

ingediend op **627** (2025-2026) – Nr. 1
23 december 2025 (2025-2026)

Ontwerp van decreet

tot wijziging
van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006,
wat betreft de vaststelling van richtwaarden
voor bodemkwaliteit en waarden
voor het gebruik van bodemmaterialen

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Bijlage bij de memorie van toelichting: Wijziging bodemdecreet – Nulscenario. Berekening en evaluatie van maatschappelijke en milieukosten en -effecten bij het vastleggen van richtwaarden en waarden voor vrij gebruik	22
Voorontwerp van decreet van 20 juni 2025	35
Advies Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	39
Gezamenlijk advies van de Minaraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	41
Voorontwerp van decreet van 5 september 2025.....	48
Advies van de Raad van State	52
Ontwerp van decreet.....	81

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

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

Meer concreet betreft het de onderstaande wijzigingen:

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

I. ALGEMENE TOELICHTING**1. Situering**

Dit ontwerp van decreet kadert in het beleidsveld Omgeving.

Het geeft specifiek uitvoering aan de beleidsnota Omgeving 2024-2029, ingediend door minister van Omgeving en Landbouw Jo Brouns, waarin de ISE 'Bodem en Ondergrond' is opgenomen. Voor de SD2 'Bodemverontreiniging aanpakken' en SD3 'Optimaal benutte ondergrond' is onder meer het volgende in de beleidsnota opgenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-2025, nr. 138/1):

"OD2.1: Bodemverontreiniging aanpakken

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

Circulair landgebruik en een geïntegreerde bodemaanpak zijn cruciaal in de strategie. (...)

OD2.2: Verhoogde responsabilisering

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

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

OD2.3: Wendbare systematiek voor beoordeling van bodemverontreiniging

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

Het ontwerp van decreet kadert ook ruimer binnen het Vlaamse regeerakkoord 2024-2029 (*Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 31/1), dat erin 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 kostenbaten in afweging genomen."

2. Inhoud

2.1. Algemeen

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

2.1.1. Aanleiding voor het ontwerp van decreet

Het huidige artikel 3, §2, van het Bodemdecreet bepaalt dat het beleid inzake bodemsanering erop gericht is om zoveel mogelijk de richtwaarden voor bodemkwaliteit te realiseren. Deze richtwaarden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld en beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd.

De richtwaarden van artikel 3, §2, van het Bodemdecreet kwamen in het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering niet voor. Ze werden in het Bodemdecreet geïntroduceerd vanwege het aldaar versoepelde saneringsdoel: bodemsanering bij nieuwe bodemverontreiniging is niet langer gericht op het realiseren van de 'achtergrondwaarden', maar op het realiseren van de – op dat moment – nieuwe richtwaarden. Zo bepaalt artikel 10, §1, van het Bodemdecreet

dat bodemsanering bij nieuwe bodemverontreiniging erop gericht is de richtwaarden voor de bodemkwaliteit te realiseren. Als het wegens de kenmerken van de verontreiniging of van de verontreinigde gronden evenwel niet haalbaar is om die richtwaarden te bereiken met de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, moet de sanering minstens een betere bodemkwaliteit opleveren dan bepaald door de toepasselijke bodemsaneringsnormen (artikel 10, §2, eerste lid, van het Bodemdecreet). Artikel 10 van het Bodemdecreet zet dus het bereiken van de richtwaarden als terugsaneerwaarden voorop, evenwel zonder dit als absolute verplichting te stellen en weze het dat ook rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de aanpak.

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

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

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

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

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

¹ Zie bijvoorbeeld de standaardprocedure voor beschrijvend bodemonderzoek van 7 mei 2025, 23.

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

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

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

Vlaamse Regering worden vastgesteld met het oog op de beheersing van de verspreiding van bodemverontreiniging én de bevordering van het duurzame gebruik van bodemmaterialen.

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

In de eerste studie, uitgevoerd door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) in opdracht van de OVAM en gepubliceerd op 15 maart 2021, werden de antropogene achtergrondwaarden voor PFAS aan de hand van staalnames in de toplaag van de bodem op onverdachte locaties verspreid over Vlaanderen gemeten. Het ging hierbij over zones waar geen bij de OVAM gekende PFAS-verdachte bronnen aanwezig zijn of aanwezig waren in het verleden. De meetresultaten van deze studie geven aan dat het 90-percentiel van de geanalyseerde stalen een waarde van 1,5 microgram per kilogram droge stof ($\mu\text{g/kg ds}$) voor PFOS bedraagt. Deze waarde werd bevestigd in de tweede studie.

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

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

Uit de studie blijkt dat circa 51 procent van de jaarlijks in Vlaanderen uitgegraven bodem (circa 9,5 miljoen ton/jaar) een PFOS-concentratie hoger dan 0,5 $\mu\text{g/kg ds}$ vertoont. Indien het huidige Bodemdecreet en de uitvoeringsbesluiten niet zouden worden gewijzigd, zouden de implicaties van deze feitelijke vaststellingen disproportioneel en maatschappelijk onhoudbaar zijn. Volgens de studie leidt dit tot:

- jaarlijkse economische meerkosten van circa 775 miljoen euro voor de verwerking (reiniging en storten) van deze gronden: na twintig jaar loopt deze kostprijs op tot ruim 15 miljard euro. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid van het reinigen en storten van al deze gronden (bijvoorbeeld het beperkt aantal centra voor grondreiniging en stortplaatsen, alsook de aldaar aanwezige capaciteitsbeperkingen);
- een uitstoot van 60.000 tot 470.000 kilogram CO_2 -equivalenten gelijk aan 0,7 procent van de gehele jaarlijkse Vlaamse uitstoot;
- vrachtvervoer van 550 miljoen tonkilometer per jaar, of 1,7 procent van het vrachtvervoer in Vlaanderen;

- het storten van circa 3 miljoen ton aan bodemmaterialen per jaar, wat leidt tot het innemen van de resterende stortcapaciteit voor verontreinigde gronden in Vlaanderen binnen circa 4 jaar – indien de stortcapaciteit reeds is ingenomen door gronden met veel lagere concentraties afkomstig van grondverzet, kan dit de uitvoering van bodemsaneringen van hotspots met PFAS-verontreiniging, in het gedrang brengen;
- het door storten of reiniging verloren gaan van 6,4 miljoen ton waardevolle bodem per jaar door reiniging en storten.

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

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

2.1.2. *Wijzigingen van het Bodemdecreet*

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

- In het huidige Bodemdecreet is voorzien dat de Vlaamse Regering richtwaarden voor bodemkwaliteit kan vaststellen die beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Met voorliggend ontwerp van decreet wordt uitdrukkelijk in het Bodemdecreet opgenomen dat als het vanwege wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, de Vlaamse Regering richtwaarden kan vaststellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, te benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen (zie de toelichting bij artikel 2).
- In het Bodemdecreet wordt op decretaal niveau verduidelijkt dat de Vlaamse Regering, in de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen, de bevoegdheid heeft om waarden voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem, voor het gebruik van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en voor het gebruik van bodemmaterialen in een vormvast product vast te stellen. De waarden voor vrij gebruik van bodemmaterialen zijn steeds gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit (zie de toelichting bij artikel 4).
- In het Bodemdecreet wordt uitdrukkelijk opgenomen dat de OVAM ambtshalve kan overgaan tot het nemen van monsters met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit (zie de toelichting bij artikel 5).

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

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

2.2. Plan-milieueffectrapport (plan-MER)

Onderhavig ontwerp van 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 decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (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 een of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.² 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"³.

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

De voorziene decretale regeling bevat geenszins een voldoende gedetailleerd kader voor de uitvoering van een of meerdere projecten, en kan daarom niet worden 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 ontwerp van decreet stelt immers zelf geen normen of waarden vast, maar draagt die bevoegdheid, zoals ook al het geval is in het Bodemdecreet, aan de Vlaamse Regering op:

- artikel 2: met betrekking tot het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit;
- artikel 4: met betrekking tot het vaststellen van waarden voor het gebruik van bodemmateriële concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, voor het gebruik ervan voor bouwkundig bodemgebruik en voor het gebruik ervan in een vormvast product.

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

2.3. Standstillverplichting

Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, een standstillverplichting "die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder redelijke verantwoording".⁴

² 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Slechts als wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen daartoe nopen, kan de Vlaamse Regering dus een aanpassing van de richtwaarden doorvoeren. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de vaststelling van de richtwaarde voor bodemkwaliteit en de daarmee gelijkgestelde waarde voor vrij gebruik van bodemmateriële voor een welbepaalde verontreinigende stof op het voormelde multifunctionele kwaliteitsniveau zou leiden tot onevenredige milieukosten. Het gaat daarbij onder meer om een verhoogde uitstoot van CO₂-equivalenten en het verlies van waardevolle bodemstructuur, bodemtextuur en biodiversiteit. Verder zal het gegeven dat een grotere hoeveelheid bodemmateriële met lage concentraties niet kan worden hergebruikt onmiskenbaar aanleiding geven tot een tekort aan reinigings- en stortcapaciteit en mogelijk de bodemsanering van ernstige bodemverontreinigingen in het gedrang brengen of in ernstige mate vertragen. Wat de concrete afbakening en invulling van de begrippen 'wetenschappelijk-technische vaststellingen' en 'socio-economische overwegingen' betreft, kan worden verwezen naar de toelichting bij artikel 2 van deze memorie van toelichting. Uit deze toelichting blijkt dat aan deze begrippen een specifieke invulling moet worden gegeven. De Vlaamse Regering zal uiteraard rekening moeten houden met deze invulling wanneer zij uitvoering geeft aan de in artikel 2 ontworpen regeling. Slechts in die specifieke gevallen zal de Vlaamse Regering kunnen beslissen om aangepaste richtwaarden vast te stellen dan wanneer rekening zou worden gehouden met enkel het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. Door te preciseren dat de Vlaamse Regering, als het vanwege wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om dit kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, richtwaarden kan bepalen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, te benaderen, rekening houdend met diezelfde vaststellingen en overwegingen, wordt de praktische uitvoerbaarheid van het bodembeleid gewaarborgd en wordt dit beleid beschermd tegen een louter theoretische toepassing zonder effect op het terrein. Op die manier worden de verdere uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van het Bodemdecreet gewaarborgd.

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

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

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

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

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

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

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

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

In dat verband moet worden opgemerkt dat de decreetgever over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikt bij het bepalen van het beleid inzake de bescherming van het leefmilieu.⁶ Het omgevingsbeleid is een domein waarin het Grondwettelijk Hof formele wetgeving terughoudend toetst.⁷ Het behoort dan ook tot de principiële beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever om de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om het doel van een gezond leefmilieu verwezenlijken.⁸

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

Zo bijvoorbeeld werd begin 2025 het gehalte aan PFOS op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige gebruiksbeperking moet worden opgelegd, modelmatig bepaald op 0,5 µg/kg ds, met toepassing van het S-riskmodel (VITO-studie 'Herziening normering PFOS gebaseerd op

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

⁷ Meeusen B., Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, Kluwer, 2024, 177.

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

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

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

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

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

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

Daarnaast hebben richtwaarden voor bodemkwaliteit die geen rekening (kunnen) houden met wetenschappelijk-technische vaststellingen en socio-economische

overwegingen, ook een grote CO₂-uitstoot in het kader van het grondverzet tot gevolg. Deze uitstoot is gerelateerd aan de afvoer van gronden naar een reinigingscentrum, het energieverbruik in het reinigingscentrum, het transport van gereinigde gronden naar een nieuwe bestemming, het transport van de restfractie naar een stortplaats, het transport van niet-reinigbare gronden naar een sportplaats en het transport van herbruikbare gronden naar hun bestemming. Uit de wetenschappelijke studie van Arcadis blijkt dat dit in een totale uitstoot resulteert van circa 50.000 tot 430.000 ton CO₂-equivalenten per jaar, voor PFOS-houdende gronden alleen. Arcadis schat dat de afvoer en reiniging van PFOS-houdende gronden een aandeel van 0,7 procent vertegenwoordigt van de totale Vlaamse CO₂-uitstoot. Rekening houdend met alle andere verontreinigende stoffen, ligt dat aandeel in totaal nog hoger.

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

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

3. Totstandkomingsprocedure

Eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering heeft het voorontwerp van decreet op 20 juni 2025 principieel goedgekeurd, en de Vlaamse minister van Omgeving ermee gelast het advies van de strategische adviesraden Minaraad, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in te winnen.

Advies van de strategische adviesraden

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

De Minaraad en de SERV hebben op 14 juli 2025 een gezamenlijk briefadvies gegeven bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, §1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem en het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, wat betreft de vaststelling van richtwaarden, achtergrondwaarden en toetsingswaarden.

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

Tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering

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

Advies Raad van State, afdeling Wetgeving

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

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

- De formulering van artikel 2, met betrekking tot de wijziging van artikel 3, §2, van het Bodemdecreet, werd aangepast teneinde de draagwijdte ervan te verduidelijken. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om richtwaarden vast te stellen die weliswaar nog steeds in de eerste plaats rekening houden met het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd, maar als het vanwege wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om voormeld kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, heeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om richtwaarden vast te stellen die het voormelde kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, te benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen.
- De wijziging van artikel 3, §3, van het Bodemdecreet met betrekking tot de achtergrondwaarden, zoals oorspronkelijk eveneens opgenomen in artikel 2 van het voorontwerp van decreet, werd geschrapt. De opmerkingen van de adviesraden die op deze bepaling betrekking hebben, verliezen daarom hun relevantie.
- De wijziging van artikel 19 van het Bodemdecreet met betrekking tot de bevoegdheid van de OVAM om richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen, zoals oorspronkelijk opgenomen in artikel 4 van het voorontwerp van decreet, werd geschrapt. In randnummer 7.2 van zijn advies geeft de Raad van State aan dat de delegatie van richtinggevende toetsingswaarden die (toch) niet bindend zouden zijn, geen zin heeft. Het gaat inderdaad ook louter om richtinggevende toetsingswaarden die op basis van de beschikbare wetenschappelijke en milieutechnische inzichten beschikbaar worden gesteld. De handreiking van dergelijke richtinggevende toetsingswaarden doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de erkende bodemsaneringsdeskundige om in het kader van een bodemonderzoek en sanering te oordelen of de voormelde richtinggevende waarden kunnen worden gebruikt, dan wel dat hij gelet op de specifieke eigenheden van het concrete geval of eventuele nieuwe wetenschappelijke of milieutechnische inzichten andere toetsingswaarden afleidt en voorstelt in het bodemonderzoek of het bodemsaneringsproject.
- De wijziging van artikel 138 van het Bodemdecreet met betrekking tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om richtinggevende toetsingswaarden aan te reiken, zoals oorspronkelijk opgenomen in artikel 5 van het voorontwerp van decreet, werd geschrapt. Hier geldt dezelfde opmerking als voor de richtinggevende toetsingswaarden voor bodemonderzoek en bodemsanering.
De verduidelijking dat de Vlaamse Regering in de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen waarden kan vaststellen voor het gebruik van bodemmaterialen die concentraties van verontreinigde stoffen bevatten als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product, werd wel behouden (in het nieuwe artikel 4 van het ontwerp van decreet). In tegenstelling tot in het oorspronkelijke voorstel, wordt hierbij evenwel verduidelijkt dat de waarden vrij gebruik als waarden voor het gebruik van bodemmaterialen, gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit zijn.
- De invoeging van een nieuw artikel 158bis, zoals oorspronkelijk voorzien in artikel 6 van het voorontwerp van decreet en waarmee in het Bodemdecreet wordt opgenomen dat de OVAM bodemonsters kan nemen, blijft behouden (in het nieuwe artikel 5 van het ontwerp van decreet). In tegenstelling tot in het

oorspronkelijke voorstel, wordt hierbij evenwel verduidelijkt dat deze monstername gebeurt met het oog op het vaststellen van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, en niet langer met het oog op de vaststelling van achtergrondwaarden. Zoals hiervoor aangegeven, werd de wijziging van artikel 3, §3, van het Bodemdecreet met betrekking tot de achtergrondwaarden immers geschrapt.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

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

Artikel 2

Zoals hoger aangegeven, spelen de richtwaarden voor bodemkwaliteit ook een sleutelrol buiten het saneringsdoel zoals vervat in artikel 9 van het Bodemdecreet: in het beschrijvend bodemonderzoek bepalen ze de afperking van de verontreiniging (tot aan de richtwaarde) en, via de uitvoeringsreglementering in het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering (besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 1996) (VLAREBO), fungeren ze als waarden voor het vrij gebruik van uitgegraven bodemmaterialen.

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

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

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

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

Met het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet wordt zodoende meer aansluiting bij het ALARA-principe ('As Low As Reasonably Achievable', i.e. zo laag als

redelijkerwijze haalbaar) gezocht. 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 beste beschikbare technieken (BBT) of 'Best Available Techniques' (BAT), 'Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs' (BATNEEC) of het Duitse begrip 'Stand der Technik'.

Het ALARA-principe wordt in artikel 2 van het ontwerp van decreet doorvertaald op een wijze die aan de Vlaamse Regering toestaat om, als het vanwege wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om het multifunctionele kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, de Vlaamse Regering richtwaarden te bepalen die dit kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, te benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen. Die uitvoerbaarheid omvat enerzijds wetenschappelijk-technische vaststellingen, en anderzijds socio-economische overwegingen. De doorvertaling van het ALARA-principe in artikel 3, §2, van het Bodemdecreet biedt zodoende een benadering die het beheer van bodemverontreiniging in Vlaanderen mogelijk moet houden, in het licht van de doelstellingen van het Bodemdecreet. Het zorgt ervoor dat de risico's van bodemverontreiniging worden beheerst en geminimaliseerd tot het laagst mogelijke en uitvoerbare niveau, en dus rekening houdend met de praktische en technische mogelijkheden van een bepaalde keuze. Deze uitvoerbaarheid houdt bijvoorbeeld in dat er bij het afleiden van richtwaarden rekening wordt gehouden met de technische beperkingen van laboratoria of technische beperkingen van de ontwikkelde bodemsaneringstechnieken, maatschappelijke kostenefficiëntie en met de antropogene achtergrondwaarden.

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

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

- Het voorgaande doet immers geen afbreuk aan de grenzen waarbinnen de Vlaamse Regering haar normerende bevoegdheid kan uitoefenen. Artikel 3, §2, van het Bodemdecreet verleent geen vrijbrief om richtwaarden vast te stellen die te soepel zijn of zodanig dicht aanleunen bij de bodemsaneringsnorm dat zij in de praktijk daarmee samenvallen. Vooreerst moet, op grond van die bepaling, primair worden uitgegaan van het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder beperkingen; een richtwaarde die daarvan onevenredig afwijkt door aan wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen gewicht toe te kennen dat niet meer in verhouding staat tot het bewaren van de uitvoerbaarheid van de bodemsanering en het grondverzet, is in strijd met artikel 3, §2, en overschrijdt de grenzen van de delegatie. Voorts blijft de primaire saneringsdoelstelling bij nieuwe bodemverontreiniging erin bestaan de richtwaarde te realiseren (vergelijk met artikel 10, van het Bodemdecreet), hetgeen impliceert dat de richtwaarde zich noodzakelijk tussen de streefwaarde en de bodemsaneringsnorm bevindt, zoals ook uitdrukkelijk bevestigd in de basisinformatie voor risico-evaluatie. Een andere invulling zou het nuttig effect van artikel 10 van het Bodemdecreet ontnemen en daarmee onverenigbaar zijn.
- De invoering van het nieuwe artikel 3, §2, van het Bodemdecreet, dat de Vlaamse Regering toelaat om als het vanwege wetenschappelijk-technische vaststellingen of socio-economische overwegingen niet haalbaar is om primordiale

kwaliteitsniveau volledig te waarborgen, richtwaarden vast te stellen die het multifunctionele kwaliteitsniveau zoveel als redelijkerwijze mogelijk is, te benaderen, rekening houdend met voormelde vaststellingen en overwegingen, impliceert vanzelfsprekend een versterkte motiveringsplicht. Wanneer de Vlaamse Regering op grond van deze nieuwe bepaling richtwaarden vaststelt, vereisen de beginselen van behoorlijk bestuur dat zij in de motivering van haar besluit expliciet en onderbouwd aangeeft waarom zij ten opzichte van de richtwaarde die toelaat dat de bodem al haar functies kan vervullen, een aanpassing heeft doorgevoerd. Het komt haar daarbij toe om inzichtelijk te maken in welke mate zij rekening heeft gehouden met de drie in de bepaling vervatte elementen – primordiaal de multifunctionele bodemkwaliteit, en ondergeschikt de technisch-wetenschappelijke vaststellingen of socio-economische overwegingen – en hoe de hiërarchie en verhouding tussen deze elementen werden ingevuld. Dit laat rechterlijke en parlementaire controle van de vastgestelde richtwaarden toe.

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

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

Artikel 3

Met voorliggende bepaling wordt omwille van de rechtszekerheid in de tekst van het decreet zelf, meer bepaald in artikel 9, §4, van het Bodemdecreet, expliciet vermeld dat bij vaststelling van nieuwe bodemverontreiniging met verontreinigende stoffen waarvoor de Vlaamse Regering geen bodemsaneringsnormen heeft vastgesteld, het saneringscriterium van artikel 19, §1 en §2, van het Bodemdecreet van toepassing is, zoals reeds voorzien was in de toelichtende memorie bij de opname van artikel 9, §4, in het Bodemdecreet⁹.

⁹ Toelichting bij het voorstel van decreet van de heren Paul Wille, Bart Martens, Erik Matthijs, Mark Demesmaeker, Jos Bex en Patrick Lachaert betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *Parl.St* VI.Parl. 2005-06, nr 867/1, 19.

Artikel 4

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

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

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

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

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

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

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

De richtwaarden voor bodemkwaliteit drukken immers primordiaal de bij bodemsanering gewenste, multifunctionele bodemkwaliteit uit – waarbij evenwel, onderschikt, ook rekening kan worden gehouden met technisch-wetenschappelijke vaststellingen en socio-economische overwegingen. Alhoewel de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële niet in het Bodemdecreet of het VLAREBO-besluit gedefinieerd worden, kan, gelet op de toepassing ervan, worden gesteld dat deze waarden bepalen wanneer bodemmateriële in beginsel overal zonder

verdere voorwaarden mogen worden hergebruikt. Omdat zowel de richtwaarden voor bodemkwaliteit als de waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële hetzelfde beschermingsniveau beogen en in beginsel bestemmingsonafhankelijk zijn, spreekt het voor zich om beide waarden gelijk te stellen. Door de gelijkstelling van richtwaarden en waarden voor vrij gebruik van bodemmateriële ontstaat één coherent beschermingsniveau met duidelijke rechtszekerheid voor bodemsanering en hergebruik van bodemmateriële.

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

Artikel 5

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

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

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

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

Brussel, 19 december 2025.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING:

Wijziging bodemdecreet – Nulscenario.

Berekening en evaluatie van maatschappelijke en milieukosten en -effecten
bij het vastleggen van richtwaarden en waarden voor vrij gebruik

Wijziging bodemdecreet - Nulscenario

**Berekening en evaluatie van maatschappelijke en
milieukosten en -effecten bij het vastleggen van
richtwaarden en waarden voor vrij gebruik**

Uitwerking voor PFOS

1 december 2025

Inhoud

1	INLEIDING	25
2	GEGEVENS EN UITGANGSPUNTEN	26
3	ECONOMISCHE KOSTEN	28
4	MILIEUKOSTEN	31
4.1	Klimaat	31
4.2	Vrachtverkeer	31
4.3	Stortcapaciteit	31
4.4	Bodemkwaliteit en biodiversiteit	32
5	BESLUIT	34

1 Inleiding

In het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, wordt opgenomen dat de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit en van de waarden voor het gebruik van bodemmaterialen rekening kan houden met de **wetenschappelijk-technische vaststellingen en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid)**. Zowel de richtwaarden als de waarden voor het gebruik van bodemmaterialen worden door de Vlaamse Regering vastgelegd in het VLAREBO.

De **richtwaarden** zijn het gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd. In de regeling van VLAREBO zijn de richtwaarden (cf. bijlage II VLAREBO) in praktijk gelijk aan de waarden voor het **vrij gebruik** van bodemmaterialen (cf. bijlage V VLAREBO).

Dit betekent dat gronden die voldoen aan de waarde voor vrij gebruik van bodemmaterialen momenteel ook de waarden zijn die de **multifunctionaliteit** van de bodem waarborgen. Voor sommige (opkomende) verontreinigende stoffen blijkt dat de concentratie waarbij een bodem al zijn functies kan vervullen, **lager dan of gelijk kan zijn aan de antropogene achtergrondwaarden**. Indien de waarde vrij gebruik en richtwaarde gelijk worden gesteld aan deze concentratie voor multifunctioneel gebruik, zonder rekening te houden met zowel wetenschappelijk-technische mogelijkheden en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid), betekent dit dat een grote hoeveelheid bodemmaterialen, niet in aanmerking komt voor vrij gebruik.

In voorliggende nota wordt een inschatting gemaakt van de economische en milieukosten indien in het bodemdecreet **niet** wordt opgenomen dat voor het vaststellen van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit en van de waarden voor het vrij gebruik van bodemmaterialen rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid) (= nulsce­nario).

Deze berekening wordt specifiek uitgevoerd voor PFOS, gezien voor deze component reeds via modelmatige berekeningen (S-Risk) bepaald werd dat de waarde waarin de bodem al zijn functies kan vervullen 0,5 µg/kg ds zou bedragen ([VITO-nota "Herziening normering PFOS gebaseerd op FLUOREX gegevens" \(2025\) \(link\)](#)). Indien de waarde voor vrij gebruik van bodemmaterialen hieraan wordt gelijkgesteld, **zou dit betekenen dat bodemmaterialen met concentraties aan PFOS hoger dan 0,5 µg/kg ds niet vrij kunnen worden gebruikt**. Merk op dat 0,5 µg/kg ds de rapportagegrens is voor PFOS in bodem conform CMA/3/D. Voor deze component is ook voldoende informatie voorhanden om een inschatting te maken.

2 Gegevens en uitgangspunten

Als uitgangspunt wordt een inschatting gemaakt van het aandeel van de gronden in Vlaanderen met concentraties aan PFAS hoger dan 0,5 µg/kg ds.

Deze inschatting werd gemaakt op basis van verschillende bronnen:

- dataset met 14 712 analyseresultaten, afkomstig van Grondbank uit periode 2021-2024,
- data uit een steekproef van 20 technische verslagen (955 PFOS-analyses) uit het beleidsdomein MOW (najaar 2024)
- de studies uitgevoerd in kader van het bepalen van de antropogene achtergrondwaarden aan PFOS in de bodem (2021¹ en 2024²)

De gebruikte bronnen geven aan dat in ca. 51% van de stalen een concentratie aan PFOS hoger dan 0,5 µg/kg ds aanwezig is. (Tabel 2-1).

Tabel 2-1: overzicht gegevens voor het inschatten van het aandeel gronden met PFOS-gehalten hoger dan 0,5 µg/kg ds

	PFOS <=0,5 µg/kg ds	PFOS> 0,5 µg/kg ds
Data Grondbank vzw ^{3,4}	55%	45%
Steekproef 20 technische verslagen i.k.v. grondverzet iov beleidsdomein MOW ⁴	47%	53%
Bepaling achtergrondwaarden - data VITO ¹	42%	58%
Bepaling achtergrondwaarden - data Arcadis ²	45%	55%
Bepaling achtergrondwaarden gecombineerde data VITO en Arcadis	44%	56%
Gemiddelde	49%	51%

Voor het berekenen van de kosten werd verder gebruik gemaakt van de gegevens in Tabel 2-2.

Tabel 2-2: overzicht gebruikte gegevens voor de berekeningen

gegevens - aannames	waarde	eenheid	bron	opmerking
jaarlijkse hoeveelheid grondverzet	11.000.000	m³/jaar	data grondbank betreffende de afgeleverde grondverzetstoelatingen in de periode 1/1/2018- 8/7/2025	/
jaarlijkse hoeveelheid grondverzet	18.700.000	ton/jaar		
massadichtheid	1.700	kg/m³	/	Gemiddelde massadichtheid van de grond
transportkost	0,1	euro/ton km	Cfr. MKBA ⁴	/
reinigingskost als fijne fractie <15%	85	euro/ton	Cfr. MKBA ⁴	bij max 15% fijne fractie
te storten fractie na reiniging	15	%		bij max 15% fijne fractie
kost per extra % fijne fractie (euro/ton grond)	2	euro/extra % fijne fractie	Cfr. MKBA ⁴	/
reinigingskost bij fijne fractie 25%	105	euro/ton	/	bij 25 % fijne fractie
te storten fractie na reiniging	25	%	/	bij 25 % fijne fractie
storkost	145	euro/per ton	Prijzen obv recente grondverzetsprojecten (informatie beschikbaar bij Arcadis)	

¹ Afleiden van streefwaarden voor perfluorverbindingen en enkele andere "emerging contaminants". Deel 2. Afleiden streefwaarden voor perfluorverbindingen (OVAM, VITO, 2021)

² Streefwaarden PFAS in grond en grondwater (OVAM, Arcadis, Witteveen+Bos, 2024)

³ Afleiden van streefwaarden voor perfluorverbindingen en enkele andere "emerging contaminants". Deel 2. Afleiden streefwaarden voor perfluorverbindingen (OVAM, VITO, 2021)

⁴ Streefwaarden PFAS in grond en grondwater (OVAM, Arcadis, Witteveen+Bos, 2024)

⁵ Dataset ontvangen van grondbank met 14.712 analyseresultaten voor PFAS in de bodem afkomstig uit technisch verslagen uit de periode 2021 tem oktober 2024

⁶ Verkennende maatschappelijke kosten baten analyse, aanpak en beheer van PFAS in bodem en grondwater in Vlaanderen (OVAM, Universiteit Antwerpen, Arcadis, 2025)

kost afvoer bouwkundig bodemgebruik of vormvast product	35	euro/per ton	aanname	Prijs kan schommelen, afhankelijk van de vraag
afstand reinigingscentrum	40	km	Cfr. MKBA ⁴	inschatting
afstand stortplaats	70	km	Cfr. MKBA ⁴	inschatting
afstand hergebruik bouwkundig bodemgebruik of vormvast product	20	km	Cfr. MKBA ⁴	inschatting
emissies reinigingscentrum best case	4,43	kg CO2-eq/ton grond	Cfr. MKBA ⁴	Dalla Vechia, Daniele, Rosas, Belen en Verhoest, Chrystelle. 2023. Life cycle assessment report, soil washing process. 2023.
emissies reinigingscentrum worst case	96,62	kg CO2-eq/ton grond		
volume vrachtwagen	32	ton/vrachtwagen	inschatting	15-25 m ² grond per vrachtwagen
capaciteit stortplaatsen voor bodemmaterialen	12.983.491	ton	obv inventarisatie MOW dd. 2025 ⁵	
aandeel niet-reinigbaar - te storten	23	%	aanname	omwille van te hoge concentratie of teveel fijne fractie
aandeel te reinigen met fijne fractie <15%	22	%	aanname	/
aandeel te reinigen met fijne fractie 25%	22	%	aanname	/
aandeel hergebruik binnen de KWZ	16	%	op basis van data grondbank (periode 1/1/2018- 8/7/2025): 33% hergebruik binnen de werf	Gebruik binnen werf is niet gelijk aan gebruik binnen KWZ - inschatting: 50% van de grond binnen de werf wordt gebruikt binnen de KWZ
aandeel gebruik als bouwkundig bodemgebruik/vormvast product	16	%	op basis van data grondbank (periode 1/1/2018- 8/7/2025) 16% van gronden wordt gebruikt als bouwkundig bodemgebruik of vormvast product	/
aandeel gebruik na studie ontvangende grond	1	%	aanname	motivatie: zeer zelden gebruikt obv beschikbare gegevens
CO2 uitstoot transport	0.108	kg CO2-eq/ton km	https://co2emissiefactoren.nl	Gemiddelde uitstoot per ton km voor > 20 ton vrachtwagen (well to wheel)

⁵ Nota "potentiële afzetlocaties uitgegraven bodem"- status 1/1/2024 – nota dd. 12/4/2025

3 Economische kosten

Om de economische kosten te kunnen inschatten indien de waarde vrij gebruik (WVG) en richtwaarde voor PFOS gelijkgesteld worden aan 0,5 µg/kg ds, wordt uitgegaan van de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid grondverzet en wordt vervolgens nagegaan welke mogelijkheden en kosten er gelinkt zijn aan het aandeel aan gronden met gehalten PFOS boven 0,5 µg/kg ds.

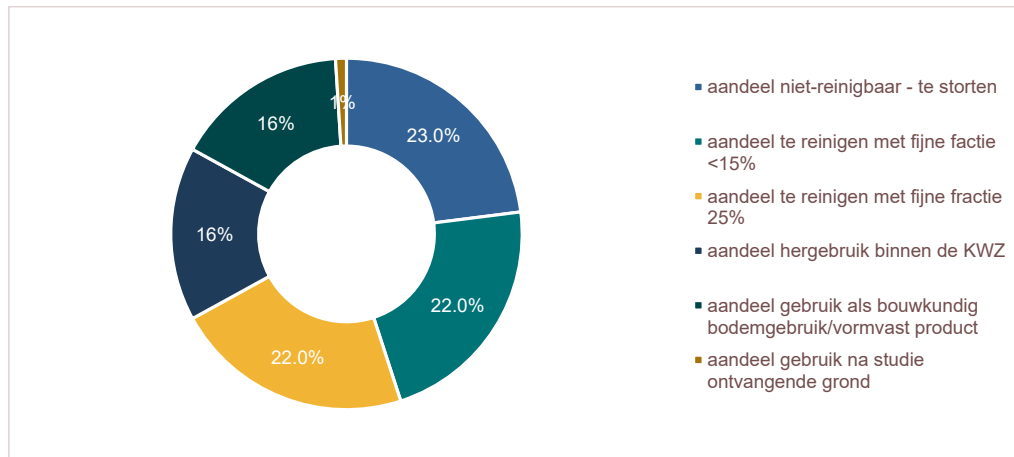
Een overzicht van de ingeschatte kosten is opgenomen in Tabel 4-1.

Uit de grondverzetstoelatings die Grondbank VZW de afgelopen jaren heeft afgeleverd, kan afgeleid worden dat er jaarlijks gemiddeld ca. 11.000.000 m³ grond wordt verzet in Vlaanderen. Op basis van de beschikbare datasets (zie §2) is in gemiddeld 51% van deze gronden PFOS aanwezig in concentraties hoger dan 0,5 µg/kg ds. Voor deze gronden (gemiddeld ca 5.610.000 m³/jaar of 9,5 miljoen ton/jaar) zijn er verschillende mogelijkheden:

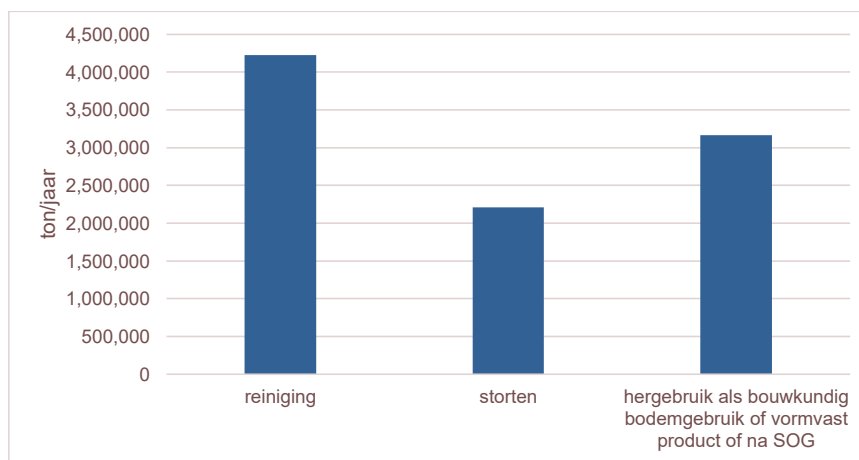
- De grond kan worden gebruikt als bodem binnen de kadastrale werkzone (KWZ), in een bouwkundige toepassing of vormvast product, indien dit geen aanleiding geeft tot bijkomende risico's. Mits studie ontvangende grond is ook gebruik als bodem mogelijk.
- De grond kan fysico-chemisch worden gereinigd. Hierbij wordt de grond gescheiden in grove en fijne fracties. PFOS zal zich voornamelijk hechten aan de fijne fractie. Deze restfractie moet worden gestort. De concentratie aan PFOS zal na reiniging lager zijn in de grove fractie (zand), die kan opnieuw worden gebruikt. De reinigbaarheid van de grond is afhankelijk van:
 - De concentratie aan PFOS – indien de concentratie te hoog is, zullen ook in de grove fractie nog restanten van PFOS aanwezig zijn, waardoor dit niet kan hergebruikt worden.
 - Het aandeel fijne fractie. Indien het gaat om gronden met een hoog gehalte aan fijne partikels (klei- en leemgronden, 30-40% fijne fractie) kan de grond niet gereinigd worden.
- Niet-reinigbare gronden dienen te worden afgevoerd naar een stortplaats.

Het aandeel grond dat in aanmerking komt voor elk van deze mogelijkheden is ingeschat in Tabel 2-2 en weergegeven in Figuur 3-1. Hierbij is rekening gehouden met:

- Het feit dat gebruik binnen de kadastrale werkzone (KWZ) enkel mogelijk is indien er effectief grond nodig is om een ontgraving opnieuw aan te vullen. I.k.v bouwwerken of bij aanleg van nieuwe infrastructuur kan deze vraag er niet of zeer beperkt zijn.
- Er in Vlaanderen in het algemeen een grondoverschot is, hierdoor zal de vraag naar bouwkundig bodemgebruik of grond voor gebruik in een vormvast product niet voldoende groot zijn om alle gronden die niet in aanmerking komen voor gebruik als bodem op te vangen.
- De studie ontvangende grond (SOG) in praktijk zelden tot nooit gebruikt wordt, ook niet voor andere componenten.



Figuur 3-1: inschatting verdeling gebruiksmogelijkheden PFOS-houdende gronden

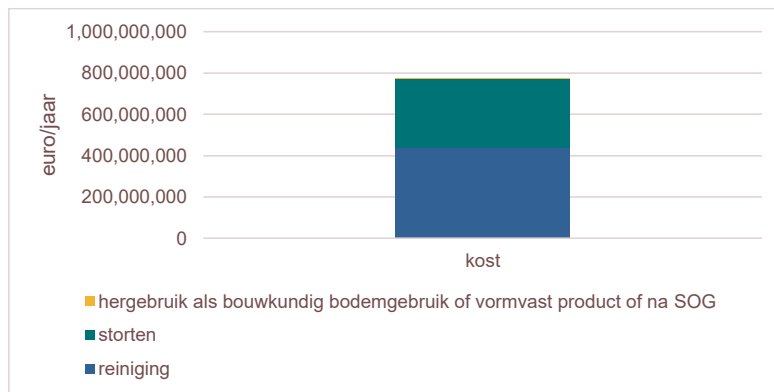


Figuur 3-2: inschatting hoeveelheid grond per jaar per gebruiksmogelijkheid

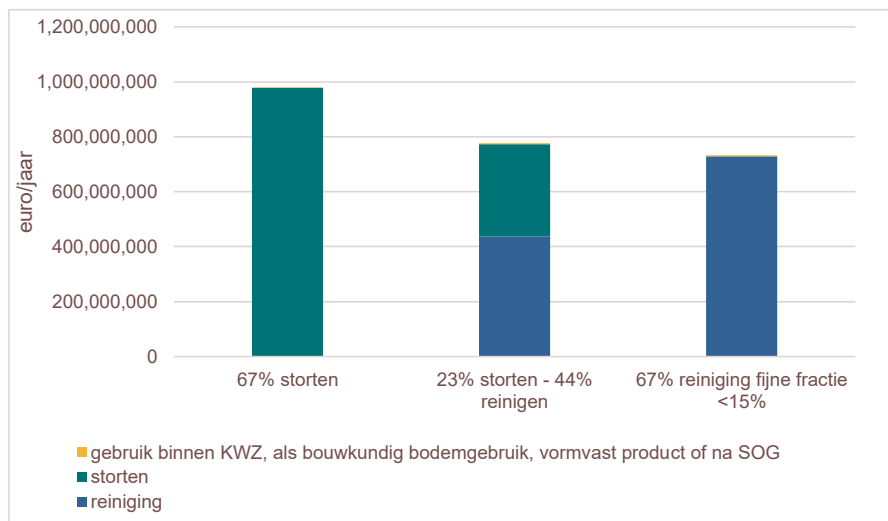
Dit leidt tot de volgende kosten uitgaande van het vrijkomen van gemiddeld 9,5 miljoen ton grond/jaar met PFOS boven 0,5 µg/kg ds:

- Het reinigen van PFOS-houdende gronden leidt tot een kost van ca. **440 miljoen euro per jaar**.
- Het storten van PFOS-houdende gronden leidt tot een kost van ca. **335 miljoen euro per jaar**.
- Dit is een gezamenlijke jaarlijkse kost van ca. **775 miljoen euro per jaar**

Na 20 jaar loopt deze kost op tot ruim **15 miljard euro**.



Figuur 3-3: kostprijs (euro/jaar) i.f.v. reiniging, storten of hergebruik



Figuur 3-4: verandering in kostprijs indien de uitgangspunten over het volume te storten en te reinigen gronden wordt aangepast.

Figuur 3-4 toont aan dat in geval de verhouding van tonnage dat gereinigd wordt versus tonnage dat gestort wordt, anders zou zijn, dan nog wordt een grootteorde aan kost voor de behandeling van het aandeel aan gronden met PFAS boven 0,5 µg/k ds ingeschat tussen 730 miljoen en 980 miljoen euro/jaar.

4 Milieukosten

Om de milieukosten te kunnen inschatten indien de WVG en richtwaarde gelijkgesteld worden aan 0,5 µg/kg ds wordt uitgegaan van de gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid grondverzet en wordt vervolgens nagegaan welke milieukosten er gelinkt zijn aan het aandeel aan gronden met gehalten PFOS boven 0,5 µg/kg ds.

Een overzicht van de berekende milieukosten is opgenomen in Tabel 4-1.

Voor het inschatten van milieukosten wordt gekeken naar de uitstoot van CO₂-equivalenten, de hoeveelheid vrachtverkeer, de hoeveelheid grond die niet kan hergebruikt worden (circulaire benadering) en wordt afgevoerd naar stortplaatsen en het verloren gaan van waardevolle bodemstructuur, textuur en biodiversiteit.

4.1 Klimaat

De CO₂ uitstoot van PFOS-houdende gronden is gerelateerd aan:

- Afvoer van gronden naar een reinigingscentrum
- Energieverbruik in het reinigingscentrum
- Transport van de gereinigde gronden naar een nieuwe bestemming
- Transport van de restfractie naar een stortplaats
- Transport van niet-reinigbare gronden naar een stortplaats
- Transport van herbruikbare gronden naar hun bestemming

Dit resulteert in een totale uitstoot van variërend van **ca. 60.000 tot 470.000 ton CO₂-equivalenten per jaar**. Deze brede range is te verklaren door de variatie in de cijfers voor de CO₂-uitstoot gerelateerd aan grondreiniging. Dit is sterk afhankelijk van de oorsprong van de gebruikte elektriciteit, de efficiëntie van de installatie en het type proces, alsook van welke deelstappen worden meegerekend. Zo komt bij het proces waswater vrij, dat eveneens dient te worden gereinigd met actief koolfilters. De productie en eventuele regeneratie van deze filters gaat ook gepaard met een significante CO₂-uitstoot.

In 2023 bedroeg de totale uitstoot van alle activiteiten in Vlaanderen 65.4 Mton CO₂-eq⁶. De afvoer en reiniging van PFOS-houdende gronden zouden in dit geval een bijdrage tot **0,7%** hebben in de totale uitstoot.

4.2 Vrachtverkeer

Het vrachtverkeer voor het transport van PFOS-houdende gronden zou goed zijn voor **550 miljoen ton km/jaar**. In 2017 werd in totaal 45 miljard tonkm aan vrachtverkeer afgelegd⁷, de tonkm gelinkt aan PFOS-houdende gronden bedragen ca. 1.2% hiervan.

4.3 Stortcapaciteit

Op basis van de beschikbare gegevens en aannames in % verdeling (zie Figuur 3-1) komt een deel van de gronden met PFOS hoger dan 0,5 µg/kg ds niet meer in aanmerking voor reiniging – deze gronden moeten worden gestort – wat niet bijdraagt tot een duurzaam en circulair grondverzet. Het gaat om:

- De niet-reinigbare gronden – ca. 2.200.000 ton/jaar
- De restfractie na reiniging – ca. 850.000 ton/jaar.

Samen betekent dit dat **3.000.000 ton** aan bodemmateriële jaarlijks zou moeten worden gestort. De resterende stortcapaciteit in de beschikbare categorie 1 en 2 stortplaatsen voor uitgegraven gronden in Vlaanderen bedraagt momenteel ca. 13 miljoen ton. Dit betekent dat de **volledige capaciteit binnen ca. 4 jaar ingenomen** zou worden door PFOS-houdende bodemmateriële afkomstig uit het grondverzet.

Merk op dat ook andere grondstromen gebruik moeten maken van deze capaciteit zoals bijvoorbeeld asbesthoudende gronden of niet-reinigbare gronden afkomstig van bodemsaneringswerken. Op basis van de MKBA studie kan gesteld

⁶ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/milieu-en-natuur/broeikasgasemissies>

⁷ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/mobiliteit/vrachtwagens-tonkilometer>

worden dat specifiek voor PFOS-houdende gronden afkomstig van bodemsaneringswerken er globaal gezien hogere PFOS-concentraties aanwezig zullen zijn die een groter risico kunnen vormen dan gronden afkomstig van grondverzettswerken. In de MKBA studie werd geschat dat voor ca. 17.000 percelen een sanering kan nodig zijn. Indien we aannemen dat er twee percelen betrokken zijn per site, en we veronderstellen een risicogebaseerde aanpak waarbij enkel de gronden met de hoogste concentraties worden afgegraven, is er voor de aanpak van deze hotspots de komende jaren een stortcapaciteit van naar schatting 925.000 ton nodig. (Tabel 4-1).

Tabel 4-1: inschatting te reinigen en te storten gronden voor de sanering van hotspots met PFAS-verontreiniging (indicatieve gemiddelde volumes obv MKBA studie)

	Volume (m³)	Tonnage (ton)	Gemiddelde concentratie PFAS (µg/kg ds)
Sanering- Reinigen – per site	484	285	55
Sanering - rechtstreeks storten – per site	161	95	457
Saneren - restfractie na reiniging – per site	24	14	
Saneren - totaal te storten	185	109	
Saneren - aantal sites	8500	8500	
totale stortcapaciteit nodig voor sanering kernzones hotspots	1.573.775	925.750	

Indien de stortcapaciteit reeds is ingenomen door gronden met veel lagere concentraties afkomstig van grondverzet, kan de **uitvoering van deze saneringen in het gedrang komen**. Het is dus van belang dat er voldoende stortcapaciteit vrijgehouden wordt voor de restfractie na reiniging van gronden afkomstig van saneringswerken.

4.4 Bodemkwaliteit en biodiversiteit

Er dient te worden opgemerkt dat ook bij het reinigingsproces een groot deel van de bodemkwaliteit verloren gaat. De herbruikbare fractie bestaat uit schraal zand, de originele bodemstructuur, textuur en biodiversiteit is hierbij verloren gegaan. De totale hoeveelheid **waardevolle bodem die in het reinigingsproces en door het storten verloren gaat bedraagt 6.400.000 ton/jaar**, uitgaande van de aannames in Tabel 2-2.

De bodem herbergt een groot deel van de biodiversiteit en genetische diversiteit op aarde. De bodem levert onze maatschappij essentiële diensten zoals voedselproductie, levering van grondstoffen zoals vezels en hout gebruikt in toepassingen zoals textiel, meubels en medicijnen, en als energiebron. Bodems zuiveren vervuild grondwater. De bodem kan water vasthouden, waardoor we minder wateroverlast ervaren en er genoeg water beschikbaar is als we dat nodig hebben. Een goede bodemkwaliteit beperkt erosie, waardoor we overlast en schade door modder in straten en woningen vermijden. Het vormen van een gezonde bodem is een proces dat tot duizenden jaren duurt. Het is een grondstof die **niet eenvoudig regenereerbaar en niet onbepaald beschikbaar** is en waar bijgevolg zorgvuldig mee moet worden omgegaan. Het op grote schaal reinigen of storten van bodems kan bovenstaande functies aantasten, er moet daarom gestreefd worden om bodems die worden uitgegraven waar mogelijk opnieuw te gebruiken.

Het hanteren van 0,5 µg/kg ds als richtwaarde en vrij gebruik voor PFOS leidt na 20 jaar tot een gestort volume van **61 miljoen ton grond** en een totaal volume grond waarvan kwaliteit is verloren gegaan (storten + reinigen) van **128 miljoen ton**.

Tabel 4-2: overzicht berekende effecten

kost/effect	reinigig		storten		gebruik binnen KWZ, als bouwkundig bodengebruik als vormvast product, na SOG		totaal	
	hoeveelheid	eenheid	hoeveelheid	eenheid	hoeveelheid	eenheid	hoeveelheid	eenheid
jaarlijkse hoeveelheid af te voeren grond	2.484.533	m³/jaar	1.298.733	m³/jaar	1.863.400	m³/jaar	5.646.667	m³/jaar
	4.223.707	ton/jaar	2.207.847	ton/jaar	3.167.780	ton/jaar	9.599.333	ton/jaar
hoeveel extra vrachtwagens	131.991	vrachtwagens/jaar	68.995	vrachtwagens/jaar	98.993	vrachtwagens/jaar	299.979	vrachtwagens/jaar
aantal ton km naar reinigingscentrum	168.948.267	ton km/jaar	/	/	/	/	168.948.267	ton km/jaar
aantal ton km naar stortplaats	59.131.893	ton km/jaar	154.549.267	ton km/jaar	/	/	213.681.160	ton km/jaar
aantal ton km transport naar nieuwe toepassing	135.158.613	ton km/jaar	/	/	32.637.733	ton km/jaar	167.796.347	ton km/jaar
totaal extra ton km	363.238.773	ton km/jaar	154.549.267	ton km/jaar	32.637.733	ton km/jaar	550.425.773	ton km/jaar
transportkost	36.323.877	euro/jaar	15.454.927	euro/jaar	3.263.773	euro/jaar	51.778.804	euro/jaar
reinigingskost (incl. storkost)	401.252.133	euro/jaar	/	/	/	/	401.252.133	euro/jaar
storkost	/	/	320.137.767	euro/jaar	/	/	320.137.767	euro/jaar
kost afvoer als bouwkundig bodengebruik/vormvast product	/	/	/	/	17.739.568	euro/jaar	17.739.568	euro/jaar
totaal kost reinigig + transport + storten	437.576.011	euro/jaar	335.592.693	euro/jaar	3.263.773	euro/jaar	776.432.477	euro/jaar
CO ₂ uitstoot transport	39.230	ton CO ₂ -eq/jaar	16.691	ton CO ₂ -eq/jaar	3.525	ton CO ₂ -eq/jaar	59.446	ton CO ₂ -eq/jaar
CO ₂ uitstoot reinigig - schatting 1	18.711	ton CO ₂ -eq/jaar	/	/	/	/	18.711	ton CO ₂ -eq/jaar
CO ₂ uitstoot reinigig - schatting 2	408.095	ton CO ₂ -eq/jaar	/	/	/	/	408.095	ton CO ₂ -eq/jaar
totaal CO ₂ uitstoot - schatting 1	57.941	ton CO ₂ -eq/jaar	16.691	ton CO ₂ -eq/jaar	3.525	ton CO ₂ -eq/jaar	78.157	ton CO ₂ -eq/jaar
totaal CO ₂ uitstoot - schatting 2	447.324	ton CO ₂ -eq/jaar	16.691	ton CO ₂ -eq/jaar	3.525	ton CO ₂ -eq/jaar	467.541	ton CO ₂ -eq/jaar
te storten volume - niet recycleerbare grond	844.741	ton/jaar	2.207.847	ton/jaar	0	ton/jaar	3.052.588	ton/jaar
gerecycleerde grond - te hergebruiken	3.378.965	ton/jaar	0	ton/jaar	3.167.780	ton/jaar	6.546.745	ton/jaar
aantal jaar tot capaciteit stortplaatsen bereikt, enkel met gronden afkomstig van grondverzet							4,3	jaar

5 Besluit

In voorliggende nota wordt een inschatting gemaakt van de economische en milieukosten indien in het bodemdecreet **niet** wordt opgenomen dat voor het vaststellen van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit en van de waarden voor het gebruik van bodemmateriële rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid) (= nulsceario). Deze berekening wordt specifiek uitgevoerd voor PFOS. Er werd ingeschat wat enkele van de maatschappelijke kosten zouden zijn als de richtwaarden en waarde vrij gebruik voor deze stof gelijk worden gesteld aan 0,5 µg/kg ds (de rapportagegrens).

Rekening houdende met de gegevens en uitgangspunten uit Tabel 2-1 en Tabel 2-2 zou dit leiden tot:

- Een jaarlijkse economische kost van 775 miljoen euro per jaar;
- Een uitstoot van 60.000 tot 470.000 kg CO₂-equivalenten, gelijk aan 0,7 % van de gehele jaarlijkse Vlaamse uitstoot;
- Vrachtvervoer van 550 miljoen tonkm per jaar, of 1,7% van het vrachtvervoer in Vlaanderen;
- Het storten van ca. 3 miljoen ton aan bodemmateriële per jaar, wat leidt tot het innemen van de resterende stortcapaciteit voor verontreinigde gronden binnen ca. 4 jaar. Ook brengt dit de sanering van hotspots met PFAS-verontreiniging, met hogere gehalten aan PFAS in het gedrang;
- Het door storten of reiniging verloren gaan van 6,4 miljoen ton waardevolle bodem per jaar door reiniging en storten.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 20 juni 2025



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

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 2 wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De richtwaarden, vermeld in het eerste lid, worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.”;

2° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Het beleid rond 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 om de achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit zo veel mogelijk te behouden.

De Vlaamse Regering stelt de achtergrondwaarden, vermeld in het eerste lid, vast. De achtergrondwaarden, vermeld in het eerste lid, beantwoorden aan de concentraties van natuurlijke achtergrondwaarden en antropogene achtergrondwaarden.”.

Art. 3. In artikel 9, §4, van hetzelfde decreet worden tussen de woorden “niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst” en de zinsnede “, geldt het saneringscriterium” de woorden “of als voor verontreinigende stoffen geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld” ingevoegd.

Art. 4. In artikel 19 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt paragraaf 3 opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

“§3. Om het saneringscriterium, vermeld in paragraaf 1 en 2, te beoordelen, kan de OVAM richtinggevende toetsingswaarden vaststellen voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld, of voor bodemverontreiniging die door haar bijzondere aard niet aan de bodemsaneringsnormen kan worden getoetst.

De richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het eerste lid, geven invulling aan het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren, vermeld in artikel 2, 5°, b). De richtinggevende toetsingswaarden worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.”.

Art. 5. Aan artikel 138, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 maart 2014 en 8 december 2017, worden een tweede tot en met een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“In de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële, vermeld in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering bindende waarden vaststellen voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

Bij gebrek aan dergelijke bindende waarden voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van welbepaalde verontreinigende stoffen bevatten, kan de Vlaamse Regering richtinggevende toetsingswaarden aanreiken.

De bindende waarden en richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het tweede en derde lid, worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen, en waarbij de bindende en richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het tweede en derde lid, niet lager zijn dan de achtergrondwaarden, vermeld in artikel 3, §3.”.

Art. 6. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 17 mei 2024, wordt een artikel 158bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 158bis. Met het oog op de vaststelling van de achtergrondwaarden, vermeld in artikel 3, §3, kan de OVAM ambtshalve overgaan tot het nemen van monsters.”.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

ADVIES VLAAMSE RAAD VOOR WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

De heer Jo BROUNS
Vlaams minister van Omgeving en Landbouw
Seven
Koning Albert-II laan 7
B-1210 Sint-Joost-ten-Node

contactpersoon

Gunter Naets
gnaets@serv.be

ons kenmerk

VlaamseRaadWVG_20250704_Bodemdecreet
toetsingswaarden_BR

Brussel

4 juli 2025

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

Mijnheer de minister

U vroeg de Vlaamse Raad WVG op 20 juni 2025 om advies over het bovengenoemde voorontwerp van decreet.

Omwille van de beperkte rechtstreekse impact van het voorontwerpdcreet op de organisaties en de professionals in zorg en ondersteuning, besliste de raad in consensus om hierover geen advies uit te brengen. De raad laat de advisering over de impact op de (volks)gezondheid in dit dossier over aan andere adviesraden en fora die over de nodige deskundigheid ter zake beschikken.

Hoogachtend



Gunter Naets
secretaris



Hilde De Nutte
voorzitter

GEZAMENLIJK ADVIES VAN DE MINARAAD
EN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Gezamenlijk briefadvies

Voorontwerp decreet tot wijziging Bodemdecreet en ontwerpbesluit intrekking handelingskader

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

Besluit van de Vlaamse Regering tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-enz.

Datum van goedkeuring	Minaraad: 10/07/2025 SERV: 14/07/2025
Volgnummer	2025 017
Coördinator + e-mailadres	Ine Baetens, ine.baetens@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Annick Lamote, alamote@serv.be Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Bezoekersadres Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Dhr. Jo Brouns

Vlaams minister van Omgeving en
Landbouw
Seven – 7^{de} verdieping
Koning Albert II laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Uw bericht van

20 juni 2025

Datum

10 juli 2025

Uw kenmerk

25-3002

Contact e-mail

jan.verheeke@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2025/0256

Contact telefoon

02/558.0136

Mijnheer de minister,

De SERV en de Minaraad ontvingen op 20 juni 2025 uw adviesaanvraag betreffende de volgende twee gerelateerde dossiers, met het verzoek om het advies binnen dertig dagen mee te delen:

- (1) “Bodemdecreet toetsingswaarden” – een ontwerp van decreet dat voorziet in een aantal aanpassingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006:
 - Bij de vaststelling van de richtwaarden voor de bodemkwaliteit en van de waarden voor het gebruik van bodemmateriële kunnen bodemsaneringsdeskundigen rekening houden met de wetenschappelijk - technische mogelijkheden en socio-economische overwegingen (uitvoerbaarheid).
 - Het begrip ‘streefwaarden voor bodemkwaliteit’¹ wordt vervangen door (natuurlijke en antropogene) ‘achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit’.
 - De Vlaamse Regering krijgt uitdrukkelijk de bevoegdheid om bindende waarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmateriële.
 - De OVAM krijgt de bevoegdheid om richtinggevende toetsingswaarden vast te stellen.
- (2) “Besluit intrekking handelingskader” – een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2023 tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium, voor PFAS-houdende bodem. Deze intrekking komt er mede als gevolg van een verslag van de auditeur van de Raad van State waarin die vraagt om het tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële nietig te verklaren. Verder stelt de auditeur dat het Bodemdecreet noch VLAREBO een code van goede praktijk bevatten die dient tot het bepalen van waarden.² Wat dat betreft dient het ontwerp Bodemdecreet om een hiaat te vullen voor het bepalen van normen en toetsingswaarden voor PFAS.

¹ Deze streefwaarden zullen door de Vlaamse Regering worden 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.

² Raad van State, Auditoraat. (2025, 15 januari). *Verslag artikel 12 van het algemeen procedurereglement* (A. 240.331/VII-42.242 & A. 240.705/VII-42.299). Randnummer 139.

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

Verzeker ‘Level playing field’

De raden vragen dat ingezet wordt op een ‘level playing field’ dat Europees tot stand komt. Relevante bestaande en aankomende regelgeving betreffen onder andere:

- PFOS, PFOA en PFHxS, zoals geregeld in de POP-verordening;
- PFOS in het oppervlaktewater, onder de Kaderrichtlijn Water;
- PFAS in drinkwater, zoals in de Drinkwaterrichtlijn;
- PFAS in grondwater, zoals in de Grondwaterrichtlijn.

Verzeker uniformiteit bij milieukwaliteitsnormen

Het voorstel tot wijziging aan het Bodemdecreet houdt in dat bij de vaststelling van richtwaarden, de uitvoerbaarheid ervan in acht zal worden genomen, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen (nieuw artikel 3, §2, Bodemdecreet). Hierdoor zullen deze richtwaarden (milieudoelstellingen) een ander karakter krijgen dan de doelstellingen voor andere milieucompartimenten (bv. de milieukwaliteitsnormen voor grondwaterkwaliteit, die in overeenstemming met bijlage V van de KRW dienen te worden opgemaakt). De raden geven aan dat het belangrijk is dat het waarom hiervan juridisch voldoende wordt geduid.

Ook vragen de raden meer duidelijkheid over hoe de socio-economische overwegingen ingevuld en afgewogen zullen worden.

Vermits de kans reëel is dat de in de bodem aanwezige PFAS oplost in water en aldus in het grondwater terecht kan komen, en via die route in het drinkwater en oppervlaktewater, dient de regelgeving voor bodemsanering afgestemd te worden op de wetgeving over de bescherming van water, rekening houdend met die potentiële uitloging. De raden wijzen erop dat het op te maken kader zal moeten voldoen aan de randvoorwaarden die volgen uit het achteruitgangverbod en de verbeterverplichting van de Kaderrichtlijn Water. Ze verwijzen naar de noodzaak tot grondige onderbouwing daarvan, zoals uiteengezet in hun advies over de *Blue Deal* nota³.

Garandeer een stabiel kader met geplande evaluatiemomenten

Een regelmatige evaluatie en bijstelling op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten en Europese ontwikkelingen is aangewezen. De raden wijzen op het gegeven dat een discussie gaande is tot wijziging van de Europese waterrichtlijnen. Zo zijn bijvoorbeeld de wetenschappelijke inzichten rond de risico's van TFA nog volop in evolutie⁴.

³ MINARAAD, SERV en SALV ([Advies 2025-013](#)), “Blue Deal Nota”, §16.

⁴ In geval de geharmoniseerde classificatie van TFA nog wijzigt, moet de toetsingswaarde bijgesteld worden. Hetzelfde geldt als de normen uit het wijzigingsvoorstel van de EC over de waterrichtlijnen van kracht worden.

De omzendbrief voorziet in een evaluatie binnen twee jaar na de bekendmaking.⁵ De raden vinden dat positief, maar vragen zich af of dit niet beter op een hoger niveau voorzien wordt, zoals in de evaluatieclausule voorzien in artikel 12 van ‘het tijdelijk handelingskader’.⁶

Zorg voor onderbouwde risicoanalyse

De raden wijzen erop reeds eerder uitvoerig te hebben geadviseerd over risicobeheer, de afwegingen tussen sociale, economische en milieukundige aspecten, principes zoals ALARA, en de toepassing van het voorzorgsbeginsel.⁷

Belangrijk hierbij is dat de diverse socio-economische (direct en indirecte) kosten en baten in kaart worden gebracht en dat er aandacht wordt besteed aan de kwestie van de aansprakelijkheid (en/of toewijzing van de kost voor sanering) wat betreft de gevolgen van de PFAS-verontreiniging.

Wat betreft het voornemen om producenten mee verantwoordelijk te maken voor het beheer van zeer zorgwekkende stoffen, adviseren de raden om in dit debat de vraagstukken mee op te nemen die werden aangehaald in het advies van 23 oktober 2023 over PFAS-productaansprakelijkheid⁸. Het uitgangspunt van het bodemsaneringsbeleid is volgens de Vlaamse regering immers preventie in combinatie met het principe dat de vervuiler betaalt.

Wat betreft de afweging van milieu- en gezondheidseffecten, is het nodig om gezondheidskosten in kaart te brengen. De raden vragen in dit kader een debat over wat maatschappelijk aanvaardbaar kan bevonden worden als risico en als kost, inclusief een deskundige inschatting en kwantificering van die aanvaardbare gezondheidskosten en de verduidelijking wie die aanvaarde gezondheidskosten zal dragen.

Binnen het tijdsbestek van deze adviesvraag bleek het niet mogelijk om de gevolgen van de nu voorgestelde wijzigingen aan het Bodemdecreet goed in te schatten – die zullen wellicht ook sterk afhangen van de concrete uitwerking. De raden nemen zich voor om deze discussie over risicobeheer verder te voeren. Een fundamenteel debat is aangewezen. De raden vragen om deze discussie ook mee te nemen in een evenwichtig samengestelde klankbordgroep zorgwekkende stoffen.

Zorg voor een duidelijke invulling van de normen, achtergrondwaarden en toetsingswaarden

Het is onvoldoende duidelijk wat de precieze implicaties zullen zijn van het vervangen van ‘streefwaarden voor bodemkwaliteit’⁹ door ‘**natuurlijke en antropogene achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit**’ in de doelstelling van het bodembeschermingsbeleid (Bodemdecreet Artikel 3, paragraaf 3). De exacte methodologie voor het bepalen van deze achtergrondwaarden blijft onduidelijk. De raden vragen om te verduidelijken wat de concrete impact is op de huidige streefwaarden zoals gedefinieerd in bijlage III van VLAREBO.

⁵ Vlaamse Regering. (2025). Omzendbrief Onderbouwing Toetsingswaarden PFAS grondverzet – mededeling (VR 2025 2006 MED.0250-1). Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, Jo Brouns.

⁶ Zie Minaraad en SERV ([Advies 2023-005](#)), briefadvies over het besluit tijdelijk handelingskader PFAS, pp. 2-3.

⁷ SERV en Minaraad ([Advies 2011-006](#)), advies over de nota “risicobeheer – omgaan met onzekerheden”.

⁸ Minaraad en SERV ([Advies 2023-038](#)), briefadvies over PFAS-productaansprakelijkheid, zie p. 2.

⁹ 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 raden wijzen er ook op dat de auditeur van de Raad van State oordeelde dat de Vlaamse Regering met het eerder voorgestelde en nu opgeheven tijdelijk handelingskader haar bevoegdheid te buiten ging¹⁰, omdat dit kader niet in lijn lag met het Bodemdecreet en dat het gebrek aan bodemsaneringsnormen voor PFAS niet voldoet aan artikel 9 van het Bodemdecreet¹¹.

De raden vragen aan de Vlaamse regering duidelijk maakt op welke manier dit voorstel een oplossing geeft aan de opmerkingen van Raad van State.

Ondersteun bodemsaneringsdeskundigen en andere actoren met hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Momenteel stelt de Vlaamse regering dat er nog te veel ontwikkelingen en nieuwe inzichten zijn, waardoor het voor de regering onmogelijk is om nu al bodemsaneringsnormen voor PFAS vast te leggen. Daarom blijft de Vlaamse regering zich beperken tot het vaststellen van **‘richtinggevende toetsingswaarden’**, waarbij de erkende bodemdeskundige de eindverantwoordelijkheid draagt om zelf te beoordelen wat de risico's zijn. De bodembeheersorganisaties, die het normenkader moeten goedkeuren, krijgen ook meer verantwoordelijkheid.

Omdat de gekozen piste kan leiden tot minder uniformiteit, vragen de raden om de bodemsaneringsdeskundigen, bodembeheersorganisaties en andere actoren te ondersteunen in hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden, onder andere door hen in te lichten, op te leiden, op te volgen en toezicht te voorzien.

Voorzie duidelijkheid tijdens elke fase

In haar reactie op het advies van de Raad van State, verwijst de Vlaamse Regering naar de op 20 juni 2025 bekendgemaakte omzendbrief betreffende de onderbouwing van toetsingswaarden voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële. De raden vragen aandacht voor duidelijkheid aangaande de geldende verplichtingen tijdens de elke fase en om te voorzien in voldoende tijd voor de sector om zich in regel te stellen. De raden vragen verder om een voldoende stabiel kader met zoveel mogelijk duidelijkheid voor ondernemingen. Hierbij moet er aandacht zijn voor de geldigheid van de reeds afgeleverde conformiteitsverklaringen, grondverzettoelatingen en bodembeheerrapporten.

Onderbouw beslissing inzake plan-MER-plicht

De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat de voorgestelde wijzigingen aan het Bodemdecreet niet als plan-MER-plichtig beschouwd moeten worden, omdat met deze decretale ingreep zelf geen normen worden vastgesteld. Het Bodemdecreet creëert met name enkel een rechtsgrond opdat de Vlaamse regering richtwaarden, achtergrondwaarden (zowel natuurlijke als antropogene) en toetsingswaarden zou vaststellen. De aldus op te maken besluiten kunnen mogelijk wél plan-MER-plichtig zijn, wat echter nog moet worden onderzocht. De raden vragen om dit zorgvuldig te onderzoeken en te onderbouwen of een plan-MER in dit verband aangewezen is.

¹⁰ Raad van State, Auditoraat. (2025, 15 januari). *Verslag artikel 12 van het algemeen procedurereglement* (A. 240.331/VII-42.242 & A. 240.705/VII-42.299), randnummer 164 en 172.

¹¹ Raad van State, Auditoraat. (2025, 15 januari). *Verslag artikel 12 van het algemeen procedurereglement* (A. 240.331/VII-42.242 & A. 240.705/VII-42.299), randnummer 171.

Zorg voor communicatie en transparantie

De normen in industrie- en recreatiegebied worden versoepeld en in woongebied is er enkel een verstrenging bij aanwezigheid van een moestuin of kippenren. Het is moeilijk te controleren en bij te houden wanneer er een kippenren of moestuin wordt aangelegd. De raden vragen hoe dit in de praktijk zal opgevolgd worden. Er moet in het bijzonder rekening gehouden worden met kwetsbare groepen zoals kinderen.

De raden vragen zich af op welke manier men de ondernemingen, lokale besturen en de burger, in het bijzonder kwetsbare groepen, op een transparante en actieve wijze zal informeren. Op dit moment circuleren er *online* verschillende richtlijnen. Een overzicht van de normering kan zorgen voor een snelle en correcte communicatie van de geïnteresseerde betrokkenen.

De raden herhalen het advies om in te zetten op een proactief communicatiebeleid naar burgers, waarin transparant en verstaanbaar wordt ingegaan op de reële risico's en bezorgdheden, aanbevelingen en alternatieven en waarbij het gevoerde beleid wordt geduid.¹² De raden vragen om duidelijk en herhaaldelijk te communiceren over op die locatie geldende gebruiksbeperkingen en in het bijzonder over degene die betrekking hebben op met kwetsbare groepen zoals kinderen. De raden vragen om daarbij zeker ook de gemeenten te ondersteunen, omdat zij dikwijls fungeren als eerste aanspreekpunt.

De grote hoeveelheid termen, zoals 'richtinggevende toetsingswaarden', 'achtergrondwaarden', 'streefwaarden', 'richtwaarden', 'grenswaarden', 'milieukwaliteitsnormen', 'bodemsaneringsnormen', kan zorgen voor verwarring. De raden vragen om een goede communicatie voor een beter begrip van de bodemsaneringsdeskundigen en andere betrokkenen.

Hoogachtend,

Valérie Vandenabeele
Voorzitter Minaraad

Stijn Gryp
voorzitter SERV

¹² MINARAAD en SERV ([Advies 2023-012](#)), over het Actieplan PFAS 2022-2024, §23.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 5 september 2025



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

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan paragraaf 2 wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De richtwaarden, vermeld in het eerste lid, worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.”;

2° paragraaf 3 wordt vervangen door wat volgt:

“§3. Het beleid rond 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 om de achtergrondwaarden voor bodemkwaliteit zo veel mogelijk te behouden.

De Vlaamse Regering stelt de achtergrondwaarden, vermeld in het eerste lid, vast. De achtergrondwaarden, vermeld in het eerste lid, beantwoorden aan de concentraties van natuurlijke achtergrondwaarden en antropogene achtergrondwaarden.”.

Art. 3. In artikel 9, §4, van hetzelfde decreet worden tussen de woorden “niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst” en de zinsnede “, geldt het saneringscriterium” de woorden “of als voor verontreinigende stoffen geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld” ingevoegd.

Art. 4. In artikel 19 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt paragraaf 3 opnieuw opgenomen in de volgende lezing:

“§3. Om het saneringscriterium, vermeld in paragraaf 1 en 2, te beoordelen, kan de OVAM richtinggevende toetsingswaarden vaststellen voor verontreinigende stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld, of voor bodemverontreiniging die door haar bijzondere aard niet aan de bodemsaneringsnormen kan worden getoetst.

De richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het eerste lid, geven invulling aan het element van de concentratie van de verontreinigingsfactoren, vermeld in artikel 2, 5°, b). De richtinggevende toetsingswaarden worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen.”.

Art. 5. Aan artikel 138, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 maart 2014 en 8 december 2017, worden een tweede tot en met een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“In de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriële, vermeld in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering bindende waarden vaststellen voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, als bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

Bij gebrek aan dergelijke bindende waarden voor het gebruik van bodemmateriële die concentraties van welbepaalde verontreinigende stoffen bevatten, kan de Vlaamse Regering richtinggevende toetsingswaarden aanreiken.

De bindende waarden en richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het tweede en derde lid, worden vastgesteld met inachtneming van de uitvoerbaarheid ervan, waarbij rekening kan worden gehouden met de wetenschappelijk-technische mogelijkheden en met socio-economische overwegingen, en waarbij de bindende en richtinggevende toetsingswaarden, vermeld in het tweede en derde lid, niet lager zijn dan de achtergrondwaarden, vermeld in artikel 3, §3.”.

Art. 6. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 17 mei 2024, wordt een artikel 158bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 158bis. Met het oog op de vaststelling van de achtergrondwaarden, vermeld in artikel 3, §3, kan de OVAM ambtshalve overgaan tot het nemen van monsters.”.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



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 bodemmateriaal⁹.

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 bodemmateriële (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 werkzone, voor niet-verdachte grond geldt deze uitzondering voor alle bodempartijen van minder dan 250 m², 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 vast 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’) – voortvloeien 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°, 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 aanneming 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 geleet 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 milieuregelgeving. 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 gehalten 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 verwijderen 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 allerminst 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 inacht nemen 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 bodemmateriële 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 verschafte 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 verstoren, 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 uitgehold 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 kwantificatielimiët (= 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 bodemmaterialen 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 bodemmateriële ook de bevoegdheid inhoudt om bindende waarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmateriële 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 bodemmateriële 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

machtingen, 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 bodemmateriële 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 schetst 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 bodemmateriële concentraties aan niet-genormeerde verontreinigde stoffen bevatten (o.a. art. 164, 2° VLAREBO-besluit). Meer bepaald mag het gebruik van de bodemmateriële concentraties 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 bodemmateriële (...) 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

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 3 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, gewijzigd bij het decreet van 28 maart 2014, wordt paragraaf 2 vervangen door wat volgt:

“§2. Het beleid inzake bodemsanering is erop gericht om zoveel mogelijk de richtwaarden voor bodemkwaliteit te realiseren.

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

Art. 3. In artikel 9, §4, van hetzelfde decreet worden tussen de woorden “niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst” en de zinsnede “, geldt het saneringscriterium” de woorden “of als voor verontreinigende stoffen geen bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld” ingevoegd.

Art. 4. Aan artikel 138, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 28 maart 2014 en 8 december 2017, worden een tweede en derde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

“In de nadere regeling van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmateriaal, vermeld in het eerste lid, kan de Vlaamse Regering waarden vaststellen voor het gebruik van bodemmateriaal die concentraties van verontreinigende stoffen bevatten als bodem, voor bouwkundig bodemgebruik en in een vormvast product.

De waarden voor vrij gebruik van bodemmateriaal zijn gelijk aan de richtwaarden voor bodemkwaliteit, vermeld in artikel 3, §2.”.

Art. 5. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 17 mei 2024, wordt een artikel 158bis ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 158bis. Met het oog op de vaststelling van de richtwaarden voor bodemkwaliteit, vermeld in artikel 3, §2, kan de OVAM ambtshalve overgaan tot het nemen van monsters.”.

Brussel, 19 december 2025.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS