

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

VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007

1. ALGEMENE TOELICHTING

1.1 SAMENVATTING

Het voorliggende besluit van de Vlaamse Regering beoogt diverse bepalingen in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 te wijzigen. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen gaan over:

- 1) de kwalificatie als risico-inrichting van de uitvoering van brandblus oefeningen (brandblus oefenterreinen) waarbij PFAS-houdend blusschuim gebruikt wordt of werd (art. 21 VLAREBO-besluit).

De specificering van de definitie van kadastrale werkzone in de grondverzetregeling (art. 158, 5° VLAREBO-besluit).

1.2 BANDBLUSOEFENINGEN MET PFAS-HOUDEND BLUSSCHUIM ALS RISICO-INRICHTING

In het licht van de verscherpte nieuwe inzichten rond de PFAS-problematiek is het aangewezen om bepaalde inrichtingen te kwalificeren als risico-inrichting in het VLAREBO-besluit met de daaraan gekoppelde onderzoeksverplichtingen van het Bodemdecreet.

Onderzoek naar de aanwezigheid van PFAS in grondwater, bodem en waterbodem in Vlaanderen heeft uitgewezen dat onder meer brandblus oefenterreinen locaties zijn met een verhoogd risico op de aanwezigheid van PFAS-verontreiniging.

Volgens de huidige bodemwetgeving zijn oefenterreinen van de brandweer evenwel niet te beschouwen als risicoground en zijn de daaraan gekoppelde wettelijke

bodemonderzoeksverplichtingen van het Bodemdecreet dan ook niet van toepassing. Verder zijn de brandblusactiviteiten ook niet opgenomen als ingedeelde inrichting of activiteit in de indelingslijst van bijlage 1 van Vlarem II. Ze worden dus niet gevat door de omgevingsvergunningsplicht.

Via voorliggend wijzigingsbesluit wordt voorgesteld om de uitvoering van brandblus oefeningen waarbij PFAS-houdend blusschuim gebruikt wordt of werd uitdrukkelijk in het VLAREBO-besluit te kwalificeren als risico-inrichting voor de toepassing van de bodemwetgeving. Dat brengt van rechtswege de verplichting met zich voor de overdrager om voorafgaand aan de overdracht van een grond waarop dergelijke risico-inrichting aanwezig is of was een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren en het verslag ervan aan de OVAM te bezorgen. Op die manier kan een eventueel aanwezige PFAS-verontreiniging gedetecteerd worden en bepaald worden of verdere maatregelen noodzakelijk zijn.

1.3 VERDUIDELIJKING DEFINITIE 'KADASTRALE WERKZONE' IN DE GRONDVERZETREGELING

In de regeling voor het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen in het VLAREBO-besluit (de zogenaamde *grondverzetregeling*), heeft de Vlaamse Regering voorzien in het gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone. In dat kader heeft de Vlaamse Regering het begrip 'kadastrale werkzone' (art. 158, 5° VLAREBO) gedefinieerd als volgt:

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

Wanneer in een concreet grondverzetdossier het gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone wordt beoogd, moet een erkende bodemsaneringsdeskundige conform de grondverzetregeling in het technisch verslag de kadastrale werkzone(s) afbakenen op basis van de code van goede praktijk voor de afbakening van de kadastrale werkzone (art. 163 en 180 VLAREBO). Bij de beoordeling van de conformiteit van het technisch verslag zal de erkende bodembeheerorganisatie zich ook moeten uitspreken over de conforme afbakening van de kadastrale werkzone(s) (art. 186 VLAREBO).

De OVAM heeft in zijn hoedanigheid van beheerder van de grondverzetregeling van de actoren in het grondverzet het signaal ontvangen dat er problemen zouden bestaan bij de toepassing van de huidige definitie van het begrip 'kadastrale werkzone' die aanleiding geven tot rechtsonzekerheid met een relevante impact op het grondverzet in Vlaanderen.

Aanleiding is een arrest van de Raad van State van 29 december 2021 in de zaak A. 235.240/VII-41.264 (arrestnummer 252.567) in verband met de conformverklaring van de technische verslagen voor het Oosterweelproject. De Raad van State stelt in het arrest vast dat het begrip 'project' in de definitie van kadastrale werkzone niet omschreven wordt in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 of het VLAREBO. De Raad van State lijkt de koppeling te maken met het begrip 'project' zoals dit is gedefinieerd in het decreet van 14 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (art. 2, 8°). Dat decreet is in werking getreden op 23 februari 2017.

De Vlaamse Regering heeft het begrip kadastrale werkzone in het VLAREBO-besluit (art. 158, 5°) heel breed en algemeen omschreven met daarbij ook het gebruik van het begrip 'project'. De Vlaamse Regering heeft het begrip 'project' niet nader omschreven, maar heeft in ieder geval niet de koppeling gemaakt met de begrippen 'project' en 'complex project' zoals gedefinieerd in respectievelijk het Omgevingsvergunningsdecreet en het decreet betreffende complexe projecten. De Vlaamse grondverzetregeling, met daarin de definitie van kadastrale werkzone en de bepalingen met betrekking tot de afbakening van de kadastrale werkzone is op 1 april 2004 in werking getreden, ruim voor het Omgevingsvergunningsdecreet. Er kan dan ook moeilijk aangehouden worden dat de betekenis van 'project' in de definitie van kadastrale werkzone bepaald wordt door

de definitie 'project' uit voormeld decreet. Hetzelfde geldt voor de definitie 'complex project' uit het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten.

De verwezenlijking van een project kan bestaan uit de realisatie van meerdere elementen samen zoals de uitvoering van natuurinrichting, landinrichting of landschapsaanleg, en/of de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing en die het voorwerp kunnen zijn van afzonderlijke vergunningen of machtigingen, maar waarbij de verwezenlijking van die elementen een geografisch of operationeel samenhangend geheel vormt dat in voorkomend geval gefaseerd kan worden uitgevoerd.

De huidige definitie van kadastrale werkzone belet niet dat in het kader van dergelijke projecten de gronden van meerdere onderdelen van het project, ook al zijn die afzonderlijk vergund, het voorwerp kunnen uitmaken van een kadastrale werkzone(s) voor het gebruik van bodemmateriële in het kader van de grondverzetregeling. Voorwaarde is dat het gaat om gronden met soortgelijke kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de doelstellingen van het grondverzet, meer bepaald het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging en het bevorderen van het duurzame gebruik van bodemmateriële zonder dat dit over het geheel genomen leidt tot genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Uit de navraag bij de erkende bodembeheerorganisaties en het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken blijkt dat er in de praktijk wel degelijk projecten zijn waarbij de kadastrale werkzone voor het gebruik van bodemmateriële in het kader van grondverzet betrekking heeft op gronden van meerdere afzonderlijk vergunde onderdelen van een project. Het gaat weliswaar om een beperkt aantal projecten, maar vaak gaat het hierbij om erg grote projecten met een belangrijke strategische impact. Voorbeelden zijn het project Scheldekaaien, Dijlemonding, R4 Gent, Luchthaven Zaventem,....

De aanvraag van meerdere vergunningen binnen eenzelfde project kan verschillende redenen hebben. Zo kunnen meerdere onderdelen van een project een verschillende timing hebben of zelfs een verschillende aanvrager (MOW versus de stad of gemeente), of kan in een latere fase (bijv. door nieuwe inzichten) nog een aanvulling op het project volgen, waarvoor telkens een aparte vergunning moet worden aangevraagd. Tenslotte zijn er vergunningen voor infrastructuur en voor uitvoering (bijvoorbeeld een vergunning voor bemaling en waterzuivering). In die zin lijkt het aspect van de vergunning geen goede referentie voor het definiëren van het begrip 'project' in het licht van de afbakening van een kadastrale werkzone en met het oog op een optimaal hergebruik van de uitgegraven bodem binnen infrastructuurprojecten.

De sector heeft er daarnaast op gewezen dat ook veel private ontwikkelingsprojecten gevat kunnen worden, Dit zijn vaak projecten waarbij een kadastrale werkzone (of meerdere) wordt (worden) afgebakend voor gronden met soortgelijke kenmerken waarop dan verschillende onderdelen worden uitgevoerd voor wegenis, aanleg nutsvoorzieningen en voor gebouwen.

Als de kadastrale werkzone op basis van de aanwezige vergunningen zou moeten opgesplitst worden in één kadastrale werkzone per vergunning kan dat belangrijke gevolgen hebben:

- 1) De bodemmateriële die hergebruikt worden binnen de kadastrale werkzone hebben een gelijkaardige milieu-impact als de milieu-impact van de bodem van de kadastrale werkzone en hun hergebruik veroorzaakt geen bijkomend milieurisico. De hergebruiksmogelijkheden voor bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone zijn gekoppeld aan de ernst en aard van de bodemverontreiniging van de gronden die gegroepeerd zijn binnen de kadastrale werkzone. In tegenstelling tot de voorwaarden voor algemeen gebruik van bodem wordt hergebruik van bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone niet begrensd door de bodemsaneringsnorm type III als bovenste grenswaarde. De methodiek van de kadastrale werkzone laat ook toe gronden te groeperen en de vrijgekomen bodemmateriële te hergebruiken zonder steeds een studie ontvangende grond volgens de voorwaarden voor algemeen gebruik van bodem te moeten uitvoeren. De voorwaarden voor gebruik binnen de kadastrale werkzone kunnen worden toegepast indien de vrijgekomen bodemmateriële

zullen worden hergebruikt in het kader van hetzelfde project. Zodoende moet minder uitgegraven bodem afgevoerd worden en zal minder uitgegraven bodem van elders aangevoerd moeten worden om de ontgravingsput op te vullen. Deze aan- en afvoer brengt negatieve milieugevolgen met zich: meer grondtransporten (afvoer ontgraven gronden, aanvoer van aanvulgronden) op de weg, gronden die volgens de normen herbruikbaar zijn binnen de kadastrale werkzone afvoeren als afvalstof en meer primaire delfstoffen aanspreken als aanvulgrond, Dat laatste is moeilijk verenigbaar met de beleidsdoelstelling van artikel 3, §4 Bodemdecreet op grond waarvan het duurzame gebruik van uitgegraven bodem net wordt aangemoedigd zodat de uitgegraven bodem maximaal wordt ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen.

- 2) Naast de gewijzigde hergebruiksmogelijkheden zijn er bijkomende administratieve verplichtingen wanneer de grond de kadastrale werkzone verlaat: transport tussen de kadastrale werkzones zal meer administratieve verplichtingen met zich meebrengen dan bij transport binnen de kadastrale werkzone, hetgeen het beheer van de werf aanzienlijk zal bemoeilijken, zonder dat die verplichtingen tastbare voordelen voor de bescherming van het leefmilieu met zich meebrengen.
- 3) Financiële gevolgen: extra kosten binnen het project voor de afvoer van de ontgraven gronden, de eventuele verwerking van de ontgraven gronden indien niet herbruikbaar buiten de kadastrale werkzone, de aanvoer van aanvulgrond.

Het moet mogelijk blijven in overeenstemming met de huidige definitie, de *ratio legis* en de huidige praktijk om, ook wanneer er meerdere aparte vergunningen zijn voor onderdelen van een project met kadastrale werkzone(s) te werken die zich uitspannen over gronden van de eventueel afzonderlijk vergunde onderdelen van een project om zo tot een zo efficiënt mogelijk grondverzet te komen met minimalisering van de afstand en de kostprijs waarover grond moet verplaatst worden en uiteraard met als uitgangspunt de bescherming van natuur, milieu en volksgezondheid. Het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat de grondverzetsregeling en de kadastrale werkzone net tot doel hadden om tot een maximaal hergebruik van bodemmateriële te komen omdat men ervan uitgaat dat hergebruik, mits voldaan aan de milieuvorwaarden, duurzamer is dan afvoeren naar andere werven of (tijdelijke) opslag. Het hergebruik van grond binnen een werf kan ook organisatorische en economische voordelen hebben.

De afdeling wetgeving van de Raad van State wijst in zijn advies van 8 december 2023 over het voorliggend ontwerpbesluit er onder meer op dat de nieuw voorgestelde definitie van kadastrale werkzone in vergelijking met de huidige wettelijke definitie bijzonder complex, vaag en algemeen uitvalt en er ernstige twijfel bestaat dat hiermee de beoogde rechtszekerheid kan worden bereikt. De Raad van State geeft aan dat in de ontworpen omschrijving weliswaar wordt afgestapt van de koppeling aan éénzelfde project, maar dat het niet duidelijk is of en op welke wijze de kadastrale werkzone in tijd en ruimte zal worden afgebakend gelet op het vereiste volgens hetwelk “de verwezenlijking van [de betrokken] elementen een geografisch of operationeel samenhangend geheel vormt dat gefaseerd kan worden uitgevoerd”.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in de nieuw voorgestelde definitie van kadastrale werkzone niet wordt afgestapt van de koppeling met éénzelfde project, maar dat het begrip ‘project’ in de definitie werd vervangen door een meer concrete omschrijving ervan om de rechtszekerheid op dit vlak te verhogen. Nu uit het advies blijkt dat de Raad van State in de nieuwe definitie leest dat er van een koppeling aan éénzelfde project geen sprake meer zou zijn, wordt het vooropgestelde doel met de nieuwe definitie van een grotere rechtszekerheid niet bereikt. Om een gelijkaardige onjuiste lezing bij de rechtsonderhorigen te voorkomen, wordt in de definitie van kadastrale werkzone het begrip ‘project’ opnieuw opgenomen samen met een concrete omschrijving ervan.

De Raad van State geeft verder in zijn advies van 8 december 2023 aan dat evenmin bevorderlijk voor de rechtszekerheid is het bepaalde volgens hetwelk “*soortgelijke kenmerken (...) betrekking [hebben] op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op*

de bodem worden uitgeoefend en dat deze “*een betekenisvol effect [hebben] op het milieu of (...) een betekenisvol risico [inhouden] voor de volksgezondheid*”.

De begrippen ‘soortgelijke kenmerken’ en de omschrijving ‘een betekenisvol effect op het milieu of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid’ komen ook voor in de op dit ogenblik geldende definitie van kadastrale werkzone (art. 158, 5° VLAREBO-besluit). Met haar opmerking geeft de Raad van State zelf aan dat de huidige definitie aanleiding geeft tot rechtsonzekerheid over het begrip ‘kadastrale werkzone’.

Om tegemoet te komen aan de vraag naar een grotere rechtszekerheid rond dit aspect van de definitie ‘kadastrale werkzone’ wordt in de voorgestelde nieuwe definitie nu op het niveau van een besluit aan de Vlaamse Regering concrete invulling gegeven aan de soortgelijke kenmerken die betrekking op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend. Verder wordt in de definitie ook verduidelijkt dat enkel de gronden met soortgelijke kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden deel kunnen uitmaken van eenzelfde kadastrale werkzone voor het gebruik van bodemmaterialen in het kader van de uitvoering van een project. Door de definitie van kadastrale werkzone op die manier verder te verduidelijken en te concretiseren wordt het beschermingsniveau van de huidige regeling rond kadastrale werkzone verhoogd.

De verder verduidelijkte en geconcretiseerde definitie van kadastrale werkzone is ingegeven vanuit een bodem-, milieu- en gezondheidsbeschermende opzet, wat zich uit in de randvoorwaarden voor het vastleggen van het geheel van gronden die in een kadastrale werkzone kunnen opgenomen worden. Om te komen tot een kadastrale werkzone zijn verschillende stappen nodig:

- 1) Vooreerst moet bepaald worden wat men wil verwezenlijken en men identificeert het project en alle gronden waarop werken worden uitgevoerd. Om de kadastrale werkzone(s) in praktijk te kunnen afbakenen, moet op voorhand duidelijk zijn wat het project inhoudt waar en wanneer in het kader van het project grondwerken moeten worden uitgevoerd. Het project is de vooraf omschreven, gezamenlijk te verrichten werkzaamheden, leidend tot een eindresultaat. Om dit te realiseren, kunnen echter verschillende fase van uitvoering noodzakelijk zijn. Gaande van de voorbereidende grondwerken, tot de bouw van het bouwwerk en de inrichting van de gronden rond het gebouw als bv. park/tuin.
- 2) Vervolgens wordt nagegaan welke van die gronden soortgelijke kenmerken hebben. Bij de vereiste soortgelijkheid van de kenmerken hebben de gronden kenmerken gemeen die betrekking hebben op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend en die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. Bij de vereiste soortgelijkheid van de kenmerken zal de mate waarin ze dat betekenisvol effect hebben of dat betekenisvol risico inhouden van een vergelijkbare orde moeten zijn (gelijkwaardig).
- 3) Pas dan kunnen de gronden met soortgelijke kenmerken die in een kadastrale werkzone gegroepeerd worden. Het geheel van de gronden met soortgelijke kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden en die tot het project behoren worden samengevoegd tot één kadastrale werkzone.

De voorgestelde wijziging van de definitie van ‘kadastrale werkzone’ geeft geen aanleiding tot achteruitgang van het beschermingsniveau van het milieu. Uiteindelijk is het de bedoeling van de aanpassing om de tekst van de definitie verder te specificeren om ze te laten concorderen met het verslag van de Vlaamse regering bij VLAREBO-besluit van 14 december 2007, m.a.w. om de tekst aan te passen aan de bedoeling van de Vlaamse regering zoals die er altijd is geweest.

De regels van het grondverzet zijn erop gericht om verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmaterialen te bevorderen. Zij hebben niet als oogmerk om bodemsanering uit te voeren.

Van alle gronden van het project groepeerde een kadastrale werkzone die gronden die soortgelijke kenmerken met een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid bezitten. Een kadastrale werkzone wordt afgebakend conform een code van goede praktijk op basis van soortgelijke kenmerken die betrekking hebben op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend en die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. De afbakening van de kadastrale werkzone(s) en de bijhorende motivatie van de erkende bodemsaneringsdeskundige worden in het technisch verslag opgenomen.

Het specifiek beleid op het niveau van het project voor de uitvoering van de verschillende elementen van de natuur-, landinrichting of landschapsaanleg of de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing is minstens op standstill gericht. Binnen de kadastrale werkzone worden alleen verontreinigde bodemmateriaal verplaatst en gebruikt die al in de kadastrale werkzone aanwezig zijn. Binnen een kadastrale werkzone liggen de concentraties aan verontreinigende stoffen in het vaste deel van de aarde tussen gedefinieerde grenzen, waardoor de concentraties overal in die zone als gelijkwaardig beschouwd worden. Bij verplaatsing van bodemmateriaal binnen de kadastrale werkzone zal enkel de ruimtelijke verdeling van de verontreinigende stoffen iets anders zijn dan hoe het voor de werken was. De hergebruiksmogelijkheden voor bodemmateriaal binnen de kadastrale werkzone zijn gekoppeld aan de graad, de ernst en aard van de bodemverontreiniging van de gronden. Binnen een correct afgebakende kadastrale werkzone laat dit het gebruik toe van bodemmateriaal met hogere concentraties aan verontreinigende stoffen (art. 164 en 172 VLAREBO) dan op grond van de algemene voorwaarden voor gebruik als bodem (art. 161 VLAREBO) mogelijk is (hoger dan bodemsaneringsnorm bestemmingstype III).

Voor het gebruik van de bodemmateriaal binnen de kadastrale werkzone moet aan het criterium van het standstill-beginsel worden voldaan. Dit betekent dat het hergebruik van de bodemmateriaal binnen de kadastrale werkzone geen aanleiding geeft tot een bijkomende verontreiniging van het grondwater en dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico inzake blootstelling oplevert.

2. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1. Kwalificatie van brandblus oefeningen met PFAS-houdend blusschuim als risico-inrichting

De groep poly- en geperfluoreerde alkyl verbindingen (PFAS) omvat meer dan 6000 individuele stoffen. De bekendste PFAS zijn PFOS (perfluorooctaansulfonzuur) en PFOA (perfluorooctaanzuur).

Fluorhoudende verbindingen zijn jarenlang centrale en evidente componenten geweest in blusschuim. De specifieke eigenschappen van deze verbindingen waren afgelopen decennia cruciaal tijdens de ontwikkeling van performante synthetische blusschuim. Het gebruik van deze fluorverbindingen bleek echter niet zonder risico. De fluorverbindingen in het blusschuim hebben immers als belangrijk nadeel dat ze niet in het milieu worden afgebroken. Hierdoor kan de concentratie van deze stoffen in de bodem, het grondwater, het oppervlaktewater en het drinkwater stelselmatig oplopen.

Volgende recente studies wijzen op een toxisch effect van deze fluorverbindingen bij mens en dier.

- Risk to human health related to the presence of perfluorooctane sulfonic acid and perfluorooctanoic acid in food van 13 december 2018 van EFSA.
- Risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food van 17 september 2020 van EFSA;

Op basis van toxiciteitsonderzoek wordt voor toxische stoffen een toelaatbare dagelijkse inname (TDI) afgeleid. De laatste jaren wordt een neerwaartse trend vastgesteld in de TDI's voor de groep PFAS, die op die manier steeds meer aandacht vereist.

PFAS-verdachte activiteiten kunnen niet éénduidig aan VLAREBO-rubrieken gekoppeld worden.

Onderzoek naar de aanwezigheid van PFAS in grondwater, bodem en waterbodem in Vlaanderen heeft uitgewezen dat brandbluslocoformaties vormen wat betreft PFAS-verontreiniging. Volgens de huidige regelgeving zijn oefenterreinen van de brandweer geen risicoground, een grond waarop een risico-inrichting gevestigd is of was. Evenmin is voor de brandblusactiviteiten op die gronden een omgevingsvergunning nodig en dus komen brandbluslocoformaties op zich niet voor in de indelingslijst, vermeld in artikel 5.2.1, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Om de onderzoeksverplichtingen van het Bodemdecreet van toepassing te maken op gronden waarop dergelijke brandbluslocoformaties worden of werden uitgevoerd, is het noodzakelijk om die handelingen te kwalificeren als risico-inrichting.

In artikel 21 van het VLAREBO-besluit heeft de Vlaamse Regering de risico-inrichtingen vastgesteld.

Met voorliggend besluit wordt aan voormelde bepaling een punt 3° toegevoegd waarbij de uitvoering van brandbluslocoformaties waarbij PFAS-houdend blusschuim gebruikt wordt of werd als risico-inrichting wordt aangeduid.

Die kwalificatie als risico-inrichting heeft van rechtswege tot gevolg dat de overdrager voorafgaand aan de overdracht van een grond waarop dergelijk risico-inrichting aanwezig is of was (risicoground) een oriënterend bodemonderzoek onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige moet uitvoeren, en het verslag ervan aan de OVAM bezorgen met beoordeling van de eventuele noodzaak tot verdere maatregelen (art. 29 en 102 Bodemdecreet).

Verder heeft die kwalificatie als gevolg dat een dergelijke grond in het kader van de grondverzetregeling van het VLAREBO-besluit moet worden beschouwd als verdachte grond (art. 158, 11°, a) VLAREBO-besluit) met daaraan gekoppeld de verplichting om bij grondverzet een technisch verslag te laten opmaken onder leiding van een erkend bodemsaneringsdeskundige dat voor beoordeling aan een erkende bodembeheerorganisatie moet worden voorgelegd.

Artikel 2 en 3. Aanpassing van definitie van kadastrale werkzone

Begrip 'Kadastrale Werkzone'

In het licht van de door de sector aangehaalde inzichten naar aanleiding van het tussengekomen schorsingsarrest nr. 252.567 van de Raad van State van 29 december 2021 en rekening houdend met het advies van de Raad van State van 8 december 2023 over het ontwerp, wordt de huidige definitie van kadastrale werkzone, zoals die van toepassing is sinds 1 juni 2008, nader gespecificeerd. Om tegemoet te komen aan de vraag naar een grotere rechtszekerheid rond de draagwijdte van het begrip 'kadastrale werkzone' wordt in de voorgestelde nieuwe definitie nu op het niveau van een besluit aan de Vlaamse Regering een concrete invulling gegeven aan de termen 'project' en 'soortgelijke kenmerken'. Verder wordt in de definitie ook verduidelijkt dat enkel de gronden met soortgelijke kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden deel kunnen uitmaken van eenzelfde kadastrale werkzone voor het gebruik van bodemmaterialen in het kader van de uitvoering van een project. De vereiste soortgelijkheid van de kenmerken houdt dus niet alleen in dat de gronden kenmerken gemeen hebben die algemeen genomen een 'betekenisvol effect op het milieu' hebben of die een 'betekenisvol risico voor de volksgezondheid' inhouden, maar ook dat de mate waarin ze dat betekenisvol effect hebben of dat betekenisvol risico inhouden van een vergelijkbare orde is.

Het begrip 'kadastrale werkzone' wordt in de gewijzigde definitie omschreven als een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden dat afgebakend wordt voor het gebruik van bodemmateriële in het kader van de uitvoering van een project. De soortgelijke kenmerken hebben betrekking op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend, in het bijzonder:

- a) het bestemmingstype, de voormalige en huidige functie van de gronden;
- b) de toekomstige functie van de gronden;
- c) de verontreinigingshypothese voor de bodem van de gronden; De verontreinigingshypothese vormt het beeld van de verontreinigingssituatie aan de hand van het vooronderzoek. Er wordt één hypothese opgesteld over de verwachte bodemkwaliteit en de aannames rond soortgelijke kenmerken en het betekenisvol effect en risico van het gebruik van de bodemmateriële. In de loop van het onderzoek wordt dit beeld bijgesteld op basis van de gegevens van terreinwaarnemingen tijdens het veldwerk en de analyseresultaten van de bemonsterde bodem;
- d) de verontreinigingskarakteristieken van de bodem van de gronden:
 - 1) verontreinigingstoestand;
 - 2) het verspreidingspatroon;
 - 3) de aard van de verontreiniging;
 - 4) de ernst van de verontreiniging;
- e) de specifieke toepassing van bodemmateriële die in het verleden aangevoerd zijn.

Het project kan bestaan uit de uitvoering van natuurinrichting, landinrichting of landschapsaanleg, of de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing, of meerdere van die elementen samen, waarbij de verwezenlijking van die elementen een geografisch of operationeel samenhangend geheel vormt dat gefaseerd kan worden uitgevoerd en voorwerp kan zijn van afzonderlijke vergunningen of machtigingen.

Met de verdere specificering van de definitie van kadastrale werkzone wordt in de wettekst nauwer aangesloten bij de bedoeling van de Vlaamse Regering zoals die er altijd is geweest, en de toepassing ervan in de praktijk.

De definitie van kadastrale werkzone moet toelaten om kadastrale werkzones af te bakenen voor werken waarvoor de grondverzetsregeling van toepassing is. Vandaar dat een brede waaier van werken wordt omvat die uitgevoerd worden met het oog op de verwezenlijking van natuurinrichting, landinrichting of landschapsaanleg of meer specifiek de verwezenlijking van bouwwerken, infrastructuur of civieltechnische toepassingen. Een kadastrale werkzone is gebonden aan de uitvoering van grond-, bagger of ruimingswerken in het kader van de welbepaalde verwezenlijking voor natuur-, landinrichting of landschapsaanleg of voor de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing. De verschillende elementen van het project, groeperen alle gronden waarop werken uitgevoerd worden. Met 'de werken' wordt bedoeld het uitgraven van de bodem, het baggeren of ruimen van sediment, het verplaatsen van de bodemmateriële, het tijdelijk opslaan van de bodemmateriële binnen of buiten de grenzen van de werkzone, het opnieuw gebruiken van de bodemmateriële binnen de grenzen van de werkzone en het definitief afvoeren van de overschotten buiten de grenzen van de werkzone.

Een kadastrale werkzone wordt mede bepaald op basis van een geheel van plannen of ontwerpen met een vastgelegde geografische of operationele samenhang die onderling zijn afgestemd doordat alle elementen van het geheel passen voor de uitvoering van een project. De geografische samenhang duidt erop dat de gronden van de verschillende elementen niet letterlijk aan elkaar moeten grenzen, maar dat ze wel deel moeten uitmaken van eenzelfde project. De begrenzing van de elementen hangt inherent samen met een zekere begrenzing in de ruimte en tijd van wat men van plan is te realiseren binnen de bepaalde termijn. Ook het feit dat werken gebeuren op gronden

die niet allemaal dezelfde eigenaars of gebruikers hebben, of waarbij er voor de uitvoering van de ontwikkeling meerdere afzonderlijke vergunningen bestaan, belet niet dat de werken die gepaard gaan met het grondverzet worden uitgevoerd voor de realisatie van de globale verwezenlijking.

De ruimte en tijd voor uitvoering van de verschillende elementen kan wijzigen tijdens de ontwerpfase of in de loop van de uitvoering van de werken. Elke relevante wijziging aan het (voor)ontwerp, de plannen of ontwerpen wordt door de bouwheer aan de erkende bodemsaneringsdeskundige gecommuniceerd zodat de impact op de indeling van de kadastrale werkzone(s) kan worden geëvalueerd. Dit is belangrijk omdat de praktijk aantoonde dat een ontwerp regelmatig wijzigt in de voorbereidende fase. Als in deze fase al een technisch verslag opgemaakt is, heeft een wijziging wel als consequentie dat bijsturing van het technisch verslag achteraf nodig kan zijn.

De verschillende elementen van de natuurinrichting, landinrichting of landschapsaanleg of de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing kunnen het voorwerp vormen van afzonderlijke vergunningen, machtigingen en documenten; omgevingsvergunningen, conformverklaringen van technische verslagen en grondverzetstoelatingen of aanbestedingsdocumenten, prijsvragen of contractuele documenten.

Voor de verschillende elementen van het project kunnen bijvoorbeeld verschillende omgevingsvergunningen nodig zijn vooraleer kan overgegaan worden tot de uitvoering van de werken. De toepassing van de grondverzetregeling, hetzij door de erkende bodemsaneringsdeskundige bij het opmaken van het technisch verslag met daarin het voorstel van gebruik voor de verschillende partijen bodemmaterialen of de eventuele afbakening van de kadastrale werkzone, hetzij de beoordeling daarvan door de erkende bodembeheerorganisatie, staat los van de Vlaamse omgevingsvergunningsregelgeving, en de initiatiefnemer en uitvoerder moeten steeds voldoen aan hun vergunningsverplichting.

In het kader van de grondverzetregeling worden alle grondwerken die aanleiding geven tot de verschillende elementen van de natuur-, landinrichting of landschapsaanleg, of de ontwikkeling van een bouwwerk, infrastructuur of een civieltechnische toepassing als een geheel beschouwd, voor zover de elementen van het geheel passen binnen de verwezenlijking van het project. Er kunnen voor de afzonderlijke elementen aparte omgevingsvergunningen afgeleverd zijn. Ook indien er voor de verschillende elementen verschillende technische verslagen zijn opgesteld, blijft de uitvoering in het kader van de grondverzetregeling als een geheel beschouwd, voor zover de elementen van het geheel passen binnen de verwezenlijking van de doelstelling. De essentie is dat de kadastrale werkzone betrekking moet hebben op een geheel van gronden die men als een eenheid kan aanzien voor de uitvoering van de grondwerken.

De kadastrale werkzone kan aldus nooit ruimer gaan dan de werkzone van de verschillende elementen van de beoogde verwezenlijking. Wel kunnen meerdere kadastrale werkzones afgebakend worden binnen één werkzone. Het is dan telkens dat deel van de gronden met telkens soortgelijke kenmerken dat gegroepeerd wordt in een welbepaalde kadastrale werkzones. Hieronder wordt nog dieper ingegaan op het begrip "soortgelijke kenmerken".

Begrip 'Soortgelijke kenmerken'

De soortgelijke kenmerken die beschouwd worden, zijn niet alleen gebaseerd op concentraties aan verontreinigende stoffen in de bodem maar omvatten meerdere aspecten. Bij de vereiste soortgelijkheid van de kenmerken hebben de gronden kenmerken gemeen die betrekking hebben op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend en die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. De soortgelijke kenmerken zijn gebaseerd op een combinatie van:

- reeds aanwezige kenmerken: de historiek, het voormalige en huidige gebruik en de voormalige en huidige functie van de gronden, de verontreinigingssituatie en -karakteristieken (parameters, patroon, gehalte aan verontreinigende stoffen, aard, ernst).

- kenmerken in functie van de realisatie: de toekomstige functie van de gronden, de inrichting van het terrein en het toekomstige bestemmingstype.

De soortgelijke kenmerken worden bepaald wanneer men bodemmaterialen wil hergebruiken met een potentieel betekenisvol effect op het milieu of betekenisvol risico voor de volksgezondheid. Een partij bodemmaterialen kan een betekenisvol effect hebben of betekenisvol risico inhouden als:

- voor genormeerde parameters: als de waarde voor vrij gebruik (gecorrigeerd naar kleigehalte, organisch stofgehalte en zuurtegraad) is overschreden.
- voor niet genormeerde parameters: als de toetsingswaarde 'richtwaarde' vrij gebruik' is overschreden. Bepaalt u geen toetsingswaarde 'richtwaarde vrij gebruik'? Evalueer dan het effect vanaf de rapportagegrens als die in het compendium voor monstername en analyse (CMA) beschikbaar is. U gebruikt de bepalingsgrens als er in het CMA geen rapportagegrens is opgenomen.

Voor de beoordeling van de afbakening en het hergebruik van de vrijgekomen bodemmaterialen mag gebruik van de bodemmaterialen met een betekenisvol effect geen bijkomend risico door blootstelling opleveren en geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaken.

Bij de beoordeling van het effect van gebruik van bodemmaterialen houdt men rekening met:

- het bodemgebruik; de blootstellingswegen naar de mens en het milieu;
- de verspreiding naar het grondwater;
- de bodemsaneringsnormen voor genormeerde parameters;
- de risico gebaseerde toetsingswaarden voor niet genormeerde parameters.

Voor deze evaluatie houdt men rekening met wijzigingen in de functie van de gronden of verschillen in functie per werfonderdeel.

De verontreinigingssituatie zonder werken vormt de referentiesituatie om te bepalen of er bijkomende verontreiniging van het grondwater of een bijkomend risico door blootstelling optreedt. Voor de definitieve afbakening van de kadastrale werkzone houdt men rekening met de ontworpen toestand (toekomstige functie per werfonderdeel) en de interne grondstromen die daarvoor nodig kunnen zijn.

De bodemsaneringsnormen en de risico-gebaseerde toetsingswaarden voor het vaste deel van de aarde worden opgesteld vanuit twee invalshoeken:

- de bescherming van de menselijke gezondheid met de humaan-toxicologische onderbouwing;
- de bescherming van het ecosysteem met de ecotoxicologische onderbouwing.

Het verschil in waarden tussen de bestemmingstypes ontstaat door de mate van gevoeligheid van de eronder vallende functies over menselijke gezondheid of ecologische schade.

Code van goede praktijk Afbakenen van een kadastrale werkzone

Een kadastrale werkzone wordt afgebakend conform een code van goede praktijk op basis van kenmerken die betrekking hebben op de bodem, de functies die de bodem vervult of zal vervullen en de activiteiten die op de bodem worden uitgeoefend en die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden.

De code van goede praktijk is een handleiding voor de afbakening van een kadastrale werkzone zoals bedoeld in artikel 163 van het VLAREBO. Om de afbakening te realiseren worden de volgende elementen in de code uitgewerkt:

- de begrenzing van het project
Alle gronden waarop het project gerealiseerd wordt. de bepaling van soortgelijke kenmerken
U bepaalt de kenmerken van de gronden, van de bodemmaterialen en van de gebruikruimte.

- de groepering op basis van soortgelijke kenmerken en validatie van de gelijkwaardigheid

De vereiste soortgelijkheid van de kenmerken die een gelijkwaardig betekenisvol effect op het milieu hebben of een gelijkwaardig betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden, houdt niet alleen in dat de gronden kenmerken gemeen hebben die algemeen genomen een 'betekenisvol effect op het milieu' hebben of die een 'betekenisvol risico voor de volksgezondheid' inhouden, maar ook dat de mate waarin ze dat betekenisvol effect hebben of dat betekenisvol risico inhouden van een vergelijkbare orde is.

Om een kadastrale werkzone af te bakenen zijn er verschillende stappen nodig die worden omschreven in de code van goede praktijk. Het gaat meer bepaald om de uitvoering van de volgende stappen:

- bij de omschrijving van het project:
 - o de beschrijving van de werken die de initiatiefnemer van de werken wil verwezenlijken;
 - o de identificatie van alle gronden waarop werken worden uitgevoerd (de projectzone) zodat men een beeld krijgt van de gebruikruimte;
- bij de bepaling van de soortgelijke kenmerken:
 - o de beschrijving van het bestemmingsstype, de voormalige en huidige functie van de gronden;
 - o het nagaan welke delen van de realisatie onder dezelfde toekomstige functie (onderdelen) vallen;
 - o de formulering van de verontreinigingshypothese;
 - o de benoeming van de verontreinigingskarakteristieken (voldoende betrouwbaar beeld van de (te verwachten) verontreinigingstoestand, het verspreidingspatroon van de eventuele verontreiniging, eventueel de aard van de verontreiniging, de ernst van de verontreiniging). Het rekening houden met de specifieke toepassing van bodemmaterialen die in het verleden aangevoerd zijn (bodem, bouwkundig bodemgebruik of vormvast product).
 - o de groepering van gronden met de soortgelijke kenmerken;
 - o bijsturing bij in functie van aanwezige concentraties en veldwaarnemingen.
- bij evaluatie van de effecten van het gebruik op basis van de toekomstige toestand (validatiestap):
 - o de evaluatie van de wijziging van de risico's naar mens en milieu die uit de verontreiniging in de projectzone kunnen voortkomen, zowel bij het terugleggen als bij een eventuele verplaatsing van bodemmaterialen binnen de groep gronden met soortgelijke kenmerken;
 - o het rekening houden met de toekomstige ontwikkeling en de specifieke functie per werfonderdeel;
 - o de validatie van de afgebakende kadastrale werkzone(s) of bijsturing.

De kadastrale werkzone wordt zowel horizontaal als verticaal afgebakend.

Code van goede praktijk - Gebruik binnen een kadastrale werkzone

Bodemmaterialen die concentraties aan verontreinigende stoffen bevatten die hoger zijn dan de waarden voor vrij gebruik (bijlage V van het VLAREBO) of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze stoffen bevatten die niet vermeld zijn in voormelde bijlage V, kunnen onder bepaalde voorwaarden als bodem worden gebruikt. Die gebruiksvoorwaarden, in dit geval voor gebruik binnen een kadastrale werkzone, moeten worden vastgelegd.

De bepalingen van deze code van goede praktijk zorgen dat het gebruik van bodemmaterialen geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt en dat de mogelijke blootstelling aan verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert. De situatie zonder de werken is daarvoor de referentiesituatie.

Voor het gebruik houdt men rekening met beschikbare informatie uit vroegere bodemonderzoeken en evalueer men het bijkomende effect en risico. De gebruiksvoorwaarden moeten overeenkomen met de besluiten in de voorgaande bodemonderzoeken.

Komt de partij bodemmaterialen die u wilt gebruiken van een bodem waarvoor het saneringscriterium is vastgesteld? Wordt dat saneringscriterium overschreden? Is er voor die bodem al een conform verklaard bodemsaneringsproject beschikbaar? Dan kan men de partij bodemmaterialen gebruiken volgens de randvoorwaarden en uitvoeringsbepalingen die voor het vaste deel van de aarde zijn opgenomen in het bodemsaneringsproject en het bijhorend conformiteitsattest.

Bodemmaterialen waarvoor het saneringscriterium overschreden is en die niet kunnen worden gebruikt volgens de randvoorwaarden en uitvoeringsbepalingen die voor het vaste deel van de aarde zijn opgenomen in het bodemsaneringsproject en het bijhorend conformiteitsattest, komen niet in aanmerking voor gebruik binnen de kadastrale werkzone.

Artikel 4. Aanpassing van de verdeelsleutel voor de inkomsten uit de retributies voor het bodemattest

Met artikel 4 van het wijzigingsbesluit gebeurt er een aanpassing van de verdeelsleutel van de inkomsten uit de retributies voor het bodemattest die opgenomen is in artikel 217/1 van het VLAREBO-besluit. Het procentuele aandeel van de inkomsten uit de retributies voor het bodemattest dat wordt toegewezen aan het Bodembeschermingsfonds voor de cofinanciering van bodemsaneringswerken vermindert met het voorstel van 32% naar 25%.

De inkomsten uit de retributie voor de bodemattesten worden momenteel voor 32% ingezet voor de cofinanciering van bodemsaneringswerken. Er moet evenwel worden vastgesteld dat de aangevraagde cofinanciering stevast onder het bedrag blijft van de middelen die daarvoor via de inkomsten uit de retributie voor de bodemattesten ter beschikking komen.

De overige 68% van de retributie-inkomsten gaan momenteel naar de algemene werking van de OVAM. De werkingskredieten worden gefinancierd met de werkingsdotatie QB0-1QCE2JV-IS en de inzet van eigen middelen. Deze algemene werkingsmiddelen worden ingezet voor lonen, huisvesting, OVAM digitaal voor software, bodem en andere werking.

Deze middelen zijn systematisch ontoereikend niettegenstaande de dringende nood aan bijkomende middelen zo onder meer om structureel in te zetten op het publiek toegankelijk maken van bodeminformatie, zoals ook uitdrukkelijk als aanbeveling meegegeven door de Parlementaire Onderzoekscommissie PFAS in haar eindverslag van 28 maart 2022. Ook om datamining toe te laten en de informatieveiligheid te garanderen, zijn investeringen in de digitalisering noodzakelijk. Dit gebeurt onder aansturing van Digitaal Vlaanderen

De OVAM-werkingsdotatie QB0-1QCH2JV-IS valt buiten de indexprovisie. Het loongedeelte is vastgelegd op 86%. Door het systeem van de indexering op 86% van de werkingsdotatie moet OVAM bij elke indexverhoging een deel zelf financieren uit de eigen middelen, idem voor het niet toegekende deel van de endogene groei. Deze endogene groei vertoont jaarlijks een zelf te financieren saldo, doordat de gemiddelde leeftijd van de OVAM-medewerkers toeneemt (weinig instroom door besparingen op koppen, en de gemiddelde leeftijd en duurtijd loopbaan van de OVAM-medewerker neemt toe). De OVAM dient deze budgetten te zoeken binnen de eigen middelen.

Gelet op voorgaande elementen wordt met het voorgestelde artikel 3 van het wijzigingsbesluit voorzien dat het procentuele aandeel van de inkomsten uit de retributies voor het Bodembeschermingsfonds (de cofinanciering van bodemsaneringswerken) vermindert naar 25% en bijgevolg het procentuele aandeel voor de algemene werking van de OVAM stijgt naar 75%. Dit komt naar schatting neer op een jaarlijkse verschuiving van 1.164.800 EUR naar de algemene werking van de OVAM. De verschuiving van de betreffende middelen naar de OVAM-werking in plaats van naar het Bodembeschermingsfonds heeft geen impact op de voortgang van

bodemsaneringen op het terrein, omdat op vandaag nooit alles wordt aangewend wat in het Bodembeschermingsfonds beschikbaar is.

Artikel 5. Inwerkingtredingsbepaling

In zijn advies van 8 december 2023 over het ontwerpbesluit geeft de Raad van State aan dat het in werking stellen van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp in beginsel zaak dient te blijven van de Vlaamse Regering en enkel kan worden overgelaten aan de minister indien de Vlaamse Regering de grenzen zou aangeven waarbinnen de minister kan optreden, maar ook dat aan de artikelen 2 en 3 van het ontwerp enkel voor de toekomst gelding kan worden gegeven. De machtiging die voorzien is in het ontworpen artikel 5 kan volgens de Raad van State niet worden beschouwd als betrekking hebbend op een bijkomstig of detailmatig aspect van de ontworpen regeling waaromtrent zou kunnen worden gebillijkt dat dit aan de betrokken minister wordt overgelaten.

Rekening houdend met de opmerking van de Raad van State is het ontworpen artikel 5 aangepast in die zin dat de Vlaamse Regering zelf de inwerkingtreding van het ontworpen artikel 2 en 3 regelt, meer bepaald de vaststelling van 1 september 2024 als datum van inwerkingtreding van de betreffende bepalingen.

Artikel 6. Uitvoeringsbepaling

De Omgevingsminister wordt gelast 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