

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van 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
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Met het voorliggend besluit reikt de Vlaamse regering een tijdelijk handelingskader aan voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen 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.

Het besluit voert een op zichzelf staand tijdelijk handelingskader in, specifiek voor verontreinigingen met PFAS, wat een niet-genormeerde parameter blijft. Voor deze werkwijze wordt gekozen omwille van de snelle wetenschappelijke evoluties rond PFAS. 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 een tijdelijk handelingskader, met specifieke toetsings- en streefwaarden ingevoerd.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/422 van 25 november 2022.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 6 december 2022 ontvangen. Voor een bespreking ervan zie infra, punt 3A.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Problematiek van de PFAS-verontreinigingen

PFAS is een zogenaamde “emerging 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 bodemmaterialen 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 andere beleidsdomeinen 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 toetsingscriterium voor bouwkundig bodemgebruik.

Doelstelling Tijdelijk Handelingskader

Met het voorliggend besluit reikt de Vlaamse regering een tijdelijk handelingskader aan voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen 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.

Het besluit voert een op zichzelf staand tijdelijk handelingskader in, specifiek voor verontreinigingen met PFAS, wat 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.

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 een tijdelijk handelingskader, met specifieke toetsings- en streefwaarden ingevoerd. 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 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.

Toetsing aan het *standstill* beginsel

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 duidelijk geen sprake van een achteruitgang van het beschermingsniveau, en al zeker niet van een aanzienlijke achteruitgang.

Er worden immers 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 bv. bepaald in de artikelen 161, § 2 en 164, 2° 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 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 uit te kunnen voeren. Voor de beoordeling overeenkomstig het VLAREBO worden dus aan de bodemsaneringsdeskundige en de bodembeheerorganisaties 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. 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 emergent 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.
- Bindend normenkader voor PFOS en PFOA, Studie van 5 oktober 2022 uitgevoerd door 'de VITO in opdracht van de OVAM en het kabinet van minister Demir.
- Voorstel Normenkader PFAS, rapport van Opdrachthouder Karl Vrancken van 17 oktober 2022.

Gelet op het reeds verricht wetenschappelijk onderzoek en de rapportages die daarover werden opgesteld, wordt overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis DABM veiligheidshalve een MER-ontheffing aangevraagd.

Het DABM vereist in het kader van de MER-ontheffingsprocedure geen openbaar onderzoek, maar wel is overeenkomstig artikel 4.2.3, § 3bis in samenlezing met artikel 4.1.4, § 2 DABM vereist dat de uitgevoerde rapportages en beoordelingen aan actieve openbaarheid worden onderworpen.

De bovenvermelde rapportages en beoordelingen zijn allen raadpleegbaar op enerzijds de PFAS-website van de Vlaamse overheid (<https://www.vlaanderen.be/pfas-vervuiling>) en anderzijds op de website van de VITO zelf (<https://vito.be/nl>). De actieve openbaarheidsverplichting werd door de publicatie op de bovengenoemde websites nageleefd. Die publicatiewijze is in overeenstemming met de principes zoals opgenomen in de artikelen II.2, II.3 en II.4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Met toepassing van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 2005 betreffende het verspreiden van milieu-informatie, werd deze informatie op elektronische wijze door het Departement Omgeving bekend gemaakt.

Als sluitstuk voorziet het voorliggend besluit in een verplichting tot jaarlijkse evaluatie van de toetsingswaarden. Als uit nieuw wetenschappelijk onderzoek zou blijken dat de toetsingswaarden moeten worden herzien, zal de Vlaamse regering huidig tijdelijk handelingskader aanpassen in overeenstemming met de nieuwe wetenschappelijke inzichten.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze toelichting bij het besluit verwijzen naar als bijlage opgenomen verslag aan de Vlaamse Regering.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggende besluit van de Vlaamse Regering heeft geen budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

De Inspectie van Financiën heeft op 6 december 2022 gunstig advies gegeven over het voorontwerp van besluit. IF stelt dat in uitvoering van artikel 31, §2, 2° van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist is omdat het besluit geen impact heeft op de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het middels het besluit van de Vlaamse Regering voorgestelde handelingskader beoogt een verhoogde rechtszekerheid zonder dat er in de bestaande praktijk veranderingen gebeuren. Het voorliggende voorontwerp van besluit heeft dan ook geen weerslag op het personeelsbestand en op de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorgestelde handelingskader brengt ook voor lokale en provinciale besturen een grotere rechtszekerheid met zich mee voor de uitvoering van bodemonderzoeken en voor het gebruik van bodemmaterialen in het kader van grondverzet.

4 VERDER TRAJECT

Voorliggend voorontwerp van besluit wordt na principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering voor advies voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Mobiliteitsraad (MORA) en de Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). Parallel wordt voorliggend voorontwerp onderworpen aan de wettelijk vereiste milieubeoordeling. Vervolgens wordt voorliggend voorontwerp, met de wettelijk vereiste milieubeoordeling en eventuele aanpassingen, voor een tweede maal voorgelegd aan de Vlaamse Regering en de Raad van State om tot slot een derde keer principieel ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Raad van State.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van 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;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de SERV, de MORA en de Minaraad met verzoek mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR