



Advies

***Aanpassing VLAREBO***

Minaraad, 1 juni 2011 (nr. 2011|24)

SERV, 1 juni 2011

Contactpersoon Minaraad: Dirk Uyttendaele

Contactpersoon SERV: Annick Lamote

# Inhoud

1.	Inleiding .....	3
2.	Beschrijving .....	4
2.1	Situering van het ontwerp van besluit .....	4
2.2	Korte samenvatting van het ontwerpbesluit.....	5
2.3	Versoepeling van de kwaliteitsnormen voor opvulling .....	5
3.	Relevante krachtlijnen van het advies van augustus 2007 .....	6
4.	Beoordeling en aanbevelingen .....	6
4.1	Algemene opmerkingen .....	6
4.1.1	Opvolging van het advies van augustus 2007 .....	6
4.1.2	Ontbreken van een motivatie voor de versoepeling.....	7
4.1.3	Voor de deklaag gelden de huidige regels van het bodemverzet .....	7
4.1.4	Diepte van de deklaag .....	8

## KRACHTLIJNEN

Het ontwerp van besluit moet het mogelijk maken om groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten die vergund zijn volgens rubriek 60 van het Vlarem en gelegen zijn in bestemmingstype I, II en III, op te vullen met niet-verontreinigde uitgegraven bodem en bagger- en ruimingsspecie met een samenstelling tot 80% van de bodemsaneringsnormen voor bestemmingstype III. Dat is een versoepeling tegenover de huidige regeling die de opvulling in de bestemmingstypes I tot III enkel toelaat met materiaal met een samenstelling tot 80% van de bodemsaneringsnorm voor het overeenstemmende bestemmingstype.

Dit is een aanzienlijke versoepeling die echter niet gemotiveerd wordt. Het is niet duidelijk welke maatschappelijke behoeften hier in het geding zijn, wat de maatschappelijke kosten en baten zijn en ook het inzicht in de milieueffecten en de eventuele gezondheidseffecten ontbreekt. En er is ook geen zicht op de omvang van het probleem of de bijdrage van deze versoepeling aan de oplossing ervan.

De raden menen dat het dossier geen voldoende onderbouwing bevat om er alle aspecten van te beoordelen. Om milieuverontreiniging te voorkomen wijst de Ternota aan de leden van de Vlaamse Regering meteen naar de studie die per project moet uitgevoerd worden om de negatieve effecten op te vangen.

De raden vragen ook absolute duidelijkheid over de aanvulling van de deklaag zowel in VLAREBO als in VLAREM II. De raden gaan er vanuit dat met "toepassing van het standstillbeginsel" bedoeld wordt dat het gebruik van uitgegraven bodem als bodem zoals in VLAREBO art. 161 aan de orde is, maar dan gericht op de nabestemming van de deklaag.

Voor wat de deklaag zelf betreft, stellen de raden dat in landbouwgebied een dikte van 2 m de minimumvoorwaarde is zoals opgenomen in de Code van de goede praktijk voor heraanleg van ontginningen in functie van landbouw. De raden suggereren om, waar relevant, de minimumvoorwaarden voor de dikte van de deklaag, de bouwvoor, de eisen voor de manier van opvullen ... uit de code op te nemen in de vergunningen. In afwachting dat een studie ook duidelijkheid biedt voor aanvullingen in de bestemmingszones I en III, stellen de raden voor om de milieugerelateerde aspecten te baseren op de code in functie van landbouw.

## 1. Inleiding

De Minaraad en de SERV ontvingen de adviesvraag van Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur op 2 mei 2011. De termijn werd door de Vlaamse Regering vastgesteld op 30 dagen na ontvangst van het advies.

De bundel bestond uit:

- Het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
- De beslissingsfiche;
- De Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering;
- De Ternota aan de leden van de Vlaamse Regering;
- De Reguleringsimpactanalyse voor het wijzigingsbesluit rond het gebruik van uitgegraven bodem voor het opvullen van een vergunde groeve of graverij;
- Het advies van de Inspectie van Financiën van 19 april 2011.

Marc Van den Bosch  
Voorzitter Minaraad

Caroline Copers  
Voorzitter SERV

## 2. Beschrijving

### 2.1 Situering van het ontwerp van besluit

Uitgegraven bodem die concentraties van stoffen bevat die lager of gelijk zijn aan de “*Waarden voor vrij gebruik van uitgegraven bodem*” (VLAREBO, bijlage V) kan vrij als bodem worden gebruikt (VLAREBO, art.161,§1). Volgens art.161, §2 kan daarvan onder vijf voorwaarden afgeweken worden. De voorgestelde wijziging heeft effect op de 3° voorwaarde voor wat betreft groeven en graverijen, maar niet voor uitgegraven bodem. Ze vult de 4° voorwaarde aan en herformuleert ze.

De voorwaarden voor uitgegraven bodem in VLAREBO komt ook voor in VLAREM II, art. 5.60.2 zij het uitsluitend voor opvulling met niet-verontreinigde bodem. De formulering in VLAREM II is toegankelijker om de voorliggende adviesvraag te beschrijven:

*“Behalve voor de bovenste laag van 150 cm waarvoor met toepassing van het standstillbeginsel de actuele milieukwaliteit moet worden gerespecteerd, kan in de milieuvergunning van de waarden, vermeld in het tweede lid, afgeweken worden:*

*1° voor groeven, graverijen, uitgravingen of andere putten die conform hun nabestemming ingedeeld worden in bestemmingstype I, II en III<sup>1</sup>, tot maximaal 80 % van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het overeenkomstige bestemmingstype, vermeld in bijlage IV van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;*

*2° voor groeven, graverijen, uitgravingen of andere putten die conform hun nabestemming ingedeeld worden in bestemmingstype IV en V, tot maximaal de waarden voor bestemmingstype III, vermeld in bijlage IV van hetzelfde besluit.”*

De voorgestelde wijziging aan de regelgeving moet het mogelijk maken om groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten die vergund zijn volgens rubriek 60 van het Vlarem en gelegen zijn in bestemmingstype I, II en III, op te vullen met niet-verontreinigde uitgegraven bodem en baggeren ruimingsspecie met een samenstelling tot 80% van de bodemsaneringsnormen voor bestemmingstype III (zie bijlage IV van het VLAREBO). Aangezien deze voorwaarde nu al geldt voor groeven, enz. in bestemmingstype III, is dit een uitbreiding voor de groeven die op dit ogenblik gelegen zijn in bestemmingstypes I en II. Hiertoe worden de groeven gelegen in een bestemmingstype I of II volledig in bestemmingstype III ingedeeld. De uitzondering geldt niet voor groeven gelegen in een waterwingebied en beschermingszone type I, II en III<sup>2</sup>.

De bouwheer moet door middel van een studie, uitgevoerd door een bodemsaneringsdeskundige volgens een code van goede praktijk, het bewijs leveren dat het gebruik van uitgegraven bodem als bodem geen verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken, dat mogelijke blootstelling aan de verontreinigde stoffen geen extra risico oplevert en dat voor de bovenste laag van 150 cm het standstillbeginsel behouden blijft. In de studie worden de milieukeurmerken van de uitgegraven bodem geëvalueerd afhankelijk van de milieukeurmerken van de ontvangende grond.

---

<sup>1</sup> De bestemmingstypes I, II, III, IV en V die worden onderscheiden zijn per bestemmingstype opgesomd in VLAREBO, Bijlage IV, artikel 2.

<sup>2</sup> De begrenzing van een waterwingebied en de afbakening van de beschermingszones (type I, type II en type III) zijn opgenomen in respectievelijk art.19 en art.20 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 27 maart 1985 houdende nadere regelen oor de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones.

## 2.2 Korte samenvatting van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit bestaat uit 4 artikelen:

- Art.1 wijzigt art.161, §2,4° van het VLAREBO en voorziet, naast de bestaande afwijking voor de opvulling van groeven in bestemmingstype IV en V met grond tot maximaal de bodemsaneringsnormen voor bestemmingstype III, een tweede afwijking voor opvulling van groeven in bestemmingstype I, II en II met grond tot 80% van de bodemsaneringsnorm van het overeenstemmende bestemmingstype. Hiermee is deze afwijking in overeenstemming met Vlarem II.
- Door art. 2 wordt in bijlage IV van het VLAREBO een artikel 4/1 ingevoegd dat groeven die vroeger in bestemmingstype I en II lagen automatisch indeelt in bestemmingstype III, tenzij ze in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III liggen.
- Art.3 gaat over de datum van inwerkingtreding en art.4 belast de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid met de uitvoering.

## 2.3 Versoepeling van de kwaliteitsnormen voor opvulling

De raden stellen vast dat de normen voor de opvulling van groeven en graverijen tot onder de deklaag versoepelen voor de opvulling in de huidige bestemmingszones I en II<sup>3</sup>. Bijvoorbeeld voor zware metalen – Zn en Ni buiten beschouwing gelaten<sup>4</sup> - schommelt de versoepeling tussen 164 en 300%. Voor alle zware metalen is de gemiddelde versoepeling ongeveer 184%. De versoepeling kan bij wijze van voorbeeld voorgesteld worden via een grafiek voor het element chroom (versoepeling 185%). In de grafiek wordt de bodemsaneringsnorm (BSN)<sup>5</sup> voor chroom vergeleken met de normen voor opvulling zoals dat nu van toepassing is (Opvulnorm actueel besluit) en zoals dat na implementatie van het voorliggende besluit van toepassing zou zijn (Opvulnorm nieuw besluit).

In dit voorbeeld overschrijden de 'Opvulnormen nieuw besluit' de bodemsaneringsnormen in bestemmingstypes I en II. Dat geldt overigens voor alle parameters waarvoor de BSN voor de be-

---

<sup>3</sup> De bodemsaneringsnormen zijn voor alle parameters gelijk voor de bestemmingszones I en II.

<sup>4</sup> Voor zink waar de bodemsaneringsnorm voor bestemmingszones I, II en III dezelfde is, blijft de kwaliteitsnorm voor opvulling ongewijzigd. Voor nikkel verschillen de bodemsaneringsnormen tussen bestemmingszones I en II (93 mg/kg droge stof) enerzijds en bestemmingszone III (95 mg/kg droge stof) anderzijds amper en is de versoepeling minimaal.

<sup>5</sup> Bodemdecreet, Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, artikel 9:

§ 1 De Vlaamse Regering stelt bodemsaneringsnormen vast. Deze bodemsaneringsnormen 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.

§ 2 Als er duidelijke aanwijzingen zijn dat de bodemverontreiniging de bodemsaneringsnormen overschrijdt of dreigt te overschrijden, wordt onverwijld een beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd.

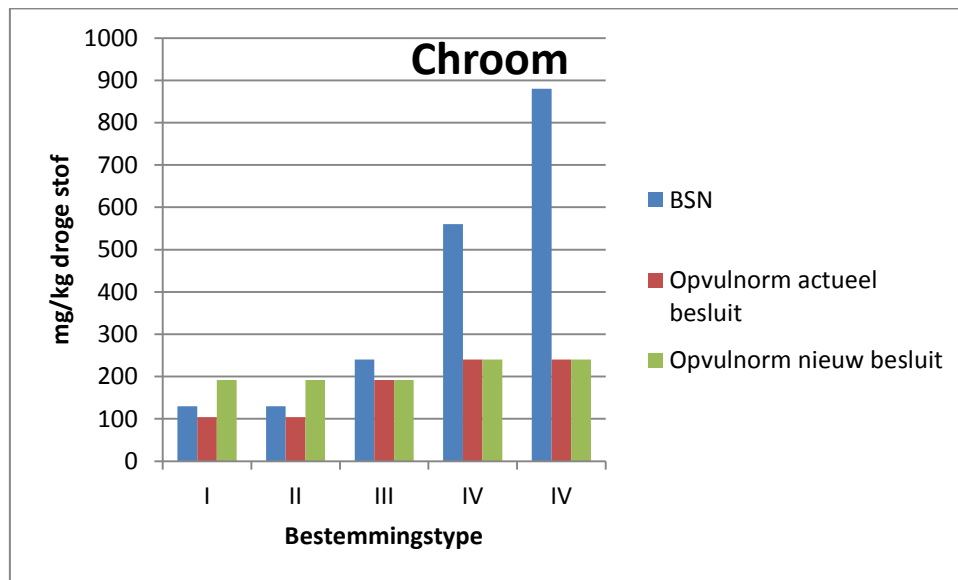
§ 3 Als het beschrijvend bodemonderzoek aantoont dat de bodemsaneringsnormen overschreden zijn, wordt onverwijld overgegaan tot bodemsanering.

§ 4 Als de bodemverontreiniging omwille van haar bijzondere aard niet aan bodemsaneringsnormen kan worden getoetst, geldt het saneringscriterium, vermeld in artikel 19, § 1 en § 2.

§ 5 De bepalingen van § 2 en § 4 zijn niet van toepassing op schadegevallen die conform de bepalingen van artikel 74 tot en met 82 worden behandeld.

stemmingszone III groter is dan 1,25 de BSN voor de bestemmingszones I en II. Op enkele uitzonderingen na is dat steeds het geval (bv. Ni en Zn).

Door de automatische indeling in bestemmingstype III van groeven die vroeger in bestemmingstype I en II lagen (via art.2 van het voorliggende besluit), overschrijdt de 'Opvulnorm nieuw besluit' de BSN voor bestemmingstype III niet.



Grafiek: Vergelijking van de BSN met de opvulnormen voor chroom

### 3. Relevante krachtlijnen van het advies van augustus 2007

In hun gezamenlijk advies van augustus 2007 stelden Minaraad en SERV omtrent het opvullen van groeven en graverijen:

- Dat een afdeklaag van 120 cm voor een nabestemming als landbouw onvoldoende is;
- Dat de toegelaten verontreiniging moet samenhangen met het bestemmingstype, ook met het bestemmingstype van de nabestemming. De raden vroegen om dat vast te leggen in VLAREBO en/of VLAREM.

## 4. Beoordeling en aanbevelingen

### 4.1 Algemene opmerkingen

#### 4.1.1 Opvolging van het advies van augustus 2007

De raden stellen vast dat het VLAREBO en het VLAREM II werden bijgestuurd omtrent het opvullen van groeven en graverijen na het advies van de raden:

- De dikte van de afdeklaag werd verhoogd van 120 tot 150 cm<sup>6</sup>. In de afdeklaag wordt het standstillprincipe inzake samenstelling opgelegd.

<sup>6</sup> VLAREM II, Hoofdstuk 5.60. Opvulling met niet-verontreinigde uitgegraven bodem, artikel 5.60.2.

- De toegelaten verontreiniging werd in VLAREM II en in VLAREBO gekoppeld aan het bestemmingstype.  
Met de voorliggende aanpassing van VLAREBO wordt deze koppeling gedeeltelijk opgeheven in de bestemmingszones I en II. Voor groeven gelegen in waterwingebieden of beschermingszones I, II of III blijft de koppeling tussen de toegelaten verontreiniging en het bestemmingstype wel behouden.

#### 4.1.2 Ontbreken van een motivatie voor de versoepeling

De raden stellen vast dat er een aanzienlijke verschuiving gebeurt van de normen voor opvulling in de bestemmingstypes I en II. Deze versoepeling wordt echter niet gemotiveerd. Welke maatschappelijke behoeften dit besluit tegemoet komt is niet duidelijk, de maatschappelijke kosten en baten zijn ongekend en een inzicht in de milieueffecten is er ook niet. En er is ook geen zicht op de omvang van het probleem of de bijdrage van deze versoepeling aan de oplossing ervan.

De Ternota en de RIA vermelden wel dat de versoepeling van de opvulling moet leiden tot een snellere realisatie van de voorziene ruimtelijke nabestemming. Maar of dit nu de motivatie is voor de versoepeling of een positief bijeffect is niet duidelijk. De reden voor de versoepeling zou ook het gebrek aan passende stortcapaciteit kunnen zijn. De RIA (zie 4.2 Optie 1 = huidige grondverzetregeling) vermeldt de moeilijke afzet van gronden met verhoogde concentraties aan verontreinigende stoffen. Het is bijgevolg niet duidelijk welk probleem het meest heeft meegespeeld voor de aanpassing van VLAREBO.

Ook het gebrek aan inzicht in de milieueffecten bemoeilijkt een uitspraak over de milieu-impact van de aanpassing van VLAREBO. Daarnaast vragen de raden ook voldoende aandacht voor de eventuele gevolgen voor de volksgezondheid, door de opname van eventuele contaminanten, bijvoorbeeld zware metalen, door landbouwgewassen.

Voor het voorkomen van negatieve gevolgen wordt verwezen naar de studie door een bodemsaneeringsdeskundige, die per project moet aantonen dat het gebruik van uitgegraven bodem als bodem geen verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken, dat mogelijke blootstelling aan de verontreinigde stoffen geen extra risico oplevert en dat voor de bovenste laag van 150 cm het standstillbeginsel behouden blijft. Het dossier had ook aangevuld kunnen worden met een aantal (theoretische) cases om de aanpak te onderbouwen.

De raden vragen bijgevolg een betere onderbouwing, met een antwoord op een aantal vragen, zoals:

- Over welke volumes gaat het?
- Wat is de impact op de markt van de grondreiniging en van de tussentijdse opslagplaatsen (TOP's)?
- Welke kosten worden door de aanpassing uitgespaard?
- Welk marktaandeel verliezen de bodemsaneerders?

De raden menen dat het dossier geen voldoende onderbouwing bevat om er alle aspecten van te beoordelen.

#### 4.1.3 Voor de deklaag gelden de huidige regels van het bodemverzet

De raden wensen te benadrukken dat er duidelijkheid moet gecreeerd worden in VLAREBO en in VLAREM II omtrent de aanvulling met de deklaag. VLAREM II stelt dat *“met toepassing van het*

*standstillbeginsel de actuele milieukwaliteit moet worden gerespecteerd*<sup>7</sup>. Het standstillbeginsel voor de deklaag komt in art. 161 van VLAREBO niet voor, maar wordt wel vermeld in de Ternota. Noch in VLAREM II noch in VLAREBO scheidt de formulering duidelijkheid. Voor de raden is het vanzelfsprekend dat de aanvulling met een deklaag onveranderd gebeurt door het gebruik van uitgegraven bodem als bodem zoals in art. 161 van VLAREBO en aangaande de opvulnormen enkel rekening houdt met de nabestemming van de toplaag. De raden vragen daarom ook die verduidelijking zowel in VLAREBO als in VLAREM II aan te brengen.

#### 4.1.4 Diepte van de deklaag

Uit de studie over een kwaliteitsvolle heraanleg van ontginningen in functie van landbouw<sup>7</sup> (p.100, 1.1 Dikte van het kwaliteitsvol heraan te vullen profiel) blijkt dat het voor een opvulling met gronden anders dan grof zand aangewezen is om:

- *de dikte van het heraan te vullen profiel minstens gelijk te stellen aan 2 m wanneer de laagste grondwatertafelstand meer dan 2 m van het maaiveld verwijderd is. Het strekt tot aanbevelen om nog een extra dikte kwaliteitsvol heraan te vullen. Dit om enerzijds een verbeterde afwatering te garanderen en anderzijds de vochtlevering vanuit de onverzadigde zone te verhogen;*
- *de dikte van het heraan te vullen profiel gelijk te stellen aan de laagste grondwatertafelstand wanneer deze minder dan 2 m van het maaiveld verwijderd is.*

De afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen onderzocht op basis van de voormelde studie, in overleg met de ontginnings- en de landbouwsector, welke heraanlegwerken en -maatregelen in functie van landbouw technisch uitvoerbaar, economisch haalbaar en maatschappelijk verantwoord zijn. Het eindresultaat van dit beleidsproces is een code van goede praktijk<sup>8</sup>, die een aantal aanbevelingen en een aantal minimumvoorwaarden bevat. Deze code van goede praktijk dient nog voorgelegd te worden aan de Beoordelingscommissie Landbouwnabestemming<sup>9</sup>.

De aanbevelingen zijn richtinggevend, omdat het niet mogelijk is in een code van goede praktijk rekening te houden met alle situaties die zich op het terrein kunnen voordoen. De minimumvoorwaarden zijn de voorwaarden die absoluut moeten worden gerespecteerd om te kunnen spreken van een heraanleg in overeenstemming met deze code van goede praktijk. De code van goede praktijk heeft als dusdanig geen wettelijke basis. De minimumvoorwaarden kunnen echter wel door de vergunningverlenende overheden worden opgenomen in de vergunningen voor de ontginning en de heraanleg, waardoor deze code (geheel of gedeeltelijk) alsnog in handhaafbare bepalingen kan worden vertaald.

---

<sup>7</sup> Moens W., Janssens P., Bomans E., Opmaak van een planningsinstrument om de haalbaarheid van een kwaliteitsvolle heraanleg van ontginningen in functie van landbouw te toetsen, Studie in opdracht van Dienst Natuurlijke Rijkdommen, Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen (ALBON) Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse Overheid, januari 2008, 217 p.

<sup>8</sup> Code van goede praktijk voor heraanleg van ontginningen in functie van landbouw

<sup>9</sup> Art. 31, § 5 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 houdende regels tot uitvoering van het oppervlaktedelfstoffendecreet bepaalt: “De beoordelingscommissie Landbouwnabestemming verleent advies over de kwaliteitsvolle realisatie van de nabestemming landbouw.”

Als minimumvoorwaarde vermeldt de code dat de dikte van de bouwvoor en het kwaliteitsvol profiel samen na zetting minimaal 200 cm bedraagt. De code geeft ook minimumvoorwaarden voor eisen i.v.m. de bouwvoor, eisen m.b.t. de manier van opvullen enz. De raden suggereren om, waar relevant, de minimumvoorwaarden voor de dikte van de deklaag, de bouwvoor, de eisen voor de manier van opvullen ... uit de code op te nemen in de vergunningen.

De raden stellen vast dat een studie en een code van goede praktijk voor de heraanleg van ontginningen enkel beschikbaar zijn in functie van landbouw. De raden achten het daarom wenselijk dat ook codes van goede praktijk voor de heraanleg van ontginningen in functie van natuur (bestemmingstype I) en wonen (bestemmingstype III) worden uitgewerkt. In afwachting van die codes van goede praktijk stellen de raden voor dat men zich voor de milieugerelateerde aspecten baseert op de Code van goede praktijk in functie van landbouw.

## **Referentielijst**

Gezamenlijke adviezen.

Advies op hoofdlijnen over het voorontwerp van VLAREBO 2007, Minaraad, 30 augustus 2007, SERV, 31 augustus 2007