

# **VOORONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET BODEMDECREET VAN 27 OKTOBER 2006, WAT BETREFT DE VASTSTELLING VAN RICHTWAARDEN VOOR BODEMKWALITEIT EN WAARDEN VOOR HET GEBRUIK VAN BODEMMATERIALEN**

## **Samenvatting**

Het ontwerp van decreet voorziet in een aantal gerichte wijzigingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. De wijzigingen hebben vooral betrekking op de bestaande figuur van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, zoals vervat in artikel 3, §2, van dit decreet. Met deze aanpassingen wordt de rol van richtwaarden voor bodemkwaliteit binnen het bodembeleid verduidelijkt en sterker verankerd.

Meer concreet betreft het de onderstaande wijzigingen.

- In het huidige Bodemdecreet is voorzien dat de Vlaamse Regering richtwaarden voor bodemkwaliteit kan vaststellen die beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Met voorliggend ontwerp van decreet wordt uitdrukkelijk in het Bodemdecreet opgenomen dat, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, de Vlaamse Regering richtwaarden kan vaststellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen.
- In het Bodemdecreet wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering, in de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen, de bevoegdheid heeft om waarden voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem, voor het gebruik van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en voor het gebruik van bodemmaterialen in een vormvast product vast te stellen. De waarden voor vrij gebruik van bodemmaterialen zijn steeds gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit.
- In het Bodemdecreet wordt uitdrukkelijk opgenomen dat de OVAM ambtshalve kan overgaan tot het nemen van monsters met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit.

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **1. Algemene toelichting**

#### **1.1. Situering**

Dit ontwerp van decreet kadert in het beleidsveld Omgeving.

Het geeft specifiek uitvoering aan de beleidsnota 2024-2029 Omgeving, zoals ingediend door minister van Omgeving en Landbouw, Jo Brouns, en waarin de ISE 'Bodem en Ondergrond' is opgenomen. Voor de SD 2 'Bodemverontreiniging

aanpakken' en SD 3 'Optimaal benutte ondergrond' is onder meer het volgende in de beleidsnota opgenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-2025, nr. 138/1):

#### "OD2.1: Bodemverontreiniging aanpakken

Het verminderen van de (bestaande) verontreiniging van de bodem door een adequate aanpak van risico's is een prioriteit, naast het voorkomen van nieuwe verontreiniging. [...]

Circulair landgebruik en een geïntegreerde bodemaanpak zijn cruciaal in de strategie. [...]

#### OD2.2: Verhoogde responsabilisering

We zullen het bodemdecreet evalueren aan de hand van de conclusies van het expertenpanel en voorstellen voor aanpassing maken. Op die manier zorgen we voor administratieve vereenvoudiging van de bodemprocedures bij verontreiniging en voor een snellere doorlooptijd van bodemdossiers.

Een werkbaar kader voor grondverzet in Vlaanderen moet gewaarborgd blijven zonder afbreuk te doen aan doelstellingen inzake gezondheid. [...]

#### OD2.3: Wendbare systematiek voor beoordeling van bodemverontreiniging

We werken aan een wendbare systematiek om de bodemverontreiniging te beoordelen, die toelaat om maatwerk te bieden, gepast op te treden in functie van de graad van verontreiniging en rekening te houden met voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Op die manier kunnen de middelen voor bodemsanering correct ingezet worden voor de meest acute en zwaarste verontreinigde gronden. We ontwikkelen daartoe een gebalanceerd afwegings- en prioriteringskader voor de aanpak van bodemverontreiniging, waarbij rekening wordt gehouden met gezondheids-, ecologische en maatschappelijke factoren. In samenwerking met de hub Zorgwekkende Stoffen stemmen we beleidskaders continu af op de meest recente wetenschappelijke inzichten en op elkaar, variërend van nieuwe kennis over bekende contaminanten tot het oppikken van nieuwe zorgwekkende stoffen via een early-warningsysteem. [...]"

Het ontwerp kadert ook ruimer binnen het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029, dat voorziet dat Vlaanderen gaat voor *"rechtszekere, technisch haalbare en op aanvaardbare risico's gebaseerde normen voor zeer zorgwekkende stoffen in bodem, water en lucht die bedrijven, projecten en bouwwerken doorgang laten vinden zonder het milieu en de volksgezondheid in het gedrang te brengen. Hierbij worden ook de kosten-baten in afweging genomen."*

## **1.2. Inhoud**

### **A. Algemeen**

Dit decreet voert enkele gerichte wijzigingen door aan het Bodemdecreet, die nagenoeg allemaal betrekking hebben op de bestaande figuur van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, zoals op heden vervat in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet. Met deze aanpassingen wordt de rol van richtwaarden binnen het bodembeleid verduidelijkt en sterker verankerd.

#### Aanleiding voor het voorontwerp van decreet

Het huidige artikel 3, §2, van het Bodemdecreet bepaalt dat het beleid inzake

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

De richtwaarden van artikel 3, §2, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 kwamen in het Bodemsaneringsdecreet van 22 februari 1995 niet voor. Ze werden in het Bodemdecreet geïntroduceerd omwille van het aldaar versoepelde saneringsdoel: bodemsanering bij nieuwe bodemverontreiniging is niet langer gericht op het realiseren van de 'achtergrondwaarden', maar op het realiseren van deze (op dat moment) nieuwe richtwaarden. Zo bepaalt artikel 10, §1, van het Bodemdecreet dat bodemsanering bij nieuwe bodemverontreiniging erop gericht is de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren. Als het wegens de kenmerken van de verontreiniging of van de verontreinigde gronden evenwel niet haalbaar is om die richtwaarden te bereiken met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengen, moet de sanering minstens een betere bodemkwaliteit opleveren dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (artikel 10, §2, eerste lid, Bodemdecreet). Artikel 10 van het Bodemdecreet zet dus het bereiken van de richtwaarden als terugsaneerwaarden voorop, evenwel zonder dit als absolute verplichting te stellen en weze het dat ook rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de aanpak.

De richtwaarden zijn evenwel niet louter van belang voor het bepalen van het saneringsdoel voor nieuwe bodemverontreiniging, maar zij spelen ook een belangrijk rol bij de bredere toepassing van het Bodemdecreet en haar uitvoeringsbesluiten. Zo kunnen grosso modo twee andere belangrijke toepassingsgevallen worden geïdentificeerd.

- Zo kan vooreerst verwezen worden naar de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek, zoals geregeld door Titel III "Bodemsanering" van het Bodemdecreet. Krachtens artikel 38 van het Bodemdecreet wordt het beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd volgens de standaardprocedure voor beschrijvend bodemonderzoek, vastgesteld door de Minister van Omgeving, en heeft het tot doel een beschrijving te geven niet alleen van de soort, de aard, de hoeveelheid, de concentratie en de oorsprong van de bodemverontreiniging, maar ook van de omvang ervan (zijnde de afperking). Deze afperking heeft als doel een driedimensionaal beeld te vormen van de verontreiniging, en gebeurt door het plaatsen van boringen of peilbuizen rond de bron van de verontreiniging.

Welnu, de standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek voorziet dat de afperking van een bodemverontreiniging moet gebeuren tot de richtwaarde (voor genormeerde parameters) of tot de toetsingswaarde "richtwaarde" (voor niet-genormeerde parameters).<sup>1</sup> Een afperking tot de richtwaarde betekent dat de erkende bodemsaneringsdeskundige rondom de bron van de vervuiling stalen neemt en blijft meten tot de concentraties aan bodemverontreiniging dalen tot aan of onder de richtwaarde. De lijn waar dat gebeurt, bepaalt de omvang van de verontreiniging: alles binnen die lijn overschrijdt de richtwaarde en is zodoende een bodemverontreiniging waarvoor een saneringsplicht geldt, alles erbuiten voldoet aan de richtwaarde en wordt niet beschouwd als deel van de verontreiniging waarvoor een saneringsplicht geldt.

- Een andere toepassing van de richtwaarden situeert zich in de praktijk in

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek van 7 mei 2025, 23.

de door de Vlaamse Regering gegeven uitvoering aan artikel 138, §1, van het Bodemdecreet (zijnde de 'grondverzetsregeling', zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 4). Gelet op de principiële gelijkstelling tussen de richtwaarden en de waarde voor vrij gebruik van bodemmateriële, bepalen zij wanneer bodemmateriële in beginsel overal zonder verdere voorwaarden mogen worden gebruikt.

Zoals hierboven aangegeven, bepaalt artikel 3, §2, van het Bodemdecreet voorts nog dat de richtwaarden voor bodemkwaliteit beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. In de praktijk leidt de toepassing van die richtwaarden, zoals thans omschreven in voormelde bepaling, voor bepaalde parameters (zoals bijvoorbeeld voor *emerging contaminants*) tot problemen inzake uitvoerbaarheid en toepassing, onder meer bij de afperking van bodemverontreiniging in het beschrijvend bodemonderzoek en bij het gebruik van bodemmateriële.

Voor bepaalde verontreinigende stoffen blijkt immers dat de concentratie waarbij de bodem al zijn functies kan vervullen, lager dan of gelijk is aan de antropogene achtergrondwaarden. Antropogene achtergrondwaarden zijn concentraties van stoffen die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen (in tegenstelling tot natuurlijke achtergrondwaarden, die een geogene of biogene oorsprong hebben en niet anders zijn beïnvloed dan door natuurlijke processen) en aanwezig zijn in de bodem op onverdachte locaties in Vlaanderen. Deze antropogene achtergrondwaarden zijn concentraties van bepaalde stoffen in de bodem die het gevolg zijn van wijdverspreide, diffuse menselijke activiteiten en niet van een specifieke, lokale verontreinigingsbron. Denk aan historische luchtdepositie door verkeer en industrie, verbranding van kolen en hout, gebruik van loodhoudende benzine, verspreiding van PAK, metalen of PFAS via de atmosfeer. Omdat antropogene achtergrondwaarden niet herleidbaar zijn tot één veroorzaker en lokaal saneren ze doorgaans niet doen dalen, hebben ze een cruciale impact op de uitvoerbaarheid van het bodembeleid: als de richtwaarden voor bodemkwaliteit lager liggen dan de antropogene achtergrondwaarden, kan de afperking in het beschrijvend bodemonderzoek of het gebruik van bodemmateriële zowel praktisch als juridisch problematisch worden.

Waar de richtwaarden voor bodemkwaliteit lager liggen dan de antropogene achtergrondwaarden kan de bodemwetgeving in zijn huidige vorm niet langer worden toegepast: de bodemsaneringsdeskundige kan in het beschrijvend bodemonderzoek methodologisch niet aantonen dat de concentraties van een bepaalde verontreinigende stof buiten de invloedssfeer van de verontreinigingsbron dalen tot onder de richtwaarde voor bodemkwaliteit, zodat een zekere bodemverontreiniging eenvoudigweg niet langer afgeperkt kan worden en de saneringsplicht als het ware "oneindig" wordt. De bodemsaneringsdeskundige is immers verplicht tot het afperken van een bodemverontreiniging tot waarden die lager liggen dan de antropogene achtergrondwaarden. Dit brengt het beleid inzake bodemsanering, zoals tevens uiteengezet in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet, in het gedrang, nu dit ervoor kan zorgen dat verontreinigde gronden niet langer gesaneerd geraken. Daarbij is het beginsel dat niemand tot het onmogelijke gehouden kan zijn, een beginsel dat ook de wetgever dient te eerbiedigen bij de uitvaardiging van wetgeving.

In het kader van de regeling voor het gebruik van bodemmateriële werkt eenzelfde problematiek door, nu de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële in de praktijk thans principiële overeenstemmen met de richtwaarden voor bodemkwaliteit. Wanneer de richtwaarden voor bodemkwaliteit, en zodoende ook de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële, onder het achtergrondniveau liggen, zouden volgens de regeling in het huidige Bodemdecreet

grote grondstromen niet langer voor vrij hergebruik in aanmerking komen. Dat zou leiden tot disproportionele beperkingen op circulair hergebruik (verplichte toepassing onder strikte voorwaarden, reiniging van de grond of afvoer naar een stortplaats), hetgeen op zijn beurt significante economische en milieukosten met zich meebrengt. Die strikte beperkingen zouden, in de gevallen waarin de antropogene achtergrondwaarden in elk geval reeds verhoogd zijn, ook niet te verantwoorden zijn. Het is dan niet verantwoordbaar om de significante economische en milieukosten te (laten) dragen, terwijl de percelen waar de betreffende gronden zouden kunnen worden toegepast, evenzeer reeds een verhoogde achtergrondconcentratie kennen. Het afvoeren van de potentieel te hergebruiken gronden draagt dan op geen enkele wijze bij tot de doelstellingen van het Bodemdecreet en brengt deze ook in het gedrang. Artikel 3, §4, van het Bodemdecreet bepaalt immers dat het duurzame gebruik van uitgegraven bodem wordt aangemoedigd zodat de uitgegraven bodem maximaal wordt ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen. Evenzeer voorziet artikel 138, §1, van het Bodemdecreet dat de nadere regelen betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële door de Vlaamse Regering worden vastgesteld met het oog op de beheersing van de verspreiding van bodemverontreiniging én de bevordering van het duurzame gebruik van bodemmateriële.

Dat de in praktijk gesignaleerde problemen met de toepassing van richtwaarden voor bodemkwaliteit geen louter theoretische knelpunten zijn, wordt aangetoond in de studies "Afleiden van streefwaarden voor perfluorverbindingen en enkele andere 'emerging contaminants'. Deel 2 Afleiden streefwaarden voor perfluorverbindingen" en "Bepalen van streefwaarden voor PFAS in grond en grondwater". Beide studies hebben betrekking op PFOS, omdat voor deze stoffen, in tegenstelling tot andere *emerging contaminants*, reeds een zekere hoeveelheid gegevens beschikbaar is, maar de geschetste problematiek beperkt zich naar alle waarschijnlijkheid niet tot PFOS.

In de eerste studie, uitgevoerd door VITO in opdracht van de OVAM en gepubliceerd op 15 maart 2021, werden de antropogene achtergrondwaarden voor PFAS, aan de hand van staalnames in toplaag van de bodem op onverdachte locaties verspreid over Vlaanderen gemeten. Het ging hierbij over zones waar geen bij OVAM gekende PFAS verdachte bronnen aanwezig zijn of aanwezig waren in het verleden. De meetresultaten van deze studie geven aan dat het 90-percentiel van de geanalyseerde stalen een waarde van 1,5 µg/kg ds voor PFOS bedraagt. Deze waarde werd bevestigd in de tweede studie.

Zoals blijkt uit de VITO-studie "Herziening normering PFOS gebaseerd op FLUOREX gegevens" wordt het gehalte aan PFOS op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd, begin 2025 evenwel modelmatig bepaald op 0,5 µg/kg ds (door middel van S-risk, een wetenschappelijk model dat toelaat de blootstelling en de risico's voor de menselijke gezondheid op verontreinigde locaties te beoordelen). Dit betreft een concentratie die samenvalt met de analytische rapportagegrens en, cruciaal, lager ligt dan de wijdverspreide antropogene achtergrondwaarde in Vlaanderen.

Daarnaast analyseert de studie "Wijziging bodemdecreet – Nulscenario – berekening en evaluatie van maatschappelijke en milieukosten en -effecten bij het vastleggen van richtwaarden en waarden voor vrij gebruik – Uitwerking voor PFOS", uitgevoerd door Arcadis en in bijlage, het zogenaamde 'nulscenario', waarbij de gevolgen worden gekwantificeerd van een strikte gelijkstelling van de richtwaarde voor bodemkwaliteit en de waarde voor vrij gebruik aan een multifunctionele waarde (zijnde 0,5 µg/kg ds), zonder dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. De casus PFOS is hierbij opnieuw exemplarisch.

Uit de studie blijkt dat circa 51% van de jaarlijks in Vlaanderen uitgegraven bodem

(ca. 9,5 miljoen ton/jaar) een PFOS-concentratie hoger dan 0,5 µg/kg ds vertoont. Indien het huidige Bodemdecreet en uitvoeringsbesluiten niet zouden worden gewijzigd, zouden de implicaties van deze feitelijke vaststellingen disproportioneel en maatschappelijk onhoudbaar zijn. Volgens de studie leidt dit tot:

- Een jaarlijkse economische meerkost van circa 775 miljoen euro voor de verwerking (reiniging en storten) van deze gronden: na 20 jaar loopt deze kost op tot ruim 15 miljard euro; daarbij is nog geen rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid van het reinigen en storten van al deze gronden (bijvoorbeeld het beperkt aantal centra voor grondreiniging en stortplaatsen, alsook de aldaar aanwezige capaciteitsbeperkingen);
- Een uitstoot van 60.000 tot 470.000 kg CO<sub>2</sub>-equivalenten gelijk aan 0,7 % van de gehele jaarlijkse Vlaamse uitstoot;
- Vrachtvervoer van 550 miljoen tonkm per jaar, of 1,7% van het vrachtvervoer in Vlaanderen;
- Het storten van ca. 3 miljoen ton aan bodemmateriële per jaar, wat leidt tot het innemen van de resterende stortcapaciteit voor verontreinigde gronden in Vlaanderen binnen ca. 4 jaar – indien de stortcapaciteit reeds is ingenomen door gronden met veel lagere concentraties afkomstig van grondverzet, kan dit de uitvoering van bodemsaneringen van hotspots met PFAS-verontreiniging, in het gedrang brengen;
- Het door storten of reiniging verloren gaan van 6,4 miljoen ton waardevolle bodem per jaar door reiniging en storten.

Aangezien deze studie enkel rekening houdt met de gevolgen van met PFOS verontreinigde gronden, en zodoende niet met andere stoffen waarvan de antropogene achtergrondwaarden mogelijks hoger liggen dan de (thans multifunctionele) richtwaarden voor bodemkwaliteit, ligt de werkelijke kost wellicht nog vele malen hoger.

De studie toont derhalve aan dat de rigide invulling en toepassing van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, zonder rekening te houden met de wetenschappelijke vaststellingen inzake de aanwezigheid van bepaalde parameters in de Vlaamse bodem, niet alleen zou leiden tot een onmogelijke afperkingsplicht in het beschrijvend bodemonderzoek, maar ook tot een maatschappelijk en ecologisch onverantwoorde impasse in het grondverzet.

#### Wijzigingen van het Bodemdecreet

In het licht van het voorgaande, brengt het decreet onderstaande wijzigingen aan het Bodemdecreet aan.

- In het huidige Bodemdecreet is voorzien dat de Vlaamse Regering richtwaarden voor bodemkwaliteit kan vaststellen die beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Met voorliggend ontwerp van decreet wordt uitdrukkelijk in het Bodemdecreet opgenomen dat als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, de Vlaamse Regering richtwaarden kan vaststellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen. (zie toelichting bij artikel 2).
- In het Bodemdecreet wordt op decretaal niveau verduidelijkt dat de Vlaamse Regering, in de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële, de bevoegdheid heeft om waarden voor het gebruik van bodemmateriële als bodem, voor het gebruik van



bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en voor het gebruik van bodemmaterialen in een vormvast product vast te stellen. De waarden voor vrij gebruik van bodemmaterialen zijn steeds gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit (zie toelichting bij artikel 4).

- In het Bodemdecreet wordt uitdrukkelijk opgenomen dat de OVAM ambtshalve kan overgaan tot het nemen van monsters met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit (zie toelichting bij artikel 5).

Door middel van deze wijzigingen wordt het Bodemdecreet naar de toekomst toe verder robuust en uitvoerbaar gemaakt om zo blijvend een adequate en doeltreffende bodemsanering, alsook het duurzame gebruik van bodemmaterialen, te kunnen garanderen.

Het ontwerp van decreet heeft op zich geen budgettaire impact voor de Vlaamse overheid en geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen.

## **B. Plan-MER**

Onderhavig decreet is overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, noch overeenkomstig Titel IV van het DABM onderworpen aan de plan-MER-plicht.

Het begrip 'plan' of 'programma' heeft overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie betrekking op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, "een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt" voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.<sup>2</sup> In een recent arrest heeft het Hof van Justitie verder toegelicht wanneer een plan of programma inderdaad als "kaderstellend" (i.e. dat het een heel pakket aan criteria en modaliteiten vaststelt) moet worden gekwalificeerd. Daarvoor is vereist dat voldoende gedetailleerde regels over de inhoud, voorbereiding en uitvoering van projecten in het leven worden geroepen, "*met name met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden van dergelijke projecten, of de toewijzing van hulpbronnen in verband met die projecten*"<sup>3</sup>.

Ook het Grondwettelijk Hof, heeft in lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie, gesteld dat de plan-MER-plicht niet geldt "*op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd*" (GwH nr. 145/2019, 17 oktober 2019).

De voorziene decretale regeling bevat geenszins een voldoende gedetailleerd kader voor de uitvoering van één of meerdere projecten, en kan daarom niet beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG of in de zin van het DABM.

Het decreet stelt immers zelf geen normen of waarden vast, maar draagt die bevoegdheid, zoals ook al het geval is in het Bodemdecreet van 2006, aan de Vlaamse regering op:

- Artikel 2: met betrekking tot het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit;

---

<sup>2</sup> HvJ 11 september 2012, C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a; HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290-15, D'Oultremont t. Waals Gewest.

<sup>3</sup> HvJ 22 februari 2022, nr. C-300/20 Bund Naturschutz in Bayern eV.

- Artikel 4: met betrekking tot het vaststellen van waarden voor het gebruik van bodemmaterialen die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, voor het gebruik ervan voor bouwkundig bodemgebruik en voor het gebruik ervan in een vormvast product.

Bij het vaststellen van deze normen door de Vlaamse Regering zal dan vervolgens moeten worden onderzocht of voorafgaand een plan-MER dient te worden opgesteld.

### **C. Standstill-verplichting**

Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, 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 redelijke verantwoording"*.<sup>4</sup>

Er zal dan ook slechts sprake zijn van een schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet indien zou komen vast te staan dat (i) de genomen maatregel een draagwijdte heeft die binnen de werkingssfeer van dit grondwetsartikel valt en (ii) het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau, vooreerst vermindert, (iii) vervolgens in aanzienlijke mate vermindert én (iv) er geen redelijke verantwoording is voor deze aanzienlijke vermindering.

Het opzet van dit ontwerp van decreet is niet om de eigenlijke normering die in het kader van bodemsanering en de regeling betreffende het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen moet worden toegepast, op decretaal niveau vast te stellen. Het decreet draagt de bevoegdheid op aan de Vlaamse Regering, zoals ook reeds het geval is in het Bodemdecreet van 2006. Het komt bijgevolg aan de Vlaamse Regering toe om in deze uitermate technische aangelegenheid de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen om uitvoering te geven aan de algemene principes die zijn vervat in dit ontwerp van decreet.

De Vlaamse Regering zal, wanneer zij gebruikmaakt van de machtiging die haar bij dit ontwerp van decreet wordt verleend, uiteraard rekening moeten houden met de bescherming die wordt geboden door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in dat verband reeds als volgt: *"dat, wanneer een wetgever een machtiging verleent, aangenomen dient te worden - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de administratieve en aan de justitiële rechter na te gaan in welke mate de gemachtigde de hem toegekende machtiging te buiten zou zijn gegaan."*<sup>5</sup>

De Vlaamse Regering kan richtwaarden voor bodemkwaliteit vaststellen. Deze richtwaarden stemmen overeen met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. De bevoegdheid, die het ontworpen artikel 2 aan de Vlaamse Regering toekent, om, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, richtwaarden te bepalen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen, moet dan ook in overeenstemming met de Grondwet worden uitgeoefend.

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.8.4.

<sup>5</sup> GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, B.9.2.



In zoverre dat de Vlaamse Regering op grond van onderhavig ontwerp, rekening zal houden met wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen en dat dit, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in randnummer 3.4.1.5 van zijn advies van 4 november 2025 stelt, leidt *"tot een andere richtwaarde dan de door het eerste lid van artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet voorgeschreven risicogebaseerde richtwaarde"*, kan dit niet, minstens niet *ipso facto*, als een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau inzake het leefmilieu worden beschouwd.

Ten eerste vertrekt de ontworpen regeling nog steeds van het uitgangspunt dat richtwaarden worden vastgesteld rekening houdend met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Dit is en blijft nog altijd de belangrijkste factor die de Vlaamse Regering in rekening neemt bij het vaststellen van richtwaarden. Net zoals dat vandaag het geval is, blijft het gehalte aan verontreinigde stoffen of organismen dus het prioritaire beoordelingselement bij het vaststellen van de richtwaarden. Dit is vanzelfsprekend cruciaal gelet op de doelstellingen van het Bodemdecreet.

Slechts als wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen daartoe nopen, kan de Vlaamse Regering dus een aanpassing van de richtwaarden doorvoeren. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de vaststelling van de richtwaarde op het multifunctionele kwaliteitsniveau en de daaraan gelijkgestelde waarde voor vrij gebruik van bodemmateriële voor bepaalde verontreinigende stoffen zou leiden tot onevenredige milieukosten (o.a. uitstoot van CO<sub>2</sub>-equivalenten, de hoeveelheid vrachtverkeer, de hoeveelheid grond die niet kan hergebruikt worden en wordt afgevoerd voor reiniging en/of naar stortplaatsen (met een tekort aan reinigings- en stortcapaciteit tot gevolg), en het verloren gaan van waardevolle bodemstructuur, textuur en biodiversiteit.) het aandeel aan niet-herbruikbare grond de beschikbare capaciteit van de erkende centra voor grondreiniging zou overtreffen. Wat de concrete afbakening en invulling van de begrippen "wetenschappelijk-technische vaststellingen" en "socio-economische overwegingen" betreft, kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van deze memorie van toelichting. Uit deze toelichting blijkt dat aan deze begrippen een specifieke invulling moet worden gegeven. De Vlaamse Regering zal uiteraard rekening moeten houden met deze invulling wanneer zij uitvoering geeft aan de in artikel 2 ontworpen regeling. Slechts in die specifieke gevallen zal de Vlaamse Regering kunnen beslissen om aangepaste richtwaarden vast te stellen dan wanneer rekening zou worden gehouden met enkel het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Door te preciseren dat de Vlaamse Regering, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, richtwaarden kan bepalen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met diezelfde vaststellingen en overwegingen, wordt de praktische uitvoerbaarheid van het bodembeleid gewaarborgd en wordt dit beleid beschermd tegen een louter theoretische toepassing zonder effect op het terrein. Op die manier wordt de verdere uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van het Bodemdecreet gewaarborgd.

De Vlaamse Regering moet bij het vaststellen van richtwaarden rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de materiële motiveringsplicht, het voorzorgsbeginsel en de doelstelling van het voorliggende ontwerp om de uitvoerbaarheid van de richtwaarden te waarborgen. Gelet op de in het nieuwe artikel 3, §2 voorziene hiërarchie, geldt een versterkte motiveringsplicht.

Er is dus geenszins sprake van een vrijgeleide aan de Vlaamse Regering om af te wijken van het principe dat richtwaarden worden vastgesteld rekening houdend met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd.

Gelet op de hiërarchie die in het ontworpen artikel 2 werd ingebouwd en de concrete invulling die moet worden gegeven aan de begrippen “wetenschappelijk-technische vaststellingen” en “socio-economische overwegingen” valt er niet in te zien hoe het gewijzigde artikel 3, §2 van het Bodemdecreet het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate zou verminderen.

Voor zover er toch reeds op het niveau van het decreet toch sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau, *quod certe non*, dan is deze aanzienlijke achteruitgang in elk geval redelijk verantwoord.

In de eerste plaats moet worden benadrukt dat de decreetgever legitieme doelstellingen van algemeen belang nastreeft.

De voorgenomen wijziging strekt ertoe om tot een meer evenwichtige afweging te komen bij het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit. Hoewel het gehalte aan verontreinigde stoffen of organismen op of in de bodem nog altijd de primaire overweging blijft bij het vaststellen van richtwaarden, kan de Vlaamse Regering, enkel als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, ook richtwaarden bepalen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen. In de praktijk is immers vastgesteld dat richtwaarden die enkel rekening met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd, de verdere uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van het Bodemdecreet onder druk kunnen zetten.

Het waarborgen van de praktische uitvoerbaarheid van het bodembeleid, en meer bepaald van het beleid inzake bodemsanering en duurzame gebruik van uitgegraven bodem, is vanzelfsprekend een legitieme reden van algemeen belang die een eventuele achteruitgang van het beschermingsniveau inzake het leefmilieu kan verantwoorden. Het is dan ook legitiem dat de decreetgever aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid wil bieden, wanneer zij concrete richtwaarden voor bodemkwaliteit vaststelt voor bepaalde stoffen, om rekening te houden met, onder meer, de huidige stand van de wetenschap en de techniek of met relevante externe factoren zoals de maatschappelijke en financiële kosten die verbonden zijn aan het al dan niet verwijderen van stoffen uit de bodem.

Deze reden van algemeen belang is bovendien van dien aard dat zij een eventuele aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau redelijk kan verantwoorden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat de decreetgever over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt bij het bepalen van het beleid inzake de bescherming van het leefmilieu.<sup>6</sup> Het omgevingsbeleid is een domein waarin het Grondwettelijk Hof formele wetgeving terughoudend toetst.<sup>7</sup> Het behoort dan ook

---

<sup>6</sup> Zie in die zin bv. Arbitragehof 28 september 2006, nr. 145/2006, B.6.2; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.12.2; GwH 3 februari 2011, nr. 22/2011, B.3.3.;

<sup>7</sup> MEEUSEN B., Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, Kluwer, 2024, 177.

tot de principiële beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om het doel van een gezond leefmilieu verwezenlijken.<sup>8</sup>

Welnu, in het licht van die ruime beoordelingsvrijheid is het geenszins onredelijk, laat staan kennelijk onredelijk om te bepalen dat bij het vaststellen van richtwaarden voor bodemkwaliteit door de Vlaamse Regering er ook, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormelde kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, rekening kan worden gehouden met technisch-wetenschappelijke vaststellingen en socio-economische overwegingen en enkel in die mate dat ze het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen. Dit laat de Vlaamse Regering toe om richtwaarden voor bodemkwaliteit vast te stellen die ook praktische en technisch uitvoerbaar zijn. De decreetgever komt hiermee tegemoet aan een reële bezorgdheid en noodzaak.

Zo bijvoorbeeld werd begin 2025 het gehalte aan PFOS op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige gebruiksbeperking moet worden opgelegd, modelmatig bepaald op 0,5 µg/kg droge stof, met toepassing van het S-riskmodel (VITO-studie "Herziening normering PFOS gebaseerd op FLUOREX-gegevens"). Deze concentratie valt samen met de analytische rapportagegrens en ligt bovendien onder de wijdverspreide antropogene achtergrondconcentratie van PFOS in Vlaanderen. Overeenkomstig het huidige artikel 3, §2, van het Bodemdecreet beantwoorden de richtwaarden voor de bodemkwaliteit aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Als de Vlaamse Regering op basis van de huidige regeling van deze decretale bepaling de richtwaarde voor PFOS zou vaststellen op de modelmatig berekende waarde van 0,5 µg/kg droge stof, zou dit in de praktijk de afperkingsverplichting van PFOS-verontreiniging in het beschrijvend bodemonderzoek, zoals voorzien in de geldende bodemwetgeving, nagenoeg onuitvoerbaar maken, evenals ook het gebruik van PFOS-houdende bodemmateriaal in het kader van grondverzet.

Het voorliggende ontwerp van decreet houdt rekening met deze feitelijke en technische realiteit. Deze benadering is volledig in overeenstemming met de algemene beleidsdoelstelling inzake bodemsanering, die sinds 2006 aan het Bodemdecreet ten grondslag ligt en die erop is gericht de richtwaarden voor bodemkwaliteit zoveel mogelijk te realiseren, zonder daarbij de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het bodembeleid uit het oog te verliezen. Hetzelfde geldt voor de doelstelling inzake het duurzame gebruik van uitgegraven bodem, zoals sinds 1 januari 2015 expliciet verankerd in artikel 3, §4, van het Bodemdecreet.

Op vandaag is het overigens al zo dat in de praktijk rekening wordt gehouden met de praktische uitvoerbaarheid van de richtwaarden die op basis van artikel 3, §2 van het bodemdecreet worden vastgesteld. Het Grondwettelijk Hof houdt bij zijn beoordeling rekening met de gevolgen van de in het geding zijnde rechtsnormen, waarbij het Hof ook nagaat wat de impact is op de praktijk. Welnu, aangezien in de praktijk reeds rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van de richtwaarden, heeft de voorgenomen wijziging in elk geval geen onevenredige gevolgen.

---

<sup>8</sup> GwH 13 maart 2025, nr. 39/2025, B.7.1.; GwH 14 november 2024, nr. 120/2024, B.13.1.; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2.; GwH nr. 125/2016, 6 oktober 2016, B.28.1.

Door de Vlaamse Regering de mogelijkheid te geven om praktische en technisch uitvoerbare richtwaarden voor bodemkwaliteit vast te stellen, die rekening houden met technisch-wetenschappelijke vaststellingen en socio-economische overwegingen, draagt de voorgenomen wijziging ook bij tot de bescherming van het gezond leefmilieu. Als de Vlaamse Regering alleen richtwaarden voor bodemkwaliteit zou kunnen vaststellen die louter en alleen rekening kunnen houden met het gehalte van verontreinigende stoffen of organismen waarop de bodem opnieuw alle functies al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd, dan dreigt dit tot ongewenste neveneffecten te leiden, die op hun beurt grote milieukosten met zich mee zouden brengen.

Daarbij moet erop worden gewezen dat het ontworpen artikel 4 decretaal verankert dat de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit zijn. Dat betekent dat, indien de richtwaarden voor bodemkwaliteit geen rekening mogen houden met wetenschappelijk-technische vaststellingen en socio-economische overwegingen, ook in het kader van het grondverzet daarmee op geen enkele manier rekening zou mogen worden gehouden. Een groot deel van de gronden zou op die manier niet kunnen worden hergebruikt, maar moeten worden afgevoerd naar stortplaatsen. Uit de studie van Arcadis blijkt dat dit gaat om 3.000.000 ton aan bodemmateriële die per jaar zouden moeten worden gestort, alleen al voor wat betreft PFOS-houdende gronden. Nog afgezien van de praktische (on)uitvoerbaarheid daarvan (gelet op het huidige aantal operationeel en beschikbare erkende centra voor grondreiniging), zou zo een regeling ertoe leiden dat een groot deel van de bodemkwaliteit verloren gaat, aangezien bij het storten (en reinigen) de originele bodemstructuur, textuur en biodiversiteit verdwijnt.

Daarnaast hebben richtwaarden voor bodemkwaliteit die geen rekening (kunnen) houden met wetenschappelijk-technische vaststellingen en socio-economische overwegingen, ook een grote CO<sub>2</sub>-uitstoot in het kader van het grondverzet tot gevolg. Deze uitstoot is gerelateerd aan de afvoer van gronden naar een reinigingscentrum, het energieverbruik in het reinigingscentrum, het transport van gereinigde gronden naar een nieuwe bestemming, het transport van de restfractie naar een stortplaats, het transport van niet-reinigbare gronden naar een stortplaats en het transport van herbruikbare gronden naar hun bestemming. Uit de wetenschappelijke studie van Arcadis blijkt dat dit in een totale uitstoot resulteert van ca. 50.000 tot 430.000 ton CO<sub>2</sub>-equivalenten per jaar, voor PFOS-houdende gronden alleen. Arcadis schat dat de afvoer en reiniging van PFOS-houdende gronden een aandeel van 0,7% vertegenwoordigt van de totale Vlaamse CO<sub>2</sub>-uitstoot. Rekening houdend met alle andere verontreinigende stoffen, ligt dat aandeel in totaal nog hoger.

Door te bepalen dat de Vlaamse Regering ook rekening mag houden met wetenschappelijk-technische vaststellingen en socio-economische overwegingen, kunnen deze ongewenste en nadelige (neven)effecten voor het leefmilieu zoveel als mogelijk worden beperkt. Van een aanzienlijke negatieve impact op het huidige beschermingsniveau van het leefmilieu die bovendien onevenredig zou zijn, is dan ook geen sprake.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat het ontworpen artikel 2 geen onredelijke gevolgen met zich meebrengt voor de bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu van de inwoners van het Vlaamse Gewest zoals gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet.

### **1.3 Totstandkomingsprocedure**

- Eerste principiële goedkeuring VR

De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van decreet op 20 juni 2025 principieel goedgekeurd, en de Omgevingsminister ermee gelast het advies van de strategische adviesraden MINA, SERV en de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in te winnen.

- Advies strategische adviesraden

Bij brief van 4 juli 2025 heeft de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin meegedeeld geen advies over het voorontwerp van decreet uit te brengen omwille van de beperkte rechtstreekse impact ervan op de organisaties en de professionals in zorg en ondersteuning.

De Minaraad en de SERV hebben op 14 juli 2025 een gezamenlijk briefadvies gegeven over het voorontwerp van intrekkingsbesluit en het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, wat betreft de vaststelling van richtwaarden, achtergrondwaarden en toetsingswaarden.

De Minaraad en de SERV geven in het advies aan dat ze de urgentie van het dossier begrijpen en het streven waarderen naar een op wetenschap gebaseerd, werkbaar evenwicht tussen de bescherming van mens en milieu enerzijds en anderzijds een kostenefficiënte risico-gebaseerde aanpak via een robuust, rechtszeker, sluitend en wettelijk kader voor de aanpak van PFAS.

- Tweede principiële goedkeuring VR

De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van decreet op 5 september 2025 opnieuw principieel goedgekeurd.

- Advies Raad van State, afdeling Wetgeving

Op 10 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet. Het advies is gegeven op 4 november 2025.

In navolging van het advies van de verschillende adviesraden en in het bijzonder het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, werden volgende wijzigingen aan het voorontwerp doorgevoerd:

- De formulering van artikel 2, met betrekking tot de wijziging van artikel 3, §2 van het Bodemdecreet, werd aangepast teneinde de draagwijdte ervan te verduidelijken. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om richtwaarden vast te stellen die weliswaar nog steeds in de eerste plaats rekening houden met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd, maar als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, heeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om richtwaarden vast te stellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen.
- De wijziging van artikel 3, §3 van het Bodemdecreet met betrekking tot de achtergrondwaarden, zoals oorspronkelijk eveneens opgenomen in artikel 2

van het voorontwerp, werd geschrapt. De opmerkingen van de adviesraden die op deze bepaling betrekking hebben, verliezen daarom hun relevantie.

- De wijziging van artikel 19 van het Bodemdecreet met betrekking tot de bevoegdheid van de OVAM om richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen, zoals oorspronkelijk opgenomen in artikel 4 van het voorontwerp, werd geschrapt. In randnummer 7.2 van zijn advies geeft de Raad van State aan dat de delegatie van richtinggevende toetsingswaarden die (toch) niet bindend zouden zijn geen zin heeft. Het gaat inderdaad ook louter om richtinggevende toetsingswaarden die op basis van de beschikbare wetenschappelijke en milieutechnische inzichten beschikbaar worden gesteld. De handreiking van dergelijke richtinggevende toetsingswaarden doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de erkende bodemsaneringsdeskundige om in het kader van een bodemonderzoek en sanering te oordelen of de voormelde richtinggevende waarden kunnen worden gebruikt, dan wel dat hij gelet op de specifieke eigenheden van het concrete geval of eventuele nieuwe wetenschappelijke of milieutechnische inzichten andere toetsingswaarden afleidt en voorstelt in het bodemonderzoek of het bodemsaneringsproject.
- De wijziging van artikel 138 van het Bodemdecreet met betrekking tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om richtinggevende toetsingswaarden aan te reiken, zoals oorspronkelijk opgenomen in artikel 5 van het voorontwerp, werd geschrapt. Hier geldt dezelfde opmerking als voor de richtinggevende toetsingswaarden voor bodemonderzoek en bodemsanering.

De verduidelijking dat de Vlaamse Regering in de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen, waarden kan vaststellen voor het gebruik van bodemmaterialen die concentraties van verontreinigde stoffen bevatten als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product, werd wel behouden (in het nieuwe artikel 4 van het voorontwerp). In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel, wordt hierbij evenwel verduidelijkt dat de waarden vrij gebruik als waarden voor het gebruik van bodemmaterialen, gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit zijn.

- De invoeging van een nieuw artikel 158bis, zoals oorspronkelijk voorzien in artikel 6 van het voorontwerp en waarmee in het Bodemdecreet wordt opgenomen dat de OVAM bodemonsters kan nemen, blijft behouden (in het nieuwe artikel 5 van het voorontwerp). In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel, wordt hierbij evenwel verduidelijkt dat deze monsternamen gebeuren met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, en niet langer met het oog op de vaststelling van achtergrondwaarden. Zoals hiervoor aangegeven, werd de wijziging van artikel 3, §3 van het Bodemdecreet met betrekking tot de achtergrondwaarden immers geschrapt.

## **2. Toelichting bij de artikelen**

### **Artikel 1**

De regeling past in het kader van de gewestelijke bevoegdheid voor omgeving.

### **Artikel 2**



Zoals hoger aangegeven, spelen de richtwaarden voor bodemkwaliteit ook een sleutelrol buiten het saneringsdoel zoals vervat in artikel 9 van het Bodemdecreet: in het beschrijvend bodemonderzoek bepalen ze de afperking van de verontreiniging (tot aan de richtwaarde) en, via de uitvoeringsreglementering in het VLAREBO, fungeren ze als waarden voor het vrij gebruik van uitgegraven bodemmateriële.

In de praktijk ontstaan problemen wanneer richtwaarden lager liggen dan de wijdverspreide antropogene achtergrondwaarden. Dan wordt afperking methodologisch quasi onmogelijk (de bodemverontreiniging en saneringsplicht "reikt" oneindig) en vallen grote grondstromen buiten vrij hergebruik, met disproportionele economische en ecologische gevolgen. Dit brengt het beleid inzake bodemsanering en het duurzaam gebruik van bodemmateriële in het gedrang.

Om die reden wordt in het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet voorzien dat de Vlaamse Regering, bij de vaststelling van richtwaarden voor bodemkwaliteit, primordiaal rekening moet houden met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Maar als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, is de Vlaamse Regering gemachtigd om richtwaarden vast te stellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen.

De wetenschappelijk-technische mogelijkheden betreffen de stand van de wetenschap en techniek die op het moment van de vaststelling van de richtwaarden beschikbaar en erkend is. Concreet gaat dit over methoden, technieken en processen die op basis van wetenschappelijke inzichten en technologische ontwikkelingen als toepasbaar en betrouwbaar worden beschouwd in de praktijk. Het op een technisch betrouwbare manier vaststellen van gehalten aan stoffen in de bodem is een vereiste om richtwaarden vast te leggen. Rekening houden met uitvoerbaarheid houdt dit bijvoorbeeld in dat richtwaarden voor bodemkwaliteit lager dan achtergrondwaarden niet uitvoerbaar zijn, zodat met dergelijke technisch-wetenschappelijke vaststelling rekening kan worden gehouden bij het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit.

De socio-economische overwegingen hebben betrekking op maatschappelijk relevante factoren zoals de maatschappelijke en financiële kosten en baten die verbonden zijn aan het al dan niet verwijderen van stoffen uit de bodem.

Met het nieuwe artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet wordt zodoende meer aansluiting bij het ALARA-principe gezocht ('As Low As Reasonably Achievable', i.e. 'zo laag als redelijkerwijze haalbaar'). Dit principe is een vaak geciteerd principe in risicomanagement en wordt door de meeste geïndustrialiseerde landen geïmplementeerd in de milieuregelgeving. Vergelijkbare begrippen zijn onder andere BBT of BAT ('Best Beschikbare Technieken' of 'Best Available Techniques'), BATNEEC ('Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs') of het Duitse begrip 'Stand der Technik'.

Het ALARA-principe wordt in artikel 2 van het ontwerp van decreet doorvertaald op een wijze die aan de Vlaamse regering toestaat om, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om het multifunctionele kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, kan de Vlaamse Regering richtwaarden bepalen die dit kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen.. Die uitvoerbaarheid omvat enerzijds wetenschappelijk-technische vaststellingen, en anderzijds socio-economische

overwegingen. De doorvertaling van het ALARA-principe in artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet biedt zodoende een benadering die het beheer van bodemverontreiniging in Vlaanderen mogelijk moet houden, in het licht van de doelstellingen van het Bodemdecreet. Het zorgt ervoor dat de risico's van bodemverontreiniging worden beheerst en geminimaliseerd tot het laagst mogelijke en uitvoerbare niveau, en dus rekening houdend met de praktische en technische mogelijkheden van een bepaalde keuze. Deze uitvoerbaarheid houdt bijvoorbeeld in dat er bij het afleiden van richtwaarden rekening wordt gehouden met de technische beperkingen van laboratoria, of technische beperkingen van de ontwikkelde bodemsaneringstechnieken, maatschappelijke kostenefficiëntie, en met de antropogene achtergrondwaarden.

Door met deze twee elementen (zijnde de technisch-wetenschappelijke vaststellingen en socio-economische overwegingen) rekening te kunnen houden als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, maakt de Vlaamse bodemregelgeving een evenwichtige en verantwoorde aanpak mogelijk, die de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid verder kan garanderen, zonder dat technische obstakels of maatschappelijk onverantwoorde kosten de uitvoering ervan belemmeren.

De toepassing van het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet is niettemin ook begrensd:

- Het voorgaande doet immers geen afbreuk aan de grenzen waarbinnen de Vlaamse Regering haar normerende bevoegdheid kan uitoefenen. Artikel 3, §2, Bodemdecreet verleent geen vrijbrief om richtwaarden vast te stellen die te soepel zijn of zodanig dicht aanleunen bij de bodemsaneringsnorm dat zij in de praktijk daarmee samenvallen. Vooreerst moet, op grond van die bepaling, primair worden uitgegaan van het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder beperkingen; een richtwaarde die daarvan onevenredig afwijkt door aan wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen gewicht toe te kennen dat niet meer in verhouding staat tot het bewaren van de uitvoerbaarheid van de bodemsanering en het grondverzet, is in strijd met artikel 3, §2, en overschrijdt de grenzen van de delegatie. Voorts blijft de primaire saneringsdoelstelling bij nieuwe bodemverontreiniging erin bestaan de richtwaarde te realiseren (vgl. art. 10, van het Bodemdecreet), hetgeen impliceert dat de richtwaarde zich noodzakelijk tussen de streefwaarde en de bodemsaneringsnorm bevindt, zoals ook uitdrukkelijk bevestigd in de Basisinformatie voor risico-evaluatie. Een andere invulling zou het nuttig effect van artikel 10, van het Bodemdecreet ontnemen en daarmee onverenigbaar zijn.
- De invoering van het nieuwe artikel 3, §2 van het Bodemdecreet, dat de Vlaamse Regering toelaat om als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om primordiale kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, richtwaarden vast te stellen die het multifunctionele kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen, impliceert vanzelfsprekend een versterkte motiveringsplicht. Wanneer de Vlaamse Regering op grond van deze nieuwe bepaling richtwaarden vaststelt, vereisen de beginselen van behoorlijk bestuur dat zij in de motivering van haar besluit expliciet en onderbouwd aangeeft waarom zij ten opzichte van de richtwaarde die toelaat dat de bodem al haar functies kan vervullen, een aanpassing heeft doorgevoerd. Het komt haar daarbij toe om inzichtelijk te maken in welke mate zij rekening heeft gehouden met de drie in de bepaling vervatte elementen – primordiaal de multifunctionele

bodemkwaliteit, en ondergeschikt de technisch-wetenschappelijke vaststellingen of socio-economische overwegingen – en hoe de hiërarchie en verhouding tussen deze elementen werd ingevuld. Dit laat rechterlijke en parlementaire controle van de vastgestelde richtwaarden toe.

- De richtwaarden, vastgesteld door de Vlaamse Regering op basis van het nieuwe artikel 3, §2 van het Bodemdecreet, zijn bovendien inherent evolutief. Wetenschappelijk-technische mogelijkheden verbeteren, analytische methoden worden preciezer en socio-economische kostenstructuren, evenals het aanbod van bepaalde dienstverlening veranderen. Hieruit volgt dat, wanneer de onderliggende technisch-wetenschappelijke vaststelling of socio-economische overweging die tot een vaststelling van een richtwaarde hebben geleid niet langer actueel of relevant zijn, de Vlaamse Regering ertoe gehouden is om deze richtwaarden te herzien en opnieuw aan te passen. Deze actieve plicht tot actualisatie waarborgt dat de primordiale doelstelling – het realiseren van een bodemkwaliteit die al haar functies kan vervullen – gehonoreerd blijft.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat met de invoering van 'socio-economische overwegingen' het bestaande artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet niet wordt beïnvloed. De BATNEEC-afweging gebeurt namelijk project- en locatiespecifiek, waarbij een aantal saneringsalternatieven in een zogenaamde multi-criteria analyse met elkaar vergeleken en afgewogen worden. Het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet kent daarentegen een algemene draagwijdte, waarbij voor een welbepaalde verontreinigingsparameter een richtwaarde voor bodemkwaliteit voor het gehele Vlaamse grondgebied wordt vastgesteld en waarbij, als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormelde kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, rekening kan worden gehouden met wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen, om het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk te benaderen. Dat betekent dat voor die verontreinigingsparameter onder meer wordt gekeken naar de kosten en baten van de sanering. Dat is een oefening die breder gaat dan het saneringsdoel bij een specifiek project.

