

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  
                  - Tweede 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.

BELEIDSVELD: Omgeving en natuur.

INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT: Bodem en ondergrond.

## **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

### **Eerste principiële goedkeuring**

De Vlaamse Regering heeft op 16 december 2022 beslist tot principiële goedkeuring van het voorontwerp van besluit 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 (hierna te noemen 'besluit tijdelijk handelingskader PFAS').

### **Aanmelding bij Europese Commissie (technisch voorschrift)**

Op 23 december 2022 werd het voorontwerp van besluit tijdelijk handelingskader PFAS bij de Europese Commissie aangemeld in het kader van de Richtlijn 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. Het besluit werd in de TRIS database van de Europese Commissie ingevoerd met referentie 2022/881/B.

De status-quo periode, vastgesteld op 3 maanden door de richtlijn (EU) 2015/1535 (art.6, § 1), loopt af op 24 maart 2023.

### **Plan-MER ontheffing**

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.

### **Advies Mobiliteitsraad**

Bij brief van 13 januari 2023 heeft de MORA advies gegeven over het voorontwerp van besluit tijdelijke handelingskader PFAS.

Hieronder wordt nader ingegaan op het advies:

- Impact op openbare mobiliteitsinfrastructuurprojecten met grootschalig grondverzet

In haar advies benadrukt de MORA vanuit de invalshoek mobiliteit het belang van een efficiënte en kwaliteitsvolle realisatie van mobiliteitsinfrastructuurprojecten. De raad stelt vast dat in het PFAS-handelingskader voor o.a. het gebruik in bouwkundige toepassingen een uitloogcriterium wordt ingevoerd. De raad vraagt zich af of het ontwerpbesluit daarmee geen risico inhoudt op vertraging van openbare mobiliteitsinfrastructuurprojecten en voldoende duurzame oplossingen biedt aan het grootschalig grondverzet. Daarom vraagt de MORA om in overleg met het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken de impact van voorliggend ontwerpbesluit op de voortgang en realisatie van mobiliteitsinvesteringen te analyseren en desgevallend een oplossing uit te werken rekening houdend met het evenwicht tussen veiligheids-, gezondheids- en milieuaspecten enerzijds en de voortgang van de infrastructuurwerken anderzijds.

In antwoord hierop kan worden verwezen naar de vaststelling van de erkende bodembeheerorganisaties dat in ongeveer 10% van de technische verslagen in het kader van

grondverzet concentraties PFAS worden gemeten die hoger liggen dan de waarde vastgesteld in het voorliggende tijdelijk handelingskader waaronder bodemmaterialen vrij kunnen worden gebruikt als bodem, als bouwkundig bodemgebruik of in vormvast product. Dus in 10% van de projecten kan er minstens bijkomend onderzoek (uitloogproef en eventueel peilbuizen) nodig zijn om te bepalen of gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone of bouwkundig bodemgebruik mogelijk is. In hoeveel gevallen er effectief een probleem zal zijn in de zin dat gebruik niet mogelijk is en de bodemmaterialen bijgevolg moeten worden afgevoerd, is op basis van de beschikbare info niet in te schatten.

De gegevens die voor de uitvoering van de werken bij het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken beschikbaar komen, zijn nodig om de impactanalyse van het handelingskader te kunnen uitvoeren. In functie van de resultaten kunnen de bekomen inzichten zo snel mogelijk vertaald worden met eventueel aanpassingen aan het handelingskader en bijhorende codes. Bij de ontwikkeling van de codes voor grondverzet wordt het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken momenteel al betrokken.

- Jaarlijkse evaluatie tijdelijk handelingskader

De MORA vraagt om de in het ontwerpbesluit voorziene jaarlijkse evaluatie van het tijdelijk handelingskader door de Vlaams Regering verder te concretiseren.

Als reactie hierop verduidelijken we dat de evaluatie van het handelingskader betrekking heeft op onder meer de actualisatie van richtlijnen, codes van goede praktijk en toetsingswaarden, en past in lopende taken van de VITO-OVAM raamovereenkomst:

- Taak 3.1 Normering nieuwe opkomende verontreinigende stoffen
  - 3.1.b: PFAS.
- Taak 4.1: Ondersteuning normering en studies bij grondverzet:
  - Taak 4.1.b: Opstellen voorstel richtwaarde vrij gebruik (en bouwkundig bodemgebruik) voor andere PFAS - som , gebromeerde brandvertragers en dioxines;
  - Taak 4.1.d: Opmaak praktische richtlijnen voor bouwkundig bodemgebruik (respecteren standstill, methodiek voor meten uitloog PFAS) (bij uitrol van een handelingskader).
- Taak 8.1a: Update bestaande CMA procedures.
- Taak 8.1.b: Richtlijnen m.b.t. uitvoering humane risico-analyse BBO PFAS
  - 8.1.b.1 Richtlijnen m.b.t. karakterisatie / afperking, vuilvrachtbepaling, aard van de verontreiniging, verspreidingsrisico's en de hieraan verbonden gebruiksadviezen / voorzorgsmaatregelen....PFAS;
  - 8.1.b.2 Richtlijnen m.b.t. uitvoering humane risico-analyse en ecotoxicologische risico's en de hieraan verbonden gebruiksadviezen / voorzorgsmaatregelen.
- Taak 8.3: Evaluatie en bijstelling methodiek uitloging om verspreidingsrisico's van PFAS te beoordelen

In het kader van bovenstaande taken worden wetenschappelijke evoluties opgevolgd, resultaten van uitgevoerde deeltaken en feedback van de sector geëvalueerd om, samen met resultaten van onderzoeken i.k.v. het bodemdecreet, het handelingskader te evalueren en, indien noodzakelijk, aanpassingen voor te stellen.

De diensten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en in 2e orde de erkende bodembeheerorganisaties beschikken over de gegevens van de openbare werken die effectief in uitvoering gaan. Het Beleidsdomein MOW kan bij de uitvoering van infrastructuurwerken op basis van voortschrijdend inzicht haar impactanalyse van het handelingskader bij de toepassing van openbare werken laten opnemen bij de analyse voor de evaluatie en actualisatie door de VITO.

### **Gezamenlijk briefadvies SERV en Mina-raad**

Op 6 februari 2023 hebben de MINA-raad en SERV een gezamenlijk briefadvies gegeven over het voormelde voorontwerp van besluit.

Hieronder wordt nader ingegaan op de vragen, bemerkingen en suggesties van SERV en Mina-raad in het briefadvies:

- Relevantie

De Raden appreciëren het ook dat de Vlaamse Regering werk maakt van een normenkader om de PFAS-problematiek aan te pakken. In het bijzonder is het positief dat voorafgaand heel wat studiewerk werd verricht en kennis werd opgebouwd mede dankzij de uitbouw van een expertisecentrum en het overleg met stakeholders. Een normenkader voor bodemsanering en grondverzet biedt duidelijkheid aan de hele sector op lange termijn. Bovendien is het belangrijk dat de regeling, zoals aangekondigd op gezette tijden, geëvalueerd en desgevallend bijgesteld wordt.

- MER-ontheffing

De Raden geven aan dat er begrip voor de vraag van een MER-ontheffing nu de uitgevoerde rapportages en beoordelingen aan actieve openbaarheid zijn onderworpen en ook omdat de Vlaamse Regering snel tot een werkbaar kader wil komen.

- Codes van goede praktijk kwaliteitstoetsen - uitlogingstesten

De Raden wijzen op het belang van op korte termijn goed uitgewerkte en onderbouwde codes van goede praktijk over de in het handelingskader voorziene kwaliteitstoetsen en uitlogingstesten. De Raden geven aan dat dergelijke codes en handelingskaders op Europees niveau worden vastgesteld omdat dit monitoring, vergelijkbaarheid, toetsing, competitiviteit en handhaving ten goede komt. In tweede orde, wanneer deze codes worden opgemaakt op Vlaams niveau, moet dit op vraag van de Raden gebeuren met inbreng van internationale expertise en doelgroepenoverleg.

Met betrekking tot de opmaak van codes van goede praktijk kunnen we bevestigen dat wetenschappelijke evoluties worden opgevolgd en de resultaten van uitgevoerde deeltaken en feedback van de sector worden geëvalueerd. Bovendien vindt er op regelmatige tijdstippen overleg op verschillende niveau's plaats (intern VITO - overleg met experts van verschillende afdelingen, overleg met OVAM en leden van stuurgroepen, jaarlijks bilateraal overleg OVAM-VITO-RIVM, ad-hoc overleg met wetenschappelijke instellingen waaronder KU Leuven (onderzoeksteam E. Smolders). Daarnaast neemt VITO deel aan verschillende werkgroepen over staalname en analyse op zowel Vlaams (Werkgroepen ikv CMA & WAC procedures), nationaal (BIREM) als internationaal niveau (CEN werkgroep). Inzichten vanuit deze werkgroepen worden intern binnen VITO gedeeld.

De kwaliteitstoets wordt uitgewerkt voor vrij gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële in een waterwingebied en bij onderwatertoepassingen. Voor de opmaak van een kwaliteitstoets werd een literatuurstudie uitgevoerd met specifieke aandacht voor de methodiek van de onderwatertoepassingen die in Nederland wordt gehanteerd. Tevens wordt er voldoende aandacht besteed dat de kwaliteitstoets geen tegenstrijdigheden bevat ten opzichte van het Vlaamse en Europese wetgevende kader, waarbij evoluties van beide actief opgevolgd worden.

Daar er internationaal nog geen protocollen voor de uitvoering van schudtesten/kolomproeven beschikbaar zijn om de uitloging van PFAS in bodemmateriële te evalueren werden in het kader van de VITO-OVAM raamovereenkomst 2022 deeltaak 10.4 “*Evaluatie en bijstelling methodiek uitloging om verspreidingsrisico’s van PFAS*”, naast een uitgebreide literatuurstudie een beperkt aantal schud- en kolomtesten uitgevoerd om na te gaan in hoeverre bestaande CMA-procedures voor schudtesten/kolomtesten m.b.t. de uitloging van anorganische componenten toepasbaar zijn. Op basis van deze eerste testen werd een conceptvoorstel “*Code van goede praktijk voor de uitvoering van een eenvoudige schudproef ter bepaling van de uitloging van PFAS uit bodem en bodemmateriële*” opgemaakt. Wetende dat er nog openstaande vragen zijn zullen ook in 2023 bijkomende schudtesten worden uitgevoerd.

- Jaarlijkse evaluatie tijdelijk handelingskader

De Raden vragen om de in het ontwerpbesluit voorziene jaarlijkse evaluatie door de Vlaamse Regering van het tijdelijk handelingskader verder te concretiseren en te verduidelijken. De Raden menen dat de bepalingen nog veel vrijheidsgraden of onzekerheden bevat rond de evaluatie: Wie wordt bedoeld met “alle partijen die betrokken zijn in het beleid rond de zeer zorgwekkende stoffen”? In hoeverre kunnen externe experts hun inbreng doen? Wie is de trekker en welke procedures gelden er inzake input en output? Hoe zorgt men ervoor dat de jaarlijkse evaluatie binnen een 12-maandelijke cyclus afgerond wordt? De Raden vragen om deze evaluatie verder te concretiseren, de openstaande bezorgdheden in dit advies mee te nemen in de evaluatie en dit rekening houdende met de aanbevelingen van EFSA, ECHA, EPA.

De Raden menen dat de toekomstige evaluaties van voorliggend besluit ook dienstig kunnen zijn voor de ontwikkeling van een beleid voor andere niet-genormeerde stoffen, van stoffen met een milieurisico, maar ook van het bodembeleid in de brede zin van het woord.

Hierbij kunnen wij verwijzen naar de repliek bij de opmerking van de MORA over de evaluatie van het tijdelijk handelingskader.

- Modaliteiten tijdelijk handelingskader: ruimte voor risico gebaseerde aanpak

Het is de Raden niet duidelijk waarom er voor PFAS uitdrukkelijk wordt gekozen voor een risico gebaseerde aanpak van bodemsanering maar voor hergebruik binnen de kadastrale werkzone dit algemeen geldende principe wordt verlaten. Een erkend bodemsaneringsdeskundige moet voor bodemmateriële met concentraties boven de waarde vrij gebruik nagaan of deze binnen de kadastrale werkzone kunnen worden gebruikt. Hierbij wordt voornamelijk naar uitloogwaarden gekeken. Een risicobeoordeling lijkt niet voorzien. De Raden stellen de vraag of dit in welbepaalde gevallen niet gewenst is. Ze geven aan dat bij de sector de vrees leeft dat het hergebruik binnen de kadastrale werkzone van licht verontreinigde gronden zonder enige (blootstellings)risico’s of negatieve impact op het standstill-beginsel veelal niet meer mogelijk zal zijn op basis van het voorliggende handelingskader. De Raden stellen dat een verduidelijking in de code van goede praktijk kan worden opgenomen en dat ook het aanscherpen van de principes van het afbakenen van de kadastrale werkzone mee kunnen zorgen voor een robuust kader.

In antwoord hierop benadrukken we dat het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële van het bodemdecreet een einde-afvalfaseregeling is in overeenstemming met de kaderrichtlijn afvalstoffen. De regels van het grondverzet moeten grondverzet mogelijk maken, los van de discussie of het saneringscriterium voor een locatie overschreden is. Grondverzet moet vermijden dat de bouwheer enige saneringsplicht te laste gelegd kan worden. Vanuit die invalshoek, vertrekkende van de maximale zekerheid, volgt een conservatieve benadering waarbij het veroorzaken van een nieuwe bodemverontreiniging uitgesloten wordt.

Binnen de afgebakende kadastrale werkzone wordt voor het gebruik van de bodemmaterialen het voorzorgsbeginsel gehanteerd. De toetsingswaarde bodemsanering wordt gehanteerd als uiterste grenswaarde waarbij een bodem materiaal in het bestemmingstype hergebruikt kan worden. Het saneringscriterium voor nieuwe bodemverontreiniging wordt zodoende als maximale hergebruikwaarde gehanteerd. In dit stadium is onvoldoende onderbouwing om hiervan af te wijken.

- Modaliteiten tijdelijk handelingskader: oplossing voor bemalingswater

De Raden vragen zich af of het huidige handelingskader wel oplossing voorziet voor het bemalingswater. Naast het beperken van het netto bemalingsdebiet gaat de voorkeur uit naar retour/herinfiltratie van het bemalingswater. De huidige Vlarem-richtlijnen laten dit echter niet toe. De Raden vragen om een oplossing te voorzien voor deze problematiek en ze geven aan dat een site-specifieke benadering die rekening houdt met de lokale omstandigheden en met het standstill-principe mogelijks een eerste stap is.

In reactie hierop kunnen we er op wijzen dat de meeste bemalingen in het kader van de verwezenlijking van werken of de aanleg van nutsvoorzieningen worden uitgevoerd en geen onderdeel van een bodemsaneringsproject zijn. Voor al deze bemalingen moet een omgevingsvergunning (vergunningsprocedure of aktename) bekomen worden en de VLAREM-bepalingen vormen hierbij de leidraad.

In artikel 5.53.6.1.1, §4, van titel II van het VLAREM worden de kwaliteitseisen die gelden bij het terug in de ondergrond brengen van bemalingswater vastgelegd. Onder “terug in de ondergrond brengen” wordt zowel het retourneren via retourputten als herinfiltreren via infiltratieputten, infiltratiebekkens of infiltratiegrachten gevat. Dit artikel werd op 12 december 2022 door de inwerkingtreding van de VLAREM-trein 2019 gewijzigd en luidt sindsdien als volgt:

*Art. 5.53.6.1.1.*

*§ 4. Tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit voldoet het bemalingswater dat terug in de ondergrond wordt ingebracht, aan:*

1°	<i>de milieukwaliteitsnormen voor grondwater bedoeld in het eerste lid van artikel 2.4.1.1, §2, met uitzondering van de normen voor geleidbaarheid, chloride en microbiologische parameters;</i>
2°	<i>de richtwaarde voor grondwater zoals vastgelegd in bijlage II van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voor zover er voor de stof geen milieukwaliteitsnorm gedefinieerd is conform het eerste lid van artikel 2.4.1.1, §2;</i>
3°	<i>voor toxische, persistente of bioaccumuleerbare stoffen of groepen van stoffen, of andere stoffen of groepen van stoffen die aanleiding geven tot evenveel bezorgdheid, bij ontstentenis van een waarde voor de stof zoals bepaald in punten 1° en 2°: de rapportagegrens voor grondwater volgens de referentiemeetmethode.</i>

*Tenzij anders vermeld in de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit mag:*

*bemalingswater met een geleidbaarheid bij 20° C hoger dan 1600µS/cm enkel terug in de 1° ondergrond gebracht worden als het ontvangende grondwater dezelfde of hogere geleidbaarheid heeft;*

*bemalingswater met een chlorideconcentratie hoger dan 250mg/l enkel terug in de 2° ondergrond gebracht worden als het ontvangende grondwater dezelfde of hogere chlorideconcentratie heeft.*

*Voor bestaande ingedeelde inrichtingen of activiteiten geldt een nieuwe, strengere waarde zoals bedoeld in het eerste lid na twaalf maanden. Die termijn begint vanaf de datum van de inwerkingtreding van deze nieuwe waarde.*

*In dit artikel wordt verstaan onder bestaande ingedeelde inrichtingen of activiteiten: de ingedeelde inrichtingen of activiteiten die zijn vergund of waarvan akte genomen is voor de inwerkingtreding van de nieuwe waarde.*

Momenteel is er geen milieukwaliteitsnorm voor de verschillende PFAS in grondwater (VLAREM). Met het voorliggende tijdelijke handelingskader wordt ook geen richtwaarde voor de verschillende PFAS componenten in grondwater in VLAREBO gedefinieerd. Bijgevolg geldt voor de verschillende individuele PFAS componenten de rapportagegrens zoals vastgesteld in het WAC/IV/A/025 ([https://reflabos.vito.be/2021/WAC\\_IV\\_A\\_025.pdf](https://reflabos.vito.be/2021/WAC_IV_A_025.pdf)). Bij verstrenging van de toetsingswaarde is er een overgangperiode van 1 jaar vanaf de inwerkingtreding van de strengere waarde voor reeds vergunde of geakteerde bemalingswater.

Er werd n.a.v. de VLAREM-trein 2019 voorzien dat dossierspecifiek en mits onderbouwing kan afgeweken worden van het generieke normenkader ("tenzij anders vermeld"). De afwijkingsaanvraag dient minstens volgende gegevens te bevatten (vastgelegd in vraag 5 van het addendum R53):

*Indien u wenst gebruik te maken van de bijstellingsmogelijkheid van lid 1 en lid 2 van artikel 5.53.6.1.1, §4 van titel II van VLAREM, voegt u een studie toe waarin de effecten van het terug in de ondergrond gebrachte bemalingswater op de omgeving beschreven worden. De studie bevat minstens volgende gegevens: de kwaliteit van de watervoerende laag waarin het bemalingswater zal worden teruggebracht en de verwachte kwaliteit van het bemalingswater (gestaafd met analyses), een beschrijving van de omgeving van de retourzone en de verwachte effecten van de retour (kwaliteitsverandering van het ontvangende grondwater). De studie bevat een voorstel van kwaliteitsnormen waaraan het bemalingswater dat terug in de ondergrond wordt gebracht, moet voldoen, en -indien relevant- een analyse- en monitoringsprotocol.*

*Aanvullend moet een verzoek tot bijstelling van de sectorale voorwaarden als bijlage Q2 toegevoegd worden aan deze aanvraag of melding.*

Door deze VLAREM-wijziging is een site-specifieke benadering die rekening houdt met de lokale omstandigheden, zoals gesuggereerd in het advies van de MINA raad, mogelijk gemaakt. De bijstellingsruimte is nog steeds beperkt doordat de afwijking enkel kan toegestaan worden indien het bemalingswater zulke geringe hoeveelheid en concentratie aan gevaarlijke stoffen voor lozing in grondwater bevat dat elk gevaar voor een verontreiniging nu of in de toekomst is uitgesloten.

- Modaliteiten tijdelijk handelingskader: lange overgangstermijn

De Raden vragen dat de regelgeving in werking treedt met een voldoende lange overgangstermijn – dus een voldoende lange termijn tussen de regeringsbeslissing over deze regeling en het in voege treden van de nieuwe regelgeving. Deze termijn moet volgens de Raden opstartende projecten de tijd gunnen om de nodige onderzoeken in te plannen, hun uitvoeringsplanning hierop af te stemmen en in te calculeren bij de budgettering. Voor lopende projecten bepleiten de Raden een overgangsregeling opdat vermeden kan worden dat projecten stilvallen omwille van de bijkomende onderzoeksplichten die midden in een lopende uitvoeringsfase van kracht zouden worden.

De recentste cijfers bevestigen dat voor 10% van de goedgekeurde Technische Verslagen er voor PFAS een overschrijding wordt vastgesteld van de waarde opgenomen in het voorliggende tijdelijk handelingskader waaronder bodemmaterialen vrij kunnen worden gebruikt. In 10 % van de dossiers zal moeten overwogen worden om uitloogproeven uit te voeren of peilbuizen te plaatsen. Dit kan een eventuele impact hebben op de uitvoeringstermijn en het budget van deze werven.

Anderzijds stelt het advies van AZG dat een bepaalde graad van gezondheidsrisico wordt aanvaard bij de huidige beleidskeuze. Ze blijven echter ijveren voor een daling van dit gezondheidsrisico en bekijken geïntegreerd de gezondheidsrisico's. Vertrekkende vanuit de gezondheidskorf, de totale humane blootstelling en zo ook humane interne dosis en bijgevolg effecten, zullen we in de toekomst de gezondheidsgebruiksruimte proberen bepalen veroorzaakt door alle mogelijke blootstellingsroutes. Ze blijven streven en werken om de blootstelling te verminderen en te werken naar een zo laag mogelijke blootstelling.

Vanuit bovenstaande invalshoek wordt aangeraden het handelingskader zo snel mogelijk in voege te laten treden.

### **Advies Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin**

Op 15 maart 2023 heeft de Vlaamse Raad WVG advies gegeven over het voormelde voorontwerp van besluit.

In haar advies geeft de raad aan dat de invoering van het tijdelijk handelingskader voor PFAS een goede zaak is, en dat het besluit het mogelijk maakt om kort op de bal te spelen door te voorzien in een jaarlijkse evaluatie waarbij op basis van de meest actuele wetenschappelijke kennis telkens kan worden bijgestuurd.

#### Jaarlijkse evaluatie tijdelijk handelingskader

De Vlaamse Raad WVG sluit zich aan bij de opmerking van de MINA-Raad en de SERV dat de bepalingen over de jaarlijkse evaluatie nog te veel vrijheidsgraden bevatten en ze benadrukt dat het belangrijk is dat de invalshoek van volksgezondheid hier ook explicieter aan bod komt. De raad vraagt tenslotte om aan te geven op welke manier er concreet aan risicobeheersing gedaan zal worden. Ze benadrukt dat niet alleen het in kaart brengen van de milieu- en gezondheidseffecten belangrijk is, maar ook en vooral hoe daar mee omgegaan zal worden.

Voor een reactie hierop wordt in eerste instantie verwezen naar de repliek bij de opmerking van de MORA over de evaluatie van het tijdelijk handelingskader. Daarnaast kan worden aangegeven dat voor het omgaan met de milieu- en gezondheidseffecten van PFAS het tijdelijk handelingskader een hulp biedt. Dit kader geeft namelijk invulling aan het saneringscriterium van artikel 19, §1 van het Bodemdecreet. Op die manier kan de saneringsplicht voor PFAS-houdende bodems worden gevestigd. Op basis van de bepalingen van het Bodemdecreet kunnen bodemsaneringen worden opgelegd zodat de blootstelling aan PFAS wordt weggewerkt.

## **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 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.

### **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.

### **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° 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 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 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.

### **Modelmatige bepaling uitloogbaarheid**

In het handelingskader wordt het verspreidingsrisico van PFAS uit de bodemmateriële bepaald door middel van een uitloogtest. Met de evolutie van de wetenschappelijke kennis wordt echter niet uitgesloten dat dit uitloogrisico modelmatig zou kunnen worden bepaald. Teneinde op termijn een modelmatige aanpak mogelijk te maken voorziet het besluit dat de uitloogbaarheid, als alternatief voor de uitloogtesten, aangetoond kan worden door een gelijkwaardig wetenschappelijk model, evenwel voorzover en nadat die modellen door het VITO gevalideerd worden. In die omstandigheden kunnen dergelijke modellen ook in aanmerking komen voor de bepaling van het uitloogrisico.

Hiervoor kan het VITO naar aanleiding van de voorziene evaluatie, dan wel eerder, mogelijke alternatieven voor de uitloogtest bepalen en evalueren (bv.. modellering). Bij de validering van die modellen zal het VITO rekening houden met de op dat moment gekende onderzoeksresultaten (o.a. resultaten van uitloogtesten) evenals de intussen opgedane ervaringen binnen de sector. Te dien einde is het ook essentieel dat het VITO toegang krijgt tot de gegevens van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Om die gegevensoverdracht te faciliteren zal een afsprakennota worden opgesteld. Het VITO zal bij de evaluatie van deze methodieken de erkende bodembeheerorganisaties betrekken.

De evaluatie van het tijdelijk handelingskader, zoals bepaald in artikel 12 van het besluit kan de gelegenheid bieden voor het VITO om de gevalideerde methodieken aan te bieden. Indien evenwel vroeger tot validatie kan worden overgegaan, kan de modelmatige toepassing sneller worden toegepast.

### **Evaluatie**

Het besluit bepaalt dat de Vlaamse regering het besluit uiterlijk binnen één jaar na de inwerkingtreding ervan zal evalueren.

In elk geval blijkt uit artikel 13 van het besluit ook dat, zonder dat dat zelfs uitdrukkelijk moet worden voorzien, het besluit steeds kan worden gewijzigd, ook buiten de evaluatie om. Een wijziging van het besluit kan zich steeds opdringen wanneer nieuwe inzichten dit vereisen.

### **Codes van goede praktijk en standaardprocedures**

Het besluit voorziet dat een aantal elementen het opstellen van een code van goede praktijk vereisen (voor de kwaliteitstoets vereist voor toepassingen onder water, in waterwingebieden, en in beschermingszones type I, II en III en voor de uitloogtest). Die codes van goede praktijk zullen zo goed als mogelijk op de inwerkingtreding van het besluit worden afgestemd. Dergelijke codes dienen op Vlaams niveau ontwikkeld te worden, nu er op dat vlak geen Europese harmonisatie bestaat.

### **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.

## **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**

#### **C. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

De sitevaststelling en de daarin opgenomen maatregelen hebben 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 heeft verder aangegeven dat het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist is.

#### **D. ESR-TOETS**

Niet van toepassing.

#### **E. 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.

#### **F. 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**

Het voorontwerp besluit tijdelijk handelingskader PFAS wordt voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State met het verzoek om advies te geven binnen een termijn van dertig dagen.

### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

1. Haar tweede principiële goedkeuring te hechten aan de bijgevoegde voorontwerp van besluit 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 in punt 1 vermelde voorontwerp van besluit het advies van de Raad van State in te

winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Zuhal DEMIR

**Bijlagen:**

- Ontwerp 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.
- Verslag aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering.
- Briefadvies van 6 februari 2023 van MINA-raad en SERV.
- Advies van 13 januari 2023 van MORA.
- Advies van 15 maart 2023 van de Vlaamse Raad VWG.