
Gezamenlijk briefadvies

Besluit tijdelijk handelingskader PFAS

Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, §1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem

Datum van goedkeuring 6/02/2023

Datum goedkeuring SERV 6/02/2023

Volgnummer 2023 | 005

Coördinator + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be
Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II Laan 7
1210 St. Joost-ten-Node

Uw bericht van

21 december 2022

Datum

6 februari 2023

Uw kenmerk

ZD/TDB/Aanvraag Minaraad

Contact e-mail

francis.noyen@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2023/091

Contact telefoon

02 558 01 38

Mevrouw de minister,

Op 22 december 2022 ontvingen de Minaraad en de SERV uw adviesvraag over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS¹-houdende bodemmateriële en voor de invulling van het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, §1, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, voor PFAS-houdende bodem. De adviestermijn bedroeg 30 dagen. Vanwege de kerstvakantie werd uitstel aangevraagd en bekomen.

Het besluit dat voorligt, stelt een tijdelijk handelingskader vast voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële bij grondverzet (bijvoorbeeld bij het opmaken en beoordelen van technische verslagen en van aanvragen tot grondverzettoelating), en voor de beoordeling van het saneringscriterium “*duidelijke aanwijzing van ernstige bodemverontreiniging*” (artikel 19, § 1 van het Bodemdecreet) bij bodemonderzoeken (oriënterend, beschrijvend en verkennend) met vaststelling van een PFAS-verontreiniging.

Relevantie van de problematiek en van de maatregel

Het voortdurend vrijkomen van persistente organische verontreinigende stoffen, waaronder PFAS, in het milieu, is een punt van zorg. Deze stoffen komen op vele plaatsen voor², verplaatsen zich (en dit naar gebieden die ver van de bron kunnen liggen, tot over de nationale grenzen heen), blijven langdurig in het milieu aanwezig, bio-accumuleren via de voedselketen en leveren aldus risico's op voor de gezondheid van de mens en het milieu. De PFAS-verontreiniging heeft ook een impact voor de landbouw, veeteelt, jacht en visvangst. Derhalve zijn er maatregelen nodig om de gezondheid van de mens en het milieu tegen deze verontreinigende stoffen te beschermen.

De Minaraad en de SERV vinden de aandacht voor PFAS dan ook terecht en onderschrijven de urgentie van de PFAS-aanpak. De overheid moet inzetten op het zo veel mogelijk **voorkomen en beheersen van risico's voor mens en milieu**. Het gaat hier om een zo breed mogelijk verbod voor

¹ PFAS zijn perfluor- en polyfluoralkylverbindingen, een groep chemische verbindingen, die in de afgelopen 60 jaar op grote schaal zijn gebruikt in uiteenlopende producten. Van deze grote groep zijn PFOS en PFOA de meest bekende stoffen, maar vormen slechts een fractie van de vele soorten stoffen die inmiddels zijn aangetoond.

² Zie bv. Vlaamse Milieumaatschappij (2022), [Oriënterend onderzoek naar diffuse verspreiding van PFAS in het freatisch grondwater in Vlaanderen](#), pp. 23-26.

productie en toepassing hiervan in de EU, het terugdringen van emissies waar deze nog plaatsvinden en het verantwoord omgaan met de risico's van PFAS die reeds in het milieu aanwezig zijn. De Raden wijzen hierbij ook op het belang van een Europese aanpak.

De Raden appreciëren het alleszins dat er in verschillende Vlaamse studies reeds proactief **getoetst wordt aan de strengere EFSA-waarden**.

De Raden appreciëren het ook dat de Vlaamse Regering werk maakt van een normenkader om de PFAS-problematiek aan te pakken. In het bijzonder is het positief dat voorafgaand heel wat studiewerk werd verricht en kennis werd opgebouwd mede dankzij de **uitbouw van een expertisecentrum** en het overleg met stakeholders. Een normenkader voor bodemsanering en grondverzet biedt duidelijkheid aan de hele sector op lange termijn. Bovendien is het belangrijk dat de regeling, zoals aangekondigd, op gezette tijden geëvalueerd en desgevallend bijgesteld zal worden (zie verder). De Raden hebben nog volgende vragen, bemerkingen en suggesties bij het voorstel.

MER-ontheffing

De uitgevoerde rapportages en beoordelingen zijn aan actieve openbaarheid onderworpen. In het licht hiervan hebben de Raden er begrip voor dat een **MER-ontheffing** werd gevraagd, *“gelet op het reeds verricht wetenschappelijk onderzoek en de rapportages die daarover werden opgesteld”* en ook omdat de Vlaamse Regering snel tot een werkbaar kader wil komen (*“Ook vanuit andere beleidsdomeinen zoals het Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken werd aangegeven dat er dringend nood is aan een duidelijk en rechtszeker juridisch kader”*). De Raden adviseren dat er, bij iedere evaluatie en wijziging en met het oog op een toekomstige doorvertaling in VLAREBO, steeds de nodige aandacht zou worden geschonken aan het zorgvuldig in kaart brengen van de milieu- en gezondheidseffecten.

Codes van goede praktijk

Afdeling 3 van het ontwerpbesluit handelt over **de code van goede praktijk** voor kwaliteitstoetsen en de code van goede praktijk voor uitlogingstesten. Volgens het verslag aan de Vlaamse Regering wordt momenteel in een intensief overleg tussen de OVAM en VITO gewerkt aan deze codes van goede praktijk. Het is de bedoeling om deze codes van goede praktijk voor te leggen aan de minister zodra voorliggend besluit definitief is goedgekeurd. De Raden wijzen op het belang van op korte termijn goed uitgewerkte en onderbouwde codes van goede praktijk. Bij voorkeur worden dergelijke codes en handelingskaders op Europees niveau vastgesteld. Dit moet de monitoring, vergelijkbaarheid, toetsing, competitiviteit en handhaving ten goede komen. In tweede orde, wanneer deze codes worden opgemaakt op Vlaams niveau, moet dit gebeuren met inbreng van internationale expertise en doelgroepenoverleg.

Jaarlijkse evaluatie

Volgens art. 12. van het ontwerpbesluit moet de Vlaamse Regering het tijdelijk handelingskader **jaarlijks evalueren** en kan ingevolge artikel 13 het kader, zoals geregeld in dit besluit, wijzigen, onder meer op basis van deze evaluatie. De Raden menen dat de bepalingen nog veel vrijheidsgraden of onzekerheden bevat rond de evaluatie. Wie wordt bedoeld met *“alle partijen die betrokken zijn in het beleid rond de zeer zorgwekkende stoffen”*? In hoeverre kunnen externe experts hun inbreng doen? Wie is de trekker en welke procedures gelden er inzake input en

output? Hoe zorgt men ervoor dat de jaarlijkse evaluatie binnen een 12-maandelijke cyclus afgerond wordt? Naast wetenschappelijke inzichten zouden ook rechterlijke uitspraken als input moeten dienen. De Raden vragen om deze evaluatie verder te concretiseren, de openstaande bezorgdheden in dit advies mee te nemen in de evaluatie en dit rekening houdende met de aanbevelingen van EFSA, ECHA, EPA.

De Raden menen dat de toekomstige evaluaties van voorliggend besluit ook dienstig kunnen zijn voor de ontwikkeling van een beleid voor andere niet-genormeerde stoffen, van stoffen met een milieurisico, maar ook van het bodembeleid in de brede zin van het woord.

Modaliteiten

De Raden begrijpen dat rekening houdend met het voortschrijdend inzicht bij vrij gebruik in waterwingebieden en voor onderwatertoepassingen bijkomende voorwaarden gelden³. De Raden stellen vast dat bij **gebruik binnen de kadastrale werkzone** – waarbij de (licht) verontreinigde bodemmaterialen binnen de afgebakende zone blijft – specifieke voorwaarden worden vastgelegd (in artikel 3) en een site-specifieke beoordeling niet van toepassing is. Dit beperkt de beoordelingsvrijheid bij het hergebruik binnen de kadastrale werkzone. Het is de Raden niet duidelijk waarom er voor PFAS uitdrukkelijk wordt gekozen voor een risico gebaseerde aanpak van bodemsanering maar voor hergebruik binnen de kadastrale werkzone dit algemeen geldende principe wordt verlaten. Voor de gevallen waar een site-specifieke evaluatie overwogen wordt, dienen de nodige codes en handelingskaders uitgewerkt worden. Ook moet er over voldoende controle worden ingebouwd zodat de noemer van 'site-specifieke-evaluatie' op een correcte wijze zou worden gebruikt.

Een erkend bodemsaneringsdeskundige moet voor bodemmaterialen met concentraties boven de waarde vrij gebruik nagaan of deze binnen de kadastrale werkzone kunnen worden gebruikt. Hierbij wordt voornamelijk naar **uitloogwaarden** gekeken. Een risicobeoordeling lijkt niet voorzien. De vraag is of dit in welbepaalde gevallen niet gewenst is. Bij de sector leeft de vrees dat het hergebruik binnen de kadastrale werkzone van licht verontreinigde gronden zonder enige (blootstellings)risico's of negatieve impact op het *standstill*-beginsel veelal niet meer mogelijk zal zijn. Een verduidelijking kan worden opgenomen in de code van goede praktijk en ook het aanscherpen van de principes van het afbakenen van de kadastrale werkzone kunnen mee zorgen voor een robuust kader.

De Raden vragen zich af of het huidige handelingskader wel oplossing voorziet voor het **bemalingswater**. Naast het beperken van het netto bemalingsdebiet gaat de voorkeur uit naar retour/herinfiltratie van het bemalingswater⁴. De huidige Vlarem-richtlijnen laten dit echter niet toe. De vraag is dan ook om een oplossing te voorzien voor deze problematiek. Een site-specifieke benadering die rekening houdt met de lokale omstandigheden en met het *standstill*-principe is mogelijk een eerste stap.

³ Materialen die voldoen aan de waarden 'vrij gebruik' en die men wenst toe te passen onder water of in beschermingszones drinkwaterwingebieden, moeten onderworpen worden aan een kwaliteitstoets alvorens ze mogen toegepast worden. Op die manier wordt mogelijke verontreiniging van oppervlaktewater en drinkwater voorkomen.

⁴ VRANCKEN, K., De Cirkel Rond? Eindrapport van de opdrachthouder voor de aanpak van de PFAS-problematiek aangesteld door de Vlaamse Regering, 3.2.2.3 Lozing bemalingswater: *Retour/herinfiltratie van het bemalingswater; kwantitatief in het kader van droogteresistentie is dit een vanzelfsprekende optie, maar ook kwalitatief kan het terug in de ondergrond brengen van bemalingswater met PFAS in dezelfde watervoerende laag voorkeur genieten op verplaatsing naar een ander milieucompartiment.*

De Raden vragen dat de regelgeving in werking treedt met een voldoende lange **overgangstermijn** – dus een voldoende lange termijn tussen de regeringsbeslissing over deze regeling en het in voege treden van de nieuwe regelgeving. Deze termijn moet opstartende projecten de tijd gunnen om de nodige onderzoeken in te plannen, hun uitvoeringsplanning hierop af te stemmen en in te calculeren bij de budgettering.

Voor lopende projecten bepleiten de Raden een **overgangsregeling** opdat vermeden kan worden dat projecten stilvallen omwille van de bijkomende onderzoeksplichten die midden in een lopende uitvoeringsfase van kracht zouden worden.

Europees kader en de juridische interpretaties ervan

De Raden vinden net als de Vlaamse Regering een duidelijk en rechtszeker juridisch kader belangrijk. Daarom is het nodig dat het beleid blijvend oog heeft voor **het Europees kader en de juridische interpretaties ervan**. De Raden denken hierbij onder meer aan de geldende beschermings- en verbeteringsplichten die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water:

- De beschermingsverplichting houdt in dat achteruitgang van de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen moet worden voorkomen^{5,6}.
- De verbeteringsverplichting houdt in dat alle oppervlaktewaterlichamen in een goede toestand gebracht worden tegen 22 december 2027.^{7,8}

Op het Europese niveau verschaft men, voor problematische stoffen, meer concrete aanknopingspunten bij deze verplichtingen via de Drinkwaterrichtlijn⁹ en de Richtlijn Milieukwaliteitsnormen voor Waterbeleid¹⁰.

De KRW vraagt om een voorafgaande beoordeling van projecten, zodanig dat die niet in strijd komen met de doelstellingen van die richtlijn en haar dochterrichtlijnen^{11,12}. Het beleidsdoel moet dan ook zijn dat de Vlaamse regelgeving rond bodem en bodemverzet voldoende zekerheid biedt om aan de vereisten van de KRW te voldoen.

⁵ Zie KRW, art. 4.1., a), i), resp. art. 4.1., b), i).

⁶ Van een achteruitgang van de chemische toestand van een waterlichaam is sprake bij een overschrijding van de milieukwaliteitsnorm van een van de daarin aanwezige prioritairere stoffen, of – als die milieukwaliteitsnorm reeds is overschreden – bij een voorzienbare verhoging van de concentratie van die stof. Zie HvJEU 1 juli 2015 in zaak C-461/13 en HvJEU 28 mei 2020 in zaak C-535/18.

⁷ Zie KRW, art. 4.1., a), ii) en iii), resp. art. 4.1., b), ii), samen met de uitstelbaarheid van KRW, art. 4.4., c).

⁸ Niettegenstaande die termijn moet men er over waken dat deze eis van de richtlijn niet in gevaar gebracht wordt. Zie HvJEU 11 september 2012 in zaak C-43/10.

⁹ [RICHTLIJN 2020/2184](#) van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, zie bijlage III ('specificaties voor de analyse van parameters'), Deel B. De normen in die richtlijn liggen op 100 ng PFAS per liter voor de som van een lijst van 20 stoffen uit de PFAS-familie (en 500 ng PFAS per liter voor de som van alle PFAS).

¹⁰ [RICHTLIJN 2008/105/EG](#) van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid enz., zie bijlage 1, n° (35). Voor PFOS is op grond van de KRW een milieukwaliteitsnorm vastgesteld van 0,65 ng/l jaargemiddelde in oppervlaktewater.

¹¹ Op 5 mei 2022 heeft het Hof van Justitie EU (HvJEU) een arrest gewezen over de Kaderrichtlijn Water (KRW) ([ECLI:EU:C:2022:350](#)). Conclusie: er geldt een verplichting voor de lidstaten om goedkeuring te weigeren voor programma's of projecten die een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kunnen teweegbrengen. Dat geldt ook in geval van een (slechts) tijdelijke achteruitgang.

¹² Met het Weser-arrest (HvJEU 1 juli 2015 in zaak C-461/13) werd vastgesteld dat de goedkeuring voor een project geweigerd moet worden wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede chemische toestand van dat water in gevaar brengt.

Aansluitend hierbij merken de Raden op dat de verdere ontwikkeling van (Europese) normstelling – in de context van onder meer het waterbeleid en het voedselveiligheidsbeleid – nog onderwerp zijn van (wetenschappelijke) discussie, maar dat de tendens duidelijk is: **het wordt steeds strenger en er wordt gewerkt aan een groepsgewijze aanpak**.¹³ De Raden wijzen wat dit betreft ook op het voorstel van de Europese Commissie aangaande de herziening van de KRW, Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Milieukwaliteitsnormen¹⁴.

In die context benadrukken nog eens het belang van de urgente aanpak van de PFAS-problematiek. De Raden herhalen dan ook hun appreciatie voor het feit dat de Vlaamse Regering deze stap zet om te komen tot een normenkader om de PFAS-problematiek aan te pakken en drukken ook hun waardering uit voor het door OVAM en VITO aangeleverde voorbereidend werk.

Met hoogachting,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

Caroline Copers
Voorzitter SERV

¹³ Zie de voorstellen inzake [stedelijk afvalwater](#) en inzake [normstelling voor grond- en oppervlaktewater](#). De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid EFSA had in 2020 reeds een voorstel gepubliceerd dat een toelaatbare wekelijkse inname (TWI) van 4,4 ng/kg per week inhoudt voor de som van 4 PFAS (PFOS, PFOA, PFNA en PFHxS), of 0,63 ng/kg lg/d (TDI). Met enige doorrekening zou dit kunnen leiden tot een merkelijke verstrenging van de normstelling voor drinkwater. Zie ook <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-06/Advies%20drw%204-PFAS%20DEF%20beveiligd.pdf>.