### **Artikel 3**

Met voorliggende bepaling wordt omwille van de rechtszekerheid in de tekst van het decreet zelf, meer bepaald in artikel 9, §4, van het Bodemdecreet, expliciet vermeld dat bij vaststelling van nieuwe bodemverontreiniging met verontreinigende stoffen waarvoor de Vlaamse Regering geen bodemsaneringsnormen heeft vastgesteld het saneringscriterium van artikel 19, §1 en §2 van het Bodemdecreet van toepassing is, zoals reeds voorzien was in de toelichtende memorie bij de opname van artikel 9, §4, in het Bodemdecreet<sup>9</sup>.

### **Artikel 4**

Deze bepaling voegt aan artikel 138, §1, van het Bodemdecreet twee nieuwe leden toe.

Het nieuwe tweede lid strekt ertoe om op decretaal niveau te verduidelijken dat de Vlaamse Regering, op basis van het eerste lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet, de bevoegdheid heeft om in het kader van de nadere regeling voor het gebruik van bodemmateriële waarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

---

<sup>9</sup> Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, Parl. St VI. Parl. 2005-2006, nr 867/1, 19.

De Vlaamse Regering heeft de haar in artikel 138, §1, van het Bodemdecreet opgedragen bevoegdheid op heden reeds uitgevoerd in het VLAREBO-besluit als Titel III, "Bodemsanering", Hoofdstuk XIII, "Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële". Artikel 159 van het VLAREBO-besluit omschrijft het toepassingsgebied van dit hoofdstuk als volgt:

"De bepalingen van dit hoofdstuk regelen de traceerbaarheid en het gebruik van bodemmateriële in de volgende toepassingen:

- 1° Als bodem;
- 2° voor bouwkundig bodemgebruik;
- 3° in een vormvast product."

In het VLAREBO-besluit zijn er zodoende enerzijds voorwaarden voor het gebruik als bodem vastgesteld, en anderzijds voorwaarden voor bouwkundig bodemgebruik en voorwaarden voor gebruik in een vormvast product. In beide gevallen is er zowel een algemene regeling ("algemeen gebruik") als een daarvan in een aantal opzichten afwijkende regeling voor "gebruik binnen een kadastrale werkzone". Bij het onderscheid tussen enerzijds gebruik als bodem en anderzijds bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product anderzijds, geldt voor sommige voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële op heden reeds een objectieve *a priori* door de Vlaamse Regering bepaalde (concentratie)waarde. Dergelijke door de Vlaamse Regering algemeen bepaalde concentratiewaarden zijn terug te vinden in de bijlagen bij het VLAREBO-besluit. Zo bevat bijlage V van het VLAREBO-besluit de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële waarbij, zoals de naam zelf aangeeft, bodemmateriële die concentraties van stoffen bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan deze waarden vrij als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product kunnen worden gebruikt.

In die zin wordt hieraan, door middel van het nieuwe tweede lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet, een duidelijke decretale rechtsgrond gegeven en wordt de in het VLAREBO-besluit gehanteerde systematiek (zijnde het gebruik van bodemmateriële als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product) decretaal verankerd.

Het nieuwe derde lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet wenst tot slot decretaal te verankeren dat voormelde waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële (opgenomen in bijlage V van het VLAREBO-besluit) gelijk zijn aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit, vermeld in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet (opgenomen in bijlage II van het VLAREBO-besluit). Zoals eerder aangegeven wordt deze principiële gelijkstelling op vandaag in de praktijk reeds aangehouden.

De richtwaarden voor bodemkwaliteit drukken immers primordiaal de bij bodemsanering gewenste, multifunctionele bodemkwaliteit uit (waarbij evenwel, onderschikt, ook rekening kan worden gehouden met technisch-wetenschappelijke vaststellingen en socio-economische overwegingen). Alhoewel de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële niet in het Bodemdecreet of het VLAREBO-besluit gedefinieerd worden, kan gelet op de toepassing ervan worden gesteld dat deze waarden bepalen wanneer bodemmateriële in beginsel overal zonder verdere voorwaarden mogen worden hergebruikt. Omdat zowel de richtwaarden voor bodemkwaliteit als de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële hetzelfde beschermingsniveau beogen en in beginsel bestemmingsonafhankelijk zijn, spreekt het voor zich om beide waarden gelijk te stellen. Door de gelijkstelling van richtwaarden en waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële ontstaat één coherent beschermingsniveau met duidelijke rechtszekerheid voor bodemsanering en hergebruik van bodemmateriële.

Wat de richtwaarden voor bodemkwaliteit betreft, kan verwezen worden naar hetgeen hierboven met betrekking tot artikel 2 van het voorontwerp van decreet werd uiteengezet.

## **Artikel 5**

In deze bepaling wordt aan de OVAM de mogelijkheid geboden om met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, vermeld in het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet, ambtshalve over te gaan tot het nemen van monsters.

Hoewel de richtwaarden voor bodemkwaliteit door de Vlaamse Regering worden vastgesteld, is het opportuun om uitdrukkelijk te voorzien dat de OVAM, die van rechtswege als bodemsaneringsdeskundige is erkend, over de bevoegdheid beschikt om ambtshalve monsters of stalen van het vaste deel van de aarde en het grondwater te nemen. Conform Titel X, Hoofdstuk III, Afdeling II van het Decreet algemene bepalingen Milieubeleid (DABM) vervult de OVAM immers haar taken met betrekking tot de bodemsanering door onder meer het verzamelen van gegevens met betrekking tot bodemverontreiniging. Teneinde deze taken te vervullen, kan de OVAM alle activiteiten verrichten, zo ook wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren voor zover dit nuttig is voor het vervullen van haar taken.

De ambtshalve staalname door de OVAM gebeurt in het algemeen belang met oog op de vaststelling van richtwaarden voor bodemkwaliteit, zoals voorzien in het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet. Zoals hierboven aangegeven, laat het voorontwerp van decreet toe dat, bij het vaststellen van richtwaarden voor bodemkwaliteit, primordiaal rekening wordt gehouden met het gehalte aan verontreinigde stoffen waarbij de bodem al zijn functies kan vervullen. Enkel als het omwille van wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, kan de Vlaamse Regering richtwaarden bepalen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen. Als voorbeeld van een technisch-wetenschappelijke vaststelling waarmee, de Vlaamse Regering bij het vaststellen van richtwaarden voor bodemkwaliteit rekening kan houden, betreffen de aanwezigheid van antropogene achtergrondwaarden van een bepaalde verontreinigende stof in Vlaanderen boven het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. In dit verband kan worden verwezen naar hetgeen hieromtrent hoger werd uiteengezet. De in het nieuwe artikel 158bis van het Bodemdecreet toegekende bevoegdheid laat de OVAM toe om ambtshalve monsters te nemen teneinde de antropogene achtergrondwaarden in Vlaanderen te meten, hetgeen op zijn beurt toelaat om de richtwaarden voor bodemkwaliteit, rekening houdend met de drie in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet vermelde elementen, vast te stellen.

In voorkomend geval kunnen de dwangmaatregelen, vermeld in artikel 171 van het Bodemdecreet, toegepast worden om ambtshalve te kunnen overgaan tot het nemen van monsters.

Brussel, 19 december 2025.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS