

REKENHOF

## **Bodembeheer door Defensie**

*Preventie en sanering van bodemverontreiniging  
door het Ministerie van Landsverdediging*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, januari 2007

---



REKENHOF

## **Bodembeheer door Defensie**

Preventie en sanering van bodemverontreiniging  
door het Ministerie van Landsverdediging

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van Volksvertegenwoordigers*

---

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof van 13 december 2006*



## Samenvatting

Bodembeheer omvat twee aspecten: ten eerste preventie of nieuwe vervuiling zo goed mogelijk voorkomen en ten tweede sanering of historische en nieuwe vervuiling opruimen of beheersen.

Het Rekenhof heeft het bodembeheer door het Ministerie van Landsverdediging onderzocht. Daarbij werd rekening gehouden met het risico van militaire activiteiten voor de bodemkwaliteit, de hoge saneringskosten van bodemvervuiling en het grote belang van een goede preventie voor het vermijden van verontreiniging.

Met het onderzoek, dat werd uitgevoerd van augustus 2005 tot maart 2006, wenst het Rekenhof de volgende vier onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?
2. Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?
3. Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?
4. Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

Het onderzoek had betrekking op de militaire terreinen in België, de (gewezen) militaire terreinen van het Belgische leger in Duitsland en de Belgische niet-militaire bodems betrokken bij incidenten door de uitoefening van militaire activiteiten.

Uit het onderzoek blijkt dat de randvoorwaarden voor een doeltreffend bodembeheer nog niet optimaal zijn vervuld en dat Defensie preventie en sanering van bodemverontreiniging pragmatisch aanpakt. Hierna volgen de belangrijkste knelpunten.

- Het juridische kader voor het bodembeheer op de militaire terreinen is te weinig transparant. Dit ligt aan de onduidelijke verhouding tussen de militaire en de milieuwetgeving. De ruime toepassing van de militaire wetgeving, daterend uit de 18e en begin 19e eeuw, laat beperkingen toe op de burgerlijke wetgeving waarvoor internationaal nog weinig draagvlak bestaat.
- Het milieu- en bodembeheer wordt te weinig planmatig aangepakt, ondanks het bestaan van een milieubeleidsnota. Er ontbreekt nog een globaal grondbeleid waarbinnen het bodembeheer kan worden gesitueerd. Ook ontbreken inzicht in het milieupassief en in de milieubelastende activiteiten, toetsbare doelstellingen en een raming van de budgettaire impact van de beleidsnota. De milieubeleidsnota biedt daardoor onvoldoende mogelijkheden voor het sturen van het milieubeleid en de daarop volgende verantwoording over de prestaties, de ingezette middelen en de bereikte resultaten.
- Defensie heeft zijn organisatiestructuur aangepast om een globale en geïntegreerde aanpak van de milieuzorg te waarborgen. De beheersinstrumenten die Defensie ontwikkelt om deze structuur te doen werken, ontbreken nog of zijn nog niet operationeel.
- Er bestaan veel interne richtlijnen die aantonen dat Defensie zich bewust is van het wettelijke kader op vlak van milieubeheer en de bestaande milieutechnieken. Aan de implementatie van die richtlijnen, de opvolging en de interne controle erop wordt echter onvoldoende aandacht besteed.
- Defensie pakt bodemverontreiniging pragmatisch aan, maar kampt met een ernstig gebrek aan middelen. Weinig saneringsdossiers zijn tot nu toe opgestart en afgesloten. Operationele en budgettaire argumenten bepalen naast milieuhygiënische risicoanalyses de prioriteiten bij de selectie van

de bodemonderzoeken en -saneringen. Defensie heeft geen formeel programma met de kostprijs en de duur van de gehele saneringsoperatie. In ieder geval zal de sanering van vervuilde terreinen vroeg of laat veel financiële middelen vergen.

De minister van Landsverdediging heeft geantwoord dat de conclusies van het verslag in het algemeen een correct beeld geven van het milieubeleid en het bodembeheer dat Defensie voert en dat de aanbevelingen als basis zullen worden gebruikt om dat milieubeleid en het bodembeheer verder uit te werken.

## **Inhoud**

<b>Afkortingen</b>	7
<b>Inleiding</b>	8
0.1    Bodembeheer door Defensie	8
0.2    Onderzoek	9
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Randvoorwaarden voor een kwaliteitsvol milieu- en bodembeheer</b>	11
1.1    Transparant juridisch kader voor milieu- en bodembeheer	11
1.1.1    Internationale context	11
1.1.2    Verhouding tussen de militaire wetgeving en de milieuwetgeving in België	11
1.1.3    Specifieke regimes binnen Defensie	14
1.1.4    Conclusies	16
1.2    Planmatige aanpak	16
1.2.1    Organisatorische omkadering	16
1.2.2    Milieubeleid en –beheer: doelstellingen, budget, opvolging en rapportering	19
1.2.3    Conclusies	22
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Preventie van bodemvervuiling</b>	24
2.1    Preventiedoelstellingen van Defensie	24
2.2    Inzicht in de milieubelasting	24
2.2.1    Milieuzorgsysteem	24
2.2.2    Intern vergunningensysteem (MDE)	25
2.3    Uitvoeringsmaatregelen op vlak van preventie	26
2.3.1    Bodem	26
2.3.2    Aankoop van materieel	26
2.3.3    Milieugevaarlijke stoffen	27
2.3.4    Lozing van vervuilende stoffen	28
2.3.5    Afvalverwerking	28
2.4    Handhaving en toezicht	28
2.5    Conclusies	29

<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Beheer van verontreinigde militaire terreinen</b>	31
3.1 Inventarisatie van de verontreinigde terreinen	31
3.2 Bepaling van de aard en de ernst van de verontreiniging	33
3.2.1 Prioriteiten bij de opsporing en het onderzoek van verontreinigde gronden	33
3.2.2 Periodieke bodemonderzoeken voor terreinen waar risicoactiviteiten worden uitgevoerd	35
3.2.3 Aard van de vervuiling	36
3.2.4 Selectiecriteria bij bodemsanering	37
3.3 Programmatie bodembeheer	38
3.4 Beheer van de saneringen	39
3.4.1 Budgettair beheer van de saneringen	39
3.4.2 Analyse van de uitgaven voor onderzoek en sanering	39
3.4.3 Administratief beheer van de bodemsaneringen	42
3.5 Kwaliteitsbewaking, toezicht, evaluatie en rapportering	45
3.5.1 Interne richtlijnen	45
3.5.2 Kwaliteitswaarborgende maatregelen en kostenbeheersing	46
3.5.3 Evaluatie	47
3.6 Conclusies	47
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Eindconclusies en aanbevelingen</b>	49
4.1 Eindconclusies	49
4.2 Aanbevelingen	51
4.3 Antwoord van de minister	53
<b>Bijlage 1</b>	
<b>Normenkader</b>	54
<b>Bijlage 2</b>	
<b>Onderzoeksmethoden</b>	59
<b>Bijlage 3</b>	
<b>Gewestelijke wetgeving en de bevoegde overheden</b>	60
<b>Bijlage 4</b>	
<b>Criteria voor de uitvoering van types bodemonderzoeken</b>	61
<b>Bijlage 5</b>	
<b>Officieuze selectiecriteria voor bodemsanering</b>	62
<b>Bijlage 6</b>	
<b>Overzicht 10 belangrijkste verontreinigde militaire terreinen op basis van de (geraamde) uitgaven</b>	63
<b>Bijlage 7</b>	
<b>Antwoord van de minister</b>	65

## **Afkortingen**

ACOS WB	Stafdepartement Gezondheid, Milieu, Kwaliteit van het Leven en Gezondheid op het Werk
BBO	Beschrijvend bodemonderzoek
BSP	Bodemsaneringsproject
BSW	Bodemsaneringswerken
DGMR	Algemene directie Material Resources
MDE	Milieudossier (intern vergunningensysteem)
MTE	Milieutechnische Eenheid
MZS	Milieuzorgsysteem
OBO	Oriënterend bodemonderzoek
OVAM	Vlaamse Openbare Afvalstoffenmaatschappij
RCI	Regionaal Centrum voor Infrastructuur
WB IA	ACOS WB divisie Inspectie en Audit
WB LE	ACOS WB divisie Leefmilieu



### 0.1 Bodembeheer door Defensie

De laatste decennia zijn milieubeheer en -behoud in vele landen belangrijke aandachtspunten geworden. Een goed bodembeheer is daarvan een essentieel onderdeel. Vervuilde bodems kunnen immers een ernstig risico inhouden voor de menselijke gezondheid en het leefmilieu. Grondvervuiling kan op zijn beurt de kwaliteit van het grondwater aantasten.

Aansluitend bij de groeiende algemene belangstelling voor de milieuproblematiek, werden ook de militaire overheden zich bewust van hun verantwoordelijkheid voor een goed beheer van de bodem van de militaire terreinen. Militaire activiteiten zijn immers vaak sterk milieuvervuilend. In verschillende landen (o.a. Canada, VS en Nederland) heeft de militaire overheid plannen opgesteld en uitgevoerd om de historische vervuiling te saneren en nieuwe vervuiling te voorkomen. Ook de NAVO heeft instructies gegeven op vlak van milieubeheer voor de onder haar bevoegdheid uitgevoerde operaties.

Vervuilde bodems saneren kost zeer veel. Daarom worden soms doelstellingen op lange termijn vooropgesteld. Zo nam het Nederlandse Ministerie van Defensie vanaf 1991 maatregelen in verband met bodemsanering. De einddatum van de bodemsaneringsoperatie in Nederland is gepland voor 2023. Uit bodemonderzoek bleek dat niet minder dan 1.100 locaties in Nederland mogelijk vervuild waren. In zijn milieubeleidsplan 2004 trok het Nederlandse ministerie van Defensie daartoe voor een periode van 5 jaar (2004-2008) in totaal een budget van 31.500.000 euro uit, d.i. gemiddeld 6,3 miljoen euro op jaarbasis<sup>1</sup>.

Doeltreffende preventieve maatregelen die toekomstige bodemvervuiling voorkomen of minimaliseren zijn daarom een belangrijk element in een beleid gericht op duurzame ontwikkeling en ze beperken drastisch toekomstige saneringskosten<sup>2</sup>.

Deze internationale tendensen zijn aan het Belgische leger niet ongemerkt voorbijgegaan. Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgische leger 2000-2015 kondigt in hoofdstuk VII een plan aan om actief deel te nemen aan de bevordering van de levenskwaliteit en de duurzame ontwikkeling. Het plan verwoordt, binnen de perken van de operationele verplichtingen, de milieudoelstellingen op het vlak van het bodembeheer als volgt:

- infrastructuren uitbouwen en preventieve maatregelen nemen ter voorkoming van bodemverontreiniging;
- een programma opstellen ter controle van de bodemkwaliteit van de militaire domeinen, en bij de detectie van verontreiniging, de noodzakelijke saneringen programmeren<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ministerie van Defensie (Nederland), *De defensie Milieubeleidsnota 2004*, Bijlage B.

<sup>2</sup> Doeltreffende preventie van contaminatie van grondwaterlagen zou veertig maal goedkoper zijn dan zuivering van vervuild grondwater (Office of the Auditor General of Canada, *Report of the commissioner of the environment and sustainable development*, 2002, chapter II, p. 2).

<sup>3</sup> Strategisch plan voor de modernisering van het leger 2000-2015, *Parl. St. Kamer*, DOC 50-0936/001.

Uitgaande van het Strategisch Plan, het milieuhandvest en het Federaal Milieucharter heeft de minister van Landsverdediging op 14 januari 2004 een *beleidsnota inzake leefmilieu* goedgekeurd. Deze nota stelt de verantwoordelijkheden op vlak van leefmilieu vast. Het stafdepartement Gezondheid, Milieu, Kwaliteit van het leven en Welzijn (ACOS WB) en de algemene directie Material Resources (DGMR) spelen daarin een cruciale rol. Verder beoogt de nota de ontwikkeling en implementatie van een milieuzorgsysteem om het algemene leefmilieubeleid binnen Defensie vorm te geven. De beleidsnota beklemtoont dat het algemene beleid van Defensie in de domeinen leefmilieu en duurzame ontwikkeling erop is gericht de (gewestelijke) reglementeringen, de overeenkomsten en samenwerkingsakkoorden op het gebied van leefmilieu te respecteren. De grenzen aan dit algemene beleid worden volgens de nota bepaald door de bevoegdheden en de middelen van Defensie en de operationele verplichtingen.

## 0.2 Onderzoek

Rekening houdend met het risico van militaire activiteiten voor de bodemkwaliteit, de hoge saneringskosten van bodemvervuiling en het grote belang van een goede preventie voor het vermijden van vervuiling, besliste het Rekenhof het bodembeheer door het Ministerie van Landsverdediging te onderzoeken.

Onder het bodembeheer wordt hier verstaan: nieuwe vervuiling zo goed mogelijk voorkomen (preventie) en historische en nieuwe vervuiling opruimen of beheersen (sanering).

Het onderzoek wenst een antwoord te geven op vier onderzoeksvragen:

1. Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?
2. Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?
3. Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?
4. Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

De twee eerste onderzoeksvragen worden in het eerste hoofdstuk behandeld. De derde en vierde onderzoeksvraag komen aan bod in het tweede en derde hoofdstuk van dit verslag. Een afsluitend vierde hoofdstuk bevat de eindconclusies en de aanbevelingen.

Om deze vragen te beantwoorden, gebruikt het Rekenhof een normenkader dat steunt op algemeen aanvaarde principes over project- en strategisch management, de samenhang van de activiteiten binnen de beleids- en beheerscyclus en het bodembeheer. Daarnaast werd getoetst of de activiteiten van Defensie in overeenstemming zijn met de normen die Defensie zichzelf heeft opgelegd. Het integrale normenkader is als bijlage 1 opgenomen.

Het onderzoek heeft betrekking op de militaire terreinen in België, de (gewezen) militaire terreinen van het Belgische leger in Duitsland en de Belgische niet-militaire bodems als gevolg van incidenten bij de uitoefening van militaire activiteiten. Het onderzoek gaat niet over de bodemverontreiniging in het buitenland als gevolg van militaire activiteiten van het Belgische leger, uitgezonderd de voormelde Duitse terreinen.

Het Rekenhof kondigde op 25 juli 2005 zijn onderzoek aan bij de minister van Landsverdediging en op 26 juli 2005 bij de Chef Defensie alsook bij de chefs van de algemene directie DGMR en van het stafdepartement ACOS WB.

Het onderzoek werd uitgevoerd tussen augustus 2005 en maart 2006. In bijlage 2 zijn de toegepaste onderzoekstechnieken beschreven.

Een voorontwerp van verslag werd op 19 juli 2006 voor commentaar naar de Chef Defensie gestuurd. Die bezorgde op 28 augustus 2006 zijn opmerkingen bij het voorontwerp.

Op 4 oktober werd het ontwerpverslag verzonden naar de minister van Landsverdediging die op 22 november 2006 zijn commentaar heeft meegedeeld. Zijn antwoord is als bijlage 7 opgenomen.

## Hoofdstuk 1

### Randvoorwaarden voor een kwaliteitsvol milieu- en bodembeheer

---

Vooraleer de eigenlijke preventie en sanering van bodemverontreiniging op militaire terreinen te onderzoeken, ging het Rekenhof na of twee essentiële randvoorwaarden zijn vervuld voor een kwaliteitsvol milieu- en bodembeheer:

- een transparant juridisch kader;
- een planmatige aanpak van het bodembeheer.

Dit deel van het onderzoek heeft betrekking op het volledige milieubeleid en -beheer van Defensie, omdat het bodembeheer juridisch en beheersmatig daaruit niet zinvol kan worden geïsoleerd.

#### 1.1 Transparant juridisch kader voor milieu- en bodembeheer

##### 1.1.1 Internationale context

Zowel de VN<sup>4</sup> als de NAVO<sup>5</sup> dringt er bij de overheden op aan een beleid uit te werken waarbij Defensie de gemeenrechtelijke milieuwetgeving naleeft, zij het met respect voor de door de missie van Defensie verantwoorde uitzonderingen. Zo bevatten internationale verdragen voor milieu uitzonderingen op de normen indien die de militaire paraatheid zouden schaden (bv. in de MARPOL-Conventie over preventie van vervuiling door schepen).

De internationale richtlijnen wijzen op de verantwoordelijkheid van de overheid om Defensie te begeleiden bij de uitvoering van de leefmilieuwetgeving en het milieubeleid, Defensie tijdig te betrekken bij de totstandkoming van dat beleid, en een evenwicht te vestigen tussen de belangen van Defensie en die van het leefmilieu bij het bepalen van de noodzakelijke uitzonderingen op de milieuregels. De internationale richtlijnen bepleiten een transparante toepassing van milieuregels en uitzonderingen erop door de militaire overheden.

##### 1.1.2 Verhouding tussen de militaire wetgeving en de milieuwetgeving in België

Voor haar werking en de uitoefening van haar bevoegdheden beroept Defensie zich nog altijd op de decreten van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811 die de onafhankelijkheid van de militaire autoriteit ten opzichte van de burgerlijke overheid bevestigen in alles wat *de zuiver militaire dienst binnen het militaire domein* betreft.

Defensie verklaart dat het binnen de zuiver militaire dienst de federale en regionale milieuwetgeving maximaal toepast, voor zover die toepassing haar operationele karakter of haar internationale verplichtingen niet verhindert<sup>6</sup>. Dit betekent dat Defensie zich engageert tot een optimale toepassing van het technische

---

<sup>4</sup> United nations environmental program, UNEP, 10th meeting, 21 May 1993, beslissing 17/5 – “Application of Environmental Norms to Military Establishments.” (herbevestigd in 1995).

<sup>5</sup> Environmental guidelines for the military sector, a Joint Sweden-United States Project Sponsored by the NATO Committee on the Challenges of Modern Society, March 1996.

<sup>6</sup> Bijlagenota bij het Federaal Milieucharter (12 december 2001). Beleidsnota van Defensie inzake Leefmilieu, punt 2 (14 januari 2004).

gedeelte van de milieureglementeringen in de context van de zuiver militaire dienst. Daarmee lijkt Defensie zich te conformeren aan de internationale richtlijnen. Het Rekenhof nuanceert dat standpunt.

Defensie onderscheidt in de wetgeving een technisch en een administratief deel. Deze begrippen zijn niet gedefinieerd. Ook het begrip *zuiver militaire dienst* – ook wel *operationele activiteiten* genoemd<sup>7</sup> – is niet omschreven. Daarvoor verwijst Defensie naar het begrip *militaire specificiteit*. Dat betekent *het aanwenden van middelen (installaties, materieel, uitrustingen, producten en procedures) in het kader van de militaire operaties of van de paraatstelling van Defensie (vorming van het personeel, training voor de operaties, psychosociale en morele begeleiding, aankoop en onderhoud van militaire middelen)*<sup>8</sup>. De bij het onderzoek betrokken diensten van Defensie interpreteren de begrippen militaire autonomie en operationele activiteiten dan ook uiteenlopend.

Uit het onderzoek blijkt dat het engagement van Defensie om de milieureglementering toe te passen een dubbele beperking inhoudt. Defensie maakt eerst een algemeen voorbehoud voor de toepassing van de milieuwetgeving. Die wordt niet toegepast als de operationaliteit of de internationale verplichtingen in het gedrang komen. Vervolgens beperkt ze de toepassing nogmaals tot het zogenaamd technische deel van de milieuwetgeving. Concreet betekent dit dat Defensie *het administratief deel* van de wetgeving zelf invult (bv. geen externe vergunningen) en bijkomend het technische deel toepast rekening houdend met de prioriteiten die zij zelf vooropstelt. Deze prioriteiten worden voornamelijk bepaald door de budgettaire beperkingen en verplichtingen, onder meer ten gevolge van internationale afspraken. Ten slotte staat Defensie in de praktijk op het militaire terrein alleen intern toezicht toe, met uitsluiting van het toezicht van de burgerlijke milieuinspecties.

De militaire autonomie heeft dus tot gevolg dat Defensie eenzijdig beslist wanneer ze de milieuwetgeving toepast, de mate waarin ze dat doet en de mate waarin er extern toezicht kan zijn of informatie extern kan doorstromen. Bij de concrete invulling van deze beperkingen gaat Defensie telkens na of de toepassing van een burgerlijke reglementering de uitvoering van haar taken niet buitenmate bemoeilijkt (het proportionaliteitsbeginsel). Ook de noodzakelijke geheimhouding van bepaalde militaire taken kan tot gevolg hebben dat niet alle informatie aan de bevoegde burgerlijke administraties wordt bezorgd.

De ruime en algemeen omschreven beperkingen op de toepassing van de milieuwetgeving en de eenzijdige invulling ervan door Defensie maken het juridische kader voor het milieu- en bodembeheer op de militaire terreinen ondoorzichtig. In de praktijk kan Defensie een minder strikte invulling geven aan de geldende gemeenrechtelijke regelgeving.

Deze gespannen verhouding tussen de militaire en de burgerlijke wetgeving komt niet enkel bij de milieuwetgeving voor (bodembeheer, afval, afvalwater, milieuvergunningen ...) maar ook op een ruimer vlak, bij de milieufiscaliteit<sup>9</sup>, de wetgeving ruimtelijke ordening en stedenbouw.

<sup>7</sup> Uit meerdere interne richtlijnen blijkt dat de *zuiver militaire dienst* gelijkgesteld wordt met de *operationele activiteiten*.

<sup>8</sup> Strategisch plan voor de modernisering van Defensie 2000-2015, p. 81.

<sup>9</sup> Voor de gewestelijke milieufiscaliteit zal nog tijdens deze regeerperiode een oplossing worden gezocht op het niveau van de interministeriële conferentie.

De bovenvermelde militaire decreten dateren uit het Franse regime en ontstonden binnen een totaal andere maatschappelijke context. Binnen Defensie groeit het inzicht dat het maatschappelijke draagvlak voor de ruime, rekbare interpretatie van het begrip *zuiver militaire dienst* krimpt en dat aansluiting moet worden gezocht bij de internationale tendens waarbij militaire overheden principieel onder de toepassing van de gemeenrechtelijke milieuwetgeving vallen en de logische uitzonderingen daarop moeten worden verantwoord.

Defensie geeft in haar strategisch plan aan dat ze openheid wil creëren tegenover de samenleving en contacten legt met de wetgevende organen van de verschillende beleidsniveaus om de militaire specificiteit te waarborgen, bij de opmaak van de wetteksten of door specifieke protocollen en samenwerkingsakkoorden met de betrokken instanties. In overleg met de bevoegde administraties wordt de gewone reglementering dan voor de zuiver militaire aangelegenheden aangepast aan het specifiek militaire karakter.

Door de regionalisering van het milieubeleid wordt Defensie geconfronteerd met een complexe regelgeving die voor de drie gewesten verschillend is (bijlage 3). De regionalisering van de milieubevoegdheid is voor Defensie een hinderlijke en complicerende factor om een uniform milieubeleid te voeren, omdat de gewestelijke milieuministers en de minister van Defensie op een verschillend institutioneel niveau actief zijn. Dit bemoeilijkt de samenwerking op wetgevend vlak en eveneens het afsluiten van akkoorden.

Defensie wordt naar eigen oordeel te weinig betrokken bij de totstandkoming van nieuwe milieuwetgeving, omdat ze als federale entiteit niet past in het gewestelijke wetgevingsproces<sup>10</sup>. Dit leidt ertoe dat er slechts occasioneel in de gewestelijke milieuwetgeving uitzonderingen of specificaties voor Defensie worden opgenomen<sup>11</sup>.

Defensie heeft nog maar enkele samenwerkingsovereenkomsten en -protocollen met de gewestelijke autoriteiten gesloten, meer bepaald in het kader van het natuur- en bosbeheer op militaire domeinen. Defensie bezorgde aan de minister een studie die een basis verschaft voor een 'voorstel van protocol' dat de toepassing van de milieuwetgeving in zijn geheel op Defensie, in overleg met de gewesten, regelt. Defensie wil een algemene regeling formuleren en afstappen van de huidige regelingen ad hoc, waarbij geval per geval wordt beslist of een dossier bij de burgerlijke autoriteiten wordt ingediend.

De studie maakt voor ieder operationeel kwartier een onderscheid tussen *type gebouw* wat de bouwvergunningen betreft en een *type kwartier* voor de milieuvergunningen. Beide types verdeelt ze vervolgens nominatim verder over twee categorieën:

- Onder de eerste categorie vallen de operationele entiteiten. Hiervoor richt Defensie geen vergunningsaanvraag (milieu en bouw) aan de burgerlijke autoriteiten. Er wordt in deze entiteiten enkel een interne militaire inspectie toegestaan.

<sup>10</sup> Bv. de omzetting door de gewesten van de MER-richtlijn en de omzetting van het Verdrag van Aarhus houden geen rekening met de militaire specificiteit, terwijl de oorspronkelijke teksten wel in een uitzondering voorzien voor militaire activiteiten.

<sup>11</sup> In het Waalse decreet betreffende de milieuvergunning werd een afwijkende regeling voor Defensie opgenomen op basis van een protocol. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 28 juli 2005 hierover een negatief advies uitgebracht omdat een dergelijk protocol een samenwerkingsakkoord tussen de federale wetgever en de regionale decreetgever vereist, op grond van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op de hervorming der instellingen.

- Onder de tweede categorie vallen de ondersteunende entiteiten. Voor deze entiteiten wordt evenmin een vergunning bij de burgerlijke autoriteiten aangevraagd, maar wordt er wel een informatiedossier bezorgd. Burgerlijke inspecties onder militaire begeleiding zijn mogelijk.

Defensie vreest dat het optreden van de burgerlijke instanties het vlotte verloop van haar operaties zou storen en vertragen. Bij extern toezicht vreest ze een (te) eenzijdig optreden van de gewestelijke (milieu- en andere) inspectiediensten die de *operationaliteit* in gevaar zou kunnen brengen. Defensie is van oordeel dat zij zelf steeds een globale afweging probeert te maken van alle aspecten, teneinde operationeel te blijven en dit rekening houdende met de beschikbare budgettaire middelen. Een open gesprek en overleg met de diverse experts van de gewesten is mogelijk, maar Defensie wil voor problemen die de operaties rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen beïnvloeden niet geconfronteerd worden met dwangmaatregelen en procedures voor de rechtbanken. De studie dateert uit 2003 en kreeg nog geen gevolg. Volgens medewerkers van de minister van Landsverdediging wil de minister vasthouden aan de filosofie van de decreten van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811 en aan een intern toezicht, met uitsluiting van het toezicht door burgerlijke instanties. Het dossier wordt op beleidsniveau in beraad gehouden.

### 1.1.3 Specifieke regimes binnen Defensie

Het onderzoek ging na wat de gevolgen zijn van het niet of beperkt inroepen van de militaire decreten in twee specifieke situaties: de voormalige militaire terreinen in Duitsland en de NAVO-pijpleiding.

#### *Voormalige militaire terreinen in de Duitse Bondsrepubliek.*

De militaire decreten van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811 waren niet van toepassing op de militaire terreinen van de Belgische Krijgsmacht in de Duitse Bondsrepubliek. Het statuut van deze militaire terreinen werd verdragsrechtelijk geregeld<sup>12</sup>.

Het vergunningenbeleid en de milieubescherming waren vooral gebaseerd op de Duitse burgerlijke milieunormen, ook voor de bescherming van de bodem. Omdat de Duitse wetgeving vooruitliep op de Belgische, bleek de bodemverontreiniging van de betrokken militaire terreinen bij de overdracht aan Duitsland uiteindelijk vrij beperkt. Dit is mee te danken aan de openheid van de Belgische strijdkrachten ten aanzien van het toezicht en de inspectie door de Duitse overheid. Zo werden halfjaarlijkse gezamenlijke inspecties uitgevoerd in de militaire domeinen en werd een tienjarenplan voor bodemonderzoeken en eventuele saneringen opgesteld en uitgevoerd.

Op een drietal plaatsen na (Olpe, Spich en Altenrath) waar telkens verontreinigingen werden vastgesteld in de omgeving van opslagplaatsen voor brandstof (POL-stations), zijn er geen dossiers met noemenswaardige saneringskosten.

Toen de terreinen die de Belgische Defensie beheerde aan Duitsland werden overgedragen, werden een aantal specifieke bilaterale akkoorden gesloten met de Duitse overheden die ondermeer de financiële afwikkeling betroffen van schadegevallen, waaronder ook milieuschade<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Via bilaterale akkoorden tussen elk van de NAVO-lidstaten en Duitsland op grond van een aanvullend akkoord van 18 maart 1993 bij de NAVO-statuten.

<sup>13</sup> De door de Belgische Defensie berokkende (milieu)schade werd verrekend met de restwaarden van de in het verleden gedane investeringen (overeenkomst van 24 september 1998 tussen het Duitse Bondsministerie van Financiën en de Belgische Krijgsmacht).

Na het sluiten van de akkoorden kunnen er in principe geen bijkomende schadeclaims meer worden ingediend tegenover de Belgische Krijgsmacht voor later ontdekte (milieu)schade.

Doordat gekozen werd voor het sluiten van globale financiële akkoorden, verliep de uiteindelijke financiële afwikkeling relatief snel en transparant. Het Rekenhof vindt het echter onbegrijpelijk dat de betrokken archieven al vernietigd werden, zodat ondermeer niet meer te achterhalen is wat de financiële impact was van de vastgestelde milieuschade op de globale verrekening van de overdracht van de militaire terreinen aan de Duitse overheid.

### *NAVO-pijpleiding*

Het Central Europe Pipelines System (CEPS) staat binnen de NAVO in voor opslag, transport en verdeling van olieproducten via pijpleidingen die door West-Europa lopen. In België zorgen twee organen voor het dagelijks beheer: het Agence Nationale des Pipelines en de 4e (Belgische) NAVO Pijpleidingen Divisie in Leuven. Het agentschap heeft akkoorden gesloten met de privésector, die deels tegemoetkomt in de kosten voor het beheer van de pijpleidingen in ruil voor het benutten van de capaciteit van de leidingen.

Hoewel Defensie de pijpleiding als één van de militaire *operationaliteiten* bij uitstek beschouwt die onder de militaire autonomie vallen, is de divisie zelf van oordeel dat ze er alle belang bij heeft zich zo strikt mogelijk te houden aan de gemeenrechtelijke milieuwetgeving en haar installaties extern te laten keuren. Daarvoor zijn er meerdere redenen:

- De specificiteit van het beheer van pijpleidingen laat toe op dit terrein een uniforme politiek te voeren. De wetgeving toepassen is volgens de divisie de meest aangewezen manier om de processen te beheersen en de bestaande risico's tot een minimum te beperken. Externe keuring is een bijkomende waarborg en voorkomt een mogelijke belangentegenstelling bij Defensie die kan ontstaan door gelijktijdig de functie van rechter en partij uit te oefenen.
- Aangezien het klantenbestand voor ongeveer de helft uit niet-militaire entiteiten bestaat, is de toepassing van de burgerlijke wetgeving vanzelfsprekender. Controlemaatregelen zoals het bewaken van de processen, het toepassen van kwaliteitszorgsystemen en externe keuring zijn noodzakelijk om het economische belang van de pijplijn te verdedigen. De privépartners van Defensie verwachten dergelijke maatregelen ook.
- Er zijn voldoende middelen van de CEPS om investeringen te doen die de wetgeving vereist. CEPS respecteert de nationale wetgevingen.

De Pijpleidingen Divisie beschikt wegens de militaire autonomie niet over gemeenrechtelijke vergunningen maar past naar eigen zeggen de wet (VLAREM e.a.) toe en vraagt ook een externe keuring voor haar installaties. Ze is voorstander van het sluiten van overeenkomsten met de burgerlijke overheden. Dit zou met verschillende ministers moeten gebeuren: de milieuvergunningen met de gewesten en de vervoersvergunningen met de bevoegde federale minister. De divisie vreest procedures voor de burgerlijke rechtbanken bij eventuele schadegevallen en ondermeer daarom wil ze zo goed mogelijk voldoen aan de burgerlijke regelgeving.



#### 1.1.4 Conclusies

Het juridische kader voor het milieubeheer en de toepassing van de milieuwetgeving op de militaire terreinen is niet transparant.

De militaire wetgeving van 8-10 juli 1791 en 24 december 1811 kan moeilijk actueel worden genoemd. Alleen al om die redenen beantwoordt ze niet meer aan de kwaliteitscriteria voor behoorlijke regelgeving. Rekening houdend met de richtlijnen van de VN en van de NAVO rijst de vraag of er nog een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor een algemene en eenzijdig bepaalde uitsluiting van de toepassing van de milieuwetgeving op de militaire terreinen en het toezicht daarop.

De invulling van de vage begrippen *zuiver militaire dienst*, *militaire operationaliteit* en *technische toepassing* van de wetgeving kan leiden tot een mogelijke algemene, langdurige beperking van de milieuwetgeving en tot onduidelijke verplichtingen die lager kunnen liggen dan die welke de geldende milieuwetgeving oplegt.

De verhouding tussen de militaire wetgeving en de gewestelijke milieuwetgeving is onduidelijk. De institutionele context bemoeilijkt wel het afstemmen van het milieubeheer van Defensie op de diverse gewestelijke regelgevingen.

De wijze waarop het milieu werd beheerd op de terreinen van het Belgische leger in Duitsland en het beheer van de NAVO-pijpleiding tonen aan dat meer openheid en transparantie ten aanzien van de toepassing van de burgerlijke wetgeving en het toezicht erop door de burgerlijke overheden te verzoenen zijn met de militaire operationaliteit en wellicht positieve gevolgen hebben zowel op het budgettaire vlak als op het milieuvlak. Dit komt bovendien het imago van Defensie ten goede.

## 1.2 Planmatige aanpak

Een planmatige aanpak is een tweede randvoorwaarde voor een kwaliteitsvol bodembeheer. Het Rekenhof ging daarom na of de voorwaarden voor een doelmatige milieuplanning bij Defensie vervuld zijn. Daarvoor wordt eerst gekeken naar de organisatorische omkadering van het milieubeheer. Vervolgens komen de doelgerichtheid, budgettaire omkadering, planopvolging en -evaluatie en ten slotte de informatiedoorstroming en de verantwoording over milieubeheer en -beleid aan bod.

### 1.2.1 Organisatorische omkadering

#### *Organisatiestructuur*

De Milieubeleidsnota Defensie van 2004<sup>14</sup> specificeert de milieudoelstellingen en de verdeling van de bijhorende verantwoordelijkheden binnen Defensie.

WB LE speelt daarin een centrale rol. Het is verantwoordelijk voor het milieubeleid, coördineert de milieuplanning en zorgt voor de informatieverspreiding en -doorstroming. De andere stafdepartementen en algemene directies moeten, in samenwerking met WB LE, concrete plannen en programma's opstellen voor elk van de doelstellingen.

<sup>14</sup> Dit is een nota van het ministerie, door de minister goedgekeurd op 14 januari 2004. De nota is niet aan het parlement bezorgd.

De sterk opgedeelde organisatiestructuur van het leger veroorzaakt een versnippering van de taken in verband met milieubeheer. Om het milieubeheer meer geïntegreerd aan te pakken, werd in juni 2005 een specifieke milieustructuur geïntegreerd in de bestaande organisatiestructuur. De milieustructuur is driedelig en getrapd opgebouwd.

Op stafniveau is er de centrale rol van WB LE. Daarnaast werden milieucellen opgericht binnen andere stafdiensten die voor de uitvoering van hun werkzaamheden hiërarchisch afhangen van WB LE. Op stafniveau zijn er 37 voltijdse betrekkingen voor het milieubeleid.

Op decentraal niveau zijn er de eigenlijke milieucoördinatoren (50 voltijdse betrekkingen) die ondermeer tot taak hebben de kwartiercommandanten te adviseren. Daarnaast werden in de vijf Regionale Centra voor Infrastructuur (RCI's) telkens twee voltijdse betrekkingen gecreëerd om het milieubeleid op te volgen en uit te voeren.

Op operationeel niveau zijn er 212 milieuraadgevers binnen de kwartieren. De raadgevers moeten deze functie als een bijkomende taak naast de reguliere opdrachten uitvoeren. Zij helpen ondermeer bij het beheer van de milieuproblemen die zich in het kader van de operationele activiteiten van de eenheid stellen.

De interne richtlijn over de bevoegdheden en de taakomschrijving van het personeel dat tot de milieustructuur behoort, werd begin 2006 binnen Defensie verspreid.

Het omschrijven van taken en toewijzen van verantwoordelijkheden binnen een toch wel vrij complexe en sterk opgedeelde organisatiestructuur volstaan op zich niet om de integratie en coördinatie te realiseren die het Strategisch Plan en de Milieubeleidsnota vooropstellen. Hoe die taken en verantwoordelijkheden moeten worden uitgevoerd, werd nog niet voldoende uitgewerkt en daartoe ontbreken nog ondersteunende beheersinstrumenten (procedures, handleidingen,...).

#### *Interne samenwerking en coördinatie*

Het Strategisch Plan voor de hervorming van het leger voorziet in een systeem van getrapte planning waarin het lagere niveau zijn planning afstemt op de krachtlijnen van het hogere niveau. De doelstellingen, plannen en onderliggende processen moeten worden geïntegreerd door voortdurend overleg tussen de niveaus. Dat overleg en de coördinatie van de activiteiten is nog niet afdoende georganiseerd en de noodzakelijke mechanismen ontbreken nog.

De afstemming tussen actieplannen en de milieubeleidsnota wordt structureel gehinderd doordat de Milieubeleidsnota in de eerste plaats is afgestemd op het federaal plan Duurzaam Beleid, terwijl de activiteiten op het uitvoeringsniveau vooral worden bepaald door de toepasselijke regionale milieuregelgeving. De afstemming wordt verder bemoeilijkt doordat de Milieubeleidsnota geen operationele doelstellingen bevat waarop de actieplannen kunnen aansluiten (zie verder).

Het is voor de milieucoördinatoren moeilijk om de nodige basisinformatie te verkrijgen (onder meer van DGMR en de RCI 's) die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun opdrachten. Daardoor moeten de milieucoördinatoren op eigen initiatief informele netwerken uitbouwen om aan de nodige input te komen. Defensie nam inmiddels maatregelen om dit te verhelpen.

### *Creatie van een draagvlak voor milieubeleid*

Defensie wil het interne draagvlak voor het milieubeleid ondersteunen door het personeel te sensibiliseren, kennis op te bouwen en te verspreiden. Gelijktijdig met de invoering van de milieustructuur werd voor het betrokken personeel vorming georganiseerd. Ook personeel dat niet-specifieke opdrachten in de milieusector uitoefent, krijgt tijdens de opleiding of na rekrutering algemene vorming over de milieuproblematiek. Defensie heeft een intranet uitgebouwd waarop alle interne richtlijnen, vooral technische instructies, te raadplegen zijn.

### *Externe samenwerking en beleidsafstemming*

Het Rekenhof is van oordeel dat de milieudoelstellingen van Defensie moeten aansluiten bij het internationale, Europese, federale en regionale milieubeleid. In het Strategisch plan stelt Defensie dat ze de wil heeft om de politiek van openheid, die al enkele jaren gangbaar is, voort te zetten, ondermeer op het vlak van samenwerkingsakkoorden van het internationale tot het lokale niveau en op tal van gebieden die betrekking hebben op het milieubeheer en de duurzame ontwikkeling, inclusief op de sociale en economische aspecten ervan. Defensie werkt in de praktijk op de volgende wijze samen met de verscheidene beleidsniveaus:

#### Internationaal niveau

Hoewel de NAVO zich niet in de interne militaire aangelegenheden van een lidstaat mengt, sluit Defensie zich wel aan bij het milieubeleid van deze organisatie door actief deel te nemen aan de verschillende werkgroepen van het NAVO-Comité voor de Uitdagingen van de Moderne Maatschappij waarbinnen een Environmental Clearinghouse bestaat dat als de milieupijler van de NAVO beschouwd kan worden. Defensie leeft bij haar buitenlandse operaties de STANAGS (Standardisation Agreements) van de NAVO na, inclusief die over milieuaspecten.

#### Europees niveau

Op Europees niveau is Defensie betrokken bij de totstandkoming van de Europese wetgeving door deelname aan de Europese werkgroep Environment and Defence in the European Union, die de impact van de toepassing van de Europese richtlijnen op de militaire sector bestudeert.

Er bestaan ook bi- of multilaterale contacten tussen de militaire instanties van de Europese of NAVO-landen via de Environmental Protection Working Group.

#### Federaal niveau

De federale bevoegdheden voor leefmilieu zijn vrij beperkt, waardoor er op federaal niveau weinig nood is aan afstemming. Defensie sluit zich aan bij het federale beleid inzake Duurzame ontwikkeling<sup>15</sup> en draagt bij tot de werkzaamheden van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Binnen Defensie wordt de cel Duurzame Ontwikkeling Defensie opgericht, die beschouwd wordt als een werkingsinstrument om tot gecoördineerde acties te komen.

<sup>15</sup> Het federale milieucharter bevat geen specifieke doelstellingen voor bodembeheer.

Er bestaat geen expliciet federaal bodembeleid voor de overheidsinstellingen (FOD's of openbare instellingen). Daarom vindt geen uitwisseling van nuttige ervaringen, methodiek en kennis op het gebied van bodembeheer met andere federale overheden plaats.

#### Gewestelijk niveau

Het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 wijst op de beperkte geografische bevoegdheden van de federale overheid en daaruit volgend, op de nood aan goede samenwerking en coördinatie tussen de federale overheid en de gewestelijke en lokale besturen.

Defensie wil bijdragen tot de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die de gewesten hebben vastgelegd. Nochtans neemt Defensie de milieubeleidsdoelstellingen van de gewesten niet uitdrukkelijk over in de eigen planning. Dit is immers niet eenvoudig, gelet op de mogelijk uiteenlopende doelstellingen van elk gewest. Als federale overheidsinstantie moet ze dan ook haar eigen milieudoelstellingen formuleren.

Het Strategisch Plan vermeldt de opmaak van samenwerkingsovereenkomsten en -protocollen met de gewestelijke autoriteiten in het kader van het natuur- en bosbeheer op militair domein, milieuvergunningen en bodemreglementeringen. Tot nu toe werden enkel samenwerkingsakkoorden gesloten voor het natuur- en bosbeheer (zie ook 1.1.2).

De communicatie met de gewestelijke milieu-instanties verloopt voornamelijk ad hoc. Defensie laat niet alle beschikbare informatie naar de gewesten doorstromen vanwege de militaire autonomie (met inroeping van de decreten van 1791 en 1811). Tussen de militaire inspectiediensten en de Waalse milieu-inspectiediensten wordt er samengewerkt. Dat is niet het geval met de Vlaamse inspectiediensten.

### **1.2.2 Milieubeleid en –beheer: doelstellingen, budget, opvolging en rapportering**

#### *Milieu- en bodembeleid*

In haar Strategisch Plan stelt Defensie dat ze wil bijdragen tot de naleving van de verbintenissen die België inzake duurzame ontwikkeling heeft aangegaan. De Milieubeleidsnota neemt de thematische milieudoelstellingen van het Strategisch Plan van Defensie over.

Voor het bodembeheer zijn twee doelstellingen in de Milieubeleidsnota opgenomen:

- *het voorzien van de infrastructuren en het nemen van preventieve maatregelen ter voorkoming van bodemverontreiniging;*
- *het voorzien van een programma ter controle van de bodemkwaliteit van de militaire domeinen, en bij de detectie van verontreiniging de programmatie van de noodzakelijke saneringen.*

Deze doelstellingen passen niet in een overkoepelend grondbeleid: een uitgewerkt beleid waarin aspecten van algemeen beheer van vastgoed, afstoten en vervreemden, ruimtelijke ordening, milieu en natuur, e.a. onderling worden afgestemd om de gebruiksmogelijkheden van de militaire terreinen te optimaliseren. Het gebrek aan globale visie leidt ertoe dat deze aspecten bij het beheer van terreinen soms met elkaar in tegenstrijd komen en de doelmatigheid van het bodembeheer niet optimaal is (zie hoofdstuk 3).

### *Probleemanalyse*

Een planmatige aanpak van de milieuproblematiek betekent in de eerste plaats dat de problemen worden geïdentificeerd en dat de prioriteiten duidelijk worden aangegeven op basis van geargumenteerde en verantwoorde keuzes. Momenteel ontbreekt nog een beschrijving van de bestaande toestand (een nulmeting) waardoor moeilijk realistische doelstellingen kunnen worden geformuleerd die een verbetering van de bestaande toestand beogen.

Defensie is zich bewust van dit probleem en wil in de nabije toekomst de risicopunten en verontreinigingen inventariseren (zie hoofdstuk 3). Voor een registratie van de bestaande situatie die als referentiepunt geldt voor de beoordeling van de uitvoering van het plan is het bijgevolg nog wachten op de resultaten van de inventarisatiefase.

### *Operationalisering van de doelstellingen*

Het Rekenhof ging na of de milieudoelstellingen toetsbaar worden omschreven zodat het duidelijk wordt welke resultaten moeten worden bereikt en wat er moet worden opgevolgd.

De voorgaande paragrafen laten al vermoeden dat daartoe essentiële voorwaarden ontbreken: er ontbreekt een doordacht grondbeleid en er is nog geen nulmeting of probleemanalyse uitgevoerd.

Het onderzoek wijst uit dat de Milieubeleidsnota van Defensie de strategische doelstellingen niet in operationele doelstellingen vertaalt. Er ontbreken kwantitatieve of kwalitatieve tijdsgebonden doelstellingen met betrekking tot te leveren prestaties of te realiseren effecten. Op het vlak van bodemverontreiniging worden er bijvoorbeeld geen algemene kwantitatieve doelstellingen vooropgesteld voor het onderzoek en de sanering van verontreinigde terreinen (bijv. tegen 2015 zal 100% van de gronden onderzocht en 50% van de verontreinigde gronden gesaneerd zijn).

De Milieubeleidsnota vermeldt doelstellingen die voornamelijk procedureel of procesgericht zijn geformuleerd, zoals het ontwikkelen van een eigen vergunningensysteem. De Milieubeleidsnota zou méér moeten zijn dan een samenvatting van vaag omschreven doelstellingen, maatregelen en instrumenten. Een beleidsnota moet een centraal instrument zijn voor de vormgeving van het beleid en de aansturing van de beleidsuitvoering. De Milieubeleidsnota moet hiërarchisch boven de actieplannen staan en deze plannen moeten op de Milieubeleidsnota worden afgestemd.

### *Budgettair kader*

De Milieubeleidsnota bevat geen financieel deel dat de nodige middelen vastlegt om de doelstellingen te bereiken. Het Strategisch plan van Defensie bepaalt nochtans dat de budgettaire vertaling van plannen het mogelijk moet maken hun financiële haalbaarheid binnen de goedgekeurde begrotingshypothese te controleren. Door de uitvoering van de beleidsnota afhankelijk te maken van de *budgettaire mogelijkheden* is de nota bijzonder vrijblijvend en heeft ze het karakter van een intentieverklaring. Ook in de begroting en de toelichting bij de begroting zijn de bijzondere doelstellingen van de Milieubeleidsnota niet opgenomen en kan niet worden achterhaald welke middelen voor de uitvoering ervan worden uitgetrokken.

### *Planbewaking, -opvolging en evaluatie*

In de voorgaande alinea's is vastgesteld dat een analyse van de bestaande milieutoestand ontbreekt, er nauwelijks operationele doelstellingen zijn geformuleerd en geen specifieke budgetten worden gereserveerd voor de realisatie van de Milieubeleidsnota. Het ontbreken van deze sturingsinstrumenten bemoeilijkt in sterke mate de bewaking, opvolging en evaluatie van het milieubeleidsplan.

Defensie wil de geleverde prestaties voor de uitvoering van de Milieubeleidsnota voorlopig opvolgen via overleg- en coördinatievergaderingen met de verschillende betrokken diensten. Het Rekenhof kon echter geen documenten inkijken met betrekking tot overlegvergaderingen.

Defensie kondigt metingen aan in het kader van de invoering van een milieuzorgsysteem. Het meetsysteem is echter nog niet ontwikkeld en de onderliggende processen, procedures en de controle daarop zijn nog niet beschreven. Bijgevolg kan ook de bijhorende ondersteunende informatica nog niet worden uitgewerkt. Defensie meet enkel in het kader van het actieplan Duurzaam Beleid het energie- en waterverbruik.

Het Strategisch Plan voorziet in een evaluatie om na te gaan in welke mate de visie van de politieke overheid op Defensie en de strategische doeleinden die eruit voortvloeien, gerealiseerd worden. De mate waarin doelstellingen van de Milieubeleidsnota werden bereikt, werd nog niet geëvalueerd.

### *Informatiedoorstroming en rapportering*

Binnen het ministerie moet worden gerapporteerd over de beleidsuitvoering en de wijze waarop de processen worden beheerd. Zo kan het gevoerde beleid en het beheer worden geëvalueerd en zondig bijgestuurd, zodat de middelen efficiënt en effectief worden ingezet.

Defensie beschikt niet over een informatieplan waarin de informatie, nodig om de uitvoering van de milieuplannen te bewaken, vastgelegd is en waarin bepaald is welke informatie met welke periodiciteit voor welke entiteiten beschikbaar moet zijn. Rekening houdend met de vaststellingen in de vorige alinea's is dit logisch. De voorwaarden voor een goed informatieplan ontbreken immers nog (indicatoren, budgetten, tijdschema's,...).

De Milieubeleidsnota bepaalt dat ACOS WB de Chef Defensie informeert over de realisatie van het milieubeleid door middel van een jaarlijks algemeen milieuverslag. Een dergelijk verslag werd tot nu toe niet opgesteld.

Recent kregen de milieucoördinatoren de opdracht een intern milieujaarverslag op te stellen. Om die taak naar behoren te kunnen uitvoeren, moeten eerst de te verzamelen gegevens worden geïdentificeerd en geïnventariseerd en formats en procedures worden ontwikkeld om de doorstroming en afstemming van de beschikbare informatie te organiseren. Bovendien moeten de begrippen inhoudelijk op elkaar worden afgestemd om betrouwbare statistieken te kunnen opstellen.

Overeenkomstig de regelgeving rapporteert Defensie over bepaalde milieuaspecten aan andere beleidsinstanties (in het kader van het federaal duurzaam beleid en het gebruik van gevaarlijke chemisch stoffen).

Voor de opstelling van het *integraal milieujaarverslag* dat in het kader van de Vlaamse milieuwetgeving moet worden opgesteld, moet Defensie nog afspraken met de Vlaamse overheid maken. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als ook voor het Waalse Gewest bestaat tot op heden geen vergelijkbare wetgeving over rapportering.

Ook de systematische informatiedoorstroming en rapportering over het milieubeleid aan het parlement is beperkt. De minister legt geen periodieke informatie over het grond-, bodem- en milieubeleid van Defensie via de beleidsdocumenten (de beleidsbrief en de begrotingsdocumenten) aan het parlement voor met een passende verantwoording over de uitvoering en de mate waarin de doelstellingen van het milieubeleid binnen Defensie werden gerealiseerd. De enige informatie-overdracht van de minister naar het parlement gebeurt ad hoc, door het beantwoorden van parlementaire vragen. De medewerkers van de minister erkennen dat er meer inspanningen nodig zijn voor de communicatie over het milieubeleid maar wijzen op de openheid die wel bestaat op het vlak van het federale beleid Duurzame Ontwikkeling (zie boven).

### 1.2.3 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat Defensie het milieubeleid en –beheer onvoldoende planmatig aanpakt. Wel werden recent initiatieven genomen om het milieubeheer beter te organiseren en ook voor de nabije toekomst worden verbeteringen verwacht.

#### *Organisatorische omkadering van het milieubeheer*

1. Om de milieuwerving, onder meer de samenwerking tussen de functionele en territoriaal georganiseerde diensten, te verbeteren en de nadelen van de versnippering van de taken tegen te gaan, heeft Defensie een milieustructuur geïntegreerd in haar organisatiestructuur. Bij het afsluiten van het onderzoek waren de taken en bevoegdheden binnen die milieustructuur beschreven, maar ontbraken nog de nodige instrumenten om deze taken uit te voeren.
2. Er ontbreken ook nog afdoende coördinatiemechanismen en op het terrein moet de samenwerking en coördinatie nog grotendeels worden waargemaakt. Dit is nochtans een zeer belangrijke succesfactor voor het welslagen van de milieustructuur.
3. Het onderzoek wijst uit dat Defensie investeert in de bewustmaking en vorming van het personeel op het vlak van de milieuproblematiek.
4. Defensie werkt samen met internationale organisaties en voert de internationale milieurichtlijnen voor militaire operaties uit. Het participeert ook in het duurzame beleid van de federale overheid. De regionalisering van het milieubeleid compliceert de ontwikkeling en uitvoering van het milieubeleid van Defensie.

#### *Milieubeleid- en beheer*

5. Doordat geen overkoepelend grondbeleid bestaat voor de militaire terreinen, ontbreekt een kader waarin de beslissingen over de ruimtelijke bestemming, de afstoting en vervreemding van terreinen, het bodembeheer enz. tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
6. Doordat er geen analyse van de bestaande situatie bestaat, is het moeilijk realistische doelstellingen te formuleren om de bestaande toestand te verbeteren.

7. De doelstellingen van de Milieubeleidsnota zijn onvoldoende geoperationaaliseerd. De nota verwijst onvoldoende naar prestaties en effecten. Door het ontbreken van specifieke informatie over de inzet van de middelen binnen een bepaald tijds kader, kan de haalbaarheid en impact van de Milieubeleidsnota niet correct worden ingeschat. Door de uitvoering van de beleidsnota te situeren binnen de *budgettaire mogelijkheden* is de nota bijzonder vrijblijvend.
8. Bij gebrek aan een afgesproken referentiekader en een meetsysteem heeft Defensie slechts een beperkt zicht op de realisatie van de strategische doelstellingen van de Milieubeleidsnota. De nota, de opvolging en de rapportering sluiten daartoe nog onvoldoende op elkaar aan en geven nog te weinig inzicht in de resultaten van het milieubeleid en – beheer in verhouding met de daarvoor ingezette middelen. Weliswaar wordt er gewerkt aan de invoering van een milieuzorgsysteem om de taakuitvoering op milieugebied te kunnen meten en te beoordelen, maar het systeem is nog niet operationeel.
9. Er is geen systematische informatiedoorstroming en rapportering over de uitvoering van het milieubeleid en het bereiken van de doelstellingen. Noch de Chef Defensie, noch de minister, noch het parlement hebben inzicht in de uitvoering en de resultaten van het milieubeleid van Defensie en de budgettaire implicaties ervan.



## Hoofdstuk 2

### Preventie van bodemvervuiling

---

Een doeltreffend bodembeleid begint met het zo goed mogelijk voorkomen van nieuwe bodemvervuiling. Hoe beter de preventie, hoe lager de saneringskosten. Preventie veronderstelt, naast kennis van de vervuilende activiteiten, dat instructies worden uitgewerkt om vervuiling te vermijden of te beperken, dat die instructies worden gehandhaafd, feedback wordt gegeven en de geboekte resultaten worden geëvalueerd.

Het uitgangspunt van dit hoofdstuk is het globale preventiebeleid, toegespitst op de preventie van bodemvervuiling.

#### 2.1 Preventiedoelstellingen van Defensie

Ter uitvoering van het Federaal Milieucharter en van het Strategisch plan heeft de Milieubeleidsnota van Defensie voor verschillende milieuthema's preventiedoelstellingen bepaald. Specifiek voor het bodembeheer werden algemene preventieve maatregelen ter voorkoming van bodemverontreiniging vooropgesteld, samen met een programma om de bodemkwaliteit van de militaire domeinen te controleren. De preventiedoelstellingen werden niet gekwantificeerd of toetsbaar geformuleerd (zie 1.2) of in een milieupreventieplan geordend.

Toetsbare preventiedoelstellingen en een adequaat preventieplan kunnen slechts worden opgesteld als er voldoende inzicht is in de milieubelasting.

#### 2.2 Inzicht in de milieubelasting

De rechtstreeks veroorzaakte milieubelasting wordt nog niet systematisch in kaart gebracht en gemeten zodat een globaal zicht vooralsnog ontbreekt. Met de introductie van het milieuzorgsysteem (MZS) en het concept van de interne milieuvergunning (MDE) wil Defensie daar op termijn verandering in brengen.

##### 2.2.1 Milieuzorgsysteem

Het milieuzorgsysteem is een instrument om doeltreffend de milieubelasting te beheeren, te beheersen en waar mogelijk terug te dringen. Op internationaal (ISO 14001) en Europees niveau (EMAS) zijn daarvoor normen ontwikkeld. Defensie kondigde al in het Milieuhandvest van 7 september 2000 en het Strategisch plan 2000-2015 de introductie van een milieuzorgsysteem aan.

De ministerraad besliste in het kader van het Federaal Plan inzake Duurzaam Beleid 2004-2008 dat iedere overheidsdienst op systematische en samenhangende wijze zorg moet dragen voor het milieu. Bijkomend moet iedere overheidsdienst zijn milieuzorgsysteem door een externe auditor laten controleren en goedkeuren. Hierdoor zal iedere overheidsdienst uiterlijk in 2007 gewaarmerkt worden met het door de Europese Commissie erkende EMAS-label. Defensie kreeg daarop een afwijking: zij mag in plaats van het EMAS-systeem het minder strenge ISO 14001 toepassen<sup>16</sup>. Die afwijking wordt verantwoord doordat Defensie wil

<sup>16</sup> Voor een vergelijking tussen beide systemen zie: Minaraad, Studiedocument Bedrijfsmilieuzorg – Normering, certificatie, accreditatie en decretale milieuaudit, oktober 2002, p. 29.

aansluiten bij het door de NATO gehanteerde ISO-systeem. Bijkomend is de certificering binnen Defensie niet verplicht. Iedere korpscommandant kan hierover vrij beslissen. Defensie moet het systeem in de loop van 2006 geïmplementeerd hebben. Wellicht wordt die streefdatum niet gehaald en Defensie twijfelt zelfs of einde 2007 haalbaar is.

De milieucoördinatoren moeten de milieuanalyse opmaken en het milieuzorgsysteem verder uitwerken. Ze moeten daartoe voor hun gebied risicoanalyses uitvoeren op basis van de toepasselijke milieuwetgeving. De eerste opdracht is binnen drie jaar alle hinderlijke inrichtingen te inventariseren. Die inventaris kan dan als nulmeting worden gebruikt. De milieucoördinatoren beschikken echter niet over ondersteunende instrumenten: er is geen handleiding met de nodige definities en te volgen procedures en mee daardoor ontbreken de nodige elektronische en technische werkinstrumenten (zie punt 2.1.2).

De langzame implementatie van het milieuzorgsysteem in combinatie met de vrijblijvende participatie van de korpscommandanten en het gebrek aan ondersteunende werkinstrumenten maken dat Defensie op korte termijn nog geen globaal inzicht zal hebben in de milieuschade die ze veroorzaakt.

### **2.2.2 Intern vergunningensysteem (MDE)**

Het interne vergunningensysteem (MDE) moet voor elke militaire installatie de algemene en bijzondere uitbatingvoorwaarden regelen. Deze uitbatingvoorwaarden vormen de basisvoorschriften of normen waarop het milieuzorgsysteem zal steunen.

Tot nu toe werden, met toepassing van het decreet van 8-10 juli 1791, aan de burgerlijke overheden slechts occasioneel vergunningen aangevraagd. Het MDE wil een *intern* militair alternatief bieden voor de burgerlijke milieuvergunningen, zodat de onafhankelijkheid van de militaire autoriteit gegarandeerd wordt. De toepassing van het MDE-systeem moet volgens Defensie op termijn leiden tot een globaal intern reglement voor de milieuproblematiek. Het reglement is dan de optelsom van de uitbatingvoorwaarden in de MDE.

Defensie raamt dat er een 250-tal MDE's zullen worden geopend. Naargelang er aanvragen worden ingediend, zal per dossier, in verhouding tot de militaire operationaliteit, de (technische) toepassing van de burgerlijke wetgeving worden afgewogen. Het systeem is sinds kort opgestart en bij afsluiten van de audit waren drie interne vergunningen klaar.

Op basis van dit concept zal voor de uitbating van elke militaire installatie of activiteit die volgens de burgerlijke wetgeving een milieuvergunning moet hebben, een MDE-aanvraag worden ingediend. Van iedere kwartiercommandant wordt verwacht dat hij in de loop van 2006 een eerste aanvraag MDE indient. Verder is er geen timing of verplichting voor het indienen van de aanvragen bepaald. De geldigheidsduur van de milieuvergunning is nog niet bepaald maar de vergunning zal telkens moeten worden hernieuwd zodra er een wijziging wordt doorgevoerd.

Het ontbreken van een dwingend karakter, vaste termijnen en ondersteunende instrumenten voor de milieucoördinatoren (zie boven ) leggen een hypotheek op de werking van het MDE en daaruit volgend van het milieuzorgsysteem.

## 2.3 Uitvoeringsmaatregelen op vlak van preventie

Ondanks het ontbreken van toetsbare doelstellingen en van een globaal inzicht in de milieubelasting worden nu al in de Milieubeleidsnota preventiemaatregelen aangekondigd. De volgende alinea's handelen over deze maatregelen voor het bodembeheer en voor de andere milieuthema's die het meest relevant zijn voor het bodembeheer. De maatregelen of activiteiten uit de beleidsnota zijn per milieuthema cursief weergegeven, waarna een beoordeling van de uitvoering volgt.

### 2.3.1 Bodem

*Het voorzien van de infrastructuur en het nemen van maatregelen ter voorkoming van bodemverontreiniging. Een programma ter controle van de bodemkwaliteit in militaire domeinen in de plaats stellen.*

De kwetsbaarheid van de bodems voor verontreiniging op basis van de intrinsieke bodemkenmerken is vooralsnog niet nader in kaart gebracht. Er bestaat nog geen systeem van actief bodembeheer waarbij het gebruik van bodembeheersplannen en -kwaliteitskaarten een duurzaam beheer van de bodem toelaten.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de preventiedoelstellingen werden een aantal richtlijnen opgesteld met concrete instructies voor preventie. Zo is er een richtlijn die een hele reeks maatregelen vermeldt die het commando van de eenheid of het kwartier bij incidenten moeten nemen om bodemvervuiling te voorkomen of te beperken. Voor de militaire schiet- en oefenterreinen wordt per stand de toegelaten munitie bepaald en zijn er voorschriften over de keuze en het gebruik van de materialen en de bescherming van de bodem. Voor standen uitgerust met kogelvangers zijn er specifieke onderhoudsmaatregelen voor de afzetting van lood.

Tot nu toe werd de periodieke controle van de terreinen met het oog op de kwaliteitsbewaking van de bodem in het Vlaamse Gewest één keer uitgevoerd. Deze operatie wordt om budgettaire redenen niet herhaald (zie hoofdstuk 4). De terreinen in Wallonië en Brussel werden niet gecontroleerd, omdat er daartoe geen wettelijke verplichting bestond.

### 2.3.2 Aankoop van materieel

*De integratie van criteria Duurzame Ontwikkeling in al de fasen van de levenscyclus van het materieel, de producten en de infrastructuur van Defensie welke niet van specifieke militaire aard zijn en hun integratie, in de mate van het mogelijke, voor al wat van specifieke militaire aard is.*

De materieelbeheerders bij DGMR moeten ervoor zorgen dat het nodige en aangepaste materieel en infrastructuur voor de verschillende diensten en eenheden van Defensie ter beschikking wordt gesteld. Daarbij moet rekening worden gehouden met het milieubeleid. Hiervoor is een richtlijn uitgewerkt. De richtlijn is een technische handleiding die een theoretisch kader en een methodologie aanbiedt voor de introductie van milieuzorg bij aankoopbeslissingen, zonder echter dwingende voorschriften op te leggen.

De materieelbeheerder doet een eerste screening voor de aankoop van nieuwe producten. De eerste prioriteit daarbij is het naleven van de arbeids- en veiligheidsvoorwaarden. In tweede instantie wordt rekening gehouden met de milieuaspecten, d.w.z. met de complexe wetgeving op milieugebied (toepasselijke NAVO-, Europese, federale en gewestelijke normen). Een tweede screening gebeurt bij het gebruik of de toepassing van de producten op de werkvloer. Hier oefenen de lokale preventieadviseurs en milieucoördinatoren toezicht uit. Omdat er echter geen toezichtsystemen, richtlijnen en procedures bestaan, kan het toezicht en de opvolging over de verschillende kwartieren ongelijkmatig verlopen.

Voor groot materieel zijn er werkgroepen die de aankoopbeslissingen voorbereiden en daarbij de levenscyclusanalyse (LCA) van het product betrekken. Voor de verbruiksgoederen beperkt men zich tot het vastleggen van specificaties bij de aankoop. Een LCA en vooral de evaluatie van het gebruik is daar niet mogelijk vanwege de veelheid van de beschikbare producten. Alleen al bij de aankoop van chemische producten, brandstoffen, verbruiksproducten en grondstoffen zijn er ruim 6.000 producten, die op basis van de wettelijke classificatie bijna allemaal als gevaarlijk moeten worden beschouwd. Bij de aankoop van milieugevaarlijke producten zijn zowel de preventieadviseurs als de milieucoördinatoren van Defensie bij de aankoopprocedure betrokken en wordt er gezocht naar een minder schadelijk vervangproduct, rekening houdende met de militaire en operationele eisen. Omdat milieuvriendelijke producten vaak duurder zijn, leidt dit er meestal toe dat Defensie het gebruik van de bestaande producten beperkt. Wanneer het gebruik van een gevaarlijke stof voorlopig onontkoombaar is, wordt het gebruik gekoppeld aan strikte voorschriften, waardoor de risico's worden geminimaliseerd.

### 2.3.3 Milieugevaarlijke stoffen

De Milieubeleidsnota bevat geen specifieke doelstellingen voor het thema gevaarlijke stoffen.

Preventie bij het gebruik van gevaarlijke stoffen komt vooral aan bod in het kader van de arbeidsveiligheid. Het preventiebeleid omvat het beheer van gevaarlijke producten, het uitvoeren van een risicoanalyse van de werkposten waar ze worden gebruikt en het opleggen van beschermingsmaatregelen bij het gebruik ervan. Daarnaast omvat dit plan ook de risicobeperking bij nieuwe aankopen.

De stocks van producten worden binnen alle onderdelen van Defensie beheerd via een specifiek programma (ILIAS-BP). Alle producten dragen een NATO-stocknummer en een EURAL-code (Europese afvalstoffenlijst), zodat per product alle gegevens kunnen worden nagegaan (prijs, aankopen, verbruiksritme in de circa zeshonderd magazijnen). De levenscyclus van het product kan via het computerprogramma worden gevolgd, zij het (nog) niet tot het stadium waarin het afval wordt verwerkt.

Binnen Defensie bestaat er slechts een beperkte rechtstreekse registratie van gevaarlijke stoffen die zijn verwerkt in de gebruikte producten. Het Rekenhof legde een lijst van 23 gevaarlijke stoffen aan Defensie voor. Daarvan waren er slechts twee geregistreerd<sup>17</sup>, namelijk asbest (bij isolatiemateriaal, rem- en frictiematerialen) en PCB en PCT (in elektrische apparatuur, zoals oude transformatoren).

<sup>17</sup> De lijst werd overgenomen uit de door de Nederlandse Defensie gehanteerde 'Lijst van milieugevaarlijke stoffen, relevant voor Defensie' (prioritaire stoffenlijst VROM (1993), Defensie Milieubeleidsnota 2000).

### 2.3.4 Lozing van vervuilende stoffen

*De kwaliteit van het afvalwater verbeteren door preventieve maatregelen en een aangepaste afvalwaterbehandeling.*

Defensie nam meerdere maatregelen om vervuiling van het grond- en oppervlaktewater te voorkomen en het afvalwater correct af te voeren<sup>18</sup>. Van de ca. 350 militaire kwartieren loost ongeveer de helft in oppervlaktewater. Dit gebeurt al dan niet na zuivering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie. De kwaliteit van het geloosde afvalwater wordt bewaakt door staalnames bij de grote waterzuiveringsstations. De analyseresultaten worden echter niet doorgegeven naar de gewesten. Volgens DGMR worden de gewestelijke regelgeving en normen gehanteerd als code van goede praktijk. Of de lozing van afvalwater daadwerkelijk voldoet aan de wet- en regelgeving, zou moeten worden bekeken op kwartierniveau.

### 2.3.5 Afvalverwerking

*Het voorkomen van afval bij aankoop en door een rationeel gebruik van producten die weinig afval voortbrengen.*

DGMR geeft aan dat de gewestelijke normen voor afvalbehandeling worden nageleefd. Over 'afvalruiming' werden een achttal richtlijnen uitgewerkt. Voor de behandeling van gevaarlijk afval<sup>19</sup> bestaan er binnen Defensie specifieke regelingen voor explosief afval en oude toxische munitie, radioactief en medisch afval.

## 2.4 Handhaving en toezicht

Uit het vorig punt blijkt dat Defensie verscheidene richtlijnen heeft opgesteld die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de preventie van milieubelasting. Het is echter ook belangrijk dat Defensie maatregelen neemt om de richtlijnen toegankelijk te maken voor de gebruikers en toezicht houdt op de naleving ervan.

De richtlijnen zijn te raadplegen via de elektronische databank. De vele richtlijnen zijn echter niet altijd even overzichtelijk en concreet toepasbaar. Ze zijn ook niet altijd bekend op het terrein. Het kernprobleem voor de gebruiker ervan is te weten hoe hij de relevante informatie moet selecteren.

Het is niet duidelijk of, hoe, in welke mate en door wie binnen Defensie de naleving van de strategie, de richtlijnen en handleidingen wordt gecontroleerd en geëvalueerd. In de toekomst zou dit moeten gebeuren door de milieucoördinatoren.

Inspectie en audit (WBIA) controleert de toepassing van de milieuwetgeving. Enerzijds voert zij audits uit om na te gaan of de milieuregelgeving binnen de militaire domeinen wordt nageleefd. Deze audits (waarbij elke eenheid om de twee jaar aan de beurt komt) gebeuren op basis van een vastgelegd auditmodel. Anderzijds voeren de milieu-inspecteurs ook gerichte inspecties uit naar aanleiding van incidenten ("calamiteiten"), ongevallen of klachten, ter controle van de naleving van de exploitatievoorwaarden van bepaalde installaties en in het kader van de opvolging van de werking van risico-installaties.

<sup>18</sup> Zo worden in risicozones (werkplaatsen, carwash, bevoorradingszones...) steeds meer koolwaterstofafscidders geplaatst.

<sup>19</sup> Gevaarlijke afvalstoffen zijn afvalstoffen die een bijzonder gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu opleveren of kunnen opleveren of die in speciale inrichtingen verwerkt moeten worden.

WB IA rapporteert in de eerste plaats aan het lokale niveau dat het voorwerp uitmaakt van de audit. De inspectiegegevens zijn niet geschikt om er informatie uit af te leiden over de algemeen bereikte resultaten op het vlak van de naleving van de wetgeving wegens de gehanteerde inspectiemethodes en de onvolledige afdekking. Daarnaast maakt WB IA wel een jaarverslag op met een overzicht van de uitgevoerde audits en algemene conclusies en aanbevelingen op organisatorisch en technisch vlak.

Het Strategisch Plan bepaalt dat de concessiehouders in het bezit moeten zijn van alle milieuvergunningen die de burgerlijke autoriteiten vereisen. De concessiecontracten verwijzen meestal naar de toepasselijke milieuwetgeving. Uit het onderzoek blijkt echter dat de vereiste burgerlijke vergunningen niet altijd in de concessiedossiers aanwezig zijn. In de onderzochte dossiers vond het Rekenhof evenmin controleverslagen terug. De facto wordt er weinig toezicht gehouden. Volgens Defensie kunnen derden die een vergunningsplichtige activiteit uitvoeren op militair domein, zich niet beroepen op het statuut van het militaire domein. Het uitreiken van een milieuvergunning en de toezichtbevoegdheid komt – binnen de grenzen van de toegekende milieuvergunning – toe aan de gewesten.

Wat de concessiecontracten met de Belgische bedrijven betreft die nieuwe wapensystemen wensen uit te testen op de militaire terreinen, gelden gelijkaardige verplichtingen. Voor de concessie verleend aan een dergelijk bedrijf te Elsenborn waren de vereiste vergunningen niet beschikbaar. De minister van Defensie verleende in afwachting opeenvolgende tijdelijke concessies.

In 2005 werd binnen Defensie een werkgroep “concessies” opgestart die deze materie moet rationaliseren. Het is de bedoeling typeconcessiecontracten op te stellen. Voor enkele soorten concessies bestaat er al een modelcontract: landbouw, jachtrecht en wildbestrijding, sport en huisvesting.

## 2.5 Conclusies

1. De genomen maatregelen en richtlijnen met de daarin opgenomen procedures over preventie tonen aan dat Defensie zich bewust is van het wettelijke kader waarin ze functioneert en van de best toepasbare praktijken en technieken op het vlak van leefmilieu. Defensie heeft tot nu toe geen eigen gekwantificeerde preventiedoelstellingen en -indicatoren uitgewerkt. Of deze maatregelen en richtlijnen doeltreffend zijn, is dan ook niet objectief te beoordelen.
2. Defensie heeft momenteel nog geen globaal zicht op milieubelasting die ze veroorzaakt. Daartoe ontbreken nog de systematische inventarisatie, de registratie en meting van het gebruik van vervuilende producten en – stoffen, de potentieel vervuilende activiteiten en de locaties waar deze activiteiten plaatsgrijpen. De beschikbare kennis over milieubelasting is versnipperd over de diensten.
3. Zolang het vergunningensysteem en het milieuzorgsysteem niet volledig geïmplementeerd zijn, blijft Defensie verstoken van een managementsysteem dat de toepassing en naleving van de richtlijnen moet opvolgen en meten, de kwaliteit van de controle moet bewaken en voortdurende verbetering moet bevorderen.

4. Defensie levert voor de verschillende milieuthema's inspanningen om het beheer te verbeteren. Aan de implementatie van de voorschriften en richtlijnen, de begeleiding, de opvolging en de interne controle wordt echter onvoldoende aandacht besteed. De bestaande informatiesystemen zijn lokaal niet altijd bekend, beschikbaar of toegankelijk, ondermeer omdat het nodige informaticamateriaal en de ondersteunende programma's ontbreken.
5. Preventiemaatregelen voor bodembeheer bleven naast de uitwerking van interne richtlijnen beperkt tot een éénmalig periodiek bodemonderzoek van de risicoactiviteiten in het Vlaamse Gewest.
6. Formeel gesproken moeten de concessiehouders de milieuwetgeving naleven, maar in de praktijk wordt met deze verplichting soepel omgesprongen.

## Hoofdstuk 3

### Beheer van verontreinigde militaire terreinen

---

Doeltreffend beheer van verontreinigde terreinen veronderstelt:

- inventarisatie van de verontreinigde terreinen;
- bepaling van de aard en de ernst van de verontreiniging aan de hand van onderzoek en risicoanalyse;
- opmaak van een saneringsprogramma;
- vrijmaken en doelmatige inzet van middelen om het programma uit te voeren;
- feedback en evaluatie van de geboekte resultaten.

#### 3.1 Inventarisatie van de verontreinigde terreinen

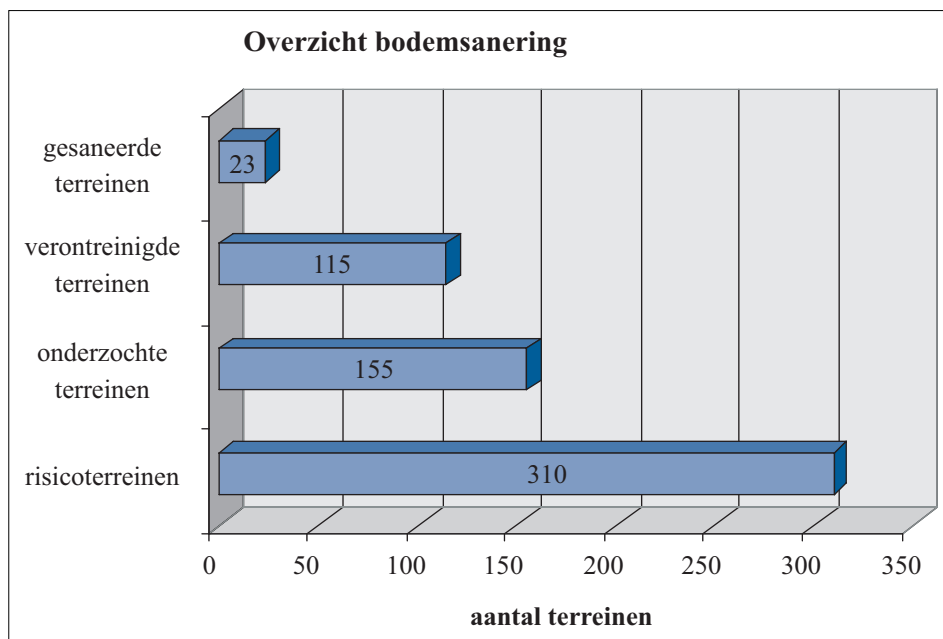
Defensie begon in 1995, datum van de totstandkoming van het eerste bodem-saneringsdecreet (Vlaamse Gewest), met de inventarisatie van verontreinigde gronden, maar heeft nog steeds geen volledig zicht op de verontreiniging. Defensie gaat ervan uit dat, tegen het huidige tempo, minstens nog een tiental jaar nodig zal zijn om de meeste historische verontreinigingen te inventariseren.

Voor het gehele Belgische grondgebied zouden ongeveer 50% van de verdachte sites geïnventariseerd en onderzocht zijn. Voor Wallonië gaat het om een raming van 65% niet en 35% wel onderzochte sites, voor Vlaanderen om 65% wel en 35% niet onderzochte sites. Voor Brussel werd in drie van de vijf kwartieren onderzoek verricht. In twee kwartieren werd verontreiniging vastgesteld.

Per militair kwartier gaat Defensie ervan uit dat – voor zover er enige milieubedreigende activiteit aanwezig is – er een vijftal sites of terreinen verontreinigd kunnen zijn. Zo is elk parkeerterrein en elk tankstation potentieel verontreinigd. Op 350 kwartieren zouden er een 300-tal zijn met verdachte sites en een 50-tal zonder. Bij deze laatste categorie gaat het dan om kleine, niet operationele kwartieren zoals de Bemilcomtorens (oude Belgacomsites) en de R.M.D.-installaties (radioverbindingen).

Van de 155 terreinen (potentieel verontreinigde locaties) die op 30 juni waren onderzocht, werd er op 115 terreinen verontreiniging vastgesteld. Daarvan werden inmiddels 23 terreinen gesaneerd. Defensie gaat ervan uit dat de grootste verontreinigde sites nu wel bekend zijn. Kleinere vervuilingen (bv. bij brandstofciternes) kunnen nog altijd opduiken. Aangezien er 155 risicoterreinen onderzocht zijn en Defensie aanneemt dat 50% bekend is, worden de potentiële verontreinigde gronden op een 310 geraamd.





Grotendeels worden de vervuilingen ontdekt naar aanleiding van het afstoten van militaire terreinen (40%) of bij het uitvoeren van werken of na klachten (40%). Een kleiner deel (20%) van de ontdekte verontreinigde terreinen resulteert uit gericht, systematisch onderzoek (bv. het onderzoek naar POL-stations).

In het bodemregister worden naast de historische verontreinigde terreinen ook de nieuwe en gemengde verontreinigingen opgenomen. Niet alle onderzochte terreinen zijn in het register opgenomen (bv. niet alle resultaten van de periodieke controle-onderzoeken zijn erin terug te vinden). Dit maakt dat de data van het bodemregister niet overeenstemmen met de eerder geciteerde cijfers.

Bij de afgesloten en lopende saneringsdossiers blijken de incidenten ("calamiteiten") (56%) en de onteigeningen/vervreemdingen (35%) de grootste categorieën te vormen. Enkel rekening houdend met de lopende dossiers, is de categorie onteigeningen/vervreemdingen de grootste.

Saneringsdossiers in bodemregister (op 30 juni 2005)				
Categorie	afgesloten	lopend	totaal	%
Calamiteiten	46	14	60	56
Grondverzet <sup>20</sup>	1	0	1	1
Onteigening	6	7	13	12
Verkopen	11	14	25	23
Periodieke controle	5	1	6	6
Stopzetting activiteit	3	0	3	2
<b>Totaal</b>	<b>72</b>	<b>36</b>	<b>108</b>	<b>100</b>

<sup>20</sup> Het verzetten of verplaatsen van aarde door graven en kruien (Van Dale).

Van de 108 saneringsdossiers gaan er 74 over militaire terreinen in het Vlaamse Gewest, 31 dossiers betreffen Waalse terreinen en 3 liggen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Van de lopende dossiers ligt 89% van de terreinen in het Vlaamse Gewest. Deze hoge score wordt verklaard doordat de lopende dossiers vooral vervreemdings- of onteigeningsdossiers (58%) zijn en de meeste afstotingen van militaire terreinen in het Vlaamse Gewest gebeurden. Volgens Defensie is dit omdat er meer kleine kwartieren in Vlaanderen gelegen zijn die gemakkelijker voor afstoting in aanmerking komen. Daarnaast zijn er ook een aanzienlijk aantal lopende saneringen als gevolg van calamiteiten, waarvan er elf in Vlaanderen en drie in Wallonië plaatsvonden.

Bij de 72 afgesloten dossiers werd in 11 gevallen geen verontreiniging vastgesteld, in 38 gevallen werd er wel verontreiniging vastgesteld zonder sanering en in 23 gevallen werd er gesaneerd. De afgesloten dossiers betreffen voornamelijk calamiteiten die een korte doorlooptijd hebben door de toepassing van een snellere procedure. Daarvan zijn er 26 Waalse en 20 Vlaamse dossiers. Dit maakt dat de afgesloten dossiers gelijkmatiger verdeeld zijn over het Waalse (39%) en Vlaamse Gewest (58%). In het Brussels Hoofdstedelijk gewest werden 2 dossiers afgesloten (3%) .

Het Vlaamse bodemsaneringsdecreet is geënt op het begrip *kadastraal perceel*, wat bij Defensie voor moeilijkheden zorgt. Militaire terreinen zijn immers kadastraal niet eenvormig ingedeeld. Sommige militaire terreinen die 100 ha of meer omvatten (zoals oefenterreinen) vormen 1 kadastraal perceel. Omdat de bodemonderzoeken decretaal moeten worden uitgevoerd over de volledige oppervlakte per perceel, levert dit voor Defensie onoverkomelijke problemen op (zie verder).

Tijdens het onderzoek stelde het Rekenhof vast dat binnen Defensie de begrippen over grond- en bodembeheer niet eenduidig gedefinieerd zijn. Zowel de begrippen<sup>21</sup> als de lading die ze dekken verschillen tussen de geconsulteerde diensten. Het Rekenhof ondervond ook moeilijkheden om te weten wat de juiste oppervlakte is van de militaire terreinen (in totaal zou het om een 30.000 ha gaan) en hoeveel militaire kwartieren er zijn (300 tot 400 naargelang van de gehanteerde definitie)<sup>22</sup>.

## **3.2 Bepaling van de aard en de ernst van de verontreiniging**

### **3.2.1 Prioriteiten bij de opsporing en het onderzoek van verontreinigde gronden**

De regionale wetgeving bodemsanering bepaalt dat de aard en ernst van de verontreiniging wordt vastgesteld aan de hand van onderzoek en risicoanalyse.

Een interne richtlijn beschrijft de te volgen procedures. Deze richtlijn bevat zowel elementen van de gewestelijke regelgeving als de prioriteiten en beleidskeuzes van Defensie (technische toepassing van de wetgeving, budgettaire beperkingen) zoals eerder in dit verslag toegelicht. Defensie onderscheidt vijf categorieën van bodemonderzoeken met een rangorde voor de uitvoering ervan.

<sup>21</sup> Bv. domein, terrein, kwartier, site, perceel ...en verder ook functionele benamingen (parking, POL-station, ...).

<sup>22</sup> Oorzaken zijn ondermeer de versnipperde bevoegdheden over veel diensten en het ontbreken van een geografisch informatiesysteem (G.I.S.).

Prioriteiten voor bodemonderzoek	
Categorie	Selectie voor onderzoek
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe verontreiniging door incidenten</li> <li>• Vervreemdingen of onteigeningen</li> <li>• Grondverzet</li> </ul>	Prioritair
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historische verontreiniging</li> <li>• Periodieke controles</li> </ul>	Volgens de budgettaire mogelijkheden

In de praktijk worden eerst bodemonderzoeken uitgevoerd bij incidenten, omdat het om nieuwe bodemverontreiniging gaat. In dat geval is Defensie op basis van de gewestelijke wetgevingen verplicht onderzoek uit te voeren. Op de tweede plaats komen de onderzoeken in het kader van vervreemdingen van militaire terreinen, omdat er op grond van het bodemsaneringsdecreet in het Vlaamse Gewest bij overdracht een bodemattest noodzakelijk is. Ten slotte komen de onderzoeken die louter vereist zijn op basis van milieu- en veiligheidsredenen.

Parallel met deze rangorde onderscheidt Defensie twee vormen van bodemonderzoek, op basis van twee hypothesen die zich kunnen voordoen bij de vaststelling van bodemverontreiniging.

Types bodemonderzoeken binnen Defensie		
Categorie	Voorwaarden	Implicaties
Conform onderzoek	Verontreiniging niet beperkt tot militair terrein of grondwater vervuild	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Volledige toepassing van de gewestelijke decreten</li> <li>– Onderzoeksresultaten worden doorgegeven aan de gewestelijke overheid</li> </ul>
Beperkt onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verontreiniging beperkt tot militair terrein, geen vervuiling grondwater</li> <li>– Operationele of budgettaire redenen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Enkel toepassing van het technische deel van de regelgeving</li> <li>– Gerichte onderzoeken</li> <li>– Onderzoeksresultaten worden niet doorgegeven aan de gewestelijke overheden</li> </ul>

Als de gevolgen van het incident beperkt blijven tot het militaire domein of een volledige decretale procedure om militair-operationele redenen niet mogelijk is, wordt er een *beperkt* bodemonderzoek uitgevoerd. Een erkende bodemsaneringsdeskundige beoordeelt op basis van de vastgestelde risicograad of er moet worden gesaneerd of niet. Enkel de verdachte locatie en niet het volledig kadastrale perceel wordt onderzocht. Het dossier wordt niet overgezonden naar de gewestelijke overheden.

Indien de gevolgen niet beperkt blijven tot het militaire domein of er gevaar voor verspreiding naar het grondwater bestaat, wordt de procedure *conform* bodemonderzoek gevolgd. Er volgt, zoals wettelijk bepaald, een oriënterend bodemonderzoek (OBO) en indien nodig een beschrijvend bodemonderzoek (BBO) en een bodemsaneringsproject (BSP). Dit kan vier tot vijf jaar in beslag nemen. Het volledige perceel wordt bij het onderzoek betrokken en alle documenten worden overgezonden naar de bevoegde gewestelijke autoriteiten, die op de voorgeschreven ogenblikken in de procedure optreden.

Defensie ziet volgende voordelen in een beperkt bodemonderzoek:

- De operationele activiteiten worden zo minimaal mogelijk in het gedrang gebracht.
- De procedure voor het opstellen van bodemonderzoeken, een saneringsproject en de veldwerkzaamheden worden ingekort.
- Enkel de verdachte site en niet het volledige kadastrale perceel moet worden onderzocht.
- De kosten vallen bijgevolg lager uit.

Defensie baseert zich voor het uitvoeren van de beperkte bodemonderzoeken op de 'militaire autonomie' (zie punt 1.1). Het is van oordeel dat het bij de vervuiling van een kleine oppervlakte van het militaire domein niet opportuun is om de volledige decretale procedure op te starten (inclusief optreden van de verschillende gewestelijke autoriteiten) en het volledige kadastrale perceel te onderzoeken. Bijkomend stelt Defensie dat het budget om onderzoeken uit te voeren beperkt is, zodat met een rangorde voor het uitvoeren van bodemonderzoeken moet worden gewerkt. Bijlage 4 geeft een overzicht van de criteria voor de uitvoering van de twee types van bodemonderzoeken door Defensie.

### **3.2.2 Periodieke bodemonderzoeken voor terreinen waar risicoactiviteiten worden uitgevoerd**

Het Vlaamse Gewest verplicht de uitvoering van periodieke bodemonderzoeken op gronden waar activiteiten worden uitgevoerd die een risico inhouden voor de verontreiniging van de bodem (Vlarebo<sup>23</sup>).

Om het Vlarebo toe te passen, heeft Defensie voor het Vlaamse Gewest per kwartier een inventaris opgemaakt van alle uitgevoerde risicoactiviteiten. Voor Brussel en Wallonië bestaan dergelijke wetgeving en lijsten (nog) niet. Wel worden er over het hele grondgebied gerichte onderzoeken uitgevoerd per kwartier-niveau, bijvoorbeeld bij de oude POL-stations, zodat de saneringskosten mee kunnen worden opgenomen bij geplande infrastructuurwerken.

In 2000-2001 werden in Vlaanderen een aantal periodieke controles uitgevoerd, voornamelijk in de kwartieren van de toenmalige landmacht. Die controles kostten 421.420 euro. Wegens de relatief hoge kostprijs worden er geen periodieke controles meer gepland<sup>24</sup>.

Omdat Defensie met de periodieke controles enkel risicopunten wou onderzoeken, werd geopteerd voor een beperkt onderzoek waarbij slechts de afgebakende verdachte zone wordt onderzocht en niet het volledige perceel. Bijgevolg heeft Defensie de onderzoeksresultaten van de beperkte onderzoeken niet systematisch aan OVAM overgezonden. OVAM eist op basis van het bodemsaneringsdecreet dat de bodemonderzoeken telkens uitgebreid worden tot het volledige betrokken perceel, wat een veel groter aantal staalnames en dus bijkomende kosten impliceert. Voor de militaire domeinen waarvoor een doorgedreven kadastrale indeling ontbreekt, heeft dit een grote invloed op de kostprijs.

<sup>23</sup> Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering

<sup>24</sup> Volgens Defensie dringt OVAM niet langer aan op het uitvoeren van periodieke controles. OVAM volgt wel actief de lopende saneringen op en dreigt bijvoorbeeld met boetes bij het aanslepen van dossiers.

In het kwartier Brasschaat-Oost werd de periodieke controle gestopt omdat OVAM een onderzoek van het volledige perceel (90 ha) wilde. Nu de gemeente het perceel gaat onteigenen, zal in dat kader een conforme procedure volgen.

Overleg tussen Defensie en OVAM over dit probleem en voorstellen over de te volgen onderzoeksstrategie resulteerden niet in een werkbare oplossing, omdat de te onderzoeken terreinen volgens Defensie te groot bleven en de onderzoeken dus te duur<sup>25</sup>.

Resultaten van de periodieke controles (Vlaamse Gewest)				
Aantal kwartieren	Advies deskundige	Advies gevolgd	Advies niet gevolgd	Dossier meegedeeld aan OVAM
Zonder verontreiniging	5	5	0	2
Geen verder onderzoek	10	10	0	0
Verder onderzoek	33	16	17	10
Totaal	48	31	17	12

In totaal werden 49 onderzoeken uitgevoerd op een lijst van 52. Over één onderzoek werd onvolledig gerapporteerd. Drie geplande onderzoeken werden niet uitgevoerd: één om veiligheidsredenen (Melsbroek), één omdat het perceel te groot was (Peutie) en één als gevolg van de beslissing tot vervreemding (Brasschaat). Aan OVAM werden 12 van de 48 (volledige) dossiers meegedeeld (waaronder 2 zonder vervuiling).

Defensie maakte een tweede interne beoordeling op basis van het advies van de bodemsaneringsdeskundige. Dit leidde ertoe dat in 17 van de 33 gevallen niet werd ingegaan op het advies van de bodemsaneringsdeskundige om bijkomend onderzoek uit te voeren. Dit is deels verklaarbaar voor een tiental onderzoeken met een overschrijding van de norm voor zink, waarvoor de norm ook in de regelgeving naderhand werd versoepeld. Voor de overige gevallen past Defensie een eigen bijkomende risicoanalyse toe op basis van interne criteria. Deze werkwijze houdt het gevaar in dat niet altijd duidelijk is welke criteria Defensie hanteert. Concrete dossiers worden ad hoc beoordeeld op basis van criteria die van gemengd wetenschappelijke, budgettaire en praktische (beheersmatige) aard zijn. Dit maakt het door Defensie gehanteerde systeem ondoorzichtig.

Van de zestien dossiers waarin Defensie het advies tot verder onderzoek van de bodemdeskundige bijtrad, werden er tien aan de OVAM meegedeeld. Sommige van de dossiers waar ook het interne advies bijkomend onderzoek vroeg, bleven tot nu zonder gevolg. De reden daartoe kon niet worden achterhaald maar is vermoedelijk van budgettaire aard.

### 3.2.3 Aard van de vervuiling

DGMR heeft de verontreinigde sites ingedeeld volgens de aard en de bron van de verontreiniging. Daaruit blijkt dat de bekende vervuiling in hoofdzaak voortvloeit uit lekken van minerale olie.

<sup>25</sup> Door OVAM is speciaal voor Defensie en de NMBS een regeling 'grote percelen' uitgewerkt om met minimale kosten toch het volledige perceel conform de wetgeving in het onderzoek te betrekken.

Inschatting van de aard van de verontreiniging			
Verontreinigende stof	% Gevallen	Producten	Bron
Minerale olie	70 %	Benzine, kerosine, diesel, oliën en vetten	POL stations, lekkende brandstoftanks CV, onderhoudswerkplaatsen, lekken pijpleiding, vliegtuigcrash
Gechloreerde koolwaterstoffen	10 %	Perchloorethyleen, trichloorethyleen	Industriële wasserijen (bv. Antwerpen – Berchem – Oud Militair Hospitaal en Logistiek Centrum Nr. 2)
Zware metalen	20 %	Kwik, cadmium,...	Sluikstort (batterijen, ...), detonatie munitie, ...

Op verzoek van het Rekenhof heeft Defensie de graad van de bekende bodemverontreiniging ingeschat. 20% zou laag vervuild zijn, een kleine meerderheid van de terreinen (60%) zou middelmatig vervuild zijn en in 20% van de gevallen, ongeveer 20 – 25 terreinen, zou zware vervuiling zijn geconstateerd.

### 3.2.4 Selectiecriteria bij bodemsanering

Voor dossiers die aan de gewestelijke overheid worden medegedeeld (zie ook 3.2.1) geldt hoe dan ook een saneringsplicht; er kan geen selectie worden gemaakt.

Voor de andere, zogenaamd interne dossiers waarin verontreiniging op militair domein werd vastgesteld, wordt er geen verdere actie ondernomen indien weinig of geen risico's voor de mens of het milieu worden vastgesteld. Bijlage 5 geeft weer hoe Defensie selectiecriteria voor de sanering van de verontreinigde militaire terreinen hanteert.

De procedure is niet opgenomen in een formeel document en werd door het Rekenhof gereconstrueerd op basis van interviews. Volgens DGMR is formalisering niet echt nodig omdat de praktijk en het gezonde verstand meestal uitwijzen wat er moet gebeuren. De eenvormigheid bij de beoordeling wordt gewaarborgd doordat de dienst Sanering van DGMR altijd de risicoanalyse uitvoert.

Met dit model wordt op basis van de risicoklasse de noodzaak en de urgentie van een sanering vastgesteld volgens het gebruik van het terrein. In geval van een risicoklasse 1 bij huidig gebruik moet meteen worden gesaneerd. Indien zowel bij huidig als toekomstig gebruik sprake is van een verwaarloosbaar risico (klasse 3) wordt er niet gesaneerd. Dit betekent niet dat er geen bodemverontreiniging is. De verontreiniging is zo gering, of inert aanwezig dat er geen risico's optreden. In alle andere gevallen moet wel worden gesaneerd, maar kan de start ervan worden uitgesteld, afhankelijk van het tijdstip waarop de toekomstige risico's zich voordoen, de beschikbare financiële middelen, de prioriteit in de besteding van de financiële middelen, de inpassing in de geplande activiteiten van nieuwbouw of renovatie.

Uit het onderzoek blijkt dat volgende criteria worden gebruikt om de te saneren verontreinigde gronden te selecteren: toepassing van de milieuwetgeving (milieu- en veiligheidsredenen), beheersmatige redenen (bv. geplande overdracht van gronden) en budgettaire redenen. Er wordt geen rekening gehouden met de ecologische *return on investment* (kosteneffectiviteit). Tussen deze selectiecriteria bestaat er onderling geen rangorde. Het verschilt van geval tot geval of één van de selectiecriteria doorweegt op de andere criteria (zie ook punt 3.3).

### 3.3 Programmatie bodembeheer

Defensie stelt geen programma voor de volledige bodemsaneringsoperatie op dat een samenhangend overzicht biedt van het aantal verdachte locaties op militaire domeinen, de aard en de omvang van de verontreiniging, de inschatting van de kosten en de benodigde tijd voor onderzoek en sanering en de financiële planning van de projecten. Het daartoe vereiste inzicht en de daartoe vereiste kennis zijn onvoldoende aanwezig. Onderstaande tabel vergelijkt de essentiële elementen om een dergelijk programma op te maken met de aanwezige kennis daarover bij Defensie.

Elementen voor bodemsaneringsprogramma	
Vereiste kennis	Aanwezige kennis
Het totale aantal verontreinigde locaties	Alleen de terreinen waarop een bodemonderzoek werd uitgevoerd
De aard en de omvang van de verontreiniging	Alleen de terreinen waarop een bodemonderzoek werd uitgevoerd
De inschatting van de kosten	Alleen voor de dossiers waarbij een bodemsaneringsproject werd opgemaakt
De financiële planning van de projecten	Alleen voor de dossiers waarbij een bodemsaneringsproject werd opgemaakt

Daarmee samenhangend ontbreken algemene kwantitatieve doelstellingen voor het onderzoek en de sanering van verontreinigde terreinen (zie punt 1.2.2). Verscheidene NAVO – lidstaten passen wel een programma toe dat in kwantitatieve termen is uitgedrukt. Bij wijze van voorbeeld verwijst het Rekenhof naar de desbetreffende doelstelling van het Nederlandse leger.

#### **Defensie Nederland Doelstellingen bodemsanering<sup>26</sup>:**

*Defensie zal uiterlijk in 2023 alle ernstige bodemverontreinigingen op defensie terreinen saneren of beheersen.*

Het bodemsaneringsprogramma van Defensie is in 1991 gestart en omvatte eind 2004 3.557 locaties. Tot en met 2004 is 74% van de locaties gesaneerd of bij onderzoek schoon gebleken. Op 197 locaties (bijna 6%) was in het verslagjaar een sanering aan de gang en op 510 locaties (14%) is een bodemonderzoek uitgevoerd. Ruim 6% van de locaties moet de komende tijd nog worden onderzocht. In de DMB 2004 heeft Defensie de einddatum van het bodemsaneringsprogramma in lijn gebracht met de landelijk geldende einddatum, nl. 2023.

Voor Defensie komt het er op aan het probleem van de verontreiniging beheersbaar te maken en te houden en de problemen aan te pakken op het ogenblik dat ze zich stellen. In de praktijk is dat op het ogenblik dat men een terrein wil vervreemden of in geval van een incident, waarvoor een dringend optreden noodzakelijk is.

<sup>26</sup> Ministerie van Defensie, Milieujaarverslag 2004, 's-Gravenhage, mei 2005.

### 3.4 Beheer van de saneringen

#### 3.4.1 Budgettaire beheer van de saneringen

De uitgaven voor bodembeheer worden aangerekend op twee basisallocaties van het activiteitenprogramma 50/2 (*Vernieuwing van de uitrusting en de infrastructuur*) en op 1 basisallocatie van het activiteitenprogramma 50/3 (*Bijkomende vernieuwing van infrastructuur*).

Defensie beheert gelijksoortige uitgaven (al dan niet aan te rekenen op eenzelfde basisallocatie) gegroepeerd in een zgn. budgettaire catalogus. De kredieten bestemd voor bodemonderzoek en -sanering maken deel uit van de algemene catalogus voor infrastructuurwerken (nieuwbouw, aanpassingswerken, renovatie).

De middelen voor infrastructuur worden bij voorrang besteed aan eigenlijke infrastructuurwerken (bouw) en de uitgaven voor bodemonderzoek en vooral bodemsanering worden ad hoc aangevraagd en toegekend naargelang van het budget dat nog beschikbaar is. In die zin zijn ze ondergeschikt aan de eigenlijke infrastructuurwerken.

Per bodemsaneringsproject<sup>27</sup>, dat wordt opgemaakt door een onafhankelijke deskundige, stelt Defensie een ad hoc budget op. Zolang een bodemdeskundige geen bodemsaneringsproject heeft opgesteld, is de kostprijs van een saneringsoperatie moeilijk in te schatten volgens Defensie. De uitgaven worden dus telkens dossier per dossier geraamd, waarbij Defensie veelal uitgaat van een *worstcasescenario*.

Een raming van het totale milieupassief ontbreekt, toekomstige uitgaven voor bodembeheer zijn niet in de meerjarenbegroting van Defensie opgenomen. Op verzoek van het Rekenhof heeft Defensie enkele schattingen gemaakt die in het volgend punt worden besproken. DGMR raamt de totale kostprijs voor bodemsanering op "*tientallen miljoenen euro*".

#### 3.4.2 Analyse van de uitgaven voor onderzoek en sanering

Op basis van de ramingen van DGMR, aangevuld met reële financiële gegevens, komt het Rekenhof tot volgend overzicht van de gedragen en nog te voorziene kosten ten gevolge van de bodemvervuiling.

Overzicht kosten bodemverontreiniging (in duizend euro)	
1. Gerealiseerde uitgaven	3.497,10
2. Geraamde kosten lopende dossiers	11.916,83
3. Te realiseren uitgaven op begroting van geplande saneringen	5.000,00
4. Geprogrammeerde uitgaven op begroting 2006 – 2009 (versie DGMR)	7.612,00

In de periode 1995 tot en met 2004 werd in totaal 3.497.100 euro besteed aan bodemonderzoek en -sanering<sup>28</sup>. Dit is gemiddeld 349.700 euro per jaar. Het betreffen voornamelijk uitgaven naar aanleiding van calamiteiten (incidenten) en bodemonderzoeken. De uitgaven gaan in stijgende lijn; in 2003 en 2004 werd telkens 750.000 euro uitgegeven. Deze trend zou in de toekomst nog versterken omdat de grote saneringsdossiers dan pas worden aangevat.

<sup>27</sup> In het bodemsaneringsproject geeft de bodemsaneringsdeskundige een aantal saneringsvarianten weer. Voor elke variant worden de kosten (gangbare marktprijzen) en de tijdsduur geraamd.

<sup>28</sup> Om budgettaire-technische redenen kon Defensie voor 2005, bij het afsluiten van het onderzoek, nog geen actuele uitgavenstaat voorleggen.



DGMR beschouwde eind 2005 72 dossiers als *afgesloten*. Die dossiers hebben vooral betrekking op beperkte verontreinigingen en op calamiteiten. Het gaat vaak om dossiers waarin één of meerdere bodemonderzoeken werden verricht en waarin werd besloten niet verder te onderzoeken of te saneren, of waar de sanering beperkt was. De totale kostprijs van deze dossiers bedroeg 1.063.100 euro. Onderstaande tabel bevat voor de afgesloten en lopende dossiers een overzicht van de al gedane en nog te verwachten uitgaven per fase van het onderzoek- en saneringsproces.

<i>Uitgaven per fase van het dossier (in duizend euro)</i>		
<i>Fase</i>	<i>Gerealiseerde uitgaven</i>	<i>Geraamde kosten lopende dossiers</i>
Oriënterend bodemonderzoek of beperkt onderzoek	413,70	59,75
Beschrijvend bodemonderzoek	608,65	4.643,00
Bodemsaneringsproject	1.090,15	5.440,08
Bodemsaneringswerken	621,40	1.774,00
Sanering beëindigd	763,20	0
Totaal	3.497,10	11.916,83

De verwachte kosten liggen ruim dubbel zo hoog als de raming van de door DGMR geplande saneringen. Dat komt omdat een deel van de verdere afhandeling van de dossiers nog niet is gepland en een deel van de kosten zal worden verrekend met de verkoopprijs bij onteigening of verkoop van terreinen. Als een terrein wordt verkocht of onteigend, worden de saneringsuitgaven die de saneringsplichtige (d.i. de nieuwe eigenaar) prefinanciert extracomptabel bijgehouden. Dit betekent dat er voor die sites een globale theoretische kostenraming voor ogen wordt gehouden, zonder dat die onmiddellijk wordt opgenomen in de begroting<sup>29</sup>. Enkel het gedeelte van de saneringskosten dat het zgn. *worstcasescenario* zou overtreffen, komt voor programmering in aanmerking.

Als bijlage 6 is een tabel opgenomen met de kenmerken van de tien financieel belangrijkste lopende saneringsdossiers<sup>30</sup>. In die dossiers moet de sanering nog grotendeels worden aangevat, wat afhankelijk is van de toekenning van budgetten.

Vanaf 2006 zouden de bedragen voor saneringen (bodemonderzoeken en saneringswerken) aanzienlijk moeten toenemen. Voor 2006 werd volgens Defensie een bedrag van 268.000 euro voor bodemonderzoeken en 1.555.000 euro voor de uitvoering van de eigenlijke saneringswerken geprogrammeerd.

De uitvoering van een aantal grote projecten zal pas in de loop van 2007 starten. Voor het begrotingsjaar 2007 zou er volgens DGMR al ongeveer 2,5 miljoen euro op jaarbasis moeten worden geprogrammeerd. Door geplande vervreemdingen en onteigeningen, die een verplichte sanering impliceren, zijn (met toepassing van het *worstcasescenario*) verplichtingen aangegaan voor de volgende begrotingsjaren, waardoor een groot deel van het budget voor 2005-2009 al bezwaard is (bv. sanering Brustem: programmatie 1,5 miljoen euro). In die periode zal dus hoe

<sup>29</sup> Zo worden de saneringskosten voor het Oud Militair Hospitaal en Logistiek Centrum Log C2 te Antwerpen geraamd op 2,10 miljoen euro.

<sup>30</sup> Eén dossier is inmiddels afgerond (crash F-16 te Peer-Wijchmaal).

dan ook weinig ruimte beschikbaar zijn om nadere of nieuwe prioriteiten te stellen (bv. aanpak van historische verontreiniging of sanering ten gevolge van nieuwe periodieke bodemonderzoeken).

Bij de opmaak van de begroting 2006 stelde de FOD Budget & Beheerscontrole aan Defensie voor de vervreemding van terreinen voort te zetten om, via het betrokken begrotingsfonds, op korte termijn zoveel mogelijk middelen ter beschikking te krijgen voor nieuwe investeringen in infrastructuur. Het begrotingsfonds waaraan de opbrengsten van vervreemdingen worden toegewezen, zou ook voor de financiering van de saneringen in aanmerking komen. Defensie zal moeten afwegen hoeveel middelen van het fonds aan nieuwe infrastructuur en hoeveel aan sanering zullen worden besteed. Het is dus onzeker of de geraamde bedragen daadwerkelijk ter beschikking zullen komen voor de sanering van vervuilde terreinen.

<b>Geraamde vereiste uitgaven (2006-2009) voor bodemonderzoek en -sanering (in duizend euro)</b>	
<b>Begrotingsjaar</b>	<b>Te programmeren bedragen</b>
2006	3.229
2007	2.461
2008	961
2009	961
<b>Totaal</b>	<b>7.612</b>

DGMR geeft aan dat in deze raming nog niet alle uitgaven werden opgenomen. Voor sommige dossiers is nog bijkomend onderzoek nodig om een zicht te hebben op de (eventuele) saneringskosten en worden in een eerste fase enkel de kosten voor dit bijkomend onderzoek geprogrammeerd.

Daarnaast zijn er nog tal van verontreinigde terreinen, waarvoor (nog) geen sanering gepland is en waarvoor ook extracomptabel geen ramingen voor eventuele uitgaven bestaan. De kostprijs voor sommige zwaar verontreinigde terreinen zal in geen enkele raming worden opgenomen, omdat Defensie ervan uitgaat dat deze terreinen juist door die hoge kostprijs niet voor sanering in aanmerking komen. Dit is bij voorbeeld het geval met een terrein in Zwijndrecht (Brosius) dat verontreinigd is met munitie. De kostprijs voor deze sanering is geraamd op 50 miljoen euro. Als niet wordt gesaneerd, houdt dat in dat deze terreinen niet of nog nauwelijks geschikt zijn voor menselijke activiteiten.

Het Rekenhof vergeleek de raming met de uitgaven die de Nederlandse Defensie voor bodemsanering budgetteert. Ervan uitgaande dat de wetgeving en de toestand van de bodemverontreiniging van de militaire terreinen in België en Nederland vergelijkbaar zijn, tonen deze cijfers aan dat de budgettaire inspanningen van Defensie in België voor bodemsanering tot nu toe beperkt bleven en de toekomstige uitgaven waarschijnlijk onderschat worden.

### ***Bodemsanering bij Defensie in Nederland***

Sinds 1991 levert Defensie in Nederland aanzienlijke inspanningen voor bodemsanering. De Defensie Milieubeleidsnota 2000 voorziet een globale kostprijs van 225 miljoen euro om alle ernstige bodemverontreinigingen op defensie terreinen tegen 2010 te saneren of beheersen. Op 1 januari 2000 was daarvan al meer dan 115 miljoen euro besteed. De Milieubeleidsnota 2004 trekt nog 31.500.000 euro uit over de periode 2004 tot 2008 (d.i. gemiddeld 6.300.000 euro op jaarbasis).

### **3.4.3 Administratief beheer van de bodemsaneringen**

#### *Bestandsbeheer en gegevensverwerking*

DGMR registreert de militaire terreinen waar verontreiniging vastgesteld is in het bodemregister van Defensie voor verontreinigde gronden. Het bodemregister is in de eerste plaats een werkinstrument van DGMR bij het dossierbeheer. Het is niet gericht op het verstrekken van verantwoordingsinformatie door Defensie over het beheer van verontreinigde bodems.

Het is de bedoeling dat de gegevens van het bodemregister op termijn gekoppeld worden aan het geografische informatiesysteem (GIS). Het GIS-systeem is nog niet volledig ontwikkeld door een gebrek aan middelen. Data over de kwetsbaarheid van de bodems, bodembestemmingsplannen, het bodemgebruik en de risico-activiteiten zijn momenteel nog niet beschikbaar in het GIS-systeem.

#### *Doorlooptijden*

Vele saneringsdossiers hebben lange doorlooptijden. De vertraging in de doorlooptijd wordt veroorzaakt door een samenspel van factoren, waarvan de belangrijkste technisch en budgettair zijn.

De technische vertraging ontstaat meestal doordat een verontreiniging bij het BBO niet kan worden afgeperkt. De verontreiniging wordt immers niet alleen horizontaal afgeperkt. De verticale verspreiding van de verontreiniging in de bodem en het grondwater beïnvloedt sterk de saneringstechniek en bijgevolg ook de kostprijs.

OVAM vereist in het Vlaamse Gewest dat de decretale bepalingen bij het afperken van de verontreiniging strikt worden toegepast, zodat er bij de conforme onderzoeken en saneringen vaak meerdere bijkomende onderzoeken moeten worden uitgevoerd. Dit neemt veel tijd in beslag, wat financieel nadelige gevolgen kan hebben. Enkele voorbeelden:

Zeebrugge (oude marinebasis): een terrein dat vanuit aanpalende percelen verontreinigd is en dat Defensie van het Vlaamse Gewest huurt (mogelijk ambtshalve sanering door en ten laste van OVAM). Het Vlaamse Gewest wil het economische potentieel van het terrein ontginnen en het terrein overdragen aan een bedrijf, maar Defensie moet het braakliggende land verder blijven huren omdat het niet kan worden overgedragen zolang het BBO niet is goedgekeurd. Ondanks de druk die o.m. het havenbedrijf van Zeebrugge in dit dossier uitoefent, blijft de doorlooptijd aanslepen door de afperkingsproblematiek bij het BBO.

Leopoldsburg (Pol Station Noord): op een verontreinigd terrein zijn al acht opeenvolgende BBO's uitgevoerd om de verontreiniging te kunnen afperken. OVAM is gekant tegen bewarende maatregelen die Defensie wil nemen omdat het bodemsaneringsdecreet vereist dat de afperking beëindigd moet zijn voor de sanering kan beginnen. Bewarende maatregelen zijn immers reeds een vorm van uitvoering van een sanering.

Antwerpen (militair hospitaal): op dit terrein verspreidde de verontreiniging zich vrij snel met het grondwater. Men holde met de afperking de verontreiniging achterna en hier werden wel bewarende maatregelen toegestaan.

De globale doorlooptijden worden ook vertraagd doordat Defensie het onderzoek en de sanering om budgettaire redenen uitstelt.

Zeebrugge (Knaepen): op een militair domein werd zware vervuiling vastgesteld. Dit terrein moet ooit worden gesaneerd, maar dat gebeurt niet wegens andere budgettaire prioriteiten.

#### *Verkopen en onteigeningen van militaire domeinen*

Als militaire terreinen in het Vlaamse Gewest worden verkocht, moet Defensie beschikken over een bodemattest. Momenteel is een dergelijk attest niet vereist voor verkopen in het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Niettemin gaat Defensie ook daar vóór de verkoop na of er verontreiniging is.

Bij een onteigeningsprocedure kan Defensie de sanering volledig uitvoeren vóór de overdracht. Deze werkwijze heeft het voordeel dat Defensie de sanering beheert, maar brengt in de meeste gevallen een grote vertraging van de overdracht en een bijkomende werklast mee.

Bij onteigening of verkoop van verontreinigde militaire terreinen kan de onteigenaar/koper vragen de saneringsplicht van Defensie over te nemen. Ook Defensie wil bij de afstoting van militaire terreinen zo snel en zoveel mogelijk de terreinen verkopen, met een prefinanciering door de koper/onteigenaar bij eventuele bodemverontreiniging. De achterliggende bedoeling is om op korte termijn zoveel mogelijk middelen ter beschikking te krijgen die via het desbetreffende begrotingsfonds opnieuw kunnen worden geïnvesteerd in infrastructuur of sanering. Defensie blijft in deze juridische constructies wel voor de sanering aansprakelijk en moet dus de saneringskosten uiteindelijk dragen, zij het als een vermindering van de verkoopopbrengst of de onteigeningsvergoeding.

De beperkte middelen die Defensie investeert in de interne bodemsaneringsoperaties staan in contrast met de vaststelling dat bij de beslissing tot desaffectatie en het vervreemden van de terreinen de mogelijke milieukosten niet in overweging werden genomen. Daardoor bestaat het risico dat Defensie voor onverwachte saneringskosten komt te staan waardoor de inkomsten uit de verkoop wegsmelten. Dat blijkt uit enkele voorbeelden<sup>31</sup>:

Sint-Truiden (Brustem): de terreinen krijgen de bestemming van recreatiegebied en industriezone. De stad verkoopt een deel van de gronden door aan een projectontwikkelaar. De saneringskosten werden aanvankelijk geraamd op 911.746 euro. Mogelijk zullen ze uiteindelijk ruim 2 miljoen euro bedragen (zie verder).

<sup>31</sup> Deze dossiers zijn nog niet volledig afgehandeld waardoor een globaal financieel beeld nog ontbreekt.

Antwerpen (Oud Militair Hospitaal en Logistiek Centrum Log C2): De stad zal de terreinen na sanering aan een projectontwikkelaar ter beschikking stellen. De kosten voor de sanering werden geraamd op meer dan 2 miljoen euro. Hoewel het terrein al voor 1998 buiten gebruik werd gesteld, was de akte van overdracht begin 2006 nog niet verleden. Ondertussen blijft Defensie instaan voor de kosten voor het onderhoud en de bewaking van de terreinen.

De medewerkers van de minister meenden dat bij de vervreemding van verontreinigde militaire terreinen sinds kort wel rekening wordt gehouden met de milieu-kosten – op basis van een bodemonderzoek – en de baten. Dat kon in de lopende dossiers nog niet worden vastgesteld.

Bij verkopen of onteigeningen bepalen de aankoopcomités van de FOD Financiën de verkoopswaarde van het militaire domein. Die waarde wordt ondermeer bepaald door de ruimtelijke bestemming van de terreinen. De militaire terreinen krijgen naargelang van het betrokken gewest een verschillende inkleuring op de gewestplannen: wit voor Vlaanderen (geen bestemming) en blauw (bestemming van algemeen nut) voor Wallonië. Hierdoor bepaalt in het Vlaamse Gewest de nieuwe eigenaar (meestal een gemeente) de bestemming – en bijgevolg de verkoopprijs – mee. De bestemming bepaalt mee de omvang van de saneringskosten. In het Vlaamse Gewest wordt naar de bestemming van de omliggende percelen gekeken om de bestemming van het te desaffecteren terrein te bepalen.

Sint-Truiden (Bevingen): Een domein met een kasteel en een park is vervuild door zware metalen. Het wordt vervreemd en ligt in een woongebied, met hoge saneringskosten tot gevolg (geraamd op 125.000 euro). Volgens DGMR zou het beter de bestemming van natuurgebied krijgen met gebruiksbepalingen, waardoor de saneringskosten zouden wegvallen.

In Wallonië ligt de verkoopprijs al vast, overeenkomstig de bestemming algemeen belang. Die bestemming blijft na de desaffectatie behouden. De gemeenten en provincies hebben dan de verantwoordelijkheid om een nieuwe invulling aan de bestemming van algemeen belang te geven.

In zijn repliek op het ontwerpverslag deelde de minister mee dat een interdepartementale taskforce FOD Financiën-Defensie is opgericht om de verkoop van onroerende goederen van Defensie te optimaliseren.

Bij verontreinigde terreinen vragen de aankoopcomités van de FOD Financiën aan Defensie wat de saneringsoperatie zou kunnen kosten. Om de toekomstige kostprijs zo nauwkeurig mogelijk te ramen, doet Defensie altijd een beroep op een erkende bodemdeskundige. In de onteigeningsakte wordt de handelswaarde van het militaire domein vermeld én wordt er rekening gehouden met een worst-casescenario (wat zou sanering in het slechtste geval kunnen kosten). De middelen voor sanering worden gedeponneerd in de Deposito- en Consignatiekas, wat betekent dat de onteigenaar de sanering prefinanciert. Na de voltooiing van de saneringsoperatie wordt het eventuele saldo met intrest doorgestort aan Defensie. Bij sommige overdrachten bleken de saneringswerken onderschat te zijn. Wie het surplus (wat het worst-casescenario overstijgt) draagt, hangt af van de onderhandelingen die Defensie met de onteigenaar voert. Het gaat steeds om een ad hoc scenario. Enkele voorbeelden:

Turnhout (Blairon): de gemeente neemt het surplus ten laste.

Sint-Truiden (Brustem): Bij de overdracht werden de saneringskosten geraamd op 911.746 euro. Naderhand werden de saneringskosten door nieuw ontdekte verontreiniging geschat op meer dan 2 miljoen euro. Verscheidene procedures met schadeclaims werden bij de rechtbank ingeleid. De partijen sturen nu aan op een minnelijke schikking.

### *Terreinen verontreinigd door munitie*

Een speciale categorie bij de verontreinigde militaire terreinen vormen de schiet- en oefenterreinen en de militaire terreinen waar achtergebleven munitie uit de oorlogen ligt. Dit zijn potentieel de meest vervuilde militaire terreinen. Munitie is extreem toxisch: meer dan tweehonderd chemicaliën worden erin aangetroffen waarvan twintig een ernstig effect op het milieu en de volksgezondheid hebben. Niet-ontpofte munitie vormt een groot veiligheidsrisico<sup>32</sup>.

Defensie beschouwt deze terreinen niet als onmiddellijk te saneren terreinen. In geval van grote operationele terreinen, zoals schiet- en oefenterreinen en terreinen met grote hoeveelheden achtergebleven (oorlogs)-munitie wordt er niet gesaneerd. Defensie opteert eerder voor een monitoring van de eventueel aanwezige verontreiniging. Effectief saneren houdt volgens Defensie soms onbetaalbaar hoge kosten in en een bedreiging voor de fysieke veiligheid door de aanwezigheid van niet-ontpofte tuigen. Voor het terrein Brosius in Zwijndrecht raamt een studie de kosten voor het opruimen en ontmantelen van oude munitie op 50 miljoen euro.

Indien terreinen met een verspreide verontreiniging in aanmerking komen voor vervreemding wordt, in samenspraak met de gewestelijke overheid, de overweging gemaakt om gebruiksbepalingen op te leggen in plaats van te saneren. Zo is er in het park van het kasteel van Bevingen (Sint-Truiden) een verspreide verontreiniging van zware metalen aanwezig die uiteindelijk niet hoeft te worden gesaneerd.

## **3.5 Kwaliteitsbewaking, toezicht, evaluatie en rapportering**

### **3.5.1 Interne richtlijnen**

Richtlijnen schrijven gedetailleerd voor wat er moet gebeuren bij een verontreiniging. Zoals vermeld onder hoofdstuk 2, wordt er weinig of niet gecontroleerd of de richtlijnen worden nageleefd. Er ontbreekt een controle- of auditprogramma dat nagaat of de richtlijnen opgevolgd worden en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn. Defensie gaat ervan uit dat de personeelsleden de richtlijnen voldoende kennen en dat er weinig controle nodig is omdat slechts een beperkt aantal personeelsleden bij de toepassing ervan betrokken is. In de toekomst zouden de milieucoördinatoren moeten toezien op de naleving van de toepasselijke normen en de meldingsplicht.

<sup>32</sup> General Accounting Office (USA), DOD operational ranges, mei 2004, p. 36-37.

### 3.5.2 Kwaliteitswaarborgende maatregelen en kostenbeheersing

DGMR is bevoegd voor de technische advisering en ondersteuning, de controle en de technische opvolging van de saneringsprojecten. Naast overleg met de betrokken diensten en de bodemdeskundige, overloopt de dienst jaarlijks de stand van zaken van alle saneringsdossiers met de RCI's die zorgen voor de dagelijkse opvolging. In de toekomst zullen de milieucoördinatoren een adviseerende rol vervullen tegenover de RCI's met betrekking tot de saneringsdossiers.

Extern zijn de bodemsaneringsdeskundige en, voor wat de conforme saneringen betreft, de gewestelijke overheid, bij de opvolging van de saneringsprojecten betrokken. De begeleiding en oplevering van een bodemsanering wordt opgevolgd door een erkende bodemsaneringsdeskundige en omvat:

- het controleren en evalueren van de inschrijvingen voor de gunning van de bodemsaneringswerken;
- het toezicht en overleg met de aannemer bij de werfinstallatie, met de opmaak van een verslag;
- het begeleiden van een selectieve afgraving;
- het uitvoeren van controleonderzoeken en het opmaken van verslagen over het verloop van de sanering en van een opleveringsverslag met een risico-beoordeling waaruit blijkt welke risico's de overblijvende bodemverontreiniging nog meebrengt;
- het uitvoeren van een bijkomende afperking als uit een controleonderzoek blijkt dat nog normen overschreden zijn.

De bodemsaneringsdeskundige evalueert de resultaten van de saneringswerken per dossier. Hij brengt hierover via tussentijdse rapporten en een eindrapport verslag uit. Bij de conforme saneringen worden deze rapporten verder doorgegeven aan de bevoegde gewestelijke overheden, die een bijkomende wettigheids- en kwaliteitswaarborg bieden. Volgens Defensie geven het saneringsplan (de onderbouwing en de afweging van de saneringsvarianten), de controle ter plaatse en het evaluatierapport (met eventuele verklaring van kostenoverschrijding) voldoende inzicht in de kwaliteit van de uitgevoerde sanering.

Het Vlaamse bodemsaneringsdecreet vereist dat de bodemsaneringsdeskundige de nodige erkenningen en onafhankelijkheid bezit. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn.

Sanering te Brustem. Een bestuurder van de firma die als bodemsaneringsdeskundige was aangewezen, was ook de schepen die in dit dossier voor de onteigenende gemeente optrad. Omdat de stad de saneringsplicht van Defensie had overgenomen, organiseerde zij het beheer van de sanering en niet Defensie.

De uitgaven voor saneringswerken worden per dossier periodiek via tussentijdse rapportering opgevolgd en geëvalueerd, zodat de werkelijke kosten met de geraamde kosten worden vergeleken en afwijkingen kunnen worden verantwoord. Volgens Defensie zorgt de concurrentie die voortvloeit uit de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten voor kostenbeheersing. Naast de toepassing van de concurrentie worden geen bijkomende instrumenten voor kostenbeheersing ingezet.

Bij vervreemdingen met toepassing van het worstcasescenario waarbij Defensie niet langer de sanering zelf moet uitvoeren maar er enkel nog voor aansprakelijk is, bestaat het gevaar dat de controle die Defensie nog kan uitoefenen veeleer beperkt is tot de bewaking van de geraamde saneringskosten die in mindering

komen op de verkoopprijs en het vermijden van extra kosten voor Defensie. Het is echter moeilijk om in die gevallen de controle te behouden over de procedurele afwikkeling van de dossiers zelf (zie voorbeeld Brustem). Defensie laat tegenwoordig in de overdrachtsakte bepalingen opnemen die haar meer controle- en opvolgingsmogelijkheden geven.

Voor DGMR is het vooral van belang dat het dossier technisch wordt opgevolgd zodat Defensie bijvoorbeeld mogelijke goedkopere alternatieve saneringstechnieken kan voorstellen. Bepaalde werken werden in het verleden al stilgelegd omdat de gebruikte saneringstechniek niet echt werkte. De saneringstechnieken worden in de eerste plaats beoordeeld op de bereikte resultaten.

### 3.5.3 Evaluatie

Het bodembeheer werd nog niet globaal geëvalueerd, wellicht omdat het beheer vaak steunt op ad hoc beslissingen.

## 3.6 Conclusies

1. De inventarisatie van de verontreinigde terreinen is niet voltooid en de omvang van de bodemverontreiniging is niet volledig bekend. Het onderzoek naar verontreinigde terreinen gebeurt nog onvoldoende systematisch. De informatie is door de stand van de wetgeving vollediger voor het Vlaamse dan voor het Waalse en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De bestaande informatie is gedeeltelijk opgenomen in de databank van het bodemregister.
2. De prioriteiten voor het uitvoeren van bodemonderzoek zijn niet uitsluitend of in de eerste plaats afgestemd op milieubelangen. Budgettaire en beheersmatige argumenten primeren.
3. Defensie neemt een pragmatische houding aan bij het uitvoeren van bodemonderzoek door te kiezen voor een beperkt of helemaal geen bodemonderzoek indien de gevolgen van een incident beperkt blijven tot het militaire domein of als de volledige decretale procedure om militair operationele of budgettaire redenen niet kan worden gevolgd. De onderzoeksresultaten blijven dan meestal intern.
4. In afwijking van de wetgeving heeft Defensie in de praktijk een tweetrapsbeoordeling van de risico's: een algemene (volgens de wettelijke normen) en een bijkomende locatiespecifieke beoordeling (volgens de interne defensenormen). Voor Defensie is de belangrijkste doelstelling de beheersing van de risico's en de verbetering van de bodemkwaliteit in alle situaties waar op basis van huidig gebruik de bodem niet voldoet aan de normen die voor het feitelijke gebruik gesteld zijn. Dat alles moet binnen de budgettaire mogelijkheden gebeuren.
5. Defensie heeft nog geen programma voor bodemsanering opgesteld waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen als de kosten, de financiering en de duur van de gehele bodemsaneringsoperatie samenhangend zijn opgenomen. De financiële onderbouwing voor de lopende en geplande bodemsaneringen gebeurt op basis van een ad-hocbenadering en is niet gerelateerd aan algemene kwantitatieve doelstellingen op vlak van bodembeheer. Meerjarenplanning gebeurt (gedeeltelijk) op basis van de geplande saneringen en voor zover de saneringskosten kunnen worden geraamd op basis van een uitgevoerd bodemsaneringsproject.



6. Met het huidige budget zijn de mogelijkheden voor saneringen zeer beperkt. Er wordt voorrang gegeven aan calamiteiten en saneringswerken die nodig zijn voor de vervreemding van terreinen. In dit laatste geval betaalt de verkrijger van het terrein een lagere overnameprijs aan Defensie. Defensie blijft saneringsaansprakelijke terwijl de verkrijger de saneringskosten op zich neemt tot beloop van het gereserveerde worstcasescenario. De doorlooptijd van de bodemsaneringsoperaties kan mogelijk worden vertraagd doordat onderzoeken en saneringswerken wegens gebrek aan kredieten moeten worden uitgesteld.
7. De uitgaven voor bodemonderzoek en -sanering zijn ondergeschikt aan de uitgaven voor de eigenlijke infrastructuurwerken die ten laste van dezelfde interne begrotingsenveloppe worden genomen.
8. De beperkte middelen die Defensie investeert in de interne bodemsaneringsoperaties staan in contrast met de vaststelling dat, alleszins tot voor kort, bij de beslissing tot desaffectatie en het vervreemden van de terreinen de mogelijke milieukosten niet in overweging werden genomen.
9. Omdat er nog te weinig saneringsoperaties zijn afgerond, heeft Defensie slechts een beperkt inzicht in de daadwerkelijke saneringskosten en werd er, naast de mogelijkheden binnen de wetgeving op de overheidsopdrachten, nog geen andere technieken voor kostenbeheersing gehanteerd, zoals scenarioberekeningen en het hanteren van een standaardprijs per prestatie-eenheid.
10. Defensie oefent slechts een beperkt toezicht uit op de naleving van de interne richtlijnen en maakt nog onvoldoende gebruik van interne controlesystemen.

## Hoofdstuk 4

### Eindconclusies en aanbevelingen

---

#### 4.1 Eindconclusies

##### *Juridisch kader*

Het juridisch kader voor het bodembeheer op de militaire terreinen is niet transparant, omdat de verhouding tussen de militaire wetgeving en de milieuwetgeving onduidelijk is. Dat een aantal begrippen uit de militaire wetgeving niet duidelijk omschreven zijn, draagt bij tot die onduidelijkheid. Rekening houdend met de internationale richtlijnen, meent het Rekenhof dat een onvoldoende groot maatschappelijk draagvlak bestaat voor een algemene, en eenzijdig door Defensie bepaalde uitsluiting van de toepassing van de milieuwetgeving op de militaire terreinen en het toezicht daarop.

##### *Planmatige aanpak: doelstellingen*

Defensie heeft met de Milieubeleidsnota een planmatige aanpak van het milieubeleid in haar organisatie geïntroduceerd en ontwikkelt beheersinstrumenten voor de controle en opvolging ervan. De resultaten van deze inspanningen, getoetst aan het door het Rekenhof vooropgestelde model, zijn nog niet optimaal. Als beleidsplan is de Milieubeleidsnota onvolledig uitgewerkt. De doelstellingen zijn niet toetsbaar opgesteld, ze verwijzen onvoldoende naar te leveren prestaties, te realiseren effecten en in te zetten middelen om de beoogde doelstellingen te bereiken. De belangrijkste knelpunten zijn de volgende:

1. Defensie heeft geen geïntegreerd grondbeleid. Daardoor ontbreekt een beleidskader voor het afwegen van beslissingen over de militaire terreinen op het vlak van o.a. ruimtelijke bestemming, bodem- en milieubeheer en vervreemdingsbeleid.
2. Defensie benadert de milieuproblematiek hoofdzakelijk vanuit het federale Duurzaam Beleid. Een kader om een integraal milieubeleid te voeren, ondermeer rekening houdend met de geregionaliseerde milieumateries, ontbreekt.
3. Defensie heeft onvoldoende inzicht in haar milieupassief en de veroorzaakte milieubelasting. De bestaande vervuiling en milieubelasting zijn nog niet volledig in kaart gebracht en dat maakt het moeilijk om realistische doelstellingen te formuleren die juist een verbetering van de bestaande toestand moeten beogen.
  - Om een globaal zicht op de milieubelasting te hebben, ontbreken de systematische inventarisatie, registratie en meting van het gebruik van vervuilende producten en stoffen, van de potentieel vervuilende activiteiten en de locaties waar deze activiteiten plaatsvinden.
  - De inventarisatie van de verontreinigde terreinen en de omvang van de bodemverontreiniging is niet volledig, de saneringskosten zijn onvoldoende bekend en het onderzoek gebeurt onvoldoende systematisch.

4. Doordat passende informatie over de financiële kosten en beschikbare middelen voor de planperiode ontbreken, kan de haalbaarheid en impact van de Milieubeleidsnota niet correct worden ingeschat. Door de uitvoering van de nota te situeren binnen de *budgettaire mogelijkheden* is de nota bijzonder vrijblijvend van aard.
5. Doordat een afgesproken referentiekader en een meetsysteem ontbreken, heeft Defensie slechts een beperkt zicht op de realisatie van de milieudoelstellingen. Er wordt gewerkt aan de invoering van een milieuzorgsysteem om de taakuitvoering op milieugebied te kunnen meten en te beoordelen, maar het systeem is nog niet operationeel.
6. Omdat er geen verantwoording wordt afgelegd over het bereiken van de milieudoelstellingen hebben noch de Chef Defensie, noch de minister, noch het parlement inzicht in de uitvoering en de resultaten van het milieubeleid van Defensie en de budgettaire implicaties ervan.

*Planmatige aanpak: organisatorische omkadering en aansturing*

Om de interne milieuwerking te ondersteunen en de nadelen van de versnippering van de taken tegen te gaan, heeft Defensie een milieustructuur geïntegreerd in haar organisatie. Bij het afsluiten van het onderzoek waren de taken en bevoegdheden binnen die milieustructuur beschreven maar ontbraken de nodige ondersteunende instrumenten voor een efficiënte en effectieve taakuitvoering. Sommige begrippen die binnen Defensie worden gehanteerd, zijn niet eenduidig omschreven, wat de opmaak en het gebruik van beheersinstrumenten ernstig kan hinderen.

Er zijn meerdere aanwijzingen dat de beoogde mate van coördinatie – het waarborgen van een globale en geïntegreerde aanpak van de milieuzorg – nog niet wordt bereikt. Daartoe moeten op het terrein overleg en samenwerking nog grotendeels worden waargemaakt.

Defensie is zich bewust van het wettelijke kader en van de bestaande praktijken en technieken op milieugebied. Op het terrein heeft Defensie al veel maatregelen getroffen en richtlijnen en instructies uitgewerkt. Aan de implementatie van de voorschriften en interne richtlijnen, de begeleiding, de opvolging en de interne controle erop wordt echter onvoldoende aandacht besteed.

*Preventie*

Defensie levert inspanningen om vervuiling te voorkomen, maar bij gebrek aan toetsbare doelstellingen of indicatoren is niet objectief te beoordelen of de genomen maatregelen en richtlijnen doeltreffend zijn.

Zolang het vergunningensysteem (MDE) en het milieuzorgsysteem (MSZ) niet volledig zijn geïmplementeerd, blijft Defensie verstoken van een managementsysteem dat de toepassing en naleving van de richtlijnen opvolgt en meet, de kwaliteit van de controle bewaakt en voortdurende verbetering van de processen bevordert.

Formeel is geregeld dat concessiehouders de milieuwetgeving moeten naleven, maar in de praktijk wordt met deze verplichting soms soepel omgesprongen.

## *Sanering*

Defensie pakt de bodemverontreiniging functioneel en pragmatisch aan maar kampt met een gebrek aan middelen. Het Rekenhof signaleert de volgende knelpunten:

1. In afwijking van de wetgeving hanteert Defensie in de praktijk een tweetrapsbeoordeling van de risico's bij bodemverontreiniging: een algemene beoordeling (volgens de wettelijke normen) en een bijkomende locatiespecifieke beoordeling (volgens interne militaire normen). De milieubelangen zijn slechts deels richtinggevend bij het vastleggen van de prioriteiten voor onderzoek en sanering. Budgettaire en beheersmatige belangen primeren. De onderzoeksresultaten blijven meestal intern.
2. Defensie heeft geen programma bodemsanering waarin zowel het aantal uit te voeren saneringen alsook de kosten, de financiering en de duur van de globale bodemsaneringsoperatie op samenhangende wijze zijn opgenomen. De financiële onderbouwing voor bodemsaneringen gebeurt op basis van een ad-hocbenadering en is niet gerelateerd aan algemene kwantitatieve doelstellingen voor bodembeheer.
3. Het beschikbare budget beperkt sterk de mogelijkheden voor saneringscapaciteit en verlengt dan ook de doorlooptijd van de bodemsaneringsoperatie. Er is slechts een beperkt inzicht in de daadwerkelijke kosten van saneringen. De uitgaven voor bodemsanering zijn ondergeschikt aan uitgaven voor eigenlijke infrastructuurwerken die ten laste van dezelfde begrotingsenveloppe ("catalogus") worden genomen. Hoe dan ook zal Defensie in de toekomst aanzienlijk moeten investeren in sanering, met algemene begrotingsmiddelen of met middelen van het begrotingsfonds.

## **4.2 Aanbevelingen**

### *Juridisch kader*

Defensie moet aansluiting zoeken bij de internationale trend die een algemene toepassing van de milieuwetgeving op Defensie voorstaat, met een sluitende definitie van strikte en op objectieve criteria gebaseerde uitzonderingen. Daartoe moet Defensie evalueren in welke mate de militaire decreten en hun toepassing in overeenstemming zijn met de voormelde principes. In het bijzonder moet Defensie streven naar een transparantere verhouding tussen de milieuwetgeving en de militaire regelgeving.

### *Planmatige aanpak: doelstellingen*

1. De ontwikkeling van een expliciet grondbeleid zal Defensie toelaten overwogen beslissingen te nemen op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur, en zo ook het gebruik en de desaffectatie van de militaire terreinen te optimaliseren. Dat beleidskader – dat deels een specificatie moet zijn van het federale en gewestelijke beleid – kan dan de basis vormen voor de behartiging van de defensiebelangen bij de totstandkoming van de federale en gewestelijke wetgeving en beleid op de genoemde gebieden.

2. Defensie moet, als eerste stap in de planopmaak, de milieubelasting in kaart brengen.
  - De risicostoffen, -activiteiten, -processen en -locaties moeten grondig worden geïnventariseerd en de periodieke controles op risicovolle activiteiten moeten worden veralgemeend. De kwaliteit en de kwetsbaarheid van de militaire bodems moet in kaart worden gebracht. De opstelling van bodembeheersplannen, waarbij voor grote installaties de bodemkwaliteit samen met de bodembedreigende activiteiten en bodembeschermende voorzieningen worden vastgelegd, is aangewezen.
  - Om een globaal beeld van de historische bodemverontreiniging te krijgen, moet Defensie systematisch en binnen een vooropgestelde tijdsperiode, alle terreinen inventariseren waar verontreiniging op basis van ervaringsgegevens (gebaseerd op dossieronderzoek naar activiteiten in het verleden) te verwachten is.
3. Defensie moet met de nodige zorg toetsbare doelstellingen opstellen om de milieuverontreiniging te beheersen en terug te dringen. Die doelstellingen mogen niet alleen gericht zijn op de interne organisatie, maar moeten ook betrekking hebben op te leveren prestaties en te bereiken effecten (zoals een concrete daling van het gebruik van een vervuilend product). Om de resultaten van de milieuwerving, meer bepaald de prestaties en de effecten daarvan, inzichtelijk te maken moet Defensie indicatoren met bijhorende streefwaarden ontwikkelen.
4. Defensie moet een meerjarenplanning opstellen die een inzicht geeft in de budgettaire middelen die moeten worden ingezet om het plan uit te voeren.
5. De minister moet het parlement door middel van het milieujaarrapport systematisch informeren over het milieubeleid van Defensie, de aanpassingen eraan en de uitvoering ervan. Meer transparantie en een open communicatie over de milieuwerving kan het groene imago van Defensie ondersteunen.

*Planmatige aanpak: organisatorische omkadering en aansturing*

1. Defensie moet een begrippenkader definiëren en de nodige instrumenten ter beschikking stellen voor een efficiënte en effectieve taakuitvoering. Overleg- en coördinatiemechanismen moeten de samenwerking tussen de betrokken diensten en personeelsleden ondersteunen.
2. De aansturing van de taakuitvoering kan worden verbeterd door toezichtsystemen te ontwikkelen binnen een intern controleprogramma dat nagaat of de richtlijnen worden opgevolgd en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn. Zo moet Defensie ervoor zorgen dat de inventarisatiesystemen van gevaarlijke producten en stoffen, de richtlijnen voor het voorraadbeheer ervan en het toezicht erop lokaal worden geïmplementeerd en toegepast.

*Preventie*

1. In een overkoepelend preventieprogramma moeten voor de verschillende milieuthema's toetsbare doelstellingen en indicatoren worden uitgewerkt. Het milieuzorg- en het vergunningensysteem moeten binnen een redelijke termijn worden ingevoerd en toegepast om de doelstelling van permanente verbetering van de naleving van de beleidslijnen, de plannen en de procedures te realiseren.

2. Extern toezicht en certificering kunnen de transparantie en geloofwaardigheid van de milieuwerking van Defensie ondersteunen en de preventie maatregelen toetsen aan referentiekaders die worden toegepast buiten Defensie.

### *Sanering*

1. Prioriteiten voor onderzoek en sanering moeten meer worden bepaald op basis van de milieudringendheid. De bijkomende interne risicobeoordeling moet volgens een (formele) generieke procedure en op grond van afgesproken criteria gebeuren. Indien de sanering om redenen van ruimtelijke ontwikkeling beter later gebeurt, moet dit gemotiveerd en geconcretiseerd in de meerjarenplanning worden opgenomen.
2. Defensie moet een uitvoeringsprogramma voor onderzoek en sanering en een daaraan gekoppeld meerjarenbudget vastleggen op basis van operationele doelstellingen. Door middel van scenarioberekeningen voor de globale bodemsaneringsoperatie kan een beter inzicht worden verkregen in de samenhang tussen de aantallen te saneren terreinen, de kostprijs daarvan, de financiering en de duur van de operatie.
3. Binnen de begrotingsenveloppe van Defensie moeten de nodige middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van het meerjarenplan. Het is aangewezen een afzonderlijke budgettaire catalogus te creëren voor de uitvoering van projecten in het kader van het bodembeheer en de bodemsanering, zodat er efficiënter en sneller kan worden opgetreden. Dit komt eveneens de budgettaire transparantie ten goede.
4. Bij desaffectatie gevolgd door onteigening en vervreemding moet Defensie de milieukosten tijdig mee in overweging nemen. Indien de verkrijger de saneringsplicht overneemt, moet Defensie erover waken dat het de nodige maatregelen neemt om de kwaliteit van het toezicht te garanderen, de correcte toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten en de onafhankelijkheid van de betrokken deskundigen te verzekeren.
5. De gegevens over de verontreinigde terreinen, de risicoafweging en de selectie van de te saneren terreinen moeten in het kader van een transparant beleid openbaar worden gemaakt, op zijn minst al aan de betrokken gewestelijke overheden.

### **4.3 Antwoord van de minister**

De minister van Landsverdediging heeft bij brief van 22 november 2006 geantwoord dat de conclusies in het algemeen een correct beeld van het door Defensie gevoerde milieubeleid en bodembeheer geven.

Hij deelde mee dat al enkele initiatieven tot verbetering zijn genomen en dat de aanbevelingen van het Rekenhof als basis zullen worden gebruikt om het milieubeleid en bodembeheer binnen Defensie verder uit te bouwen.

De brief van de minister is als bijlage 7 opgenomen.

## Bijlage 1 Normenkader

Het normenkader schetst de ideale toestand waaraan het bodembeleid en –beheer van Defensie zou moeten voldoen<sup>33</sup>

### 1 Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?

- Het federale juridisch kader voldoet aan de voorwaarden van behoorlijke regelgeving.
- De relatie tussen de militaire wetgeving en de milieuwetgeving (gewestelijke, federale, Europese en internationale reglementering) is duidelijk.
- De militaire wetgeving bevat geen algemene of langdurige beperking van de milieuwetgeving en leidt niet tot verplichtingen die lager liggen dan de geldende reglementering.

### 2 Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?

#### 2.1 Doelgerichtheid

- De milieudoelstellingen zijn duidelijk omschreven. Een doelstelling is *expliciet, volledig, tijdig en toetsbaar* als de volgende punten zijn vastgelegd:
  - een duidelijke omschrijving van het te bereiken doel (bij voorkeur geformuleerd in termen van prestaties en effecten);
  - het jaar waarin de doelstelling moet zijn gerealiseerd;
  - het tempo waarin de doelstelling dient te worden bereikt;
  - de wijze waarop de realisatie van de doelstelling zal worden gemeten.

Een doelstelling is *consistent* als ze aansluit op de doelstelling van het internationale/ regionale milieubeleid.

Een doelstelling is *onderbouwd* als ze vooraf is onderzocht op financiële en technische haalbaarheid.

- Er is een kritische analyse van de actuele stand van zaken en het plan gaat uit van de beleidsprioriteiten van de minister.
- De doelstellingen worden expliciet in verband gebracht met de doelstellingen op het vlak van het algemene milieubeleid (internationale, Europese, federale en regionale).
- De acties en initiatieven zijn geprogrammeerd binnen het geplande tijds kader met het oog op het bereiken van de doelstellingen. De betrokken organisatieonderdelen maken afspraken over hun bijdrage tot het bereiken van de doelstellingen, en dit in een meerjarenperspectief.

#### 2.2 Organisatorische onderbouwing

- De uitvoering van het milieubeleid is geïntegreerd in de normale plannings- en controlecyclus van Defensie. Het milieubeleid van Defensie sluit voldoende aan bij de primaire processen van de organisatie en maakt integraal deel uit van het totale defensiebeleid; de integratie is gelijkmatig doorgevoerd in alle organisatieonderdelen.
- Er is een aangepast organisatorisch kader voor de uitvoering van het beleid: bv. organisatiestructuren, duidelijke functie- en taakomschrijvingen, functiescheiding tussen registreren, uitvoeren en evalueren; voldoende en deskundig personeel; handleidingen, richtlijnen en procedures; overlegstructuren en samenwerking; toezicht en handhaving.
- De opmaak en de implementatie van de planning wordt gecoördineerd en gestuurd door een organisatieonderdeel dat daarvoor verantwoordelijk is tegenover het topmanagement. Het organisatieonderdeel is verantwoordelijk voor de planopbouw en -bewaking; voor de ondersteuning, inpassing, afstemming en coördinatie bij de uitvoering; voor sturing en overleg m.b.t. rapportering (afstemming inhoud en tijds pad tussen planning en rapportering)?

<sup>33</sup> Niet al deze normen konden worden getoetst, vaak omdat de erop betrekking hebbende beheersinstrumenten nog onvoldoende waren uitgebouwd. Het normenkader, samen met de concrete aanbevelingen in het verslag dienen voor Defensie als richtsnoer bij het verder optimaliseren van het milieubeleid – en beheer, in het bijzonder met betrekking tot de bodem.

- Een communicatieplan is van belang bij de introductie van nieuw milieubeleid om een voldoende groot draagvlak binnen de organisatie te creëren. Het personeel van de organisatie werd geïnformeerd, geraadpleegd of op enige andere wijze betrokken bij de opmaak en de implementatie van het plan. De aandacht van het personeel voor het beleid wordt bevorderd, zowel wat betreft planning als de verantwoording hierover.
- Externe samenwerking en communicatie:
  - De planning houdt rekening met andere (overheids-)actoren die effecten in het beleidsveld willen bereiken (gewestelijke instanties bevoegd voor het bodembeheer) door middel van afspraken, informatie-uitwisseling, adviesverlening en coördinatie.
  - Adequate informatieverstrekking aan de burger moet ervoor zorgen dat de inspanningen om op een verantwoorde wijze met het milieu om te gaan, voldoende bekend zijn.

### **2.3 Budgettaire transparantie**

- De begroting stelt de nodige middelen voor de uitvoering van de planning ter beschikking. Er bestaat een financieel plan dat de uitgaven of kosten raamt voor de uitvoering van het programma bodembeheer. De beheersinstrumenten die zullen worden ingezet om de doelstellingen te bereiken (en hun kostprijs) zijn vermeld. Ieder organisatieonderdeel is op de hoogte van wat moet gebeuren, wanneer en met welke middelen (budgetten, personeel) om uitvoering aan de strategie te geven.
- Er wordt een meerjarenplanning opgesteld die een inzicht geeft in het milieupassief en de daaraan verbonden kostprijs.

### **2.4 Monitoring en informatiedoorstroming**

#### **Planopvolging en -evaluatie**

- De organisatie heeft zicht op de planuitvoering en inzicht in de realisatie van de geplande inzet en de kosten van prestaties (integratie beleids-, beheers-, en begrotingsmatig toezicht).
- De processen worden vanuit het oogpunt van de te bereiken doelstellingen gemeten, opgevolgd en bijgestuurd. Verschillen tussen planning en realisatie worden geanalyseerd en verklaard. Indien nodig worden er voorstellen tot bijsturing geformuleerd:
  - Er bestaat een meetplan (met een nulmeting, meetstelsel en rapportage).
  - Het meetplan is afgestemd op het informatieplan; indicatoren en streefwaarden weerspiegelen de doelstellingen.
  - Er bestaat een coherent geheel van prestatie-indicatoren dat de mate van realisatie van de doelstellingen weerspiegelt. De indicatoren moeten valide en betrouwbaar; relevant en functioneel; éénduidig gedefinieerd en legitiem zijn. De berekeningsmethode van de indicatoren moet stabiel zijn opdat vergelijkingen in de tijd of met andere organisaties mogelijk zijn.
  - De normen zijn reëel, haalbaar en motiverend. Een toetsingskader is noodzakelijk om een basis te hebben om de geplande en gerealiseerde prestaties van de organisatie te beoordelen.
  - Het meetplan wordt toegepast en de toepassing gecontroleerd.
  - Er bestaat terugkoppeling van de meetresultaten. De meetresultaten leiden, bij afwijking van de vooropgezette normen, tot ingrepen van het management in de uitvoering ervan (actieplan).

#### **Informatievoorziening**

- De informatie die nodig is voor het bewaken van de uitvoering van de plannen wordt geïdentificeerd en geïnventariseerd.



## Accountability

- De informatie over de taakuitvoering is *relevant, volledig, actueel en tijdig*: er is een informatieplan opgesteld (welke informatie moet met welke periodiciteit voor wie beschikbaar zijn); de informatie benodigd voor de interne en externe verantwoording over bedrijfsprocessen werd bepaald.
- De informatie over de taakuitvoering moet *juist en consistent* zijn: er is een verantwoordelijke belast met de beoordeling van betrouwbaarheid van gegevens over taakuitvoering; er bestaan interne controles op invoer in basisregistratiesystemen.
- De rapportering via plannen, jaarverslagen en management-rapportages is eenvormig en sluit op elkaar aan. Keteninformatie wordt gecoördineerd en afgestemd, zoals de aansluiting tussen gegevens van de RCI's en centrale organisatie.
- Er wordt een passende verantwoording over de uitvoering van het beleid en het bereiken van de doelen gegeven. Defensie legt periodiek verantwoording af aan de minister over de beleidsuitvoering zodat die de nodige sturing kan geven.
- N.a.v. de totstandkoming van het plan, de beleidsnota en de begroting wordt het parlement gepast geïnformeerd over de planning en de opvolging van de uitvoering van de plannen. Het parlement krijgt relevante, betrouwbare, begrijpelijke informatie over wat de minister zal doen en gedaan heeft.

### 3 Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?

#### 3.1 Inzicht in de problematiek

- Er is een totaal overzicht van de milieubelasting bij Defensie in zijn geheel (op basis van beschikbare en betrouwbare gegevens). Van belang daarbij is het gebruik van eenduidige begrippen en definities.
- Er moet kennis (identificatie en inventarisatie) bestaan over de vervuilende militaire activiteiten, de locaties, de vervuilende stoffen, de kwaliteit of kwetsbaarheid van de bodem.
- De gebruikte stoffen, activiteiten en locaties worden geïnventariseerd en in categorieën ingedeeld op basis van een risicoanalyse en -evaluatie.

#### 3.2 Preventieprogramma

- Er is een preventieprogramma ontwikkeld om:
  - de beschadiging van het leefmilieu door de huidige activiteiten te voorkomen; bv.
    - ✓ introductie van processen voor vervanging of reductie van de uitstoot van schadelijke stoffen;
    - ✓ ontwikkeling van recyclageprogramma's;
    - ✓ behandeling, opslag, gebruik en verwijdering van schadelijke stoffen enz.;
  - de beschadiging van het leefmilieu door toekomstige activiteiten te verminderen; bv.
    - ✓ bevordering van praktijken en aankoop van materieel dat een beperkt risico inhoudt voor het leefmilieu (op basis van een levenscyclusanalyse en op basis van de afweging van belangen, vereisten en beperkingen);
    - ✓ procedures die de milieukosten evalueren bij de voorbereiding van aankoopbeslissingen of de ontwikkeling van activiteitenprogramma's;
    - ✓ procedures voor milieueffectenrapportering enz.
- Prioriteiten worden gesteld op basis van wettelijke verplichtingen, risicoanalyses, ecologische return on investment enz.

### 3.3 Richtlijnen en kwaliteitscriteria

- Er zijn gedetailleerde beschrijvende procedures en richtlijnen en handleidingen uitgewerkt met als doel nieuwe bodemverontreiniging te voorkomen of te beperken. Ze bepalen duidelijk de doelstellingen, de strategie en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het programma. Ze beschrijven de budgettaire procedures, de prioriteiten, de frequentie en de formats van de vereiste rapporteringen.
- Op basis van de indeling van de sites in categorieën worden periodieke controles uitgevoerd met het oog op de kwaliteitsbewaking van de bodem (die moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen).
- Er bestaan procedures en richtlijnen voor noodgevallen op risicovolle sites.

### 3.4 Handhaving en toezicht

- Het toezicht waarborgt dat de preventiemaatregelen op een kwaliteitsvolle manier worden uitgevoerd. Dit impliceert een toezicht op enerzijds het systeem en anderzijds op de uitvoering van de maatregelen zelf. Dit geldt voor alle militaire terreinen, met inbegrip van die welke in concessie worden gegeven of worden verhuurd.
- Door middel van een auditprogramma en gerichte inspecties wordt nagegaan of de strategie, de richtlijnen en handleidingen worden opgevolgd, of ze worden geëvalueerd, of daarover wordt gerapporteerd en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn.

## 4 Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

### 4.1 Inzicht in de problematiek

- De vermoede en de bekende vervuilde terreinen zijn volledig en actueel geïnventariseerd.
- De aard en ernst van de vervuiling worden bepaald aan de hand van een onderzoek (beperkte en uitgebreide meting van de effectieve vervuiling) en risicoanalyse.

### 4.2 Bodemsaneringsprogramma

- Het bodembeleid stelt prioriteiten voor bodemsanering (onderzoek en sanering) vast op basis van een risicobeoordeling. De criteria zijn duidelijk omschreven en gedefinieerd. Daartoe zijn de gebruikte begrippen eenduidig gedefinieerd (bv. verontreiniging, risico, ernst, spoedeisend, bedreigend enz.);
- De prioriteiten voor bodemsanering worden zo concreet mogelijk uitgewerkt in een realistische planning (met samenhang tussen het aantal saneringen, de kostprijs en de duur).
- In de voorbereidingsfase worden per dossier tussendoelen voor de onderzoeks- en saneringsoperatie geformuleerd en een tijdplanning voor het onderzoek, de opmaak van een saneringsplan en de uitvoering van de saneringswerken opgesteld. De gegevens over de uitgangssituatie (uitgebreidheid en type van verontreiniging, risico voor gezondheid en leefmilieu) moeten juist en volledig zijn. De haalbaarheid van de gekozen oplossingsrichting en de daaraan verbonden kosten (per jaar en in de totaliteit) wordt vooraf voldoende worden onderzocht.
- In de uitvoeringsfase wordt het dossier of het saneringsprogramma aangepast op basis van aanvullende informatie over de site, de beschikbare technologieën, de tijdsplanning en de kosten.

### 4.3 Middelen

- Het bodemsaneringsprogramma heeft een uitgewerkte, sluitende kwantitatieve financiële onderbouwing. Het aantal te saneren locaties is geraamd, met de daaraan verbonden kosten. Bekend moeten zijn:
  - het aantal verdachte locaties die op militaire terreinen aanwezig zijn (het volledige beeld en overzicht van de verontreinigde terreinen is nodig);
  - de aard en de omvang van de verontreiniging (alleen met ramingen die gerelateerd zijn aan de goedgekeurde saneringscriteria kan een adequate planning voor de bodemsaneringsoperatie worden opgesteld);
  - de financiële planning van de projecten;
  - de inschatting van de kosten.

De onderzoeks- en saneringsbudgetten sluiten op elkaar aan. Verschillende instrumenten voor kostenbeheersing worden ingezet, bv. scenarioberekeningen, ontwikkeling van een kostennorm, procedure aanbesteding, enz.

#### ***4.4 Kwaliteitsbewaking en toezicht***

- Er zijn richtlijnen die de taken en verantwoordelijkheden van de RCI's bij de identificatie en sanering van de bodem vastleggen.
  - Het saneringsplan (de onderbouwing en de afweging van de saneringsvarianten), de controle op de locatie en het evaluatierapport (met eventuele verklaring van kostenoverschrijding) geven voldoende inzicht in de kwaliteit van de uitgevoerde sanering.
  - Toereikende kwaliteitswaarborgende maatregelen worden genomen, bv. inzake de onafhankelijkheid van de uitvoerder en de evaluator van de bodemsanering.
  - Door middel van een auditprogramma en gerichte inspecties wordt nagegaan of de strategie, de richtlijnen en handleidingen worden opgevolgd, of zij worden geëvalueerd, of daarover wordt gerapporteerd en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn.
-

## **Bijlage 2**

### **Onderzoeksmethoden**

---

#### **1 Literatuurstudie**

De audit steunt op een uitvoerige literatuurstudie van het bodembeheer, in het bijzonder het bodembeheer door Defensie. Daarnaast werd nagegaan hoe het bodembeheer in andere landen wordt aangepakt.

#### **2 Analyse van documenten**

Volgende (types) documenten werden benut:

- De milieubeleidsnota van Defensie en de daaruit voortvloeiende en ermee samenhangende documenten werden geanalyseerd vanuit beleidsmatig en strategisch oogpunt.
- Begrotingsdocumenten en extracomptabele documenten werden benut voor de financiële aspecten van het bodembeheer.
- De werking van de betrokken stafdepartementen en algemene directies en de processen en procedures m.b.t. het bodembeheer werden in kaart gebracht via een inventarisatie en analyse van beheersdocumenten.
- De meetgegevens en het meetsysteem, de interne en externe informatie-doorstroming met betrekking tot de planopmaak, de beleidsuitvoering en -opvolging via nota's, jaarverslagen en rapporten werden geanalyseerd.

#### **3 Vragenlijsten**

Er werden vragenlijsten gestuurd naar de bij het bodembeheer betrokken diensten van Defensie.

#### **4 Interviews**

De antwoorden op de vragenlijst en de eerste analyseresultaten werden besproken met de betrokken personeelsleden en met de beleidscel van de minister. Van deze besprekingen werden syntheseverslagen opgesteld die ter validatie aan de geïnterviewden werden voorgelegd.

#### **5 Dossiernazicht**

Een selectie bodemsaneringdossiers is onderzocht om inzicht te krijgen in de toepassing van de procedures. Twintig lopende en zestien afgesloten dossiers werden onderzocht. Daarnaast werden zeven dossiers 'periodieke controle' in het Vlaamse Gewest geanalyseerd. En tot slot werden vierentwintig concessie dossiers gecontroleerd.

### Bijlage 3

## Gewestelijke wetgeving en de bevoegde overheden

---

*Gewestelijke milieuwetgeving over bodembeheer:*

- Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering in het Vlaamse Gewest met uitvoeringsbesluit Vlarebo
- Decreet van 1 april 2004 betreffende de sanering van verontreinigde bodems en te herontwikkelen bedrijfsruimten in het Waalse gewest (nog geen uitvoeringsbesluiten)
- Ordonnantie van 13 mei 2004 betreffende het beheer van verontreinigde bodems in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (nog geen uitvoeringsbesluiten)

*Bevoegde gewestelijke overheden:*

- Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) voor het Vlaamse Gewest
- Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM – IBGE) voor het Brussels Hoofdstedelijk gewest
- Office régional wallon des déchets (ORWD) en de milieu-inspectie (DPE) voor het Waals gewest

*Gebruikte terminologie*

Vlaamse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Région de Bruxelles-Capitale	Région Wallone
Oriënterend bodemonderzoek	Verkennend bodemonderzoek	Etude prospective/ Reconnaissance de l'état du sol	Etude d'orientation
Beschrijvend bodemonderzoek	Risicostudie	Etude détaillée/Etude de risque	Etude de risque/Etude de caractérisation de la pollution
Bodemsanerings-project	Bodemsanerings-voorstel	Etude d'assainissement/ projet d'assainissement du sol	Projet de assainissement

## Bijlage 4

### Criteria voor de uitvoering van types bodemonderzoeken

Categorie	Voorwaarden	Type onderzoek
Nieuwe verontreiniging door incident	Op militair terrein en geen gevaar voor: – verspreiding verontreiniging buiten militair terrein – verontreiniging grondwater	beperkt
	Op militair terrein en gevaar voor: – verspreiding verontreiniging buiten militair terrein – verontreiniging grondwater	conform
	Buiten militair terrein	conform
Vervreemding/onteigening	geen	conform
Grondverzet	Op militair terrein	Technisch rapport conform voorschriften van de gewestelijke overheid
Historische verontreiniging	Geen gevaar voor: – verspreiding verontreiniging buiten militair terrein – verontreiniging grondwater	beperkt
	Wel gevaar voor: – verspreiding verontreiniging buiten militair terrein – verontreiniging grondwater	conform
Periodieke controle	Rapportering aan gewestelijke overheid	conform
	Geen rapportering	beperkt

## Bijlage 5

### Officieuze selectiecriteria voor bodemsanering

Risicoklasse verontreiniging	Gebruik terrein	Implicaties voor sanering
Ontoelaatbaar risico (klasse 1)	Huidig gebruik	Noodzaak en urgentie vallen in de hoogste klasse: sanering zonder uitstel
	Toekomstig gebruik	Noodzaak tot sanering, start afhankelijk van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het tijdstip van optreden van de toekomstige risico's;</li> <li>– de beschikbare financiële middelen;</li> <li>– de prioriteit in de besteding van de financiële middelen;</li> <li>– de inpassing in de geplande activiteiten van nieuwbouw of renovatie</li> </ul>
Toelaatbaar risico, maar niet verwaarloosbaar (klasse 2)	Huidig en toekomstig gebruik	Noodzaak tot sanering, start afhankelijk van: <ul style="list-style-type: none"> <li>– het tijdstip van optreden van de toekomstige risico's;</li> <li>– de beschikbare financiële middelen;</li> <li>– de prioriteit in de besteding van de financiële middelen;</li> <li>– de inpassing in de geplande activiteiten van nieuwbouw of renovatie</li> </ul>
Verwaarloosbaar risico: de verontreiniging is zo gering, of inert aanwezig, dat er geen risico's optreden (klasse 3)	Huidig en toekomstig gebruik	Noodzaak en urgentie vallen in de laagste klasse: geen sanering

**Bijlage 6**  
**Overzicht 10 belangrijkste verontreinigde militaire terreinen op basis van de (geraamde) uitgaven**

Nr.	Locatie	Terrein	Aard van de verontreiniging (1)		Fase	Gemaakte kosten (x1000€ incl. btw)	Saneringsplichtig	Raming saneringskost (x1000€ incl. btw)	Raming betreft fase	Opmerkingen
			H	B GW						
1	ANTWERPEN	Oud Militair Hospitaal en Log C2		B GW	gechloroerde KWS	554,00	Neen, aansprakelijk	1624,00	BSW	Prefinanciering door stad ANTWERPEN
2	Sint- TRUIDEN – BRUSTEM	Vliegbasis	H	B GW	PAK's BETX	300,00	Neen, aansprakelijk	1800,00	BSP+BSW	
3	LEOPOLDSBURG	Pol Noord	G	B GW	PAK's BETX	125,00	Ja	240,00	BSP+BSW	
4	LEOPOLDSBURG	Pol Zuid	G	B GW	PAK's BETX	200,00	Ja	150,00	BSW	
5	ANTWERPEN – LILLO	pijpleiding 4(BE) PIDiv	N	B GW	PAK's BETX	120,00	Ja	1000,00	BSP+BSW	In aanvraag NATO
6	PEER - WYCHMAAL	Crash F16	N	B	PAK's	86,76	Ja	afgesloten	BSW	
7	SJUSELE		H	B GW	ZM	350,00	Ja	1752,00	BSP+BSW	Langdurige sanering
8	ZEEBRUGGE	MBZ	H	B GW	PAK's BETX	86,55	Ja	850,00	BBO+BSP+BSW	In aanvraag OVAM
9	Sint- TRUIDEN – BEVINGEN		H	B	ZM	24,75	Ja	100,00	BBO+BSP+BSW	
10	KOKSIJDE	Vliegbasis	N	GW	PAK's BETX	15,00	Ja	15,00	BSW	
	<b>Totaal</b>					1.862,06		7.531		



H	historische verontreiniging
N	nieuwe verontreiniging
G	gemengde verontreiniging
B	verontreiniging in grond
GW	verontreiniging in grondwater
PAKs BETX	polyaromatische koolwaterstoffen – Benzeen, toluen, ethylbenzeen en xyleen
ZM	zware metalen

**(1) Aard van de verontreiniging**

**Bijlage 7**  
**Antwoord van de minister**

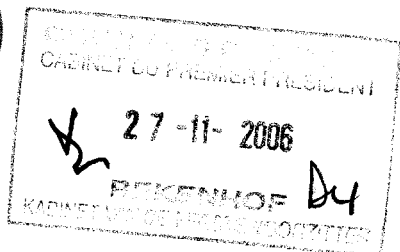
DEFENSIE

22 NOV. 2006

*Ref: MLV/ATSS/EP/06-017668*



DE MINISTER



Aan de Heer F. VANSTAPEL  
Eerste Voorzitter van het Rekenhof

Regentschapstraat 2  
1000 BRUSSEL

**ONDERWERP: Audit van het bodembeheer door Defensie**

U.Ref. : A4.3.087.211B3 van 4 oktober 2006

O.Ref. : MLV SAT5/EP/06-015475 van 11 oktober 2006

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Uw brief van 4 oktober laatstleden met in bijlage het ontwerpverslag 'Audit van het bodembeheer door Defensie. Preventie en sanering van bodemverontreiniging door het ministerie van Landsverdediging' heeft mijn volle aandacht weerhouden.

Bij nazicht van dit ontwerpverslag blijkt dat grotendeels rekening werd gehouden met de bemerkingen die de Chef Defensie, Generaal A. VAN DAELE, in zijn schrijven van 28 augustus laatstleden, formuleerde. Desalniettemin wens ik toch uw aandacht te vestigen op enkele ontoereikend uitgevoerde wijzigingen waarvan een overzicht in bijlage.

De conclusies in dit ontwerpverslag geven in het algemeen een correct beeld van het door Defensie gevoerde milieubeleid en bodembeheer.

De verhouding tussen de militaire wetgeving en de gewestelijke milieuregelgeving, evenals de planmatige aanpak, is inderdaad nog niet optimaal uitgewerkt. Toch werden, weliswaar via een eerder pragmatische aanpak en in functie van de budgettaire mogelijkheden, al heel wat inspanningen geleverd met betrekking tot het beheersen van bodemverontreiniging op militair terrein.

De implementatie van een milieuzorgsysteem en vergunningssysteem binnen een redelijke termijn moet het de milieucoördinatoren binnen Defensie mogelijk maken om de toepassing van richtlijnen beter op te volgen, een toetsingskader uit te werken en de kwaliteit van de controle te bewaken en waar nodig te verbeteren.

.be

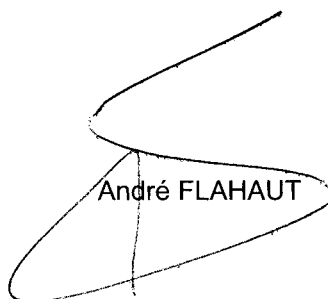
BELGIQUE – BELGIË – BELGIEN – BELGIUM

Tél. 02/550 28 11 – Fax : 02/550 29 19 – Email : [cabinet@mod.mil.be](mailto:cabinet@mod.mil.be) – WEB : <http://mod.fgov.be/>

Een grondige inventarisatie van de risicoactiviteiten die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken, moet bijdragen tot een betere planmatige aanpak. Inmiddels werden door mijn diensten de eerste stappen tot verbetering ondernomen door ondermeer de informatie-uitwisseling tussen de Regionale Centra voor Infrastructuur en de milieucoördinatoren structureel te bevorderen in plaats van ad hoc te benaderen. De toegevoegde waarde van deze inventarisatie zal ondermeer de mogelijkheid bieden om het onderzoek naar het milieupassief zowel kwalitatief als kwantitatief af te bakenen.

De aanbevelingen in dit verslag zullen als basis worden gebruikt voor het verder uitbouwen van het milieubeleid en bodembeheer binnen Defensie.

Met hoogachting,



André FLAHAUT

.be

BELGIQUE – BELGIË – BELGIEN – BELGIUM

---

Tél. 02/550 28 11 – Fax : 02/550 29 19 – Email : [cabinet@mod.mil.be](mailto:cabinet@mod.mil.be) – WEB : <http://mod.fgov.be/>

---

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

*Il existe aussi une version française de ce rapport.*

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2007/1128/03
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	<a href="http://www.rekenhof.be">www.rekenhof.be</a>