



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.201/1
van 4 november 2025

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het
Bodemdecreet van 27 oktober 2006, wat betreft de vaststelling
van richtwaarden, achtergrondwaarden en toetsingswaarden'

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 ‘tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, wat betreft de vaststelling van richtwaarden, achtergrondwaarden en toetsingswaarden’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS en Eline YOSHIMI, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Katrien DIDDEN en Lennart NIJS, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. Hieronder wordt het relevant juridisch kader uiteengezet (opmerkingen 2.2.1, 2.3.1 en 2.4.1) en worden vervolgens de ontworpen wijzigingen aangegeven (opmerkingen 2.2.2, 2.3.2 en 2.4.2).

2.1. Artikel 3 van het Bodemdecreet omschrijft de doelstellingen van het bodembeleid (§ 1), het beleid inzake bodemsanering² (§ 2),³ en het beleid inzake bodembescherming (§ 3).

2.1.1. Naar luid van artikel 3, § 1, van het Bodemdecreet is het bodembeleid “het beleid gericht op een duurzaam bodembeheer waarbij tegemoet gekomen wordt aan de behoeften van de huidige generaties zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om aan hun behoeften te voldoen in gedrang te brengen. Daarvoor dient het beleid de kwaliteit van de bodem door bodemsanering en bodembescherming te verzekeren, te behouden en te herstellen, zodat onze bodems in de toekomst nog zoveel mogelijk functies kunnen uitoefenen en er nog verschillende types landgebruik mogelijk blijven. Tevens is het bodembeleid er op gericht een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak te scheppen, waarbij educatie en voorlichting van de doelgroepen inzake bodembeheer wordt gestimuleerd.”

2.1.2. Het Bodemdecreet en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 maken voor de bodembescherming, respectievelijk de bodemsanering gebruik van verschillende bodemwaarden en -normen, waarvan voor het goed begrip van het om advies voorgelegde voorontwerp de streefwaarden (opmerking 2.2), respectievelijk richtwaarden (opmerking 2.3) en bodemsaneringsnormen (opmerking 2.4) van belang zijn.⁴

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Naar luid van artikel 2, 21°, van het Bodemdecreet wordt onder bodemsanering verstaan: “behandelen van bodemverontreiniging door: a) het opstellen van een bodemsaneringsproject of een beperkt bodemsaneringsproject; b) het uitvoeren van bodemsaneringswerken; c) het uitvoeren van een eindevaluatieonderzoek”.

³ Onder titel III van het Bodemdecreet met betrekking tot bodemsanering vallen niet enkel de bodemsaneringswerken, maar ook de regels inzake het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële (het zgn. “grondverzet”).

⁴ In het kader van “het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële” bevat het VLAREBO bovendien waarden voor vrij gebruik van uitgegraven bodem (bijlage V), waarden voor het gebruik van uitgegraven bodem als bouwkundig bodemgebruik of in vormvast product (bijlage VI) en uitloogbaarheidswaarden voor het gebruik van uitgegraven bodem als bouwkundig bodemgebruik of in vormvast product (bijlage VII).

2.2.1. Het (preventieve) beleid inzake bodembescherming is erop gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft tot doel zoveel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld⁵ en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt.⁶ Streefwaarden geven dus een ideale situatie zonder vervuiling weer, en komen in de praktijk weinig voor.⁷ Zij hebben een programmatorische strekking; noch het Bodemdecreet, noch het VLAREBO verbinden juridische gevolgen aan de streefwaarden.

Dit neemt echter niet weg dat de streefwaarden van artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet in de administratieve praktijk worden meegenomen voor de vaststelling van andere normen of waarden, en dit zowel voor wat betreft de bodemsanering⁸ als het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële⁹.

2.2.2. Artikel 2, 2°, van het voorontwerp vervangt artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet, waarbij de verwijzing naar de streefwaarden gewijzigd wordt door de achtergrondwaarden,¹⁰ uiteenvallend in natuurlijke achtergrondwaarden en antropogene achtergrondwaarden.¹¹

⁵ Zie artikel 3 van, en bijlage III bij, het VLAREBO.

⁶ De notie ‘verontreinigende stoffen of organismen’ wordt niet gedefinieerd in het Bodemdecreet. Uit een samenlezing van artikel 3, § 3, met artikel 1, 4° en 10°, van het Bodemdecreet, volgt dat de streefwaarde overeenstemt met de normale achtergrond in niet-verontreinigde omstandigheden. Voor niet van nature voorkomende stoffen wordt de streefwaarde gelijkgesteld aan de aantoonbaarheidsgrens (zie: OVAM, *Basisinformatie voor risico-evaluaties: werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden*, 1 oktober 2016, 61, <https://ovam.vlaanderen.be/basisinformatie-voor-risico-evaluaties>).

⁷ Zie: <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/klimaat-en-milieu/gezonde-veilige-en-aantrekkelijke-leefomgeving/gezond-uit-eigen-grond/streefwaarde-bodemsaneringsnorm>.

⁸ Zie: OVAM, *Basisinformatie voor risico-evaluaties: werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden, l.c.*, 14: “Gezien de samenhang van het systeem van streefwaarden, richtwaarden en bodemsaneringsnormen en de voorwaarde dat de streefwaarden lager liggen [dan] bodemsaneringsnormen op een analytisch onderscheidende manier, worden ook streefwaarden voorgesteld en worden de voorgestelde bodemsaneringsnormen hiermee vergeleken.” Ook de richtwaarden worden in beginsel vastgesteld op basis van de streefwaarde, en na de definitieve vaststelling daarvan (*ibid.*, 61).

⁹ Zie: OVAM, *Afleiding en onderbouwing gemeenschappelijk normenkader voor grondstoffen en uitgegraven bodem in Vlaanderen*, februari 2015, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/afleiding-en-onderbouwing-gemeenschappelijk-normenkader-voor-grondstoffen-en-uitgegraven-bodem-in-vlaanderen>, 37 en 38, waar de minimumgrens voor de waarde vrij gebruik als bodem voor anorganische, resp. organische parameters wordt bepaald op twee-, resp. driemaal de streefwaarde.

¹⁰ De gemachtigde bevestigde dat de achtergrondwaarden deze functies, die thans door de streefwaarden worden vervuld in de administratieve praktijk van de OVAM, zullen overnemen. In die zin lijkt het voorontwerp een terugkeer naar de terminologie van het decreet van 22 februari 1995 ‘betreffende de bodemsanering’ (hierna: Bodemsaneringsdecreet) in te houden. De streefwaarden van artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet komen namelijk overeen met de achtergrondwaarden van het Bodemsaneringsdecreet, maar de term ‘streefwaarde’ werd geacht beter aan te sluiten bij de terminologie die wordt gehanteerd voor de milieukwaliteitsnormen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Zie: *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 14. In de memorie van toelichting wordt aangevoerd dat de bestaande omschrijving van het begrip ‘streefwaarden’ een correcte feitenvinding onvoldoende toelaat.

¹¹ In de memorie van toelichting wordt gesteld dat natuurlijke achtergrondwaarden de concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaamse grondgebied zijn die een geogene of biogene oorsprong hebben en niet anders zijn beïnvloed

Overeenkomstig het ontworpen artikel 158*bis* van het Bodemdecreet (artikel 6 van het voorontwerp) kan de OVAM¹² ambtshalve overgaan tot het nemen van monsters met het oog op de vaststelling van de achtergrondwaarden.

2.3.1.1. Het (curatieve) beleid inzake bodemsanering is erop gericht om zoveel mogelijk de richtwaarden voor bodemkwaliteit te realiseren. Deze richtwaarden beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies¹³ kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Wat moet worden begrepen onder ‘*zoveel mogelijk*’ wordt in artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet buiten beschouwing gelaten, maar artikel 10 van hetzelfde decreet voorziet in geval van nieuwe bodemverontreiniging¹⁴ in een geval per geval benadering met gediversifieerde saneringsdoelen, naargelang de concrete omstandigheden (opmerking 2.3.1.2).

De Vlaamse Regering heeft reeds een aantal richtwaarden vastgesteld in bijlage II bij het VLAREBO.¹⁵ De richtwaarde voor een bepaalde stof is gelegen tussen de streefwaarde en de bodemsaneringsnorm, en wordt bijgevolg pas berekend nadat de streefwaarde en bodemsaneringsnorm voor die stof zijn vastgelegd.¹⁶ In het Bodemdecreet zelf wordt enkel met betrekking tot de sanering van nieuwe bodemverontreiniging naar de richtwaarden verwezen. De richtwaarden zijn evenwel zowel in het kader van de bodemsanering (opmerking 2.3.1.2) als in het kader van het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen (opmerking 2.3.1.3) relevant.

2.3.1.2. Bij nieuwe bodemverontreiniging omschrijft het Bodemdecreet het saneringsdoel in cascadevorm. Het uitgangspunt van de bodemsanering bestaat eruit de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren (artikel 10, § 1, van het Bodemdecreet). Indien het omwille van de kenmerken van de bodemverontreiniging of van de verontreinigde gronden niet mogelijk is de richtwaarden te realiseren door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen (zgn. “BATNEEC-principe”),¹⁷ wordt de bodemsanering er minstens op gericht een betere bodemkwaliteit te verwezenlijken dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (artikel 10, § 2, van het Bodemdecreet). Indien het tot slot niet mogelijk is om de bodemsaneringsnorm te halen met inachtneming van het BATNEEC-

dan door natuurlijke processen, en dat antropogene achtergrondwaarden concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaamse grondgebied zijn die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen.

¹² Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (artikel 2, 3°, van het Bodemdecreet).

¹³ Aangezien de richtwaarden moeten 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, gelden de in bijlage II bij het VLAREBO bepaalde richtwaarden, zonder dat daarbij enig onderscheid wordt gemaakt naargelang de actuele of voorgenomen bestemming en het actuele of voorgenomen gebruik van het terrein.

¹⁴ Nieuwe bodemverontreiniging is naar luid van artikel 2, 6°, van het Bodemdecreet, de bodemverontreiniging die tot stand is gekomen na 28 oktober 1995 (gelet op de inwerkingtreding van het Bodemsaneringsdecreet), hetgeen het eerste omstandig uitgewerkte regelgevend kader inzake bodemverontreiniging in het Vlaamse Gewest bevatte, op 29 oktober 1995; artikel 52 van het Bodemsaneringsdecreet).

¹⁵ Zie ook artikel 2 van het VLAREBO.

¹⁶ Zie: OVAM, *Basisinformatie voor risico-evaluaties: werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden, l.c.*, 16 en 61.

¹⁷ Overeenkomstig artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet gebeurt de selectie van de BATNEEC onafhankelijk van de financiële draagkracht van de saneringsplichtige.

principe (artikel 10, § 3, van het Bodemdecreet),¹⁸ dan wel wanneer de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan richtwaarden voor de bodemkwaliteit kan worden getoetst (artikel 10, § 5, van het Bodemdecreet), geldt het saneringsdoel vermeld in artikel 21, § 1, van het Bodemdecreet (*i.e.* het saneringsdoel dat geldt bij historische bodemverontreiniging, met name “vermijden dat de bodemkwaliteit een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu”, desgevallend binnen een gekende toekomstige bestemming).

2.3.1.3. Daarnaast spelen de richtwaarden een rol binnen de regeling over het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële.¹⁹ Overeenkomstig artikel 158, 11°, b) en d), van het VLAREBO wordt onder ‘verdachte grond’ onder meer begrepen “grond die opgenomen is in het Grondeninformatieregister, als in een bodemonderzoek in het vaste deel van de aarde van die grond concentraties van stoffen zijn aangetroffen die hoger liggen dan de richtwaarden voor de bodemkwaliteit voor het vaste deel van de aarde”, alsook “grond waarvoor aanwijzingen bestaan van de aanwezigheid in het vaste deel van de aarde van stoffen in concentraties die hoger liggen

¹⁸ De verhouding tussen het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid, en artikel 10, §§ 2 en 3, van het Bodemdecreet werd door de gemachtigde als volgt toegelicht:

“Artikel 10 van het Bodemdecreet legt het saneringsdoel vast voor nieuwe bodemverontreiniging. Bodemsanering is er bij nieuwe bodemverontreiniging op gericht om de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren (Art. 10, §1 Bodemdecreet). Als het wegens de kenmerken van de bodemverontreiniging of van de verontreinigde gronden niet mogelijk is de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, wordt de bodemsanering er minstens op gericht een betere bodemkwaliteit te verwezenlijken dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (Art. 10, §2, eerste lid Bodemdecreet). Deze regeling die nu al in het Bodemdecreet zit, zet dus het bereiken van de richtwaarden als terugsaneerwaarden voorop. Daarbij wordt altijd rekening gehouden met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen.

Het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid van het Bodemdecreet bepaalt dat de richtwaarden worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.

Voor alle duidelijkheid: de richtwaarden zijn niet enkel belangrijk in het bepalen van het saneringsdoel voor nieuwe bodemverontreiniging, maar spelen een bredere rol in het bodemonderzoek en het saneringsbeleid.

Wat bodemonderzoek betreft, kan worden verwezen naar het beschrijvend bodemonderzoek. Krachtens artikel 38, §2 van het Bodemdecreet heeft dit bodemonderzoek 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 (afperking). Een beschrijvend bodemonderzoek wordt uitgevoerd conform de standaardprocedure voor beschrijvend bodemonderzoek, vastgesteld door de Omgevingsminister (art. 38, §2, Bodemdecreet). Welnu, de standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek voorziet dat de afperking van een bodemverontreiniging moet gebeuren tot de richtwaarde. Daarom is de verduidelijking in het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid Bodemdecreet nodig omdat naar ‘uitvoerbaarheid’ anders problemen kunnen ontstaan. Dit omdat de bodemsaneringsdeskundige zou verplicht kunnen worden tot het afperken van een bodemverontreiniging tot waarden die lager liggen dan de antropogene achtergrondwaarden. In dergelijk geval zou de bodemsaneringsdeskundige op geen enkele manier kunnen voldoen aan de afperkingsverplichtingen uit de standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek en dus geen conform beschrijvend bodemonderzoek kunnen uitvoeren.”

¹⁹ De doelstelling van het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële volgt uit artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet, meer bepaald “om de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmateriële te bevorderen”.

dan de richtwaarden voor de bodemkwaliteit van het vaste deel van de aarde, en die is aangewezen door de minister”.²⁰⁻²¹

2.3.2. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp voegt aan artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet een tweede lid toe, luidens hetwelk de richtwaarden worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.²²

2.4.1.1. Op grond van artikel 9, § 1, van het Bodemdecreet stelt de Vlaamse Regering bodemsaneringsnormen vast (artikel 47 van en bijlage IV bij het VLAREBO), die beantwoorden aan een niveau van bodemverontreiniging dat een aanmerkelijk risico inhoudt van negatieve effecten voor de mens of het milieu, gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult. Deze normen vormen het saneringscriterium bij nieuwe bodemverontreiniging, en hebben een weerslag op de mogelijke toepassingen in het kader van het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële.²³⁻²⁴

2.4.1.2. Wanneer een bepaalde stof niet is opgenomen in de bijlagen bij het VLAREBO, komt het aan de bodemsaneringsdeskundige toe om in concrete gevallen een waarde af te leiden ter bescherming van de gezondheid van de mens.²⁵ In dergelijke gevallen wordt deze waarde niet

²⁰ De aanwijzing als ‘verdachte grond’ heeft implicaties voor de uitzondering op de verplichting om een technisch verslag op te maken en een grondverzettoelating en bodembeheerrapport te verkrijgen voor het gebruik van bodemmateriële. Voor verdachte grond geldt dergelijke uitzondering enkel voor hergebruik binnen een kadastrale werkwijze, voor niet-verdachte grond geldt deze uitzondering voor alle bodempartijen van minder dan 250 m³, ongeacht hun bestemming (zie artikel 173, eerste lid, 1° en 2°, van het VLAREBO).

²¹ In de praktijk valt op te merken dat de waarden voor het vrij gebruik van bodemmateriële (bijlage V bij het VLAREBO) overeenstemmen met de richtwaarden voor het vaste deel van de aarde (bijlage II bij het VLAREBO), met uitzondering van de waarden voor pesticiden. Die koppeling is niet juridisch verankerd, en wordt evenmin expliciet als administratieve praktijk erkend. Zie: OVAM, *Afleiding en onderbouwing gemeenschappelijk normenkader voor grondstoffen en uitgegraven bodem in Vlaanderen, l.c.*, waarin wordt aangegeven: “De normwaarden voor vrij gebruik moeten de garantie bieden dat alle bodemfuncties mogelijk blijven en liggen tussen de streefwaarde en de strengste bodemsaneringsnorm. Zo vormen ze een evenwicht tussen een beperkte aanrijking ten opzichte van de natuurlijke samenstelling van de bodem en de maximale bescherming van mens en ecosysteem bij rechtstreekse blootstelling.” Indien aan deze gelijkstelling zou worden vastgehouden, zullen de gevolgen daarvan – m.n. voor de kwalificatie van bodemmateriële als afvalstof (zie ook artikel 38 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’) – voortvloeden uit de gebeurlijke wijziging van bijlage V bij het VLAREBO en niet uit artikel 2, 1°, van het voorontwerp.

²² Onder wetenschappelijk-technische mogelijkheden worden verstaan: de stand van de wetenschap en techniek die op het moment van de vaststelling van de richtwaarden beschikbaar en erkend is, waaronder wordt begrepen de methoden, technieken en processen die op basis van wetenschappelijke inzichten en technologische ontwikkelingen als toepasbaar en betrouwbaar worden beschouwd in de praktijk. Onder socio-economische overwegingen worden redelijke maatschappelijke factoren verstaan, zoals een kosten-batenanalyse. Op die wijze wordt aansluiting gezocht bij het ALARA-principe (“as low as reasonably achievable”) (memorie van toelichting, 2).

²³ Zie de artikelen 161, § 2, 3° en 5°, 164, 1° en 2°, en 201/1 van het VLAREBO.

²⁴ Bovendien wordt de bodemsaneringsnorm in de administratieve praktijk gebruikt om de bovengrens van de waarde voor vrij gebruik te berekenen, zie: OVAM, *Afleiding en onderbouwing gemeenschappelijk normenkader voor grondstoffen en uitgegraven bodem in Vlaanderen, l.c.*, 37 en 38. Ook in de beslissingsregels om tot normvoorstellen te komen voor bouwkundig bodemgebruik/gebruik in vormvast product wordt verwezen naar de bodemsaneringsnorm, *ibid.*, 54.

²⁵ In het kader van het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële leggen de artikelen 161, § 2, 2°, 164, 2°, b), en 168, § 3, eerste lid, 2°, van het VLAREBO als voorwaarde op dat de mogelijke blootstelling aan de

aangeduid als een bodemsaneringsnorm, maar als een toetsingswaarde. De toetsingswaarden worden in praktijk soms ook op een meer algemeen niveau opgesteld door de OVAM.²⁶

2.4.2. De artikelen 3 en 4 van het voorontwerp hebben betrekking op de bodemsanering bij nieuwe bodemverontreiniging. Artikel 3 voorziet in de wijziging van artikel 9, § 4, van het Bodemdecreet, teneinde daarin te expliciteren dat het saneringscriterium dat geldt voor historische bodemverontreiniging ook geldt voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld. Artikel 4 van het voorontwerp machtigt de OVAM om richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld of voor bodemverontreiniging die door haar bijzondere aard niet aan de bodemsaneringsnormen kan worden getoetst.

Artikel 5 van het voorontwerp wijzigt artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet, teneinde de Vlaamse Regering te machtigen bindende en richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen en aan te reiken voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 3 van het Bodemdecreet. Dit artikel expliciteert de doelstellingen van het bodembeleid²⁷, onder andere aan de hand van de noties “richtwaarden” en “streefwaarden”. De ontworpen regeling past deze doelstellingen aan, onder meer door de wijze waarop deze waarden worden vastgesteld, substantieel te wijzigen. De ontworpen regeling sluit niet uit dat de achtergrondwaarden (die in de plaats komen van streefwaarden), respectievelijk de richtwaarden die op basis van de ontworpen regeling zullen worden aangenomen, soepeler zijn dan hetgeen thans mogelijk is onder het bestaande artikel 3, §§ 2 en 3, van het Bodemdecreet. Zoals bij de opmerkingen 2.2.1 en 2.3.1 uiteengezet, blijft de impact van die waarden niet louter theoretisch.²⁸

verontreinigende stoffen in de te gebruiken bodemmateriële geen bijkomend risico mag opleveren, hetgeen een concrete risicobeoordeling impliceert.

²⁶ Recent bijvoorbeeld voor PFAS (zie: *Richtinggevende toetsingswaarden voor bodemonderzoek en sanering voor PFAS – Aanvulling bij basisinformatie voor risico-evaluaties*, 1 juli 2025, <https://ovam.vlaanderen.be/pfas>). Zie voor andere voorbeelden ook: <https://ovam.vlaanderen.be/achtergrondinformatie-normering>. Doorgaans worden de (niet-bindende) toetsingswaarden door de OVAM vastgesteld in afwachting van de opname van een bodemsaneringsnorm voor de stof in kwestie in het VLAREBO, en is de toetsingswaarde gelijk aan het voorstel van bodemsaneringsnorm zoals geformuleerd door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO); zie ook RvS 12 juli 2024, nr. 260.429, nr. 10.15.

²⁷ Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 867/1, 14.

²⁸ Zoals bij het vaststellen van milieukwaliteitsnormen in de zin van het DABM die ter bescherming van het milieu worden vastgesteld door de Vlaamse Regering. De milieukwaliteitsnormen bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu moeten voldoen binnen de termijnen die de Vlaamse Regering bepaalt, en zijn niet rechtstreeks tot de burgers, maar tot de overheid gericht. Deze milieukwaliteitsnormen worden uitgedrukt in de vorm van grenswaarden (die, behoudens in gevallen van overmacht, te allen tijde in acht moeten worden genomen), richtwaarden (die zoveel mogelijk in acht moeten worden genomen) en streefwaarden (die het milieukwaliteitsniveau uitdrukken waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn). Zie: L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Mechelen,

3.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet dat het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu tot de erin verankerde economische, sociale en culturele rechten rekent, draagt de bevoegde wetgevers op om het recht op bescherming van de gezondheid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen.²⁹

Artikel 23, derde lid, 2° en 4°, van de Grondwet, bevat een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.³⁰ Die verplichting ontzegt de overheid evenwel niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.³¹

Uit artikel 7*bis* van de Grondwet vloeit bovendien voort dat de decreetgever bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten rekening dient te houden met de gevolgen van zijn beleid voor toekomstige generaties.³² Artikel 3, § 1, van het Bodemdecreet (opmerking 2.1.1) verleent aan deze grondwettelijke verplichting in de context van het bodembeheer een specifieke juridische waarde.

3.3. Het voorontwerp van decreet voorziet in een fundamentele wijziging van de doelstellingen die door het Bodemdecreet worden nagestreefd door de verandering van de wijze waarop de achtergrond- en richtwaarden worden vastgesteld. De vaststelling van die achtergrond- en richtwaarden wordt opgedragen aan de Vlaamse Regering. Het Grondwettelijk Hof heeft in het verleden reeds meermaals aangegeven dat, wanneer de vermindering in aanzienlijke mate van het beschermingsniveau pas uit de tenuitvoerlegging van een wetskrachtige bepaling voortvloeit, het aan de rechtscollages die bevoegd zijn om de uitvoeringsmaatregelen te controleren toekomt om

Wolters Kluwer, 2020, 238, nr. 143. In bijlage 2.4.2 (milieukwaliteitsnormen voor bodem) bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne' (hierna: titel II van het VLAREM) zijn milieukwaliteitsnormen voor bodem opgenomen, die sedert de aanname van titel II van het VLAREM onafgebroken uiteenvallen in 'achtergrondwaarden' en 'streefwaarden voor verzurende deposities') moet de bevoegde overheid de *standstill*-verplichting in acht nemen (zie: RvS 19 december 2024, nr. 261.810, L.L. en vzw BBSB, nr. 20).

²⁹ GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.8.2-B.8.3.

³⁰ Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; GwH 21 december 2023, nr. 177/2023, B.2.4.

³¹ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1; GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.4; GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, B.8.4.

³² GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, B.23.

na te gaan of de wijze van uitvoering van het decreet bestaanbaar is met artikel 23, derde lid, van de Grondwet, inzonderheid met de daarin vervatte *standstill*-verplichting. De eventuele schending van de *standstill*-verplichting kleeft in dat geval aan de uitvoeringsmaatregel, en niet aan het decreet dat die achteruitgang mogelijk heeft gemaakt.³³

3.4. De vraag rijst of deze zienswijze ook de ontworpen wijzigingen aan artikel 3, §§ 2 en 3, van het Bodemdecreet volledig afdekt.

Richtwaarden (ontworpen artikel 3, § 2)

3.4.1.1. Het beleid inzake bodemsanering is erop gericht om zoveel mogelijk de *richtwaarden* voor bodemkwaliteit te realiseren. Deze richtwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden volgens de huidige versie van artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet “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”. Dit vraagt een risicobeoordeling, die gelet op de duurzaamheidsdoelstelling van artikel 3, § 1, van het Bodemdecreet losstaat van de actuele bestemming en het actuele gebruik van de grond (opmerking 2.1.1).

3.4.1.2. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp strekt ertoe deze paragraaf aan te vullen met een tweede lid dat stelt dat de richtwaarden worden vastgesteld “met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen”.

Deze toevoeging staat de Vlaamse Regering toe bij het vaststellen van de richtwaarden rekening te houden met de uitvoerbaarheid ervan. Wat onder uitvoerbaarheid wordt begrepen, valt in twee componenten uiteen. Enerzijds kan met wetenschappelijk-technische factoren rekening worden gehouden, anderzijds kan ook met socio-economische overwegingen rekening worden gehouden. Dit sluit volgens de memorie van toelichting beter aan bij het zogenaamde “ALARA-principe” (“As Low As Reasonably Achievable”) dat door de meeste geïndustrialiseerde landen geïmplementeerd wordt in de milieureggeving. Nog volgens de memorie van toelichting betreft dit geen wijziging *an sich* van de bodembescherming, maar wel een verdere verduidelijking van een reeds toepasselijk principe op het niveau van de richtwaarden. In de praktijk was immers al gebleken dat een sanering tot aan de achtergrondwaarden slechts zelden gerealiseerd kon worden, daar dergelijke saneringsdoelstelling vaak technisch onmogelijk was, dan wel onredelijk hoge kosten impliceerde. Het voorontwerp geeft het rekening houden met een afweging van wetenschappelijk-technische en socio-economische (en dus maatschappelijke) factoren nu een decretale basis.

3.4.1.3. Overeenkomstig het bestaande artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet – dat behouden blijft en het eerste lid wordt – beantwoordt de richtwaarde “aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen [...] dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd”. Door de toevoeging van het ontworpen tweede lid zal bij het

³³ GwH 17 september 2015, nr. 118/2015, B.9.2 en B.9.3; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.13.3 en B.14.

vastleggen van deze richtwaarde ook rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid. Aan de gemachtigde werd de vraag voorgelegd om de verhouding tussen het bestaande eerste lid en het ontworpen tweede lid te verduidelijken, alsook toe te lichten wat de gevolgen zijn wanneer beide voorschriften niet met elkaar verzoenbaar zouden zijn of tot tegenstrijdige normen aanleiding zouden geven. De gemachtigde antwoordde wat volgt³⁴

“De afleiding van de richtwaarden zal inderdaad rekening houden met de uitvoerbaarheid van de regeling. Die uitvoerbaarheid betreft zowel wetenschappelijk-technische mogelijkheden alsook socio-economische 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 gehaltes aan stoffen in de bodem is een vereiste om richtwaarden vast te leggen. Rekening houden met uitvoerbaarheid houdt ook in dat richtwaarden lager dan achtergrondwaarden niet haalbaar zijn.

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

De aldus bekomen richtwaarden laten toe dat de functies die de bodem vervult in de bestaande bestemmingstypes mogelijk blijven. Die richtwaarden zullen dus toelaten dat de functie en het gebruik van de bodem in de bestemming natuur, landbouw, bewoning, recreatie en industrie niet worden aangetast. Met het ontworpen artikel 3, §2, tweede lid van het Bodemdecreet blijft het beleid inzake bodemsanering nog steeds er op gericht om zoveel mogelijk de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren. Dit beleidsdoel van een hoog beschermingsniveau blijft aldus behouden, en wordt nagestreefd op een manier die juridisch toepasbaar, maatschappelijk verdedigbaar en technisch uitvoerbaar is.”

3.4.1.4. Deze toelichting is allerm minst verhelderend. De vraag rijst in deze lezing van de gemachtigde wat het nieuwe tweede lid van artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet toevoegt of verandert aan de bestaande rechtsorde wanneer moet aangenomen worden dat de richtwaarde die de Vlaamse Regering vaststelt met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening werd gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen, (toch) toelaat dat de bodem al zijn functies kan (blijven) vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. In deze lezing verandert artikel 2, 1°, van het voorontwerp niets aan de rechtsorde zoals die uit artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet volgt, en kan het bijgevolg beter worden weggelaten.

3.4.1.5. Indien de steller van het voorontwerp met artikel 2, 1°, van het voorontwerp de rechtsorde wil wijzigen – in welk geval deze bepaling door het inachtnemen van de uitvoerbaarheid ervan kan leiden tot een andere richtwaarde dan de door het eerste lid van artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet voorgeschreven risicogebaseerde richtwaarde – is het tegenstrijdig om enerzijds in (het eerste lid van) artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet te bepalen dat de door de Vlaamse Regering vastgestelde richtwaarden “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

³⁴ Onderlijning door de gemachtigde.

enige beperking moet worden opgelegd” en anderzijds in (een nieuw) tweede lid van dezelfde paragraaf te bepalen dat de richtwaarden “worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen”. De samenhang tussen beide leden van paragraaf 2 moet dan ook worden hersteld door bijvoorbeeld het nieuwe tweede lid in de tweede zin van paragraaf 2 in te voegen derwijze dat de richtwaarden door Vlaamse Regering “met inachtneming van ...” worden vastgesteld en in elk geval “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”.

3.4.1.6. Wat de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met artikel 23 van de Grondwet betreft, stelt de memorie van toelichting dat de eigenlijke normering niet op het niveau van het decreet wordt vastgesteld, maar wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. In de mate dat de Vlaamse Regering daarbij, op basis van het onderhavige voorontwerp, rekening zal houden met technisch-wetenschappelijke factoren, en natuurlijke en antropogene achtergrondwaarden, zou dit geen achteruitgang van het beschermingsniveau betreffen, aangezien de relevante decreetsbepalingen een veruitwendiging betreffen van reeds verankerde principes in het bodembeleid, dan wel een verankering van een reeds feitelijk vastgestelde toestand, zonder dat daar enig juridisch gevolg aan is gekoppeld. De gemachtigde lichtte dit verder toe als volgt:

“Het voorstel moet beoordeeld worden aan de hand van het huidige beschermingsniveau, dat bepaald wordt op basis van hetgeen momenteel in de Vlaamse bodem al gemeten wordt en aanwezig is als achtergrondwaarde (inclusief antropogene achtergrondwaarde). Het voorstel bestaat erin dat je de richtwaarden, wegens uitvoerbaarheid nooit lager dan de (antropogene + natuurlijke) achtergrondwaarden kan gaan leggen. Anders zou je grote stukken van Vlaanderen als ongeschikt gaan beschouwen. Het beschermingsniveau met de nieuwe regeling wordt in vergelijking met de huidige regeling dus verminderd en al zeker niet in aanzienlijke mate. Het ambitieniveau wordt zelfs verder aangescherpt wanneer mogelijk, zie verder antwoord op het evolutieve karakter van achtergrondwaarden.

Hieronder volgt een toets op basis van de standstill-criteria, met name of er sprake is van een achteruitgang, of deze als aanzienlijk moet beoordeeld worden en of er in het bevestigend geval een redelijke verantwoording voorligt:

- Er is geen sprake van een achteruitgang: De situatie van de betrokken personen blijft identiek. Momenteel wordt de Vlaming reeds blootgesteld aan een zekere verontreiniging in de bodem. Voor wat betreft de reeds in het VLAREBO opgenomen stoffen, zal er ten gevolge van de nieuwe regeling geen wijziging moeten plaatsvinden van de richtwaarden. Wanneer het betrekking heeft op PFAS wordt de Vlaming reeds in de praktijk blootgesteld aan de antropogene achtergrondwaarden zoals we die in de Vlaamse bodems meten.

- Als er al sprake zou zijn van een achteruitgang, is deze niet aanzienlijk: De nieuwe regel voorziet in een gelijkwaardige bescherming. Reeds bij de start van het Bodemsaneringsdecreet in 1995 en ook in het Bodemdecreet 2006 tot op heden, werden de richtwaarden, bodemsaneringsnormen en de waarden voor het vrij gebruik van bodemmaterialen mede met behulp van een ‘expert judgement’ vastgelegd op waarden die in zekere mate mede rekening hielden met de uitvoerbaarheid van het bodemsaneringsbeleid. De nieuwe regeling verduidelijkt nu wat onder de ‘uitvoerbaarheid’ moet worden begrepen.

- Als er al sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang, is deze redelijk verantwoord: Er bestaat een redelijke verantwoording voor de nieuwe regeling. De richtwaarden stemmen in belangrijke mate overeen met de waarden voor het vrij gebruik van bodemmateriële. Dit komt bv. tot uiting in de waarden die terug te vinden zijn in de bijlage 2 en bijlage 5 van het VLAREBO en voor wat betreft PFAS in de richtwaarden zoals opgenomen in de richtlijn van de OVAM van 7 juli 2025 en de waarden vrij gebruik bodemmateriële in de omzendbrief VR 20252006/MED.0250 betreffende de onderbouwing van toetsingswaarden voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële van 16 juli 2025. De waarden voor het vrij gebruik van bodemmateriële voor PFAS zijn in die omzendbrief voor de bestemmingstypes I, II en drinkwaterwingebieden (met beschermingszones) vastgelegd op de antropogene achtergrondwaarden. Het zou niet verantwoord zijn om lagere waarden te hanteren omdat dit er toe zou leiden dat in Vlaanderen uitgegraven bodemmateriële niet meer kunnen ingezet worden voor hergebruik. In die zin is er dus ook een redelijke verantwoording voor de nieuwe regel”.

3.4.1.7. Uit het voorgaande blijkt dat de steller van het voorontwerp ervan uitgaan dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang en de situatie van de betrokken personen identiek blijft aangezien de Vlaming reeds wordt blootgesteld aan een zekere verontreiniging in de bodem. Tot op heden worden de richtwaarden vastgelegd op waarden die al in zekere mate mede rekening houden met de uitvoerbaarheid ervan. De nieuwe regeling verduidelijkt enkel wat onder de ‘uitvoerbaarheid’ moet worden begrepen.

3.4.1.8. Zoals eerder gesteld bevat artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Om na te gaan of er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau in het licht van artikel 23 van de Grondwet, dient te worden gekeken naar het beschermingsniveau dat wordt geboden door *de van toepassing zijnde regelgeving*, zonder dat daarbij wordt gekeken naar tekortkomingen in de toepassing ervan.³⁵ Dat sinds de inwerkingtreding van het Bodemdecreet in de praktijk reeds rekening werd gehouden met de uitvoerbaarheid van de richtwaarden, is in dit opzicht dan ook niet relevant, nu dit niet blijkt te zijn verankerd in de geldende regelgeving.³⁶

3.4.1.9. Hoewel de werkelijke impact van de ontworpen wijziging pas duidelijk zal worden wanneer de Vlaamse Regering de richtwaarden vastlegt, dient nu reeds een voorbehoud te worden

³⁵ Adv.RvS 49.720/4 van 15 juni 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse regering van 14 juli 2011 ‘définissant le réseau des principales infrastructures de transport d’énergie au sens de l’article 23, alinéa 2, du Code wallon de l’Aménagement du Territoire, de l’Urbanisme, du Patrimoine et de l’Énergie’:

“L’autorité ne peut tirer argument d’une défaillance dans l’exécution d’une norme pour s’exonérer de toute responsabilité sous l’angle de l’obligation de *standstill*. L’inapplication, totale ou partielle, d’une norme ne l’autorise pas, en soi, à diminuer le niveau de protection autrefois garanti.”

Zie ook: J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, die Keure, 2019, 446, nrs. 32 en 34.

³⁶ Voor de niet-genormeerde stoffen werden in het VLAREBO nog geen normen vastgesteld en kan het huidige beschermingsniveau op regelgevend niveau dan ook niet worden bepaald (zie RvS 19 december 2024, nr. 261.810, L.L. en vzw BBSB, nr. 24). Het feit dat (toekomstige) waarden voor dergelijke stoffen niet getoetst kunnen worden aan het *standstill*-beginsel, neemt niet weg dat deze strijdig kunnen zijn met het voorzorgsbeginsel indien blijkt dat zij niet streng genoeg zijn of laattijdig worden vastgesteld.

gemaakt. Indien de ontworpen aanpassing tot gevolg zal hebben dat het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen dat in de bodem toegelaten wordt, noemenswaardig verhoogt, is een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau door de voorziene maatregel niet uitgesloten.

Ter verantwoording van deze maatregel haalt de steller van het voorontwerp aan dat het niet verantwoord zou zijn om lagere waarden te hanteren omdat dit ertoe zou leiden dat in Vlaanderen uitgegraven bodemmateriële niet meer kunnen ingezet worden voor hergebruik. In dit verband merkt de afdeling Wetgeving op dat de Vlaamse Regering in het VLAREBO de door haar vastgestelde richtwaarden (bijlage II) in principe ook als de waarden voor het vrij gebruik van bodemmateriële (bijlage V) hanteert. Deze principiële gelijkstelling kan dan ook leiden tot het verschuiven van de demarcatie om verontreinigde bodemmateriële al dan niet als afvalstoffen te moeten beheren.³⁷ Deze verschuiving lijkt geen verantwoording te kunnen vinden in een mogelijk probleem van uitvoerbaarheid van het in eerste orde gestelde saneringsdoel bij nieuwe bodemverontreiniging.³⁸ Aangezien de waarden voor het vrij gebruik van bodemmateriële, zoals de richtwaarden, losstaan van de bestemming van de gronden, zou het vrij gebruik kunnen worden toegestaan van bodemmateriële die verontreinigd zijn in concentraties die niet meer toelaten dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. De Raad van State beschikt voor het overige niet over alle nodige feitelijke gegevens om de door de gemachtigde verschaftte verantwoording op haar redelijkheid te kunnen beoordelen. Nu blijkt dat de ontworpen wijziging is ingegeven vanuit bezorgdheden over de wetenschappelijk-technische en financiële haalbaarheid van de vast te stellen normen, moet de steller van het voorontwerp in ieder geval kunnen verzekeren dat deze ontworpen aanpassing 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.

Achtergrondwaarden (ontworpen artikel 3, § 3)

3.4.2.1. Artikel 3, § 3, van het bodemdecreet, dat de doelstelling van het beleid inzake bodembescherming expliciteert, bepaalt op heden wat volgt:

“Het beleid inzake bodembescherming is er op gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft tot doel zoveel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt”.

Het voorontwerp strekt ertoe de geciteerde paragraaf volledig te vervangen, en de notie “streefwaarden” te vervangen door “achtergrondwaarden” die worden vastgesteld door de

³⁷ Artikel 38 van het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’.

³⁸ Artikel 10, § 1, van het Bodemdecreet.

Vlaamse Regering en die “beantwoorden aan de concentraties van natuurlijke achtergrondwaarden en antropogene achtergrondwaarden”.

De notie “achtergrondwaarden” wordt in de memorie van toelichting als volgt verduidelijkt:

“Artikel 2, 2° van het ontwerp van decreet vervangt de notie ‘streefwaarden’ door ‘achtergrondwaarden’. Er wordt verduidelijkt dat deze achtergrondwaarden beantwoorden aan de natuurlijke achtergrondwaarden en de antropogene achtergrondwaarden. Natuurlijke achtergrondwaarden zijn de concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaams grondgebied die een geogene of biogene oorsprong hebben en niet anders zijn beïnvloed dan door natuurlijke processen. Antropogene achtergrondwaarden zijn concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaams grondgebied die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen.

De notie ‘achtergrondwaarden’ vormt geen nieuw begrip in de bodembescherming. In het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (het ‘Bodemsaneringsdecreet’) was er reeds sprake van achtergrondwaarden. Toen was het beleid inzake bodemsanering er echter nog op gericht om deze achtergrondwaarden te verwezenlijken (de saneringsdoelstelling).

Onder de toelichting bij artikel 2, 1°, van het ontwerp van decreet werd reeds gewezen op het feit dat het Bodemdecreet het gebruik van achtergrondwaarden heeft verlaten en het begrip ‘streefwaarden’ heeft ingevoerd.

Sinds dan is het beleid inzake bodembescherming – een onderwerp dat niet aan bod kwam in het Bodemsaneringsdecreet – erop gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. De bescherming van de bodem tegen verontreiniging heeft op vandaag tot doel zo veel mogelijk de streefwaarden voor bodemkwaliteit te behouden. In vergelijking met de achtergrondwaarden uit het Bodemsaneringsdecreet kenden streefwaarden aldus een andere functie. Streefwaarden golden niet langer als saneringsdoelstelling, waardoor er in concrete bodemdossiers niet langer aan werd getoetst. Onder het Bodemdecreet vormden ze aldus louter en alleen de veruitwendiging van een beleid dat gericht is op ‘streven naar’ een bescherming van de bodems tegen verontreiniging.

Het vaststellen van streefwaarden dient in essentie gebaseerd te zijn op een correcte feitenvinding, en vraagt zodoende geen beoordeling van risico’s. Niettemin dient te worden vastgesteld dat de definitie van streefwaarden, zoals op vandaag voorzien in artikel 3, §3, van het Bodemdecreet, een correcte feitenvinding onvoldoende toelaat. Dit ontwerp van decreet komt hieraan tegemoet.

Het ontwerp van decreet wenst met de invoering van de neutrale term ‘achtergrondwaarden’ dan ook te verduidelijken dat er bij het bepalen van achtergrondwaarden ook rekening moet worden gehouden met de antropogene achtergrondconcentraties van bepaalde stoffen in het vaste deel van de aarde en het grondwater in niet-verdachte zones. Zowel natuurlijke achtergrondwaarden als antropogene achtergrondwaarden vormen immers beiden het niveau aan aanwezige bodemverontreiniging waarnaar, in het kader van het beleid inzake bodembescherming, zo veel als mogelijk wordt gestreefd om deze niet te overschrijden.

Zo komen bepaalde stoffen, zoals bijvoorbeeld zware metalen, zowel deels van nature voor in de bodem maar kunnen zij ook het gevolg van menselijk handelen zijn. PFAS-concentraties in de bodem zijn dan weer alleen van antropogene oorsprong. Deze antropogene achtergrondconcentraties kunnen, naar aanleiding van decennialang aan

menselijk handelen en ingrijpen in het milieu, een dermate verspreiding hebben teweeggebracht waardoor zij, zelfs op niet-verdachte locaties, als achtergrondwaarden kunnen worden vastgesteld. Aangezien (i) er decennialang menselijk handelen en ingrijpen in het milieu heeft voorgedaan, waarbij onvermijdelijk een bepaalde verhoging van concentraties is ontstaan; en (ii) in het kader van het beleid inzake bodemsanering nooit tot een nul-niveau aan concentraties wordt gesaneerd (een restverontreiniging wordt immers steeds aanvaard, ook bij terugsanering tot de richtwaarde), kan voor concentraties van antropogene oorsprong nooit worden gestreefd naar het opnieuw bereiken van het nul-niveau. Dat niveau kan immers onmogelijk worden bereikt, en het bestaan van een dergelijke doelstelling of streven draagt bijgevolg niets bij tot een adequate en doeltreffende bescherming van de bodem. Het is dan ook gepast om het Bodemdecreet hieraan verder aan te passen.

Het is ook technisch-wetenschappelijk incorrect om te stellen dat bepaalde stoffen die niet van nature voorkomen op onverdachte plaatsen, niet aanwezig zouden zijn of kunnen zijn. De vaststelling van achtergrondwaarden, gestoeld op een correcte feitenvinding, vereist aldus dat rekening wordt gehouden met de werkelijke, natuurlijke en antropogene, achtergrondconcentraties.

Tot slot sluit de notie ‘achtergrondwaarden’ ook beter aan op de milieukwaliteitsnormen voor bodem zoals opgenomen in bijlage 2.4.2 van Titel II van het VLAREM. De meeste milieukwaliteitsnormen worden gedefinieerd in termen van achtergrondwaarden. Enkel met betrekking tot luchtdepositie wordt een (andere) notie streefwaarde gehanteerd. De streefwaarden, zoals in de milieukwaliteitsnormen gehanteerd, moeten worden omschreven als drempels op basis waarvan er geen nadelige gevolgen voor milieu te verwachten zijn. Dit ligt ook vandaag niet in lijn met de invulling van streefwaarden in het Bodemdecreet. De milieukwaliteitsnormen voor grondwater worden in bijlage 2.4.1 van Titel II van het VLAREM sowieso niet gelijkgesteld met achtergrondwaarden of streefwaarden, maar met richtwaarden, en volgen dus een andere systematiek.

Er wordt weliswaar benadrukt dat het aanpassen van de notie ‘streefwaarde’ naar ‘achtergrondwaarde’ zonder impact is op de individuele bodemsanerings- of grondverzetdossiers. Voor wat de saneringsdossiers betreft wordt de saneringsdoelstelling immers in functie van de richtwaarde, en dus niet de streefwaarde bepaald (nieuwe bodemverontreiniging – artikel 10 Bodemdecreet) of het vermijden van een risico tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu (historische bodemverontreiniging – artikel 21 Bodemdecreet). Voor wat grondverzet betreft worden in uitvoering van artikel 138 van het Bodemdecreet afzonderlijke waarden voor vrij gebruik bepaald”.

Gevraagd naar de verenigbaarheid van de ontworpen maatregel met de *standstill*-verplichting uit artikel 23 van de Grondwet, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording:

“Met de vervanging van het concept ‘streefwaarde’ door ‘achtergrondwaarde, (incl. antropogene achtergrondwaarde) beogen we een verduidelijking van de huidige aanpak. Momenteel zijn streefwaarden gedefinieerd in artikel 3, §3 van het Bodemdecreet: ‘Deze streefwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt.’ De term ‘normale achtergrond’ in deze definitie omvat zowel het van nature aanwezige gehalte als de gehalten die door menselijke beïnvloeding algemeen aanwezig zijn in bodems in Vlaanderen. De streefwaarden die voor stoffen zoals zware metalen, of sommige poly-aromatische koolwaterstoffen vroeger al werden vastgelegd,

beantwoorden aan deze invulling. Met het nieuwe concept ‘achtergrondwaarde’ wordt dus een bestaande werkwijze verduidelijkt.

Er is dan ook geen sprake is van een (aanzienlijke) achteruitgang”.

3.4.2.2. Deze toelichting is allerm minst verhelderend. De vraag rijst in deze lezing van de gemachtigde wat de nieuwe paragraaf 3 van artikel 3 van het Bodemdecreet toevoegt of verandert aan de bestaande rechtsorde wanneer moet aangenomen worden dat het nieuw concept “achtergrondwaarde” dat het concept “streefwaarde” vervangt, enkel “de huidige aanpak” of “een bestaande werkwijze” verduidelijkt. Als de decreetswijziging daartoe zou zijn beperkt, kan artikel 2, 2°, van het voorontwerp dan beter worden weggelaten.

3.4.2.3. Indien de steller van het voorontwerp met artikel 2, 2°, van het voorontwerp de rechtsorde wil wijzigen, dan stelt de afdeling Wetgeving vast dat het beleid inzake bodembescherming erop gericht blijft de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring en de waardevolle bodem te vrijwaren. Artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet definieert in het kader van de bodembescherming het begrip “streefwaarden” die door de Vlaamse Regering worden vastgesteld, als waarden die “beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat als normale achtergrond in niet-verontreinigde bodems met vergelijkbare bodemkenmerken teruggevonden wordt” en stelt in datzelfde kader tot doel om die streefwaarden voor bodemkwaliteit zoveel mogelijk te behouden.

De ontworpen paragraaf 3 van artikel 3 van het Bodemdecreet schrijft op bindende wijze voor dat de door de Vlaamse Regering vast te stellen achtergrondwaarden beantwoorden aan de concentraties van natuurlijke achtergrondwaarden én antropogene achtergrondwaarden, waarbij onder “antropogene achtergrondwaarde” volgens de memorie van toelichting moet worden verstaan “concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaams grondgebied die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen”, zonder verdere definiëring van dat nieuwe concept, zonder bepaling van ijkpunten of referenties waartegen de bodemkwaliteit kan worden gemeten en zonder dat enig verband wordt gelegd met artikel 6 van het voorontwerp dat de ambtshalve tussenkomsten van de OVAM in het kader van de bodemsanering uitbreidt tot een mogelijkheid tot het ambtshalve nemen van monsters met het oog op de vaststelling van de achtergrondwaarden, vermeld in het nieuw artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet.

Indien de steller van het voorontwerp met artikel 2, 2°, van het voorontwerp de rechtsorde wil wijzigen, is het tegenstrijdig om enerzijds in de eerste zin van het eerste lid van het ontworpen artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet te bepalen dat het beleid rond bodembescherming erop gericht is de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring en de waardevolle bodems te vrijwaren en anderzijds om de Vlaamse Regering op te dragen om achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit die zoveel mogelijk moeten worden behouden tot bescherming van de bodem tegen verontreiniging, vast te stellen zonder ijkpunten of referenties te bepalen³⁹ zoals dat het geval

³⁹ Het voorontwerp geeft nergens aan op welk moment de achtergrondwaarden moeten worden gemeten en vastgesteld en of die achtergrondwaarden moeten of kunnen worden aangepast als de “antropogene achtergrondwaarden” evolueren in gunstige dan wel ongunstige zin. Het ontworpen artikel 138, § 1, vierde lid, van het Bodemdecreet (artikel 5 van het voorontwerp laat bijvoorbeeld toe dat op gronden die (nog) niet verontreinigd zijn in concentraties gelijk aan de achtergrondwaarden van artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet, die wel in die concentraties verontreinigd zijn.

is voor het vaststellen van streefwaarden. De samenhang tussen beide leden van de nieuwe paragraaf 3 van artikel 3 van het Bodemdecreet en tussen het tweede lid van deze bepaling en het nieuwe artikel 158*bis* van het Bodemdecreet moet dan ook worden hersteld.

3.4.2.4. Gelet op de machtiging in de Vlaamse Regering zoals hiervoor opgemerkt (opmerking 3.4.2.3) moet worden aangenomen dat deze bepaling zal leiden tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake bodembescherming. Het beleid inzake bodembescherming is er op heden immers op gericht de bodem te beschermen tegen verontreiniging en verstoring, en de waardevolle bodems te vrijwaren. Onder bodemverontreiniging wordt verstaan “aanwezigheid van stoffen of organismen, veroorzaakt door menselijke activiteiten, op of in de bodem of opstallen, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden”.⁴⁰ Het in aanmerking nemen van concentraties die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen bij het vaststellen van de achtergrondwaarden zou dan ook een aanzienlijke achteruitgang betekenen van het beschermingsniveau inzake bodembescherming.

3.4.2.5. Voor deze aanzienlijke achteruitgang wordt geen redelijke verantwoording gegeven in de memorie van toelichting. Enkel wanneer een redelijke verantwoording op dit vlak voorhanden is, kan de ontworpen maatregel doorgang vinden. Indien een dergelijke verantwoording bestaat, doen de stellers van het voorontwerp er goed aan deze in de memorie van toelichting op te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid, van het Bodemdecreet stipuleert dat bij het vaststellen van de richtwaarden rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. Overeenkomstig artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet gebeurt de selectie van de BATNEEC onafhankelijk van de financiële draagkracht van de saneringsplichtige. De gemachtigde stelde over de verhouding van het ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid, van het Bodemdecreet met deze bepaling:

“Met het invoeren van de ‘socio-economische overwegingen’ beïnvloeden we niet het bestaande artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet. De BATNEEC-afweging gebeurt namelijk project- en locatiespecifiek. Daarbij worden een aantal saneringsalternatieven in een zogenaamde multi-criteria analyse vergeleken en afgewogen met elkaar. Het afleiden van de richtwaarden is daarentegen een generieke oefening die gebeurt voor een bepaalde verontreinigingsparameter en die gebruik maakt van zowel wetenschappelijk-technische mogelijkheden als socio-economische overwegingen. Dat betekent dat voor die verontreinigingsparameter o.m. wordt gekeken naar de kosten en baten van de sanering. Dat is een oefening die veel breder gaat dan het saneringsdoel bij een specifiek project.”

Op voorwaarde dat nog uitdrukkelijk tot uiting wordt gebracht in artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet dat de selectie van de beste beschikbare technieken project- en locatiespecifiek zijn, lijken beide artikelen met elkaar verenigbaar te zijn, in die zin dat het ontworpen artikel 3, § 2,

⁴⁰ Artikel 2, 4°, van het Bodemdecreet.

tweede lid, van het Bodemdecreet een algemene draagwijdte heeft en artikel 10, § 6, van het Bodemdecreet zich er slechts tegen verzet dat in concrete gevallen bij het bepalen van de BATNEEC rekening zou worden gehouden met de financiële draagkracht van een specifieke saneringsplichtige.

5. In het ontworpen artikel 3, § 3, tweede lid, van het Bodemdecreet wordt verwezen naar de concentraties van natuurlijke achtergrondwaarden en antropogene achtergrondwaarden.

5.1.1. Het voorontwerp verduidelijkt niet (i) wat dient te worden begrepen onder de antropogene achtergrondwaarde, noch (ii) op welke wijze en (iii) wanneer deze dient te worden vastgesteld. Uit zijn aard lijkt een antropogene achtergrondwaarde een evolutief gegeven te moeten zijn, maar daardoor komt deze op gespannen voet te staan met de doelstelling die de bodembeschermingsregelgeving nastreeft om de achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit zoveel mogelijk te behouden.⁴¹

De gemachtigde gaf aan:

“[i]

In de memorie van toelichting wordt het begrip ‘antropogene achtergrondwaarden’ omschreven als *‘concentraties van stoffen in de bodem van het Vlaams grondgebied die veroorzaakt zijn door niet-natuurlijke processen’*. Antropogene achtergrondwaarden betreffen dus de concentraties die we aantreffen in de bodem op niet-verdachte locaties in Vlaanderen en die ontstaan zijn door een diffuse aanrijking met menselijke oorzaak. Bij PFAS en andere stoffen die niet van nature voorkomen is er een duidelijke link met menselijke activiteiten, vandaar ‘antropogene achtergrondwaarden’. Bij vele zware metalen, die ook van nature in de bodem kunnen voorkomen, zal deze gemeten concentratie een combinatie zijn van natuurlijke en antropogene oorsprong, kortom achtergrondwaarde.

[ii]

Artikel 6 van het ontwerp van decreet voorziet in de bevoegdheid voor OVAM om ambtshalve over te gaan tot het nemen van monsters met het oog op de vaststelling van antropogene achtergrondwaarden. OVAM zal de antropogene achtergrondwaarden vaststellen door een gerichte meetcampagne dewelke bestaat uit volgende stappen:

Stap 1: Selectie van staalnamelocaties

Er worden staalnamelocaties gekozen die zo weinig mogelijk beïnvloed werden door menselijke bronnen van verontreiniging, d.w.z. niet in de buurt van gekende en zelfs vermoedelijke bronnen of risicoactiviteiten. Voor de selectie worden daarom verschillende kaartlagen gecombineerd.

Ter illustratie, voor PFAS werden volgende kaartlagen gebruikt:

- Gekende zones met no regret maatregelen
- Inventaris van gekende brandweeroefenterreinen en incidenten (zie PFAS verkenner DOV)

⁴¹ Door te voorzien in de mogelijkheid om de doelpalen te verzetten middels een wijziging van de antropogene achtergrondwaarden na elke vaststelling van een wijdverspreide verontreinigende stof of organisme, dreigt namelijk de doelstelling om de bodem te beschermen tegen verontreiniging door menselijke stoffen uitgehouden te worden.

- Gekende analyseresultaten voor PFAS uit de PFAS verkenner (laag resultaten grondwater)
- De meetresultaten PFAS in afvalwater (zie PFAS verkenner DOV)
- De gekende stortplaatsen in Vlaanderen (data-laag OVAM)
- De gronden waar op basis van het grondeninformatieregister PFAS verdachte activiteiten werden uitgevoerd

Omdat het ook belangrijk is om contaminatie met andere stoffen te vermijden, worden bovendien volgende kaartlagen toegevoegd:

- Kaartlaag met alle gronden waar een activiteit wordt of werd uitgevoerd die aanleiding kan geven tot een verhoogde kans op waterbodemonverontreiniging zoals gehanteerd in de studie ‘identificeren van hotspots met waterbodemonverontreiniging gelinkt aan risico-activiteiten’ (OVAM.be). Deze lijst met risico-activiteiten werd recent uitgebreid met activiteiten verdacht voor gebromeerde vlamvertragers en PFAS.

- Kaartlaag van de gronden met een OVAM-dossier nummer.
- Ligging van de rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Al deze informatie wordt dan gecombineerd tot 1 kaartbeeld. Vervolgens wordt er een raster toegevoegd (bv 10 x 10 km) aan de kaartlaag en wordt er 1 staalnamepunt gekozen per raster. Dit garandeert dat de staalname representatief is voor heel Vlaanderen.

Stap 2: Staalname en analyses

Na staalname worden de stalen geanalyseerd. Er wordt gekozen voor een meetmethode met een voldoende lage kwantificatielimiet (= concentratie die nog met voldoende betrouwbaarheid kan worden gemeten).

Stap 3: Afleiden van antropogene achtergrondwaarde

Alle meetdata worden gebundeld en statistisch geëvalueerd. Voor het afleiden van antropogene achtergrondwaarden wordt het 90^{ste} percentiel berekend.

[iii]

Het klopt dat antropogene achtergrondwaarden kunnen veranderen in de toekomst, bv. omdat de emissies van een bepaalde stof aan de bron verder beperkt worden. Zo zien we in meetdata bv. de PFOA en PFOS concentraties nu al afnemen als effect van geldende EU-wetgeving (afname productie en gebruik). Het is dan ook de bedoeling om periodiek te evalueren of een bijstelling van de antropogene achtergrondwaarde zich opdringt. Periodieke evaluatie kan op basis van monitoringsgegevens die bv. in de context van de Europese richtlijn inzake bodemonitoring en bodemveerkracht (richtlijn bodemonitoring) zullen worden verzameld met een frequentie van 5 jaar.”

5.1.2.1. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel” toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen. Een van die rechten is het recht op een gezond leefmilieu.

5.1.2.2. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet machtigingen niet verbiedt voor zover de machtigingen betrekking hebben op “maatregelen”,⁴² op “de tenuitvoerlegging van maatregelen”,⁴³ op “het aannemen van maatregelen”⁴⁴ of op “bevoegdheden”⁴⁵ waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven en dat artikel 23 van de Grondwet zich “geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen”.⁴⁶

Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegde wetgever niet zou verplichten om zelf alle essentiële elementen van het recht te regelen,⁴⁷ blijkt uit de adviespraktijk van de Raad van State dat hij van oordeel is dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.⁴⁸

5.1.2.3. Gelet op uiteengezette rol die aan achtergrondwaarden wordt toebedeeld voor enerzijds het beleid inzake bodembescherming (opmerking 2.2.1), en anderzijds de vaststelling van richtwaarden, kan het niet zonder meer aan de Vlaamse Regering worden overgelaten te bepalen op welke wijze en op welk ogenblik de antropogene achtergrondwaarden dienen te worden vastgesteld.

5.2. Bevraagd over de verhouding tussen de ‘antropogene achtergrondwaarde’ en de definitie van bodemverontreiniging (artikel 2, 4°, van het Bodemdecreet), luidens hetwelk de aanwezigheid van stoffen of organismen veroorzaakt door menselijke activiteiten die de kwaliteit van de bodem nadelig (kunnen) beïnvloeden als bodemverontreiniging dient te worden aangemerkt, stelde de gemachtigde:

“Zoals hoger aangegeven, zijn ‘antropogene achtergrondwaarden’ de concentraties die worden aangetroffen in de bodem op niet-verdachte locaties in Vlaanderen wegens een diffuse aanrijking met menselijke oorzaak. Bij PFAS en andere stoffen die niet van nature voorkomen is er een duidelijke link met menselijke activiteiten, vandaar ‘antropogene achtergrondwaarden’.

⁴² GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39 en GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B. 7.

⁴³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.39; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 31 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2. Zie ook GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.6.4.

⁴⁴ GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

⁴⁵ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.16.1 en B.63.1.

⁴⁶ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

⁴⁷ GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.5.4; GwH 27 juni 2019, nr. 105/2019, B.6; GwH 24 oktober 2019, nr. 148/2019, B.31; GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1.

⁴⁸ Zie adv.RvS 63.964/4/VR van 16 oktober 2018, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Afhankelijk van die metingen is het mogelijk dat die concentraties moeten aangemerkt worden als bodemverontreiniging (artikel 2, 4°, van het Bodemdecreet), namelijk een aanwezigheid van stoffen of organismen veroorzaakt door menselijke activiteiten die de kwaliteit van de bodem nadelig (kunnen) beïnvloeden. Dit is in het bijzonder het geval bij PFAS (zie opmerking onder paragraaf). Het is echter ook mogelijk dat na de metingen van de antropogene achtergrondwaarden bij een andere stof blijkt dat de vastgestelde concentraties in de omgeving (bodem en/of grondwater) niet moeten aangemerkt worden als bodemverontreiniging. Dit zou het geval zijn als het gaat over een aanwezigheid van stoffen of organismen veroorzaakt door menselijke activiteiten die de kwaliteit van de bodem niet nadelig (kunnen) beïnvloeden.”

Uit deze toelichting van de gemachtigde kan worden afgeleid dat een antropogene achtergrondwaarde geen betrekking mag hebben op de aanwezigheid van stoffen of organismen veroorzaakt door menselijke activiteiten die de kwaliteit van de bodem rechtstreeks of onrechtstreeks nadelig (kunnen) beïnvloeden, zelfs indien deze zijn aangetroffen op niet-verdachte locaties. Ook in dit laatste geval zal sprake zijn van bodemverontreiniging.

In deze lezing lijken artikel 2, 4°, van het Bodemdecreet en het ontworpen artikel 3, § 3, tweede lid, van het Bodemdecreet niet tegenstrijdig, maar rijst wel de vraag of de ontworpen regeling effectief bijdraagt tot de doelstelling die de steller van het voorontwerp ermee nastreeft. Zo lijkt, door de ruime omschrijving van het begrip ‘bodemverontreiniging’ elke aanwezigheid van antropogene stoffen hieronder te vallen,⁴⁹ in welk geval de deelverzameling ‘antropogene achtergrondwaarden’ leeg blijft, wat de ontworpen regeling haar nut zou ontnemen. Dit euvel zou kunnen worden verholpen door een wijziging – die neerkomt op een verenging – van de definitie van het begrip ‘bodemverontreiniging’, die dan op haar beurt echter afdoende dient te worden verantwoord in het licht van het *standstill*-beginsel, waarbij niet enkel rekening moet worden gehouden met de verhouding met het ontworpen artikel 3, § 3, tweede lid, van het Bodemdecreet, maar met elke andere situatie waarin de term ‘bodemverontreiniging’ wordt gebruikt in de context van dat decreet.

Artikel 4

6.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 19, § 3, eerste lid, van het Bodemdecreet, kan de OVAM voor historische bodemverontreiniging richtinggevende toetsingswaarden vaststellen voor de bepaling van het saneringscriterium wanneer (nog) geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld.

6.2. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat deze door de OVAM vastgestelde richtinggevende toetsingswaarden “invulling geven aan het toetsingselement ‘concentratie van de verontreiniging’ uit de notie ernstige bodemverontreiniging (zoals gedefinieerd in artikel 2, 5° van het Bodemdecreet). Met betrekking tot de regeling betreffende het gebruik en de traceerbaarheid

⁴⁹ Hetgeen ook bevestiging lijkt te vinden in het gegeven dat de grenswaarden voor niet-natuurlijke stoffen en organismen wordt bepaald op de aantoonbaarheidsgrens. Waar de gemachtigde verwijst naar PFAS, kan op het eerste gezicht evenmin worden ingezien hoe een aanwezigheid van zelfs minimale PFAS-concentraties in de bodem niet minstens zou moeten worden gekwalificeerd als een stof die de kwaliteit van de bodem rechtstreeks of onrechtstreeks nadelig kan beïnvloeden.

van bodemmateriële wordt de bevoegdheid om bindende en richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen overeenkomstig artikel 138 van het Bodemdecreet bij de Vlaamse Regering gelegd”.

Verder wordt daarin het volgende toegelicht:

“Met deze bepaling wordt aan de OVAM de bevoegdheid gegeven om voor historische bodemverontreiniging richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen die gebruikt kunnen worden voor de invulling van het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren (artikel 2, 5°, b) van het Bodemdecreet) als onderdeel van de toets aan het saneringscriterium uit artikel 19 van het Bodemdecreet.

De richtinggevende toetsingswaarden kunnen worden vastgesteld wanneer er voor een bepaalde stof met toepassing van artikel 9, §1, van het Bodemdecreet geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld, of wanneer met toepassing van artikel 9, §4, van het Bodemdecreet de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst.

[...]

Het kan in bepaalde omstandigheden opportuun zijn om de erkende bodemsaneringsdeskundige niet integraal zelf een norm te laten afleiden, maar om, louter voor het element van de ‘concentratie van de verontreinigingsfactor uit de DAEB-toets, een algemene maar richtinggevende toetsingswaarde aan te reiken, die dan voor het volledige Vlaamse Gewest wordt aangereikt. De richtinggevende toetsingswaarden die door de OVAM kunnen worden bepaald, kunnen dan door de erkende bodemdeskundige bij de toets aan het saneringscriterium uit artikel 19 van het Bodemdecreet gehanteerd worden, en meer specifiek bij het beoordelingselement van de concentratie van de verontreinigingsfactoren. De erkende bodemdeskundige kan toepassing van deze toetsingswaarden maken. Daarbij zal de erkende bodemsaneringsdeskundige echter nog steeds moeten motiveren waarom hij in een concreet dossier toepassing van deze toetsingswaarden kan maken, en dat er bv. geen omstandigheden voorhanden zijn waardoor een strengere waarde moet worden toegepast. Het vaststellen van toetsingswaarden is soms ook een vraag van de sector zelf. Door deze decreetswijziging zal voortaan aan deze vraag tegemoet kunnen worden gekomen. Voor het overige blijft de erkende bodemsaneringsdeskundige verplicht om de risicobeoordeling verder uit te voeren.

Het spreekt voor zich dat de vastgestelde toetsingswaarden voldoende wetenschappelijk onderbouwd dienen te zijn, en tevens dat zij de humaan-toxicologische en ecotoxicologische grenswaarden niet mogen overschrijden, waardoor op het vlak van de toegelaten concentraties in wezen geen wijzigingen worden doorgevoerd.

Het vaststellen van toetsingswaarden door de OVAM (in plaats van dat zij in elk concreet bodemdossier moeten worden afgeleid) is in het belang van de uniformiteit, transparantie en rechtszekerheid in de individuele bodemdossiers. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan vragen rond transparantie, uniformiteit en rechtszekerheid, waarbij evenwel de erkende bodemsaneringsdeskundige blijvend moet onderbouwen dat in een welbepaald geval toepassing van de (algemeen voor het Vlaams Gewest geldende) richtinggevende toetsingswaarde. De individuele verantwoordelijkheid van de erkende bodemsaneringsdeskundige blijft aldus van toepassing.

Met toepassing van artikel 9, §4, van het Bodemdecreet, dat naar de saneringscriteria van artikel 19, §1 en §2 van het Bodemdecreet verwijst, gelden deze toetsingswaarden, voor zover zij worden vastgesteld, ook als richtinggevend in het geval van nieuwe bodemverontreiniging

[...]

De toetsingswaarden worden dus gebruikt in het oriënterend bodemonderzoek om te bepalen of er sprake is van een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging. Het betreft een door de erkende bodemsaneringsdeskundige uit te voeren eerste fase van risicobeoordeling. Bij een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging moet de saneringsplichtige een beschrijvend bodemonderzoek uitvoeren. In dat beschrijvend bodemonderzoek volgt een locatiespecifieke risico-evaluatie.

Vooraleer bodemsaneringsnormen of toetsingswaarden worden bekendgemaakt, wordt een traject doorlopen. [...]

De bodemsaneringsnormen of toetsingswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid worden berekend volgens het formularium en met de parameterwaarden zoals beschreven in de 'S-Risk Technical Guidance'. [...]

6.3. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling zoals de OVAM, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen.⁵⁰ Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁵¹

6.4. De algemene delegatie die bij artikel 4 van het voorontwerp aan de OVAM wordt verleend gaat te ver. Er wordt immers een delegatie verleend aan de OVAM niet om individuele beslissingen te nemen maar om in het belang van de uniformiteit, transparantie en rechtszekerheid voor die gevallen waarin het niet opportuun zou zijn om de erkende bodemsaneringsdeskundige niet integraal zelf een norm te laten afleiden, algemene toetsingswaarden vast te stellen waarvan laatstgenoemde toepassing zal van maken mits dit en het niet hanteren van strengere toetsingswaarden te motiveren. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om dergelijke algemene toetsingswaarden te bepalen.

6.5. De afdeling Wetgeving is er zich van bewust dat het voorontwerp in een decretale basis voorziet voor de eerder aangehaalde bestaande praktijk (opmerking 2.4.1.2) die evenwel vragen oproept met betrekking tot transparantie en rechtszekerheid. Door (soms langdurig) te werken met richtinggevende toetsingswaarden die niet om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving en niet kunnen worden aangevochten met een annulatieberoep voor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bestaat het risico dat mogelijke onwettigheden

⁵⁰ Adv.RvS 43.678/3 van 7 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 'houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming', opmerking 8.

⁵¹ Adv.RvS 77.589/1 van 28 april 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 6 juni 2025 'tot vaststelling van de standaardprocedures met betrekking tot vorm en inhoud van de meldingen in het materialeninformatiesysteem, met inbegrip van technische specificaties voor het elektronisch bezorgen van de meldingen', opmerking 18.

die aan het richtinggevende toetsingskader kleven in het kader van een concreet geval – zelfs jaren later – pas worden vastgesteld.⁵²

6.6. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft gesteld dat omzendbrieven, onder voorbehoud van de exacte juridische draagwijdte ervan⁵³ niet kunnen worden gelijkgesteld met bepalingen met een puur indicatieve waarde en dus, indien aan de overige voorwaarden van 3, lid 2, a), van 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’ is voldaan, mogelijk onder de plan-m.e.r.-plicht ressorteren.⁵⁴ Het is bijgevolg aannemelijk dat ook andere beleidsinstrumenten, zoals richtinggevende toetsingswaarden, onder de toepassing van deze richtlijn zouden kunnen vallen.⁵⁵

Artikel 5

7.1. Volgens het laatste lid van deze bepaling worden zowel de bindende als de richtinggevende toetsingswaarden vastgesteld door de Vlaamse Regering “met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan”. Deze laatste kan daarbij telkens rekening houden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen. Geen van beide waarden mogen lager vastgesteld worden dan de achtergrondwaarden vermeld in artikel 3, § 3, van het Bodemdecreet. Gevraagd naar de logica achter de dubbele delegatie aan de Vlaamse Regering om enerzijds bindende waarden en anderzijds richtinggevende toetsingswaarden te kunnen vaststellen, stelde de gemachtigde:

“Met artikel 5 van het ontwerp van decreet worden in artikel 138, §1, van het Bodemdecreet inderdaad de volgende bevoegdheden aan de Vlaamse regering gedelegeerd:

Het nieuwe tweede lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet strekt ertoe omwille van de rechtszekerheid op decretaal niveau te expliciteren dat de huidige bevoegdheid van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regelen betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen ook de bevoegdheid inhoudt om bindende waarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

In het nieuwe derde lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet krijgt de Vlaamse Regering de bevoegdheid om richtinggevende toetsingswaarden aan te reiken voor het gebruik van bodemmaterialen die niet-genormeerde verontreinigende stoffen bevatten.

⁵² Bijvoorbeeld in het kader van een annulatieberoep tegen een conformverklaring van een concreet bodemsaneringsproject, dan wel bij een incidentele wettigheidstoets overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet in het kader van een milieustakingsvordering die betrekking heeft op saneringswerken. Die onwettigheden zouden dan kunnen doorwerken naar de conformverklaring in de vorm van een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

⁵³ Die exacte juridische draagwijdte diende nog te worden geverifieerd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Gelet op de verzaking aan de aldaar bestreden stedenbouwkundige vergunning, heeft de Raad zich over deze vraag niet uitgesproken. Zie: RvVb 22 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0172.

⁵⁴ HvJ 25 juni 2020, nr. C-24/19, A. e.a., ECLI:EU:C:2020:503, punt 76.

⁵⁵ Zie o.a.: B. VAN HERREWEGHE, “Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een huis met vele (verborgen) kamers”, *TROS* 2020, nr. 100, 334-336.

In de huidige regeling van het Bodemdecreet rond bodemonderzoek en bodemsanering is voorzien dat de vaststelling van de bodemsaneringsnormen gebeurt door de Vlaamse Regering. Met artikel 4 van voorliggend ontwerp van decreet wordt in paragraaf 3 van artikel 19 van het Bodemdecreet voorzien dat de OVAM voor de beoordeling van het saneringscriterium (duidelijke aanwijzingen) ernstige bodemverontreiniging (art. 19, §1 en §2 Bodemdecreet) richtinggevende toetsingswaarden kan vaststellen voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld, of voor bodemverontreiniging die door haar bijzondere aard niet aan de bodemsaneringsnormen kan worden getoetst. Die richtinggevende toetsingswaarden geven invulling aan het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren, vermeld in artikel 2, 5°, b) van het Bodemdecreet. Dit is ingegeven de bevoegdheid die de decreetgever in het Bodemdecreet aan de OVAM heeft toegewezen m.b.t. de beoordeling in van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19 van het Bodemdecreet, in concrete bodemdossiers. Artikel 19, §1, van het Bodemdecreet bepaalt dat op gronden met historische bodemverontreiniging (en op gronden met nieuwe bodemverontreiniging met niet-genormeerde parameters) wordt overgegaan tot een beschrijvend bodemonderzoek als er duidelijke aanwijzingen zijn van een ernstige bodemverontreiniging. Dit heeft dus betrekking op de ‘ernst’ van de bodemverontreiniging. Artikel 28ter van het Bodemdecreet voorziet dat OVAM zich binnen een termijn van zestig dagen na de ontvangst van het verslag van het oriënterend bodemonderzoek uitspreekt over de aard van de bodemverontreiniging en ook oordeelt of er duidelijke aanwijzingen zijn van een ernstige bodemverontreiniging waarvan het criterium ‘concentratie van de verontreinigingsfactoren’ een van de toetsingselementen van het saneringscriterium is waarover OVAM moet oordelen. Zie ook artikel 40, eerste lid, 2° van het Bodemdecreet wat betreft de beoordeling van de aanwezigheid van een ernstige bodemverontreiniging. Doordat deze beoordelingsbevoegdheid is toegekend aan OVAM verkrijgt zij de bevoegdheid om niet-normatieve richtinggevende toetsingswaarden bekend te maken, die een van de bepalende elementen zijn in de ernst (duidelijke aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging) van de bodemverontreiniging.

Voor wat betreft het grondverzet is deze beoordelingsbevoegdheid niet toegekend aan OVAM. Vandaar wordt in het artikel 5 van het ontwerp van decreet zowel de aanname van de richtinggevende als de bindende waarden in het kader van grondverzet aan de Vlaamse Regering gedelegeerd, hetgeen ook overeenstemt met de huidige bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 138, §1, van het Bodemdecreet om onder meer de nadere regels vast te stellen m.b.t. de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële.”

7.2. Uit deze toelichting van de gemachtigde volgt dat het onderscheid tussen bindende en richtinggevende (toetsings-)waarden geen uitstaans heeft met de aard (bindend of richtinggevend) ervan. Gelet op opmerking 6 in verband met de aard van de richtinggevende toetsingswaarden in artikel 4 van het voorontwerp, ontgaat de afdeling Wetgeving de logica achter deze dubbele delegatie aan de Vlaamse Regering. Richtinggevende toetsingswaarden die bindend zijn, zijn niet richtinggevend. De delegatie van richtinggevende toetsingswaarden die (toch) niet bindend zouden zijn, heeft geen zin.

7.3. Aangenomen dat het valt onder de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever om zowel een delegatie om bindende waarden op te leggen, als de taakstelling om richtinggevende waarden vast te stellen voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bindende waarden voorhanden zijn, aan de Vlaamse Regering te verlenen, zal de Vlaamse Regering, mede in het licht van artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1, § 2, van het DABM, bij het uitoefenen van die

machtigingen, en dus bij de keuze tussen het opleggen van een bindende waarde of het vaststellen van een richtinggevende toetsingswaarde, gepast rekening moeten houden met het voorzorgsbeginsel.⁵⁶

7.4. De artikelen 161, § 2, 164, en 168, § 3, van het VLAREBO bevatten een aantal kwalitatieve voorwaarden waaronder bodemmaterialen die concentraties van stoffen bevatten die ofwel hoger zijn dan de waarden voor vrij gebruik (bijlage V bij het VLAREBO), ofwel waarvan men weet of redelijkerwijze kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten waarvoor geen waarden voor vrij gebruik zijn bepaald, kunnen worden gebruikt als bodem, respectievelijk voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product. De vraag of voldaan is aan die voorwaarden, vereist een concrete risicobeoordeling.⁵⁷

De gemachtigde schetste de verhouding tussen de richtinggevende toetsingswaarden die de Vlaamse Regering vermag op te stellen en die voorwaarden die een concrete risicobeoordeling veronderstellen:

“De huidige VLAREBO-regeling voorziet in kwalitatieve voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen die concentraties aan niet-genormeerde verontreinigende stoffen bevatten (o.a. art. 164, 2° VLAREBO-besluit). Meer bepaald mag het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaken en geen bijkomend risico door mogelijke blootstelling inhouden. De Vlaamse Regering kan voor de invulling van die kwalitatieve voorwaarden op basis van wetenschappelijke studies en de recentste inzichten richtinggevende toetsingswaarden aanreiken aan de erkende bodembeheerorganisaties, de erkende tussentijdse opslagplaatsen, erkende grondreinigingscentra en erkende inrichtingen voor opslag en behandeling van bagger- en ruimingsspecie. Samen met de erkende bodemsaneringsdeskundigen kunnen zij dit richtinggevende kader gebruiken bij de beoordeling van technische verslagen, met dien verstande dat het hun verantwoordelijkheid is om te beoordelen of de richtinggevende toetsingswaarden in het concrete geval gelet op de eigenheden ervan daadwerkelijk een invulling geven aan de vermelde kwalitatieve voorwaarden van het VLAREBO-besluit. De problematiek rond de verspreiding van PFAS in het leefmilieu laat zien dat de wetenschappelijke kennis en de inzichten over zorgwekkende stoffen zeer snel kunnen evolueren. Om deze reden kunnen richtinggevende toetsingswaarden door de Vlaamse Regering worden aangereikt.”

⁵⁶ Voor recente analyses van het voorzorgsbeginsel, zie ook: E. VAN GOOL, “Overheidsaansprakelijkheid in de PFAS-affaire: een cocktail van stilzittende overheden, het voorzorgsbeginsel, actieve openbaarheid en vorderingen door belangenverenigingen”, *TMR* 2025, afl. 2, 81-99; E. DE POORTERE, “Het voorzorgsbeginsel als nieuw beginsel van behoorlijk bestuur: een verkennende analyse”, *TBP* 2025, afl. 7, 376-389.

⁵⁷ Meer bepaald de voorwaarden dat “het gebruik van de bodemmaterialen (...) geen bijkomende verontreiniging van het grondwater [veroorzaakt]” (artikelen 161, § 2, 1°, 164, 2°, a), en 168, § 3, 1°, van het VLAREBO) en “de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen (...) geen bijkomend risico [oplevert]” (artikelen 161, § 2, 2°, 164, 2°, b), en 168, § 3, 2°, van het VLAREBO).

De opmerkingen 6.5 en 6.6 gelden eveneens voor de door de Vlaamse Regering vast te stellen richtinggevende toetsingswaarden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC