

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET BODEMDECREET VAN 27 OKTOBER 2006, WAT BETREFT DE VASTSTELLING VAN RICHTWAARDEN, ACHTERGRONDWAARDEN EN TOETSINGSWAARDEN

Samenvatting

Het ontwerp van decreet voorziet in een aantal aanpassingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 om op een rechtszekere wijze rekening te kunnen houden met de nieuwste wetenschappelijke inzichten en uitvoerbaarheid om een blijvend adequate en doeltreffende bescherming van de bodem te waarborgen.

Het gaat onder meer om de onderstaande inhoudelijke wijzigingen van het Bodemdecreet.

- In het Bodemdecreet wordt uitdrukkelijk opgenomen dat de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit en van de waarden voor het gebruik van bodemmateriële rekening kan houden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid).
- In de decretale omschrijving van de doelstelling van het bodembeschermingsbeleid wordt het begrip 'streefwaarden voor bodemkwaliteit' vervangen door (natuurlijke en antropogene) achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit. De OVAM krijgt de bevoegdheid om ambtshalve monsters te nemen met oog op de vaststelling van voormelde achtergrondwaarden.
- In het Bodemdecreet wordt op decretaal niveau verduidelijkt dat de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft om in het kader van de grondverzetregeling bindende waarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmateriële als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product. De Vlaamse Regering krijgt verder de bevoegdheid om richtinggevende toetsingswaarden aan te reiken voor het gebruik van bodemmateriële die niet-genormeerde verontreinigende stoffen bevatten.
- De OVAM krijgt de bevoegdheid om richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen die invulling geven aan het toetsingselement 'concentratie van de verontreinigingsfactoren' in het saneringscriterium '(duidelijke aanwijzingen) ernstige bodemverontreiniging' voor niet-genormeerde verontreinigende stoffen.

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 - ISE Bodem en Ondergrond – SD 2 Bodemverontreiniging aanpakken en SD3 Optimaal benutte ondergrond (*Parl.St.*

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."

Tevens wordt het Bodemdecreet aangepast in functie van onder meer de parlementaire onderzoekscommissie PFAS-PFOS. Zo schrijft aanbeveling nr. 63 voor dat "de overheid de algemene toetsingswaarden en normen [bepaalt]" voor nieuwe (zorgwekkende) stoffen. Hierbij wordt verduidelijkt dat het onderscheid tussen normen en toetsingswaarden van belang is. Voor stoffen zoals PFAS, waarbij de wetenschappelijke kennis nog zeer sterk evolueert, is het een voordeel om te werken met richtinggevende toetsingswaarden. Hetzelfde geldt bv. voor nanoplastics. Zeker voor nieuwe zorgwekkende stoffen is vaak sprake van een verontreiniging met een bijzondere aard, waardoor het meteen vaststellen van bindende toetsingswaarden voor het volledige Vlaamse Gewest moeilijk is. Het blijft daarbij de taak van individuele erkende bodemsaneringsdeskundige om na te gaan of de vooropgestelde richtinggevende toetsingswaarden in een concreet dossier kunnen worden toegepast. Zo wordt een dossiergebonden aanpak gegarandeerd, met een toets aan de risico's voor mens en milieu.

1.2. Inhoud

A. Algemeen

Dit decreet voert een aantal wijzigingen door in het Bodemdecreet. Deze wijzigingen worden doorgevoerd opdat het Bodemdecreet het ambitieuze niveau van bodembescherming kan blijven garanderen.

In het licht daarvan worden in grote lijnen drie wijzigingen doorgevoerd.

In de doelstellingenbepaling van artikel 3 van het Bodemdecreet wordt ten eerste de tweede paragraaf inzake de richtwaarden voor de bodemkwaliteit aangepast. Daarbij wordt voorzien dat bij de vaststelling van de richtwaarden rekening kan worden gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. Die uitvoerbaarheid betreft zowel wetenschappelijk-technische mogelijkheden alsook socio-economische overwegingen. 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, zijn redelijke maatschappelijke factoren te verstaan, zoals een kosten-batenanalyse. In het wijzigingsdecreet (ontworpen artikel 6) wordt een gelijkaardige wijziging opgenomen voor de bindende en richtinggevende waarden die de Vlaamse Regering kan vaststellen voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product. Door die wijziging vindt het Bodemdecreet meer aansluiting bij het zgn. ALARA-principe ('as low as reasonably achievable'), een principe dat reeds (internationaal) in milieuregelgeving in diverse verschijningsvormen is voorzien, en overigens ook reeds in het Vlaamse bodembeleid is doorvertaald, zoals o.m. in het BATNEEC-principe bij de doelstelling van de bodemsanering en bij de vaststelling van bodemsaneringsnormen voor zware metalen. Deze werkwijze voor het vaststellen van richtwaarden en toetsingswaarden sluit dus aan bij een praktijk die al bestaat voor het afleiden en vaststellen van richtwaarden of bodemsaneringsnormen. De

werkwijze kan eveneens worden gevolgd voor nieuwe opkomende stoffen waarvoor het nodig is om toetsingswaarden te ontwikkelen voor de bodem en/of het grondwater.

In diezelfde doelstellingenbepaling wordt ten tweede ook de derde paragraaf gewijzigd, waarbij de notie "streefwaarde" door de "natuurlijke en antropogene achtergrondwaarde" wordt vervangen.

Ten derde wordt in artikel 19 van het Bodemdecreet met betrekking tot het saneringscriterium 'duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging' voorzien dat, wanneer overeenkomstig artikel 9, § 1 van het Bodemdecreet nog geen bodemsaneringsnormen zouden zijn aangenomen, de OVAM richtinggevende toetsingswaarden kan vaststellen, die invulling geven aan het element van de '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 van bodemmateriële wordt de bevoegdheid om bindende en richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen overeenkomstig artikel 138 van het Bodemdecreet bij de Vlaamse Regering gelegd.

Door middel van deze wijzigingen wordt het Bodemdecreet naar de toekomst toe verder robuust en uitvoerbaar gemaakt om zo blijvend een adequate en doeltreffende bescherming van de bodem te kunnen garanderen. Het bodembeleid wordt daarbij beschermd tegen een louter theoretische toepassing zonder effect op het terrein en tegen onuitvoerbare of bovenmatige eisen (bv. omwille van de technische beperkingen van laboratoria, of technische beperkingen van de ontwikkelde bodemsaneringstechnieken). Op die manier wordt de verdere uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van het Bodemdecreet gewaarborgd.

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.¹ 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*"².

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*

¹ HvJ 11 september 2012, C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a; HvJ 27 oktober 2016, nr. C-290-15, D'Oultremont t. Waals Gewest.

² HvJ 22 februari 2022, nr. C-300/20 Bund Naturschutz in Bayern eV.

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 bodemnormen vast, maar draagt die bevoegdheid, zoals ook reeds het geval is in het Bodemdecreet van 2006, aan de Vlaamse regering en de OVAM op:

- Artikel 2: met betrekking tot het vaststellen van de richtwaarden (Vlaamse Regering);
- Artikel 3: met betrekking tot het vaststellen van de achtergrondwaarden (Vlaamse Regering);
- Artikel 5: met betrekking tot de richtinggevende toetsingswaarden voor de invulling van het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren bij de beoordeling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, §1 en §2, van het Bodemdecreet (OVAM);
- Artikel 6: met betrekking tot bindende en richtinggevende waarden voor het gebruik van bodemmateriële als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product (Vlaamse Regering).

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 dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang"*.³

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 daarvoor ten slotte geen redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Zonder op al deze elementen in te gaan, is reeds vast te stellen dat de eigenlijke normering die in het kader van bodemsanering en de regeling betreffende het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële zal worden vastgesteld, niet op het niveau van het decreet wordt vastgesteld, maar dat het decreet daarvoor

³ Grondwettelijk Hof, nr. 137/2006 van 14 september 2006, overweging B.7.1. Zie ook Grondwettelijk Hof nr. 145/2006 van 28 september 2006, overweging B.5.1., nr. 87/2007 van 20 juni 2006, overweging B.5. nr. 114/2008 van 31 juli 2008, overweging B.3.; nr. 121/2008 van 1 september 2008, overweging B.11.1; nr. 131/2010 van 18 november 2010, overweging B. 8.2; nr. 177/2013 van 19 december 2013, overweging B.5.

de bevoegdheid, zoals ook reeds het geval is in het Bodemdecreet van 2006, aan de Vlaamse regering opdraagt.

In de mate dat de Vlaamse Regering daarbij, op basis van onderhavig ontwerp, rekening zal houden met technisch-wetenschappelijke factoren, en natuurlijke en antropogene achtergrondwaarden, betreft dit geen achteruitgang van het beschermingsniveau, 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.

Wat betreft de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering en de OVAM om overeenkomstig het ontworpen artikel 5 en artikel 6 richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen is er evenmin sprake van enige achteruitgang, nu zij niet verordenend zijn (zie daarover de toelichting bij artikel 5). Bovendien worden, voor wat de bodemsanering betreft, de bestaande saneringscriteria behouden, maar geven de toetsingswaarden louter een richtinggevende invulling aan het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren uit de DAEB-methodiek.

1.3 Totstandkomingsprocedure

Vermelding van de verschillende stappen in de besluitvorming voorafgaand aan de indiening van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement.

2. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

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

Artikel 2

- Richtwaarden voor bodemkwaliteit

Met de invoering van een nieuw tweede lid in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet wordt voorzien dat bij de vaststelling van richtwaarden voor de bodemkwaliteit met de uitvoerbaarheid ervan rekening kan worden gehouden. 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.

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.

Die bepaling blijft uiteraard behouden, en heeft tot doel de bescherming van de bodem tegen verontreiniging en verstoring⁴. De richtwaarden dienen aldus het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen te bepalen waarbij er geen risico voor mens of milieu bestaat, en waardoor dus de bodem al haar functies kan blijven vervullen.

⁴ Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl. St* VI. Parl. 2005-2006, nr 867/1, 14.

Overeenkomstig artikel 10, §1, van het Bodemdecreet is de bodemsanering er bij nieuwe bodemverontreiniging op gericht om de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren.

Met de nieuwe bepaling (nieuw artikel 3, § 2, tweede lid) geeft de decreetgever aan dat de richtwaarden het voormelde gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen vaststellen, rekening houdend met de uitvoerbaarheid ervan, i.e. voor zover de richtwaarden rekening houdend met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden uitvoerbaar zijn, en waarbij redelijkerwijze ook met socio-economische overwegingen rekening kan worden gehouden.

Op die manier vindt het Bodemdecreet meer aansluiting bij het ALARA-principe ('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 met de uitvoerbaarheid rekening te houden, wanneer zij richtwaarden vaststelt. Die uitvoerbaarheid omvat enerzijds de bestaande wetenschappelijk-technische mogelijkheden, en anderzijds socio-economische overwegingen.

Ook in het kader van het Bodemdecreet wordt reeds toepassing gemaakt van deze principes, zoals bv. het BATNEEC-principe. Het betreft dan ook geen wijziging *an sich* van de bodembescherming, maar wel een verdere verduidelijking van het reeds toepasselijke principe op het niveau van de richtwaarden.

- Het beleid inzake bodemsanering is er vandaag op gericht om zo veel als mogelijk de richtwaarden voor bodemkwaliteit te realiseren. Dit betreft een aanpassing ten opzichte van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (het 'Bodemsaneringsdecreet'), dat de realisatie van de achtergrondwaarden als saneringsdoel vooropstelde. 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 Bodemdecreet had dan ook de bedoeling om dichter bij deze realiteit aan te sluiten.⁵ Om bodembescherming te kunnen bieden, moet de bodemnormering bijgevolg uitvoerbaar zijn. Dit principe wordt verder in het decreet verankerd.

Ook hieruit blijkt dat er op het vlak van normering, evenals op het niveau van het ruimere Bodemdecreet, rekening wordt gehouden met de haalbaarheid van een bepaalde norm of regel.

- Bodemsanering is er bij nieuwe bodemverontreiniging op gericht om de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren. 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 (BATNEEC), wordt de

⁵ Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl. St* VI. Parl. 2005-2006, nr 867/1, 19.

bodemsanering er minstens op gericht een betere bodemkwaliteit te verwezenlijken dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (artikel 9, § 2 Bodemdecreet). Als het wegens de kenmerken van de bodemverontreiniging of van de verontreinigde gronden ook niet mogelijk is om voormelde bodemkwaliteit te verwezenlijken door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, dan geldt het saneringsdoel voor historische bodemverontreiniging (artikel 9, § 3 Bodemdecreet). Als ook dat niet mogelijk is door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, worden zo nodig gebruiksbeperkingen opgelegd (artikel 9, § 4 Bodemdecreet).

Het BATNEEC-criterium vormt aldus op vandaag het criterium dat gehanteerd moet worden om uit te maken welke concrete bodemsaneringstechnieken moeten worden toegepast.

- Het rapport “Basisinformatie voor risico-evaluatie: Werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden” van 1 oktober 2016 beschrijft een methodologie voor het afleiden van bodemnormering. Zowel individuele erkende bodemsaneringsdeskundigen als de VITO kunnen hiervan gebruik maken. In deze handleiding wordt reeds de mogelijkheid voorzien om tot bepaalde waarden te besluiten op basis van bijvoorbeeld de impact ervan op de beleidsvoering, maar ook op basis van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een zekere waarde. Bij het afleiden van de bodemsaneringsnormen, zoals momenteel opgenomen in het VLAREBO, werd reeds rekening gehouden met specifieke eigenschappen van stoffen. Dit leidde in een aantal gevallen tot een ‘expert judgement’ voor het vaststellen van de bodemsaneringsnormen.

Het ontwerp van decreet geeft het rekening houden met een afweging van wetenschappelijk-technische en socio-economische (en dus maatschappelijke) factoren nu een decretale basis.

De doorvertaling van het ALARA-principe in artikel 3, § 2, van het Bodemdecreet biedt aldus een pragmatische benadering voor het beheer van bodemverontreiniging in Vlaanderen. 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 (zie daarvoor de toelichting bij artikel 3). De impact van deze elementen op de uitvoerbaarheid zijn op objectieve en feitelijke vaststellingen gebaseerd.

Door met deze omstandigheden rekening te houden, maakt de Vlaamse bodemregelgeving een evenwichtige en verantwoorde aanpak mogelijk, die de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid verder kan garanderen, zonder dat onredelijke kosten of technische obstakels de uitvoering ervan belemmeren.

Ten slotte wordt benadrukt dat aan artikel 3, § 2, (eerste lid) van het Bodemdecreet geen wijzigingen worden aangebracht, zodat de vastgestelde richtwaarden nog steeds dienen te garanderen dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Die risicogebaseerde evaluatie blijft met andere woorden primordiaal. Wat betreft de

functies van de bodem kan worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het Bodemdecreet van 2006⁶.

- Achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit

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

⁶ Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl. St* VI. Parl. 2005-2006, nr 867/1, 14.

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.⁷ 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.

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

⁷ Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *Parl. St.* VI. R. 1994-95, nr. 718/1, 81.

toelichtende memorie bij de opname van artikel 9,§4, in het Bodemdecreet⁸.

Artikel 4

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.

Artikel 2, 5°, van het Bodemdecreet definieert het begrip ernstige bodemverontreiniging uit o.m. artikel 19 van het Bodemdecreet, en bepaalt de elementen die daarvoor *in concreto* moeten worden beoordeeld. Een ernstige bodemverontreiniging is volgens die bepaling:

"Bodemverontreiniging die een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu.

Bij de evaluatie van de ernst van de bodemverontreiniging wordt in concreto rekening gehouden met:

- a) de kenmerken, functies, bestemmingen en eigenschappen van de bodem;*
- b) de aard en de concentratie van de verontreinigingsfactoren;*
- c) de mogelijkheid op verspreiding van de verontreinigingsfactoren";*

Deze elementen vinden op heden hun doorvertaling in de standaardprocedure voor oriënterend bodemonderzoek, die de criteria opsomt 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 risicobeoordeling. De verschillende elementen worden verder toegelicht in de Code van goede praktijk van de OVAM – Methodologie "DAEB", risico-evaluatie en risicogebaseerde terugsaneerwaarden dd. 28 oktober 2021, waarnaar de standaardprocedure expliciet verwijst. Deze code van goede praktijk richt zich tot de erkende bodemsaneringsdeskundige, die zich aan de hand van deze code over de aanwezigheid van een duidelijke aanwijzing voor een ernstige bodemverontreiniging dient uit te spreken. De code voorziet dat voor parameters, waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld, de erkende bodemsaneringsdeskundige zelf een norm dient af te leiden.

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

⁸ Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, Parl. St VI. Parl. 2005-2006, nr 867/1, 19.

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 memorie van toelichting bij het Bodemdecreet (*Parl.St. VI.Parl. 2005-2006, nr. 867/1, 19.*) verduidelijkte inzake de toepassing van artikel 9, §4, Bodemdecreet reeds dat het mogelijk is dat, omwille van de bijzondere aard van de verontreiniging, er op een grond een dermate specifieke bodemverontreiniging wordt vastgesteld waarvoor (nog) geen bodemsaneringsnorm werd vastgesteld door de Vlaamse Regering, dan wel dat het in bepaalde situaties niet gepast zou zijn om te toetsen aan de bodemsaneringsnormen zoals opgenomen in bijlage III bij het VLAREBO-besluit.

"Als de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst, geldt de ernstige bodemverontreiniging bij nieuwe bodemverontreiniging als drempel om over te gaan tot bodemsanering.

Het is immers mogelijk dat er op een grond een dermate specifieke bodemverontreiniging wordt vastgesteld dat er (nog) geen bodemsaneringsnorm werd vastgesteld door de Vlaamse Regering voor deze verontreinigende stoffen.

Het kan tevens voorkomen dat een nieuwe bodemverontreiniging wordt aangetroffen die niet zomaar kan getoetst worden aan de bodemsaneringsnormen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan zware metalenverontreinigingen die in de bodem van overstromingsgebieden worden aangetroffen of gebieden die onderhevig zijn aan getijdewerking. Hier zou het niet gepast zijn om telkenmale het overstroomde gebied te toetsen aan de bodemsaneringsnormen en bij overschrijding ervan over te gaan tot bodemsanering."

Onder de bijzondere aard van de bodemverontreiniging kan evenzeer worden verstaan het stofgedrag, de persistente en/of de toxische eigenschappen van de verontreinigingsstoffen of de wetenschappelijke kennis over een bepaalde stof waaronder ook bv. de ontwikkelde meettechnieken.

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. In eerste instantie wordt een voorstel van bodemsaneringsnormen afgeleid door een team van experts van VITO. Dit voorstel wordt voorgelegd aan een begeleidingscomité met vertegenwoordigers van OVAM, wetenschappelijke experts, bodemsaneringsdeskundigen met kennis van de beschouwde chemische stoffen, vertegenwoordigers van sectororganisaties, vertegenwoordigers van andere overheden,

Eventueel is er reeds een bijdrage geweest vanuit dit begeleidingscomité met betrekking tot stofspectifieke informatie. Het voorstel van bodemsaneringsnormen is minstens humaan toxicologisch onderbouwd. Indien mogelijk en/of relevant wordt ook voorzien in een ecotoxicologische onderbouwing of aftoetsing. Randvoorwaarden van de chemische analysemethode kunnen leiden tot het verhogen van de voorgestelde bodemsaneringsnormen. Ook in dit stadium is er overleg met het begeleidingscomité om zo tot een – eventueel reeds geïntegreerd – voorstel van bodemsaneringsnormen of toetsingswaarden te komen.

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'. Bij het vaststellen van de methodologie voor het opstellen van bodemsaneringsnormen is uitgegaan van enkele belangrijke uitgangspunten:

1. de bodemsaneringsnormen hebben tot doel een meer dan gemiddelde bescherming te bieden, wat zich vertaalt heeft in onder meer volgende keuzes:
 - blootstellingsparameters bevinden zich aan de veilige kant: gekozen waarden voor bijvoorbeeld inhalatie, groenteconsumptie, bodem- en stofingestie komen overeen met de hogere percentielen in beschikbare distributies (P90 en hoger);
 - kinderen worden als een aparte groep beschouwd bij de berekeningen voor niet-carcinogene eindpunten;
2. voor niet-carcinogene eindpunten (met drempel) wordt bij de norm ook rekening gehouden met de gemiddelde achtergrondblootstelling via voeding, drinkwater en lucht; deze waarden worden bijgeteld bij de lokale blootstelling;
3. voor carcinogene eindpunten zonder drempel wordt een extra levenslang kankerrisico van 1 op 100.000 levenslang blootgestelde personen gehanteerd.

De bodemsaneringsnormen voor het vaste deel van de bodem houden rekening

met de functie van de bodem en met de bodemkenmerken. In VLAREBO zijn 5 bestemmingstypes opgenomen (natuur, landbouw, wonen, recreatie, industrie).

Met uitzondering van het bestemmingstype natuur, heeft elk van deze bestemmingstypes in S-Risk een vertaling gekregen naar één of twee gebruiksscenario's. De bodemkenmerken worden meegenomen via eventuele relaties van de bodemsaneringsnorm met organisch materiaal, kleigehalte en/of pH. Dit gebeurt alleen indien de bodemeigenschappen een significante invloed hebben op de bodemsaneringsnorm of toetsingswaarden. Een gebruiksscenario staat voor het geheel van toepasselijke blootstellingswegen, in combinatie met parameterwaarden die de intensiteit van contact (vb.: tijdsduur, hoeveelheid bodemingestie) en de kenmerken (vb.: lichaamsgewicht, leeftijd) van de blootgestelde groepen (vb: peuters, kinderen, volwassenen) weergeven. De standaardscenario's per bestemmingstype en hun overeenkomstige blootstellingswegen, zoals ze gedefinieerd zijn voor normering, zijn opgenomen in de basisinformatie voor risico-evaluaties. Die standaardscenario's zijn generieke scenario's zijn die een breed bereik van bodemgebruiken omvatten. **Artikel 5**

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

Het nieuwe tweede lid strekt ertoe om op decretaal niveau te expliciteren dat de Vlaamse Regering de bevoegdheid heeft om in het kader van de grondverzetregeling 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 krijgt de Vlaamse Regering de bevoegdheid om richtinggevende toetsingswaarden aan te reiken voor het gebruik van bodemmaterialen die niet-genormeerde verontreinigende stoffen bevatten.

Het nieuwe vierde lid van artikel 138, §1, van het Bodemdecreet voorziet dat de vaststelling van de bindende en richtinggevende waarden voor het gebruik van bodemmaterialen gebeurt met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij zowel rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden als met socio-economische overwegingen. Ook wordt voorzien dat de achtergrondwaarden, zoals vastgesteld overeenkomstig de nieuwe bepaling in artikel 3, §3, van het Bodemdecreet de ondergrens voor het gebruik van bodemmaterialen bepalen. Voor de toelichting inzake de achtergrondwaarden wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp van decreet.

De doorvertaling van het ALARA-principe in artikel 138 van het Bodemdecreet sluit aan op de pragmatische benadering voor het beheer van bodemverontreiniging in Vlaanderen. Het zorgt ervoor dat de risico's van bodemverontreiniging worden beheerst 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 gebruikswaarden voor bodemmaterialen rekening wordt gehouden met de technische beperkingen van laboratoria, de maatschappelijke kostenefficiëntie, en met de achtergrondwaarden (zie daarvoor de toelichting bij artikel 3). De impact van deze elementen op de uitvoerbaarheid zijn op objectieve en feitelijke vaststellingen gebaseerd.

Artikel 6

In deze bepaling wordt aan de OVAM de mogelijkheid geboden om met het oog op het vaststellen van de achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit, vermeld in

het nieuwe artikel 3, §3, van het Bodemdecreet, ambtshalve over te gaan tot het nemen van monsters.

De achtergrondwaarden zijn waarden die feitelijk en objectief over het grondgebied van het Vlaamse Gewest worden vastgesteld. Hoewel voor de vaststelling ervan in zekere mate kan worden teruggevallen op reeds uitgevoerde bodemstalen, zal het in bepaalde gevallen ook noodzakelijk zijn om voor de bepaling van de achtergrondwaarden bijkomende bodemstalen te nemen en te onderzoeken.

Hoewel de achtergrondwaarden door de Vlaamse Regering worden vastgesteld, is het opportuun om aan de OVAM, die van rechtswege als bodemsaneringsdeskundige is erkend, de bevoegdheid te verlenen om ambtshalve bodemstalen en grondwaterstalen te nemen. De ambtshalve staalname door de OVAM gebeurt in het algemeen belang met oog op de vaststelling van achtergrondwaarden voor de bodemkwaliteit. In voorkomend geval kunnen de dwangmaatregelen, vermeld in artikel 171 van het Bodemdecreet, toegepast worden om te kunnen overgaan tot ambtshalve staalname.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw

Jo BROUNS