAS tankstations naar BOFAS gasolietanks strookt niet volledig met "de vervuiler betaalt".
- De overweging om het budget van BOFAS gasolietanks aan te vullen met een bijdrage op de gasolie-verwarming kan billijk zijn, maar kan ook leiden tot niet-beoogde effecten. In voorkomend geval moet de bijdrage als kostenelement opgenomen worden in de Programma-overeenkomst zodat inning verzekerd is en het risico op *free-riders* vermeden wordt.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	22 juli 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, Art. 11.2.1§2, 1°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	Werkcommissie Milieuhygiëne
Vergaderingen: soort + datum	Werkcommissie Milieuhygiëne op 20 augustus en 3 september 2013

De adviesvraag werd begeleid door volgende documenten:

- De beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (VR 2013 1907 DOC.850);
- Het voorontwerp van decreet;
- De memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet;
- De nota aan de leden van de Vlaamse Regering;
- De RIA bij het voorontwerp van decreet;
- Het ontwerp van samenwerkingsakkoord;
- De memorie van toelichting bij het ontwerp van samenwerkingsakkoord;
- Het advies van 1 juli 2013 van de Inspectie van Financiën.

Het advies kon niet vastgesteld worden binnen de gestelde termijn van 30 dagen na ontvangst van de adviesvraag, op 22 juli 2013, omdat de eerstvolgende raadszitting pas op 12 september 2013 zou doorgaan. Het kabinet stemde in met uitstel tot de geplande zittingsdatum.

Dossierbeschrijving

[1] Het voorontwerp van decreet betreft twee inhoudelijke hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2. Instemming met het samenwerkingsakkoord van DD/MM/2013 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden.
- Hoofdstuk 3. Wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Hierna gaan we iets gedetailleerder in op beide.

1 Het ontwerp van samenwerkingsakkoord

[2] Met de twee eerste punten van haar beslissing van 19 juni 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst en gelastte zij de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid om het ontwerp van samenwerkingsakkoord te ondertekenen in naam van het Vlaamse Gewest.

Nadat de drie gewesten een wettelijk kader hadden gecreëerd om onder andere exploitanten of eigenaars van tankstations te verplichten de bodem te saneren bij vervuiling, richtten zij via een samenwerkingsakkoord¹ een bodemsaneringsfonds voor tankstations op om de saneringsprocedure te begeleiden. Dit fonds wordt beheerd door de vzw BOFAS, dat zowel in een operationele als in een financiële ondersteuning van de sanering van de vervuilde terreinen voorziet. De financiering van die taken wordt verzekerd op basis van een 50/50-verdeling tussen de consument en de sector, via een bijdrage per liter benzine en diesel voor voertuigen. Een groot deel van dit werk is al gerealiseerd, en de laatste werkzaamheden zullen worden afgerond tegen eind 2019.

Om te voorkomen dat er in de komende jaren aanzienlijke financiële overschotten zouden opgebouwd worden, heeft de vzw BOFAS bij de Interregionale Bodemsaneringscommissie (IBC) een voorstel tot vermindering van de bijdragen met 75% vanaf de 1^{ste} trimester van 2013 ingediend, met waarschijnlijkheid dat in de loop van 2016 de volledige bijdrage zou kun-

¹ Samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations.

Dit samenwerkingsakkoord trad volledig in werking op 26 maart 2004 bij de publicatie van de erkenning van de v.z.w. BOFAS in het Belgisch Staatsblad.

nen worden geschrapt. De IBC heeft deze aanvraag met een positief advies doorgestuurd naar de gewestregeringen en de federale bevoegde minister.

[3] Vandaag bestaan al verplichtingen die van gewest tot gewest verschillen ter voorkoming of sanering van bodemverontreiniging verbonden aan gasolietanks. Sinds 2000 proberen overheden en privé-actoren een Fonds op te zetten voor de bodemsanering verbonden aan vervuiling door gasolietanks. Recent, op 18 april 2013, werd door een werkgroep² een akkoord voorgesteld. Het nieuwe ontwerp van samenwerkingsakkoord vervangt het samenwerkingsakkoord van 2002 (zie ontwerp samenwerkingsovereenkomst, art. 1 en 42), ten opzichte van hetwelke het volgende wijzigingen invoert:

- Een verlaging van de bestaande bijdrageverplichting die door BOFAS wordt geheven voor financiering van saneringen van bodemverontreiniging door tankstations met 50% vanaf 1 juli 2014.
- Bepalingen die toelaten een Fonds te erkennen om de bodemsanering van door gasolietanks verontreinigde gronden te financieren.

Om de activiteiten m.b.t. de gasolietanks te lanceren zou een geraamd budget van 110 miljoen euro nodig zijn. Om dit bedrag te verzekeren volstaat de verminderde bijdrage vanaf 1 juli 2014.

Voor eind 2018 dient een beslissing te worden genomen tot verdere financiering van het Fonds en omtrent de noodzaak tot aanpassing van de modaliteiten. De bijkomende financiering van het Fonds is prioritair bestemd voor het curatieve luik van de bodemsanering van gasolietanks voor de verwarming van gebouwen met een woonfunctie. Om aanspraak te maken op het Fonds geldt een aanmeldingsperiode van drie jaar. Er komt een doelgroepafhankelijke franchise per verontreinigd terrein en een maximumbedrag per dossier dat afhankelijk is van de aard van het gebouw.

De vzw BOFAS was in de Samenwerkingsovereenkomst 2002 geen bodemsaneringsorganisatie in het kader van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (art. 95 e.v.), in de toekomstige samenwerkingsovereenkomst zal dat evenmin het geval zijn. Toch is de parallel tussen beide instrumenten zeer groot.

² Deze werkgroep werd opgestart op 27 juni 2011 na de beslissing tot oprichting ervan door de uitgebreide Interministeriële Conferentie voor het Leefmilieu. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de gewestelijke ministers van Leefmilieu en de federale ministers van Energie, Economie en Financiën.

2 Het voorontwerp van decreet

- [4] Behoudens de instemming met het samenwerkingsakkoord (Hoofdstuk 2, art. 2) bevat het voorontwerp van decreet (Hoofdstuk 3, artikelen 3 t.e.m. 19) ook de aanvulling van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 met een afdeling VIbis, twee onderafdelingen en tien artikelen (art. 82bis tot 82undecies). Deze invoeging betreft een vereenvoudigde procedure voor bij het Fonds aangemelde dossiers van bodemverontreiniging ingevolge gasolietanks.

Zo zal in plaats van een beschrijvend bodemonderzoek een *“gasolietank gerelateerd bodemonderzoek”* opgemaakt worden. Dit houdt een beperkt onderzoek in dat nagaat of er ten aanzien van de bodemverontreiniging verdere maatregelen noodzakelijk zijn. Slechts indien de maatregelen ter behandeling van de bodemverontreiniging een milieu- of stedenbouwkundige vergunning vereisen, wordt dit rapport door het Fonds aan de OVAM ter beoordeling voorgelegd. De beslissing van de OVAM geldt in voorkomend geval als milieu- en/ of stedenbouwkundige vergunning. Na goedkeuring van de voorgestelde maatregelen door het Fonds of door de OVAM, kan er worden overgegaan tot de bodemsaneringswerken.

Het wijzigingsvoorstel beoogt in de eerste plaats de sanering van bodemverontreiniging door gasolietanks, maar het *kan worden ingedeeld onder deregulering, administratieve vereenvoudiging en lastenvermindering*. (Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, p.4).

Aanbevelingen

3 Aanbevelingen omtrent de samenwerkingsovereenkomst

- [5] De Raden geven toch enkele bedenkingen bij de ontwerp samenwerkingsovereenkomst, hoewel zij daarover niet om advies gevraagd zijn³. Bovendien realiseren de Raden zich dat advisering over samenwerkingsovereenkomsten op een laat moment in de procedure weinig zinvol is omdat bijsturing van een onderhandelde overeenkomst politiek en praktisch moeilijk ligt (zie ook Minaraad, advies 2000|20)⁴.

De Raden menen dat een aantal bedenkingen uit voorgaande adviezen voor het voorliggende ontwerp van samenwerkingsovereenkomst relevant blijven. Naast het advies van de Minaraad over de Samenwerkingsovereenkomst 2002 (zie voetnoot 4) vermelden de Raden ook nog elementen uit hun gezamenlijk advies over het voorontwerp van Decreet bodemsaneringsfondsen⁵, hun gezamenlijk briefadvies over de wijziging van Vlarebo⁶, het gezamenlijk briefadvies over de wijziging van het samenwerkingsakkoord en het voorontwerp instemmingsdecreet daarmee⁷. De Raden merken op dat:

- De bodemsaneringsnormen voor verontreiniging door tankstations in de drie Gewesten verschillend zijn. Dit geldt ook voor de bodemverontreiniging door gasolietanks. Bovendien gelden in alle drie de gewesten verschillende verplichtingen met betrekking tot het gebruik van gasolietanks, evenals omtrent het voorkomen en het saneren van de eruit voortvloeiende bodemverontreiniging. Die verplichtingen verschillen bijvoorbeeld met betrekking tot de vaststelling van een daad-

³ In tegenstelling met de adviesvragen over het ontwerp van samenwerkingsovereenkomst die vastgesteld werd in 2002 en over de wijziging daarvan in 2007. Het samenwerkingsakkoord werd gewijzigd via de Wet van 15 mei 2007 houdende de instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 februari 2007 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations, B.S. p.49641-49645.

⁴ Minaraad, Advies van 26 juni 2000 over het Ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations (2000|20)

⁵ Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van 15 september 2005 over het voorontwerp van Decreet bodemsaneringsfondsen, (Minaraad, 2005|31)

⁶ Minaraad en SERV, Gezamenlijk briefadvies van september 2006 over de wijziging van Vlarebo betreffende de sectorale bodemsaneringsorganisaties (Minaraad 2006|38).

⁷ Minaraad en SERV, Gezamenlijk briefadvies van september 2006 over de wijziging van het samenwerkingsakkoord en het voorontwerp van decreet betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations (Minaraad, 2006|39)

werkelijke bodemverontreiniging (Memorie van toelichting p.2). Uit het dossier blijkt niet of de milieu- en economische gevolgen hiervan onderzocht werden.

- De financiële bijdrage van benzinerijders en dieselrijders blijft ongelijk (0,0052 euro/l benzine en 0,0032 euro/l diesel gasolie wordt respectievelijk 0,0026 en 0,0016 euro/l). Uit het dossier blijkt hiervoor geen motivatie. Vanuit milieuoogpunt veroorzaakt de verbranding van diesel voor motorvoertuigen alvast meer NO_x en fijn stof dan benzine. Inzake bodemverontreiniging door tankstations verspreidt benzine sneller naar de lucht en in het grondwater en is het risico ook groter dan bij diesel.
- Voor de kosten van saneringen van voor de inwerkingtreding van het fonds kan geen beroep gedaan worden op het saneringsfonds (Samenwerkingsovereenkomst, art. 9) (zie voetnoot 4). De Raden vinden terugbetaling van de reeds gemaakte kosten evenwel geen goede optie wegens o.a. grote financiële verplichtingen bij de start van het fonds, geen spreiding in de tijd, ... (zie voetnoot 5).
- De aanmeldingsperiode is beperkt tot drie jaar. Belangrijker dan de duur van die periode is dat het Fonds conform haar taakstelling in artikel 14 §1.2° een systeem uitwerkt en implementeert dat het mogelijk maakt om verzekeringscontracten te sluiten tot dekking van de schade die uit de toekomstige bodemverontreiniging door de exploitatie van een gasolietank kan ontstaan. De Raden dringen er op aan dat het Fonds hiermee klaar is voor het einde van de aanmeldingsperiode en zoniet dat de aanmeldingsperiode zou verlengd worden tot het mogelijk is om dergelijke verzekeringscontracten te sluiten.
- Het niet naleven van de verplichtingen kan leiden tot het schorsen of opheffen van de erkenning (art. 31). De Raden vroegen in hun gezamenlijk advies over de bodemsaneringsfondsen (zie voetnoot 5) om gevolgen daarvan voor o.a. het saldo van de betaalde bijdragen en de overgedragen saneringsplicht decretaal te verankeren. De ontwerp samenwerkingsovereenkomst (art. 31) – die weliswaar niet onder de regelgeving van de bodemsaneringsfondsen valt (zie [3]) - verduidelijkt dat de IBC in dat geval passende maatregelen neemt ter vrijwaring van de rechten van de Accijnsplichtige ondernemingen, de betrokken exploitanten, gebruikers, eigenaars en benadeelden. O.a. uit de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering blijkt dat de financiële reserves bij de ontbinding van de vzw BOFAS conform de wetgeving op de vzw's alleen kunnen toegewezen worden aan een andere vzw met een gelijkaardig doel.

- De Raden merken wel op dat voorgaande overdracht van ca. 110 miljoen euro van het BOFAS-fonds voor tankstations naar de bodemsanering van gasolietanks niet volledig strookt met het principe “de vervuiler betaalt”.
- De bijkomende middelen die nodig zijn voor de financiering van de bodemverontreiniging van gasolietanks worden in de ontwerp samenwerkingsovereenkomst naar 2018 doorgeschoven met als motivering dat eerst het beschikbare budget van Bofas eind 2018 gekend moet zijn en dat de resultaten van de voorziene monitoring tijdens de aanmeldingsperiode zal moeten uitmaken welk resterend noodzakelijk saldo beschikbaar zal moeten zijn. (Samenwerkingsovereenkomst, art. 15, §2, lid 3) (zie voetnoot 6).
- Indien de voorziene overdracht van 110 miljoen euro niet zou volstaan, is – volgens de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering (p.7) - het instellen van een bijdrage op de gasolie-verwarming één van de mogelijkheden voor bijkomende financiering van het Fonds. Dit is in lijn met wat actueel in de technische bijlage van de Programma-overeenkomst is opgenomen. De Raden stellen dat, indien voor deze mogelijkheid zou gekozen worden, de bijdrage als kosten-element moet opgenomen worden in de Programma-overeenkomst, zodat de inning van de bijdrage is verzekerd en het risico op *free riders* vermeden wordt. Een dergelijke bijdrage kan billijk zijn maar kan ook leiden tot een aantal niet beoogde effecten (bv. impact op het indexcijfer).

4 Aanbevelingen omtrent het voorontwerp van decreet

- [6] De Raden gaan akkoord dat instemming wordt betuigd met 6het samenwerkingsakkoord van DD/MM/2013 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations en gasolietanks voor verwarmingsdoeleinden. Deze instemming sluit aan bij de adviezen van de Raden in het kader van de eerste samenwerkingsovereenkomst 2002. Zowel in algemene termen als inzake tankstations in het bijzonder waren de Raden positief tegenover initiatieven die genomen worden om het proces van bodemsaneringsprojecten te versnellen. In hun advies over de wijziging van Vlarebo (zie voetnoot 6) drongen de Raden met aandrang aan op een regeling voor de sanering van lekkende stookolietanks.

Referentielijst

Minaraad, Advies van 26 juni 2000 over het Ontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations (2000|20)

Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies van 15 september 2005 over het voorontwerp van Decreet bodemsaneringsfondsen, (Minaraad, 2005|31)

Minaraad en SERV, Gezamenlijk briefadvies van september 2006 over de wijziging van Vlarebo betreffende de sectorale bodemsaneringsorganisaties (Minaraad 2006|38).

Minaraad en SERV, Gezamenlijk briefadvies van september 2006 over de wijziging van het samenwerkingsakkoord en het voorontwerp van decreet betreffende de uitvoering en financiering van de bodemsanering van tankstations (Minaraad, 2006|39)