

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

VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp 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

1. ALGEMENE TOELICHTING

A. 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 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 toetsingscriterium 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 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.

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

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^o 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 bodemmateriële 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 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, 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.

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 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 begin 2024, mag gelet op de internationale ontwikkelingen rond kennis en ervaring met PFAS, worden verwacht dat heel wat materiaal zal voorliggen voor de evaluatie.

D. Consultatie belanghebbenden

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 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.

2. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Definities

Artikel 1

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

Hoofdstuk 2. Tijdelijk Handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen

Algemeen: wetshistoriek en doelstelling van de grondverzetregeling

Het decreet van 26 mei 1998¹ 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 2014² heeft de decreetgever het duurzame gebruik van uitgegraven bodem als alternatief voor het gebruik van primaire oppervlaktedelfstoffen 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 bodemmateriële met concentraties aan verontreinigende stoffen en het bieden van een grotere bescherming en rechtszekerheid aan de ontvangers van bodemmateriële, de aannemers en de vervoerders van bodemmateriële is ook het zoveel als mogelijk stimuleren van het hergebruik van bodemmateriële (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..

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).

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 2.: 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;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 erontreinigende 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.

Wat betreft de toetsingswaarde die op de som van de gemeten PFAS moet worden toegepast, wordt verwezen naar de "Code van goede praktijk: aanvullende richtlijnen BBO voor bodemverontreiniging met PFAS" van de OVAM die vanaf 15 mei 2022 in werking is. Daarin is wat betreft de som van de gemeten PFAS het volgende bepaald: "Voor de bepaling van totaal PFAS wordt de som gemaakt van de concentraties van de kwantitatieve PFAS zoals voorzien in het CMA/3/D, waarbij het "lower bound" principe toegepast wordt".

Indien 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. Aangezien op het moment van het opstellen van het technisch verslag niet steeds duidelijk is waar de uitgegraven grond zal worden toegepast, dient de kwaliteitstoets uitgevoerd te worden op het moment van de (aanvraag tot) grondverzettoelating uit artikel 182 VLAREBO. De erkende bodembeheerorganisatie die de grondverzettoelating verleend kan hierover met toepassing van artikel 182, § 3, 6° VLAREBO aanvullende voorwaarden en uitvoeringsbepalingen opnemen.

Indien de bodemmaterialen voldoen aan de waarde 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.

Artikel 3. 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.

Voorzover de bodemmaterialen niet beantwoorden aan de toetstingswaarden 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 10, § 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 10, § 2 van dit besluit) gerespecteerd worden, ofwel b) 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.

Artikel 4 tot en met 6. 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 verontreinigende 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 4 voorziet het tijdelijk handelingskader in uitvoering van artikel 168, § 3 VLAREBO in een toetsingscriterium voor bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product.

Indien 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 2, § 2 uitgevoerd te worden.

Indien niet is voldaan aan de toetsingswaarden voor vrij gebruik, voorziet het besluit (artikel 5 en 6) 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 10, § 1 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 10, § 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 7: 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 6, 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 10, § 1 niet overschrijden (hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 6).

Naar analogie met de voorwaarden uit artikel 168, § 3, 1° en artikel 170, 1° dient te worden aangetoond dat het gebruik van de bodemmateriële 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 bodemmateriële mee in de beoordeling betrokken.

Artikel 8.. Code van goede praktijk voor kwaliteitstoets en uitlogingstest

Voor het bepalen van de gemiddelde concentratie in het grondwater van de kadastrale werkzone zullen door de minister richtlijnen worden uitgevaardigd.

Artikel 9. Verhouding tijdelijk handelingskader en grondverzetregeling VLAREBO

De overige bepalingen van het VLAREBO blijven ook in het geval van PFAS-verontreinigingen integraal van toepassing.

Hoofdstuk 3. Tijdelijk handelingskader tot invulling van het saneringscriterium van artikel 19, §1, van het Bodemdecreet voor PFAS-houdende bodem

Artikel 10.

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 terugsanerwaarden".

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 toetsingswaarde die op de som van de gemeten PFAS, wordt naar de toelichting bij artikel 2 verwezen.

Wat betreft de probleemstelling en de toets aan de standstill-verplichting kan naar de toelichting bij artikel 2 worden verwezen. Tevens geldt een evaluatieverplichting in hoofde van de Vlaamse regering.

Artikel 11.

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 4. Evaluatie van het tijdelijk handelingskader

Artikel 12.

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 jaarlijks te evalueren.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 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, is het mogelijk dat het tijdelijk handelingskader in de toekomst wordt gewijzigd. Een dergelijke wijziging kan ook een gevolg van de jaarlijkse evaluatie van het besluit zijn.

Artikel 14.

Het besluit treedt in werking op de dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Ter bescherming van mens en milieu is het cruciaal dat de toepassing van de toetsingswaarden bij grondverzet en sanering versneld juridisch afdwingbaar worden gemaakt. De toetsingswaarden dienen zo snel als mogelijk juridisch verankerd te worden, in die zin dat zij verplicht dienen te worden toegepast. Om van toepassing te zijn op de lopende grondverzet- en saneringsdossiers, en aldus bij te dragen tot de bescherming van het leefmilieu, is ook een versnelde inwerkingtreding van het besluit essentieel. Het besluit treedt daarom in werking op de dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Van zodra er voldoende wetenschappelijke zekerheid is over de concentraties van PFAS die bodemmateriële 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 polluenten waarden te bepalen zoals dat voor andere polluenten 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 polluenten ook reeds het geval. Op dat moment heeft het tijdelijk handelingskader geen bestaansreden meer hebben 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 ook 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.

Artikel 15.

De minister bevoegd voor het beleidsdomein Omgeving is belast met de uitvoering van dit besluit.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR