

Art. 20. Le présent arrêté s'applique aux demandes de permis introduites à partir de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 21. Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au *Moniteur belge*.

Art. 22. Le ministre flamand qui a l'environnement, l'aménagement du territoire et la nature dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Bruxelles, le 12 mai 2023.

Le ministre-président du Gouvernement flamand,

J. JAMBON

La ministre flamande de la Justice et du Maintien,
de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Énergie et du Tourisme,

Z. DEMIR

VLAAMSE OVERHEID

[C – 2023/44423]

7 JULI 2023. — Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium van artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet voor PFAS-houdende bodem

VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

1. ALGEMENE TOELICHTING

A. Problematiek van de PFAS-verontreinigingen

PFAS is een zogenaamde "emergende contaminant". PFAS of 'poly- en perfluoralkylverbindingen' zijn persistent, bio-accumulerend en mobiel. Die combinatie zorgt ervoor dat de stoffen slecht afbreken in het milieu, zich opstapelen in de mens, maar ook in de bodem en het grond- en oppervlaktewater én dat ze over grote afstanden kunnen getransporteerd worden. Daarom moet ook al bij lage dosissen de verspreiding beperkt worden.

Het wetenschappelijk onderzoek rond PFAS is in evolutie. De OVAM publiceerde op 4 april 2022 een rapport "Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en voor PFAS in grondwater". Dat rapport reikt aan de bodemsaneringsdeskundigen richtinggevende toetsingswaarden voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële in kader van grondverzet en voor de beoordeling van het criterium 'duidelijke aanwijzingen voor ernstige bodemverontreiniging' in kader van bodemonderzoeken met vaststelling van bodemverontreiniging met PFAS.

Echter, blijkt in de praktijk (bedrijven, burgers,...) een roep naar meer rechtszekerheid te bestaan. Vanuit de beroepsgroepen zoals de bodemsaneringsdeskundigen en bodembeheerorganisaties worden bindende normen gevraagd. Ook vanuit de overheid zoals het Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken werd aangegeven dat er dringend nood is aan een duidelijk en rechtszeker juridisch kader. Daarbij wordt verwezen naar de belangrijke impact op infrastructuurprojecten van de uitvoerende entiteiten van het Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) die recente ontwikkelingen inzake de PFAS-problematiek hebben. Daarbij wordt ook verwezen naar de gevolgen voor de praktijk van het eerste en tweede UDN arrest van de Raad van State van respectievelijk 29 december 2021 en 19 april 2022 (met betrekking tot de Oosterweel werken). Een bindend handelingskader is ook in het algemeen belang vereist, om het leefmilieu te beschermen en om de gehele bouwsector onder meer ten behoeve van openbare infrastructuurprojecten meer zekerheid te bieden. Daarnaast is op basis van de huidige stand van de wetenschappelijke kennis reeds een aanpassing (verstrenging) van de toetsingswaarden uit het voorjaar 2022 vereist. Het tijdelijk handelingskader wordt ook aangevuld met een toetsingscriteria voor bouwkundig bodemgebruik.

B. Doelstelling Tijdelijk Handelingskader

Met het voorliggend besluit reikt de Vlaamse regering een tijdelijk handelingskader aan voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële in kader van grondverzet (o.m. bij het opmaak en beoordeling van technische verslagen en de aanvragen tot grondverzettoelating), evenals een tijdelijk handelingskader voor de beoordeling van het saneringscriterium "duidelijke aanwijzing van ernstige bodemverontreiniging" (artikel 19, § 1, Bodemdecreet) in het kader van bodemonderzoeken (oriënterend en verkennend bodemonderzoek) met vaststelling van PFAS-verontreiniging.

In functie van de door de Vlaamse regering uit te voeren evaluaties van de ingevoerde waarden en het potentieel wetenschappelijk voortschrijdend inzicht, wordt op basis van het voorzorgsbeginsel en de huidige wetenschappelijke stand van zaken met voorliggend besluit een tijdelijk handelingskader met specifieke toetsings- en streefwaarden ingevoerd. Het gaat om een op zichzelf staand tijdelijk handelingskader specifiek voor verontreinigingen met PFAS, die een niet-genormeerde parameter blijft. Voor deze werkwijze wordt gekozen omwille van de snelle wetenschappelijke evoluties rond PFAS. Die aanpak wordt ook door het VITO onderschreven. Bij het opstellen van het tijdelijk handelingskader werd de methodiek van het VLAREBO zo veel als mogelijk gevolgd. Naast deze specifieke toetsingswaarden blijven uiteraard de procedures zoals bepaald in het Bodemdecreet en het VLAREBO van toepassing.

Uit een vergelijking met de toetsingswaarden die voor PFAS in Nederland werden aangenomen, blijkt dat de toetsingswaarden uit dit besluit op verschillende punten strenger zijn dan de Nederlandse toetsingswaarden.

C. Toetsing aan het *standstill*-beginsel en het gelijkheidsbeginsel

Artikel 23 van de Grondwet bevat volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Opdat er van een schending van het *standstill*-beginsel sprake zou kunnen zijn, moet de toestand die ontstaat ten gevolge van een aangevochten bepaling, een achteruitgang inhouden ten opzichte van de voordien bestaande toestand.

Er is met de invoering van het tijdelijk handelingskader duidelijk geen sprake van een achteruitgang van het beschermingsniveau, en al zeker niet van een aanzienlijke achteruitgang.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (en trouwens ook de adviespraktijk van de Raad van State in het kader van advies op decreten en uitvoeringsbesluiten) bevestigt dat het recht op bescherming van een gezond leefmilieu dat vervat zit in artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet onder meer een standstill-verplichting omvat. Deze verplichting houdt in dat de bevoegde wetgever het bestaande beschermingsniveau niet aanzienlijk mag verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan. Het Grondwettelijk Hof verwoordt die standstill-verplichting doorgaans als volgt in meerdere uitspraken:

“Artikel 23 van de Grondwet impliceert een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.

De standstill-verplichting die artikel 23 van de Grondwet impliceert, is dus niet absoluut. Het Grondwettelijk Hof stelt enkel een schending van die verplichting vast indien de wetgever het bestaande beschermingsniveau (1) aanzienlijk vermindert en (2) die vermindering niet evenredig is ten opzichte van een legitieme doelstelling van algemeen belang.

Er worden door het voorliggend besluit geen waarden vrij gebruik als vermeld in bijlage V van het VLAREBO-besluit, waarden voor het gebruik van uitgegraven bodem als bouwkundig bodemgebruik of in vormvast product als vermeld in bijlage VI van het VLAREBO-besluit, of bodemsaneringsnormen als vermeld in bijlage IV van het VLAREBO-besluit in het leven geroepen.

PFAS blijft bijgevolg een niet-genormeerde parameter. Dat wil zeggen dat voor grondverzet de beoordelingen zoals bepaald in artikel 161, § 2, artikel 164, 2° en artikel 168, § 3 van het VLAREBO nog steeds uitgevoerd moeten worden, meer bepaald dat het gebruik van de bodematerialen in het kader van grondverzet geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt en dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert. Die beoordeling zal voor PFAS-verontreinigingen worden uitgevoerd door middel van de toepassing van de toetsingswaarden uit het tijdelijk handelingskader van dit besluit. Uit de praktijk blijkt immers dat het aanreiken van toetsingswaarden noodzakelijk is om de beoordelingen uit het VLAREBO voor PFAS-verontreinigingen te kunnen uitvoeren. Voor de beoordeling overeenkomstig het VLAREBO worden dus aan de bodemsaneringsdeskundigen, de bodembeheerorganisaties en de OVAM toetsingswaarden aangereikt, die zij bij die beoordeling dienen toe te passen.

De toetsingswaarden uit het tijdelijk handelingskader werden bovendien op wetenschappelijke wijze onderzocht en onderbouwd. Daarbij werd ook het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) betrokken, onder meer via de deelname van leden van het RIVM in het werk van de Commissie Sanering en Grondverzet. Op de vraag voor een extra review van deze toetsingswaarden werd vanuit RIVM verwezen naar hun participatie als lid van de Commissie Sanering en Grondverzet.

Het gebruik van deze waarden leidt ertoe dat het gezond leefmilieu wordt gevrijwaard.

Zie onder meer de volgende studies:

- ‘Afleiden van streefwaarden voor perfluorverbindingen en enkele andere emerging contaminants’ van 5 maart 2021 van VITO in opdracht van de OVAM. VITO heeft in opdracht van de OVAM toetsingswaarden voor de ‘waarde vrij gebruik/richtwaarde’ afgeleid, waarbij rekening is gehouden met de achtergrondconcentraties (streefwaarden) en de voorgestelde bodemsaneringsnormen (toetsingswaarden). De afleiding is beschreven in ‘Normeringskader’ PFAS-ontwerp. Onderbouwing van de streefwaarden, richtwaarden, waarden voor vrij gebruik van bodem en bodemsaneringsnormen’ (Touchant et al., 2021).

- Tweede tussentijds rapport van de opdrachthouder, aangesteld door de Vlaamse Regering, voor de aanpak van de PFAS-problematiek van 25 maart 2022.

- Eindrapport van de opdrachthouder, aangesteld door de Vlaamse Regering, voor de aanpak van de PFAS-problematiek, Vlaamse Regering dd 16 december 2022

- ‘Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en voor PFS in grondwater aanvulling bij basisinformatie voor risico-evaluaties’ van 4 april 2022, opgemaakt in opdracht van de OVAM.

- ‘Bindend normenkader voor PFOS en PFOA’, Studie van 5 oktober 2022 uitgevoerd door het VITO in opdracht van de OVAM en het kabinet van minister Demir.

- ‘Voorstel Normenkader PFAS’, rapport van Opdrachthouder Karl Vrancken van 17 oktober 2022.

Vanaf 2019 werd een specifiek PFAS-actieplan voor Vlaanderen opgemaakt, met medewerking van diverse experts van het beleidsdomein omgeving en het Agentschap Zorg en Gezondheid (AZG). De noodzaak om dit geheel aan acties uit te werken, bleek in eerste instantie uit de resultaten van de eigen Vlaamse biomonitoring en de toenemende inzichten inzake de zorgwekkende gevolgen van deze stoffen en de persistente verontreiniging die erdoor werd en nog wordt veroorzaakt. Acties rond biomonitoring en bodembeleid waren bij aanvang van dit plan het meest verregaand en het meest concreet. Ingevolge het losbarsten van de acute PFAS-crisis in juni 2021 zijn een aantal aspecten van het plan in een stroomversnelling gekomen met de aanstelling van een PFAS-opdrachthouder (Karl Vrancken) door de Vlaamse Regering voor de coördinatie van de aanpak van de PFAS-problematiek en in dat kader de versnelling van de wetenschappelijke kennisopbouw en -uitwisseling rond PFAS met het oog op een beter onderbouwde en sterkere aanpak van deze persistente chemicaliën in Vlaanderen, in het bijzonder PFOS en PFOA. Zo werd onder meer een studie uitgevoerd ter bepaling van de streefwaarden (achtergrondconcentraties in Vlaanderen) voor PFOS en PFOA in het vaste deel van de aarde.

Op basis van de groeiende wetenschappelijke kennis, de aanvullende informatie die in het kader van de expertenwerkgroep is verzameld, is in het kader van de PFAS-opdracht van de PFAS-opdrachthouder een wetenschappelijk onderbouwd handelingskader uitgewerkt met toetsingswaarden voor het gebruik van PFAS-houdende bodematerialen en voor de beoordeling van PFAS-bodemverontreiniging. Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze voor de afleiding van het normenkader is gegeven in het wetenschappelijk achtergronddocument ‘Bindend normenkader voor PFOS en PFOA’, opgemaakt door het VITO op 5 oktober 2022 in opdracht van de OVAM en de Vlaamse Regering.

De vraag bestaat vanuit de maatschappelijke actoren die met PFAS-verontreiniging in bodem, grondwater of bodematerialen worden geconfronteerd om een kader aan te reiken wat de nodige rechtszekerheid biedt en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen vastlegt, en dus om het uitgewerkte PFAS-handelingskader wettelijk te verankeren. De Vlaamse Regering opteert ervoor om het handelingskader met toetsingswaarden in een apart besluit te verankeren, en dus niet in het VLAREBO-besluit via de vastlegging van de toetsingswaarden als waarde voor vrij gebruik (bijlage V VLAREBO-besluit) en bodemsaneringsnorm (bijlage IV VLAREBO-besluit). De wetenschappelijke en technische kennis rond de parametergroep van de PFAS is immers nog verder in ontwikkeling en kan leiden tot bijkomende inzichten, in het bijzonder rond de toxiciteit van PFAS, zowel voor de mens (humaantoxicologie) als voor het milieu (ecotoxicologie) met eventuele doorvergiftiging, het gedrag van PFAS-verontreinigingen in bodem en grondwater, de overdracht van PFAS vanuit het milieu naar de mens, de blootstellingswegen voor mens en milieu aan PFAS, de uitdagingen tot monsternamen en analyse van PFAS tot op het niveau van µg en ng. Vandaar dat het gaat om een tijdelijk handelingskader dat in voorkomend geval herzien zal worden naar aanleiding van de evaluatie van het tijdelijk handelingskader dat is voorzien in het ontwerp van besluit.

Voor bodemmateriële met aanwezigheid van verontreinigende stoffen waarvoor in het VLAREBO-besluit (bijlage V en IV) geen waarde voor vrij gebruik en bodemsaneringsnorm zijn vastgesteld (de zogenaamde niet-genormeerde parameters) voorziet de grondverzetregeling van het VLAREBO-besluit voor het gebruik ervan als bodem, als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product (artikel 161, § 2, artikel 164, 2° en artikel 168, § 3 van het VLAREBO) in kwalitatieve voorwaarden die de erkende bodemsaneringsdeskundige in het kader van het technisch verslag moet toetsen.

Voor het algemeen gebruik als bodem dient de bodemsaneringsdeskundige voor bodemmateriële die niet-genormeerde parameters bevatten de toets uit te voeren zoals voorzien in artikel 161, §§ 2 en 3 van het VLAREBO:

- het gebruik van de bodemmateriële veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op.

Aangezien PFOS en PFOA niet-genormeerde parameters zijn (i.e. geen waarde voor vrij gebruik en bodemsaneringsnorm in bijlage V en bijlage IV van het VLAREBO-besluit vastgelegd), moeten in de huidige grondverzetregeling de voormelde kwalitatieve voorwaarden ook worden toegepast voor het gebruik van bodemmateriële met aanwezigheid van concentraties van PFOS en PFOA.

Maar in tegenstelling tot andere niet-genormeerde parameters is er voor PFOS, PFOA en som van PFAS op basis van verregaand wetenschappelijk onderzoek (zie hoger) met het handelingskader voor PFAS-houdende bodemmateriële (normenkader met toetsingswaarden) een concrete invulling gegeven aan de hogervermelde kwalitatieve voorwaarden uit het VLAREBO (geen bijkomende verontreiniging van het grondwater; geen bijkomend risico door mogelijke blootstelling, standstill). De systematiek uit het VLAREBO wordt aldus niet verlaten, maar op wetenschappelijk onderbouwde wijze concreet ingevuld. Het tijdelijk handelingskader voor PFAS voorziet dus op dat vlak in een specificering/concretisering van de reeds bestaande regels voor grondverzet uit het VLAREBO, en zoals van toepassing op de niet-genormeerde parameters. Die toetsingswaarden zijn gelijk aan wat volgens dat wetenschappelijk vereist is om potentiële schade aan mens en gezondheid te vermijden, en beantwoorden bijgevolg aan het voorzorgsbeginsel.

De voormelde toetsingswaarden zijn gelet op de in evolutie zijnde technische en wetenschappelijke kennis nog niet in die mate gevestigd dat ze in deze fase definitief in het VLAREBO als waarde voor vrij gebruik en bodemsaneringsnorm worden vastgelegd. Het gaat om een tijdelijk handelingskader dat naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie nog kan worden bijgestuurd. Vandaar de optie van de Vlaamse Regering om het handelingskader in een apart besluit op te nemen en niet te verankeren in het VLAREBO-besluit.

Het tijdelijk handelingskader zorgt aldus voor rechtszekerheid voor bodemsaneringsdeskundigen, bodembeheerorganisaties en burgers. Die laatste hebben immers de garantie dat boven de toetsingswaarden uit het tijdelijk handelingskader geen vrij gebruik van uitgegraven bodemmateriële kan plaatsvinden. Dat is volgens de huidige regeling uit het VLAREBO immers niet uitgesloten.

Gelet op de bijzondere eigenschappen van de PFAS-verontreiniging is deze regeling ten opzichte van andere niet-genormeerde parameters pertinent en redelijk verantwoord.

D. Plan-MER en passende beoordeling

Gelet op het reeds verricht wetenschappelijk onderzoek en de rapportages die daarover werden opgesteld werd overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis DABM veiligheidshalve een MER-ontheffing aangevraagd. Op 25 januari 2023 besliste het Team MER tot ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een plan-MER voor het voorontwerp van besluit tijdelijk handelingskader PFAS. Het Team MER oordeelde dat de rapportages, studies en beoordeling die gebruikt werden om te komen tot het hiervoor vermelde besluit een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie bevatten van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu en dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4 § 2 van het DABM.

In het kader van het verzoek en de beslissing tot plan-MER-ontheffing voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd beoordeeld of een passende beoordeling noodzakelijk is, overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis DABM *juncto* artikel 4.2.1, tweede lid DABM.

In het kader van de ontheffingsprocedure heeft het Agentschap Natuur en Bos in zijn gunstig advies van 12 januari 2023 aangegeven dat de mogelijke effecten op Speciale Beschermingszones niet verder in een passende beoordeling moet worden onderzocht en dat er geen onvermijdbare en onherstelbare schade te verwachten op de natuurwaarden in het VEN-gebied zal optreden.

De toepassing van het tijdelijk handelingskader zal immers geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen veroorzaken.

Dat blijkt uit het onderzoek naar ecotoxicologische risico's bij toepassing van het handelingskader zoals deel heeft uitgemakt van het wetenschappelijk onderzoek dat aan de grondslag van het handelingskader ligt.

Daarbij werden de ecotoxicologische grenswaarden van RIVM (2019) gehanteerd.

In dit kader zijn 3 waarden beschikbaar:

- Een waarde rekening houdend met bio-accumulatie beschikbaar (accumulatie naar hogere trofische niveaus);
- Waardes voor directe ecologische risico's, hiervoor zijn er 2 grenswaarden beschikbaar:
 - 'the Serious Risk to the soil ecosystem' (SReco soil) is de concentratie waarbij schadelijke effecten op het bodemecosysteem waarschijnlijk optreden;
 - de 'Maximum Permissible Risk for the ecosystem' (MTReco) is de concentratie waaronder geen negatieve effecten op het bodemecosysteem verwacht worden.

In de aanvraag tot plan-MER-ontheffing werd verder toegelicht op welke wijze de toetsingswaarden werden vastgesteld rekening houdende met de vereiste grenzen om ecotoxicologische risico's te vermijden.

Bij het afleiden van de bodemsaneringsnormen voor het vaste deel van de aarde wordt rekening gehouden met zowel humaan-toxicologische als ecotoxicologische risico's. De strengste waarde van de twee wordt gekozen als toetsingswaarde. Op deze wijze (het kiezen van de strengste) wordt dus voldaan aan zowel humaan-toxicologische grenswaarden als ecotoxicologische grenswaarden. Er wordt standaard geen rekening gehouden met verspreidingsrisico's zoals uitloging naar en verspreiding via grondwater. Er wordt namelijk voorzien in specifieke grondwaternormen. Als bodemsaneringsnorm voor grondwater, wordt een limiet voor drinkwater gehanteerd.

Bij de afleiding van de waarde voor vrij gebruik van bodem/richtwaarde wordt er indien mogelijk rekening gehouden met uitloging, maar er dient tevens een voldoende groot verschil te zijn tussen de streefwaarde, de waarde voor vrij gebruik en de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype II. Door rekening te houden met de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype II wordt dus ook rekening gehouden met humaan-toxicologische en ecotoxicologische grenswaarden. Normering en beslissingssystematiek voor bouwkundig bodemgebruik is gebaseerd op uitloging. In deze toepassing is er namelijk geen direct contact met de grond en is dus uitloging het relevante (kritische) aspect'.

Aangezien de normen zo werden vormgegeven dat ecotoxicologische risico's worden vermeden, diende geen passende beoordeling te worden opgemaakt. Er bestaat immers geen risico op betekenisvolle effecten. Het uitgevoerde wetenschappelijk onderzoek kan daarbij als 'voortoets' gelden.

E. Overeenstemming met de Europese regelgeving – Artikel 6 Kaderrichtlijn Afvalstoffen

Bodemmaterialen ontstaan wanneer in Vlaanderen grond – dit kan wat betreft textuur zand, leem, klei, ... zijn – vrijkomt uit de bodem buiten een ontginningsgebied. De aannemerijsector is de belangrijkste producent van bodemmaterialen, en is ook de belangrijkste verbruiker. Meer dan negentig procent werd ingezet voor aanvullen en ophogen of in funderingslagen, meestal ter vervanging van fijnere zanden. Bagger- en ruimingspecie wordt bijna geheel (95%) ingezet door de aannemerij, voornamelijk ter vervanging van fijnere zanden

Het handelingskader van voorliggend besluit is een specifiek kader dat bijkomend van toepassing wordt gebracht op bodemmaterialen die verontreinigd zijn met de niet genormeerde parameter PFAS. Het specifiek kader geeft een wetenschappelijk onderbouwde getalmatige invulling van de volgende gebruiksvoorwaarden van de grondverzetregeling van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (o.a. artikel 164, 2°, a en b, artikel 168, § 3) voor de niet genormeerde parameter PFAS.

1° het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;

2° de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op.

Voor het overige blijven de bepalingen van de VLAREBO-grondverzetregeling integraal van toepassing op het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen met concentraties van PFOS, PFOA en PFAS.

De VLAREBO-grondverzetregeling bevat de minimale voorwaarden die vervuld moeten zijn om een bodemmateriaal overeenkomstig de geldende Europese regelgeving en het Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (Materialendecreet) te kunnen kwalificeren als een materiaal dat het einde van de afvalfase heeft bereikt.

De voorschriften voor het gebruik en de tracering van bodemmaterialen zijn zodanig vormgegeven dat wordt voldaan aan de eisen die gelden voor het omgaan met afvalstoffen. Het is tevens het afwegingskader voor het omslagpunt van afvalstoffen naar materialen. In de praktijk worden het toetsingskader voor bodem van het bodemdecreet toegepast om bodemmaterialen die qua aard en samenstelling vergelijkbaar zijn, te beschouwen als een materiaal dat het einde van de afvalfase heeft bereikt. De bodemmaterialen (einde-afval) blijven ook tijdens het transport en gedurende de tussentijdse opslag met het oog op het effectieve gebruik grondstoffen.

De opmaak van het technisch verslag en conformverklaring ervan wordt in die optiek gezien als behandeling voor recycling (nuttige toepassing).

Het gebruik van bodemmaterialen die terug grondstoffen zijn geworden, kan aan voorwaarden zijn verbonden. Dit heeft tot gevolg dat het materiaal terug een afvalstof kan worden indien de gebruiksvoorwaarden bij zijn toepassing niet worden nageleefd. Concreet betekent dit dat de toepassing van de bodemmaterialen op de eindbestemming moet voldoen aan de gebruiksvoorwaarden. Het traceerbaarheidssysteem van de grondverzetregeling is een kwaliteitszorgsysteem dat moet garanderen de bodemmaterialen op rechtmatige wijze worden gebruikt.

De bepalingen van het tijdelijk handelingskader en de VLAREBO-grondverzetregeling waarborgen dat het gebruik van de bodemmaterialen als bodem, bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product over het geheel genomen geen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid heeft. De procedure om aan te tonen dat het gebruik van de bodemmaterialen als bodem, bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product over het geheel genomen geen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid heeft is, uitgewerkt in de standaardprocedure voor de opmaak van het technisch verslag. Via de beoordeling van de conformiteit van het technisch verslag door de erkende bodembeheerorganisaties, de grondverzettoelating en de bodembeheerrapport wordt dit verder gewaarborgd.

F. Evaluatie tijdelijk handelingskader

In voorliggend besluit wordt een verplichting tot jaarlijkse evaluatie van de toetsingswaarden opgenomen. Indien uit nieuw wetenschappelijk onderzoek zou blijken dat de toetsingswaarden aangepast dienen te worden, zal de Vlaamse regering huidig tijdelijk handelingskader aanpassen in overeenstemming met de nieuwe wetenschappelijke inzichten.

Bij deze nieuwe inzichten wordt eveneens rekening gehouden met de wetenschappelijke kennis over andere PFAS-parameters, zoals de korte keten PFAS of de PFAS zoals vermeld in het EFSA-advies, nl. PFNA en PFHxS. Naast de kennis over individuele PFAS-parameters wordt verder onderzoek uitgevoerd over de effecten van een blootstelling aan verschillende PFAS-stoffen. De OVAM heeft hiervoor meerdere opdrachten gegeven aan VITO voor verder wetenschappelijk onderzoek. Bij de eerstkomende jaarlijkse evaluatie, die mag verwacht worden in de loop van 2024, mag gelet op de internationale ontwikkelingen rond kennis en ervaring met PFAS, worden verwacht dat heel wat materiaal zal voorliggen voor de evaluatie.

G. Consultatie en overleg

Op basis van het VITO-rapport werd op 6 oktober 2022 een discussienota voorgelegd aan verschillende stakeholders op Vlaams niveau. Het gaat om sectororganisaties en koepels van betrokken bedrijven en organisaties. Na input van de stakeholders werd een nieuw voorstel uitgewerkt door de opdrachthouder.

Daarnaast werden alle leden van de expertengroep PFAS onder leiding van de opdrachthouder Karl Vrancken op 24 augustus 2022 uitgenodigd om deel te nemen aan de opvolgingsvergaderingen van de VITO-studie. Die uitnodiging werd geformuleerd in de expertengroep van 24 augustus. Op 4 oktober 2022 werd het resultaat van de VITO-oefening voorgesteld aan de expertengroep met een vraag tot commentaar. Op 5 oktober 2022 werd de presentatie rondgestuurd met vraag voor opmerkingen.

De input van alle partijen werd verwerkt in een nieuw document van de opdrachthouder. Dit document diende als basis voor de juridische doorvertaling naar het voorstel dat voorgelegd wordt aan de Vlaamse Regering.

Over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd op 29 juni 2023 overleg gehouden met de andere gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Definities

Artikel 1

Dit artikel bevat een aantal definities om de leesbaarheid van het besluit te verhogen.

Hoofdstuk 2. Streefwaarden voor het vaste deel van de aarde

Artikel 2

De streefwaarden zijn opgenomen in het doelstellingenartikel, in artikel 3, § 3 van het Bodemdecreet. Deze bepaling luidt als volgt:

“§ 3. Het beleid inzake bodembescherming is erop gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft tot doel zoveel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt”.

De streefwaarden duiden met andere woorden aan welk niveau van verontreiniging aanvaardbaar is aangezien ze als normale achtergrondwaarde in de bodem kan worden teruggevonden. Zij werden vastgesteld op basis van objectieve metingen.

Ook de hier vastgestelde streefwaarden werden door het VITO vastgesteld ("Bindend normenkader voor PFOS en PFOA, Studie van 5 oktober 2022 uitgevoerd door het VITO in opdracht van de OVAM en het kabinet van minister Demir"). De streefwaarden uit het besluit zijn ook gelijkaardig aan de aanwezige objectief gemeten achtergrondwaarden voor PFAS in Nederland.

Hoofdstuk 3. Tijdelijk Handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen

Algemeen: wetshistoriek en doelstelling van de grondverzetregeling

Het decreet van 26 mei 1998 (1) voegde een artikel 48bis toe aan het Bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995. In artikel 48bis Bodemsaneringsdecreet gaf de decreetgever aan de Vlaamse Regering de opdracht om nadere regelen vast te stellen met betrekking tot het gebruik van uitgegraven bodem teneinde verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen, i.e. de grondverzetsregeling.

Bij de opheffing van het Bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995 en de vervanging ervan door het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 heeft de decreetgever die doelstelling van de grondverzetregeling ongewijzigd overgenomen in artikel 138, § 1 Bodemdecreet.

Bij wijzigingsdecreet van 28 maart 2014 (2) heeft de decreetgever het duurzame gebruik van uitgegraven bodem als alternatief voor het gebruik van primaire oppervlaktedelstoffen uitdrukkelijk opgenomen in het Bodemdecreet als bijkomende doelstelling van de grondverzetregeling in het bijzonder (art. 138, § 1) en van het bodembeleid in het algemeen (art. 3, § 4).

Naast het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging bij het gebruik van bodemmaterialen met concentraties aan verontreinigende stoffen en het bieden van een grotere bescherming en rechtszekerheid aan de ontvangers van bodemmaterialen, de aannemers en de vervoerders van bodemmaterialen is ook het zoveel als mogelijk stimuleren van het hergebruik van bodemmaterialen (principe van de circulariteit) met waarborg van een gezonde woon- en leefomgeving een belangrijke doelstelling van de grondverzetregeling. Daartoe voorziet de grondverzetregeling, onder meer:

- voorwaarden voor het hergebruik;
- verschillende toepassingsmogelijkheden van hergebruik (o.a. gebruik als bodem, als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product);
- een procedure voor onderzoek (technisch verslag, studie van ontvangende grond);
- de opvolging en de tracering van de grondstromen (traceerbaarheidsprocedure);
- de tussenkomst van door de overheid erkende actoren (bodemsaneringsdeskundigen en bodembeheerorganisaties);
- Standaardprocedure en codes van goede praktijk..

De grondverzetregeling van het Bodemdecreet en het VLAREBO-besluit situeert zich in de einde afval-regeling van het Materialendecreet. Artikel 38 van het Materialendecreet van 20 december 2011 bepaalt dat bodemmaterialen, als vermeld in artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, niet als afvalstoffen worden beschouwd als zij gebruikt worden overeenkomstig de grondverzetsregeling. De regeling over het gebruik van bodemmaterialen van artikel 38 van het Materialendecreet, samengelezen met het Bodemdecreet en het VLAREBO-besluit is in die zin uitgewerkt dat ze beantwoordt aan de voorwaarden van de einde afval-regeling en kadert in het principe van de circulariteit zoals tot uiting komt in de decretale omschrijving van de doelstellingen van de grondverzetregeling.

In artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet heeft de decreetgever de bevoegdheid gegeven aan de Vlaamse Regering om rekening houdend met de vooropgestelde doelstellingen van het grondverzet de grondverzetsregeling uit te werken.

De huidige grondverzetsregeling is opgenomen in Titel III, Hoofdstuk XIII van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, en bestaat uit vijf afdelingen:

1. Definities;
2. Toepassingsgebied;
3. Voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen;
4. Traceerbaarheid van bodemmaterialen;
5. Bodembeheerorganisatie, tussentijdse opslagplaats, grondreinigingscentrum en inrichting voor de opslag en behandeling van bagger- en ruimingsspecie: erkenning voor de regeling over het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen.

Deze bepalingen regelen de traceerbaarheid en het gebruik van bodemmaterialen in de volgende toepassingen:

1. als bodem (algemeen of zgn. vrij gebruik, gebruik binnen de kadastrale werkzone en het gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse);
2. voor bouwkundig bodemgebruik;
3. in een vormvast product.

Artikel 3. Tijdelijk handelingskader voor het algemeen gebruik van bodemmaterialen als bodem

Voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem voorziet het VLAREBO in een duaal systeem.

Wat betreft het vrij gebruik als bodem bepaalt artikel 161, § 1 VLAREBO dat bodemmaterialen die concentraties van stoffen bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de waarden, vermeld in bijlage V bij het VLAREBO ("waarden voor vrij gebruik van bodemmaterialen"), vrij als bodem mogen worden gebruikt.

Bodemmaterialen die verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage V (i.e. de niet-genormeerde parameters), kunnen als bodem worden gebruikt, als voldaan is aan de volgende voorwaarden het voldoet aan de volgende voorwaarden:

- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater en de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;
- de gemiddelde concentraties van stoffen in de bodemmaterialen zijn lager dan of gelijk aan de concentraties in de ontvangende grond.

Probleemstelling en Tijdelijk Handelingskader:

Vermits de PFAS-verbindingen op vandaag parameters zijn die niet in de Bijlagen IV en V bij het VLAREBO worden genormeerd, dient de bodemsaneringsdeskundige in het kader van grondverzet de beoordelingen als bedoeld in de artikelen 161, § 2 en 164, 2° van het VLAREBO uit te voeren. Het VLAREBO bevat op vandaag evenmin streefwaarden voor de bodemkwaliteit voor wat betreft PFAS-verbindingen (Bijlage III VLAREBO).

Het voorliggend besluit reikt een wetenschappelijk onderbouwd tijdelijk handelingskader aan met toetsingswaarden die voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen een invulling geven aan de hiervoor vermelde voorwaarden. De bodemsaneringsdeskundige dient deze toetsingswaarden toe te passen bij het opstellen van het technisch verslag en de aanvraag tot grondverzettoelating. Hetzelfde geldt voor de erkende bodembeheerorganisaties bij de beoordeling van de technische verslagen en de toelating tot grondverzet.

De toetsingswaarden voor het vrij gebruik als bodem zijn gelijk aan de richtwaarden voor PFAS zoals bedoeld in artikel 3, § 2 Bodemdecreet, nl. de waarde die beantwoordt aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd.

Bodemmaterialen die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan voor PFOS: 3,0 µg/kg ds voor PFOS, 2,0 µg/kg ds voor PFOA en 8 µg/kg ds voor de som van de gemeten PFAS kunnen vrij gebruikt worden als bodem. Er wordt aan de hand van een technisch verslag nagegaan of is voldaan aan de voormelde waarden.

Als men de uitgegraven bodemmaterialen als bodem onder water of in een waterwingebied of beschermingszones type I, II en III, afgebakend conform het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones wenst toe te passen, dient het grondverzet bijkomend aan een voorafgaande kwaliteitstoets te worden onderworpen.

De invulling van kwaliteitstoets zal in een code van goede praktijk worden toegelicht. De kwaliteitstoets heeft tot doel na te gaan dat het gebruik van bodemmaterialen die voldoen aan de hogervermelde waarden (vrij gebruik) geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt. Als uit de kwaliteitstoets blijkt dat het gebruik van de bodemmaterialen toch bijkomende verontreiniging van het grondwater zou veroorzaken, is het algemeen gebruik van de bodemmaterialen met de voormelde waarden als bodem niet toegelaten.

De kwaliteitstoets wordt onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige uitgevoerd conform een code van goede praktijk en in het technisch verslag opgenomen. Als de kwaliteitstoets niet in het technisch verslag is opgenomen of de kwaliteitstoets niet conform de code van goede praktijk uitgevoerd is, wordt het technisch verslag niet conform verklaard.

Artikel 4. Tijdelijk handelingskader voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem binnen een kadastrale werkzone

Ook voor het gebruik binnen de kadastrale werkzone hanteert het VLAREBO een duaal systeem.

Artikel 164, 1°, van het VLAREBO bepaalt dat bodemmaterialen met concentraties van stoffen die lager zijn dan of gelijk zijn aan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV bij het VLAREBO ("bodemsaneringsnormen"), binnen de kadastrale werkzone vrij worden gebruikt. Het betreft dus concentraties die niet beantwoorden aan de waarden voor vrij gebruik, maar wel voldoen aan (80%) van de bodemsaneringsnormen.

Artikel 164, 2°, VLAREBO bepaalt dat bodemmaterialen met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet in de voormelde bijlage IV vermeld zijn, binnen de kadastrale werkzone gebruikt kunnen worden onder de volgende *voorwaarden* :

- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;
- de bodemmaterialen worden gebruikt conform een code van goede praktijk. De code van goede praktijk voor het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister.

Voor zover de bodemmaterialen niet beantwoorden aan de toetsingswaarden voor het (algemeen) vrij gebruik als bodem voorziet het tijdelijk handelingskader, ter invulling van artikel 164, 2°, *a*) en *b*) in specifieke voorwaarden.

Ten eerste mogen de concentraties aan PFOS en PFOA niet hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV van het VLAREBO.

Ten tweede moet uit een uitlogingstest blijken dat ofwel de toetsingswaarden voor verontreiniging met PFAS in het grondwater (zie artikel 11, § 2 van dit besluit) gerespecteerd worden, ofwel dat de uitloogbaarheidswaarden van PFAS in de bodemmaterialen niet hoger zijn dan 80% van de hiervoor vermelde gemiddelde concentraties in het grondwater van de kadastrale werkzone. In dat laatste geval is het gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone onder water of in een waterwingebied of in een beschermingszone type I, II en III niet toegelaten.

Als alternatief voor de uitloogtest kan de voorwaarde van de uitloogbaarheid door middel van andere gelijkwaardig wetenschappelijk modellen worden aangetoond. Het gebruik van de wetenschappelijke modellen wordt voorafgaandelijk gevalideerd door het VITO.

Voor de evaluaties in het kader van het bodemdecreet worden de modellen S-Risk en F-leach gehanteerd. Met F-leach is een stapsgewijze methodiek ontwikkeld waarmee de risico's op uitloging van contaminanten uit de onverzadigde zone worden gekwantificeerd. Aan de hand van deze methodiek wordt ook de evolutie van de bodemkwaliteit in de tijd beschreven. Met het model wordt het verspreiden van verontreinigende stoffen in het grondwater naar receptoren zoals oppervlaktewater of een grondwaterwinning geanalyseerd. Een tweede luik van de methodiek omvat een bron-pad-receptor analyse waarmee de risico's voor de receptoren worden bepaald. De evolutie ter hoogte van de receptor in de tijd kan eveneens worden berekend. Door een gebrek aan wetenschappelijke inzichten kunnen de uitloogmodellen momenteel nog onvoldoende voor de analyse van PFAS-verontreinigde bodem gehanteerd worden. Van zodra er voldoende wetenschappelijke zekerheid is over het gebruik van modellen laat het besluit toe dat deze modellen wel gehanteerd worden.

Artikel 5 tot en met 7. Tijdelijk handelingskader voor het gebruik van bodemmaterialen als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product

Voor specifieke bouwkundige toepassingen kunnen overeenkomstig het VLAREBO, bodemmaterialen met hogere concentraties dan de waarde voor vrij gebruik gebruikt worden.

De lijst van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product werd vastgesteld bij ministerieel besluit van 27 maart 2019 tot vaststelling van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product in het kader van de regeling van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Het betreft onder meer het gebruik in funderingen of onder verhardingen,... waarbij de gebruikte verontreinigde grond niet in rechtstreeks contact staat met de omgeving.

Voor niet-genormeerde parameters bepaalt het VLAREBO in artikel 168, § 3 dat bodemmaterialen waarvan men weet dat zij verontreinigde stoffen bevatten, gebruikt kunnen worden voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product onder de volgende twee voorwaarden:

- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op.

Is dat niet het geval dan dienen zij respectievelijk gereinigd of overeenkomstig het Materialendecreet van 23 december 2011 afgevoerd te worden.

Of aan de voorwaarden is voldaan wordt nagegaan in het technisch verslag.

Voor verontreinigingen met zware metalen of metalloïden voorziet het VLAREBO een bijkomende voorwaarde voor uitloging (artikel 168, § 2, derde lid VLAREBO). Indien aan die uitloogvoorwaarde niet kan worden voldaan, is het gebruik alsnog toegelaten onder de volgende twee voorwaarden:

- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op.

In artikel 5 voorziet het tijdelijk handelingskader in een toetsingscriterium voor bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product.

Als de bodemmaterialen voldoen aan de toetsingswaarde voor vrij gebruik (3 µg/kg ds PFOS, 2 µg/kg ds PFOA, 8 µg/kg ds som PFAS), is vrij hergebruik toegestaan zowel als bodem als in bouwkundige toepassingen.

Voor wat betreft de toepassingen in een waterwingebied of beschermingszones type I, II en III, afgebakend conform het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, dient bijkomend de voorafgaande kwaliteitstoets naar analogie met artikel 3, § 3, van het voorliggende besluit uitgevoerd te worden.

Indien niet is voldaan aan de toetsingswaarden voor vrij gebruik, voorziet het voorliggende besluit (artikel 6 en 7) in een toetsingscriterium dat een aantal cumulatieve voorwaarden omvat.

De totaalconcentratie voor bouwkundig bodemgebruik mag de minst strenge toetsingswaarde voor PFOS en PFOA zoals vermeld in artikel 11, § 1 van voorliggend besluit niet overschrijden. Een dergelijke verwijzing is in overeenstemming met het VLAREBO. Uit artikel 10 van het besluit blijkt dat voor PFOS de waarde voor bodembestemmingstype V is, en voor PFOA de waarde voor bodembestemmingstype IV is.

Naar analogie met verontreinigingen met zware metalen of metalloïden, voorziet het tijdelijk handelingskader, gelet op het verhoogd risico op uitloging van PFAS, eveneens in een uitloogvoorwaarde, waarbij toepassing wordt gemaakt van de toetsingswaarde voor verontreiniging met PFAS in het grondwater (zie artikel 11, § 2 van dit besluit). Indien de uitloging gemeten in een schudtest voldoet aan deze toetsingswaarde, zijn de bouwkundige toepassingen toegestaan, zowel binnen als buiten de kadastrale werkzone.

Artikel 8: Tijdelijk handelingskader voor het gebruik van bodemmaterialen als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product binnen een kadastrale werkzone

Bodemmaterialen die niet voldoen aan de generieke criteria voor het gebruik van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product zoals bepaald in artikel 7 van voorliggend besluit, kunnen binnen de kadastrale werkzone toegepast worden mits ze voldoen aan een site-specifieke evaluatie.

Voor wat het begrip "kadastrale werkzone" betreft wordt verwezen naar de definitie opgenomen in artikel 158, 5°, VLAREBO.

Het besluit voorziet opnieuw een aantal cumulatieve voorwaarden waaraan moet zijn voldaan.

De totaalconcentratie voor bouwkundig bodemgebruik mag opnieuw de minst strenge toetsingswaarde voor PFOS en PFOA zoals vermeld in artikel 11, § 1 niet overschrijden (hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 7).

Naar analogie met de voorwaarden uit artikel 168, § 3, 1° en artikel 170, 1° dient te worden aangetoond dat dat het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt. Dit betekent dat de concentratie van PFAS in het ontvangende grondwater niet zal verhogen.

Er zijn hierbij twee scenario's mogelijk in functie van de omstandigheid dat de kwaliteit van het grondwater in de kadastrale werkzone al dan niet aan het grondwatercriterium voldoet. In elk geval wordt de uitloging van de bodemmaterialen mee in de beoordeling betrokken.

Artikel 9. Code van goede praktijk voor kwaliteitstoets en uitlogingstest

In het voorliggend besluit krijgt de minister delegatie om de codes van goede praktijk vast te stellen op voorstel van de OVAM.

Artikel 10. Verhouding tussen het tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en de VLAREBO-grondverzetregeling

Artikel 10 van voorliggend besluit regelt de verhouding tussen het tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en de regeling over het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007.

Met uitzondering van de bepalingen van artikel 161, § 2, en § 4, tweede lid, artikel 164, 2°, en artikel 168, § 3, eerste lid, en artikel 168, § 5, eerste lid van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, zijn de bepalingen van artikel 158 tot en met 210 van het voormeld besluit integraal van toepassing op het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen met concentraties van PFOS, PFOA en PFAS.

Hoofdstuk 4. Tijdelijk handelingskader tot invulling van het saneringscriterium van artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet voor PFAS-houdende bodem

Artikel 11.

Artikel 19, § 1 van het Bodemdecreet bevat het criterium dat aangeeft of voor een vastgestelde historische bodemverontreiniging een beschrijvend bodemonderzoek moet worden uitgevoerd door de saneringsplichtige persoon. Deze bepalingen luidt als volgt:

"§ 1. Op gronden met historische bodemverontreiniging wordt overgegaan tot een beschrijvend bodemonderzoek als er duidelijke aanwijzingen zijn van een ernstige bodemverontreiniging."

Voor wat de nieuwe bodemverontreiniging betreft bepaalt artikel 9, § 4 Bodemdecreet wat volgt:

"§ 4. Als de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst, geldt het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1 en § 2."

Aangezien er voor bodemverontreiniging met poly- en perfluoralkylverbindingen door de Vlaamse regering met toepassing van artikel 9, § 1 nog geen bodemsaneringsnormen worden vastgelegd, geldt voor nieuwe verontreinigingen dat zij getoetst moeten worden aan artikel 19, § 1. Bijgevolg moet ook in dat geval onderzocht worden of er sprake is van duidelijke aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging (DAEB).

De OVAM heeft in dat kader op 28 oktober 2021 een code van goede praktijk aangenomen: “Methodologie “DAEB”, risico-evaluatie en risicogebaseerde terugsaneerwaarden”.

Het voorliggend besluit reikt bovenop die code van goede praktijk, aan de bodemsaneringsdeskundigen, toetsingswaarden aan, die gebruikt moeten worden bij het onderzoek of een verontreiniging met PFOS of PFOA een ernstige bodemverontreiniging uitmaakt.

De toetsingswaarden voor PFAS in het vaste deel van de aarde zijn het gevolg van het reeds uitgevoerde wetenschappelijk onderzoek.

De toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater zijn overgenomen uit de Bijlage I bij de Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. De 20 PFAS betreffen de volgende PFAS-verbindingen:

Perfluorbutaanzuur (PFBA)
 Perfluorpentaanzuur (PFPeA)
 Perfluorhexaanzuur (PFHxA)
 Perfluorheptaanzuur (PFHpA)
 Perfluoroctaanzuur (PFOA)
 Perfluornonaanzuur (PFNA)
 Perfluordecaanzuur (PFDA)
 Perfluorundecaanzuur (PFUnDA)
 Perfluordodecaanzuur (PFDoDA)
 Perfluortridecaanzuur (PFTrDA)
 Perfluorbutaansulfonzuur (PFBS)
 Perfluorpentaansulfonzuur (PFPeS)
 Perfluorhexaansulfonzuur (PFHxS)
 Perfluorheptaansulfonzuur (PFHpS)
 Perfluoroctaansulfonzuur (PFOS)
 Perfluornonaansulfonzuur (PFNS)
 Perfluordecaansulfonzuur (PFDS)
 Perfluorundecaansulfonzuur
 Perfluordodecaansulfonzuur
 Perfluortridecaansulfonzuur

Wat betreft de probleemstelling en de toets aan de standstill-verplichting kan naar de toelichting bij artikel 3 worden verwezen. Tevens geldt een evaluatieverplichting in hoofdte van de Vlaamse regering.

Hoofdstuk 5. Evaluatie van het tijdelijk handelingskader

Artikel 12 en 13.

Gelet op de omstandigheid dat over de aan te nemen waarden en normen nog geen volledige wetenschappelijke zekerheid bestaat, en de wetenschappelijke kennis hieromtrent mogelijks nog kan evolueren, wordt aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven om het tijdelijk handelingskader uiterlijk binnen een jaar na de inwerkingtreding ervan te evalueren. Het is dus mogelijk dat het tijdelijk handelingskader in de toekomst wordt gewijzigd. Een dergelijke wijziging kan een gevolg van de evaluatie van het besluit zijn.

Van zodra er voldoende wetenschappelijke zekerheid is over de concentraties van PFAS die bodemmaterialen kunnen bevatten met het oog op het gebruik van die materialen als bodem, in een mate die toelaat om ook voor de concentraties van deze pollutanten waarden te bepalen zoals dat voor andere pollutanten op vandaag reeds wordt bepaald in de Bijlagen IV en V van het VLAREBO, kan de Vlaamse Regering de waarden voor deze PFAS-polluenten eveneens bepalen krachtens artikel 138 Bodemdecreet, zoals dat voor andere pollutanten ook reeds het geval. Op dat moment heeft het tijdelijk handelingskader geen bestaansreden meer en dient het dan ook buiten werking te treden. Het blijft uiteraard ook mogelijk om ingevolge nieuwe wetenschappelijke kennis, het tijdelijk handelingskader te wijzigen, indien daartoe een nood bestaat, bv. omdat die gewijzigde wetenschappelijke inzichten weliswaar leiden tot nieuwe normen, op een ogenblik dat die wetenschappelijke inzichten echter nog steeds niet als finaal zouden worden beschouwd.

Hoofdstuk 6. Inwerkingtredeings- en uitvoeringsbepaling

Artikel 14.

Het besluit treedt in werking op een door de minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, vast te stellen datum. Met oog op de uitvoerbaarheid van de regeling van voorliggend besluit over het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen dient de minister nog de codes van goede praktijk rond de kwaliteitstoets en de uitloogstest vast te leggen. In het kader van dat ministerieel besluit zal de minister de datum van inwerkingtreding van voorliggend besluit vaststellen. De inwerkingtreding van dit besluit gebeurt na of samen met de goedkeuring van alle noodzakelijke codes van goede praktijk.

Artikel 15.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, is belast met de uitvoering van dit besluit.

—
Nota's

(1) Het decreet van 26 mei 1998 houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (B.S., 25 juli 1998).

(2) Het decreet van 28 maart 2014 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (B.S., 4 september 2014).

**Raad van State
afdeling Wetgeving**

Advies 73.394/1 van 9 mei 2023 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem’

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 mei 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om een tijdelijk handelingskader (1) vast te stellen met specifieke toetsingswaarden en voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van PFOS (2), PFOA (3) of PFAS (4) bevatten als bodem of als bodemkundig gebruik of in een vormvast product in het kader van grondverzet (artikelen 2 tot 9 van het ontwerp).

Daarnaast beoogt het ontwerp een tijdelijk handelingskader vast te stellen voor de beoordeling van het saneringscriterium “duidelijke aanwijzing van ernstige bodemverontreiniging”, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, in het kader van bodemonderzoek (oriënterend en verkennend bodemonderzoek) met vaststelling van PFAS-bodemverontreiniging. Het gaat om toetsingswaarden om te oordelen of een verontreiniging met PFOS en PFOA een ernstige bodemverontreiniging uitmaakt en verdere maatregelen voor de aanpak van de bodemverontreiniging vereist zijn (artikel 10).

Het ontwerp bepaalt ook streefwaarden voor PFOS en PFOA (artikel 11) en voorziet in een evaluatie van het tijdelijk handelingskader (artikelen 12 en 13).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* en is van toepassing op de technische verslagen die na de inwerkingtreding worden opgemaakt (artikel 14).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt hoofdzakelijk rechtsgrond in artikel 138 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 dat luidt als volgt:

“§ 1. Om de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmateriële te bevorderen stelt de Vlaamse Regering nadere regelen vast betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële, de procedure voor het traceren van bodemmateriële en de taken die een bodembeheerorganisatie, tussentijdse opslagplaats, grondreinigingscentrum en inrichting voor de opslag en behandeling van bagger- en ruimingsspecie als vermeld in artikel 139 hierbij vervult.

§ 2. De Vlaamse Regering kan het gebruik van bodemmateriële afhankelijk maken van het opstellen van een technisch verslag. De Vlaamse Regering stelt nadere regelen vast met betrekking tot de inhoud van het technisch verslag.

Een technisch verslag wordt opgesteld onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure, vastgesteld door de Vlaamse Regering op voorstel van de OVAM. Bij ontstentenis van dergelijke standaardprocedure wordt het technisch verslag opgesteld volgens een code van goede praktijk.”

3.2. De rechtsgrond voor artikel 10 van het ontwerp is te vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 5°, 9, § 4, en 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

3.3. Voor de streefwaarden bepaald in artikel 11 van het ontwerp, wordt rechtsgrond geboden door artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

3.4. Voor de in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp beoogde evaluatie van het tijdelijk handelingskader dient eveneens een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt, in samenhang gelezen met de rechtsgrond biedende bepalingen voor de overige bepalingen van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp werd meegedeeld aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ op 23 december 2022 onder het nummer 2022/881/B. De rubriek “vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp dient nog te worden aangevuld met de vermelding van dit vervulde vormvereiste.

5.1. De zogenaamde plan-MER-plicht wordt geregeld in hoofdstuk II (“Milieueffectrapportage over plannen en programma’s”) van titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM).

Uit artikel 4.2.1, eerste lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma’s) van toepassing zijn op ieder plan (5) dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project. (6) Uit artikel 4.2.1, tweede lid, van het DABM volgt dat de regels inzake milieueffectrapportage over plannen (en programma’s) van toepassing zijn op ieder plan waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

Op grond van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 dient een plan dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat dat plan direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie, te worden onderworpen aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

Artikel 4.2.3, § 3bis, van het DABM, dat voorziet in een mogelijkheid tot ontheffing van de plan-MER-plicht, luidt als volgt:

“§ 3bis. De administratie kan na een gemotiveerd verzoek van de initiatiefnemer van een voorgenomen plan of programma dat overeenkomstig § 2 of § 3 aan milieueffectrapportage moet worden onderworpen, dat voorgenomen plan of programma ontheffen van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10.

Dat kan als de administratie oordeelt dat:

a) het voorgenomen plan of programma een uitwerking, wijziging, herziening of voortzetting inhoudt van een plan of programma, waarvoor reeds eerder een plan-MER werd goedgekeurd, en een nieuw plan-MER redelijkerwijze geen nieuwe of extra gegevens betreffende aanzienlijke milieueffecten kan bevatten; of

b) indien in het kader van andere rapportages of beoordelingen reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt werd, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2”.

De essentiële kenmerken van een plan-MER worden als volgt omschreven in artikel 4.1.4, § 2, DABM:

“§ 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:

1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;

2° de kwaliteitsbeoordeling van de verzamelde informatie;

3° de actieve openbaarheid van de rapportage en de besluitvorming over de voorgenomen actie”.

Uit het verslag aan de Vlaamse Regering blijkt dat te dezen geen plan-MER werd opgesteld omdat de dienst MER op 25 januari 2023 besliste tot ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een plan-MER voor het ontwerp van besluit ‘tijdelijk handelingskader PFAS’. De dienst MER oordeelde dat de rapportages, studies en beoordeling die gebruikt werden om te komen tot het hiervoor vermelde besluit een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie bevatten van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu en dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, § 2, van het DABM.

Aldus blijkt toepassing te zijn gemaakt van artikel 4.2.3, § 3bis, b), van het DABM.

5.2. De ontworpen regeling geldt voor grondverzet in het ganse Vlaamse Gewest waartoe ook speciale beschermingszones behoren. Gevraagd of een passende beoordeling werd gemaakt voor voorliggend ontwerp gelet op artikel 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, antwoordde de gemachtigde:

“In het kader van het verzoek en de beslissing tot plan-MER-ontheffing voor het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd beoordeeld of een passende beoordeling noodzakelijk is, overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis DABM *juncto* artikel 4.2.1, tweede lid DABM (dat uitdrukkelijk verwijst naar plannen of programma’s, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu).

In het kader van de ontheffingsprocedure heeft het Agentschap Natuur en Bos in zijn gunstig advies van 12 januari 2023 aangegeven dat de mogelijke effecten op Speciale Beschermingszones niet verder in een passende beoordeling moet worden onderzocht en dat er geen onvermijdbare en onherstelbare schade te verwachten op de natuurwaarden in het VEN-gebied zal optreden: zie beslissing van 24 januari 2023 van Team Mer met ontheffing van de verplichting voor het opstellen van een plan-MER voor het ontwerp van besluit.

Een passende beoordeling op het strategisch niveau van ontwerp van besluit is niet noodzakelijk (...) (7).

De toepassing van het tijdelijk handelingskader zal immers geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen veroorzaken.

Dat blijkt uit het onderzoek naar ecotoxicologische risico’s bij toepassing van het handelingskader zoals deel heeft uitgemaakt van het wetenschappelijk onderzoek dat aan de grondslag van het handelingskader ligt.

Daarbij werden de ecotoxicologische grenswaarden van RIVM (2019) gehanteerd. In dit kader zijn 3 waarden beschikbaar:

- Een waarde rekening houdend met bio-accumulatie beschikbaar (accumulatie naar hogere trofische niveaus);
- Waardes voor directe ecologische risico’s, hiervoor zijn er 2 grenswaarden beschikbaar:
 - o ‘the Serious Risk to the soil ecosystem’ (SReco soil) is de concentratie waarbij schadelijke effecten op het bodemecosysteem waarschijnlijk optreden;
 - o de ‘Maximum Permissible Risk for the ecosystem’ (MTReco) is de concentratie waaronder geen negatieve effecten op het bodemecosysteem verwacht worden.

In de aanvraag tot plan-MER-ontheffing werd verder toegelicht op welke wijze de toetsingswaarden werden vastgesteld rekening houdende met de vereiste grenzen om ecotoxicologische risico’s te vermijden:

Bij het afleiden van de bodemsaneringsnormen voor het vaste deel van de aarde wordt rekening gehouden met zowel humaan-toxicologische als ecotoxicologische risico’s. De strengste waarde van de twee wordt gekozen als toetsingswaarde. Op deze wijze (het kiezen van de strengste) wordt dus voldaan aan zowel humaan-toxicologische grenswaarden als ecotoxicologische grenswaarden. Er wordt standaard geen rekening gehouden met verspreidingsrisico’s zoals uitloging naar en verspreiding via grondwater. Er wordt namelijk voorzien in specifieke grondwaternormen. Als bodemsaneringsnorm voor grondwater, wordt een limiet voor drinkwater gehanteerd.

Bij de afleiding van de waarde vrij gebruik van bodem/richtwaarde wordt er indien mogelijk rekening gehouden met uitloging, maar er dient tevens een voldoende groot verschil te zijn tussen de streefwaarde, de waarde vrij gebruik en de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype II. Door rekening te houden met de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype II wordt dus ook rekening gehouden met humaan-toxicologische en ecotoxicologische grenswaarden. Normering en beslissystematiek voor bouwkundig bodemgebruik is gebaseerd op uitloging. In deze toepassing is er namelijk geen direct contact met de grond en is dus uitloging het relevante (kritische) aspect'.

Aangezien de normen zo werden vormgegeven dat ecotoxicologische risico's worden vermeden, diende geen passende beoordeling te worden opgemaakt. Er bestaat immers geen risico op betekenisvolle effecten. Het uitgevoerde wetenschappelijk onderzoek kan daarbij als 'voortoets' gelden."

5.3. Het verdient aanbeveling om het verslag aan de Vlaamse Regering aan te vullen met een verantwoording waaruit niet alleen blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden waaronder ontheffing van de plan-MER-plicht kan worden verleend, maar ook waarom geen passende beoordeling dient te worden opgemaakt.

6. Gevraagd of met betrekking tot de ontworpen regeling overleg met de overige gewestregeringen is gepleegd zoals artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het voorschrijft wat betreft "de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken", antwoordde de gemachtigde:

"Het thema 'PFAS-verontreiniging in bodem en grondwater' is reeds verschillende malen behandeld op het zogenaamde Interregio overleg tussen de 3 gewesten. Het betreft een ambtelijk overleg tussen de administraties bevoegd voor de uitvoering van de bodemregelgeving. Op dit overleg zijn eveneens de toetsingswaarden uit het besluit aan bod gekomen.

De regeling van het ontwerp van besluit heeft geen impact op de grondwaterlagen die gewestgrensoverschrijdend zijn. De voorwaarden en toetsingswaarden in het ontwerp van besluit zijn in die zin uitgewerkt dat het gebruik in het kader van grondverzet van bodemmaterialen die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt".

In zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op grondwaterlagen die zich over het grondgebied van meer dan één gewest uitstrekken, (8) dient te worden voldaan aan de overlegverplichting, bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het gegeven dat een ander – niet op grond van voornoemde bepaling georganiseerd – overleg heeft plaatsgevonden is niet van aard om aan die conclusie afbreuk te doen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde overleg nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

Overeenstemming met het Materialendecreet en het Bodemdecreet

7.1. Artikel 3, § 1, 1°, van het Materialendecreet van 23 december 2011 (9) definieert 'afvalstof' als 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Er wordt een uitzondering gemaakt voor onder meer 'e) onuitgegraven bodem, met inbegrip van duurzaam met de bodem verbonden gebouwen'. Uitgegraven bodem waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, valt niet onder deze uitzondering.

Artikel 34 van het Materialendecreet van 23 december 2011 bepaalt dat de afvalfase van een materiaal een aanvang neemt als aan de definitie van afvalstof is voldaan, en artikel 38 omschrijft specifiek voor bodemmaterialen het einde van de afvalfase als volgt:

"Bodemmaterialen, als vermeld in artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, worden niet beschouwd als afvalstoffen als zij gebruikt worden overeenkomstig de bepalingen voor het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen, vermeld in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de uitvoeringsbesluiten ervan".

Artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 (10) definieert "bodemmaterialen" als "uitgegraven bodem, baggerspecie, ruimingspecie, grondbrij en bentonietlib".

De artikelen 136 tot 139 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, die samen titel III – Bodemsanering, hoofdstuk XIII, vormen, bevatten de decretale voorschriften in verband met het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen.

De Vlaamse Regering heeft met titel III – Bodemsanering, hoofdstuk XIII – Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen, van het VLAREBO van 14 december 2007 (artikelen 158 tot 210) hieromtrent de reglementaire bepalingen vastgelegd.

7.2. In zijn arrest nr. 253.523 van 19 april 2022, gewezen in het kader van een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, (11) heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, het volgende geoordeeld:

"Luidens artikel 3, § 4 van het Bodemdecreet is een van de doelstellingen van het decreet het aanmoedigen van 'het duurzame gebruik van uitgegraven bodem' zodat die 'maximaal wordt ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen'. Artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet draagt de Vlaamse Regering op om voorwaarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmaterialen om zo onder meer het duurzaam gebruik van bodemmaterialen te bevorderen. Titel III, Hoofdstuk XIII, van VLAREBO vormt daarvan de uitvoering. Uitgegraven verontreinigde bodem waarvan nog niet duidelijk is of hij voldoende zal kunnen gereinigd worden om te voldoen aan die voorwaarden is bijgevolg een afvalstof, en blijft hoe dan ook een afvalstof zolang hij niet aan die voorwaarden voldoet. Men zou kunnen argumenteren dat zodra uitgegraven bodem, al dan niet na reiniging, blijkt te voldoen aan de voorwaarden voor gebruik, deze niet langer als een afvalstof moet worden beschouwd. Dat neemt echter niet weg dat de tussentijdse opslag ervan in afwachting van het gebruik, nog steeds geen gebruik zou zijn als bedoeld in Titel III, Hoofdstuk XIII. (...)".

7.3. De ontworpen artikelen 2 tot 9 van het ontwerp strekken ertoe om, naast voormelde bepalingen van titel III, hoofdstuk XIII, van het VLAREBO, eveneens uitvoering te geven aan artikel 138 van het Bodemdecreet. Zij vormen een autonome regeling waarbij de artikelen 2, 3 en 4 van het voorontwerp gelden in afwijking van respectievelijk de artikelen 161, 164 en 168 van het VLAREBO.

Artikel 9 van het ontwerp bepaalt voorts dat "met inachtneming van artikel 2 tot en met 8 van dit besluit, (...) titel III, hoofdstuk XIII, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 van toepassing [is] op bodemmaterialen met concentraties van PFOS, PFOA en PFAS".

Uit de ontworpen regeling, die geconcipeerd is als een autonome regeling ter uitvoering van artikel 138 van het Bodemdecreet, blijkt echter niet op voldoende duidelijke wijze wat de precieze verhouding is tot de artikelen van titel III, hoofdstuk XIII, van het VLAREBO. (12) Het is dan ook raadzaam om artikel 9 van het ontwerp derwijze te herformuleren dat de verhouding tussen beide regelingen duidelijker blijkt.

Uit de ontworpen regeling blijkt evenmin wat de precieze verhouding is tot de (onderdelen van) artikelen 161, 164 en 168 van het VLAREBO. Enerzijds gelden de artikelen 2, 3 en 4 van het voorontwerp immers “in afwijking” van respectievelijk de artikelen 161, 164 en 168 van het VLAREBO. Anderzijds is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp dat PFAS een niet-genormeerde parameter blijft, (13) hetgeen luidens het verslag aan de Vlaamse Regering wil zeggen “dat voor grondverzet de beoordelingen zoals bepaald in artikel 161, § 2, 164, 2° en 168, § 3 van het VLAREBO nog steeds uitgevoerd moeten worden, meer bepaald dat het gebruik van de bodemmaterialen in het kader van grondverzet geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt en dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert. Die beoordeling zal voor PFAS-verontreinigingen worden uitgevoerd door toepassing van de toetsingswaarden uit het tijdelijk handelingskader van dit besluit”. Dat die beoordelingen nog moeten plaatsgrijpen, blijkt evenwel niet uit de ontworpen bepalingen.

Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om de toepasselijkheid van bepaalde onderdelen van de artikelen 161, 164 en 168 van het VLAREBO te behouden, dient in de artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp te worden gepreciseerd van welke bepalingen van de artikelen 161, 164 en 168 van het VLAREBO, de ontworpen regeling beoogt af te wijken.

7.4. Hoewel de ontworpen regeling in beginsel rechtsgrond kan ontleen aan artikel 138 van het Bodemdecreet, dient besloten te worden dat zij vooralsnog niet op voldoende rechtszekere wijze bepaalt welke bepalingen precies het gebruik en de traceerbaarheid van de bodemmaterialen met concentraties PFOS, PFOA en PFAS regelen. Zolang dit niet is verholpen, blijven deze bodemmaterialen, gelet op het bepaalde in artikel 38 van het Materialendecreet, afvalstoffen in de zin van het Materialendecreet. (14)

Overeenstemming met Europese regelgeving – artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (15)

8. Gevraagd of met dit ontwerp uitvoering wordt gegeven aan Europese voorschriften dan wel of ermee dergelijke voorschriften worden omgezet in interne regelgeving, antwoordde de gemachtigde:

“Conform artikel 38 van het Materialendecreet worden bodemmaterialen, als vermeld in artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, niet beschouwd als afvalstoffen als zij gebruikt worden overeenkomstig de bepalingen voor het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen, vermeld in het Bodemdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan(…).

De bepalingen van artikel 2 tot en met 9 van het ontwerp van besluit (Tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen) zijn een uitvoering van artikel 138 van het Bodemdecreet.

Artikel 38 van het Materialendecreet kadert in de regeling over de afbakening van de afvalfase zoals uitgewerkt in artikel 34 tot en met 40 van het Materialendecreet. De betreffende regeling betreft een gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn (EU) 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (artikel 6) zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn (EU) 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

In die zin kan gesteld worden dat de bepalingen van artikel 2 tot en met 9 van het ontwerp van besluit ook een gedeeltelijke omzetting van voormelde richtlijnen zijn.”

Artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen luidt:

“1. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als afval wordt beschouwd indien het aan de volgende voorwaarden voldoet:

- a) de stof of het voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

2. De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van nationale eindeafvalcriteria in de lidstaten en beoordeelt of er op basis daarvan voor de gehele Unie geldende criteria moeten worden ontwikkeld. Te dien einde stelt de Commissie in voorkomend geval uitvoeringshandelingen vast tot nadere bepaling van gedetailleerde criteria betreffende de eenvoudige toepassing van de in lid 1 vastgelegde voorwaarden op bepaalde soorten afval.

Die gedetailleerde criteria waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid en bevorderen een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Zij hebben met name betrekking op:

- a) afvalmateriaal dat als input voor de handeling voor nuttige toepassing mag worden gebruikt;
- b) toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken;
- c) kwaliteitscriteria voor eindeafvalmaterialen die die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder indien nodig grenswaarden voor verontreinigende stoffen;
- d) vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de eindeafvalcriteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, in voorkomend geval, accreditatie; en
- e) een vereiste inzake een conformiteitsverklaring.

Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Bij de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen houdt de Commissie rekening met de desbetreffende criteria die de lidstaten overeenkomstig lid 3 hebben vastgesteld en neemt zij als vertrekpunt de criteria die het strengst zijn en het milieu het best beschermen.

3. Indien geen criteria op het niveau van de Unie zijn vastgesteld overeenkomstig de in lid 2 vastgestelde procedure, kunnen de lidstaten gedetailleerde criteria vaststellen voor de toepassing van de in lid 1 vastgelegde voorwaarden op bepaalde soorten afval. Die gedetailleerde criteria houden rekening met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid van de stof of het voorwerp en zijn in overeenstemming met in lid 2, onder a) tot en met e), vastgelegde vereisten.

De lidstaten stellen de Commissie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 in kennis van die criteria, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

4. Wanneer er op het niveau van de Unie of op nationaal niveau geen criteria zijn vastgesteld krachtens respectievelijk de leden 2 of 3, kan een lidstaat per geval besluiten, of passende maatregelen nemen om te verifiëren, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van lid 1 en dit, in voorkomend geval, in lijn met de vereisten van lid 2, onder *a)* tot en met *e)*, en rekening houdend met grenswaarden voor verontreinigende stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Van die besluiten per geval hoeft de Commissie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 niet in kennis te worden gesteld.

De lidstaten kunnen informatie over hun besluiten per geval en het resultaat van de verificatie door bevoegde autoriteiten langs elektronische weg bekendmaken.

5. Een natuurlijke of rechtspersoon die:

a) voor de eerste maal een materiaal gebruikt dat niet langer afval is en niet in de handel is gebracht, of

b) een materiaal voor het eerst sinds het niet afval langer is in de handel brengt,

ziet erop toe dat het materiaal voldoet aan de desbetreffende vereisten uit hoofde van de wetgeving inzake chemische stoffen en producten. Aan de voorwaarden van lid 1 moet zijn voldaan voordat de wetgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is."

Artikel 38 van het Materialendecreet van 23 december 2011 bevat voor de einde-afvalfase van uitgegraven bodemmateriële, een bijzonder regime.

De ontworpen artikelen 2 tot 9 kunnen worden beschouwd als regelgeving met algemene strekking van het Vlaamse Gewest in de zin van artikel 6.3 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Daarbij moet de ontworpen regeling beantwoorden aan de voorwaarden die die richtlijn bepaling stelt. Er moeten daarbij

- gedetailleerde criteria worden vastgesteld voor de toepassing van de in lid 1 vastgelegde voorwaarden voor *in casu* bodemmateriële met PFOS, PFOA en PFAS concentraties;

- die gedetailleerde criteria moeten rekening houden met eventuele nadelige effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid;

- die gedetailleerde criteria moeten in overeenstemming zijn met in lid 2, onder *a)* tot en met *e)* vastgelegde vereisten.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de nodige gegevens om na te gaan of aan de voormelde voorwaarden is voldaan. Aan de stellers van het ontwerp wordt niettemin ter overweging gegeven om het verslag aan de Vlaamse Regering op dit punt te vervolledigen.

Gebruik binnen een kadastrale werkzone

9. De ontworpen regeling bevat onder meer een tijdelijk handelingskader voor het gebruik als bodem binnen een kadastrale werkzone (artikel 3 van het ontwerp) en het bouwkundig bodemgebruik of voor het gebruik in een vormvast product binnen een kadastrale werkzone (artikel 7).

Het begrip "kadastrale werkzone" wordt in het ontwerp niet gedefinieerd.

Artikel 158, 5°, van het VLAREBO, dat luidens artikel 9 van het ontwerp van toepassing is op de ontworpen regeling, omschrijft het begrip "kadastrale werkzone" als:

"de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Het betreft kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden".

Artikel 163 van het VLAREBO luidt:

"Een kadastrale werkzone wordt afgebakend conform een code van goede praktijk die wordt ingevuld op basis van kenmerken die een betekenisvol effect hebben op het milieu, of die een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. De code van goede praktijk voor de afbakening van een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister."

Het begrip "project", dat mede het toepassingsgebied van de ontworpen regeling voor gebruik binnen de kadastrale werkzone bepaalt, wordt echter noch in het Bodemdecreet noch in het VLAREBO gedefinieerd. (16)

Met het oog op de rechtszekerheid dient dan ook duidelijker te worden bepaald hoe de kadastrale werkzone, waarbinnen een meer soepelere regeling geldt, wordt afgebakend.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

10. De rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp. Hiertoe dient in het tweede streepje ervan bijkomend melding te worden gemaakt van artikel 2, 5°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

Artikelen 2, 5 en 8

11. De ontworpen regeling voorziet erin dat voor gebruik van de betrokken bodemmateriële als bodem onder water of in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III bijkomend een voorafgaande kwaliteitstoets wordt uitgevoerd (artikel 2, § 3).

Ook voor gebruik als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product onder water of in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III wordt bijkomend voorzien in de uitvoering van een voorafgaande kwaliteitstoets (artikel 5, § 2).

Deze kwaliteitstoetsen worden uitgevoerd onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform een code van goede praktijk en worden in het technisch verslag opgenomen. Krachtens artikel 8 van het ontwerp stelt de minister deze code vast op voorstel van OVAM.

Gevraagd wat de sanctie is indien de kwaliteitstoets niet wordt uitgevoerd conform die code van goede praktijk, verklaarde de gemachtigde:

"Overeenkomstig artikel 2, § 3, tweede lid van het ontwerp van besluit moet de kwaliteitstoets conform de code van goede praktijk worden uitgevoerd onder leiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige, en moet de kwaliteitstoets worden verwerkt in het technisch verslag. Het technisch verslag met de daarin opgenomen kwaliteitstoets worden bij een erkende bodembeheerorganisatie ingediend met oog op de beoordeling van de conformiteit.

Als de kwaliteitstoets niet werd uitgevoerd en geen deel uitmaakt van het technisch verslag zal de erkende bodembeheerorganisatie geen conformiteitsattest voor het technisch verslag verlenen, en zullen de betreffende bodemmateriële niet gebruikt kunnen worden als bodem onder water, in een waterwingebied of in een beschermingszone type I, II en III (art. 186, tweede lid, VLAREBO-besluit).

Als de kwaliteitstoets niet conform de code van goede praktijk werd uitgevoerd, kan de erkende bodembeheerorganisatie aanvullingen op het technisch verslag opleggen en zullen ook in dat geval de betreffende bodemmateriële niet gebruikt kunnen worden als bodem onder water, in een waterwingebied of in een beschermingszone type I, II en III (art. 186, eerste lid, VLAREBO-besluit).

Bij vaststelling van een niet-conforme uitvoering van de kwaliteitstoets zal de erkende bodembeheerorganisatie in voorkomend geval in de conformverklaring van het technisch verslag voorwaarden en uitvoeringsbepalingen opleggen voor het beoogde gebruik van de bodemmateriële (art. 186, derde lid, VLAREBO-besluit)."

Gevraagd welke gevolgen worden verbonden aan de uitslag van de kwaliteitstoets, verklaarde de gemachtigde bovendien:

"Als uit de kwaliteitstoets blijkt dat het gebruik als bodem van de bodemmateriële die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de waarden, vermeld in artikel 2, § 2, van het ontwerp van besluit, onder water, waterwingebieden of beschermingszone in het specifieke geval niet voldaan wordt aan de voorwaarden van de kwaliteitstoets zal het vooropgestelde gebruik als bodem in het concrete geval onder water, waterwingebied of beschermingszone niet mogelijk zijn."

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Een delegatie aan een minister moet bovendien voldoende specifiek worden opgesteld, aangezien ze restrictief moet worden uitgelegd en niet kan worden aangevuld op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

De in artikel 8 van het ontwerp voorziene delegatie aan de minister om de code van goede praktijk voor voormelde kwaliteitstoets te bepalen voldoet niet aan deze voorwaarden.

Het begrip 'kwaliteitstoets', dat niet in het Bodemdecreet noch in het VLAREBO voorkomt, wordt voor het eerst gehanteerd in de voorliggende autonome regeling. Daarbij wordt de invulling van deze kwaliteitstoets volledig overgelaten aan de Minister. Wat het doel is van deze kwaliteitstoets, welke gevolgen verbonden worden aan de resultaten van deze kwaliteitstoets en de inhoud ervan dient dan ook te worden bepaald in de tekst van het ontwerp.

De voormelde delegatie aan de minister kan enkel doorgang vinden als ze zodanig wordt herwerkt dat ze voldoende gespecificeerd is zodat ze daadwerkelijk betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Artikel 6

12. Bodemmateriële met hogere concentraties van PFOS, PFOA of PFAS dan deze vermeld in artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp kunnen toch als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product worden gebruikt indien voldaan wordt aan de in artikel 6 van het ontwerp opgesomde cumulatieve voorwaarden. Zoals wordt verduidelijkt in het verslag aan de Vlaamse Regering wordt daarbij de minst strenge toetsingswaarde voor PFOS en PFOA vermeld in artikel 10, § 1, van het ontwerp gehanteerd. Aldus wordt gebruik gemaakt van de minst strenge norm voor alle bodembestemmingstypes.

"Bouwkundig bodemgebruik" is luidens artikel 158, 1°, van het VLAREBO "het niet-vormvaste gebruik van bodemmateriële in een waterwerk, dijklichaam, wegebouwkundig werk, bouwwerk en elk ander niet-vormvast gebruik van bodemmateriële waarin de functie van de bodemmateriële duidelijk te onderscheiden is van de functie van de onderliggende of omringende bodem". (17) Een "vormvast product" is luidens artikel 158, 12°, van het VLAREBO "elk product waarin bodemmateriële worden gebruikt en dat vormvast is gemaakt door bindmiddelen of thermische processen".

Het verdient aanbeveling om te verantwoorden waarom in artikel 6 van het ontwerp de bindende toetsingswaarde niet gekoppeld wordt aan het bestemmingstype van de grond zoals dat wel gebeurt in artikel 3, § 2, van het ontwerp.

Onder meer gelet op voormelde ruime definitie van het begrip "bouwkundig bodemgebruik", rijst daarbij de vraag of de ontworpen regeling er niet toe zou kunnen leiden dat de indeling in bestemmingstypes wordt ondergraven en of zij inpasbaar is in de eerste doelstelling van artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet, meer bepaald het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging. (18)

Artikel 7

13. Bodemmateriële die niet voldoen aan de voorwaarde vermeld in artikel 6, eerste lid, 2°, hetgeen inhoudt dat de cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in grondwater, vermeld in artikel 10, § 2, worden overschreden, kunnen luidens artikel 7 van het ontwerp toch binnen een kadastrale werkzone worden gebruikt onder de opgesomde voorwaarden.

Artikel 10, § 2, van het ontwerp legt echter een toetsingswaarde vast om het saneringscriterium vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet te beoordelen en dus te bepalen of een beschrijvend bodemonderzoek moet worden gevoerd bij duidelijke aanwijzingen van ernstige bodemverontreiniging.

Onder meer gelet op voormelde ruime definitie van de begrip "bouwkundig bodemgebruik" en de hiervoor *sub* 9 reeds aangehaalde onzekerheid over de afbakening van het begrip "kadastrale werkzone", rijst ook hier de vraag of de ontworpen regeling er niet toe zou kunnen leiden dat de indeling in bestemmingstypes wordt ondergraven en of zij inpasbaar is in de eerste doelstelling van artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet, meer bepaald het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging.

Artikel 8

14. Artikel 8 van het ontwerp draagt de minister op om de hier opgesomde codes van goede praktijk vast te stellen, op voorstel van OVAM.

Zoals hoger reeds *sub* 11 werd opgemerkt, is de in artikel 8, 1°, van het ontwerp voorziene delegatie aan de minister om de code van goede praktijk voor voormelde kwaliteitstoets vast te stellen, te onbepaald om doorgang te kunnen vinden.

Voorts lijkt de delegatie aan de minister wat betreft de code van goede praktijk voor de uitlogingstest in artikel 8, 2°, van het ontwerp onvolledig. In artikel 7, eerste lid, 3°, van het ontwerp wordt immers ook verwezen naar een code van goede praktijk voor een uitlogingstest maar deze wordt niet vermeld in artikel 8, 2°, van het ontwerp. Er dient te worden bepaald hoe deze code wordt vastgesteld. Hiertoe kan de vermelding van artikel 7, eerste lid, 3°, van het ontwerp worden toegevoegd aan de opsomming van de artikelen in artikel 8, 2°, van het ontwerp.

Artikel 11

15. Artikel 11 legt voor PFOS en PFOA streefwaarden vast. (19) De gemachtigde verklaarde daarbij dat het gaat om 'streefwaarden voor het vast deel van de aarde'. Het verslag aan de Vlaamse Regering stelt dat deze waarden werden vastgesteld door het VITO (20).

Hiervoor wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet dat luidt:

"Het beleid inzake bodembescherming is er op gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft tot doel zoveel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt."

Het verdient dan ook aanbeveling om deze bepaling vooraan in het ontwerp op te nemen in een afzonderlijk hoofdstuk, veeleer dan in hoofdstuk 3 van het ontwerp dat een tijdelijk handelingskader bevat tot invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet.

Slotopmerking

16. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de tekst ervan aan een bijkomend legistiek en taalkundig nazicht te onderwerpen.

Zo dient bijvoorbeeld in artikel 12 van het ontwerp het woord 'evalueert' te worden ingevoegd tussen de woorden 'Regering' en 'het'.

Zo ook wordt in artikel 14, tweede lid, van het ontwerp het woord "na" tweemaal vermeld. Een van beide meldingen dient te worden weggelaten.

DE GRIFFIER,
Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER,
Marnix VAN DAMME

Nota's

(1) OVAM publiceerde op 4 april 2022 een rapport "Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en voor PFAS in grondwater". Dat rapport reikt aan bodemsaneringsdeskundigen richtinggevende toetsingswaarden aan voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen in het kader van grondverzet en voor de beoordeling van het criterium 'duidelijke aanwijzingen voor ernstige bodemverontreiniging' in kader van bodemonderzoeken met vaststelling van bodemverontreiniging met PFAS. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt bindende normen vast te leggen.

(2) Perfluorooctaansulfonzuur.

(3) Perfluorooctaanzuur.

(4) Poly- en perfluoralkylverbindingen.

(5) In artikel 4.1.1, § 1, 4°, DABM wordt "plan of programma" als volgt gedefinieerd:

"plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat: a) door een instantie op regionaal, provinciaal of gemeentelijk niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld; en b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven".

(6) Krachtens artikel 4.1.1, § 1, 5°, DABM wordt onder "project" verstaan:

"a) een voorgenomen vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtige activiteit die moet worden hervergund bij het verstrijken van de geldigheidsduur van de lopende vergunning en die bestaat uit:

– de uitvoering van bouwwerken, de totstandbrenging en in voorkomend geval de exploitatie van andere installaties, werkzaamheden of andere ingrepen in het milieu, inclusief de grondwaterwinningen en de ingrepen voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen; of

– de exploitatie van een inrichting; dit is het hele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; of

b) een voorgenomen activiteit met negatieve gevolgen voor het milieu die wordt meegefinancierd door het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in het kader van de internationale samenwerking".

(7) *Voetnoot in de geciteerde tekst:* Een passende beoordeling kan wel op projectniveau spelen indien er bodemsaneringen of grondverzet in habitatrictlijngebied zou plaatsvinden. Het normenkader doet ook geen afbreuk aan de eventuele noodzaak tot het opstellen van een passende beoordeling op projectniveau.

(8) Zo stelt artikel 10, § 2, van het ontwerp een saneringscriterium voor PFAS in grondwater vast.

(9) Decreet van 23 december 2011 'betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen'.

(10) De doelstellingen van het Bodemdecreet worden in artikel 3 als volgt geformuleerd:

"§ 1. Het bodembeleid is het beleid gericht op een duurzaam bodembeheer waarbij tegemoet gekomen wordt aan de behoeften van de huidige generaties zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om aan hun behoeften te voldoen in gedrang te brengen. Daarvoor dient het beleid de kwaliteit van de bodem door bodemsanering en bodembescherming te verzekeren, te behouden en te herstellen, zodat onze bodems in de toekomst nog zoveel mogelijk functies kunnen uitoefenen en er nog verschillende types landgebruik mogelijk blijven. Tevens is het bodembeleid er op gericht een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak te scheppen, waarbij educatie en voorlichting van de doelgroepen inzake bodembeheer wordt gestimuleerd.

§ 2. Het beleid inzake bodemsanering is er op gericht om zoveel mogelijk de richtwaarden voor bodemkwaliteit te realiseren. Deze richtwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd.

§ 3. Het beleid inzake bodembescherming is er op gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft tot doel zoveel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt.

§ 4. Het duurzame gebruik van uitgegraven bodem wordt aangemoedigd zodat de uitgegraven bodem maximaal wordt ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen."

(11) Het annulatieberoep in de zaak met rolnr. A.235.867/VII-41.332 is nog hangende.

(12) Zo valt in dit verband ook op te merken dat artikel 1, 1°, van het ontwerp een definitie geeft van het begrip ‘grondverzettoelating’ maar dat deze term elders in het ontwerp niet meer wordt gehanteerd. Omgekeerd wordt het begrip ‘technisch verslag’ niet gedefinieerd, maar wel gehanteerd in het ontwerp. De inhoud van “het technisch verslag” wordt bepaald in artikel 180 van het VLAREBO. Daarbij is het echter niet duidelijk of het in de ontworpen regeling bedoelde technisch verslag de in artikel 180 van het VLAREBO geregelde inhoud moet hebben.

(13) Zo stelt het verslag aan de Vlaamse Regering dat geen “waarden vrij gebruik” als vermeld in bijlage V van het VLAREBO-besluit, “waarden voor het gebruik” van uitgegraven bodem als bouwkundig bodemgebruik of in vormvast product als vermeld in bijlage VI van het VLAREBO-besluit, of bodemsaneringsnormen als vermeld in bijlage IV van het VLAREBO-besluit in het leven worden geroepen en dat PFAS bijgevolg een niet-genormeerde parameter blijft. Wat dit ontwerp wel doet, zijn toetsingswaarden aanreiken die bodemsaneringsdeskundigen, bodembeheerorganisaties en OVAM bij hun beoordelingen dienen toe te passen.

(14) Zolang de betrokken bodemmaterialen kwalificeren als afvalstof als gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’ (hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen) dienen deze bovendien te worden beheerd in overeenstemming met artikel 7 van verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende persistente organische verontreinigende stoffen’.

Dat artikel regelt immers het beheer van afval dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit een in bijlage IV vermelde stof of dat daarmee verontreinigd is. Perfluorooctaan sulfonzuur en derivaten daarvan (PFOS) is een stof die is opgenomen in die bijlage IV. In artikel 1 wordt het doel en het onderwerp van deze verordening als volgt omschreven:

“In het bijzonder rekening houdend met het voorzorgbeginsel heeft deze verordening tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen POP’s door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van stoffen die vallen onder het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, hierna ‘het verdrag’ genoemd, dan wel onder het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, hierna ‘het protocol’ genoemd, te verbieden, zo spoedig mogelijk geleidelijk af te schaffen of te beperken, door de vrijkoming van dergelijke stoffen te minimaliseren met het oog op het zo spoedig mogelijk elimineren ervan waar mogelijk, en door bepalingen vast te stellen betreffende afval dat geheel of gedeeltelijk uit die stoffen bestaat of daarmee verontreinigd is. De lidstaten kunnen, waar passend, strengere vereisten opleggen dan deze waarin deze verordening voorziet, in overeenstemming met het VWEU.”

(15) Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’.

(16) Zie dienaangaande ook RvS 29 december 2021, nr. 252.567, Frooninckx e.a., gewezen in de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Het annulatieberoep in de zaak met rolnr. A.235.240/VII-41.264 is nog hangende.

(17) Artikel 171, eerste lid, van het VLAREBO draagt de minister op om op voorstel van de OVAM een lijst vast te stellen van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik. Luidens artikel 171, tweede lid, stelt de minister, op voorstel van de OVAM, een lijst vast van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product. Zie dienaangaande het ministerieel besluit van 27 maart 2019 ‘tot vaststelling van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product in het kader van de regeling van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007’.

(18) Zie wat deze eerste doelstelling betreft ook RvS 19 april 2022, nr. 253.523, Penen, e.a., overweging 42.

(19) Hierbij wordt vastgesteld dat er geen streefwaarde voor PFAS geldt.

(20) Bindend normenkader voor PFOS en PFOA, studie van 5 oktober 2022

[VITO - Bindend normenkader PFOS en PFOA ijhpdd.pdf \(vlaanderen.be\)](#)

7 JULI 2023. — Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem

Rechtsgronden

Dit besluit is gebaseerd op:

- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

- het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, artikel 2, 5°, artikel 3, § 3, artikel 9, § 4, artikel 19, § 1, en artikel 138, gewijzigd bij de decreten van 28 maart 2014 en 8 december 2017.

Vormvereisten

De volgende vormvereisten zijn vervuld:

- De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 6 december 2022.

- Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd op 23 december 2022 onder het nummer 2022/881/B meegedeeld aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

- De Minaraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen hebben een gezamenlijk briefadvies gegeven op 6 februari 2023.

- De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin heeft advies gegeven op 15 maart 2023.

- De Raad van State heeft advies 73.394/1 gegeven op 9 mei 2023, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

- Over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd op 29 juni 2023 overleg gehouden met de andere gewestregeringen overeenkomstig artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Juridisch kader

Dit besluit sluit aan bij de volgende regelgeving:

- het VLAREBO-besluit van 14 december 2007.

Initiatiefnemer

Dit besluit wordt voorgesteld door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

HOOFDSTUK 1. — *Definities*

Artikel 1. In dit besluit wordt verstaan onder:

1° grondverzettoelating: een grondverzettoelating als vermeld in artikel 182 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007;

2° minister: de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur;

3° PFAS: poly- en perfluoralkylverbindingen;

4° PFOA: perfluorooctaanzuur;

5° PFOS: perfluorooctaansulfonzuur;

6° waterwingebieden en beschermingszones type I, II of III: de waterwingebieden en beschermingszones die zijn afgebakend conform artikel 14 tot en met 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende nadere regelen voor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones.

HOOFDSTUK 2. — *Streefwaarden voor het vaste deel van de aarde*

Art. 2. Voor PFOS en PFOA gelden de volgende streefwaarden voor het vaste deel van de aarde:

1° voor PFOS: 1,5 µg/kg ds;

2° voor PFOA: 1,0 µg/kg ds.

In het eerste lid wordt verstaan onder streefwaarde: een streefwaarde voor de bodemkwaliteit als vermeld in artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

HOOFDSTUK 3. — *Tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen**Afdeling 1. — Gebruik als bodem*

Onderafdeling 1. — Algemeen gebruik als bodem

Art. 3. § 1. In afwijking van artikel 161, § 2, en § 4, tweede lid, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, geldt de regeling, vermeld in paragraaf 2 en 3, voor het algemeen gebruik als bodem van bodemmaterialen die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten.

§ 2. Bodemmaterialen die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de volgende waarden, kunnen vrij gebruikt worden als bodem:

1° voor PFOS: 3,0 µg/kg ds;

2° voor PFOA: 2,0 µg/kg ds;

3° voor de som van de gemeten PFAS: 8 µg/kg ds.

Er wordt aan de hand van een technisch verslag nagegaan of is voldaan aan de waarden, vermeld in het eerste lid.

§ 3. Voor het gebruik van bodemmaterialen die voldoen aan de waarden, vermeld in paragraaf 2, eerste lid, als bodem onder water of in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III wordt bijkomend een voorafgaande kwaliteitstoets uitgevoerd.

De kwaliteitstoets, vermeld in het eerste lid, heeft tot doel na te gaan dat het gebruik van bodemmaterialen, vermeld in het eerste lid, geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt. Als uit de kwaliteitstoets blijkt dat het gebruik van de bodemmaterialen, vermeld in het eerste lid, bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt is het algemeen gebruik van de bodemmaterialen als bodem niet toegelaten.

De kwaliteitstoets, vermeld in het eerste lid, wordt onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige uitgevoerd conform een code van goede praktijk en in het technisch verslag opgenomen. Als de kwaliteitstoets niet in het technisch verslag is opgenomen of de kwaliteitstoets niet conform de code van goede praktijk uitgevoerd is, wordt het technisch verslag niet conform verklaard.

Onderafdeling 2. — Gebruik als bodem binnen een kadastrale werkzone

Art. 4. § 1. In afwijking van artikel 164, 2°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, geldt de regeling, vermeld in paragraaf 2, voor het gebruik als bodem binnen een kadastrale werkzone van bodemmaterialen die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten.

§ 2. Bodemmaterialen die niet beantwoorden aan de waarden, vermeld in artikel 3, § 2, eerste lid, kunnen binnen de kadastrale werkzone als bodem gebruikt worden als de volgende cumulatieve voorwaarden zijn vervuld:

1° de bodemmaterialen bevatten concentraties van PFOS en PFOA die lager zijn dan of gelijk zijn aan 80% van de overeenstemmende toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, van dit besluit, van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform bijlage IV van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007;

2° uit een uitlogingstest van de bodemmateriële die is uitgevoerd conform een code van goede praktijk, blijkt dat voldaan is aan een van de volgende voorwaarden:

a) de uitloogbaarheidswaarden van PFAS in de bodemmateriële zijn lager dan of gelijk aan de cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater, vermeld in artikel 11, § 2, van dit besluit;

b) als de gemiddelde concentraties in het grondwater van de kadastrale werkzone de cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater, vermeld in artikel 11, § 2, van dit besluit, overschrijden: de uitloogbaarheidswaarden van PFAS in de bodemmateriële zijn lager dan of gelijk aan 80% van de voormelde gemiddelde concentraties in het grondwater van de kadastrale werkzone. Het gebruik van de bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone onder water of in een waterwingebied of in een beschermingszone type I, II en III is in dat geval niet toegelaten.

Er wordt aan de hand van een technisch verslag nagegaan of de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, zijn vervuld.

Als alternatief voor de uitlogingstest kan de voorwaarde van de uitloogbaarheid door middel van andere gelijkwaardig wetenschappelijk modellen worden aangetoond. Het gebruik van de wetenschappelijke modellen wordt voorafgaandelijk gevalideerd door het VITO.

Afdeling 2. — Gebruik als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product

Onderafdeling 1. — Algemeen gebruik

Art. 5. In afwijking van artikel 168, § 3, eerste lid, en artikel 168, § 5, eerste lid, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, geldt de regeling, vermeld in artikel 6 en 7 van dit besluit, voor het algemeen gebruik als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product van bodemmateriële die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten.

Art. 6. § 1. Bodemmateriële die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de volgende waarden, kunnen vrij gebruikt worden als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product:

1° voor PFOS: 3,0 µg/kg ds;

2° voor PFOA: 2,0 µg/kg ds;

3° voor de som van de gemeten PFAS: 8 µg/kg ds.

Er wordt aan de hand van een technisch verslag nagegaan of is voldaan aan de waarden, vermeld in het eerste lid.

§ 2. Voor het gebruik van bodemmateriële die voldoen aan de waarden, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product onder water of in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III, wordt bijkomend een voorafgaande kwaliteitstoets uitgevoerd.

De bepalingen van artikel 3, § 3, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Art. 7. Bodemmateriële die concentraties van PFOS, PFOA of PFAS bevatten die hoger zijn dan de waarden, vermeld in artikel 6, § 1, eerste lid, kunnen gebruikt worden als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product als de volgende cumulatieve voorwaarden zijn vervuld:

1° de concentraties aan PFOS en PFOA in de bodemmateriële zijn lager dan of gelijk aan de volgende toetsingswaarden:

a) voor PFOS: de toetsingswaarde voor PFOS in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, 1°, d);

b) voor PFOA: de toetsingswaarde voor PFOA in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, 2°, c);

2° uit een uitlogingstest van de bodemmateriële die is uitgevoerd conform een code van goede praktijk, blijkt dat de cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater, vermeld in artikel 11, § 2, niet worden overschreden.

Er wordt aan de hand van een technisch verslag nagegaan of de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, zijn vervuld.

Als alternatief voor de uitlogingstest kan de voorwaarde van de uitloogbaarheid door middel van andere gelijkwaardig wetenschappelijk modellen worden aangetoond. Het gebruik van de wetenschappelijke modellen wordt voorafgaandelijk gevalideerd door het VITO.

Onderafdeling 2. — Gebruik binnen een kadastrale werkzone

Art. 8. Bodemmateriële die niet voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel 7, eerste lid, 2°, kunnen alsnog binnen een kadastrale werkzone als bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product worden gebruikt als de volgende cumulatieve voorwaarden zijn vervuld:

1° de concentraties aan PFOS en PFOA in de bodemmateriële zijn lager dan of gelijk aan de volgende toetsingswaarden:

a) voor PFOS: de toetsingswaarde voor PFOS in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, 1°, d);

b) voor PFOA: de toetsingswaarde voor PFOA in het vaste deel van de aarde, vermeld in artikel 11, § 1, 2°, c);

2° de gemiddelde concentraties in het grondwater van de kadastrale werkzone zijn hoger dan de cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater, vermeld in artikel 11, § 2;

3° uit een uitlogingstest van de bodemmateriële die is uitgevoerd conform een code van goede praktijk, blijkt dat de uitloogbaarheidswaarden van PFAS in de bodemmateriële lager zijn dan of gelijk zijn aan 80% van de gemiddelde concentraties in het grondwater van de kadastrale werkzone, vermeld in punt 2°. Het gebruik van de bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone onder water of in een waterwingebied of in een beschermingszone type I, II en III is in dat geval niet toegelaten.

De bepalingen van artikel 7, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 3. — Code van goede praktijk voor kwaliteitstoets en uitlogingstest

Art. 9. De volgende codes van goede praktijk worden op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister:

1° de code van goede praktijk voor de kwaliteitstoets, vermeld in artikel 3, § 3, en artikel 6, § 2;

2° de code van goede praktijk voor de uitlogingstest, vermeld in artikel 4, § 2, eerste lid, 2°, artikel 7, eerste lid, 2°, en artikel 8, eerste lid, 3°.

Afdeling 4. — Verhouding met de grondverzetregeling van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007

Art. 10. Met uitzondering van de bepalingen van artikel 161, § 2, en § 4, tweede lid, artikel 164, 2°, en artikel 168, § 3, eerste lid, en artikel 168, § 5, eerste lid van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, zijn de bepalingen van artikel 158 tot en met 210 van het voormeld besluit van toepassing op het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen met concentraties van PFOS, PFOA en PFAS.

HOOFDSTUK 4. — Tijdelijk handelingskader tot invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem

Art. 11. § 1. Om het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, te beoordelen, worden de volgende toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in het vaste deel van de aarde gebruikt:

1° voor PFOS:

a) voor bodembestemmingstype I en II: 3,8 µg/kg ds;

b) voor bodembestemmingstype III: 4,9 µg/kg ds;

c) voor bodembestemmingstype IV: 110 µg/kg ds;

d) voor bodembestemmingstype V: 268 µg/kg ds;

2° voor PFOA:

a) voor bodembestemmingstype I en II: 2,5 µg/kg ds;

b) voor bodembestemmingstype III: 7,9 µg/kg ds;

c) voor bodembestemmingstype IV: 632 µg/kg ds;

d) voor bodembestemmingstype V: 303 µg/kg ds.

§ 2. Om het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, te beoordelen, worden de volgende cumulatieve toetsingswaarden voor PFAS in het grondwater gebruikt:

1° voor de som van 20 PFAS: 0,1 µg/l of 100 ng/l;

2° voor de som van de gemeten PFAS: 0,5 µg/l of 500 ng/l.

In het eerste lid, 1°, wordt verstaan onder som van 20 PFAS: de som van 20 PFAS-verbindingen, opgelijst in bijlage III, deel B, punt 3, van richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

§ 3. Bij de toepassing van de waarden, vermeld in paragraaf 1 en 2, zijn artikel 2 tot en met 7 van bijlage IV van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 5. — Evaluatie van het tijdelijk handelingskader

Art. 12. De Vlaams Regering evalueert het tijdelijk handelingskader, vermeld in artikel 2 tot en met 11, uiterlijk binnen één jaar na de inwerkingtreding van dit besluit.

Art. 13. De Vlaamse Regering kan het tijdelijke handelingskader, zoals geregeld in dit besluit, wijzigen, onder meer op basis van de evaluatie, vermeld in artikel 12.

HOOFDSTUK 6. — Inwerkingtredings- en uitvoeringsbepaling

Art. 14. Dit besluit treedt in werking op een door de minister vast te stellen datum.

Art. 15. De minister is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, 7 juli 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
J. JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,
Z. DEMIR

TRADUCTION

AUTORITE FLAMANDE

[C – 2023/44423]

7 JUILLET 2023. — Arrêté du Gouvernement flamand établissant un cadre d'action temporaire pour l'utilisation de matériaux de sol contenant des PFAS et pour la concrétisation du critère d'assainissement, visé à l'article 19, § 1^{er}, du décret relatif au sol du 27 octobre 2006, pour des sols contenant des PFAS

Fondement juridique

Le présent arrêté est fondé sur :

- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 20, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 ;
- le décret relatif au sol du 27 octobre 2006, article 2, 5^o, article 3, § 3, article 9, § 4, article 19, § 1^{er}, et article 138, modifié par les décrets des 28 mars 2014 et 8 décembre 2017.

Formalités

Les formalités suivantes ont été remplies :

- L'Inspection des Finances a rendu un avis le 6 décembre 2022.
- Le projet d'arrêté du Gouvernement flamand a été communiqué le 23 décembre 2022, sous le numéro 2022/881/B, à la Commission européenne, conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.
- Le Conseil flamand de l'Environnement et de la Nature et le Conseil socio-économique de la Flandre ont rendu un avis conjoint par lettre le 6 février 2023.
- Le Conseil flamand pour l'Aide sociale, la Santé publique et la Famille a rendu un avis le 15 mars 2023.
- Le Conseil d'État a rendu l'avis 73.394/1 le 9 mai 2023, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.
- Le 29 juin 2023, le projet d'arrêté du Gouvernement flamand a fait l'objet d'une concertation avec les autres gouvernements régionaux, conformément à l'article 6, § 2, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cadre juridique

Le présent arrêté fait suite à la réglementation suivante :

- l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007.

Initiateur

Le présent arrêté est proposé par la ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Énergie et du Tourisme.

Après délibération,

LE GOUVERNEMENT FLAMAND ARRÊTE :

CHAPITRE 1^{er}. — Définitions

Article 1^{er}. Dans le présent arrêté, on entend par :

- 1^o autorisation de terrassement : une autorisation de terrassement telle que visée à l'article 182 de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007 ;
- 2^o ministre : le ministre flamand ayant l'environnement et la nature dans ses attributions ;
- 3^o PFAS : composés per- et polyfluoroalkylés ;
- 4^o PFOA : acide perfluorooctanoïque ;
- 5^o PFOS : sulfonate de perfluorooctane ;
- 6^o zones de captage d'eau et zones de protection des types I, II ou III : les zones de captage d'eau et zones de protection délimitées conformément aux articles 14 à 22 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 mars 1985 fixant les règles de délimitation des captages d'eau et des zones de protection.

CHAPITRE 2. — Valeurs cibles pour la partie fixe de la terre

Art. 2. Pour PFOS et PFOA, les valeurs cibles suivantes s'appliquent pour la partie fixe de la terre :

- 1^o pour PFOS : 1,5 µg/kg ds ;
- 2^o pour PFOA : 1,0 µg/kg ds.

Dans l'alinéa 1^{er}, on entend par valeur cible : une valeur cible pour la qualité du sol, telle que visée à l'article 3, § 3, du décret relatif au sol du 27 octobre 2006.

CHAPITRE 3. — Cadre d'action temporaire pour l'utilisation de matériaux de sol contenant des PFAS**Section 1^{re}. — Utilisation comme sol****Sous-section 1^{re}. — Utilisation générale comme sol**

Art. 3. § 1^{er}. Par dérogation à l'article 161, § 2 et § 4, alinéa 2, de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007, le règlement visé aux paragraphes 2 et 3 s'applique à l'utilisation générale comme sol de matériaux de sol contenant des PFOS, PFOA ou PFAS.

§ 2. Les matériaux de sol contenant des concentrations de PFOS, PFOA ou PFAS inférieures ou égales aux valeurs suivantes, peuvent être librement utilisés comme sol :

- 1^o pour PFOS : 3,0 µg/kg ds ;
- 2^o pour PFOA : 2,0 µg/kg ds ;
- 3^o pour la somme des PFAS mesurés : 8 µg/kg ds.

Le respect des valeurs visées à l'alinéa 1^{er} est vérifié à l'aide d'un rapport technique.

§ 3. Pour l'utilisation de matériaux de sol répondant aux valeurs visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, comme sol sous l'eau ou dans des zones de captage d'eau et des zones de protection des types I, II et III, un contrôle qualité préalable supplémentaire est effectué.

Le contrôle qualité, visé à l'alinéa 1^{er}, a pour but de vérifier que l'utilisation de matériaux de sol, visée à l'alinéa 1^{er}, n'entraîne pas de pollution supplémentaire des eaux souterraines. Si le contrôle qualité indique que l'utilisation des matériaux de sol visée à l'alinéa 1^{er} entraîne une pollution supplémentaire des eaux souterraines, l'utilisation générale des matériaux de sol comme sol n'est pas autorisée.

Le contrôle qualité visé à l'alinéa 1^{er} est effectué sous la direction d'un expert en assainissement du sol, conformément à un code de bonne pratique, et est repris dans le rapport technique. Si le contrôle qualité n'est pas repris dans le rapport technique ou s'il n'est pas effectué conformément au code de bonne pratique, le rapport technique n'est pas déclaré conforme.

Sous-section 2. — *Utilisation comme sol au sein d'une zone de travail cadastrale*

Art. 4. § 1^{er}. Par dérogation à l'article 164, 2^o, de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007, le règlement visé au paragraphe 2 s'applique à l'utilisation comme sol au sein d'une zone de travail cadastrale de matériaux de sol contenant des concentrations de PFOS, PFOA ou PFAS.

§ 2. Les matériaux de sol qui ne répondent pas aux valeurs visées à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, peuvent être utilisés comme sol au sein de la zone de travail cadastrale si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

1^o les matériaux de sol contiennent des concentrations de PFOS et PFOA inférieures ou égales à 80 % des valeurs de test correspondantes pour PFOS et PFOA dans la partie fixe de la terre, visées à l'article 11, § 1^{er}, du présent arrêté, du type d'affectation dans lequel le terrain receveur est classé conformément à l'annexe IV de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007 ;

2^o un test de lixiviation des matériaux de sol, effectué conformément à un code de bonne pratique, indique que l'une des conditions suivantes est remplie :

a) les valeurs de lixivabilité de PFAS dans les matériaux de sol sont inférieures ou égales aux valeurs de test cumulatives pour PFAS dans les eaux souterraines, visées à l'article 11, § 2, du présent arrêté ;

b) si les concentrations moyennes dans les eaux souterraines de la zone de travail cadastrale dépassent les valeurs de test cumulatives pour PFAS dans les eaux souterraines, visées à l'article 11, § 2, du présent arrêté : les valeurs de lixivabilité de PFAS dans les matériaux de sol sont inférieures ou égales à 80 % des concentrations moyennes précitées dans les eaux souterraines de la zone de travail cadastrale. Dans ce cas, l'utilisation des matériaux de sol au sein de la zone de travail cadastrale sous l'eau ou dans une zone de captage d'eau ou une zone de protection des types I, II et III n'est pas autorisée.

Le respect des conditions visées à l'alinéa 1^{er} est vérifié à l'aide d'un rapport technique.

Comme alternative au test de lixiviation, la condition de lixivabilité peut être démontrée à l'aide d'autres modèles scientifiques équivalents. L'utilisation des modèles scientifiques est validée au préalable par l'Institut flamand pour la Recherche technologique (VITO).

Section 2. — *Utilisation comme utilisation du sol en construction ou dans un produit solide*

Sous-section 1^{re}. — *Utilisation générale*

Art. 5. Par dérogation à l'article 168, § 3, alinéa 1^{er}, et à l'article 168, § 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007, le règlement visé aux articles 6 et 7 du présent arrêté s'applique à l'utilisation générale comme utilisation du sol en construction ou dans un produit solide, des matériaux de sol contenant des PFOS, PFOA ou PFAS.

Art. 6. § 1^{er}. Les matériaux de sol contenant des concentrations de PFOS, PFOA ou PFAS inférieures ou égales aux valeurs suivantes, peuvent être librement utilisés comme utilisation du sol en construction et dans un produit solide :

1^o pour PFOS : 3,0 µg/kg ds ;

2^o pour PFOA : 2,0 µg/kg ds ;

3^o pour la somme des PFAS mesurés : 8 µg/kg ds.

Le respect des valeurs visées à l'alinéa 1^{er} est vérifié à l'aide d'un rapport technique.

§ 2. Pour l'utilisation de matériaux de sol répondant aux valeurs visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme utilisation du sol en construction ou dans un produit solide sous l'eau ou dans des zones de captage d'eau et des zones de protection des types I, II et III, un contrôle qualité préalable supplémentaire est effectué.

Les dispositions de l'article 3, § 3, alinéas 2 et 3 s'appliquent par analogie.

Art. 7. Les matériaux de sol contenant des concentrations de PFOS, PFOA ou PFAS supérieures aux valeurs visées à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, peuvent être utilisées comme utilisation du sol en construction ou dans un produit solide si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

1^o les concentrations de PFOS et PFOA dans les matériaux de sol sont inférieures ou égales aux valeurs de test suivantes :

a) pour PFOS : la valeur de test pour PFOS dans la partie fixe de la terre, visée à l'article 11, § 1^{er}, 1^o, d) ;

b) pour PFOA : la valeur de test pour PFOA dans la partie fixe de la terre, visée à l'article 11, § 1^{er}, 2^o, c) ;

2^o un test de lixiviation des matériaux de sol, effectué conformément à un code de bonne pratique, indique que les valeurs de test cumulatives pour PFAS dans les eaux souterraines, visées à l'article 11, § 2, ne sont pas dépassées.

Le respect des conditions visées à l'alinéa 1^{er} est vérifié à l'aide d'un rapport technique.

Comme alternative au test de lixiviation, la condition de lixivabilité peut être démontrée à l'aide d'autres modèles scientifiques équivalents. L'utilisation des modèles scientifiques est validée au préalable par l'Institut flamand pour la Recherche technologique (VITO).

Sous-section 2. — *Utilisation au sein d'une zone de travail cadastrale*

Art. 8. Les matériaux de sol qui ne répondent pas à la condition visée à l'article 7, alinéa 1^{er}, 2°, peuvent encore être utilisés au sein d'une zone de travail cadastrale comme utilisation du sol en construction ou dans un produit solide si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

1° les concentrations de PFOS et PFOA dans les matériaux de sol sont inférieures ou égales aux valeurs de test suivantes :

- a) pour PFOS : la valeur de test pour PFOS dans la partie fixe de la terre, visée à l'article 11, § 1^{er}, 1°, d) ;
- b) pour PFOA : la valeur de test pour PFOA dans la partie fixe de la terre, visée à l'article 11, § 1^{er}, 2°, c) ;

2° les concentrations moyennes dans les eaux souterraines de la zone de travail cadastrale sont supérieures aux valeurs de test cumulatives pour PFAS dans les eaux souterraines, visées à l'article 11, § 2 ;

3° un test de lixiviation des matériaux de sol, effectué conformément à un code de bonne pratique, indique que les valeurs de lixivabilité de PFAS dans les matériaux de sol sont inférieures ou égales à 80 % des concentrations moyennes dans les eaux souterraines de la zone de travail cadastrale, visées au point 2°. Dans ce cas, l'utilisation des matériaux de sol au sein de la zone de travail cadastrale sous l'eau ou dans une zone de captage d'eau ou une zone de protection des types I, II et III n'est pas autorisée.

Les dispositions de l'article 7, alinéas 2 et 3, s'appliquent par analogie.

Section 3. — *Code de bonne pratique pour le contrôle qualité et le test de lixiviation*

Art. 9. Les codes de bonne pratique suivants sont arrêtés par le ministre, sur la proposition de l'OVAM :

- 1° le code de bonne pratique pour le contrôle qualité, visé à l'article 3, § 3, et à l'article 6, § 2 ;
- 2° le code de bonne pratique pour le test de lixiviation, visé à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, à l'article 7, alinéa 1^{er}, 2°, et à l'article 8, alinéa 1^{er}, 3°.

Section 4. — *Rapport avec le règlement de terrassement de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007*

Art. 10. À l'exception des dispositions de l'article 161, § 2, et § 4, alinéa 2, l'article 164, 2°, et l'article 168, § 3, alinéa 1^{er}, et l'article 168, § 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007, les dispositions des articles 158 à 210 de l'arrêté précité s'appliquent à l'utilisation et à la traçabilité des matériaux de sol contenant des concentrations de PFOS, PFOA et PFAS.

CHAPITRE 4. — *Cadre d'action temporaire pour la concrétisation du critère d'assainissement, visé à l'article 19, § 1^{er}, du décret relatif au sol du 27 octobre 2006, pour des sols contenant des PFAS*

Art. 11. § 1^{er}. Pour évaluer le critère d'assainissement, visé à l'article 19, § 1^{er}, du décret relatif au sol du 27 octobre 2006 du 27 octobre 2006, les valeurs de test suivantes pour PFOS et PFOA dans la partie fixe de la terre sont utilisées :

- 1° pour PFOS :
 - a) pour le type d'affectation du sol II et II : 3,8 µg/kg ds ;
 - b) pour le type d'affectation du sol III : 4,9 µg/kg ds ;
 - c) pour le type d'affectation du sol IV : 110 µg/kg ds ;
 - d) pour le type d'affectation du sol V : 268 µg/kg ds ;
- 2° pour PFOA :

- a) pour le type d'affectation du sol II et II : 2,5 µg/kg ds ;
- b) pour le type d'affectation du sol III : 7,9 µg/kg ds ;
- c) pour le type d'affectation du sol IV : 632 µg/kg ds ;
- d) pour le type d'affectation du sol V : 303 µg/kg ds.

§ 2. Pour évaluer le critère d'assainissement, visé à l'article 19, § 1^{er}, du décret relatif au sol du 27 octobre 2006, les valeurs de test cumulatives suivantes pour PFAS dans les eaux souterraines sont utilisées :

- 1° pour la somme de 20 PFAS : 0,1 µg/l ou 100 ng/l ;
- 2° pour la somme des PFAS mesurés : 0,5 µg/l ou 500 ng/l.

Dans l'alinéa 1^{er}, 1°, on entend par la somme de 20 PFAS : la somme de 20 composés PFAS, énumérés dans l'annexe III, partie B, point 3, de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

§ 3. Lors de l'application des valeurs visées aux paragraphes 1^{er} et 2, les articles 2 à 7 de l'annexe IV de l'arrêté VLAREBO du 14 décembre 2007 s'appliquent par analogie.

CHAPITRE 5. — *Évaluation du cadre d'action temporaire*

Art. 12. Le Gouvernement flamand évalue le cadre d'action temporaire, visé aux articles 2 à 11, au plus tard dans le délai d'un an après l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 13. Le Gouvernement flamand peut modifier le cadre d'action temporaire, tel que réglé dans le présent arrêté, entre autres sur la base de l'évaluation visée à l'article 12.

CHAPITRE 6. — *Disposition d'entrée en vigueur et d'exécution*

Art. 14. Le présent arrêté entre en vigueur à une date à fixer par le ministre.

Art. 15. Le ministre est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Bruxelles, le 7 juillet 2023.

Le ministre-président du Gouvernement flamand,
J. JAMBON

La ministre flamande de la Justice et du Maintien,
de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Énergie et du Tourisme,
Z. DEMIR