

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIbisde KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 260.429 van 12 juli 2024**  
**in de zaken I. A. 235.867/VIIbis-1**  
**II. A. 240.445/VIIbis-2**

In zake :

**I.+ II.**

1. T.P.
2. E.D.
3. D.D.

4. de VZW GREENPEACE BELGIUM

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Audrey Baeyens, Carole Billiet en Ward Reniers  
kantoor houdend te 1780 Wemmel  
Fr. Robbrechtsstraat 32  
bij wie woonplaats wordt gekozen

**I.**

5. de VZW BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Johan Verstraeten  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Fonteinstraat 1A, bus 501  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

**I.+II.**

de VZW GRONDBANK

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bernard Deltour  
kantoor houdend te 1030 Brussel  
A. Reyerslaan 80  
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

**I.+II.**

1. de NV STADSBADER

2. de NV CIT BLATON

3. de NV ARTES ROEGIERS

4. de NV ARTES DEPRET

5. de BV MOBILIS,

samen vormend de tijdelijke maatschap RINKONIEN

bijgestaan en vertegenwoordigd door

advocaten Marco Schoups, Kristof Hectors en Céline Bimbenet

kantoor houdend te 2018 Antwerpen

Mechelsesteenweg 127A, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen  
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Roel Meeus en Aline Fadié  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Regentschapsstraat 58, bus 8  
6. de NV van publiek recht BEHEERSMAATSCHAPPIJ  
ANTWERPEN MOBIEL (BAM),  
handelend onder de naam LANTIS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jan Bouckaert, Bastiaan Schelstraete en  
Maarten Christiaens  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Loksumstraat 25  
bij wie woonplaats wordt gekozen

**I.**

7. het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Johan Verbist, Britt Weyts en Valerie Goyvaerts  
kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
Amerikalei 187, bus 302  
bij wie woonplaats wordt gekozen  
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Filip Dewallens, Christophe Lemmens en  
Thierry Vansweevelt  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Mechelsestraat 107-109  
8. de OPENBARE VLAAMSE  
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ (OVAM)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Bart Martel en Patrick Hofströssler  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Louizalaan 99  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de beroepen*

1.1. Het beroep in de zaak *sub I* is ingesteld op 14 maart 2022 en strekt tot de nietigverklaring van:

“- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001)’ (eerste bestreden beslissing);

- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding

Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (ref OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002)'. (tweede bestreden beslissing);

- Alle navolgende beslissingen die gebaseerd zijn op voormelde documenten, zoals, maar niet uitsluitend:

- de grondverzettoelating met nr. 5015-22-301125.01 van 7 maart 2022 in het dossier Linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf (derde bestreden beslissing)

- de grondverzettoelating met nr. 5015- 301125.02 van 7 maart 2022 in het dossier linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf (vierde bestreden beslissing)

die omwille van hun verbondenheid met de eerste twee bestreden beslissingen uit het rechtsverkeer moeten verdwijnen (samen: de overige bestreden beslissingen)".

1.2. Het beroep in de zaak *sub II* is ingesteld op 8 november 2023 en strekt tot de nietigverklaring van:

“- De beslissing dd. 15 september 2023 tot intrekking van de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001)’ (eerste bestreden beslissing);

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (ref OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002)’ (tweede bestreden beslissing);

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de grondverzettoelating met nr. 5015-22-301125.01 van 7 maart 2022 in het dossier Infrastructuurwerken Linkeroever-Oosterweel voor gebruik van uitgegraven bodem binnen de werf (derde bestreden beslissing)

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de grondverzettoelating met nr. 5015-301125.02 van 7 maart 2022 in het dossier Infrastructuurwerken Linkeroever-Oosterweel voor gebruik van uitgegraven bodem binnen de werf (vierde bestreden beslissing)".

## *II. Verloop van de rechtsplegingen*

### *Wat betreft de zaak sub I*

2.1. Bij arrest nr. 253.523 van 19 april 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.523) is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen ingewilligd.

De verwerende partij en de eerste zeven tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben memories van wederantwoord ingediend.

De eerste zeven tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 28 april 2023 een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de eerste zeven tussenkomende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De eerste vier verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

### *Wat betreft de zaak sub II*

2.2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 19 december 2023 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de

rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State' (hierna: algemeen procedurereglement).

De tussenkommende partijen hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

*Wat betreft de zaken sub I en sub II*

2.3. De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 juni 2024.

Wvd. kamervoorzitter Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Audrey Baeyens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bernard Deltour, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaten Roel Meeus en Lies Marquet, die verschijnen voor de eerste vijf tussenkommende partijen, advocaten Jan Bouckaert en Maarten Christiaens, die verschijnen voor de zesde tussenkommende partij en advocaten Johan Verbist en Charlotte Plottier, die verschijnen voor de zevende tussenkommende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.



### III. Feiten en wettelijk kader

#### A. Feiten

3.1. Er wordt in eerste instantie verwezen naar de feiten uiteengezet in arrest nr. 252.567 van 29 december 2021 van de Raad van State (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.567) die de schorsing beveelt van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van:

- de conformverklaring door de vzw Grondbank met nr. 2015-16-210737 van 3 december 2021 van de actualisatie van het Technisch Verslag infrastructuurwerken Linkeroever dd. 19/12/2019, met als referentie OWL1-SBSRTS-RAP-0001;
- de conformverklaring door de vzw Grondbank met nr. 2046-19-305809 van 3 december 2021 van de actualisatie van het Technisch Verslag Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever dd. 21/11/2020, met als referentie OWVA-SBS-BAM-RAP-0027.

De in dit arrest uiteengezette feiten blijven relevant in de huidige procedure.

3.2. “[N]aar aanleiding van de vernieuwing van de technische verslagen van Lantis voor de Oosterweelwerf (zone Linkeroever en zone Scheldetunnel) op basis van het arrest van de Raad van State 252.567 van 29/12/2021” verleent de zogenaamde Commissie Grondverzet op 22 februari 2022 een “locatiespecifiek advies” waarbij “twee buitenlandse experts [werden] betrokken”. Het advies gaat over twee vragen die aan deze commissie “[i]n opdracht van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken” werden voorgelegd:

#### “Vraag 1

Kunnen de PFAS-houdende gronden, onder de hergebruiksvoorwaarden zoals beschreven in de technische verslagen hergebruikt worden binnen de in technisch verslagen gedefinieerde en afgebakende kadastrale werkzone en dit rekening houdend met de ‘*standstill*-principes’ zoals beschreven in het VLAREBO (artikels 163-172) (i.c. bijkomende verontreiniging van het grondwater en bijkomend risico van mogelijke blootstelling)?

...

## Vraag 2

Passen de herwerkte technische verslagen binnen de eerdere aanbevelingen van de Commissie Grondverzet van 14 juli 2021 betreffende stof, bodem en (grond)water?”.

De Commissie Grondverzet stelt in haar advies voorafgaandelijk over de “zoneringsaanpak Oosterweelwerken” dat:

- de “Oosterweelwerf [...] een uitzonderlijk grote werf [is] in een context waarbij receptoren, zowel mens als milieu (bodem, grondwater, lucht en oppervlaktewater) reeds geruime tijd onderhevig zijn aan een hoge belasting als gevolg van de aanwezige PFAS-verontreiniging”;
- “[b]innen dergelijke context moet gestreefd worden naar een maximale beperking van bijkomende humane blootstelling als gevolg van de ingrepen in het kader van de Oosterweelwerf” en dat “het verantwoord [kan] zijn om strikter te handelen dan de grondverzetsregeling expliciet vereist en dus strengere principes te hanteren dan het *standstill*-principe”;
- “bij deze evaluatie [...] rekening [moet] gehouden worden met ‘de bron (de aanwezige verontreiniging)’, de ingreep (verontreiniging die wordt verplaatst door grondverzet in de zones rondom 3M)”, “het effect van de verspreiding van de verontreiniging als gevolg van de ingreep (via stof en grondwater)”, “de receptor (gebruikers van de zone Oosterweel en omwonenden) die hetzij via inhalatie/ingestie van beladen stof, hetzij via het gebruik van verontreinigd grondwater en/of van consumptie van voedsel gekweekt in de verontreinigde bodem wordt blootgesteld”;
- “[n]aast het maximaal beperken van (in)directe (humane) blootstelling tijdens en na de grondverzetswerken op de zone van de werken zelf [...] tevens de verspreiding van de verontreiniging via stof en grondwater [moet] vermeden worden” omdat “[d]eze verspreiding onrechtstreeks [...] ook weer [kan] leiden tot blootstelling via inname van stof of het gebruik van verontreinigd drink- of putwater en voeding”;
- de “blootstellingsroutes [die] worden beoordeeld als gevolg van de ingreep in de zones die worden heraangelegd in het kader van de Oosterweelverbinding” “Ingestie en inhalatie van stof” en “Ingestie via hand-mond contact” zijn, dat “[v]ermits er geen bewoning zal zijn in de afgewerkte Oosterweelzone [...] enkel



passanten en gebruikers van de zone [worden] blootgesteld”, dat “[v]oor evaluatie van de verspreiding [...] gekeken [wordt] naar de routes via stof en grondwater” en dat “[d]e eventueel nadelige effecten op organismen in het leefmilieu (ecotox) worden meegenomen in het kader van de sanering door 3M (BBO en BSP) en [...] geen deel uit[maken] van dit advies”;

- de (ontwerp-)technische verslagen voorzien in een indeling van de uitgegraven grond in verschillende kwaliteiten, elk met eigen codering: “Bodemmaterialen met  $<3 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds PFOS” die in aanmerking komen voor vrij hergebruik en “Bodemmaterialen met  $>3 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds PFOS” die worden “hergebruikt binnen de kadastrale werkzone volgens een gezoneerde aanpak” door de verdeling van de kadastrale werkzone (KWZ) “in subzones met 3 kwaliteitscategorieën boven de hergebruikswaarde ( $3 \mu\text{g}/\text{kg}$  DS)”, meer bepaald “Categorie !  $\Rightarrow >3 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds PFOS en  $\leq 14,4 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds<sup>2</sup> PFOS”, “Categorie !!  $\Rightarrow >14,4 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds PFOS en  $\leq 70 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS” en “Categorie !!!  $\Rightarrow >70 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS en  $\leq 1000 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS”;

- “[v]oor het grondverzet binnen de kadastrale werkzone [...] het *standstill*-principe [geldt] volgens de [...] voorwaarden” van artikel 164, § 2, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, dat “tot doel [heeft] dat door de werken geen bijkomende verontreiniging wordt gecreëerd” en dat deze “evaluatie gebeurt op niveau van de kadastrale werkzone”.

Vervolgens antwoordt de Commissie Grondverzet op de eerste vraag dat “[o]p basis van de informatie in de technische verslagen (ontwerp technische verslagen, dd. 16/01/2022) [...] invulling is gegeven aan het *standstill*-principe zoals omschreven in Hoofdstuk XIII van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen) en de codes van goede praktijk van OVAM” na de vaststelling “dat in vergelijking met de technische verslagen die werden voorgelegd in juni 2021, aanpassingen gebeurden op volgende vlakken”:

- “De kadastrale werkzone werd opgesplitst in meerdere kadastrale werkzones”;
- “De KWZ101 en KWZ102 wordt telkens verdeeld in subzones met 3 kwaliteitscategorieën boven de hergebruikswaarde ( $3 \mu\text{g}/\text{kg}$  DS) [...] waarbij uitgegraven bodem slechts hergebruikt kan worden binnen zones met een

gelijkaardige of slechtere kwaliteit” en “De volumes in m<sup>3</sup> per kwaliteitscategorie zijn als volgt”: “ILO: 134.000!!; 110.000!!; 72.000!!!” en “ST: 500.000!; 310.000!!; 16.000!!!”;

- “Voor hergebruik buiten de kadastrale werkzone wordt geen code opgegeven aangezien gesteld wordt dat de bodemmateriële volledig binnen de respectievelijke kadastrale werkzone worden hergebruikt, behalve de fractie 9!!!, met concentraties >1000 µg/kg ds som PFAS. Deze kwaliteitscategorie wordt afgevoerd voor eindverwerking”;

- “De fractie >70µg/kg ds <1000µg/kg ds wordt tijdelijk gestockeerd in afwachting van reiniging of storten. Gezien de opdeling in verschillende kadastrale werkzones is het niet langer mogelijk om de meest verontreinigde fractie (>70µg/kg ds) af te voeren naar de terreinen van 3M, gezien deze nu buiten de kadastrale werkzone liggen. Nochtans creëerde de gecontroleerde opslag van de verontreinigde fractie op de terreinen van 3M een opportuniteit om de verontreiniging te concentreren op de privéterreinen van de veroorzaker van de verontreiniging, in afwachting van de sanering ervan en dit in de nabijheid waardoor de hinder als gevolg van transport (het gaat om grote volumes) zeer beperkt bleef. Deze piste werd door de commissie beschouwd als een meer duurzame oplossing in functie van toekomstige sanering. In het huidige voorstel wordt de verontreinigde fractie tijdelijk opgeslagen op openbaar domein en op terreinen die een lagere verontreinigingsgraad hebben dan de terreinen van 3M. De commissie vindt dit een nadelige evolutie en blijft voorstander van een gecentraliseerde opslag van de verontreinigde gronden op de terreinen van 3M in een goed ingekapselde berm, met monitoring van de grondwaterkwaliteit”;

- “Het draft technisch verslag geeft aan dat de bodemmateriële met concentraties >1000 µg/kg ds worden afgevoerd. Nochtans vermelden de technische verslagen (tabel 55) bij deze fractie eveneens de bijkomende codering ‘!!!’. Dit klopt niet, vermits het toetsingskader het volgende vermeldt ‘Grondlagen voorzien van de bijkomende codering ‘!!!’ kunnen worden aangewend ter hoogte van zones met gelijkaardige PFOS/PFAS-concentraties, aangeduid met ‘!!!’”. De codering !!! moet dus geschrapt worden voor materialen met concentratie >1000 µg/kg som PFAS. Door de code Y=9 is duidelijk dat dit materiaal niet mag hergebruikt worden. Bijkomende codering is weinig zinvol en verwarrend. In antwoord op

vragen van de commissie gaf Lantis aan dat deze aanpassing zal doorgevoerd worden”;

- “Met betrekking tot de fractie  $>70 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS wordt in de huidige technische verslagen enkel gesproken van dubbellaagige bovenafdek, terwijl hiervoor aanvankelijk een 3-lagige bovenafdek en een onderafdek werd voorzien. Gezien de specifieke context van de omgeving van 3M, met de huidige hoge blootstelling van de omgeving, is het ten eerste aan te bevelen om ook een onderafdek te voorzien. De nieuwe bepalingen van de Raad van State kunnen geen reden zijn om goede beheerspraktijken die in de vorige versie van het technisch verslag waren voorzien terug te schroeven. Voor de opslag van de meest verontreinigde fractie (in de technische verslagen  $>70\mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS) wordt dan ook aanbevolen om de oorspronkelijke werkwijze (bovenafdek: vezeldoek - klei - folie; onderafdek: folie) te behouden. Hiervoor kan tevens verwezen worden naar het advies van de afdeling Geotechniek (17 augustus 2021) en het ‘advies bermenlandschap’ van AZG (24 januari 2022). Volgens de oorspronkelijke werkwijze (veiligheidsberm 3M) werd tevens een monitoring voorzien van het grondwater onder de berm. Het is niet duidelijk beschreven of dit ook wordt voorzien bij de tijdelijke opslag. De commissie acht het aangewezen dat ook ter hoogte van de tijdelijke opslag een monitoring van de grondwaterkwaliteit wordt voorzien”;

- “Met betrekking tot het grondwater wenst de commissie, in lijn met haar vorige advies, een reeks aandachtspunten te formuleren, die verder in dit advies aan bod komen”.

De Commissie Grondverzet antwoordt vervolgens op de tweede vraag:

- aangaande de zoneringscriteria, dat “het *standstill*-principe niet [volstaat] om de gezondheid van de omwonenden maximaal te beschermen in de context van de vastgestelde reeds hoge humane belasting”, dat zij beoordeelt “of de gebruikte zoneringscriteria en de toegepaste procedures volstaan om de verspreiding van de verontreiniging tegen te gaan, maar ook om de algemene blootstelling van de omwonenden maximaal te beperken”, dat de “nood om de algemene blootstelling van de omwonenden te beperken volgt uit de resultaten van het bloedonderzoek

uitgevoerd door AZG in november-december 2021, waaruit bleek dat de bewoners in de omliggende zone van 3M sterk verhoogde PFAS-waarden in hun bloed vertonen” en dat het “nastreven van een nulrisico [...] evenwel niet realistisch” is maar dat wel “kan gestreefd worden naar een zo laag mogelijk risico”;

- aangaande het zoneringscriterium “3 µg/kg ds PFOS als criterium vrij hergebruik” dat “werd afgeleid door de achtergrondwaarde (1,5 µg/kg ds) te verdubbelen”, dat zij aanbeveelt “dat ook rekening gehouden wordt met perfluor-1-butaansulfonamide (PFBSA), vermits deze molecule ook door 3M wordt geproduceerd” en “om het onderste zoneringscriterium uit te breiden tot de 3 huidige Vlaamse toetsingswaarden voor vrij hergebruik: 3 µg/kg ds PFOS, 3 µg/kg ds PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS (incl. PFBSA)”;

- aangaande het zoneringscriterium “14,4 µg/kg PFOS als eerste zoneringscriterium” dat “wordt afgeleid van de ontwerp bodemsaneringsnorm (BSN) type III (wonen)”, dat zij voorstelt “om hier ook een waarde voor som PFAS te hanteren en [...] om het criterium aan te passen naar 14,4 µg/kg ds som PFAS. Waarden onder de LOQ worden niet meegerekend”;

- aangaande het zoneringscriterium “70 µg/kg ds som PFAS als tweede zoneringscriterium”, dat binnen de aangepaste technische verslagen voor “alle opgegraven bodemmateriaal met PFAS-gehalte >70 µg/kg ds som PFAS het risico op blootstelling en verspreiding” wordt vermeden “door afvoer of inkapseling” en dat “het bodemmateriaal met concentraties “>3 µg/kg ds PFOS en <70 µg/kg ds som PFAS wordt toegepast in bouwwerken (wegen, bermen, fietspaden, ...)”, dat zij “het risico voor humane blootstelling” dat optreedt “bij orale ingestie van PFAS-houdend stof, bodemmateriaal of drinkwater, inademing van PFAS-houdend stof en opname via de huid” en door “verspreiding van de verontreiniging via grondwater of stof” beoordeelt vanuit 4 invalshoeken: i) “beperken vuilvracht: door vermindering van de vuilvracht in de werfzone, wordt de bron van blootstelling en verspreiding rechtstreeks aangepakt”, ii) “bijkomende directe blootstelling: dit is de blootstelling door direct contact met de bodem als gevolg van bodemgebruik, in dit geval recreatie (fietspaden, parkgebied) en industrie (wegen)”, iii) “verspreiding via grondwater” en iv) “verspreiding via stof”;

- vanuit de invalshoek “Bronaanpak: beperking vuilvracht”, dat volgens een benaderende berekening “hoeveel % van de totale hoeveelheid PFAS in de bodem wordt verwijderd door het tijdelijk stockeren met boven- en onderafdek van de bodemmaterialen >70 µg/kg ds som PFAS en het afvoeren van bodemmaterialen >1000 µg/kg ds voor eindverwerking”, deze ingreep een belangrijke impact heeft op de reductie van de aanwezige vuilvracht en dus ook op de grootte van de bron - hoewel de relatieve impact in het project Scheldetunnel lager is, vermits daar grotere volumes van minder verontreinigde bodem worden verzet - aangezien het “afvoeren en inkapselen van verontreinigde bodemmaterialen >70 µg/kg ds som PFAS [...] voor de twee werfzones samen voor een vermindering van de vuilvracht van 25,61 kg, dit is 55% van de totale hoeveelheid PFAS in de verplaatste gronden” zorgt;

- vanuit de invalshoek “Bijkomende directe blootstelling - bodem”, dat “[d]e directe blootstelling aan PFAS [...], na afwerking van de werken, enkel [kan] optreden voor zover personen in contact komen met opwaaiend stof of bodemmateriaal. Het risico van die directe blootstelling kan bepaald worden, door toetsing van de blootstelling tijdens de voorziene manier van gebruik, aan een gezondheidkundige grenswaarde (GGW)”; dat zij op basis van een scenarioberekening voor “de lokale situatie van de Oosterweelwerf [...] met oog op de finale bestemming van de werfzone” die zal bestaan uit “bermen, parkgebied, fietspaden en (auto)snelwegen, die niet gebruikt worden als woonfunctie” aanbeveelt “om ook de toplaag van de bermzone ten Zuid-Westen van de knoop R1-E34, die aansluit bij de Polderstraat uit te voeren in zuivere grond” en vaststelt dat alle “andere zones [...] nauw aan[sluiten] bij de snelweg en [...] soms [worden] doorkruist door fietspaden”, dat het “gebruik van deze zones kan vergeleken worden met een gebruikstype ‘park of outdoor recreatie’”, dat dit “gebruikstype [...] er van uit[gaat] dat gebruikers blootgesteld worden aan opwaaiend stof van de bodem en dit via inademing, alsook ingestie via handmondcontact opnemen”, dat het “hier [gaat] om een *worst case* scenario, vermits de bermen na afronding van de werken grotendeels niet vrij toegankelijk zullen zijn voor gebruikers, en stofvorming zal beperkt worden door begroeiing en onderhoud van de bermen”; dat “[i]n deze specifieke situatie [...] er rekening mee gehouden [moet] worden dat de bewoners al sterk blootgesteld zijn en hoge

PFAS-waarden in hun bloed vertonen”, zij dan ook “aan[beveelt] om het bijkomende risico maximaal te beperken” en “dat de extra dosis via deze route maximaal 10% van de TWI [Toegelaten Wekelijkse Inname] mag bedragen” en “[v]anuit die overweging [...] voor[stelt] om het tweede zoneringscriterium aan te passen naar 47 µg/kg ds som PFAS. Verontreinigde bodemmaterialen met concentratie boven deze waarde moeten opgeslagen worden in tijdelijke opslagplaatsen met boven- en onderafdek [...]. [...] Bij de evaluatie van de verontreiniging van een bepaalde (sub)zone, worden de meetwaarden geëvalueerd en uitgemiddeld volgens de normaal gehanteerde procedures bij grondverzet. Voor de zones >14,4 en <47 µg/kg ds som PFAS, beveelt de commissie aan dat recreatief gebruik en toegang tot de zone maximaal ontmoedigd wordt; de Commissie Grondverzet geeft vervolgens een aantal algemene en zonespecifieke “aanbevelingen voor het hergebruik van bodemmaterialen”;

- vanuit de invalshoek “verspreiding via grondwater”, dat zij vaststelt “dat de grondwaterkwaliteit in het gebied rondom 3M problematisch is. Een (verdere) verspreiding van de verontreiniging moet ten allen tijde tegengegaan worden. In het gebied zijn geen waterwinningen of putwatergebruikers gesitueerd, waardoor er geen risico op directe blootstelling bestaat”; dat “[i]n de eerste plaats [...] het verminderen van de vuilvracht [...] voor een beperking van de bron van uitloging van PFAS naar het grondwater” zorgt, “dat het gebruik van bodemmaterialen met concentraties som PFAS 3 - 47 µg/kg ds nog steeds aanleiding geeft tot uitloging naar het grondwater” en dat deze “uitloging als gevolg van de aanwezige historische verontreiniging zorgt voor een verdere PFAS aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de zone” en dat de “aanpak van de grondwaterverontreiniging [...] verder uitgewerkt [zal] moeten worden in het op te stellen bodemsaneringsplan van 3M” dat er zal voor moeten zorgen “dat de aanwezige verontreiniging in het grondwater zich niet verder kan verspreiden en dat de verontreiniging van oppervlaktewater maximaal wordt beperkt. [...] Een eventuele bijdrage door uitloging van de bouwwerken kan (en zal) meegenomen worden in de algemene saneringsaanpak en zal dus pas na verdere sanering niet tot een (bijkomend) verspreidingsrisico leiden”; dat “[i]n de zone van de Scheldetunnel [...] op grotere diepte nog een diepe laag niet-verontreinigd

grondwater [wordt] aangetroffen. Door uitgraven van de tunneltoegang, zal er tot op het niveau van dit grondwater gegraven worden. Bij uitvoering van de werken moet ervoor gezorgd worden dat de diepe grondwaterlaag in de zone Scheldetunnel niet verontreinigd wordt. Lantis geeft in antwoord op vragen hieromtrent door de Commissie Grondverzet aan dat bij het aanvullen van de diepere lagen de oorspronkelijke gelaagdheid gerespecteerd zal worden. Dit houdt in dat de diepere bodemlagen, waarin voor uitgraving geen PFAS-houdende gronden aanwezig zijn, niet aangevuld zullen worden met PFAS-verontreinigde gronden. Deze werkwijze is conform de voorwaarden voor het gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone: Bij het gebruik binnen de KWZ wordt er steeds op toegezien dat bodemmateriale met een bepaalde gebruikscategorie (geen !, !, !! of !!!) enkel gebruikt kunnen worden in zones waar de kwaliteit van een gelijkaardige of minder goede kwaliteit is. Dezelfde voorwaarden gelden ook voor de ondiepere lagen en voor de talud die bovenop het oorspronkelijk maaiveld wordt aangelegd. Ter hoogte van de diepe grondwaterlaag beveelt de commissie aan te werken met zuivere grond (d.w.z. <3 µg/kg ds PFOS; <8 µg/kg ds som PFAS), wat overeenstemt met de voorziene praktijk door Lantis”;

- vanuit de invalshoek “verspreiding via stof”, dat “Lantis [...] een stofactieplan [heeft] opgesteld en geïmplementeerd. In dat kader is er monitoring opgezet, worden acties genomen indien verhoogde waarden worden gemeten, worden hieruit lessen getrokken i.v.m. de effectiviteit van maatregelen en er werd een stofverantwoordelijke aangesteld. De gehanteerde goede werfpraktijken voor beperking van stofemissies geven blijk van een degelijk uitgewerkte en afdoende aanpak om de stofverspreiding, en aldus de bijkomende risico’s die hiermee gepaard gaan, te beperken”.

De Commissie Grondverzet besluit als volgt:

“De commissie blijft voorstander van een gecentraliseerde opslag van de verontreinigde gronden op de terreinen van 3M in een goed ingekapselde berm, met monitoring van de grondwaterkwaliteit.

Voor de (tijdelijke) opslag van de meest verontreinigde fractie wordt ook aanbevolen om de oorspronkelijke werkwijze (bovenafdek: vezeldoek - klei - folie; onderafdek: folie) te behouden, inclusief de monitoring van de grondwaterkwaliteit rondom de opslagplaats.

De technisch verslagen voldoen aan het *standstill*-principe zoals dat binnen de grondverzetsregeling wordt gehanteerd. Gezien de specifieke situatie rondom 3M, adviseert de commissie dat het risico op blootstelling en verspreiding van de verontreiniging maximaal wordt beperkt. Vanuit die insteek werden de toegepaste zoneringscriteria geëvalueerd.

De zoneringscriteria moeten telkens uitgedrukt worden als maximale gehalten aan som PFAS. In het huidige voorstel wordt voor de twee laagste criteria enkel naar PFOS verwezen. Voor deze bepaling dient de lijst en berekeningswijzen van het Compendium voor Monsternamen en analyse van OVAM te worden gevolgd, waarbij zowel de kwantitatieve als de indicatieve parameters worden gemeten.

De Commissie Grondverzet beveelt aan om het onderste zoneringscriterium uit te breiden tot de 3 huidige Vlaamse toetsingswaarden voor vrij hergebruik: 3 µg/kg ds PFOS, 3 µg/kg ds PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS (incl. PFBSA). De wetenschappelijke onderbouwing van het zoneringscriterium 70 µg/kg ds som PFAS werd recent in vraag gesteld. Via nieuwe scenarioberekening op basis van het reële gebruik van de heraangelegde zone (*worst case* benadering, blootstelling van kinderen), stelt de commissie voor om het criterium gebiedsspecifiek te herzien naar 47 µg/kg ds. Boven dit criterium worden ontgraven gronden samengebracht in tijdelijke opslag, voorzien van boven- en onderafdek en grondwatermonitoring. De praktijk om de meest verontreinigde uitgegraven gronden in te kapselen, zorgt voor een belangrijke reductie van de aanwezige vuilvracht die ter beschikking is voor uitloging of verspreiding.

Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >3 µg/kg ds en <14,4 µg/kg ds kunnen teruggeplaatst worden in zones met zelfde kwaliteit, zonder gebruiksbepalingen.

Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >14,4 µg/kg ds en <47 µg/kg ds kunnen hergebruikt worden in zones waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt.

De commissie stelde daarnaast nog specifieke gebruiksaanbevelingen op voor een beperkt aantal zones in de nabijheid van bewoning.

De voorgestelde zoneringsaanpak neemt niet alle verontreiniging weg uit het systeem en kan dus nog steeds aanleiding geven tot uitloging van PFAS uit hergebruikte gronden met concentraties 3 - 47 µg/kg ds som PFAS. Dit risico beperken vormt een essentieel onderdeel van de uit te werken saneringsaanpak van het grondwater”.

3.3. Met een “addendum” geeft de Commissie Grondverzet op 27 februari 2022 “een aantal technische verduidelijkingen” bij haar advies van 22 februari 2022:

“[...]”

- Tijdelijke opslag

De term ‘tijdelijke opslag’ heeft enkel betrekking op de aanwending van



het bodemmateriaal 47 µg/kg ds in een berm met boven- en onderafdek, in afwachting van verdere verwerking. Het betreft niet de tijdelijke werfopslag, in afwachting van verdere verplaatsing, afdekken of inpakken.

De commissie gebruikte deze bewoording voor de bouwwerken (bermen) die aangelegd moeten worden om de verontreinigde grond op te slaan. De commissie geeft de voorkeur aan één centrale berm. Als dat niet kan, zal het één berm per KWZ zijn. Hierbij gaat de Commissie er van uit dat het om een tijdelijke oplossing gaat, voor de tijd dat er gezocht wordt naar een oplossing voor afvoer of reiniging. Zodra er technische oplossingen beschikbaar komen moet deze sterk vervuilde grond gereinigd worden (bvb. in een te bouwen reinigingsinstallatie op de 3M site). Die verdere saneringsaanpak is de verantwoordelijkheid van 3M en wordt uitgewerkt in het BBO (beschrijvend bodemonderzoek) en BSP (bodemsaneringsplan). Daarnaast werd een werkgroep saneringstechnieken opgericht in kader van het Stakeholderoverleg Zwijndrecht. Die groep zal innovatieve en bestaande saneringstechnieken inventariseren en evalueren.

De grond die wordt ontgraven en tijdelijk (max. 1 maand) op de werf opgeslagen in afwachting van een meer definitieve toepassing wordt beschouwd als werfopslag, en valt niet onder het begrip 'tijdelijke opslag', zoals gehanteerd in het rapport van de commissie van 22 februari 2022.

Langdurige (> 1 maand) onbedekte werfopslag van verontreinigde grond moet vermeden worden. Reeds in haar eerste verslag beval de Commissie aan om de werfopslag in te zaaien met snelgroeiend onkruid en continu te besproeien bij droog weer.

- Gemiddelde concentraties

Het rapport van de commissie van 22 februari stelt 'Bij de evaluatie van de verontreiniging van een bepaalde (sub)zone, worden de meetwaarden geëvalueerd en uitgemiddeld volgens de normaal gehanteerde procedures bij grondverzet.' Deze aanbeveling bleek op verschillende manieren geïnterpreteerd te kunnen worden.

De commissie stelt daarom hierbij dat de grens 47 µg/kg ds moet beoordeeld worden tegenover het rekenkundig gemiddelde van de (sub)zone. De commissie keek hiervoor naar de subzones en waarden zoals weergegeven in de tabellen van Lantis waarin de vuilvrachtvermindering wordt berekend. De daarin gehanteerde zones moeten bij evaluatie van dit criterium behouden blijven. Het rekenkundig gemiddelde is een goede weergave van de bodemkwaliteit van de beschouwde subzone, met oog op het humane risico.

- PFBSA

De commissie hecht bijzonder belang aan PFBSA en heeft daarom expliciet in het advies opgenomen dat ook deze parameter mee bekeken moest worden. Daarnaast werd voor de bepaling van de som PFAS verwezen naar de CMA. In de huidige (goedgekeurde) CMA versie 11/2020 (Per- en polyfluorverbindingen (PFAS) (vito.be)) worden 36 PFAS-verbindingen geanalyseerd, 28 kwantitatieve parameters en 8 indicatieve parameters, zoals in het rapport van de commissie vermeld. Hierin is PFBSA (nog) niet vervat. Dat is wel het geval voor de ontwerp

(nog niet goedgekeurde) CMA versie 11/2021 (ontwerpversie, Per- en polyfluorverbindingen (PFAS) (vito.be)), die gehanteerd wordt voor staalnames en analyses die sinds december 2021 worden uitgevoerd. Deze CMA versie (11/2020) wordt rechtsgeldig vanaf juni 2022.

De Commissie adviseert derhalve om voor alle toekomstige stalen het gehalte PFBSA en andere indicatieve parameters volgens het CMA te bepalen, met oog op karakterisering van de verontreiniging. Voor evaluatie van de zoneringscriteria moeten ook de indicatieve parameters opgenomen worden in de evaluatie van de som PFAS. [...]”.

3.4. In de (in de zaak *sub I*) bestreden eerste en tweede beslissing wordt het overleg tussen de voorzitter van de Commissie Grondverzet, de erkende bodemsaneringsdeskundige van de nv BAM, de nv BAM en de vzw Grondbank van 2 maart 2022, evenals het antwoord van de OVAM op vragen van de vzw Grondbank van 3 maart 2022 vermeld die werden in acht genomen bij die conformverklaringen.

In haar antwoord op de vragen van de vzw Grondbank, vestigt de OVAM de aandacht op de voorwaarde “dat het gebruik van de bodemmateriële de eventuele toekomstige bodemsaneringswerken niet mag verhinderen” en stelt zij in dat verband dat het aangewezen lijkt “om, in het kader van de nieuwe technische verslagen, rekening te houden met een eventuele toekomstige bodemsanering” en dat het “ook logisch [lijkt] dat de initiatiefnemer van de grondverzetwerken en de aangestelde bodemsaneringsdeskundige zich bewust zijn van deze problematiek en dat de bodemsaneringsdeskundige aangeeft wat de impact van de grondwerken kan zijn op de verschillende mogelijke varianten van de bodemsanering”. De OVAM verwijst nog naar “een verslag van gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek van de erkende bodemsaneringsdeskundige ERM in opdracht van 3M Belgium” en stelt dat de bevindingen in dat bodemonderzoek “ongetwijfeld nuttig aangewend [kunnen] worden door de erkende bodemsaneringsdeskundige van de initiatiefnemer van de grondverzetswerken om de interactie van die werken en de bodemsanering na te gaan”.

3.5. Het Technisch Verslag “Infrastructuurwerken Linkeroever - Oosterweel 2000 Antwerpen” van 3 maart 2022 (hierna: TV IWLO) vervangt het Technisch Verslag waarvan de conformverklaring bij voormeld arrest nr. 252.567 ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.429

werd geschorst behalve voor de “zone Beveiligingsberm” waarvoor de geschorste conformverklaring nog steeds van toepassing is.

De vzw Grondbank verklaart met de (in de zaak *sub I*) eerste bestreden beslissing het TV IWLO conform.

De vzw Grondbank overweegt:

- het advies van de Commissie Grondverzet, het addendum bij dit advies, het overleg van 2 maart 2022 en het antwoord van de OVAM op vragen van de vzw Grondbank in acht te nemen;
- dat het TV IWLO beantwoordt aan het *standstill*-beginsel;
- dat het “dossier heel bijzonder is” en dat de “Vlaamse overheid” zich daarom “heeft omringd met bijzondere, aanvullende expertise”;
- te hebben vastgesteld “dat de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet die betrekking hebben [op] het gebruik van de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone [...] geïntegreerd [zijn] in het TV IWLO”:

- Toegepaste zoneringscriteria teneinde het risico op blootstelling en verspreiding van de verontreiniging maximaal te beperken;
- Uitdrukking van de zoneringscriteria als maximale gehalten aan som PFAS;
- Gebiedsspecifieke herziening van het criterium van 70 µg/kg ds som PFAS naar gemiddeld 47 µg/kg ds som PFAS;
- Bodemmaterialen met concentratie PFOS > 3 µg/kg ds, PFOA > 3 µg/kg ds en som PFAS > 8 µg/kg ds en < 14,4 µg/kg ds som PFAS kunnen teruggeplaatst worden in zones met zelfde kwaliteit, zonder gebruiksbepalingen;
- Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >14,4 µg/kg ds en < 47 µg/kg ds kunnen hergebruikt worden in zones waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt;
- Specifieke gebruiksaanbevelingen voor beperkt aantal zones in de nabijheid van bewoning”;

- “dat ook de volgende aanbevelingen van de Commissie Grondverzet zullen dienen inachtgenomen in het vooropgezette omgevingsvergunningen- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject:

- de aanwending van bodemmaterialen >47µg/kg ds som PFAS in een berm met boven- (vezeldoek - klei - folie) en onderafdek (folie), inclusief monitoring van

de grondwaterkwaliteit;

- het risico op potentiële uitloging van residuaire PFAS uit hergebruikte gronden met concentraties tot 47µg/kg ds som PFAS dient een essentieel onderdeel te zijn van de uit te werken saneringsaanpak van het grondwater”.

De vzw Grondbank merkt dan “voorafgaandelijk” op dat:

- er “wordt gegraven in de buurt van een verdacht terrein” en dat wanneer “er zintuiglijk verontreinigde bodem wordt aangetroffen” dit “onmiddellijk [moet] gemeld worden aan de opdrachtgever en Grondbank vzw, zodat verdere stappen kunnen genomen worden”;
- omwille “van de concentraties PFAS in het grondwater [...] voor de bemalingen mogelijk nog overleg met de OVAM en VMM nodig [zal] zijn om de aanpak van de bemalingen in de specifieke zones vast te leggen”; omdat grondwaterbemaling “een invloed [kan] hebben op de aanwezige verontreiniging [...] moet in overleg met de erkende bodemsaneringsdeskundige worden nagegaan of er voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen”.

Over het punt “begeleiding” stelt de vzw Grondbank onder meer dat:

- “[h]et gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen [...] integraal [moet] worden opgevolgd door een erkende bodemsaneringsdeskundige” die toeziet “op de correcte toepassing van de bepalingen met betrekking tot het gebruik binnen de kadastrale werkzone”;
- de uitgravingswerken ter hoogte van een aantal zones moeten worden begeleid door een erkende bodemsaneringsdeskundige;
- ter hoogte van zone 201c is bijkomend onderzoek noodzakelijk op PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige;
- de zone waar de calamiteit “CAL04: Lozing potentieel verontreinigd PFAS-water in beek thv Neerstraat” zich heeft voorgedaan, “wordt onder begeleiding van de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E Consult ontgraven (lopende)”;
- met betrekking tot zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 (in de kadastrale werkzone 101) en de gestapelde grondhopen (501 t.e.m. 507) verwezen wordt naar de bijkomende voorwaarden.

De vzw Grondbank stelt vervolgens dat er 2 kadastrale werkzones (hierna: KWZ) worden afgebakend:

- KWZ 1001 die de zones 215a en 318 omvat “waar geen concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: de “partijen afkomstig van deze zones kunnen binnen KWZ 1001 en KWZ 11 worden hergebruikt”;

- KWZ 101 die de zones 201a, 201b, 201c, 202, 203, 204, 205, 206a, 207b, 207c, 208, 209a, 209b, 210, 211, 213, 214, 215b, 215c, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 319a, 401, 402, 403, 404 en 405 omvat “waar de concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden”: twee “partijen” afkomstig van deze zones worden onderscheiden: enerzijds de partijen “met verhoogde concentraties aan PFAS (aangeduid met ‘!’, ‘!!’, ‘!!!’ en ‘!!!!’)” die “enkel binnen KWZ 101 [kunnen] worden hergebruikt mits specifieke gebruiksbeperkingen” die in “hoofdstuk 4” worden vermeld en anderzijds partijen “met concentraties PFAS kleiner dan of gelijk aan de toetsingswaarde vrij gebruik” die “kunnen worden hergebruikt binnen KWZ 101 en KWZ 1001”.

De vzw Grondbank vermeldt dan volgende “bijkomende voorwaarden”:

“- De partijen 020! thv zone 203 mogen enkel hergebruikt worden binnen zone 203 mits hergebruik onder een verharding of leeflaag. Het hergebruik van de gronden dient voor toepassing afgestemd te worden met een EBSD.

Opgelet: hierbij dient bijkomend rekening gehouden te worden met de voorwaarden opgenomen voor PFAS. Voor de aanpak van de ontgraving van de PFAS-houdende gronden verwijzen we naar punt 5 van de conformverklaring.

- Thv zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 mogen enkel terreineigen gronden hergebruikt worden. Voor gebruik van partijen die niet afkomstig zijn van zone 208, 209a, 209b, 210 en 214 dient op voorhand afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige of toepassing van de betreffende gronden mogelijk is voor de parameters van het standaard analysepakket. Hergebruik van gronden met concentraties aan genormeerde parameters groter dan de 80% BSN III is niet mogelijk in deze zone.

- De gestapelde grondhopen (zones 501, 502, 503, 504, 505, 506 en 507) moeten in functie van het hergebruik nog geëvalueerd worden voor de parameters van het standaard analysepakket en voor PFAS door een

erkende bodemsaneringsdeskundige.

- Thv de nieuwe loop van de Palingbeek in zone 204 zullen geen gronden worden toegepast.

- Er is een directe afvoer naar een ontwateringsbekken voorzien voor de partijen waterbodem. Indien men toch zou opteren voor tijdelijke oeverdeponie, is een bijkomende evaluatie van de mogelijkheid tot ontwatering binnen de vijfmeterstrook van de oever nodig”.

Wat betreft de “PFAS-houdende gronden (KWZ 101)” stelt de vzw Grondbank dat:

- in deze zones en hopen (uitgegraven bodem) 501, 503 en 504 (samen 4200m<sup>3</sup>), 505 en 506 (samen 17.930m<sup>3</sup>) en 507 (5.000m<sup>3</sup>) “concentraties PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik [worden ] aangetroffen”;

- voor “gebruik van de PFAS-houdende partijen [...] een afzonderlijk bodembeheerrapport [zal] worden opgemaakt”;

- de KWZ 101 onderverdeeld wordt in “4 subzones [...] in de opmetingstabel met een ‘!’, ‘!!’, ‘!!!’ en ‘!!!!’ aangeduid in de partijen”;

en verder:

“- Bij voorbereidende sleufwerken kunnen PFAS-houdende gronden (> 3 µg/kg ds PFOS/PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS) ter plaatse hergebruikt worden voor sleufaanvullingen mits respecteren van de gelaagdheid. De uitgraving en het hergebruik van deze partij dient te gebeuren conform de code van goede praktijk voor ‘gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse’. Voor dit gebruik is geen bodembeheerrapport vereist. Conform deze principes geldt dit ook zo voor de PFAS-houdende gronden met gemiddelde concentraties > 47 µg/kg ds.

- In de nabijheid van bewoning en recreatieterreinen mogen enkel niet verontreinigde gronden worden toegepast in de leeflaag van de berm. De betreffende delen staan aangeduid op het zoneringsplan (zie zones 201c, 207a, 207b, 207c en 208). M.a.w. dienen in deze zones partijen met code 211 of terreineigen gronden met natuurlijke aanrijking met code 4y1\* te worden gebruikt (of externe partijen 3y1 of 4y1 met van nature verhoogde concentraties obv een vereenvoudigde studie van de ontvangende grond).

- Thv de zones 201b (laag 0,5-1,5 m-mv), 207b (0,5-1,5 m-mv), 209a (1,5-5 m-mv) en 216 (1,5-2,5 m-mv) mogen geen partijen met PFOS-concentraties groter dan 14,4 µg/kg ds toegepast worden.

- Voor partijen met concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of PFAS groter dan 8 µg/kg ds is gebruik buiten de KWZ niet mogelijk.

- Voor de partijen met concentraties PFAS boven detectielimiet maar die de door de EBSD voorgestelde toetsingswaarde voor Vrij Gebruik niet overschrijden is er bijkomende evaluatie nodig:

- bij afvoer naar terreinen met een Studie Ontvangende Groeve dient men

steeds na te gaan of de vermelde parameter mag aanvaard worden.

- voorafgaand aan onderwatertoepassingen

#### 4.1 Subzones met code ‘!’

Partijen met code 020! bevatten concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of som PFAS groter dan 8 µg/kg ds. Concentraties som PFAS zijn kleiner dan of gelijk aan 14,4 µg/kg ds.

Partijen met code 020! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!’ en ‘!!!’).

#### 4.2 Subzones met code ‘!!’

Partijen met code 020!! bevatten concentraties som PFAS groter dan 14,4 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds.

Partijen met code 020!! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!!’), waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt.

#### 4.3 Subzones met code ‘!!!’

Partijen met code 020!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan gemiddeld 47 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan 1000 µg/kg ds.

Partijen met code 020!!! kunnen enkel hergebruikt worden binnen KWZ 101

- binnen subzones met ‘!!!’

- mits gebruik boven grondwaterniveau (cfr. e-mail EBD dd. 12/6/2018) en onder afdek (zie p. 76 van het technisch verslag voor de specifieke voorwaarden). We verwijzen ook naar 0. Inleiding ivm de onderafdek en de monitoring.

- In de toplaag mogen enkel partijen met concentraties kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds PFAS worden toegepast (behalve bij voorbereidende sleufwerken cfr principes de code van goede praktijk voor ‘gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse’).

#### 4.4 Subzones met code ‘!!!!’

Partijen met code 090!!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan 1000 µg/kg ds.

Er mogen geen bodemmaterialen met concentraties aan som PFAS groter dan 1000 µg/kg ds binnen de KWZ 101 gebruikt worden. Binnen dit deel van de Oosterweelwerken werden concentraties hoger dan 1000 µg/kg ds vastgesteld thv de Palingbeek (slibfractie met code 090!!!!). Deze gronden dienen afgevoerd te worden naar een erkend verwerker”.

De vzw Grondbank stelt wat betreft “saneringen” dat volgens “de erkende bodemsaneringsdeskundige [...] er aanwijzingen [zijn] dat er op het terrein zal moeten overgegaan worden tot bodemsanering” en zij wijst er tevens op dat de Code van Goede Praktijk “Gebruik van bodemmaterialen in een kadastrale werkzone” bepaalt dat het gebruik van de bodemmaterialen eventuele toekomstige bodemsaneringswerken niet mag verhinderen”.

3.6. Het Technisch Verslag “Scheldetunnel” van 8 maart 2022 (hierna: TV ST) vervangt het Technisch Verslag waarvan de conformverklaring bij voormeld arrest nr. 252.567 werd geschorst “voor zover de erin afgebakende kadastrale werkzones overlappen met de kadastrale werkzones in het voorgaande Technisch Verslag. De kadastrale werkzones of onderdelen ervan die afgebakend werden in het voorgaande Technisch Verslag maar niet in het huidige Technisch Verslag, vallen uitsluitend onder het toepassingsgebied van het voorgaande, weliswaar geschorste, Technisch Verslag”.

De vzw Grondbank verklaart met de (in de zaak *sub I*) tweede bestreden beslissing het TV ST conform.

De vzw Grondbank verwijst naar de communicatie op 3 februari 2022 met de erkende bodemsaneringsdeskundige en overweegt:

- dat zij “bij het beoordelen van de conformiteit van het TV ST inzonderheid ook” het advies van de Commissie Grondverzet, het addendum bij dit advies, het overleg en het antwoord van de OVAM op vragen van de vzw Grondbank in acht neemt;
- dat het TV ST beantwoordt aan “het *standstill*-beginsel”;
- dat het “dossier heel bijzonder is” en dat de “Vlaamse overheid” zich daarom “heeft omringd met bijzondere, aanvullende expertise”;
- te hebben vastgesteld “dat de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet die betrekking hebben [op] het gebruik van de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone [...] geïntegreerd [zijn] in het TV ST”:

- Toegepaste zoneringscriteria teneinde het risico op blootstelling en verspreiding van de verontreiniging maximaal te beperken;
- Uitdrukking van de zoneringscriteria als maximale gehalten aan som PFAS;
- Gebiedsspecifieke herziening van het criterium van 70 µg/kg ds som PFAS naar gemiddeld 47 µg/kg ds som PFAS;
- Bodemmaterialen met concentratie PFOS > 3 µg/kg ds, PFOA > 3 µg/kg ds en som PFAS > 8 µg/kg ds en < 14,4 µg/kg ds som PFAS kunnen teruggeplaatst worden in zones met zelfde kwaliteit, zonder gebruiksbeperkingen;
- Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >14,4 µg/kg ds en < 47 µg/kg ds kunnen hergebruikt worden in zones waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd



wordt;

- Specifieke gebruiksadviezen voor beperkt aantal zones in de nabijheid van bewoning”;

- “dat ook de volgende aanbevelingen van de Commissie Grondverzet zullen dienen inachtgenomen in het vooropgezette omgevingsvergunnings- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject:

- de aanwending van bodemmaterialen  $>47\mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS in een berm met boven- (vezeldoek - klei - folie) en onderafdek (folie), inclusief monitoring van de grondwaterkwaliteit;

- het risico op potentiële uitloging van residuaire PFAS uit hergebruikte gronden met concentraties tot  $47\mu\text{g}/\text{kg}$  ds som PFAS dient een essentieel onderdeel te zijn van de uit te werken saneringsaanpak van het grondwater”.

De vzw Grondbank merkt dan “voorafgaandelijk” onder meer op dat:

- er “wordt gegraven in de buurt van een gesaneerde zone (thv zone 308)” en dat wanneer “er zintuiglijk verontreinigde bodem wordt aangetroffen” dit “onmiddellijk [moet] gemeld worden aan de opdrachtgever en Grondbank vzw, zodat verdere stappen kunnen genomen worden”;

- omwille “van de concentraties PFAS in het grondwater [...] voor de bemalingen mogelijk nog overleg met de OVAM en VMM nodig [zal] zijn om de aanpak van de bemalingen in de specifieke zones vast te leggen”; omdat grondwaterbemaling “een invloed [kan] hebben op de aanwezige verontreiniging [...] moet in overleg met de erkende bodemsaneringsdeskundige worden nagegaan of er voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen”.

Over het punt “begeleiding” stelt de vzw Grondbank onder meer dat:

- “[h]et gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen [...] integraal [moet] worden opgevolgd door een erkende bodemsaneringsdeskundige” die toeziet “op de correcte toepassing van de bepalingen met betrekking tot het gebruik binnen de kadastrale werkzone”;

- de uitgravingswerken ter hoogte van een aantal zones moeten worden begeleid door een erkende bodemsaneringsdeskundige;

- met betrekking tot “zones 302a en b (vanaf 1 m-mv) en de zones 320 en 328 (tot 1 m-mv)” verwezen wordt naar de bijkomende voorwaarden;
- in een aantal specifieke gevallen bijkomend bemonsterd moet worden alvorens een grondverzettoelating te kunnen afleveren.

De vzw Grondbank stelt vervolgens dat er 3 kadastrale werkzones (KWZ) worden afgebakend:

- KWZ 1 die de zones 309, 310, 311, 312, 313, 314a, 314b, 318 en 320 omvat waar geen concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: de partijen afkomstig van deze zones kunnen binnen KWZ 102 en KWZ 1 worden hergebruikt; er zijn bijkomende voorwaarden:
  - ter hoogte van de Schelde (zone 309 tem 314B): i) “Er is geen hergebruik van de waterbodem mogelijk op het droge”; ii) “Hergebruik als bodem van de waterbodem (zones 309 tem 314B) is enkel mogelijk binnen de zone van de Schelde binnen KWZ 1 (= zones 309 tem 314B). Deze conformverklaring heeft geen betrekking op bagger- en ruimingsspecie die wordt teruggestort in de waterloop waaruit ze afkomstig is als vermeld in rubriek 2.3.7, b), van de indelingslijst, vermeld in artikel 5.5.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. (artikel 137 4°, Bodemdecreet)”;
  - “Zone 320: hergebruik van de partij 921 kan enkel thv de openbare wegenis of binnen zones met gelijkaardige verhoogde concentraties. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”;
- KWZ 102 die de zones 301, 302a, 302b, 303, 304, 306, 307, 315, 316, 317, 319a (het deel van zone 319a opgenomen in KWZ 102 overlapt niet met het deel van zone 319a opgenomen in KWZ 101 van het TV Infrastructuurwerken Linkeroever), 319b, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329 en 330 omvat waar concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: “de partijen met verhoogde concentraties aan PFAS (aangeduid met ‘!’, ‘!!’ en ‘!!!’) afkomstig uit deze zones kunnen enkel binnen KWZ 102 worden hergebruikt mits specifieke gebruiksbeperkingen (zie hoofdstuk 5 voor bijkomende toelichting). De partijen met concentraties PFAS kleiner dan of gelijk aan de toetsingswaarde vrij gebruik afkomstig van deze zones (oa diepere lagen)

kunnen worden hergebruikt binnen KWZ 1 en KWZ 102”; er zijn bijkomende voorwaarden:

- “Zone 302a en 302b: de partij 020!! in de laag 1,0-3,0 m-mv kan enkel hergebruikt worden binnen de kadastrale werkzone mits toepassing onder een verharding of leeflaag (minstens 20 cm). De partij kan bijkomend enkel ter plaatse toegepast worden binnen de talud van de Scheldetunnelmond. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”;
- “Zone 303: Bij eventueel hergebruik van de gereinigde gronden met code 090!! dienen deze een gebruik te krijgen waarbij rekening wordt gehouden met de restconcentraties voor PFAS”;
- “Zone 328: Hergebruik van de partij 020! tot 1,0 m-mv kan enkel thv de openbare weg of binnen zones met gelijkaardige verhoogde concentraties. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”;
- “Thv de zones 302a (laag 1,0-3,0 m-mv), 302b (vanaf 1,0 m-mv), 304 (vanaf 1,0 m-mv), 306 (laag 0-1,5 m-mv), 326 (laag 1,0+ m-mv) en 327 (laag 1,0-2,5 m-mv) mogen geen partijen met PFOS-concentraties groter dan 14,4 µg/kg ds toegepast worden”;
- KWZ 301 omvat zone 308: “De partij 020! ene 020 afkomstig van zone 308 kan worden hergebruikt binnen KWZ 301.

De vzw Grondbank formuleert vervolgens “Hergebruiksmodaliteiten buiten KWZ”:

“De partijen met code 999 (zone 310) en code 090!!! (zone 315 en 316) en code 921 thv zone 320 bevatten PCB’s boven waarde vrij gebruik. Voor partijen met concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of PFAS groter dan 8 µg/kg ds is gebruik buiten de KWZ niet mogelijk.

Voor de partijen met concentraties PFAS boven detectielimiet die echter de toetsingswaarde vrij gebruik niet overschrijden is er bijkomende evaluatie nodig:

- bij afvoer naar terreinen met een Studie Ontvangende Groeve of Grond dient men steeds na te gaan of de vermelde parameter mag aanvaard worden
- voorafgaand aan onderwatertoepassingen”.

Wat betreft de “PFAS-houdende gronden” stelt de vzw Grondbank:

“In zones 301, 302a, 302b, 303, 304, 306, 307, 315, 316, 317, 319a, 319b, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329 en 330 worden concentraties PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen.

Voor gebruik van de PFAS-houdende partijen zal een afzonderlijk bodembeheerrapport worden opgemaakt.

KWZ 102 wordt onderverdeeld in 3 subzones. Deze subzones worden in de opmetingstabel met een ‘!’ , ‘!!’ en ‘!!!’ aangeduid in de partijen.

5.1 Subzones met code ‘!’

Partijen met code 020! bevatten concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of som PFAS groter dan 8 µg/kg ds. Concentraties som PFAS zijn kleiner dan of gelijk aan 14,4 µg/kg ds.

Partijen met code 020! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 102 - binnen subzones met ‘!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!’ en ‘!!!’).

5.2 Subzones met code ‘!!’

Partijen met code 020!! bevatten concentraties som PFAS groter dan 14,4 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds.

Partijen met code 020!! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 102 - binnen subzones met ‘!!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!!’), waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt.

5.3 Subzones met code ‘!!!’

Partijen met code 020!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan gemiddeld 47 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan 1000 µg/kg ds.

Partijen met code 020!!! kunnen enkel hergebruikt worden binnen KWZ 102 - binnen subzones met ‘!!!’ mits gebruik boven grondwaterniveau (cfr. e-mail eBSD dd. 12/6/2018) en onder afdek (zie p. 69 van het technisch verslag voor de specifieke voorwaarden). We verwijzen ook naar 0. Inleiding ivm de onderafdek en de monitoring.

In de top laag mogen enkel partijen met concentraties kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds PFAS worden toegepast (behalve bij voorbereidende sleufwerken cfr principes de code van goede praktijk voor ‘gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse’).

5.4 Concentraties PFAS > 1000 µg/kg ds

Er mogen geen bodemmaterialen met concentraties aan som PFAS groter dan 1000 µg/kg ds binnen de KWZ 102 gebruikt worden. Binnen dit deel van de Oosterweelwerken werden geen concentraties hoger dan 1000 µg/kg ds vastgesteld”.

Wat betreft “Afbakening” stelt de vzw Grondbank:

“De code 921 thv zone 320 geldt alleszins tot 1m-mv (A-laag). Indien echter ook dieper (bak)steenhoudende gronden voorkomen, dient de code 921 doorgetrokken te worden. De code 411 geldt enkel voor de niet-

(bak)steenhoudende gronden thv zone 320. Afzeven verbetert de kwaliteit niet.

De code 999 thv zone 324 geldt alleszins van 1,5-2 m-mv (toplaag code 090!). Indien echter ook dieper of elders in de naastgelegen zone (zone 320) gronden met bodemvreemd aanvulmateriaal (glas, kolengruis) worden aangetroffen, dient de code 999 (of 090!, !! of !!! indien PFAS bijkomend boven waarde vrij gebruik in naastgelegen zone) doorgetrokken te worden”.

Over het punt “Cement-bentonietwanden” stelt de vzw Grondbank:

“In de zones 301, 302b, 304, 316, 329 en 330 wordt een cement-bentonietwand voorzien. De gronden die vrijkomen bij het plaatsen betreft een mengsel van de verschillende lagen. Eventuele bovenliggende PFAS-houdende lagen dienen voorafgaandelijk te worden verwijderd. Indien dit praktisch niet mogelijk blijkt, zal het mengsel van de gronden vrijgekomen uit de verschillende lagen aanvullend onderzocht moeten worden op PFAS. Het mengsel van de niet PFAS-houdende lagen krijgen de code 421 toegekend (dieptes per zone staan verduidelijkt in het technisch verslag - 5.5 Bespreking zonering).

Het bentonietmengsel dat achteraf zal vrijkomen tijdens het inpompen van het cementmengsel dient bijkomend bemonsterd te worden door een erkende bodemsaneringsdeskundige. De partij krijgt dan voorlopig code 000. Grondbank vzw dient te beschikken over de analyseresultaten en de interpretatie door een erkende bodemsaneringsdeskundigen, alvorens een grondverzettoelating te kunnen afleveren. Opgelet: Indien het bentonietmengsel cement bevat, dient deze partij afgevoerd te worden conform VLAREMA-wetgeving”.

De vzw Grondbank stelt wat betreft “saneringen” dat volgens “de erkende bodemsaneringsdeskundige [...] er aanwijzingen [zijn] dat er op het terrein zal moeten overgegaan worden tot bodemsanering” en zij wijst er tevens op dat “de Code van Goede Praktijk ‘Gebruik van bodemmateriaal in een kadastrale werkzone’ bepaalt dat het gebruik van de bodemmateriaal eventuele toekomstige bodemsaneringswerken niet mag verhinderen”.

3.7. Met de (in de zaak *sub I*) derde bestreden beslissing van 7 maart 2022 geeft de vzw Grondbank aan de nv Stadsbader een toelating “voor gebruik van uitgegraven grond binnen de werf”, meer bepaald voor “gebruik als bodem” en voor “bouwkundig bodemgebruik” mits “de specifieke en aanvullende

voorwaarden en uitvoeringsbepalingen” in acht te nemen.

Het gaat concreet om “partijen ! en !!” die “worden gebruikt zoals omschreven in het TV/CTV (enkel binnen eigen subzone of slechter) [...] in sleufaanvulling met respect voor de gelaagdheid”, voor “nivelleren percelen”, “opvullen bouwputten” en “in bouwkundige toepassingen (cfr plannen) o.a. aanleg landhoofden, wegenis in talud en geluidsbermen”.

Onder “aanvullende voorwaarden en uitvoeringsbepalingen” geldt:

“Bijkomend:

- Thv de woonzones wordt de afdek voorzien met partijen code 211.
- Thv deze zone 203 (code 020!) zal geen grondverzet plaatsvinden (enkel ophoging) of indien toch gronden vrijkomen zullen deze worden toegepast onder de toekomstige wegenis.
- Thv zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 worden enkel terreineigen gronden hergebruikt.
- Indien thv de nieuwe loop van de Palingbeek in zone 204 gronden worden toegepast (afdek teelaardelaag) zal dit met code 211 gebeuren.
- Thv de zones 201b (laag 0,5-1,5 m-mv), 207b (0,5-1,5 m-mv), 209a (1,5-5 m-mv) en 216 (1,5-2,5 m-mv) zullen geen partijen met PFOS-concentraties groter dan 14,4 µg/kg ds toegepast worden (enkel met code ‘!’ of beter”.

De toelating wordt gegeven onder volgende “specifieke voorwaarden”:

- de toelating “geldt voor alle partijen met PFAS-concentraties hoger dan de Waarde Vrij Gebruik. In zones 201a, 201b, 201c, 202, 203, 204, 205, 206a, 207a, 207b, 207c, 208, 209a, 209b, 210, 211, 213, 214, 215b, 215c, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 319a, 401, 402, 403, 404 en 405 en hopen 501, 503, 504, 505, 506 en 507 worden concentraties PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen”;
- de toelating “geldt niet voor partijen met code ‘!!!’ en ‘!!!!’”;
- de “uitgravingswerken worden begeleid door de erkende bodemsaneringsdeskundige”:

“• Het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële worden opgevolgd

door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO.

- Thv de zone rondom boring B403 (ontgraving onder begeleiding) is obv huidige ontwerpplannen geen grondverzet voorzien (cfr toelichting [E.D.] dd 7/03/2022).

- De begeleiding van de calamiteiten wordt uitgevoerd door de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E consult en bodemassen aan zone 't Rot door de erkende bodemsaneringsdeskundige Universoil (cfr toelichting [E.D.] dd 7/03/2022).

- Thv zone 201c wordt bijkomend onderzoek uitgevoerd op PFAS door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO”;

- de “partijen met verhoogde concentraties aan PFAS (aangeduid met ‘!’, en ‘!!’) afkomstig uit bovenvermelde zones kunnen enkel binnen KWZ 101 worden hergebruikt mits specifieke gebruiksbependingen. Voor hergebruik van deze partijen binnen de werf gelden, zowel voor hergebruik als bodem als voor bouwkundig bodemgebruik, de volgende voorwaarden (zowel horizontaal als verticaal begrensd):

- Partijen met code 020! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!’ en ‘!!!’).

- Partijen met code 020!! kunnen hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!!’ en subzones met hogere PFOS/PFOA/PFAS-concentraties (zones met ‘!!!’), waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt”.

De toelating wordt gegeven onder volgende “bijkomende voorwaarden”:

“- Bij voorbereidende sleufwerken kunnen PFAS-houdende gronden (> 3 µg/kg ds PFOS/PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS) ter plaatse hergebruikt worden voor sleufaanvullingen mits respecteren van de gelaagdheid. De uitgraving en het hergebruik van deze partij dient te gebeuren conform de code van goede praktijk voor ‘gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse’. Voor dit gebruik is geen bodembeheerrapport vereist. Conform deze principes geldt dit ook zo voor de PFAS-houdende gronden met gemiddelde concentraties > 47 µg/kg ds.

- De gestapelde grondhopen (zones 501, 503, 504, 505, 506 en 507) moeten in functie van het hergebruik nog geëvalueerd worden voor de parameters van het standaard analysepakket en voor PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige.

- Thv de nieuwe loop van de Palingbeek in zone 204 zullen geen gronden

worden toegepast.

- In de nabijheid van bewoning en recreatieterreinen mogen enkel niet verontreinigde gronden worden toegepast in de leeflaag van de berm. De betreffende delen staan aangeduid op het zoneringsplan (zie zones 201c, 207a, 207b, 207c en 208). Maw dienen in deze zones partijen met code 211 of terreineigen gronden met natuurlijke aanrijking met code 4y1\* te worden gebruikt (of externe partijen 3y1 of 4y1 met van nature verhoogde concentraties op basis van een vereenvoudigde studie van de ontvangende grond).

- In de top laag mogen enkel partijen met concentraties kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds PFAS worden toegepast (behalve bij voorbereidende sleufwerken conform principes de code van goede praktijk voor ‘gebruik binnen een zone voor gebruik ter plaatse’).

- Thv de zones 201b (laag 0,5-1,5 m-mv), 207b (0,5-1,5 m-mv), 209a (1,5-5 m-mv) en 216 (1,5-2,5 m-mv) mogen geen partijen met PFOS-concentraties groter dan 14,4 µg/kg ds toegepast worden.

- Er mogen geen gronden met concentraties aan PFAS hoger dan 1000 µg/kg ds binnen de KWZ 101 gebruikt worden. Binnen dit deel van de Oosterweelwerken werden concentraties hoger dan 1000 µg/kg ds vastgesteld ter hoogte van de Palingbeek (slibfractie met code 090!!!!). Deze gronden dienen afgevoerd te worden naar een erkend verwerker”.

De toelating herneemt nog de bemerkingen die de vzw Grondbank “voorafgaandelijk” in het TV ILWO formuleert (*supra*).

De toelating geldt van 7 maart 2022 tot 31 december 2024.

3.8. Met de (in de zaak *sub I*) vierde bestreden beslissing van 7 maart 2022 geeft de vzw Grondbank aan de nv Stadsbader een toelating “voor gebruik van uitgegraven grond binnen de werf”, meer bepaald voor “gebruik als bodem” en voor “bouwkundig bodemgebruik” mits “de specifieke en aanvullende voorwaarden en uitvoeringsbepalingen” in acht te nemen.

Het gaat concreet om partijen die gebruikt worden voor het “nivelleren percelen, opvullen van bouwputten en gebruikt in bouwkundige toepassingen (cfr plannen) oa. aanleg landhoofden, wegenis in talud en geluidsbermen”.

De toelating wordt gegeven onder volgende “specifieke voorwaarden”:

- dit document “geldt voor alle partijen met PFAS-concentraties lager dan of



gelijk aan de Waarde Vrij Gebruik”;

- de “uitgravingswerken worden begeleid door een erkende bodemsaneringsdeskundige”:

- Het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen wordt opgevolgd door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO.

- Thv de zone rondom boring B403 (ontgraving onder begeleiding) is obv huidige ontwerpplannen geen grondverzet voorzien (cfr toelichting [E.D.] dd 7/03/2022).

- De begeleiding van de calamiteiten wordt uitgevoerd door de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E consult en bodemassen aan zone ‘t Rot door de erkende bodemsaneringsdeskundige Universoil (cfr toelichting [E.D.] dd 7/03/2022).

- Thv zone 201c wordt bijkomend onderzoek uitgevoerd op PFAS door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO”;

- de “partijen kunnen binnen KWZ 1001 en KWZ 101 worden hergebruikt. Thv zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 worden als bodem enkel terreineigen gronden hergebruikt (cfr telefonische toelichting [E.D.] dd 7/03/2022)”;

- de “gestapelde grondhoop (zones 502) moet in functie van het hergebruik nog geëvalueerd worden voor de parameters van het standaard analysepakket en voor PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige”.

De toelating herneemt nog de bemerkingen die de vzw Grondbank “voorafgaandelijk” in het TV ILWO formuleert (*supra*).

De toelating geldt van 7 maart 2022 tot 31 december 2024.

3.9. Bij arrest nr. 253.523 van 19 april 2022 schorst de Raad van State de tenuitvoerlegging van de voormelde in de zaak *sub I* bestreden beslissingen.

3.10. Op 25 augustus 2023, nadat de partijen in de zaak *sub I* hun laatste memories hadden neergelegd en nadat er hen kennis van was gegeven dat de zaak werd opgeroepen voor de terechtzitting op 21 september 2023 zendt de nv BAM een aangetekende brief aan de vzw Grondbank:

“[...]”

Hoewel we menen dat er gegronde redenen zijn voor de Raad van State om het ongunstig advies van het Auditoraat dd. 28 april 2023 niet te volgen en de *prima facie*-beoordeling uit het arrest van 19 april 2022 te herzien, is sinds het verlenen van de conformverklaringen en de grondverzettoelatingen zowel de feitelijke, beleidsmatige als regelgevende context ingrijpend gewijzigd.

Vooreerst sloten 3M Belgium, het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de OVAM en de VMM op 6 juli 2022 een saneringsovereenkomst af waarin o.a. engagementen werden vastgelegd met betrekking tot de aanpak van de bodemverontreiniging op en rond de omgeving van de 3M-site.

Op 28 oktober 2022 sloten de Vlaamse Overheid, de VMM, OVAM, de vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, Zwijndrecht Gezond, Natuurpunt, de gemeente Zwijndrecht en BAM voorts een saneringsverbond af (hierna: ‘het Saneringsverbond’). Het betreft een gezamenlijk en integraal plan aangaande de PFAS-verontreiniging in Zwijndrecht en omgeving dat o.a. ook een aantal voorwaarden bevat waaraan moet worden voldaan vooraleer de grondwerken in PFAS-houdende grond onder de grondverzetsregeling kunnen hervatten. In uitvoering van het Saneringsverbond werden o.m. de meest verontreinigde gronden (met PFAS-concentraties boven de 47 µg/ kg ds), waarvan het hergebruik op grond van de voormelde technische verslagen en hun conformverklaringen mogelijk was binnen de kadastrale werkzone en tot concentraties van 1000 µg/ kg ds, inmiddels afgevoerd.

Op 17 februari 2023 besliste de Raad van Bestuur van Lantis dat zij, onverminderd de grondverzetsreglementering, koos voor een vrijwillig bodemsaneringstraject en dat zij dus de met PFAS-verontreinigde bodem binnen de perimeter van de Oosterweelwerven zal saneren overeenkomstig het Bodemdecreet, gelijktijdig met de werken aan de Oosterweelverbinding. Dit alles evenwel onder de voorwaarde van het bereiken van een akkoord met 3M Belgium over de modaliteiten, inclusief de toewijzing van de saneringskosten van het te doorlopen saneringstraject.

Ook regelgevend is er te wijzen op verschillende evoluties.

Zo is vooreerst te wijzen op het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2023 tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’ (hierna: ‘het Sitebesluit’), dat in werking trad op 30 april 2023. In het Sitebesluit worden voorwaarden opgenomen om tot grondverzet binnen de perimeter van de vastgestelde site ‘PFAS - 3M Zwijndrecht’ te kunnen overgaan. Die voorwaarden streken er in wezen toe om bijkomende garanties te bieden dat het grondverzet de latere bodemsanering niet zal verhinderen.

Op 7 juli 2023 keurde de Vlaamse Regering een tijdelijk handelingskader goed voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmateriaal bij bodemsanering en grondverzet. Het Tijdelijk Handelingskader concretiseert o.m. wanneer voldaan is aan de dubbele voorwaarde dat het gebruik van bodemmateriaal binnen de kadastrale werkzone (i) niet mag leiden tot bijkomende verontreiniging van het grondwater, en (ii) geen

bijkomend risico door blootstelling aan de verontreinigende stoffen mag veroorzaken (samen geduid als het ‘standstill-beginsel’).

De zo-even opgelijste evoluties impliceren dat het voorwerp van de conformverklaringen en de grondverzettoelatingen in wezen feitelijk, juridisch en wetenschappelijk achterhaald is, zodat Lantis niet langer het uitvoeren van deze bestreden beslissingen benaarstigt, zelfs al zou de Raad van State het annulatieberoep verwerpen.

Het is dan ook om die reden dat Lantis bij onderhavig schrijven onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand doet van het voordeel van de thans voor de Raad van State bestreden conformverklaringen (met ref. OWL1-SBS-RTS-RAP-0001 en ref. OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002). Deze afstand is strikt beperkt tot deze conformverklaringen.

De raadslieden van Lantis zullen een kopie van huidig schrijven aan de Raad van State, en de overige in het geding betrokken partijen overmaken, alsook aan COTU (een van de gekozen aannemers, niet betrokken in het geding).

[...]”.

3.11. Op 12 september 2023 zendt de nv Stadsbader, eerste tussenkomende partij, een aangetekende brief aan de vzw Grondbank:

“[...]

We verwijzen naar de brieven van 25 augustus 2023 met referentie JUY/MCA/PVC/6794 en JUY/MCA/PVC/6795 (zie bijlagen), waarin BAM NV van publiek recht onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand heeft gedaan van het voordeel van de volgende conformverklaringen:

[...]

Gezien de afstand van BAM NV van publiek recht van de hoger vermelde conformverklaringen waarop de grondverzettoelatingen zijn gesteund, gelet op de gewijzigde feitelijke, beleidsmatige en juridische context zoals beschreven in de afstandsbriefen van BAM NV van publiek recht en op instructie van haar bouwheer BAM NV van publiek recht, doet Stadsbader NV in het kader van dit geschil bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak bij huidig schrijven en ten overvloede afstand van het voordeel van de grondverzettoelatingen van 7 maart 2022 (nr. 5015-22-301125.01 en nr. 5015- 301125.02). Stadsbader NV doet dit in eigen naam en voor eigen rekening en (voor zoveel als nodig) in naam van (de vennoten van) de tijdelijke maatschap Rinkoniën, voor doeleinden van dit schrijven (voor zoveel als nodig) afzonderlijk vertegenwoordigd door haar projectdirecteurs. Bijgevolg gebeurt de voormelde afstand van het voordeel van de betreffende grondverzettoelatingen zowel door Stadsbader NV in eigen naam en, voor zoveel als nodig en ten overvloede, ook door tijdelijke maatschap Rinkoniën. Deze afstand is ten overvloede, want deze grondverzettoelatingen hebben immers geen voorwerp en geen rechtsbasis meer als gevolg van deze briefwisseling.

Deze onvoorwaardelijke en onherroepelijke afstand is strikt beperkt tot voormelde grondverzettoelatingen in het kader van deze procedure voor

de Raad van State en louter ingegeven door de opgegeven redenen. Rinkoniën en Stadsbader NV hebben immers altijd gewerkt conform instructies, verleende vergunningen en de toepasselijke milieurechtelijke regels en grondverzetsdocumenten.  
[...]

3.12. Op 15 september 2023 neemt de vzw Grondbank de volgende beslissing over de in de zaak *sub I* bestreden eerste beslissing:

“[...]  
Gelet op het schorsingsarrest bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de Raad van State dd. 19 april 2022 met nr. 253.523 en waarvoor de annulatieprocedure aanhangig is (zaak G/A 235.867/VII-14.332);  
Gelet op de brief van de NV van publiek recht BAM (‘Lantis’) dd. 25 augustus 2023 (ref. JUY/MCA/PVC/6795), waarbij zij meldt onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand te doen van het voordeel van - onder meer - de conformverklaring met nr. 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (met als ref. OWL1-SBS-RTS-RAP-0001);  
Overwegende dat aldus vaststaat dat de conformverklaring met nr. 2015-22-301125 van 5 maart 2022 niet langer nog enig recht (kan) verlenen aan de desbetreffende begunstigde(n); [sic]  
Overwegende dat het dan ook passend voorkomt, inzonderheid met het oog op het verzekeren van de rechtszekerheid, de conformverklaring met nr. 2015-22-301125 van 5 maart 2022 formeel in te trekken;  
Beslist de VZW Grondbank:  
Art. 1  
De conformverklaring met nr. 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever met als ref. OWL1-SBS-RTS-RAP-0001 wordt ingetrokken.  
[...]

3.13. Op 18 september 2023 neemt de vzw Grondbank de volgende beslissing over de in de zaak *sub I* tweede bestreden beslissing:

“[...]  
Gelet op het schorsingsarrest bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de Raad van State dd. 19 april 2022 met nr. 253.523 en waarvoor de annulatieprocedure aanhangig is (zaak G/A 235.867/VII-14.332);  
Gelet op de brief van de NV van publiek recht BAM (‘Lantis’) dd. 25 augustus 2023 (ref. JUY/MCA/PVC/6795), waarbij zij meldt onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand te doen van het voordeel van - onder meer - de conformverklaring met nr. 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (met als ref. OWL2-01742-

LAN-RAP-W30-000002);

Overwegende dat aldus vaststaat dat de conformverklaring met nr. 2015-22-301327 van 9 maart 2022 niet langer nog enig recht kan verlenen aan de desbetreffende begunstigde(n); [*sic*]

Overwegende dat het dan ook passend voorkomt, inzonderheid met het oog op het verzekeren van de rechtszekerheid, de conformverklaring met nr. 2015-22-301327 van 9 maart 2022 formeel in te trekken;

Beslist de VZW Grondbank:

Art. 1

De conformverklaring met nr. 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever met als ref. OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002 wordt ingetrokken.

[...]”.

3.14. Diezelfde 18 september 2023 trekt de vzw Grondbank ook de derde en de vierde in de zaak *sub I* bestreden beslissingen in waarvan sprake in de brief van Stadsbader van 12 september 2023. Ze neemt daarvoor twee besluiten, die identiek zijn, behalve wat het nummer van de respectieve grondverzettoelatingen betreft:

“Gelet op het schorsingsarrest bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de Raad van State dd. 19 april 2022 met nr. 253.523 en waarvoor de annulatieprocedure aanhangig is (zaak G/A 235.867/VII 41.332);

Gelet op de brief van de NV van publiek recht BAM (‘Lantis’) dd. 25 augustus 2023 (ref. JUY/MCA/PVC/6795), waarbij zij meldt onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand te doen van het voordeel van - onder meer - de conformverklaringen met:

- nr. 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (met als ref. OWL1-SBS-RTS-RAP-0001);
- nr. 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (met als ref. OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002);

Gelet op de brief van de NV Stadsbader dd. 12 september 2023 (zonder ref.), waarbij zij in eigen naam en voor eigen rekening en (voor zoveel als nodig) in naam van (de vennoten van) de tijdelijke maatschap Rinkoniën afstand doet, onvoorwaardelijk en onherroepelijk, van het voordeel van de grondverzettoelating nr. [5015-22-301125.01 resp. 5015-22-301125.02] van 7 maart 2022 in het dossier Linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf;

Overwegende dat aldus vaststaat dat de grondverzettoelating nr. [5015-22-301125.01 resp. 5015-22-301125.02] van 7 maart 2022 niet langer nog enig recht (kan) verlenen aan de desbetreffende begunstigten; [*sic*]

Overwegende dat het dan ook passend voorkomt, inzonderheid met het oog op het verzekeren van de rechtszekerheid, de grondverzettoelating

nr. [5015-22-301125.01 resp. 5015-22-301125.02] van 7 maart 2022 formeel in te trekken;

Beslist de VZW Grondbank:

Art. 1

De grondverzettoelating nr. [5015-22-301125.01 resp. 5015-22-301125.02] van 7 maart 2022 in het dossier Linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf wordt ingetrokken.

[...]”.

3.15. Diezelfde 18 september 2023 bezorgt de vzw Grondbank deze intrekingsbeslissingen aan de Raad van State.

3.16. Op de terechtzitting van 21 september 2023 werpen de vzw Grondbank, RINK en de nv BAM op dat het beroep in de zaak *sub I* geen voorwerp meer heeft. De verzoekende partijen betwisten dat omdat de thans in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen volgens hen onwettig zijn. Het auditoraat merkt onder meer op dat voorafgaand aan arrest nr. 253.523 de (in de zaak *sub I*) bestreden, thans ingetrokken beslissingen reeds in niet onbelangrijke mate ten uitvoer waren gelegd, en dat de intrekingsbeslissingen de reeds gerealiseerde werken onwettig maken. De Raad van State stelt de zaak in voortzetting en verleent aan de partijen een termijn om schriftelijk standpunt in te nemen.

3.17. Op 2 oktober 2023 stelt de Omgevingsinspectie een procesverbaal op. Dit stuk werd door geen van de partijen voorgelegd, maar uit het door het Vlaamse Gewest bij de schriftelijke opmerkingen van 7 december 2023 in de zaak *sub I* voorgelegde stuk 1 (<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/65326205B25B0219D5CD8FD4>) kan worden begrepen dat de Omgevingsinspectie van oordeel is dat wat voorheen werd geacht gebruik van bodematerialen in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 te zijn, na de intrekking van de bestreden beslissingen moet worden beschouwd als met het Materialendecreet strijdig beheer van afvalstoffen. Uit dat stuk blijkt dat ook de Vlaamse regering van oordeel is dat de “intrekking van de conformverklaring van de technische verslagen [...] de juridische status van de genoemde gronden [wijzigt] van bodemmateriaal naar afvalstof”. Ze meent dat het niet aan haar is “om zich uit te

ECLI:BE:RVSC:2024:ARR.260.429 VIIbis-1 & VIIbis-2 -38/195

spreken over de handhavingsrechtelijke aspecten”, maar dat het wel evident is dat “een regularisatie van de definitief toegepaste gronden” moet gebeuren “binnen het bestaand wettelijk kader”.

3.18. Op 10 oktober 2023 plaatst de nv BAM volgend nieuwsbericht op haar website:

“De komende maanden zal Lantis naar schatting 110.000 m<sup>3</sup> extra PFAS-houdende gronden afvoeren naar een verwerkingscentrum. De gronden die worden afgevoerd, waren reeds definitief verwerkt binnen het Oosterweelproject. Lantis neemt deze beslissing omdat de gronden in kwestie niet langer juridisch gedekt worden door een Technisch Verslag waardoor ze het juridisch label ‘afval’ hebben gekregen. Aangezien de af te voeren gronden zich niet bevinden in definitief uitgevoerde weginfrastructuur, zal de weggebruiker geen hinder ondervinden van deze operatie.

De Technische Verslagen die voor een rechtsgeldig kader van het grondverzet binnen het Oosterweelproject moesten zorgen zijn ruim anderhalf jaar geleden al geschorst door de Raad van State. De behandeling van het dossier voor dit hoogste administratieve rechtscollege is nog steeds lopende. Intussen pasten Lantis en de aannemers de praktijk van het grondverzet aan de meest recente inzichten aan.

‘Die aangepaste werfpraktijk, in combinatie met een aangepast beleidskader in Vlaanderen hebben ons doen besluiten om afstand te doen van de Technische Verslagen aangezien we ze niet meer gebruikten sinds de schorsing en ze voor ons geen nut meer hadden’, licht [L.H.], gedelegeerd bestuurder van Lantis toe. Lantis hield de bevoegde administraties de voorbije jaren nauwgezet op de hoogte van alle stappen die werden gezet. Zo ook de Afdeling Handhaving die regelmatig controles uitvoert op de werf.

Midden september vond er een overleg plaats waarop Lantis de Afdeling Handhaving formeel op de hoogte bracht dat er afstand was gedaan van de Technische Verslagen in het kader van de Bodemreglementering. Het juridische gevolg is dat de PFAS-houdende gronden die tot april 2022 correct toegepast mochten worden binnen de grondverzetsreglementering, vandaag het statuut afval krijgen.

‘Het is puur een kwestie van welke milieuwetgeving van toepassing is: de Vlaamse bodemreglementering of de Vlaamse afvalreglementering. Het gaat om twee verschillende regimes op een ongewijzigde feitelijke werfsituatie. Door de intrekking van de Technische Verslagen kan de Afdeling Handhaving niet anders dan ons een proces-verbaal overmaken wegens mogelijke inbreuken op de afvalreglementering. Zonder vergunning mag je immers geen afvalstoffen achterlaten. Dat proces-verbaal hebben we begin deze week gekregen’, legt [L.H.] verder uit.

‘Het mag duidelijk zijn dat noch Lantis, noch de aannemers bij de uitvoering van het project ooit de bedoeling hebben gehad om op een

onwettige wijze ‘afval’ onbeheerd achter te laten. Nu niet en in de toekomst niet.’ Er is bovendien geen risico voor de omgeving aangezien de PFAS-gronden definitief verwerkt zijn en daardoor niet kunnen verspreiden.

Nog voor het proces-verbaal was binnengekomen had Lantis al beslist om de komende periode een extra volume van 110.000 m<sup>3</sup> grond die reeds definitief was verwerkt in de projectgebieden Scheldetunnel (Westberm en Schelgedijk), Linkeroever en Zwijndrecht (knooppunten Antwerpen-West en Sint-Anna), af te voeren.

Daarmee zijn niet alle gronden afgevoerd die niet meer gedekt zijn door een Technisch Verslag. Naar schatting 36.500 m<sup>3</sup> werd reeds definitief toegepast in weginfrastructuur. ‘Het milieuvoordeel van het verwijderen en afvoeren weegt niet op tegen de bijkomende milieu- en omgevingshinder en de kosten voor het opbreken van de definitief uitgevoerde weginfrastructuur waarin ze zijn toegepast. Door de manier waarop ze zijn toegepast, gaat er bovendien geen risico uit voor mensen, dieren en planten. De gronden zijn immers volledig ingepakt en kunnen zich niet verspreiden via de lucht, noch kan er verspreiding naar het grondwater optreden’, verduidelijkt [L.H.]. Om definitief uitsluitsel te krijgen over het lot van deze kleine fractie toegepaste gronden zal Lantis de komende weken verder in overleg gaan met de bevoegde instanties”.

3.19. Het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 ‘tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’ is het voorwerp van een annulatieberoep bij de Raad van State, er gekend onder A. 239.432/VII-42.094.

3.20. 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’ is het voorwerp van annulatieberoepen bij de Raad van State, er gekend onder A. 240.331-VII-42.242 en A. 240.705/VII-42.299.

### *B. Wettelijk kader*

3.21. Artikel 136 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: Bodemdecreet), opgenomen onder Titel III, “Bodemsanering”, Hoofdstuk XIII, “Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen”, Afdeling I, “Toepassingsgebied”, luidt:



“De bepalingen van dit hoofdstuk regelen het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen, gereinigde bodemmaterialen en bodemmaterialen waarop een fysieke scheiding wordt toegepast”.

Artikel 138, dat op zich de volledige Afdeling II “Algemene bepalingen” van dat hoofdstuk vormt, bepaalt:

“§1. Om de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmaterialen te bevorderen stelt de Vlaamse Regering nadere regelen vast betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen, de procedure voor het traceren van bodemmaterialen en de taken die een bodembeheerorganisatie, tussentijdse opslagplaats, grondreinigingscentrum en inrichting voor de opslag en behandeling van bagger- en ruimingsspecie als vermeld in artikel 139 hierbij vervult.

§2. De Vlaamse Regering kan het gebruik van bodemmaterialen afhankelijk maken van het opstellen van een technisch verslag. De Vlaamse Regering stelt nadere regelen vast met betrekking tot de inhoud van het technisch verslag.

Een technisch verslag wordt opgesteld onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige conform de standaardprocedure, vastgesteld door de Vlaamse Regering op voorstel van de OVAM. Bij ontstentenis van dergelijke standaardprocedure wordt het technisch verslag opgesteld volgens een code van goede praktijk”.

“Bodemverontreiniging” is “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” (artikel 2, 4°, van het Bodemdecreet). Ze wordt “ernstige bodemverontreiniging” genoemd als ze “een risico oplevert of kan opleveren tot nadelige beïnvloeding van mens of milieu”. Bij de evaluatie van de ernst van de bodemverontreiniging wordt *in concreto* rekening gehouden met onder meer “de mogelijkheid op verspreiding van de verontreinigingsfactoren” (artikel 2, 5°, van het Bodemdecreet).

“Bodemmaterialen” zijn “uitgegraven bodem, baggerspecie, ruimingsspecie, grondbrij en bentonietslib” (artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet). “Uitgegraven bodem” is “bodemmateriaal dat afkomstig is van de uitgraving van de bodem” (artikel 2, 34°, van het Bodemdecreet). Dat er in sommige verder in dit arrest geciteerde teksten enkel sprake is van “uitgegraven

bodem” en niet van het ruimere “bodemmateriële”, ligt aan de latere “inkanteling” (*Parl.St.* VI.Parl, 2016-2017, nr. 1266/1, 9) van het gebruik van die andere bodemmateriële in de regeling over het gebruik van uitgegraven bodem van het Bodemdecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: VLAREBO-besluit van 14 december 2007), bij het decreet van 8 december 2017 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en artikel 38 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, en tot opheffing van diverse bepalingen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007’, in werking getreden op 1 april 2019.

3.22. De Vlaamse regering heeft de haar in artikel 138 van het Bodemdecreet opgedragen uitvoering opgenomen in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 als Titel III, “Bodemsanering”, Hoofdstuk XIII, “Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële”. Artikel 159 omschrijft het toepassingsgebied van het 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”.

“Bouwkundig bodemgebruik” is “het niet-vormvaste gebruik van bodemmateriële in een waterwerk, dijklichaam, wegebouwkundig werk, bouwwerk en elk ander niet-vormvast gebruik van bodemmateriële waarin de functie van de bodemmateriële duidelijk te onderscheiden is van de functie van de onderliggende of omringende bodem” (artikel 158, 1°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007). Een “vormvast product” is “elk product waarin bodemmateriële worden gebruikt en dat vormvast is gemaakt door bindmiddelen of thermische processen” (artikel 158, 12°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007).

In het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 zijn enerzijds voorwaarden voor gebruik als bodem vastgesteld, en anderzijds voorwaarden voor bouwkundig bodemgebruik en gebruik in een vormvast product. In beide gevallen is er zowel een algemene regeling (“algemeen gebruik”) en een daarvan in een aantal opzichten afwijkende regeling voor “gebruik binnen een kadastrale werkzone”. Een “kadastrale werkzone” wordt in artikel 158, 5°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 gedefinieerd als:

“de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Het betreft kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden”.

De tweede zin van deze definitie werd aan het ontworpen het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 toegevoegd na een aanbeveling van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (Adv. 43.678/3 van 7 november 2007):

“In artikel 158, 7°, wordt het begrip ‘kadastrale werkzone’ gedefinieerd als een zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project, die bestaat uit een geheel van gronden ‘met soortgelijke kenmerken’. Uit het verslag aan de Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat niet eender welk ‘soortgelijk kenmerk’ wordt bedoeld, maar wel kenmerken die betrekking hebben op, bijvoorbeeld, de op de bodem uitgeoefende activiteit of de functie van de bodem. Het verdient dan ook aanbeveling het begrip ‘soortgelijke kenmerken’ nader af te bakenen, rekening houdende met hetgeen daaromtrent wordt gesteld in het verslag aan de Vlaamse Regering”.

3.23. Bij dat onderscheid tussen enerzijds gebruik als bodem en anderzijds bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product, en bij de van de algemene regeling afwijkende regeling voor gebruik binnen een kadastrale werkzone, komt nog dat de concrete voorwaarden van uiteenlopende aard zijn:

- voor sommige voorwaarden gelden objectieve *a priori* door de Vlaamse regering bepaalde concentratiewaarden (bodemsaneringsnormen, uitlogingswaarden, ...);
- andere voorwaarden vragen om een concrete evaluatie van de risico's van het

- gebruik van de bodemmaterialen, op de plaats van gebruik;
- weer een andere voorwaarde, enkel van toepassing bij algemeen gebruik, vraagt om een vergelijking van de gemiddelde concentraties in de te gebruiken bodemmaterialen en in de ontvangende grond.

Deze voorwaarden gelden vaak cumulatief, waardoor de strengste ervan moet worden nageleefd.

Bij dat alles moet er ook nog eens rekening mee worden gehouden dat de bodemsaneringsnormen, vermeld in artikel 1 van Bijlage IV bij het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, voor het vaste deel van de aarde verschillend zijn naargelang het bestemmingstype van de grond. Voor het grondwater zijn de bodemsaneringsnormen hetzelfde voor alle bestemmingstypes. Artikel 2 van dezelfde Bijlage IV preciseert hoe moet worden bepaald wat het bestemmingstype van een grond is. De gedetailleerde aanpak daarvan maakt duidelijk dat hier omzichtig mee moet worden omgegaan:

“De bodemsaneringsnormen, vermeld in artikel 1, zijn verschillend naargelang van de bestemming volgens de vigerende plannen van aanleg of de vigerende ruimtelijke uitvoeringsplannen, of naargelang van de aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. Per grond wordt het overeenkomstige bestemmingstype opgezocht. De bodemsaneringsnormen voor die grond worden in artikel 1 weergegeven, in de kolom onder het cijfer van het bestemmingstype in kwestie. De volgende bestemmingstypes worden onderscheiden:

1° Bestemmingstype I:

- Bosgebied;
- Groengebied;
- Valleigebied;
- Natuurgebied;
- Natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat;
- Bosgebied met ecologisch belang;
- Bijzonder natuurgebied;
- Gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen met nabestemming natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat;
- Zone voor natuurontwikkeling;
- Ontginningsgebied met nabestemming natuurontwikkeling;
- Beschermd duingebied, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen;
- Bijzonder groengebied;
- Gebied dat behoort tot het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN);
- Agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde;
- Brongebied;
- Agrarisch gebied met bijzondere waarde;
- Voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen;
- Ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening;

2° Bestemmingstype II:

- Agrarisch gebied;
- Landschappelijk waardevol agrarisch gebied;
- Landelijk gebied met toeristische waarde;
- Parkgebied met semi-agrarische functie;
- Woongebied met landelijk karakter;
- Woongebied met geringe dichtheid;
- Landelijk woongebied met culturele, historische of esthetische waarde;
- Kleintuingebied;
- Abdijgebied;
- Ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening;

3° Bestemmingstype III:

- Woongebied;
- Woonuitbreidingsgebied;
- Woongebied met grote dichtheid;
- Woongebied met middelgrote dichtheid;
- Woonpark;
- Woongebied met culturele, historische of esthetische waarde;
- Woongebied waar bijzondere voorschriften voor de hoogte van de gebouwen gelden;
- Pleisterplaats voor nomaden, zigeuners of woonwagenbewoners;
- Scholen en kinderspeelterreinen;
- Gebied voor serviceresidentie;
- Gemengd woon- en industriegebied;
- Gemengd woon- en parkgebied;
- Bedrijfsgebied met stedelijk karakter;
- Zone van handelsvestigingen;
- Reservegebied voor woonwijken;
- Speelbos of speelweide;
- Gebied voor jeugdcamping;
- Ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening;

4° Bestemmingstype IV:

- Parkgebied;
- Recreatiegebied;
- Gebied voor dagrecreatie;
- Gebied voor verblijfsrecreatie;
- Sportterrein;
- Golfterrein;
- Gebied voor vissport;
- Gebied voor groenvoorziening met recreatieve accommodatie;
- Toeristisch recreatiepark;
- Gebied voor recreatiepark;
- Reservegebied voor recreatie;
- Of ermee vergelijkbare gebieden aangewezen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening;

5° Bestemmingstype V:

- Industriegebied;
- Industriegebied voor vervuilende industrieën;
- Industriegebied voor milieubelastende industrieën;
- Gebied voor ambachtelijke bedrijven of gebied voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- Dienstverleningsgebied;
- Industriegebied met bijzondere bestemming;
- Gebied dat hoofdzakelijk bestemd is voor de vestiging van grootwinkelbedrijven;
- Gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, andere dan scholen en kindertuinen;
- Oeverstrook met bijzondere bestemming [...];
- Luchtvaartterrein;

- Industriestortgebied;
- Bezinkingsgebied;
- Transportzone;
- Gemengd gemeenschapsvoorzienings- en dienstverleningsgebied, andere dan scholen en kinderspeelterreinen;
- Gebied voor kerninstallatie;
- Stortgebied;
- Wetenschapspark;
- Reservegebied voor ambachtelijke uitbreiding;
- Reservegebied voor beperkte industriële uitbreiding;
- Reservegebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen;
- Reservegebied voor beperkte industriële uitbreiding;
- Ermee vergelijkbare, aangewezen op de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen die van kracht zijn in de ruimtelijke ordening”.

De artikelen 3 tot 7 van dezelfde Bijlage IV bevatten verdere verduidelijkingen, enkele afwijkingen, alsook correcties die noodzakelijk kunnen zijn omwille van feitelijke situaties. Daaruit blijkt opnieuw hoe ernstig en zorgvuldig met de bestemmingstypes moet worden omgegaan:

“Voor een grond die in een bufferzone gelegen is, wordt de bodemsaneringsnorm bepaald op basis van de bodemsaneringsnormen van de gronden die aan de bufferzone grenzen. Bij de berekening van de bodemsaneringsnormen wordt rekening gehouden met de gehalten aan klei en organisch materiaal en de pH-KCl van de grond in de bufferzone. Na de berekening geldt de strengste bodemsaneringsnorm van de gronden die aan de bufferzone grenzen als bodemsaneringsnorm voor de grond in de bufferzone” (artikel 3).

“De onderstaande bestemmingen die in overdruk op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden weergegeven, worden beoordeeld krachtens deze bijlage op basis van de bestemming, bepaald door de grondkleur:

- Landschappelijk waardevol gebied;
- Ontginningsgebied;
- Uitbreiding van ontginningsgebied;
- Opspuitings- en ontginningsgebied;
- Reservegebied voor ontginning;
- Tijdelijk ontginningsgebied;
- Kleiontginningsgebied;
- Kleinontginningsreservegebied;
- Renovatiegebied;
- Overstromingsgebied;
- Opspuitingsgebied;

- Reservatie- en erfdiensbaarheidsgebieden” (artikel 4).

“In afwijking van artikel 2 en 4 worden de groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, vergund volgens rubriek 60 van bijlage 1 van Vlarem II, die liggen in bestemmingstype I of II volledig in bestemmingstype III ingedeeld, tenzij ze liggen in waterwingebieden en beschermingszones type I, II en III, afgebakend conform het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones” (artikel 4/1).

“Alle gronden die niet onder de eerder genoemde bestemmingen ressorteren, worden beoordeeld op basis van de functies die de bodem er vervult. Op basis van de beoordeling van die functie wordt de grond in kwestie ingedeeld onder een van de bestemmingstype, vermeld in artikel 2” (artikel 5).

“De waterwingebieden, en beschermingszones type I, II en III, afgebakend conform het besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, worden volledig in bestemmingstype I ingedeeld” (artikel 6).

§1. Gronden die op basis van artikel 2, 3 of 4 onder bestemmingstype III, IV of V worden ingedeeld, maar die feitelijk als landbouwgrond worden gebruikt, worden beoordeeld alsof ze in bestemmingstype II ingedeeld zouden zijn.

§2. Gronden die op basis van artikel 2, 3 of 4 onder bestemmingstype IV of V worden ingedeeld, maar die feitelijk voor bewoning worden gebruikt, worden beoordeeld alsof ze in bestemmingstype III ingedeeld zouden zijn.

§3. gronden die op basis van de artikel 2, 3 of 4 onder bestemmingstype V worden ingedeeld, maar die feitelijk voor recreatie worden gebruikt, moeten worden beoordeeld alsof ze in bestemmingstype IV ingedeeld zouden zijn” (artikel 7).

3.24. De voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen als bodem zijn terug te vinden in de artikelen 161 tot 165 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. De artikelen 161 en 162 betreffen algemeen gebruik, de artikelen 163 tot 165 betreffen gebruik in een kadastrale werkzone. De artikelen 162 en 165 hebben betrekking op de aanwezigheid van stenen en andere bodemvreemde materialen, en kunnen hier buiten beschouwing blijven.

“§1. Bodemmaterialen die concentraties van stoffen bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de waarden, vermeld in bijlage V, die bij dit besluit



is gevoegd, kunnen vrij als bodem worden gebruikt.

§2. Bodemmateriële die concentraties van stoffen bevatten die hoger zijn dan de waarden, vermeld in bijlage V, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage V, kunnen als bodem worden gebruikt onder de vijf volgende voorwaarden:

1° het gebruik van de bodemmateriële veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;

2° de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;

3° de concentraties van stoffen in de bodemmateriële [zijn] lager dan of gelijk aan 80% van overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd. Voor de concentraties aan zware metalen of metalloïden die van nature aanwezig zijn, kan daarvan afgeweken worden tot de waarde van de natuurlijke concentraties in de bodem;

4° de gemiddelde concentraties van stoffen in de bodemmateriële zijn lager dan of gelijk aan de concentraties in de ontvangende grond. Voor de opvulling van een groeve, graverij, uitgraving of andere put, vergund conform rubriek 60 van bijlage 1 van VLAREM II, die ligt in bestemmingstype I, II of III, kan daarvan afgeweken worden tot 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de groeve, graverij, uitgraving of andere put wordt ingedeeld. Voor de opvulling van een groeve, graverij, uitgraving of andere put, vergund conform rubriek 60 van bijlage 1 van VLAREM II, die ligt in bestemmingstype IV of V, kan daarvan afgeweken worden tot maximaal de waarden van bijlage IV voor bestemmingstype III;

5° de bodemmateriële worden vóór het gebruik als bodem gereinigd door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen als ze concentraties van stoffen bevatten die hoger zijn dan de waarden, vermeld in bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, voorbestemmingstype III of als ze concentraties van verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in bijlage V, die bij dit besluit is gevoegd, waardoor ze niet aan de voorwaarden, vermeld in punt 1° en 2°, voor het gebruik als bodem voldoen. Als de bodemmateriële niet reinigbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen, worden de bodemmateriële beheerd conform de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

§3. In afwijking van paragraaf 1 en 2 kan bagger- en ruimingsspecie die vanuit bouwtechnisch of milieukundig oogpunt niet valoriseerbaar is om te gebruiken als bodem, worden verwijderd conform de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Het potentieel tot valorisatie van bagger- en ruimingsspecie die vanuit bouwtechnisch of milieukundig oogpunt geschikt is, wordt bepaald op basis van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen.

§4. Er wordt nagegaan of aan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1, is

voldaan aan de hand van een technisch verslag.

Er wordt nagegaan of aan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 2, is voldaan aan de hand van een technisch verslag en een studie van de ontvangende grond.

De reinigbaarheid, vermeld in paragraaf 2, 5°, laatste zin, en de valorisatie, vermeld in paragraaf 3, worden beoordeeld conform een code van goede praktijk die op voorstel van de OVAM wordt vastgesteld door de minister” (artikel 161).

“Een kadastrale werkzone wordt afgebakend conform een code van goede praktijk die wordt ingevuld op basis van kenmerken die een betekenisvol effect hebben op het milieu, of die een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. De code van goede praktijk voor de afbakening van een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister” (artikel 163).

“In afwijking van artikel 161, §2, en artikel 162 is het gebruik van bodemmaterialen als bodem binnen een kadastrale werkzone toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1° bodemmaterialen met concentraties van stoffen die lager zijn dan of gelijk zijn aan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, kunnen binnen de kadastrale werkzone vrij worden gebruikt;

2° bodemmaterialen met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage IV, kunnen binnen de kadastrale werkzone gebruikt worden onder de volgende voorwaarden:

a) het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;

b) de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;

c) de bodemmaterialen worden gebruikt conform een code van goede praktijk. De code van goede praktijk voor het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister” (artikel 164).

3.25. Het geciteerde artikel 161, § 2, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 stelt dat de twee daar genoemde categorieën bodemmaterialen als bodem kunnen worden gebruikt onder vijf voorwaarden. Er moet echter worden opgemerkt dat er een onderscheid wordt gemaakt naargelang er voor de verontreinigende stoffen al dan niet bodemsaneringsnormen zijn vastgesteld door de Vlaamse regering, zodat niet steeds alle vijf voorwaarden gelden. Voor beide

categorieën geldt:

- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater (artikel 161, § 2, 1°);
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op (artikel 161, § 2, 2°);
- de gemiddelde concentraties van stoffen in de bodemmaterialen zijn lager dan of gelijk aan de concentraties in de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 4°, er geldt een beperkte mogelijkheid tot afwijking voor bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor bodemsaneringsnormen zijn bepaald).

Voor bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor bodemsaneringsnormen zijn bepaald geldt bovendien:

- dat de concentraties niet hoger mogen zijn dan 80% van de bodemsaneringsnormen voor het bestemmingstype van de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 3°; er geldt een beperkte mogelijkheid tot afwijking voor zware metalen of metalloïden die van nature aanwezig zijn);
- dat de concentraties ook niet hoger mogen zijn dan de bodemsaneringsnormen voor bestemmingstype III (artikel 161, § 2, 5°).

3.26. De afwijkende regeling in het geciteerde artikel 164 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, voor gebruik binnen een kadastrale werkzone, komt hier op neer:

- voor bodemmaterialen die voldoen aan de voorwaarde gesteld in artikel 161, § 2, 3° vervallen alle andere in die paragraaf gestelde voorwaarden (artikel 164, 1°);
- voor alle andere bodemmaterialen vervallen de voorwaarden van artikel 161, § 2, 4° en 5° maar blijven de voorwaarden van artikel 161, § 2, 1° en 2° behouden (zoals overgenomen uit artikel 164, 2°, a) en b)); en de bodemmaterialen moeten worden gebruikt conform een op voorstel van de OVAM door de minister vast te stellen code van goede praktijk (artikel 164, 2°, c)).

3.27. De voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen voor

bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product zijn terug te vinden in de artikelen 168 tot 172 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Met weglating van de bepalingen die betrekking hebben op de aanwezigheid van stenen, steenachtige materialen en andere bodemvreemde materialen, of die enkel betrekking hebben op zware metalen en metalloïden en op niet-valoriseerbare bagger- of ruimingsspecie, gaat het om de volgende voorwaarden:

“§1. Bodemmateriële die concentraties van stoffen bevatten die lager zijn dan of gelijk zijn aan de waarden, vermeld in bijlage V, die bij dit besluit is gevoegd, kunnen worden gebruikt voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product.

§2. Bodemmateriële die concentraties van stoffen bevatten die hoger zijn dan de waarden, vermeld in bijlage V, die bij dit besluit is gevoegd, kunnen worden gebruikt voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product, op voorwaarde dat de concentraties van stoffen in de bodemmateriële lager zijn dan of gelijk zijn aan de waarden, vermeld in bijlage VI, die bij dit besluit is gevoegd.

Als de bodemmateriële concentraties van stoffen bevatten die hoger zijn dan de waarden, vermeld in bijlage VI, die bij dit besluit is gevoegd, worden de bodemmateriële gereinigd door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten met zich meebrengen. Als de bodemmateriële niet kunnen worden gereinigd door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengen, worden ze beheerd conform de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

[...]

§3. Bodemmateriële waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in bijlage V, die bij dit besluit is gevoegd, kunnen worden gebruikt voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product onder de volgende twee voorwaarden:

1° het gebruik van de bodemmateriële veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;

2° de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op.

Als de bodemmateriële voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product niet voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, worden de bodemmateriële gereinigd door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengen. Als de bodemmateriële niet kunnen worden gereinigd door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken die geen overmatig hoge kosten meebrengen, worden de bodemmateriële beheerd conform de bepalingen van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en

afvalstoffen.

§4. [...]

§5. Er wordt nagegaan of aan de voorwaarden, vermeld in paragraaf 1 tot en met paragraaf 3, is voldaan aan de hand van een technisch verslag.

De reinigbaarheid, vermeld in paragraaf 3, tweede lid, laatste zin, en de valorisatie, vermeld in paragraaf 4, worden beoordeeld conform een code van goede praktijk die op voorstel van de OVAM wordt vastgesteld door de minister” (artikel 168).

“De minister stelt, op voorstel van de OVAM, een lijst vast van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik waarin de functie van de bodemmaterialen duidelijk te onderscheiden is van de functie van de onderliggende of omringende bodem.

De minister stelt, op voorstel van de OVAM, een lijst vast van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product.

Het gebruik van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product die niet in de lijsten, vermeld in het eerste en tweede lid, zijn vermeld, kan toch in aanmerking genomen worden op voorwaarde dat de ontvanger aan de hand van een onderzoeksverslag aantoont dat de functie van de bodemmaterialen duidelijk te onderscheiden is van de functie van de onderliggende of omringende bodem. Het onderzoek wordt uitgevoerd conform een code van goede praktijk die op voorstel van de OVAM wordt vastgesteld door de minister” (artikel 171).

“In afwijking van artikel 168 kunnen bodemmaterialen die voldoen aan de voorwaarden voor gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone, vermeld in artikel 164 en 165, voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product worden gebruikt binnen de kadastrale werkzone” (artikel 172).

3.28. In uitvoering van artikel 138, § 2, van het Bodemdecreet worden de verplichtingen inzake het opstellen van een technisch verslag geregeld in de artikelen 173, 174, 175 en 176 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, en de nadere regelen met betrekking tot de inhoud ervan in artikel 180. Verder bepaalt het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 procedureregels, waaronder de conformverklaring. Voor de hier toegepaste procedure, de conformverklaring via een erkende bodembeheerorganisatie, gaat het om de artikelen 185 tot 189.

De in artikel 180 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bepaalde regelen met betrekking tot de inhoud van het technisch verslag luiden:

“Het technisch verslag wordt opgemaakt onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige op basis van een representatieve bemonstering volgens de standaardprocedure voor de opmaak van een technisch verslag die op voorstel van de OVAM wordt vastgesteld door de minister.

Het technisch verslag bevat al de volgende gegevens :

1° de identificatie van de grond waar de bodemmateriële uitgraven, gebaggerd of geruimd worden;

2° de identiteit van de eigenaar van de grond of de beheerder van de waterloop waar de bodemmateriële uitgraven, gebaggerd of geruimd worden;

3° het adres van de inrichting en de identiteit van de exploitant van de inrichting waar de grondbrij vrijkwam;

4° het adres van de inrichting en de identiteit van de exploitant van de inrichting waar de bodemmateriële in afwachting van het gebruik ervan opgeslagen zijn;

5° het historische onderzoek van de grond;

6° een motivering van de verdachte parameters in de bodemmateriële;

7° de identiteit van de initiatiefnemer van de werken;

8° een duidelijke omschrijving van de werken;

9° de karakterisering van de andere materialen dan de bodemmateriële die tijdens de uitvoering van de werken vrijkomen;

10° het zoneringsplan en de opmetingstabel, als dat van toepassing is;

11° het verslag van de bemonstering en het verslag van de analyse van representatieve mengmonsters met vermelding van de naam van het laboratorium;

12° de verklaring van de bodemsaneringsdeskundige dat de bodemmateriële bemonsterd en geanalyseerd zijn overeenkomstig de bepalingen van dit besluit;

13° de volgende gegevens, als de bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone gebruikt worden :

a) de afbakening van de kadastrale werkzone;

b) de voorwaarden waaronder de bodemmateriële binnen de kadastrale werkzone gebruikt mogen worden, als dat van toepassing is;

c) de voorwaarden voor de tussentijdse opslag van de bodemmateriële, als dat van toepassing is;

14° het gehalte aan stenen, steenachtig materiaal en andere bodemvreemde materialen in de bodemmateriële;

15° de interpretatie en de besluiten op basis van de bemonstering en de analyseresultaten. Om bij de uitvoering van de werken een gesloten volumebalans voor de vrijgekomen bodemmateriële en andere materialen te kunnen opmaken, wordt het volume van de deelpartijen die niet in aanmerking komen voor gebruik conform de bepalingen voor het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële, vermeld in titel III, hoofdstuk XIII van dit besluit, mee opgenomen in de besluitvorming van het technisch verslag;

16° de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen waaronder de bodemmateriële kunnen worden uitgraven, gebaggerd of geruimd;

17° de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen waaronder de

bodemmaterialen kunnen worden gebruikt;  
18° de inschatting van het potentieel van de uit te graven bodem om als alternatief voor een primaire oppervlaktedelfstof in aanmerking te komen, als het gaat om grondwerken waarbij meer dan 2500 m<sup>3</sup> dieper dan 2 m-mv uitgegraven wordt”.

3.29. Het Bodemdecreet definieert niet uitdrukkelijk wat een “standaardprocedure” is. Waar er in het Bodemdecreet naar een standaardprocedure wordt verwezen wordt steeds vermeld dat deze wordt vastgesteld door de Vlaamse regering op voorstel van de OVAM. Soms is het bestaan van een standaardprocedure noodzakelijk opdat onderzoeken of projecten geldig zouden kunnen zijn, in andere gevallen kan en moet er bij ontstentenis van een standaardprocedure worden teruggevallen op een code van goede praktijk. Artikel 7 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bepaalt dat de standaardprocedures, vermeld in het Bodemdecreet, worden vastgesteld door de minister (d.i. de Vlaamse minister bevoegd voor het Leefmilieu en het Waterbeleid, artikel 1, 2° van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007), bij besluit dat bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

3.30. De op de in het geding zijnde technische verslagen geldende standaardprocedure voor het opstellen van een technische verslag (artikel 138, § 2, tweede lid, van het Bodemdecreet) werd vastgesteld bij het ministerieel besluit van 16 mei 2020 (“Opmaak van een technisch verslag” - OVAM 20 april 2020). Te dezen zijn in het bijzonder de volgende passages van belang:

#### “1 DOELSTELLING

Het technisch verslag heeft als doel de milieuhygiënische kwaliteit van de bodemmaterialen te bepalen. [...]

[...]

Het resultaat van het technisch verslag moet zijn:

- het bepalen van de milieuhygiënische kwaliteit van de bodemmaterialen en het vastleggen van de gebruiksmogelijkheden;
- het vastleggen van bijkomende voorwaarden of uitvoeringsbepalingen voor het uitgraven, het baggeren of het ruimen;
- het vastleggen van bijkomende voorwaarden of uitvoeringsbepalingen voor het gebruik van de bodemmaterialen;
- het opmaken van een opmetingstabel, zodat de initiatiefnemer van de werken nadien eenvoudig een bestek kan opmaken;
- het opmaken van een zoneringsplan dat nadien de basis kan vormen voor het opmaken van een uitvoerbaar werkplan.

[...]

## 6 VERWERKING VAN DE GEGEVENS: INTERPRETATIE EN EVALUATIE

### 6.1 ALGEMEEN

De verzamelde gegevens over de onderzochte bodemmaterialen worden vertaald in termen van de gebruiksmogelijkheden volgens hoofdstuk XIII van het VLAREBO. Hierbij wordt rekening gehouden met:

- de verzamelde historische gegevens;
- de zintuiglijke waarnemingen die werden gedaan tijdens het veldwerk;
- de bodemopbouw;
- het gehalte aan stenen, steenachtige materialen en andere bodemvreemde materialen;
- analyseresultaten;
- het bestemmingstype van de onderzoekslocatie;
- de gegevens die werden verkregen tijdens voormalige onderzoeken.

Per partij, zone of bodemlaag wordt nagegaan of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om een duidelijke uitspraak te doen over de afbakening van de verschillende partijen, alsook over gebruiksmogelijkheden van de partij bodemmaterialen. Per partij, zone of bodemlaag worden de gebruiksmogelijkheden van de bodemmaterialen verder bepaald met behulp van de analyseresultaten en in functie van het gehalte aan stenen, steenachtige materialen en andere bodemvreemde materialen.

In een toetsingstabel worden de toetsingswaarden, omgerekend naar het werkelijke gehalte aan klei, organisch materiaal of pH opgenomen. Er wordt aangegeven welke analyseresultaten de waarden voor vrij gebruik, de 80 % van de overeenkomstige bodemsaneringsnormen, de waarde van bijlage IV van VLAREBO voor bestemmingstype III en de normen voor gebruik als bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product overschrijden. Bij niet genormeerde stoffen wordt aangegeven of er een duidelijke aanwijzing voor een ernstige bodemverontreiniging is.

Indien voor het uitgraven, baggeren of ruimen van de bodem of voor het gebruik van de bodemmaterialen bijzondere voorwaarden van toepassing zijn, worden deze voorwaarden opgenomen in het technisch verslag.

Indien de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone zullen gebruikt worden, wordt het volgende aan het technisch verslag toegevoegd:

- de afbakening van de kadastrale werkzone;
- de voorwaarden waaronder de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone kunnen worden gebruikt, indien van toepassing.

[...]

### 6.3 NIET-GENORMEERDE STOFFEN

Voor parameters die niet opgenomen zijn in bijlage IV, V of VI van het VLAREBO, gaat de erkende bodemsaneringsdeskundige bij het evalueren van het analyseresultaat uit van eigen opgestelde toetsingswaarden.

Deze toetsingswaarden worden afgeleid volgens:

- ofwel de methodologie in het rapport 'Afleiding en onderbouwing gemeenschappelijk normenkader voor grondstoffen en uitgegraven bodem in Vlaanderen' (Broos et al., 2015). Dit document gaat in op de principes en methodes gehanteerd bij het berekenen van de risico-gebaseerde grenswaarden voor vrij gebruik als bodem en als



bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product en geeft richtlijnen voor het afleiden van waarden voor niet-genormeerde parameters.

- ofwel de methodologie in het document ‘Basisinformatie voor risico-evaluatie’ dat in verschillende delen beschikbaar is op de website van de OVAM ([www.ovam.be](http://www.ovam.be)).

De motivatie van de opgestelde toetsingswaarden wordt bijgevoegd bij het technisch verslag.

Op basis van de toetsingswaarden en de stofeigenschappen van de niet-genormeerde parameter bepaalt de bodemsaneringsdeskundige de gebruiksvoorwaarden voor de bodemmaterialen. Deze gebruiksvoorwaarden worden opgenomen in het technisch verslag.

[...]

## 6.5 GEBRUIKSVOORWAARDEN EN UITVOERINGSBEPALINGEN

Indien voor het uitgraven, baggeren of ruimen van de bodem of voor het gebruik van de bodemmaterialen bijzondere voorwaarden van toepassing zijn, worden deze voorwaarden als uitvoeringsbepalingen of gebruiksvoorwaarden opgenomen in het technisch verslag. Deze bijzondere voorwaarden kunnen betrekking hebben op:

- de noodzaak tot bijkomend onderzoek (bijvoorbeeld afperkend onderzoek);
- de noodzaak tot bijkomende staalname of bijkomende controle na het uitgraven, het baggeren of het ruimen van de bodem;
- advies met betrekking tot begeleiding van de werken door een erkend bodemsaneringsdeskundige;
- de werkwijze bij het selectief uitgraven, het baggeren of het ruimen (bv. op basis van zintuiglijke waarnemingen bij uitgravingen,...);
- het restrictief gebruik van de bodem dat geldt als gebruiksvoorwaarde;
- de noodzaak tot behandeling (reiniging, zeving). Vooraleer bodemmaterialen die vermengd zijn met stenen, steenachtigen of andere bodemvreemde materialen kunnen worden gebruikt, kan een zeving noodzakelijk zijn. Het gebruik van de afgezeefde bodem valt vervolgens onder de bepalingen van het VLAREBO. Het afgezeefde puin wordt verwijderd/verwerkt volgens de bepalingen van het Materialendecreet.

[...]

## 6.7 KADASTRALE WERKZONE

[...]

### 6.7.2 Gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone

Bodemmaterialen die niet voldoen aan de voorwaarden voor vrij gebruik binnen de kadastrale werkzone kunnen mits toepassing van een code van goede praktijk toch binnen de kadastrale werkzone gebruikt worden.

Voor het onderzoek naar bijkomend risico door blootstelling aan de verontreinigde bodemmaterialen kan de bodemsaneringsdeskundige toetsen aan de methodologie voor het bepalen van een duidelijke aanwijzing voor een ernstige bodemverontreiniging, zoals opgenomen in de ‘Standaardprocedure voor oriënterend bodemonderzoek’. De bodemsaneringsdeskundige kan eveneens gebruik maken van de methodologie opgenomen in het document ‘Basisinformatie voor risico-

evaluaties' (OVAM, 2016). Indien de bodemsaneringsdeskundige gebruik maakt van een andere methodologie, zal hij dit motiveren en de nodige referenties of documenten bij het technisch verslag voegen.

Voor uitloogbare stoffen bepaalt de bodemsaneringsdeskundige de gebruiksvoorwaarden voor het gebruik van de bodemmaterialen, waarbij het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomende grondwaterverontreiniging veroorzaakt. De bodemsaneringsdeskundige kan gebruik maken van volgende documenten (niet limitatief):

- bepaling van risico's door uitloging en beschrijving evolutie van de bodemkwaliteit - deel 1: opstellen methodiek, (OVAM);
- bepaling van risico's door uitloging en beschrijving evolutie van de bodemkwaliteit - deel 2: handleiding uitloging, (OVAM);
- de rekentool waarmee de risico's op uitloging gesimuleerd kunnen worden, alsook de handleiding voor het gebruik van de rekentool F-LEACH-3.0.1.

Voor parameters die niet opgenomen zijn in bijlage IV, VI of VII van het VLAREBO, gaat de erkende bodemsaneringsdeskundige bij het evalueren van het analyseresultaat uit van eigen opgestelde toetsingswaarden.

Op basis van de toetsing bepaalt de bodemsaneringsdeskundige de gebruiksvoorwaarden en de richtlijnen voor het gebruik van de bodemmaterialen, waarbij het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomend risico door blootstelling kan veroorzaken. Bij het vastleggen van de gebruiksvoorwaarden en de richtlijnen houdt de erkende bodemsaneringsdeskundige rekening met de toekomstige bestemming van het terrein.

De gebruiksvoorwaarden worden opgenomen in het technisch verslag”.

3.31. Er moet worden opgemerkt dat de standaardprocedure de term “gebruiksmogelijkheden” blijkt te hanteren om te verwijzen naar voorwaarden die een op algemene wijze door de Vlaamse regering bepaalde waarde als criterium hanteren, en “gebruiksvoorwaarden” om te verwijzen naar voorwaarden die na een concrete risico-evaluatie nodig blijken. Dit kan voor verwarring zorgen.

3.32. Dat er aangaande de milieuhygiënische kwaliteit van de uit te graven, te baggeren of te ruimen bodemmaterialen, beschouwd op de betreffende locatie, in de toetsingstabellen moet worden aangegeven “welke analyseresultaten de waarden voor vrij gebruik, de 80 % van de overeenkomstige bodemsaneringsnormen, de waarde van bijlage IV van VLAREBO voor bestemmingstype III en de normen voor gebruik als bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product overschrijden”, betreft de voorwaarden van artikel 161, § 1, artikel 161, § 2, 3° en 5°, artikel 164, 1°, en artikel 168, §§ 1 en 2

van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Met uitzondering van de bodematerialen die bij toepassing van artikel 161, § 1 vrij kunnen worden gebruikt, zal er voor algemeen gebruik als bodem nog in een studie van de ontvangende grond moeten worden nagegaan of het beoogde gebruik daar voldoet aan de voorwaarden van artikel 161, § 2, 3° en 4° en aan de voorwaarden van artikel 161, § 2, 1° en 2°, die een concrete risico-evaluatie vereisen. Voor gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone moet er in het technisch verslag nog worden nagegaan of het beoogde gebruik, gelet op het bestemmingstype van de ontvangende grond, voldoet aan de voorwaarde van artikel 164, 1°, en als dat niet het geval is, of het beoogde gebruik voldoet aan de voorwaarden van artikel 164, 2°, a) en b), die een concrete risico-evaluatie vereisen. Diezelfde risico-evaluatie kan bij bouwkundig bodemgebruik of gebruik in een vormvast product vereist zijn voor de toepassing van artikel 172.

3.33. Dat er wat betreft de uit te graven, te baggeren of te ruimen bodematerialen die verontreinigd zijn met “niet genormeerde stoffen” in de toetsingstabellen moet worden aangegeven “of er een duidelijke aanwijzing voor een ernstige bodemverontreiniging is”, houdt verband met de voor die materialen te maken risico-evaluatie (artikel 161, § 2, 1° en 2°; artikel 164, 2°, a) en b); artikel 168, § 3, eerste lid, 1° en 2° van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007). De evaluatie die moet gebeuren om deze aanduiding in de toetsingstabel te maken correspondeert niet rechtstreeks met een van deze VLAREBO-voorwaarden, maar levert de informatie die nodig is om die voorwaarden te kunnen beoordelen (desgevallend aan te vullen met gegevens over de ontvangende grond). De aanduiding in de toetsingstabellen is op zich wel dienstig voor de eventuele afbakening van een kadastrale werkzone conform de betreffende code van goede praktijk.

3.34. Een “code van goede praktijk” bevat “door de OVAM aanvaarde en voor het publiek toegankelijke geschreven regels met betrekking tot de activiteiten en maatregelen vermeld in dit decreet” (artikel 2, 29°, van het Bodemdecreet). Artikel 163 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bepaalt dat de code van goede praktijk voor de afbakening van een kadastrale

werkzone op voorstel van de OVAM wordt vastgesteld door de minister bedoeld in artikel 1, 2°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007.

3.35. De geldende code van goede praktijk “Afbakenen van een kadastrale werkzone” (OVAM 20 december 2018, [www.ovam.be](http://www.ovam.be)) werd vastgesteld bij het Ministerieel besluit van 27 maart 2019, “Vaststelling van codes van goede praktijk en van standaardprocedures voor het gebruik van bodemmateriële in het kader van de regeling van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007”. Ze bevat algemene voorschriften, voorschriften over de gegevens waarop de erkende bodemsaneringsdeskundige zich kan baseren, en ze koppelt verschillende gradaties van milieukwaliteit van uit te graven, te baggeren of te ruimen bodemmateriële aan verschillende gradaties van verontreiniging van ontvangende gronden waar die bodemmateriële mogelijk zouden kunnen worden gebruikt.

Wat betreft de gegevens waarop de erkende bodemsaneringsdeskundige zich kan baseren maakt de code een onderscheid tussen heterogene bodemverontreiniging, waarbij er sprake is van “een te lokaliseren verontreinigingskern en een verontreinigingspluim. De concentraties van verontreinigende stoffen in de kern van de verontreiniging, zowel in het horizontaal vlak als in het verticaal vlak, zijn beduidend hoger dan de concentraties van verontreinigende stoffen in de pluim van de verontreiniging [...]”, en homogene bodemverontreiniging “die zowel naar verspreiding als naar eigenschappen van de verontreiniging over een deel of de volledige projectzone als homogeen kan beschouwd worden. Verspreid over het verontreinigde gebied liggen de concentraties van verontreinigende stoffen in dezelfde grootteorde of vertonen de concentraties van verontreinigende stoffen een snelle afwisseling van hogere en lagere waarden”. Als voorbeeld van hoe heterogene bodemverontreiniging tot stand kan zijn gekomen worden genoemd: “verontreiniging ten gevolge van een lekkende vloeistoftank, verontreiniging ten gevolge van morsverliezen, ...”. Voorbeelden daarvan bij homogene bodemverontreiniging zijn “sediment van de waterbodem tussen 2 lozingspunten,

stortplaatsen, een gelijkaardige puinhoudende laag die in het verleden over een deel van de projectzone werd toegepast voor ophoging/aanvulling, verontreiniging ten gevolge van atmosferische depositie, verontreiniging met PAK's langs geasfalteerde wegen, een diffuse verontreiniging langsheen wegen, als gevolg van een verspreide belasting door het verkeer, diffuse verontreiniging in een waterloop, ...”.

In de hypothese dat het om een heterogene bodemverontreiniging (2.2.1) gaat gebeurt de afbakening van de kadastrale werkzone “op basis van analyseresultaten van een representatieve staalname op de plaats van uitgraven, baggeren of ruimen en op de plaats van gebruik. Een projectzone wordt in één of meerdere kadastrale werkzones ingedeeld. Hierbij wordt rekening gehouden met de concentratiecontouren per parameter of parametergroep en het bestemmingstype. Bij heterogene verontreiniging wordt uitgegaan van een verontreinigingskern en -pluim en wordt verondersteld dat over alle concentratiecontouren heen eenzelfde type van verontreiniging wordt aangetroffen (dezelfde genormeerde of niet-genormeerde parameters). Vanuit dit uitgangspunt is het steeds mogelijk om een minder verontreinigde partij afkomstig van een minder verontreinigde zone te gebruiken in of op een sterker verontreinigde deel van kadastrale werkzone. Indien de verontreinigingspluim zich uitstrekt over meerdere bestemmingstypes, mag de beoogde verplaatsing van een partij bodemmateriële geen aanleiding geven tot een bijkomende overschrijdingen van de betreffende bodemsaneringsnormen of tot bijkomende risico’s op de plaats van gebruik. De erkende bodemsaneringsdeskundige gaat na dat de beoogde verplaatsing van de bodemmateriële over de grenzen van de bestemmingstypes niet kan leiden tot bijkomende overschrijdingen in het lagere bestemmingstype”.

Het indelen van een projectzone in één of meerdere kadastrale werkzones, rekening houdend met de concentratiecontouren per parameter of parametergroep en met het bestemmingstype, wordt verduidelijkt in de volgende tabel:

<b>Milieuhygiënische kwaliteit van de uit te graven, te baggeren of te ruimen bodemmateriële</b>	<b>Afbakening van de kadastrale werkzone, waarbinnen deze bodemmateriële gebruikt [kunnen] worden</b>
Partij waarbij voor geen enkele parameter 80% van de bodemsaneringsnorm van bestemmingstype II overschreden wordt	Kadastrale werkzone = projectzone
Partij waarbij voor geen enkele parameter 80% van de overeenstemmende	Kadastrale werkzone = delen van de projectzone waarbij overschrijding van 80%

<p>bodemsaneringsnorm overschreden wordt (1)</p>	<p>van de bodemsaneringsnorm van bestemmingstype II voorkomt.</p> <p>Delen van de projectzone met een lager bestemmingstype waar de beoogde verplaatsing van de partij bodemmaterialen van het hoger bestemmingstype aanleiding geeft tot bijkomende overschrijdingen van de betreffende bodemsaneringsnormen of tot bijkomende risico's, worden uitgesloten (2).</p>
<p>Partij waarbij voor één of meerdere parameters er een overschrijding van 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnorm is. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging (rekening houdend met een mogelijke grondwaterverontreiniging) (3).</p> <p>Een bodemsaneringsdeskundige kan mits motivatie en eventueel mits bijkomend onderzoek deze zone verruimen tot de zone waar geen ernstige bodemverontreiniging voorkomt (4).</p>	<p>Kadastrale werkzone = delen van de projectzone waarbij voor die parameter(s) of parametergroep(en) een overschrijding van 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnorm voorkomt.</p> <p>Delen van de projectzone met een lager bestemmingstype waar de beoogde verplaatsing van de partij bodemmaterialen van het hoger bestemmingstype aanleiding geeft tot bijkomende overschrijdingen van de betreffende bodemsaneringsnormen of tot bijkomende risico's, worden uitgesloten (2).</p>
<p>Partij waarbij voor één of meerdere parameters er een overschrijding van 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnorm is. Er zijn duidelijke aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging (rekening houdend met een mogelijke grondwaterverontreiniging) (3) en (4).</p>	<p>Kadastrale werkzone = delen van de projectzone waarbij voor die parameter(s) of parametergroep(en) een overschrijding van 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnorm voorkomt en waar sprake is van een ernstige bodemverontreiniging (5).</p>
<p>(1) Op deze grenswaarde wordt voor toevallige uitschieters een tolerantie tot de overeenstemmende bodemsaneringsnorm aanvaard. Het gemiddelde van de relevante analyseresultaten moet in ieder geval lager zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnorm.</p> <p>(2) BST I = BST II is lager dan BST III is lager dan BST IV is lager dan BST V.</p> <p>(3) Het nagaan of er een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging voorkomt, gebeurt volgens de systematiek opgenomen in de Standaardprocedure voor</p>	

Oriënterend Bodemonderzoek.

(4) Het nagaan of de bodemverontreiniging een ernstige bodemverontreiniging vormt, gebeurt volgens de systematiek opgenomen in de Standaardprocedure voor Beschrijvend Bodemonderzoek.

(5) De bepalingen van het decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming blijven onverminderd van toepassing. Het gebruik van bodemmaterialen heft een saneringsplicht niet op.

In de hypothese dat het gaat om een homogene bodemverontreiniging (2.2.2), kan een correcte afbakening mogelijk (deels) gebeuren op grond van andere gegevens dan analyseresultaten:

#### “2.2.2.1 Afbakening op basis van analyseresultaten

Voor het nagaan van de (gelijkaardige) samenstelling van de bodem binnen de projectzone baseert de erkende bodemsaneringsdeskundige zich op de analyseresultaten en de terreinwaarnemingen in het kader van de opmaak van het technisch verslag. Op basis van deze gegevens kan de erkende bodemsaneringsdeskundige de kenmerken (aard en verspreiding) van de verontreinigingen bepalen en koppelen aan welbepaalde delen van de projectzone.

Voor het nagaan van de (gelijkaardige) samenstelling van de bodem van de ophogings- en aanvullingszones (gelegen buiten de eigenlijke uitgravingszone) is een bijkomende staalname nodig in het geval dat de gegevens i.v.m. de historiek, het gebruik, de samenstelling van de bodem onvoldoende zijn om na te gaan dat het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomende verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken en dat geen bijkomend risico door blootstelling aan verontreinigende stoffen zal voorkomen. Voor de afbakening wordt de werkwijze van 2.2.1 gehanteerd.

[...]

#### 2.2.2.2 Afbakening op basis van andere kenmerken

Bij het voorkomen van een homogene bodemverontreiniging kan het indelen van de projectzone in één of meerdere kadastrale werkzones gebeuren rekening houdend met historische gegevens, zintuiglijk waarneembare gegevens, bestemming van het terrein, gelijkaardig risico

...

De erkende bodemsaneringsdeskundige kan besluiten dat geen bodemanalysen (of slechts een beperkt aantal bodemanalysen) nodig zijn indien kan aangetoond worden dat:

- de gronden soortgelijke kenmerken vertonen;
- het gebruik van de bodemmaterialen binnen de afgebakende kadastrale werkzone geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt en geen bijkomend risico door blootstelling aan verontreinigende stoffen veroorzaakt.



Dit wordt aangetoond door onder meer na te gaan dat:

- vóór de uitvoering van het project hebben de activiteiten op het geheel van gronden binnen dezelfde kadastrale werkzone een gelijkaardige impact op de bodem- en grondwaterkwaliteit:
  - door eenzelfde bodemgebruik (vb. braakliggend terrein, stortplaats, akker, weide, parkgebied, woonzone, weg, overstromingsgebied, industriegebied, ...);
  - door het voorkomen van hetzelfde bestemmingstype (invulling gewestplan of functioneel bestemmingstype);
  - door een gelijkaardige samenstelling van de bodem op basis van analysegegevens, historisch onderzoek, literatuurgegevens of expertkennis;
- na de uitvoering van het project zal de activiteit op het geheel van gronden binnen dezelfde kadastrale werkzone geen of een gelijkaardig negatieve impact op de bodem- en grondwaterkwaliteit uitoefenen:
  - door het voorkomen van een gelijkaardige zintuiglijke samenstelling (bv. aanwezigheid stenen, puin, ... aanwezigheid stortmateriaal, ..., aanwezigheid minerale olieverontreiniging, ..., aanwezigheid slib, ...).

De samenstelling wordt zowel in horizontaal als in verticaal vlak bekeken”.

3.36. De wijze waarop de kadastrale werkzone(s) zijn afgebakend is van groot belang voor de beoordeling van dit beroep. Doordat de uiteenzetting ter zake in de technische verslagen een overzicht geeft van in de loop van meerdere jaren gemaakte keuzes en aanpassingen, is het niet steeds erg duidelijk welke precieze afbakeningen van “zones” er uiteindelijk werden gemaakt en welke feiten en rechtsregels geacht worden deze te verantwoorden. Dat de volgorde waarin de aanpassingen ter sprake komen in de verslagen niet steeds overeenstemt met de chronologie helpt niet.

Beide technische verslagen betreffen een projectzone waar bodem uitgegraven werd of uitgegraven zal worden op gronden met vier verschillende bestemmingstypes, met name de bestemmingstypes I, III, IV en V.

In het technisch verslag “Infrastructuurwerken Linkeroever” gaat het om:

- I - Natuurgebied, Groengebied
- III - Woongebied, Woonuitbreidingsgebied
- IV - Gebied voor dagrecreatie

V - Industriegebied, Dienstverleningsgebied, Zone voor landschappelijke en functionele inpassing van weginfrastructuur

Er zijn tevens volgende zones in overdruk aanwezig. Deze hebben geen eigen bestemming, maar volgen de bestemmingscategorie van de grondkleur:

- art. 1: Gebied voor weginfrastructuur
- art. 3: Natuurgebied
- art. 4: Groengebied
- 12304\_07: leidingstrook
- 22101\_04: landschappelijke en functionele inpassing
- 05101\_00: bosgebied
- 09309\_00: weginfrastructuur.

In het technisch verslag “Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever” gaat het om:

- I - Natuurgebied / bufferzone, Bosgebied (aangrenzend)
- III - Woongebied / Speelbos / speelweide
- IV - Parkgebied
- V - Gebied voor weginfrastructuur, Industriegebied (Gebied voor zeehaven- en watergebonden bedrijven)

Er zijn tevens volgende zones in overdruk aanwezig. Deze hebben geen eigen bestemming, maar volgen de bestemmingscategorie van de grondkleur:

- art. 0: Zone voor landschappelijke en functionele inpassing van weginfrastructuur
- art. 1: Gebied voor weginfrastructuur
- art. 5: Werfzone
- art. 6: Enkelvoudige leiding.

De standaardprocedure schrijft voor dat ter evaluatie van de milieuhygiënische kwaliteit van bodemmaterialen die verontreinigd zijn met zogenaamde niet genormeerde stoffen in een toetsingstabel wordt aangegeven of uit de analyseresultaten een duidelijke aanwijzing blijkt voor een ernstige bodemverontreiniging (*infra*). Noch in de toetsingstabellen van het technisch verslag “Infrastructuurwerken Linkeroever”, bijlage 7, noch in die van het

technisch verslag “Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever”, bijlage 7, is die evaluatie terug te vinden.

In beide technische verslagen wordt er een “Toetsingskader PFAS” geformuleerd. Onder meer wordt daartoe uiteengezet:

“Onderstaand wordt het toetsingskader van de 3-delige code (XYZ) met betrekking tot PFAS uitgewerkt.

In het geval de concentraties PFAS kleiner of gelijk zijn aan de waarde vrij gebruik wordt de 3-delige code bepaald op basis van het toetsingskader voor de genormeerde parameters.

*X: gebruik als bodem buiten de kadastrale werkzone*

VITO heeft in opdracht van de OVAM toetsingswaarden voor de ‘waarde vrij gebruik / richtwaarde’ afgeleid.

De richtwaarde / waarde vrij gebruik (WVG) bedraagt:

PFOS: 3.0 µg/kg ds

PFOA: 3.0 µg/kg ds

PFAS: 8.0 µg/kg ds

Bodemmaterialen die ontgraven worden op PFAS-verdachte terreinen, worden bij voorkeur zoveel mogelijk op het terrein zelf hergebruikt (Richtlijn PFAS-onderzoek – OVAM – 05/03/2021).

Om deze reden zullen enkel uit te graven gronden met PFOS/PFOA/PFAS concentraties kleiner dan of gelijk aan de waarde vrij gebruik (WVG) in aanmerking komen voor gebruik als bodem buiten de kadastrale werkzone. X van de 3-delige code krijgt de code ‘2’ indien cumulatief voldaan is aan de onderstaande voorwaarden:

concentratie PFOS  $\leq$  3.0 µg/kg ds

concentratie PFOA  $\leq$  3.0 µg/kg ds

concentratie PFAS  $\leq$  8.0 µg/kg ds

concentraties genormeerde parameters zijn kleiner dan of gelijk aan de waarde vrij gebruik.

Uit te graven bodem met PFOS/PFOA/PFAS-concentraties groter dan de waarde vrij gebruik (WVG) zullen niet als bodem buiten de kadastrale werkzone gebruikt worden. Bij deze concentraties wordt er geen uitspraak gedaan over de gebruiksmogelijkheden als bodem buiten de kadastrale werkzone. X van de 3-delige code krijgt in dit geval de code ‘0’.

*Y: gebruik als bodem en in een bouwkundige toepassing binnen de kadastrale werkzone*

Het gebruik van uitgegraven bodem als bodem binnen de kadastrale werkzone van niet genormeerde parameters wordt geregeld door artikel 164 §2 van het Vlarebo. Wanneer het gebruik van de uitgegraven bodem voldoet aan de onderstaande voorwaarden is het gebruik van de uitgegraven bodem als bodem binnen de kadastrale werkzone mogelijk en is Y van de 3-delige code gelijk aan ‘2’.

- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;
- het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende

verontreiniging van het grondwater;

- de bodemmaterialen worden gebruikt conform de code van goede praktijk voor het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone.

*de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op*

De voorwaarde ‘de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op’ sluit in geen geval uit dat er na het gebruik van de uitgegraven bodem een ecologische en humane blootstelling aan de verontreinigende stoffen. Als er blootstelling is aan de verontreinigende stoffen voordat de gronden uitgegraven worden en de gronden worden na uitgraving op dezelfde wijze terug geplaatst, dan is er na het gebruik van de uitgegraven gronden dezelfde blootstelling als in de initiële situatie en is dit volgens de betreffende voorwaarde toegelaten.

De verontreiniging met PFAS bestaat hoofdzakelijk uit een PFOS-verontreiniging. Deze verontreiniging met PFOS is het gevolg van atmosferische depositie en afkomstig van de site van 3M. De hoogste concentraties zijn bijgevolg aanwezig in de toplaag. Omwille van het feit dat de verontreiniging ontstaan is als het gevolg van atmosferische depositie betreft het een homogene verontreiniging waarin een gradiënt onderscheiden kan worden waarbij de concentraties afnemen bij een grotere afstand ten opzichte van het terrein van 3M. Lokaal kunnen er uiteraard afwijkingen zijn ten opzichte van de homogeniteit ten gevolge van toevalligheden, zoals eerdere lokale ontgravingen, ploegen van grond, aanleg van nutsleidingen, aanleg en opbraak van lokale verhardingen, ...

Binnen de projectzone zijn er geen woningen aanwezig, zijn er geen tuinen aanwezig, worden er geen fruit en groenten geteeld, geen kippen gehouden en wordt er geen grondwater opgepompt dat gebruikt wordt als drinkwater. De projectzone betreft openbaar domein waar na de realisatie van het Oosterweelproject de gebruikers automobilisten, fietsers en wandelaars betreffen.

De mogelijke blootstelling van deze gebruikers aan de verontreinigende stoffen vindt plaats via ingestie en inhalatie van bodemstof.

De hoogste PFOS-concentraties bevinden zich in de toplaag van de bodem.

Verontreinigingen die reeds in de bovengrond aanwezig zijn en na uitgraving worden teruggeplaatst veroorzaken dus geen bijkomend risico. Er wordt ten opzichte van de initiële toestand geen bijkomende blootstelling en dus ook geen bijkomend risico veroorzaakt.

Wanneer er gronden in de toplaag terug geplaatst worden met een lagere concentratie dan zal de blootstelling kleiner worden en is er dus zeker geen bijkomende blootstelling en dus ook geen bijkomend risico, integendeel.

Wanneer gronden worden afgedekt, die voorheen niet afgedekt waren, zal de blootstelling zelfs verminderen en is er vanzelfsprekend evenmin sprake van een bijkomend risico, integendeel.

Wanneer gronden worden gestapeld, verkleint de oppervlakte van waaruit blootstelling kan plaatsvinden en vermindert bijgevolg het blootstellingsrisico.

Om het bovenstaande in de praktijk te brengen en te voorkomen dat een bijkomend risico ontstaat, worden er subzones gedefinieerd met

soortgelijke kenmerken waarbij ingevolge de toepassing van gronden binnen dezelfde subzone er geen bijkomende blootstelling en dus ook geen bijkomend risico te verwachten is.

Tevens ontstaat er geen bijkomende blootstelling als er gronden gebruikt worden van een subzone met lagere concentraties in een subzone met hogere concentraties of wanneer deze afgedekt worden.

*het gebruik van de bodemmateriële veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater*

De voorwaarde 'het gebruik van de uitgegraven bodem veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater' impliceert niet dat het grondwater niet verontreinigd wordt. De PFAS-verbindingen die in de bodem aanwezig zijn, logen uit van de bodem naar het grondwater en verspreiden zich via het grondwater. Deze uitloging naar het grondwater en de verdere verspreiding in het grondwater vindt dus reeds plaats sinds het ontstaan van de bodemverontreiniging met PFAS en vond reeds plaats voordat de werken aan de Oosterweelverbinding startten en zou ook zonder de realisatie van de infrastructuurwerken verder gaan. Wanneer gronden met een gelijkaardige concentratie louter worden teruggeplaatst, zal een vergelijkbare uitloging optreden en voldoet het gebruik van de uitgegraven gronden aan de betreffende voorwaarde, nl. dat het gebruik van de uitgegraven bodem geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt.

Verontreinigingen die reeds in de bodem aanwezig zijn en na uitgraving worden terug geplaatst veroorzaken dus geen bijkomend grondwaterverontreiniging. Er wordt ten opzichte van de initiële toestand geen bijkomende grondwaterverontreiniging veroorzaakt.

Wanneer er gronden worden ontgraven en niet worden teruggeplaatst, dan zal de toename van de grondwaterverontreiniging op termijn verminderen en dan zal er geen bijkomende grondwaterverontreiniging ontstaan, integendeel de verontreiniging neemt hierdoor af. Ook als gronden onder een vloeistofdichte laag (verharding of folie) worden aangebracht, dan zal de uitloging verminderen en zal er geen bijkomende grondwaterverontreiniging veroorzaakt worden, integendeel de verontreiniging neemt hierdoor af.

Zoals hoger aangehaald, worden binnen de kadastrale werkzone subzones gedefinieerd op basis van soortgelijke kenmerken. De kadastrale werkzone, waarbij het standstill principe en de voorwaarde dat de grondverzetwerken geen bijkomende (grondwater)verontreiniging mogen veroorzaken per subzone, wordt bekeken als een gedifferentieerd 'systeem'. Binnen elk 'systeem' manifesteert de PFAS-verontreiniging in de vaste fase zich heden (voor de werken) als verspreide en eerder homogene oppervlakkige verontreiniging die door regenwaterpercolatie via uitloging de onderliggende grondwaterpakketten eerder diffuus kan aanrijken.

Door de aanwending van de gronden vanaf een bepaalde concentratie onder 3-lagige afdek (geen infiltratie en percolatie), wordt de overeenkomstige vuilvracht in elke gedifferentieerde zone (= 'systeem') van de KWZ uit de massabalans gehaald en daalt het intrinsieke uitloogpotentieel in het 'systeem'. Binnen elke gedifferentieerde zone worden enkel gronden opnieuw gebruikt van een gelijkaardige kwaliteit

(incl. gelijkaardig uitloogpotentieel). De gronden worden in bepaalde zones wel gestapeld in een bouwkundig werk maar de globale PFAS-flux over het gehele 'systeem' zal kleiner zijn dan voor de werkzaamheden.

Aangezien:

- i. in een bouwkundig werk de regenwaterinfiltratie ( $\text{mm}/\text{m}^2/\text{jaar}$ ) kleiner is dan in de zones buiten het bouwkundig werk (meer oppervlakkige afspoeling, verdichte toplaag);
- ii. uitloging van PFAS in een gestapeld werk geen aanleiding geeft tot een significant hogere vuilvracht t.o.v. dezelfde uitgespreide partij in niet gestapelde omstandigheden omdat op termijn omwille van de lage  $K_d$  vergelijkbare hoeveelheid vuilvracht het grondwater zal bereiken en omdat ten gevolge van het stapelen van de gronden hellingen zullen ontstaan waardoor meer water afstroomt en bijgevolg minder water infiltreert;

zal de globale flux in een 'systeem' (=gedifferentieerde zone van de kadastrale werkzone) vanuit de bodem naar het grondwater na de werken kleiner dan of gelijk zijn aan de globale flux in het 'systeem' vóór de werken.

Bijgevolg, kan gesteld worden dat er met de aanpak met de gedifferentieerde zones en bodembeheer voldaan is aan de voorwaarde dat het gebruik van de uitgegraven bodem geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt.

Om dit op te volgen zal het grondwater langdurig gemonitord worden via het netwerk van peilputten rond het bouwkundig werk”.

Er wordt vervolgens in beide technische verslagen een kadastrale werkzone afgebakend “op basis van de aanwezigheid van met PFOS/PFAS verontreinigde gronden”, dit zijn volgens de technische verslagen “gronden waarin de PFOS en PFAS-concentraties respectievelijk groter zijn dan  $3 \mu\text{g}/\text{kg ds}$  en  $8 \mu\text{g}/\text{kg ds}$ ”. Er wordt gesteld dat aangezien de PFOS/PFAS verontreiniging het gevolg is van atmosferische depositie, het om een homogene bodemverontreiniging gaat, en “bijgevolg” wordt er voor deze verontreiniging een enkele kadastrale werkzone afgebakend. Aangezien evenwel de concentraties PFOS/PFAS afnemen met de afstand tot de site van 3M, worden er binnen de kadastrale werkzone “subzones” gedefinieerd “waarbinnen de soortgelijke kenmerken tot uiting komen”:

“In artikel 158, 5° Vlarebo wordt een kadastrale werkzone gedefinieerd als een zone die is vastgesteld in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. De afbakening van de kadastrale werkzone gebeurt op basis van kenmerken die een betekenisvol effect op milieu of een betekenisvol effect op volksgezondheid hebben.

Bij het betekenisvol effect op milieu worden de volgende deelaspecten in rekening gebracht:

- effect op bodem;
- effect op (grond)water;
- effect op planten;
- effect op (bodem)dieren;
- effect op lucht.

Voor het betekenisvol risico op volksgezondheid worden de volgende aspecten in rekening gebracht:

- bodemgebruik;
- blootstellingswegen naar de mens;
- bodemsaneringsnormen.

De kadastrale werkzone wordt bepaald op basis van de aanwezigheid van de verontreiniging met PFAS. Meer bepaald op basis van de aanwezigheid van PFOS als gidsparameter, aangezien de PFAS verontreiniging hoofdzakelijk een verontreiniging met PFOS betreft.

PFOS/PFAS heeft een betekenisvol effect op zowel het milieu als een betekenisvol risico op de volksgezondheid.

De PFOS/PFAS verontreiniging is het gevolg van atmosferische depositie vanuit de site van 3M. Volgens de code van goede praktijk 'afbakenen van een kadastrale werkzone' betreft een verontreiniging die het gevolg is van atmosferische depositie een homogene bodemverontreiniging. De verontreiniging met PFOS/PFAS is ten gevolge van de atmosferische depositie in het verleden vanuit de 3M site terechtgekomen op de omliggende bodem. Ten gevolge van uitloging door regenwater verspreidt de PFOS/PFAS verontreiniging zich verder in de diepte. De PFOS/PFAS verontreiniging heeft zich reeds verspreid tot in het grondwater en verspreidt zich verder in het grondwater. Via het grondwater komt PFOS/PFAS ook terecht in het oppervlaktewater. Planten groeien in de bodem en ook dieren zijn aanwezig op en in de met PFOS/PFAS verontreinigde bodem. Via opwaaierend stof komt PFOS/PFAS in de lucht terecht. PFOS/PFAS heeft bijgevolg een betekenisvol effect op milieu en zijn deelaspecten.

De kadastrale werkzone maakt deel uit van het Oosterweelproject en bevindt zich binnen het openbare domein. Het bodemgebruik betreft hoofdzakelijk weginfrastructuur en wandelen en fietsen in de naastliggende bufferzones en natuur. Binnen de kadastrale werkzone bevinden zich geen woningen, landbouwterreinen en industrieterreinen. De blootstellingsroutes die van toepassing zijn, zijn de ingestie en inhalatie van verontreinigd bodemstof door passanten (automobilisten, fietsers, wandelaars,...) die zich verplaatsen doorheen de kadastrale werkzone. PFOS/ PFAS betreft een niet-genormeerde parameter en in het Vlarebo zijn er bijgevolg geen bodemsaneringsnormen opgenomen.

Een homogene bodemverontreiniging wordt volgens de code van goede praktijk 'afbakenen van een kadastrale werkzone' omschreven als een bodemverontreiniging die zowel naar verspreiding als naar eigenschappen over een deel of de volledige projectzone als homogeen kan beschouwd worden. Verspreid over het verontreinigd gebied liggen de concentraties in dezelfde grootteorde of vertonen de concentraties van de verontreinigende stoffen een snelle afwisseling van hogere en lagere waarden. In de code van goede praktijk is een verontreiniging ten gevolge van atmosferische

depositie als voorbeeld van een homogene verontreiniging opgenomen. Aangezien de PFOS/PFAS verontreiniging binnen de projectzone van het Oosterweelproject het gevolg is van atmosferische depositie, betreft de PFOS/PFAS-verontreiniging een homogene bodemverontreiniging. Er wordt bijgevolg 1 kadastrale werkzone afgebakend. De afbakening gebeurt globaal op basis van de aanwezigheid van met PFOS/PFAS verontreinigde gronden. PFOS/PFAS verontreinigde gronden zijn gronden waarin de PFOS en PFAS-concentratie respectievelijk groter zijn dan 3 µg/kg ds en 8 µg/kg ds.

Aangezien de verontreiniging ontstaan is ten gevolge van atmosferische depositie is er logischerwijs een afname in de concentraties PFOS/PFAS met de afstand tot de site van 3M. Om deze reden worden er subzones binnen de kadastrale werkzone gedefinieerd waarbinnen de soortgelijke kenmerken tot uiting komen, en dit conform de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet Oosterweel. Dit principe wordt schematisch weergegeven in de onderstaande figuur waarop de concentratiegrenzen van de subzones zijn toegepast.

[...]

De grenzen van deze subzones worden bepaald op basis van PFOS/PFAS-concentraties. Onderstaand worden de concentratiegrenzen met motivatie weergegeven:

3 µg/kg ds PFOS (waarde vrij gebruik)

14,4 µg/kg ds PFOS (80 % voorgestelde toetsingswaarde bestemmingstype III)

70 µg/kg ds PFAS (In principe zou de volgende grenswaarde 80% voorgestelde toetsingswaarde PFOS bestemmingstype IV zijn (88 µg/kg ds). Aangezien in voorgaande Technische Verslagen 70 µg/kg ds reeds gehanteerd werd als grenswaarde en in het advies van de Commissie Grondverzet Oosterweel aanbevelingen met betrekking tot een risicogebaseerde aanpak werden uitgewerkt op basis van deze 70 µg/kg ds, wordt 70 µg/kg ds gehanteerd als grenswaarde voor de subzoning.)

1000 µg/kg ds (De bouwheer (Lantis) bevestigt dat zij in het kader van de grondverzetswerken die het voorwerp uitmaken van het onderhavig Technisch Verslag, geen gronden met concentraties aan PFAS hoger dan 1.000 µg/kg ds binnen de kadastrale werkzone zal gebruiken.)

Binnen de kadastrale werkzone met PFOS-verontreiniging zijn er dan volgende 4 subzones aanwezig:

3,0 µg/kg ds PFOS < concentratie ≤ 14.4 µg/kg ds PFOS (geel op bovenstaande figuur)

14,4 µg/kg ds PFOS < concentratie ≤ 70.0 µg/kg ds PFAS (oranje op bovenstaande figuur);

70 µg/kg ds PFAS < concentratie ≤ 1.000 µg/kg ds PFAS (rood op bovenstaande figuur);

Concentratie > 1.000 µg/kg ds PFAS (rood op bovenstaande figuur)”.

Er wordt uiteengezet hoe deze werkwijze nog verder werd aangepast om rekening te houden met de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet in het verslag van 14 juli 2021, met arrest nr. 252.567 en met het  
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.429 VIIbis-1 & VIIbis-2 -72/195



verslag van de Commissie Grondverzet van 22 februari 2022 en het technisch addendum daarbij van 28 februari 2022. Het gaat onder meer om het vervangen van de voor het afbakenen van de “subzones” gehanteerde waarde 70 µg/kg ds PFAS door de waarde 47 µg/kg ds PFAS.

Bij het opmaken van de technische verslagen werd gebruik gemaakt van het OVAM-document “Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en grondwater” van 5 maart 2021 ([www.ovam.be](http://www.ovam.be)). Dit bevat een voorstel voor bodemsaneringsnormen, in opdracht van de OVAM door de VITO uitgewerkt, die “als toetsingswaarden [kunnen] worden gebruikt bij het beoordelen van bodemverontreinigingen”. Het zijn “voorlopige waarden omdat het wetenschappelijk onderzoek over perfluorverbindingen nog volop in evolutie is”. De voorgestelde bodemsaneringsnormen voor het vaste deel van de aarde zijn, in µg/kg ds:

Bestemmingstype	I/II	III	IV	V
PFOS	3,8	18	110	1949
PFOA	4,3	89	643	643

Voor het grondwater wordt voor zowel PFOS als PFOA een bodemsaneringsnorm voorgesteld van 120 ng/L.

Enkele weken na het conform verklaren van de technische verslagen wordt dit voorstel aangepast, “uit voorzorg en omwille van de vele wetenschappelijke onzekerheden” (OVAM-document “Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en voor PFAS in grondwater” van 4 april 2022, [www.ovam.be](http://www.ovam.be)). Voor het vaste deel van de aarde wordt voorgesteld:

Bestemmingstype	I/II	III	IV	V
PFOS	3,8	3,8/18	110	110
PFOA	4,3	4,3/89	643	643

Voor het grondwater luidt het voortaan:

“Als voorstel voor bodemsaneringsnorm voor grondwater, geldt de Europese limiet voor drinkwater (EU Richtlijn 2020/2184). Deze bedraagt 0,1 µg/L voor de som van 20 PFAS (zie Tabel 3, ‘20 EU DWRL’) en 0,5 µg/L voor de som van alle PFAS (‘som totaal PFAS’). De toetsingswaarden voor de individuele stoffen PFOS en PFOA, zoals opgenomen in ‘Toetsingswaarden voor PFOS en PFOA in bodem en grondwater’ (OVAM, 5 maart 2021), zijn niet meer van toepassing”.

Zes maanden later wordt het voorstel, enkel wat de bodemsaneringsnormen voor het vaste deel van de aarde betreft, opnieuw aangepast (“Bindend normenkader voor PFOS en PFOA”, VITO, Finale versie dd. 5 oktober 2022”, [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be)):

Bestemmingstype	I/II	III	IV	V
PFOS	3,8	4,9	110	268
PFOA	2,5	7,9	632	303

#### *IV. Afstanden in de zaak sub I*

4.1. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) doet bij brief van 13 september 2022 “afstand van verzoek tot tussenkomst”.

4.2. De vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen doet bij brief van 18 april 2023 “afstand van geding”.

Hierna wordt met “de verzoekende partijen” de vier overgebleven verzoekende partijen bedoeld.

#### *V. Samenvoeging van beide zaken*

##### *Standpunt van de partijen*

5.1. De vzw Grondbank wijst in de zaak *sub II* op het “kennelijk onlosmakelijk verband” tussen beide zaken. De samenvoeging zal “de rechtsgang

[...] ten goede komen”.

5.2. RINK stelt in de zaken *sub I* en *sub II* dat er zonder meer grond is om beide zaken “te behandelen en beslechten in één en hetzelfde arrest” omdat het oordeel in de zaak *sub II* zal bepalen “of de intrekingsbeslissingen al dan niet wettig zijn en vernietigd worden, en zodoende of de procedure” in de zaak *sub I* “nog een voorwerp heeft”. Zij voegt daaraan in de zaak *sub II* toe dat in het auditoraatsverslag in de zaak *sub II* de onwettigheid van de intrekingsbeslissingen wordt aangevoerd, “zodat andersluidende beslissingen hierover in beide zaken vermeden moeten worden en beide zaken daarom best gevoegd en gezamenlijk behandeld worden”.

5.3. De nv BAM verzoekt in de zaken *sub I* en *sub II* om beide zaken samen te voegen omdat zulks “in het belang van de goede rechtspleging is”.

#### *Beoordeling*

5.4. Uit de feitelijke uiteenzetting hiervoor blijkt dat beide zaken nauw met elkaar verbonden zijn. Dienvolgens is het in het belang van een goede rechtsbedeling om beide zaken samen te voegen.

#### *VI. Regelmatigheid van de rechtspleging in de zaken sub I en sub II - vertrouwelijk stuk*

6.1. De verzoekende partijen voegen in beide zaken eenzelfde stuk (stuk 5 respectievelijk stuk 18) toe dat zij bestempelen als “vertrouwelijk neergelegde documentatie”.

6.2. RINK en de nv BAM betwisten de vertrouwelijkheid van dit stuk en verzoeken de vertrouwelijkheid ervan te lichten. Zij voegen toe dat de verzoekende partijen de motieven voor een vertrouwelijke behandeling van dat stuk niet uiteenzetten.

6.3. Luidens artikel 87, § 4, van het algemeen procedurereglement mogen de verwerende en de tussenkomende partijen van dat stuk slechts kennis nemen als het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen.

6.4. Zoals hierna zal blijken is dit stuk niet onontbeerlijk voor de beoordeling in beide zaken van het annulatieberoep van de verzoekende partijen. Er is dan ook geen aanleiding om in beide gedingen de aangevraagde vertrouwelijkheid van voormeld stuk af te wijzen.

## *VII. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak sub I - belang*

### *Excepties*

#### *Standpunt van de partijen*

7.1. Eerste verzoeker stelt op ongeveer 1 kilometer van de werf en op ongeveer 1,8 kilometer van de 3M-vestiging te wonen en eigenaar te zijn van zijn woning met tuin. Uit recent bloedonderzoek blijkt “dat hij verhoogde waarden heeft voor PFOA en PFHxS (stuk 16). Wat PFOS betreft, komt hij met 4,4 microgram per liter in de buurt van de in Duitsland toegepaste drempelwaarde van 5 microgram per liter serum [...]”. Tweede en derde verzoeker stellen nog dichter bij de werf en bij de 3M-vestiging te wonen en eigenaar te zijn van hun respectieve woningen met tuin. Uit bijgevoegde stukken (17 en 21) in verband met recent bloedonderzoek blijkt dat zij een PFOS-serumwaarde hebben van respectievelijk 750 µg/L en 235,7 µg/L “wat een enorme overschrijding inhoudt van de veilig geachte drempelwaarde van 4,4 microgram per liter”. De bodem op hun eigendommen bevat volgens bijgevoegde stukken (17 en 22) respectievelijk 15 en 22 µg/kg ds. Zij betogen verder:

“Aangezien PFAS en PFOS bio-accumuleren en zo moeilijk afbreken, en zelfs kleine concentraties al risico's opleveren voor mens en milieu (stuk 29, p. 5) hebben verzoekende partijen het vereiste belang om zich als omwonenden (met kinderen), te verzetten tegen bijkomende blootstelling aan PFAS, waaronder PFOS, door de grondverzetwerken aan de werf Linkeroever en Scheldetunnel. Immers, in het eerste rapport van de Expertcommissie die specifiek de effecten van het grondverzet moest nagaan, werden drie bronnen van blootstelling geïdentificeerd: 1) via stof, 2) via bodem/grondverzet en 3) via grond- en oppervlaktewater (stuk 10). [...] Zoals ook in het gedeelte omtrent de spoedeisendheid wordt uiteengezet, zijn de resultaten van bloedstaalnames bij de omwonenden rond de 3M-fabriek en infrastructuurwerken zeer alarmerend. Het samenvattende rapport stelt het volgende (stuk 11):

‘WAT ZIJN DE VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK? De studie geeft ons een goed beeld van de lokale situatie. PFAS in serum werd gemeten bij 796 personen die wonen binnen een straal van 3 km rond de 3Msite in Zwijndrecht. (...)

PFOS vormt een risico voor de gezondheid van de bewoners in de buurt van 3M. (...)

Van de verzoekende partijen die resp. op ongeveer een km, dan wel een paar honderd meters van de kadastrale werkzone en sowieso op minder dan 3 km van 3M wonen kan redelijkerwijze niet het vereiste belang bij onderhavige procedure worden ontkend omdat ze te ver zouden wonen.

[...] Er wordt in het rapport ook ingegaan op de verschillende factoren die hebben bijgedragen tot die hoge PFOS-waarden. Eén van de elementen waarvan duidelijk is dat het heeft bijgedragen is ‘consumptiepatronen en contact m.b.t de lokale milieuverontreiniging (via eieren, groenten, bodem, grondwater)’.

Dat betekent dat mensen in Zwijndrecht en op Linkeroever, zoals verzoekende partijen, al heel zwaar aan PFOS zijn blootgesteld door vervuiling in de bodem en het grondwater, en dat daar gezondheidsrisico’s aan verbonden zijn. Elke bijkomende blootstelling aan vervuiling moet dus worden vermeden.

[...] De Commissie Grondverzet stelt het als volgt in zijn tweede rapport van 22 februari 2022 (stuk 13):

‘Zoals hoger vermeld volstaat in de specifieke situatie van Oosterweel het standstill-principe niet om de gezondheid van de omwonenden maximaal te beschermen in de context van de vastgestelde reeds hoge humane belasting. [...]

De nood om de algemene blootstelling van de omwonenden te beperken volgt uit de resultaten van het bloedonderzoek uitgevoerd door AZG in november-december 2021, waaruit bleek dat de bewoners in de omliggende zone van 3M sterk verhoogde PFAS-waarden in hun bloed vertonen. Dit onderzoek leidde tot de aanbeveling dat elke bijkomende blootstelling van de omwonenden moet worden vermeden. Om die reden wordt, bij de beoordeling van het effect van de Oosterweelwerken, een strengere benadering gehanteerd dan gebruikelijk is bij de grondverzetsregeling. Het nastreven van een nulrisico is evenwel niet realistisch. Wel kan gestreefd worden naar een zo laag mogelijk risico.’

Het uitzonderlijke karakter van de vervuiling, zowel naar omvang als naar potentiële gezondheids-, veiligheids- en milieueffecten kan redelijkerwijze niet worden ontkend.

[...] Zoals uit het enige middel, tweede middelonderdeel blijkt, is bijkomende verontreiniging door uitloging naar grondwater en oppervlaktewater niet uitgesloten. Dit wordt door de Commissie Grondverzet gesteld in haar tweede rapport voor gronden met PFAS-waarden tussen met concentraties som PFAS 3 - 47 µg/kg ds. Wat de gronden > 47 µg/kg ds betreft, wordt in de conformverklaringen geen drielaagige afdek opgelegd, noch monitoring zoals de Commissie Grondverzet nochtans aanbeveelt.

[...] Aan het grondverzet zijn dus verschillende bijkomende risico’s verbonden, met name, PFAS-verontreiniging via stof, bodem en water ten gevolge van de Oosterweelwerken”.

De vierde verzoekende partij voert onder verwijzing naar haar statuten (stuk 23) aan dat haar maatschappelijk doel de bescherming van de natuur en het leefmilieu is. Zij betoogt verder:

“[...] Zij stelt zich, onder meer, tot doel de individuele en collectieve belangen van haar sympathisanten te verdedigen in het kader van haar doelstellingen, onder meer via het gerecht.

Het spreekt voor zich dat het PFOS-schandaal een schadelijke milieuverontreiniging is op Belgisch grondgebied dat binnen het statutair doel van de milieuvereniging valt. Het is tegen dergelijke verontreinigingen dat de vzw optreedt.

[...] De vzw beschikt over een werkelijke bedrijvigheid, die verband houdt met de realisatie van het collectief belang zoals verwoord in haar maatschappelijk doel. Dit blijkt onder meer uit haar campagnes, vermeld op haar website. Ook is zij actief op het vlak van het bestrijden van de PFOS-vervuiling. Zij is één van de mede-eisers in het kader van de milieustakingsvordering bij de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, afdeling Antwerpen tegen BAM en Rinkoniën over de PFOS-vervuiling (procedure gekend onder het rolnummer A.R. 21/3498/A).

De vzw heeft onmiskenbaar belang bij onderhavige procedure omdat de zware bodemverontreiniging met PFAS (waaronder PFOS) een rechtstreekse aantasting uitmaakt van haar maatschappelijk doel en de collectieve belangen die zij hiermee nastreeft.

[...] In de pers verschenen verschillende artikelen die wijzen op :

- hoge PFOS-concentraties aan de Zeeschelde in vissen (palingen en baarzen);
- erg hoge PFOS-waarden in wilde bosmuizen, kerkuilen, andere vogels en pissebedden nabij de 3M-fabriek;
- verhoogde concentraties PFOS aangetroffen in vogels en zoogdieren in het natuurgebied Blokkersdijk.

[...] Over de gehele zuidelijke en oostelijke kant van Blokkersdijk komen zeer zwaar met PFAS vervuilde gronden voor, waarvan niet kan worden gegarandeerd dat er geen stofemissies en uitloging naar grondwater en oppervlaktewater (de Schelde) zal gebeuren.

[...] In haar schorsingsarrest nr. 252.567 van 29 december 2021, heeft Uw Raad het belang van de vzw Greenpeace reeds uitdrukkelijk erkend (stuk 12)”.

7.2. De vzw Grondbank herneemt haar exceptie die zij in het administratief kort geding heeft aangevoerd waarin zij besloot dat “het zeer te betwijfelen [valt] dat er te dezen sprake zou zijn van het rechtens vereiste belang bij huidige procedure”. Vervolgens betoogt zij dat zij zich “naar de wijsheid van [de Raad van State zal] gedragen wat betreft de beoordeling van de belangvereiste in hoofde van verzoekende partijen” en

“Daarbij wenst zij evenwel nogmaals te benadrukken dat de Commissie Grondverzet voor het opstellen van haar bijkomende adviezen betreffende de kwestieuze technische verslagen en *dito* conformverklaringen, voorafgaandelijk is aangevuld met twee gezaghebbende Nederlandse wetenschappers : de Heer [J.D.], professor milieuchemie en toxicologie aan de VU Amsterdam) en de Heer [A.W.], expert PFAS bij het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Het gezag van deze Nederlandse deskundigen zullen de Verzoekende Partijen bezwaarlijk kunnen betwisten, nu zij in de procedure die aanleiding zou geven tot het Eerste Schorsingsarrest, hun argumentatie precies goeddeels steun(d)en op een aantal publicaties en verklaringen van de Heren [D.] en [W.], alsmede op het Nederlandse beleid terzake, dat precies mede is gestoeld op hun werkzaamheden (cfr. *supra*).

Volgens de adviesverlening van de Commissie Grondverzet ‘(voldoen) de technische verslagen aan het standstill-principe zoals dat binnen de grondverzetsregeling wordt gehanteerd’ (cfr. stuk 38, p. 19), maar bovendien ‘(Zorgt) (h)et afvoeren en inkapselen van verontreinigde bodemmaterialen >70µg/kg ds som PFAS (...) voor de twee werfzones samen voor een vermindering van de vuilvracht van 25,61 kg, dit is 55% van de totale hoeveelheid PFAS in de verplaatste gronden.’ (cfr. stuk 38, p. 11).

*Nota bene:*

o de bodemmaterialen met de verontreinigingsgraad gemiddeld >70µg/kg ds som PFAS en <1000 µg/kg ds som PFAS worden volgens de Commissie Grondverzet *sowieso* ‘tijdelijk gestockeerd (...) met boven en onderafdek. Hierdoor wordt de uitloging naar het grondwater en blootstelling aan het bodemmateriaal door gebruik van de bodem uitgesloten. Het stockeren gebeurt met oog op latere verwerking. Die verwerking maakt deel uit van het op te stellen bodemsaneringsplan van 3M.’ (cfr. stuk 38, p. 11);

o de vooropgezette tijdelijke stockage van de bodemmaterialen met concentratie >47µg/kg ds gemiddeld wordt volgens BAM nog van de vergunningstechnische kant bekeken (zie stuk 60);

o gelet op de twee voormelde punten heeft Verwerende Partij in de Eerste en Tweede Bestreden Beslissingen dan ook voorzien dat de aanbevelingen terzake van de Commissie Grondverzet ‘zullen dienen inachtgenomen in het vooropgezette omgevingsvergunningen- en/of bodemsaneringsvergunningenrechtelijke traject:

▪ de aanwending van bodemmaterialen >47µg/kg ds som PFAS in een berm met boven(vezeldoek-klei-folie) en onderafdek (folie), inclusief monitoring van de grondwaterkwaliteit’;

o Verwerende Partij blijft ervan uitgaan dat de Verzoekende Partijen een zo snel mogelijke bodemsanering van de bestaande verontreiniging voorstaan teneinde de kwaliteit van het leefmilieu op en rond de 3M-site te waarborgen.

De vraag rijst dan ook of huidige procedure een dergelijke sanering niet eerder hypothekeert, veeleer dan bij te dragen tot een zo snel mogelijke vermindering van de aanwezige vuilvracht en tot het faciliteren van de



(versnelde) opstart van de aangewezen beheersing van de pluim aan verontreinigd grondwater: die zal pas opgestart kunnen worden ‘na de uitvoering van de civiel-technische werken aan de Oosterweel. (...)’, volgens de erkende bodemsaneringsdeskundige [T.] die de Verzoekende Partijen citeren in hun verzoekschrift (zie p. 34, onder randnummer 134)”.

7.3. RINK werpt de “onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang” op. Zij voert aan dat zij volhardt in haar exceptie wat betreft het belang van de vierde verzoekende partij in het administratief kort geding waar zij die exceptie niet heeft aangevoerd. Verder recycleert zij bijna ongewijzigd haar uiteenzetting waarmee ze in het administratief kort geding de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid heeft betwist.

7.4. Het Vlaamse Gewest stelt dat zij de verweermiddelen van de vzw Grondbank, RINK en de nv BAM “inzake de ontvankelijkheid” van het annulatieberoep van de verzoekende partijen onderschrijft.

7.5. De verzoekende partijen wederantwoorden dat uit de exceptie van de vzw Grondbank bezwaarlijk een gebrek aan belang kan worden afgeleid. RINK, stellen zij, gaat bij haar exceptie voorbij aan het rapport van 22 februari 2022 van de Commissie Grondverzet waarin, in verband met het effect van de Oosterweelwerken, wordt gesteld “dat elke bijkomende blootstelling van de omwonenden moet worden vermeden”, dat het “nastreven van een nulrisico [...] evenwel niet realistisch” is, en dat “bijkomende verontreiniging door uitloging naar grondwater niet kan worden uitgesloten”. Zij voegen toe dat “[w]at de gronden > 47µg/kg ds betreft, [...] in de conformverklaringen geen drielagige afdek [wordt] opgelegd, noch monitoring zoals de Commissie nochtans aanbeveelt” en besluiten dat aan het grondverzet “verschillende concrete risico’s [zijn] verbonden, met name, PFAS-verontreiniging via stof, bodem en water”.

Zij wijzen erop dat de nv BAM en RINK in het kader van de milieustakingsprocedure een overzichtsplan hebben gegeven van grondstocks met gehalten tussen 47-10000 µg/kg ds binnen KWZ 101, dat er geen aanwijzingen zijn dat deze zouden zijn verwijderd, dat het de bedoeling was om deze gronden te hergebruiken en dat de bestreden beslissingen niets van maatregelen voorzien.

Zij vervolgen:

“[...] PFAS-houdende gronden die als afval kwalificeren dienen overeenkomstig art. 7 POP-Verordening, zo spoedig mogelijk en in overeenstemming met deel 1 van bijlage V bij deze verordening zodanig verwijderd of nuttig toegepast dat ervoor wordt gezorgd dat de POP's daarin worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's meer vertonen.

Noch de bestreden beslissingen, noch de praktijk op de werf laten toe om bijkomende verontreiniging uit te sluiten. Immers, tegenpartijen willen niet erkennen dat deze gronden als afval kwalificeren en nemen dan ook niet de vereiste maatregelen om het afval te beheren of te verwijderen overeenkomstig de wettelijke vereisten terzake.

De bewering van RINK dat de door verzoekende partijen aangevoerde risico's en nadelen enkel te linken zijn aan 3M en geenszins aan de werken, laat staan aan de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen is onjuist en volgt opnieuw reeds uit de rapporten van de Commissie Grondverzet waarvan de taak precies was om de bijkomende risico's van de werken in te schatten.

Voorts wijzigen de bemalingen en de werken aan de waterlopen de hydrogeologie (cf. ontwerp-BSP van 3M van 29 juli 2022 - stuk 46, p. 37). De verontreinigingspluim (en dus ook de grondwaterverontreiniging) blijft, omwille van de hoge uitloogbaarheid van PFAS, bij gebreke aan beheersmaatregelen en sanering, verder uitdeinen. De werken hypothekeren op zeer ernstige wijze een toekomstige sanering (cf. derde middelonderdeel).

[...] Wat de opmerking van RINK betreft dat ‘verzoekende partijen er al te gemakkelijk aan voorbij [gaan] dat de infrastructuurwerken Linkeroever en de werken voor de aanleg van de Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever al lang zijn vergund en deze vergunningen niet door hen zijn aangevochten en definitief en uitvoerbaar zijn’, kan kort worden gesteld dat de basisvergunningen van 2017 dateren. Nadien werden, zoals RINK zelf stelt, op 22 februari 2019 nog een omgevingsvergunning verleend voor tijdelijke werken, met aanpassing op 10 januari 2020.

Het PFOS-schandaal is pas veel later aan het licht gekomen. De dading van 2018 was niet openbaar en niet gekend bij verzoekende partijen. Zoals blijkt uit het verslag van de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS (stuk 43) is er in het verleden (2017-2021) de (politieke) beslissing geweest om geen communicatie op te zetten naar de bewoners rondom 3M en vooral om de vervuiling niet verder te onderzoeken. Wat RINK verzoekende partijen dan precies verwijt is onduidelijk, maar eveneens irrelevant in onderhavige zaak, nu de bestreden beslissingen geen uitstaan hebben met de in het verleden verleende vergunningen.

In tegenstelling tot hetgeen RINK beweert, zijn de effecten van de 3M-verontreiniging niet onderzocht in het milieueffectenrapport voor Oosterweel en zijn grondwateronttrekkingen.

[...]

Ten slotte, dat het standpunt van de verzoekende partijen voor RINK neerkomt op loutere kritiek op de deskundige beoordeling van de Commissie Grondverzet is zeer kort door de bocht. Het is de wijze waarop de verwerende partij is omgegaan met de informatie uit de rapporten en de locatiespecifieke context die wordt bekritiseerd. Verwerende partij verschuilt zich achter een puur ‘procedurele’ rol daar waar zij uiteraard ook inhoudelijk een en ander moest nagaan”.

7.6. De vzw Grondbank stelt in de laatste memorie dat het “zeer de vraag [is] of er nog een actueel belang bestaat in hoofde van verzoekende partijen”. Zij verwijst in dat verband naar artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 ‘tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’” waaruit zij afleidt dat de betwiste conformverklaringen “voor de betrokkenen geen rechtsgrondslag meer kunnen vormen voor het uitvoeren van ‘uitgravingswerken in het kader van grondverzet’ in het gebied”.

7.7. De verzoekende partijen voeren nog het volgende aan in hun laatste memorie:

“Vooreerst is het feitelijk onjuist dat alle gronden met concentraties tussen 47 en 1000 µg/kg ds reeds afgevoerd werden voor reiniging dan wel storting.

Tot op heden, zoals ook de milieustakingsrechter benadrukte, werden er geen stappen genomen om de gronden waarmee de Kluifrotonde werd aangelegd, af te voeren voor reiniging dan wel storting. Cf. *supra* bevat ook die Kluifrotonde uitgegraven gronden met concentraties PFAS tussen 47 en 1000 µg/kg ds.

Alleen al omdat de bestreden beslissingen ook betrekking hebben op deze gronden, blijft het persoonlijke belang van Verzoekende partijen bij huidige procedure actueel, ook wat de gronden met concentraties PFAS boven de 47 µg/kg ds betreft.

[...] Daarenboven is het duidelijk dat het ‘engagement’ van de tweede Tussenkomende partij om de gronden met concentraties PFAS boven de 47µg/kg ds af te voeren slechts tot stand kwam na (en ingevolge) het schorsingsarrest van Uw Raad d.d. 19 april 2022 evenals onder druk van de milieustakingsvordering. Het is niet toevallig dat het Saneringsverbond waarin dit ‘engagement’ van de tweede Tussenkomende partij werd opgenomen, dateert van 28 oktober 2022, zijnde zes maanden na het schorsingsarrest en zes maanden vóór de pleitzittingen voor de milieustakingsrechter.

[...]

In weerwil van hetgeen de Verwerende partij (als enige) uiteenzet, verandert het feit dat het Sitebesluit op 30 april 2023 in werking trad, niets aan de actualiteit van het belang van Verzoekende partijen. Immers - zoals

Verzoekende partijen zullen aantonen - staat het vast dat de vernietiging van de bestreden beslissingen alle Verzoekende partijen evenals de rechtszekerheid nog steeds tot voordeel kan strekken.

Zoals hierboven reeds gesteld, hebben Verzoekende partijen belang bij het feit dat de kennelijk onwettige bestreden beslissingen uit het rechtsverkeer verdwijnen. Het Sitebesluit geldt slechts voor periode na inwerkingtreding ervan (op 30 april 2023) en dus niet retroactief”.

### *Beoordeling*

7.8. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op

een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.). Daarbij dient artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus dat luidens artikel 1 tot doel heeft bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, dat met dat doel bepaalt dat “elke Partij” het recht waarborgt op onder meer “toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag”, in acht te worden genomen. Uit deze bepaling gelezen samen met artikel 2.4 van hetzelfde verdrag volgt dat België en de deelstaten de verplichting op zich hebben genomen om leden van het publiek de toegang tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van de leden van het publiek in dergelijk geval onmogelijk maken. De rechter mag de in het nationale recht vastgelegde criteria uitleggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus.

7.9. Een vereniging zonder winstoogmerk, zoals de vierde verzoekende partij, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, kan voor de Raad van State optreden ter behartiging van een collectief belang. In dat geval is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd (R.v.S (A.V.) 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans e.a.).

7.10. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Wordt dit belang evenwel in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele

gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven. Om van een benadeling of van een belang te doen blijken bij de nietigverklaring van de aan de nv BAM en RINK verleende conformverklaringen en grondverzettoelatingen, moeten de verzoekende partijen derhalve aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden van deze beslissingen van de vzw Grondbank. Anderzijds moet wie meent dat de verzoekende partijen niet het vereiste belang hebben, aantonen dat zij geen of hoogstens slechts een verwaarloosbare hinder kunnen ondervinden door de bestreden beslissingen. Opdat van een voldoende belang sprake zou zijn, moet niet worden aangetoond dat de hinder onaanvaardbaar is.

7.11. De vzw Grondbank die zich beperkt tot het zich gedragen naar de wijsheid van de Raad van State, weerlegt het betoog van de verzoekende partijen met betrekking tot hun belang bij het beroep niet. Het benadrukken van het gezag dat aan de Nederlandse deskundigen wordt toegemeten en van de inhoud van het advies van de Commissie Grondverzet doet aan die vaststelling niets af. Wat betreft het door de vzw Grondbank in vraag gestelde actueel belang van de verzoekende partijen, stelt de Raad van State vast dat het besluit van de Vlaamse regering van 31 maart 2023 ‘tot vaststelling van de site ‘PFAS 3M - Zwijndrecht’ het voorwerp is van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State alwaar de procedure hangende is en er gekend is onder A. 239.432/VII-42.094. Dat besluit is derhalve niet definitief.

In zoverre de uiteenzetting van de vzw Grondbank met betrekking tot het belang van de verzoekende partijen al als een ontvankelijkheidsexceptie kan worden begrepen, is zij ongegrond.

Dezelfde conclusie geldt voor het Vlaamse Gewest dat zich ertoe beperkt om deze uiteenzetting van de vzw Grondbank te onderschrijven.

7.12.1. De vierde verzoekende partij heeft luidens artikel 3 van haar statuten “als algemene doelstelling de bescherming van de natuur en van het leefmilieu”, onder meer “door de individuele en collectieve belangen van haar

sympathisanten te verdedigen in het kader van haar doelstellingen, zowel via het gerecht als door andere middelen”. Haar maatschappelijk doel is van bijzondere aard, en derhalve onderscheiden van het algemeen belang.

7.12.2. Het werkingsgebied van de vierde verzoekende partij strekt zich volgens haar statuten uit over het grondgebied van België waar het gebruik van uitgegraven PFAS-houdende bodemmaterialen zich situeert die door de bestreden conformverklaringen worden beoogd en door de bestreden grondverzettoelatingen worden toegelaten.

7.12.3. Het maatschappelijk doel van de vierde verzoekende partij kan worden geraakt door de bestreden conformverklaringen en grondverzettoelatingen, die door de nv BAM “de doorvertaling van de aanbevelingen van de Expertencommissie in de grondverzetswerken” en door RINK “het sluitstuk van deze aanbevelingen” werden genoemd.

De Commissie Grondverzet stelt immers in haar rapport van 14 juli 2021, dat een inzicht wil geven in de impact van de werken aan de Oosterweelverbinding op Linkeroever, dat er drie mogelijke bronnen van risico’s zijn op korte termijn tijdens de duur van de werken en op lange termijn, die aanleiding geven tot een aantal aanbevelingen:

- stof: stofdeeltjes afkomstig van opwaaiend stof die via de mond en de neus het lichaam kunnen binnenkomen;
- bodem/grondverzet: via grondverzet kan het verontreinigingspatroon van de bodem mogelijk wijzigen waardoor de bodem lokaal aangerijkt wordt aan PFAS en andere polluenten;
- grond- en oppervlaktewater: via infiltratie met regenwater kan het grondwater (verder) gecontamineerd worden. Door uitgraven van grote hoeveelheden grond tot op grote diepte (enkele meters), kan de drainerende werking versterkt worden en kan een bijkomende grondwaterstroming veroorzaakt worden, die voor verdere verspreiding van de verontreiniging kan zorgen. Verontreinigde partijen grond die aangebracht worden op zones met lagere verontreiniging kunnen door uitloging mogelijk zorgen voor een (bijkomende) verontreiniging van het

grondwater.

7.12.4. Er blijkt niet dat de vierde verzoekende partij haar maatschappelijk doel niet of niet meer nastreeft.

7.12.5. Het verweer van RINK spitst zich niet specifiek toe op het collectief belang van de vierde verzoekende partij. Dezelfde conclusie geldt voor het Vlaamse Gewest dat zich ertoe beperkt om het verweer van RINK te onderschrijven.

7.13.1. Het verweer van RINK beperkt zich tot de betwisting of het door de verzoekende partijen aangevoerde nadeel door de bestreden beslissingen wordt berokkend. RINK voert vooreerst aan dat de verzoekende partijen niet concreet aantonen “dat de aangevoerde risico’s en nadelen inzake PFOS en PFAS te linken zijn aan de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen”, dat die “risico’s en nadelen [...] enkel te linken [zijn] aan 3M” en dat de verzoekende partijen “voorbij[gaan] aan alle waarborgen en voorwaarden die in de bestreden beslissingen en het voorbereidingstraject zijn ingebouwd om de werken op een veilige manier te laten verlopen”.

Dat verweer overtuigt niet.

De Commissie Grondverzet sluit “bijkomende humane blootstelling als gevolg van de ingrepen in het kader van de Oosterweelwerf” immers niet uit door in haar advies uitdrukkelijk aan te geven dat:

- “moet gestreefd worden naar een maximale beperking van bijkomende blootstelling” als gevolg van die ingrepen;
- “het verantwoord [kan] zijn om strikter te handelen dan de grondverzetsregeling expliciet vereist en dus strengere principes te hanteren dan het *standstill*-principe”, en
- het “nastreven van een nulrisico [...] niet realistisch” is maar wel “kan gestreefd worden naar een zo laag mogelijk risico”.



Bovendien neemt de commissie aan dat het verminderen van de vuilvracht weliswaar voor een beperking van de bron van uitloging van PFAS naar het grondwater zorgt, maar stelt zij ook vast “dat het gebruik van bodemmateriaal met concentraties som PFAS 3 - 47 µg/kg ds nog steeds aanleiding geeft tot uitloging naar het grondwater” en dat deze “uitloging als gevolg van de aanwezige historische verontreiniging zorgt voor een verdere PFAS aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de zone”.

7.13.2. Het verweer van RINK dat de door de verzoekende partijen “gevreemde nadelen voor mens en milieu [...] per definitie niet voort[vloeien] uit de bestreden conformverklaringen” omdat een grondverzettoelating door een erkende bodembeheerorganisatie nodig is voor “de verplaatsing van de met PFOS-aangereikte grond”, gaat eraan voorbij dat de eerste en tweede bestreden beslissing als voorbereidende handelingen, onmiddellijk grievende en aanvechtbare voorbeslissingen zijn die noodzakelijk zijn om grondverzettoelatingen te geven en dat de twee grondverzettoelatingen eveneens voorwerp zijn van het beroep van de verzoekende partijen.

7.13.3. Evenmin slaagt het verweer van RINK dat de verzoekende partijen “geen enkele van de toepasselijke vergunningen [hebben] aangevochten en deze vergunningen [...] definitief en uitvoerbaar zijn”. Het feit dat de “infrastructuurwerken Linkeroever” en “tijdelijke werken ter uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning” vergund werden in toepassing van de regelgeving inzake stedenbouwkundige/milieu-/omgevingsvergunningplicht, doet niet af aan de vereiste in het Bodemdecreet dat het gebruik van bodemmateriaal zoals te dezen onderworpen is aan de verplichting om een technisch verslag onder leiding van een bodemsaneringsdeskundige op te maken en dat een grondverzettoelating moet worden uitgereikt (artikel 173 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007) hetgeen in dit geval een conformverklaring van dat technisch verslag (artikel 186 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007) vooronderstelt.

7.14. De Raad van State stelt ten andere vast dat de Vlaamse regering

in de aanhef van haar beslissing van 31 maart 2023 om bij toepassing van artikel 140, § 2, van het Bodemdecreet een site vast te stellen die de percelen omvat gelegen binnen een perimeter van 5 kilometer rond de terreinen van 3M, schrijft:

“Op basis van de beschikbare data over aanwezigheid van PFAS in de regio rond de 3M-fabriek in Zwijndrecht en de actuele kennis over mogelijke gezondheidseffecten van langdurige blootstelling, waaruit een aantal potentiële gezondheidseffecten zijn gebleken, heeft het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Zorg en Gezondheid (hierna: ‘AZG’) na een risicoanalyse enkele *no regret*-maatregelen opgesteld. [...]

De mogelijke gezondheidseffecten van PFAS-blootstelling treden - op basis van de huidige wetenschappelijke kennis - niet acuut op. Echter, gelet op (i) de hoge meetwaarden die in de omgeving van de 3M-fabriek in Zwijndrecht zijn aangetroffen alsook (ii) het feit dat er tegelijk nog te weinig geweten is a) over de verspreiding van deze stoffen, b) hoe mensen eraan worden blootgesteld en c) wat de gezondheidsimpact is van een langetermijnblootstelling, zijn *no regret*-maatregelen vooralsnog uit voorzorg genomen in afwachting van meer kennisopbouw en meer gerichte acties. Deze maatregelen hebben als doel om de mogelijke blootstelling aan PFAS te beperken en de bevolking te informeren wat ze daarvoor kunnen doen, terwijl er acties ondernomen worden om meer kennis te vergaren.

Concreet hebben de maatregelen betrekking op volgende aspecten: voeding, materiaal en producten gebruikt in de keuken, schoonmaakproducten en cosmetica, nieuwe meubels en water- of verfafstotende spullen, GFT, gebruik van grondwater, gebruik van grond en groenafval, hygiëne en lichaamsbeweging. De maatregelen krijgen een eigen invulling en variëren in gestrengheid in functie van het gebied waarbinnen ze gelden:

- 1) het gebied binnen een straal van 1,5 km rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht (meest strenge maatregelen);
- 2) het gebied binnen een straal van 1,5 km tot 3 km rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht;
- 3) het gebied binnen een straal van 3 km tot 5 km rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht;
- 4) het gebied binnen een straal van 5 tot 10 km rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht (minst strenge maatregelen).

Deze maatregelen kunnen behouden blijven (en dit besluit wijzigt deze maatregelen niet) gelet op de resultaten van een bloedonderzoek op het voorkomen van PFAS bij 796 omwonenden binnen een straal van 3 km van de 3M-fabriek te Zwijndrecht. Hieruit blijkt dat in vergelijking met de algemene Vlaamse bevolking bij die omwonenden vooral hoge waarden voor PFOS en PFHxS werden gemeten, stoffen die in het verleden in de 3M-fabriek te Zwijndrecht werden geproduceerd. Daarnaast werden o.a. ook de volgende PFAS-verbindingen teruggevonden in het bloed: PFOA en PFNA. Meer dan de helft van de deelnemers heeft voor PFOS een bloedserumwaarde boven de HBM-II-waarde van de Duitse HBM-

commissie. Dit wil zeggen dat de waarden van PFOS in de buurt van 3M vanuit gezondheidskundig standpunt te hoog liggen. Voor PFOA zijn de resultaten vanuit gezondheidskundig standpunt minder verontrustend. Er werd een significante relatie teruggevonden tussen serum PFAS-concentraties en bronnen van blootstelling: er is een duidelijke geografische gradiënt ten opzichte van de 3M-fabriek te Zwijndrecht (mensen die dichterbij wonen of langer in het gebied wonen, hebben hogere PFAS-gehalten in bloed). Daarnaast is er een grote impact van lokale voeding. Contact met bodemdeeltjes (o.a. fijn stof binnen, pica-gedrag...) of met smeermiddelen verdienen echter ook aandacht.

Deze resultaten tonen het belang van de *no regret*-maatregelen aan in de omgeving. Bovendien ondersteunen deze resultaten de noodzaak om een specifiek handelingsperspectief uit te werken met als doelgroep de inwoners van dit milieugezondheidskundig aandachtgebied (5 km-zone rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht), met als doel om toekomstige blootstelling te vermijden. De resultaten tonen eveneens aan dat er een grote urgentie is aan maatregelen om de lokale vervuiling terug te dringen”.

7.15. Er kan worden aangenomen dat de uitvoering van de bestreden beslissingen effecten kan hebben op de gezondheid van eerste, tweede en derde verzoekers en op het leefmilieu. Het risico op een zelfs miniem nadeel volstaat in beginsel om de bestreden beslissingen in rechte te bestrijden. De verzoekende partijen maken met hun hierboven aangehaalde uiteenzettingen over hun belang bijgevolg voldoende aannemelijk dat zij belang hebben bij hun annulatieberoep. Aan de verzoekende partijen kan niet het aangevoerde belang worden ontzegd om minstens het aangevoerde middel aan het wettigheidstoezicht door de Raad van State voor te leggen.

7.16. De ontvankelijkheidsexceptie van RINK is ongegrond.

7.17. Dezelfde conclusie geldt voor het Vlaamse Gewest dat zich ertoe beperkt om het verweer van RINK te onderschrijven.

### *VIII. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak sub I - voorwerp*

#### *A. De “navolgende beslissingen”*

##### *Exceptie*

8.1. De verzoekende partijen vorderen niet enkel de nietigverklaring van de bestreden conformverklaringen (eerste en tweede bestreden beslissing) en de daarop gebaseerde bestreden grondverzettoelatingen (derde en vierde bestreden beslissing) maar ook van alle andere navolgende beslissingen die gebaseerd zijn op de bestreden conformverklaringen. Het zijn beslissingen die gebaseerd zijn op onwettige beslissingen en het is daarom voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer en voor de rechtszekerheid aangewezen om die navolgende beslissingen uit het rechtsverkeer te doen verwijderen.

8.2. De vzw Grondbank antwoordt dat deze andere navolgende beslissingen “actueel onbestaande, toekomstige beslissingen” zijn. “Dergelijke hypothetische beslissingen vormen geen aanvechtbare administratieve rechtshandelingen”.

8.3. RINK voert aan dat deze andere navolgende beslissingen niet identificeerbaar en onbestaande zijn en in geen geval de rechtsorde wijzigen of het wijzigen ervan beletten. Met verwijzing naar arrest nr. 253.523 besluit zij dat de vordering tegen deze beslissingen onontvankelijk is wegens gebrek aan een bestaand voorwerp. Minstens hebben de verzoekende partijen geen belang om de vernietiging ervan te vragen. In de laatste memorie benadrukt zij dat deze navolgende beslissingen “volstrekt hypothetisch en onbestaand zijn” en bijgevolg door de Raad van State niet kunnen worden vernietigd.

8.4. De nv BAM werpt ook op dat deze andere navolgende beslissingen niet identificeerbaar en onbestaande zijn en in geen geval de rechtsorde wijzigen of het wijzigen ervan beletten. Zij besluit dat de vordering tegen deze beslissingen gericht is tegen onbestaande beslissingen en derhalve onontvankelijk is. Deze beslissingen kunnen de verzoekende partijen niet benadelen. Zij stelt nog dat na arrest nr. 253.523 geen navolgende beslissingen meer genomen werden op basis van de bestreden conformverklaringen waarvan de uitvoerbaarheid geschorst werd. In de laatste memorie stelt zij dat arrest nr. 253.523 op dit punt kan worden bevestigd.

8.5. Het Vlaamse Gewest antwoordt dat het het verweer van de verwerende en tussenkommende partijen onderschrijft.

8.6. De verzoekende partijen wederantwoorden dat zij zich gedragen naar de wijsheid van de Raad van State in de mate dat de overige partijen menen dat de navolgende beslissingen onbestaande zijn. In hun laatste memorie verwijzen de verzoekende partijen naar de opmerking in het auditorsverslag dat andere grondverzettoelatingen die door de verzoekende partijen over het hoofd werden gezien en waarvan de wettigheid en uitvoerbaarheid zouden afhangen van de bestreden conformverklaringen, voor onbestaande zouden moeten worden gehouden.

### *Beoordeling*

8.7. Artikel 2, § 1, 3<sup>o</sup>, van het algemeen procedurereglement vereist dat het verzoekschrift het voorwerp van de eis, aanvraag of beroep en een uiteenzetting van de feiten en de middelen bevat. Het verzoekschrift moet één of meerdere bepaalde, op zijn minst identificeerbare handelingen aanduiden. Het volstaat aldus niet om de nietigverklaring te vragen van iedere handeling die zou worden gesteld betreffende een bepaald voorwerp. Hieruit volgt tevens dat een verzoekschrift waarvan het niet mogelijk is het voorwerp te bepalen zoals een verzoekschrift waarin helemaal geen voorwerp wordt aangeduid, onontvankelijk is, wat de Raad van State, desnoods ambtshalve, vaststelt.

8.8. Uit de door de partijen voorgelegde stukken, in het bijzonder het administratief dossier van de vzw Grondbank, blijken geen identificeerbare “navolgende beslissingen” andere dan de derde en de vierde bestreden beslissing, die gebaseerd zijn op de eerste en/of de tweede bestreden beslissing. De verzoekende partijen identificeren geen andere “navolgende beslissingen” die gebaseerd zijn op de eerste en/of tweede bestreden beslissing.

8.9. Het besluit is dat het beroep in zoverre het is gericht tegen niet-

geïdentificeerde “navolgende beslissingen” die gebaseerd zijn op de eerste en/of tweede bestreden beslissing, niet ontvankelijk is.

## *B. De eerste tot en met de vierde bestreden beslissingen*

### *Standpunt van de partijen*

8.10. De verzoekende partijen wijzen er in hun memorie van wederantwoord op dat de vzw Grondbank handelt als een administratieve overheid. Zij betogen verder:

“De bestreden beslissingen hebben indirecte of directe rechtsgevolgen voor de toepassing van de regelgeving inzake bodembescherming. Met de conformverklaring bevestigt de vzw Grondbank, als erkende bodembeheerorganisatie, dat het (geactualiseerde) Technisch Verslag de essentiële gegevens bevat om de grondwerken te kunnen uitvoeren. Zo wordt bijv. nagegaan of aan de voorwaarden voor gebruik van bodemmateriële voor bouwkundig bodemgebruik is voldaan aan de hand van het technisch verslag. Zonder een conformverklaring, kan niet aan grondverzet worden gedaan”.

Onder verwijzing naar de arresten nrs. 252.567 en 253.523 stellen zij dat de bestreden beslissingen kwalificeren als aanvechtbare administratieve rechtshandelingen.

8.11. De verzoekende partijen betogen in hun “schriftelijke opmerkingen” dat de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen “manifest onwettig” zijn wegens schending van “de leer van de intrekking van administratieve rechtshandelingen”, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Zij stellen dat de regelgeving inzake grondverzet niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid tot intrekking van een conformverklaring of grondverzettoelating. De leer van de intrekking van administratieve rechtshandelingen is derhalve van toepassing. Daaraan is niet voldaan omdat de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen niet wijzen op een onregelmatigheid van de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen. Dat is één van de redenen waarom zij de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen aanvechten “met een afzonderlijk annulatieberoep”. Zij besluiten dat hun beroep in de zaak *sub I* “niet zonder voorwerp” is.

8.12. De vzw Grondbank antwoordt dat zij gemeend heeft met de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen “efficiënt te kunnen bijdragen tot de rechtszekerheid en de efficiëntie en duidelijke werking van de instellingen [...] Met deze intrekkingen verdwenen de bestreden conformverklaringen en grondverzettoelatingen dan ook retroactief uit het juridisch en administratief landschap”. Zij stelt dat haar intrekkingbeslissingen “de juridische consequentie” was van de door de nv BAM en RINK meegedeelde onherroepelijke en onvoorwaardelijke afstanden van de voordelen van de bestreden conformverklaringen en grondverzettoelatingen. Zij besluit dat het beroep in de zaak *sub I* “dan ook zonder voorwerp” is.

In de weerlegging van het middel van de verzoekende partijen in de zaak *sub II* benadrukt de vzw Grondbank dat de verzoekende partijen niet “de begunstigen waren” van de conformverklaringen en de grondverzettoelatingen aangezien “deze handelingen [...] rechtstreeks [strekten] ten voordele van” de nv BAM en RINK. Door afstand te doen van het voordeel van deze handelingen hebben laatstgenoemden “impliciet doch stellig, [...] verzaakt aan elke bescherming van de rechten gecreëerd door de overheidshandelingen” en hebben “zij dus ook afstand gedaan van elke rechtsbescherming”.

8.13. RINK antwoordt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het betwisten van de wettigheid van de in de zaak *sub II* bestreden intrekkingbeslissingen omdat zij door deze intrekkingbeslissingen “reeds het boogde resultaat van hun annulatieberoep bekomen hebben, namelijk de verwijdering *ex tunc* van deze [ingetrokken] beslissingen uit de rechtsorde”. Door een gebeurlijke vernietiging van de bestreden intrekkingbeslissingen door de Raad van State worden de verzoekende partijen “in een identieke situatie geplaatst [...] als het geval is met de intrekking van de bestreden beslissingen”. Zij antwoordt bijkomend dat de in de zaak *sub II* bestreden intrekkingbeslissingen wettig zijn. Deze beslissingen “zijn uitsluitend ingegeven door en gesteund op de voorafgaandelijke afstand” door de nv BAM en RINK van het voordeel van de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen waardoor deze



laatste beslissingen “niet langer enig recht (kunnen) verlenen” aan de nv BAM en RINK. Bijgevolg “heeft de [vzw] Grondbank administratieve rechtshandelingen ingetrokken die geen rechten verlenen aan derden”. Zij benadrukt “dat de afstand van het voordeel van de grondverzettoelatingen is voorafgegaan door de afstand vanwege Lantis van de conformverklaringen van de Technische Verslagen waarop de grondverzettoelatingen steunden” waardoor zij “niet anders [kon] dan vaststellen dat de conformverklaringen waarop de grondverzettoelatingen waren gesteund geen rechten meer verleenden” en “de noodzakelijke rechtsgrond van de grondverzettoelatingen [was] weggefallen, minstens niet langer uitvoerbaar. De afstand van het voordeel van de grondverzettoelatingen [...] heeft dus louter een situatie bevestigd of bestendigd die in de praktijk reeds onherroepelijk en definitief was voltrokken”. RINK preciseert bijkomend dat de afstand van de grondverzettoelatingen gebeurde “op uitdrukkelijke instructie” van de nv BAM. Er was dan “ook geen aanleiding of reden om de onregelmatigheid van de ingetrokken beslissingen te motiveren. De ingetrokken beslissingen waren immers regelmatig, maar konden toch worden ingetrokken omwille van het feit dat zij geen rechten aan derden verleenden”. RINK besluit dat het annulatieberoep in de zaak *sub I* “zonder voorwerp [moet] worden verklaard”.

In de weerlegging van het middel van de verzoekende partijen in de zaak *sub II* benadrukt RINK dat “de intrekking door Grondbank niet [is] gesteund op de vaststelling van vermeende onregelmatigheden waarmee de ingetrokken beslissingen behept zouden zijn geweest maar wel door de vaststelling dat zij geen rechten meer (kunnen) verlenen gezien de gedane afstand vanwege de houders en begunstigen van deze beslissingen. Door de voorafgaandelijke onherroepelijke en definitieve afstand vanwege resp. Lantis en nv Stadsbader, verleenden de betreffende conformverklaringen en grondverzettoelatingen inderdaad geen rechten meer, waardoor deze geen rechtverlenende administratieve rechtshandelingen meer betroffen”. De vzw Grondbank heeft aldus “administratieve rechtshandelingen ingetrokken die geen rechten meer verlenen aan derden”.

8.14. De nv BAM antwoordt dat de verzoekende partijen “met de

intrekking reeds [hebben] bekomen wat zij beoogden, nl. dat de bestreden beslissingen uit het rechtsverkeer worden verwijderd” en daarom “geen belang hebben bij het betwisten van die intrekkingbeslissingen”. Indien de Raad van State de in de zaak *sub II* bestreden intrekkingbeslissingen “onwettig zou achten, en daarop een uitspraak ten gronde doet over de bestreden beslissingen, zou dit hoogstens kunnen leiden tot een vernietiging van de bestreden beslissingen. Een vernietiging heeft hetzelfde gevolg als een intrekking: de beslissingen worden geacht nooit te hebben bestaan”. Het voordeel dat de verzoekende partijen nastreven is niet meer verbonden aan het doen verdwijnen uit de rechtsorde van de conformverklaringen en grondverzettoelatingen, maar wél aan het gegrond bevinden van hun middelen en het handhaven van de wettige toepassing van de grondverzetsregeling. In dat geval gaat het belang van de verzoekende partijen op in het belang dat iedere burger heeft bij het handhaven van de wettigheid en het maatschappelijk belang dat de overheid de wetten en regels naleeft. Het nastreven van hun grote gelijk volstaat niet opdat er in hoofde van de verzoekende partijen sprake zou kunnen zijn van een belang bij het betwisten van de intrekkingbeslissingen. Zij antwoordt verder dat er “geen enkele aanwijzing [is] dat de intrekkingbeslissingen manifest onwettig zouden zijn en dus voor onbestaande moeten worden gehouden” en “dat de intrekkingbeslissingen zouden ingegeven zijn door de wens van [de vzw Grondbank] om een annulatie-arrest met hoge precedentswaarde te vermijden” omdat de intrekkingbeslissingen “luidens hun motieven” zijn “ingegeven door de afstand van de conformverklaringen door BAM”. De kritiek dat de intrekkingbeslissingen ten onrechte niet gemotiveerd zouden zijn door verwijzing naar het vermeende onwettig karakter van de bestreden beslissingen, is ongegrond. Een handeling die geen rechten toekent, kan te allen tijde worden ingetrokken ongeacht het regelmatig of onregelmatig karakter ervan. Ingevolge de afstand van de bestreden conformverklaringen door de nv BAM, verlenen de bestreden beslissingen geen rechten meer. Een dergelijke intrekking moet dan ook niet gemotiveerd zijn door het onregelmatig karakter van de bestreden akte. De nv BAM besluit dat de Raad van State in dit geval verplicht is het beroep van de verzoekende partijen in de zaak *sub I* onontvankelijk te verklaren. “Aangezien de bestreden beslissingen werden ingetrokken en niets er op wijst dat de

intrekkingsbeslissingen onwettig zijn, is er aanleiding om het annulatieberoep van de verzoekende partijen tegen de bestreden beslissingen te verwerpen bij gebrek aan voorwerp”.

De nv BAM herneemt dit verweer in de weerlegging van het middel van de verzoekende partijen in de zaak *sub II*.

8.15. Het Vlaamse Gewest antwoordt dat de in de zaak *sub II* bestreden intrekkingsbeslissingen “tot gevolg [hebben] dat de conformverklaringen [...] en de grondverzettoelatingen [...] geacht worden nooit te hebben bestaan” en verzoekt de Raad van State om daarmee bij de beoordeling van het annulatieberoep in de zaak *sub I* rekening te houden.

### *Beoordeling*

8.16. De in artikel 186 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bedoelde uitspraak van de erkende bodembeheerorganisatie over de conformiteit van het technisch verslag met de bepalingen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, is overeenkomstig artikel 188 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 tegenstelbaar aan andere erkende bodembeheerorganisaties die daartegen administratief beroep kunnen instellen bij de OVAM, en laat overeenkomstig artikel 189 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 de uitvoerder van de werken toe de werken te starten mits melding van de startdatum aan een erkende bodembeheerorganisatie. Het feit dat artikel 190, § 1, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bepaalt dat voordat de bodemmaterialen worden verplaatst, de uitvoerder van de werken een grondverzettoelating moet aanvragen bij de erkende bodembeheerorganisatie waaraan de startdatum van de werken is gemeld, doet de Raad van State niet aannemen dat de eerste en de tweede bestreden beslissing louter voorbereidende handelingen zijn die op zich geen enkel nadeel aan de verzoekende partijen toebrengen. De bestreden conformverklaringen zijn in dat geval, als voorbereidende handelingen, onmiddellijk grievende en aanvechtbare voorbeslissingen.



De derde en vierde bestreden beslissing zijn grondverzettoelatingen die gebaseerd zijn op de eerste bestreden beslissing en laten toe dat de uitgegraven bodemmaterialen binnen de werf worden gebruikt als bodem en voor “bouwkundig bodemgebruik”.

8.17. In het ter terechtzitting van 21 september 2023 mondeling gegeven advies waarop de partijen schriftelijk hebben geantwoord, heeft het auditoraat gesteld dat de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen manifest onwettig zijn en om die reden voor onbestaande moeten worden gehouden. Indien zulks wordt aangenomen, heeft het annulatieberoep in de zaak *sub I* nog steeds een voorwerp. De Raad van State dient deze betwisting eerst te beslechten.

De manifeste onwettigheid die het bewijs inhoudt dat die intrekingsbeslissingen in rechte niet bestaan zal in de eerste plaats moeten blijken uit het onderzoek van de rechtsgeldigheid van de intrekingsbeslissingen, maar niets belet dat ook rekening wordt gehouden met de feitelijke omstandigheden waarin die intrekingsbeslissingen tot stand zijn gekomen.

8.18. Gelet op het voorgaande en de standpunten van de vzw Grondbank, RINK en de nv BAM staat het buiten betwisting dat de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen rechten hebben verleend. Voordat de Raad van State bij arrest nr. 253.523 de tenuitvoerlegging van die beslissingen heeft geschorst waren er bovendien door de uitoefening van die rechten reeds grootschalige werken uitgevoerd waarbij grote hoeveelheden verontreinigde bodemmaterialen werden gebruikt. In dat verband verduidelijkte de nv BAM in een nieuwsbericht van 10 oktober 2023 (randnr. 3.18) dat niet alle PFAS-houdende gronden die “reeds definitief [waren] verwerkt binnen het Oosterweelproject” werden afgevoerd. Er werd wel een “extra volume” van 110.000 m<sup>3</sup> afgevoerd. Zij schat dat 36.500 m<sup>3</sup> van die PFAS-houdende gronden definitief werd toegepast in weginfrastructuur en niet werd afgevoerd en dat zij “over het lot van deze kleine fractie toegepaste gronden [...] in overleg [zal] gaan met de bevoegde instanties”. De voor de hand liggende vraag of men afstand kan

doen van rechten die men reeds heeft uitgeoefend, met behoud van wat men daarbij voor zichzelf heeft kunnen realiseren, dient hier niet te worden beantwoord. Zulke afstand kan immers hoe dan ook niet als gevolg hebben dat de rechtshandeling die deze rechten heeft verleend met terugwerkende kracht zou kwalificeren als een rechtshandeling die geen rechten verleent. Het komt de bestuursde trouwens niet toe om de kwalificatie van een eenzijdig door het bevoegde bestuur genomen beslissing, die zijn rechtstoestand wijzigt, eigenhandig te wijzigen tot een bestuurlijke beslissing die zijn rechtstoestand niet wijzigt. Bovendien waren er aan de rechten die de ingetrokken beslissingen verleenden ook voorwaarden verbonden, zowel algemene voorwaarden geldend krachtens de toepasselijke regelgeving, als door de vzw Grondbank in die beslissingen opgelegde bijzondere voorwaarden. Deze voorwaarden kwalificeren voor de erdoor beschermde belangen en belanghebbenden als rechten.

8.19. Als een administratieve rechtshandeling die rechten verleent, wettig of regelmatig is, kan ze niet worden ingetrokken. Er anders over beslissen zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

De vzw Grondbank motiveert de in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen door te verwijzen naar verschillende brieven waarmee de nv BAM en RINK melden onherroepelijk en onvoorwaardelijk afstand te doen van het voordeel van de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen. Zij leidt daaruit af dat vaststaat dat de beslissingen niet langer enig recht kunnen verlenen aan de begunstigten, maar ze meent dat het met het oog op het verzekeren van de rechtszekerheid toch passend is om de beslissingen formeel in te trekken.

Uit die brieven van de nv BAM en RINK kan echter enkel worden opgemaakt dat zij verklaren voortaan geen gebruik meer te zullen maken van de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen, ook niet als deze door de Raad van State niet zouden worden vernietigd. Zij zwijgen evenwel over de handelingen die ter uitvoering van deze beslissingen reeds waren gesteld voordat deze door de Raad van State werden geschorst bij arrest nr. 253.523. Bedoelde afstand kan hoe dan ook enkel gelden voor de toekomst, en zou dus voor de vzw

Grondbank enkel een reden kunnen vormen om de bestreden conformverklaringen op te heffen voor de toekomst, niet om ze *ab initio* in te trekken.

Dat de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen reeds deels werden uitgevoerd, met mogelijk ook andere feitelijke gevolgen dan enkel de vraag waar de bodemmaterialen nu liggen, maakt de intrekking ervan zeer problematisch, en dan wel uitgerekend uit het oogpunt van de rechtszekerheid die de vzw Grondbank met de intrekkingen zegt na te streven.

In de hypothese dat de ingetrokken beslissingen regelmatig waren zijn de intrekkingen onwettig, niet enkel omdat ze het rechtszekerheidsbeginsel schenden, maar ook omdat ze zelf een onwettige toestand tot stand brengen, door aan de reeds gestelde uitvoeringshandelingen retroactief de noodzakelijke rechtsgrond te ontnemen. Die onwettige toestand moet dan weer worden geregulariseerd, ook al zou er zonder de intrekking in deze hypothese geen probleem zijn geweest.

In de hypothese daarentegen dat de ingetrokken beslissingen onregelmatig zijn, blijven door de intrekking alle erop gebaseerde uitvoeringshandelingen net zo goed zonder rechtsgrond in onwettigheid hangen. Een wettige intrekking, die zou hebben vereist dat duidelijk werd gemotiveerd dat de beslissingen onregelmatig waren en waarom, zou hebben aangezet tot herstel dan wel tot regularisatie, als dit mogelijk zou zijn. Bij de onwettige intrekking die hier is gebeurd is dit niet het geval. Wel heeft deze tot gevolg dat de reeds deels uitgevoerde beslissingen zouden worden onttrokken aan het oordeel van de Raad van State waaraan de verzoekende partijen hun grieven hebben voorgelegd.

De ingetrokken beslissingen maken deel uit van de uitvoering van een project - te begrijpen in algemene zin - dat nog niet voltooid is, en voor de uitvoering waarvan nog vele nieuwe beslissingen zullen moeten worden genomen door de vzw Grondbank of door een andere bodembeheerorganisatie. Daarbij zullen de betrokken erkende bodemsaneringsdeskundigen en de

betrokken bodembeheerorganisatie zich moeten buigen over meerdere belangrijke vragen die reeds in de zaak *sub I* door de verzoekende partijen aan de Raad van State werden voorgelegd. De Raad van State heeft het belang ter zake van de verzoekende partijen hiervoor reeds aanvaard.

De decreetgever heeft aan de vzw Grondbank een belangrijke bestuurlijke bevoegdheid toegekend. Eenieder moet erop kunnen vertrouwen dat zij die taken correct vervult. Daar hoort niet bij dat zij enerzijds bij haar verweer blijft dat de bestreden beslissingen wettig en regelmatig waren, wat op zich uiteraard geen probleem is, maar dat ze anderzijds geheel in tegenspraak daarmee die beslissingen intrekt, waardoor ze deze onttrekt aan de controle door de Raad van State waarop de verzoekende partijen volgens grondwettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen recht hebben.

De in de zaak *sub II* bestreden intrekingsbeslissingen zijn aldus onwettig en blijken, gelet op de feitelijke omstandigheden waarin ze zijn tot stand gekomen, er te zijn op gericht te ontkomen aan het geding in de zaak *sub I* dat de verzoekende partijen tegen de vzw Grondbank hebben ingesteld. De onder dergelijke omstandigheden genomen intrekingsbeslissingen zijn zo flagrant onregelmatig en ongepast dat ze voor onbestaande moeten worden gehouden.

## *IX. Onderzoek van het enige middel in de zaak sub I*

### *A. Standpunt van de partijen*

#### *De uiteenzetting van het middel van de verzoekende partijen*

9.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 9, § 3, 19, § 2, en 138 van het Bodemdecreet, de artikelen 7, 164, 168, 172, 173, 175, 176, 180, 186, 187 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het ministerieel besluit van 16 mei 2020 ‘tot vaststelling van de standaardprocedure voor het technisch verslag in de regeling over het gebruik van bodemmateriële’, artikel 23 van de Grondwet, de artikelen 2 en 8 van het



Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de beginselen vervat in artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

### *Eerste middelonderdeel*

9.2. Zij voeren de schending aan van “art. 138, § 2 Bodemdecreet, art. 7 en 180, 186, 187 Vlarebo 2008, het Ministerieel besluit tot vaststelling van de standaardprocedure voor het technisch verslag in de regeling van het gebruik van bodemmateriaal, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald, het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Doordat, ingeval van niet-genormeerde parameters de erkende bodemsaneringsdeskundige een toetsingskader moet opstellen dat veilig is en gebaseerd op wetenschappelijke (humaan- én ecotoxicologische) studies. Terwijl, *in casu*, de normen volgens verschillende werkwijzen en op basis van verschillende parameters zijn vastgesteld, zonder voldoende wetenschappelijke onderbouwing en zonder voldoende gebiedsspecifiek te zijn. Zodat, sprake is van een schending van voormelde bepalingen”.

Ze stellen dat “de toetsingswaarden 14,4, 47 en 1000 µg/kg ds, die het specifieke gebruik van PFAS-houdende gronden binnen de kadastrale werkzones bepalen, manifest onwettig zijn”.

9.3. Over de toetsingswaarde 14,4 µg/kg ds schrijven ze:

“In het advies van de Commissie Grondverzet wordt de oorsprong van deze waarde omschreven als volgt (stuk 13):

‘De commissie stelt vast dat de erkend bodemsaneringsdeskundige in de technische verslagen een waarde van 14,4 µg/kg ds PFOS voorstelt als extra zoneringscriterium. Deze waarde wordt afgeleid van de ontwerp

bodemsaneringsnorm (BSN) type III (wonen). De keuze kan gerelateerd worden aan het feit dat de BSN type III ook gehanteerd wordt als bovengrens om bodemmaterialen te hergebruiken buiten de kadastrale werkzone, mits studie ontvangende grond.’

De waarde van 14,4 µg/kg ds som PFAS wordt door de Commissie Grondverzet beoordeeld als een aanvaardbare waarde voor ongehinderd recreatief gebruik van de bodem. Ze wordt berekend door 80% te nemen van de door OVAM ontworpen bodemsaneringsnorm type III, zijnde 18 µg/kg ds (stuk 32)’.

De VITO-studie waarop die ontworpen bodemsaneringsnorm is gebaseerd gaat volgens de verzoekende partijen uit van een achterhaalde en veel te lage humaan toxicologische grenswaarde. Daar komt bij dat er volgens de technische verslagen ook in zones met bestemmingstype I en II bodem wordt aangetroffen die tot 14,4 µg/kg ds som PFAS is verontreinigd. Ze noemen het kennelijk onzorgvuldig om een toetsingswaarde te hanteren die niet gebaseerd is op de meest recente gezondheidkundige grenswaarde, en die niet deze is van de meest kwetsbare gebieden in de kadastrale werkzone, terwijl voor partijen met concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of PFAS groter dan 8 µg/kg ds gebruik buiten de KWZ niet meer mogelijk wordt geacht door voortschrijdende inzichten.

9.4. De eerder gehanteerde toetsingswaarde 70 µg/kg ds werd in de thans bestreden technische verslagen, op advies van de expertencommissie, vervangen door de waarde 47 µg/kg ds. Er werd een S-risk analyse toegepast op de hypothese van een zeer beperkt recreatief gebruik (bestemmingstype IV). Uitgaande van een bijkomende inname door blootstelling van een dosis gelijk aan de TWI EFSA-4 komt men tot een risicogrenswaarde voor recreatie van 470 µg/kg ds, zowel voor PFOS als PFOA. De commissie stelt echter meteen:

“In deze specifieke situatie moet er rekening mee gehouden worden dat de bewoners al sterk blootgesteld zijn en hoge PFAS-waarden in hun bloed vertonen. De commissie beveelt dan ook aan om het bijkomende risico maximaal te beperken. Vanuit die overweging, wordt aanbevolen dat de extra dosis via deze route maximaal 10% van de TWI mag bedragen. Vanuit die overweging stelt de commissie voor om het tweede zoneringscriterium aan te passen naar 47 µg/kg ds som PFAS. Verontreinigde bodemmaterialen met concentratie boven deze waarde moeten opgeslagen worden in tijdelijke opslagplaatsen met boven- en

onderafdek (zie hoger)”.

De verzoekende partijen noemen dit een weinig onderbouwde keuze:

“Het is onduidelijk waarom 10% wordt toegepast of waarom enkel rekening wordt gehouden met directe blootstelling, terwijl wordt onderkend dat in deze specifieke situatie er rekening mee moet gehouden worden dat de bewoners al sterk blootgesteld zijn en hoge PFAS-waarden in hun bloed vertonen, grotendeels als gevolg van indirecte blootstelling via onder andere consumptie van kippeneieren”.

De commissie beoordeelt enkel de blootstellingsroutes “ingestie en inhalatie” en “ingestie via hand-mond contact”. Dit zijn volgens de verzoekende partijen “directe humaan toxicologische effecten”, voorbijgaand aan “de indirecte, die minstens even belangrijk zijn bij bio-accumulatieve stoffen (i.e. opname van PFAS via de voedselketen)”. Bovendien “ontbreken ecotoxicologische overwegingen die de aantasting van een ecosysteemfunctie, direct of indirect dienen te bevatten. Zo moet worden gekeken naar doorvergiftiging en verdere verspreiding van PFAS. Een ernstige ecologische risicofactor *in casu* bestaat uit de uitloging richting Blokkersdijk en de Schelde, waar nu reeds sprake is van een ernstige overschrijding van de Europese biotacnorm voor PFOS. Voor PFOS houdende stoffen geldt over het algemeen dat het vanuit de kerneigenschappen (bio-accumulatief en persistent) vrijwel altijd de indirecte, ecotoxicologische risico’s zijn die de doorslag geven. Het is dan ook van uiterst belang om deze goed in overweging te nemen bij de bepaling van bodemnormen voor PFAS om te komen tot een gebiedsspecifiek normkader voor de PFAS-problematiek t.h.v. het Oosterweeltracé te Antwerpen-Linkeroever. Dit maakt dat ook de effecten van bijvoorbeeld uitloging op omliggende gebieden moeten in overweging worden genomen, bovenop overwegingen die voortkomen uit het bestemmingstype van de gronden waarvoor een bodemnorm moet bepaald worden. Het gaat hier immers om zeer mobiele toxische stoffen. Eenvoudig gesteld past het natuurlijk niet indien er vanuit zwaar vervuilde, maar als ‘industriële’ bestemde gronden toxische stoffen zouden uitloggen naar omliggende natuur-, landbouw- en woongebieden. De zorgvuldigheid gebiedt dan minstens

bufferzones te voorzien. *In casu* blijkt dat bij vaststelling van de 47 µg/kg ds toetsingswaarde, helemaal geen rekening is gehouden met de ecotoxicologische risico's. In het verslag van de Commissie Grondverzet staat letterlijk het volgende (stuk 13): 'De eventueel nadelige effecten op organismen in het leefmilieu (ecotox) worden meegenomen in het kader van de sanering door 3M (BBO en BSP) en maken geen deel uit van dit advies.' [...] De werfzone LO en RO zijn deels gelegen in VEN-gebied, respectievelijk 'De Blokkersdijk' en het VEN-gebied 'Slikken en schorren langsheen de Schelde', en deels in het habitatrichtlijngebied 'Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent'. De werfzone LO is op ongeveer 45 meter van het VEN-gebied 'Slikken en schorren langsheen de Schelde' en nabij het vogelrichtlijngebied 'De Kuifeend en Blokkersdijk' gelegen".

Ze wijzen op kaarten die zijn opgenomen in de bijlagen bij het technisch verslag "Infrastructuurwerken Linkeroever".

9.5. Wat betreft de waarde 1000 µg/kg ds PFAS als bovengrens voor het gebruik van bodemmaterialen stellen de verzoekende partijen dat niet duidelijk is waarop die gebaseerd is. In het verslag van de Commissie Grondverzet is daarover enkel terug te vinden dat deze steunt op wat is overeengekomen in de dading tussen 3M en de nv BAM/Lantis.

9.6. Ze stellen tot slot dan dat de drie besproken toetsingswaarden "zeer uiteenlopende bronnen hebben, waarbij noch dezelfde methodiek, noch dezelfde parameters worden weerhouden. In het ene geval wordt een EFSA-norm van 2020 gebruikt (47 µg/kg ds), in het andere een verouderde US-EPA norm van 2016 (14,4 µg/kg ds). In het ene geval wordt uitgegaan van bestemmingstype wonen (III) (14,4 µg/kg ds) in het andere van recreatie (IV) (47 µg/kg ds). In het ene geval worden bepaalde ecotoxicologische risico's bekeken (14,4 µg/kg ds), in het andere geval helemaal niet (47 µg/kg ds). Het is bovendien onduidelijk wat de onderbouwing is van de norm van 1000 µg/kg ds. Het toetsingskader werd manifest niet op zorgvuldige wijze vastgelegd". Dit bevestigt hun vermoeden dat deze normen werden opgesteld "vanuit het oogpunt van de 'haalbaarheid' voor

bouwheer Lantis en pas in tweede instantie overwegingen betreffende de veiligheid van de gekozen normen en de milieuhygiënische aanpak”. Ook de aan de Commissie Grondverzet voorgelegde vragen laten zulks vermoeden. Deze dienen niet om “op onafhankelijke wijze een toetsingskader voor te stellen dat milieu- en gezondheidsschade maximaal beperkt, maar om een reeds op voorhand vastgelegd kader en werkwijze (nogmaals) goed te keuren”. Deze normen bepalen de milieuhygiënische code die wordt toegekend aan de grote volumes verontreinigde PFAS gronden op het Oosterweelterrein en dus wat er met de bodemmaterialen mogelijk is, “waaronder met name het mogelijke gebruik binnen of buiten de kadastrale werkzone met een grote invloed op onder andere de kostprijs, maar ook de timing van de werken”.

### *Tweede middelonderdeel*

9.7. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 23 van de Grondwet, de artikelen 2 en 8 EVRM, de artikelen 164, 168, 172, 173, 175, 176, 180 en 186 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het *standstill*-beginsel zoals vervat in artikel 1.2.1, §2 van het DABM en artikel 191 van het VWEU, het redelijkheids- en voorzorgsbeginsel.

9.8. Ze zetten uiteen dat het “*standstill*-beginsel” te beperkt werd opgevat. Ze stellen daarom onder meer:

“Een redenering dat enkel de vervuiling die reeds bestaat wordt verplaatst en zodoende geen bijkomende risico’s ontstaan, gaat niet op in een situatie zoals de huidige, een heel bijzonder dossier met ‘*forever chemicals*’ ofte ‘eeuwigdurende chemicaliën’ die zeer mobiele toxische stoffen zijn waarbij alle nodige voorzorgen moeten worden genomen en het huidig regelgevend kader bovendien nog kan verstrengen op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten.

[...] Er kan dus niet worden volstaan met enkel te kijken naar risico’s binnen de contouren van de kadastrale werkzone zelf. Er moet ook worden gekeken naar grondwaterverontreiniging buiten de kadastrale werkzone en naar de (directe en indirecte) risico’s voor mens en milieu in de omgeving van de kadastrale werkzone”.

9.9. Meer concreet stellen ze dat er “hoe dan ook” sprake is van een “verdere PFAS-aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de kadastrale werkzone”. Dit blijkt uit het verslag van de Commissie Grondverzet van 22 februari 2022, waarin wordt geschreven:

“Anderzijds wordt vastgesteld dat het gebruik van bodemmaterialen met concentraties som PFAS 3 - 47 µg/kg ds nog steeds aanleiding geeft tot uitloging naar het grondwater. Deze uitloging als gevolg van de aanwezige historische verontreiniging zorgt voor een verdere PFAS aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de zone. De aanpak van de grondwaterverontreiniging zal verder uitgewerkt moeten worden in het op te stellen bodemsaneringsplan van 3M.

De sanering van het grondwater is een belangrijk aandachtspunt voor de hele werfzone, die deel zal moeten uitmaken van het saneringsplan van 3M. Bij die sanering zal ervoor gezorgd moeten worden dat de aanwezige verontreiniging in het grondwater zich niet verder kan verspreiden en dat de verontreiniging van oppervlaktewater maximaal wordt beperkt. De aanpak die hiervoor ontwikkeld moet worden, richt zich op de hoge verontreinigingswaarden die momenteel vastgesteld worden. Een eventuele bijdrage door uitloging van de bouwwerken kan (en zal) meegenomen worden in de algemene saneringsaanpak en zal dus pas na verdere sanering niet tot een (bijkomend) verspreidingsrisico leiden”.

Dat saneringsplan is er nog niet. Er is recent wel in opdracht van 3M een eerste gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek uitgevoerd, maar enkel voor de directe omgeving van 3M, zonder rekening te houden met de ecotoxicologische effecten, en zonder de verontreiniging van het grondwater in kaart te brengen.

9.10. Ze verwijzen naar een verslag van een vergadering op 20 april 2017 waaruit zou blijken dat de sanering van de grondwaterverontreiniging pas zal kunnen aanvangen nadat de Oosterweelwerken zullen zijn uitgevoerd, zodat er in deze zwaar verontreinigde omgeving nog jarenlang verspreiding van de verontreiniging zal plaatsvinden. Ze wijzen er op dat er volgens de code van goede praktijk “Afbakening van een kadastrale werkzone” ook rekening moet worden gehouden met de bestemmingstypes van de betreffende gronden. Er wordt in de conformverklaarde technische verslagen onvoldoende rekening gehouden met de voorwaarden die de Commissie Grondverzet noodzakelijk oordeelde, met name wat betreft het afdekken van de gebruikte bodemmaterialen,

zowel de bovenafdek als de onderafdek met grondwatermonitoring, alsook met de risico's bij de graafwerken in diepere nog niet verontreinigde grondlagen voor het bouwen van de Scheldetunnel:

“Het toetsingskader is niet veilig en sluit geen bijkomende risico's en verontreiniging van het grondwater uit. Er wordt voor een oplossing gekeken naar 3M, zonder dat hieromtrent enige garantie voorligt. Er is zelfs nog geen zicht op de gehele verontreiniging noch op de aanwezigheid van eventuele afvalhopen. Meer in het algemeen ontbreken de nodige voorwaarden om aan alle aanbevelingen van de Commissie Grondverzet te voldoen (i.e. afdek en monitoring). Er kan dan ook onmogelijk voldaan zijn aan de voorwaarden van art. 164, 168, 172, 180 en 186 VLAREBO 2008. Zodoende handelt de verwerende partij eveneens kennelijk in strijd met het redelijkheids- en voorzorgsbeginsel. Immers, gelet op de buitengewone context van dit dossier zou van een redelijke en voorzichtige overheid kunnen worden verwacht dat zij bij validering van de technische verslagen, alles in het werk stelt om na te gaan of de situatie veilig is en zo niet, alle voorwaarden op te leggen die nodig zijn om haar dat comfort te geven”.

### *Derde middelonderdeel*

9.11. In hun derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen de schending aan van “het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel evenals het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel van bestrijding bij de bron, zoals vervat in art. 1.2.1, § 2, DABM en art. 191 VWEU-verdrag, artikel 180 en 186 VLAREBO 2008, evenals schending van art. 9, par. 3 en 19, par. 2 van het Bodemdecreet. Doordat, de onuitgegraven en uitgegraven gronden binnen de kadastrale werkzone zwaar vervuild zijn met PFAS en er mogelijks af te voeren afvalhopen liggen. Terwijl, *in casu* eerst wordt voortgedaan met de graafwerken en het grondverzet en een sanering en verwerking van afval zodanig wordt uitgesteld dat de verontreiniging verder uitdijt en verdere schade aan mens en milieu veroorzaakt, terwijl de redelijkheid en zorgvuldigheid gebiedt in dergelijk geval minstens gelijktijdig met de grondverzetwerken reeds aan sanering en afvalverwijdering te doen. Minstens dienen in de conformverklaringen hiertoe de nodige voorwaarden en garanties te worden opgenomen”.

9.12. Ze lichten de geschonden genoemde beginselen van behoorlijk bestuur toe, waarbij ze er onder meer op wijzen dat het preventiebeginsel gericht

is “op het voorkomen van milieuschade wanneer het al zeker is dat er schade zal optreden (i.e. voor fracties boven 14,4 µg/kg ds door onder meer uitloging, voor fracties boven 47 µg/kg ds wegens geen onderafdek en geen drielagige bovenafdek, noch monitoring)” en dat het voorzorgsbeginsel een rol speelt in het kader van risicoanalyse en risicobeheer, waarbij de gedachte centraal staat “dat niet afgewacht moet worden met het nemen van milieubeschermdende maatregelen tot er bewijs is voor schade aan het milieu. Er kan dus geen beroep worden gedaan op het feit dat er nog geen wetenschappelijke zekerheid is dat er schade zal optreden. Juist een vooruitziende blik en oog voor potentieel risico op schade aan het milieu in de besluitvorming vormen de kern van het treffen van maatregelen op grond van dit beginsel. *In casu* is dit beginsel van belang gelet op de voortschrijdende wetenschappelijke inzichten over PFAS. PFOS omvatten lange koolstofketens. Het is vooralsnog nog niet geweten wat de precieze gezondheidseffecten zijn van PFAS met kleinere ketens. Ook kunnen de normen nog verstrengen voor de fractie 3-14,4-47 µg/kg ds”.

Ze wijzen op de door de OVAM “voorgestelde bodemsaneringsnormen voor PFOS in het vaste deel van de aarde [...]:

- Bestemmingstype I/II: 3,8 µg/kg ds;
- Bestemmingstype III: 18 µg/kg ds;
- Bestemmingstype IV: 110 µg/kg ds;
- Bestemmingstype V: 1949 µg/kg ds”

en de voorgestelde bodemsaneringsnorm van 120 ng/l voor het grondwater:

“[...] Zoals hierboven reeds vermeld, zijn in de kadastrale werkzone verschillende bestemmingstypes aanwezig (bestemmingstype I/II/IV) waar PFAS-houdende gronden voorkomen met concentraties die de bodemsaneringsnormen overschrijden.

[...] Het Bodemdecreet is integraal van toepassing op onuitgegraven bodem. Indien op onuitgegraven bodem een ernstige historische verontreiniging voorkomt, wordt overgegaan tot bodemsanering (art. 19, par. 2 Bodemdecreet). Bij nieuwe verontreiniging is art. 9, par. 3 Bodemdecreet van toepassing.

[...] Op uitgegraven bodem, is de grondverzetregeling van toepassing, maar de vervuilde uitgegraven gronden die niet duurzaam en nuttig kunnen worden toegepast, zullen vroeg of laat moeten worden gesaneerd, dan wel, als afval moeten worden verwijderd. Immers, ook na de werken zullen bestemmingstypes I en II aanwezig blijven, onder meer rond Blokkersdijk



en zullen mensen de fiets- en wandelpaden gebruiken.

[...]

[...] In het Expertenverslag van februari 2022 staat het volgende (stuk 13):

‘De wetenschappelijke onderbouwing van het zoneringscriterium 70 µg/kg ds som PFAS werd recent in vraag gesteld. Via nieuwe scenarioberekening op basis van het reële gebruik van de heraangelegde zone (worst case benadering, blootstelling van kinderen), stelt de commissie voor om het criterium gebiedsspecifiek te herzien naar 47 µg/kg ds. Boven dit criterium worden ontgraven gronden samengebracht in tijdelijke opslag, voorzien van boven- en onderafdek en grondwatermonitoring. De praktijk om de meest verontreinigde uitgegraven gronden in te kapselen, zorgt voor een belangrijke reductie van de aanwezige vuilvracht die ter beschikking is voor uitloging of verspreiding.’ [...]

[...] De Commissie Grondverzet herhaalt hierbij dat deze bodemmaterialen bij voorkeur worden verzameld in één bouwwerk op de terreinen van 3M en voorzien van boven- en onderafdek, inclusief monitoring grondwater. Dat scenario is evenwel niet mogelijk met de huidige technische verslagen.

[...] Het Addendum (Technisch) bij het Advies Commissie Grondverzet aan de minister van Mobiliteit en Openbare Werken dd. 22/02/2022 verduidelijkt het volgende (stuk 14):

‘De term ‘tijdelijke opslag’ heeft enkel betrekking op de aanwending van het bodemmateriaal >47 µg/kg ds in een berm met boven- en onderafdek, in afwachting van verdere verwerking’ [...]

[...] Het lijkt er dus niet op dat de Expertencommissie een duurzaam hergebruik van deze gronden mogelijk acht.

Deze grond zou vanuit milieuhygiënisch standpunt, gelet op de risico's op verspreiding en bijkomende verontreiniging dus zo snel mogelijk moeten worden gereinigd, dan wel afgevoerd als afval. De tijdelijke opslag bevat immers geen milieubaten, wel integendeel, het vormt een risico voor mens en leefmilieu, temeer geen onderafdek en monitoring is opgelegd als voorwaarde in de conformverklaringen.

[...]

[...] De keuze om conformverklaringen af te leveren voor grondverzetswerken zonder dat enige garantie (via bijkomende voorwaarden cf. art. 180 en 186 VLAREBO) wordt geboden op een spoedige behandeling van de zwaar vervuilde gronden (via reiniging, sanering, afvalverwijdering etc.) komt er, in de specifieke context van de zeer zware en omvangrijke vervuiling rond 3M, de facto op neer dat wetens en willens verdere verspreiding van de verontreiniging wordt toegelaten.

[...] Het komt ons voor dat een redelijke en zorgvuldig handelende overheid zich er eerst van vergewist dat er een (globaal) sanerings-/afvalverwijderingsplan voorligt alvorens toelating te geven voor een grondverzet van dergelijke omvang, dan wel dat zij zelf de nodige bijkomende voorwaarden opneemt in haar conformverklaringen om ervoor te zorgen dat er spoedig een veilige oplossing komt voor de zwaar vervuilde gronden die (bijkomende) verontreiniging veroorzaken.

Dit maakt onmiskenbaar een manifeste schending uit van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

[...] Voorts zijn de thans door OVAM vastgestelde bodemsaneringsnormen ook tijdelijk in die zin dat de kennis over PFAS nog volop in evolutie is

(stuk 32, p. 5). Het is derhalve waarschijnlijk dat de normen nog zullen worden verstrengd.

Ook in dat opzicht is het ontoelaatbaar dat nog niet wordt gesaneerd of afval verwijderd en de verontreiniging wordt gedoogd. Dit maakt bijkomend een schending uit van het preventiebeginsel, voorzorgsbeginsel en het beginsel dat vervuiling aan de bron moet worden aangepakt”.

*Het verweer van de vzw Grondbank*

9.13. De vzw Grondbank antwoordt dat het eerste middelonderdeel niet ontvankelijk is, omdat het in de uiteenzetting “gissen [blijft] naar de specifieke schending van welbepaalde voorschriften van het VLAREBO, de code van goede praktijk of de standaardprocedure”.

9.14. Wat de grond van het eerste middelonderdeel betreft antwoordt ze dat in het verzoekschrift “kennelijk [...] geen enkele waarde [wordt] gehecht aan de materieel-inhoudelijke onderbouwing van de technische verslagen van de erkende bodemsaneringsdeskundigen inzake het gehanteerde toetsingskader, noch aan hun beoordeling door de Commissie Grondverzet”, waarna ze uitvoerig uit het commissieverslag citeert. Ze meent dat het net de kritiek van de verzoekende partijen is “die elke onderbouwde wetenschappelijke basis ontbeert: van een wetenschappelijk-deskundig verslag ter staving van hun stellingen is [...] geen sprake”. Ze verwijst verder naar de stellingname van haar operationeel team, onder randnummer 17 (eigenlijk 18) van haar memorie van antwoord, waaruit onder meer wordt geciteerd:

“Gehanteerde Toetsingsnormen/zoneringscriteria binnen het kader van het standstillprincipe van de grondverzetsregeling

Subzones - zoneringscriteria

Voor de afbakening van de kadastrale werkzones (resp. KWZ 101 en 102) hanteert de erkende bodemsaneringsdeskundige zoneringscriteria conform de basisprincipes van de Code van Goede Praktijk voor het afbakenen van de kadastrale werkzone. We verwijzen hierbij onder meer naar de tabel onder 2.2.1.2. van de Code van Goede Praktijk voor het afbakenen van de kadastrale werkzone. Zie stuk 61 van het dossier:

[...]

Deze tabel geeft aan dat het standstillprincipe binnen het kader van de grondverzetsregeling gebaseerd is op concentratievorken, o.a. ook voor concentraties boven de 80% van de bodemsaneringsnormen.

Deze concentratievorken van de CvGP worden vertaald in de volgende 4 verschillende subzones binnen de respectievelijke kadastrale werkzones 101 (Linkeroever) en 102 (Scheldetunnel) - aangeduid met !, !!, !!! en !!!!.

Subzones met code '!':

- Partijen met code 020! bevatten concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of som PFAS groter dan 8 µg/kg ds.
- Concentraties som PFAS zijn kleiner dan of gelijk aan 14,4 µg/kg ds.

Subzones met code '!!!'

- Partijen met code 020!!! bevatten concentraties som PFAS groter dan 14,4 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan gemiddeld 47 µg/kg ds.

Subzones met code '!!!!'

- Partijen met code 020!!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan gemiddeld 47 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan 1000 µg/kg ds.

Subzones met code '!!!!'

- Partijen met code 090!!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan 1000 µg/kg ds”.

9.15. “Hoe dan ook” beschouwt ze dat de kritiek van de verzoekende partijen “in wezen van technisch-wetenschappelijke, materieel-inhoudelijke aard” is, en dergelijke kritiek “overschrijdt kennelijk de marginale toetsingsbevoegdheid van uw Raad op de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden van het bestuur. Dit geldt te dezen des te meer nu er terzake sprake is van de uitoefening van de legaliteitscontrole op handelingen van een erkende bodembeheerorganisatie wiens rol decretaal beperkt is tot een formeel-procedurele dimensie, geen materieel-inhoudelijke ([...] met verwijzing naar artikel 139, §1 van het Bodemdecreet)”.

9.16. De vzw Grondbank citeert de motieven van arrest 253.523 dat het tweede middelonderdeel ernstig verklaart en stelt vervolgens dat het haar aangewezen lijkt dat het auditoraat of de Raad van State “minstens de voorzitter” van de Commissie Grondverzet zou uitnodigen, om te kunnen bepalen “of er feitelijk (i.e. technisch-wetenschappelijk) effectief sprake kan zijn van ‘bijkomende’ grondwaterverontreiniging met het vooropgezette gebruik van de kwestieuze bodemmaterialen”.

9.17. Wat het juridische betreft stelt ze dat “het begrip ‘bijkomend’” het “fundament” is “van het zogenaamd ‘*standstill*-beginsel”, waarbij ze benadrukt dat “inzake het gebruik van bodemmaterialen - gemeenzaam bekend als ‘het grondverzet’ - met het ‘*standstill*-beginsel’ [wordt] beoogd dat met gebruik van de uitgegraven verontreinigde bodem, de mogelijke impact van de

erin aanwezige bodemverontreiniging op mens en milieu niet toeneemt, ten opzichte van de situatie zonder het grondverzet”.

Uit de tabel in de code van goede praktijk “Afbakenen kadastrale werkzone” leidt ze af:

- “- voor genormeerde parameters (aan bodemverontreinigende stoffen) is het gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone toegelaten, ook als 80% van de toepasselijke bodemsaneringsnorm overschreden is. Er wordt geen bovengrens opgelegd, dus ook bij een overschrijding van de bodemsaneringsnorm blijft gebruik mogelijk (*nota bene*: er is daarin geen sprake van een voorafgaande bodemsanering);
- ook als er sprake is van een ‘duidelijke aanwijzing van ernstige bodemverontreiniging’ (kortweg ‘DAEB’), blijft gebruik van bodemmaterialen binnen de KWZ nog steeds mogelijk (*nota bene*: er is daarin geen sprake van een voorafgaande bodemsanering);
- dit gebruik moet beperkt worden tot de zone waar de overschrijding van 80% van de bodemsaneringsnorm en eventueel de DAEB voorkomt.

De voorwaarden van artikel 164 van het VLAREBO worden er aldus ingevuld dat de reeds bestaande bodemverontreiniging na het gebruik van de bodemmaterialen niet verergerd mag zijn.

Daarmee onderscheidt het luik met betrekking tot het gebruik van bodemmaterialen van het Bodemdecreet zich van zijn luik met betrekking tot de sanering van verontreinigde bodems:

- Het eerste dient milieukwalitatief neutraal te zijn (er wordt geen verergering van de bodemverontreinigingssituatie veroorzaakt);
- Het tweede dient milieukwalitatief positief te zijn (de sanering van de bodem heeft een verbetering van de bodemgesteldheid tot doel en gevolg”).

9.18. Wat betreft het derde middelonderdeel antwoordt de vzw Grondbank dat zij niet bevoegd is om voorwaarden op te leggen in de plaats van de overheden die nog een omgevingsvergunning zullen moeten verlenen of een bodemsaneringsproject zullen moeten conform verklaren opdat de bodemmaterialen daadwerkelijk zullen kunnen worden gebruikt.

#### *De tussenkomst van RINK*

9.19. RINK antwoordt wat betreft het eerste middelonderdeel dat “het zoneringskader” vastgesteld is conform het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 en “gevalideerd is door de bevoegde overheden en specialisten”:

“[...] Om te beginnen is het hierbij van belang om op te merken dat het uitgangspunt van de verzoekende partijen foutief is. Het betoog van de verzoekende partijen is gesteund op de premisse dat de 14,4, 47 en

1000 µg/kg/ds toetsingswaarden zouden betreffen, die niet wetenschappelijk onderbouwd zouden zijn. Daarbij verliezen de verzoekende partijen evenwel uit het oog dat dit geen ‘toetsingswaarden’, maar wel zoneringscriteria betreffen. Binnen de kadastrale werkzone geldt het standstill-beginsel. Dit impliceert dat er in feite, anders dan dit buiten de kadastrale werkzone het geval is, geen toetsingswaarden door de eBSD moeten worden vastgesteld. Het werken met zoneringscriteria vloeit voort uit het eerste Advies van de Expertcommissie Vrancken, en kadert binnen het engagement om meer te doen dan wat op grond van het standstill-beginsel strikt genomen vereist is.

Het gaat hier dus niet om ‘toetsingsnormen’ of ‘toetsingswaarden’, doch om zoneringscriteria die louter zorgen voor de verankering van de gehanteerde sub-zonering. De kritiek van de verzoekende partijen, met verwijzing naar allerlei documenten van OVAM, is om die reden niet pertinent.

[...] Tussenkomen de partijen benadrukken dat de gehanteerde zoneringscriteria:

- (1) Vastgesteld zijn door erkende bodemsaneringsdeskundigen;
- (2) Gevalideerd en conform verklaard zijn door de erkende bodembeheerorganisatie Grondbank;
- (3) Tevens gevalideerd zijn door de Expertcommissie.

[...] Het komt niet toe aan Uw Raad om zich in de plaats te stellen van deze bevoegde overheden en specialisten ter zake en eigen zoneringscriteria naar voor te schuiven. Tussenkomen de partijen verzoeken Uw Raad dan ook om uitermate voorzichtig en terughoudend te zijn om in deze technische en complexe materie zijn beoordeling in de plaats te stellen van deze van de bevoegde overheden en specialisten.

[...] Alleen al omwille van bovenstaande dient het eerste middelenonderdeel te worden verworpen, als onontvankelijk, minstens als niet ernstig en ongegrond.

[...] Louter in ondergeschikte orde zullen de tussenkomen de partijen hieronder de verschillende kritieken van de verzoekende partijen weerleggen”.

9.20. Bij het in ondergeschikte orde beantwoorden van door de verzoekende partijen aangevoerde punten van kritiek benadrukt RINK onder meer “nogmaals dat de bodemsaneringsnormen louter van tel zijn in de bodemsanering en volledig losstaan van de voorwaarden voor hergebruik binnen de kadastrale werkzone (laat staan de onderbouwing van zoneringscriteria). In dat opzicht zijn de toetsingswaarden dan ook geenszins pertinent in het kader van het grondverzet waar het alleen van tel is om te weten of het beoogde grondverzet dat kadert binnen de kadastrale werkzone het *standstill*-beginsel respecteert. Niettemin werden de zoneringscriteria dus wel degelijk vastgesteld op basis van de door OVAM voorgestelde, strengere ecotoxicologische toetsingswaarde voor

PFOS”.

9.21. Om de kritiek van de verzoekende partijen te weerleggen stelt RINK onder meer:

“[...] Daarnaast bekritisieren verzoekende partijen de keuze om de grenswaarde van 14,4 µg/kg ds vast te stellen op basis van de door OVAM voorgestelde toetsingswaarde voor het bestemmingstype III (wonen), terwijl er ook grondverzet zou plaatsvinden in de bestemmingstypes I (natuur) en II (landbouw) waarvoor OVAM strengere toetsingswaarden vooropstelt.

De redenering van verzoekers kan niet worden gevolgd.

Er moet namelijk worden vastgesteld dat het grondverzet plaatsvindt in de afgebakende KWZ en dit binnen het gebied voor wegeninfrastructuur afgebakend op het GRUP Oosterweel.

Grondverzet voor bestemmingstype V is van toepassing in zulk geval. Dit bestemmingstype geldt bv. ook in transportgebieden of ermee vergelijkbare gebieden aangewezen in een RUP, welke hypothese hier zonder meer aan de orde is. Dit wordt ook bevestigd door AROHM. Conform artikel 2.2.6 VCRO is bv. ‘lijninfrastructuur’ daarenboven ruim te interpreteren als weginfrastructuur en de aanhorigheden ervan.

Zodoende is in principe steeds de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype V van toepassing, ook al doorsnijdt het gebied voor weginfrastructuur andere bestemmingsgebieden. Door uit te gaan van bestemmingstype III (wonen) wordt aldus een veel strengere grenswaarde als zoneringscriterium gehanteerd dan eigenlijk strikt genomen vereist is, ingegeven vanuit een voorzichtige aanpak.

[...]

[...] Verzoekers voeren aan dat de contour voor PFAS-gronden tussen 47 en 1.000 µg/kg ds te ruim bemeten zou zijn. Zij verwijzen dienaangaande naar het verslag aan de Vlaamse Regering bij Vlarebo en de Nederlandse Kamerbrief aanpassing PFAS-beleid 2020.

[...] De redenering van verzoekers houdt geen steek. Het punt is dat PFAS-gronden met concentraties > 47 µg/kg ds sowieso als zwaar verontreinigd beschouwd worden en om die reden sowieso afgezonderd worden (indien kleiner of gelijk aan 1.000 µg/kg ds: opslag binnen een subzone van de kadastrale werkzone met een gelijke mate van verontreiniging met boven- en onderafdek / indien meer dan 1.000 µg/kg ds: afvoer naar een erkende verwerker). Het heeft gewoon geen zin om in dergelijke PFAS-concentraties nog veel verder onderscheid te maken: zij zijn allen zwaar verontreinigd, maken aldus gelijkaardige concentraties uit en worden om die reden afgezonderd. Verdere zoneringen binnen deze vork hebben geen toegevoegde waarde meer. Zoals hoger uiteengezet, is de grenswaarde van 1.000 µg/kg ds voor de afvoer naar een erkende verwerker wel degelijk onderbouwd.

[...]

[...] Artikel 158, 5° Vlarebo definieert een kadastrale werkzone als volgt

[...]:

‘kadastrale werkzone: de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Het betreft kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden;’

Artikel 163 Vlarebo bepaalt als volgt voor wat betreft de afbakening van de kadastrale werkzone [...]:

‘Een kadastrale werkzone wordt afgebakend conform een code van goede praktijk die wordt ingevuld op basis van kenmerken die een betekenisvol effect hebben op het milieu, of die een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden. De code van goede praktijk voor de afbakening van een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister.’

Het Verslag aan de Vlaamse Regering kan uiteraard niet tegen de tekst van Vlarebo ingaan en in ieder geval primeert de tekst van het besluit.

*In casu* kan niet ontkend worden dat PFAS-verontreinigde gronden soortgelijke kenmerken vertonen, in die zin dat zij een betekenisvol effect op het milieu kunnen hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid kunnen inhouden.

Uw Raad heeft ten andere in het schorsingsarrest van 29 december 2021 zelf geoordeeld dat de KWZ moest worden afgebakend in functie van het vergunde project. Hieraan is gevolg gegeven met de bestreden technische verslagen.

Alle PFAS-verontreinigde gronden horen daarom wel degelijk thuis binnen dezelfde kadastrale werkzone. De zoneringsaanpak geeft daarbij verder uitvoering aan het standstillbeginsel, om te vermijden dat gronden die een groter betekenisvol effect of risico zouden kunnen meebrengen [...] hergebruikt worden in subzones met lagere bestaande concentraties met een kleiner betekenisvol effect of risico”.

9.22. Bij de beantwoording van het tweede middelonderdeel stelt RINK dat de beoordeling in arrest nr. 253.523 “niet verzoenbaar is met de bewoordingen van Vlarebo”:

“Het woord ‘bijkomend’ wordt namelijk volledig zinledig en overbodig indien grondverzet voor niet-genormeerde parameters gewoonweg geen uitloping naar het grondwater mag meebrengen. *De facto* komt dit neer op een saneringsplicht alvorens er nog enig grondverzet zou kunnen plaatsvinden. Dit steunt op een interpretatie *contra legem* en deze lezing gaat ook in tegen de jarenlange praktijk, die werd uitgezet door OVAM en die wél werkbaar kan zijn.

[...] Er is wel degelijk een netto-benadering mogelijk en dit was ook steeds de bedoeling van de wetgever: grondverzet en infrastructuurwerken die bijdragen tot een maatschappelijke oplossing die beter is voor het leefmilieu, wordt geenszins verboden in de regelgeving en de jarenlange goedwerkende praktijk inzake grondverzet.

[...] De voorlopige lezing van Uw Raad, zoals veruitwendigd in het arrest van 19 april 2022, dreigt dan ook in aanzienlijke mate grondverzet in



Vlaanderen te bemoeilijken, daar waar vele historisch verontreinigde sites aanwezig zijn. Bijna steeds moet bij grondverzet rekening worden gehouden met niet-genormeerde parameters en bijgevolg met de voorwaarde van geen bijkomende grondwaterverontreiniging, zeker bij grotere werven. Er kan daarbij nooit worden uitgesloten dat er na grondverzet nog uitloging naar grondwater plaatsvindt zoals onder de bestaande situatie, aangezien het omgekeerde zou neerkomen op sanering (wat net niet de bedoeling is van grondverzet). Dit dreigt tot een volledige stilstand te leiden in Vlaanderen, wat onaanvaardbaar, onwerkbaar en onwenselijk is”.

Ze stelt dat “de politieke klasse” zich inmiddels bewust is van “de mogelijk ongeziene gevolgen” van arrest nr. 253.523, en verwijst daarvoor naar 5 persartikels:

“Uit deze reacties blijkt duidelijk de ontzetting vanuit de volksvertegenwoordiging en volgt ook dat bij de invoering van artikel 138 Vlarebo [*sic*] de regelgever nooit de bedoeling heeft gehad om aan dit artikel de - verregaande interpretatie - te geven die Uw Raad eraan heeft gegeven in het arrest van 19 april 2022. RINK roept Uw Raad dan ook op om zijn *prima facie*-beoordeling op dit punt te herzien volgens een interpretatie die (wel) verzoenbaar is met artikel 138 Vlarebo [*sic*] en de doelstelling van de regelgever in dat verband, m.n. een interpretatie die oog heeft voor het volledige plaatje en niet wordt beperkt tot het niveau van het individuele grondverzet die toepassing van de grondverzetregels praktisch onmogelijk maakt voor zeer vele werven in Vlaanderen”.

9.23. Ze werpt verder nog op dat arrest nr. 253.523 ingaat “tegen de ruime scope van het tweede advies van de Expertcommissie”, die “met betrekking tot specifiek het grondverzet in het kader van de Oosterweelwerken [...] niet louter oog moet hebben voor de verontreinigingscriteria die *sensu stricto* zijn vervat in de grondverzetsregeling, maar [...] ook rekening moet houden met het ruimere plaatje van de algemene blootstelling van de omwonenden van de site van 3M aan de bestaande PFAS-verontreiniging”. Ze citeert uit het betreffende commissieverslag, en besluit:

“Dit maakt dat de kritiek van verzoekende partijen en de navolgende *prima facie*-interpretatie van Uw Raad in het arrest dd. 19 april 2022 dat wanneer de bestaande PFAS-verontreiniging van het grondwater minder is dan de concentraties in de bodem, de betreffende grenswaarde geen standstill zou verzekeren, niet kan worden gevolgd. In deze interpretatie wordt - onterecht - veronachtzaamd dat in dat geval ook zonder

grondverzetswerken de bodemverontreiniging verder kan uitlogen naar het grondwater en dat dit dan zelfs veel meer het geval zou zijn aangezien de PFAS-vuilveracht onveranderd blijft. Ook onder het nulscenario (geen grondverzet) vindt dus uitloging plaats naar instromend / insijpelend water en opnieuw in veel grotere mate gezien geen daling van de vuilveracht. Een toepassing van het in de conformverkleerde technische verslagen voorgeschreven grondverzet zorgt dan ook geenszins voor een achteruitgang. In tegendeel zorgt dit zelfs voor een verbetering van de bestaande milieutoestand. Dit is volledig in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 164, 2° Vlarebo (standstill). Meer nog, dit gaat zelfs verder dan het standstill-beginsel”.

9.24. Bij het beantwoorden van het derde middelonderdeel antwoordt RINK dat zij volhardt in haar betoog “dat - correct - toepassing werd gemaakt van de voorgeschreven regels en methodiek van Vlarebo en er dus geen sprake kan zijn van afval”. Er werd toepassing gemaakt:

“van artikel 164, 2° Vlarebo dat specifieke toepassingsmogelijkheden voorziet voor hergebruik van “bodemmaterialen waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in bijlage IV van het Vlarebo”. Het betreft niet-genormeerde parameters waarvoor de bodemsaneringsdeskundige de criteria moet bepalen in functie van het beoogde gebruik, rekening houdende met het standstill-beginsel.

[...]

Tussenkomen de partijen benadrukken in dit verband dat de vastgestelde zoneringscriteria binnen de kadastrale werkzone geen ‘toetsingswaarden’, maar wel zoneringscriteria betreffen nu binnen de kadastrale werkzone het standstill-beginsel geldt. Dit impliceert dat er in feite, anders dan dit buiten de kadastrale werkzone het geval is, geen toetsingswaarden door de eBSD moeten worden vastgesteld. Het werken met zoneringscriteria vloeit voort uit het eerste Advies van de Expertcommissie Vrancken, en kadert binnen het engagement om meer te doen dan wat op grond van het standstill-beginsel strikt genomen vereist is.

[...] Het weze herhaaldelijk benadrukt dat ook de Expertcommissie Vrancken ondubbelzinnig bevestigde dat het beoogde grondverzet voldoet aan het standstill-beginsel en dus aan de voorwaarden van artikel 164 Vlarebo. De Expertcommissie Vrancken formuleerde daarbij nog een aantal extra aanbevelingen, die werden meegenomen. Deze extra aanbevelingen gaan verder dan de eigenlijke vereisten van de grondverzetsregeling, zoals ook de Expertcommissie Vrancken aangaf. Deze technische zienswijze werd - correct - bevestigd door de verwerende partij. Zoals reeds vermeld komt het niet toe aan Uw Raad om de technische verslagen en de conformverklaringen te onderzoeken op hun wetenschappelijke en technische deugdelijkheid, maar betreft dit een exclusieve verantwoordelijkheid van de erkend bodemsaneringsdeskundige

en van de Grondbank. Uw Raad heeft in deze slechts een marginale controle. Noch uit het arrest van 19 april 2022 noch wordt door de verzoekende partijen aangetoond dat deze technische beoordelingen kennelijk onredelijk zouden zijn - quod non.

[...]

[...] Aangezien uit de technische verslagen, het advies van de Expertcommissie en conformverklaringen blijkt waarom verwerende partij van oordeel was en kon zijn dat het beoogde grondverzet voldoet aan het standstill-beginsel zoals vervat in artikel 164 Vlarebo, is rubriek 2, 'Afvalstoffen' een subrubriek 2.1.3 van de Indelingslijst bij Vlarem II dan ook niet aan de orde en is er voor de zgn. tussentijdse opslag van meest verontreinigende grond dan ook geen omgevingsvergunning nodig.

Overigens merken tussenkomende partijen hierbij op dat, voor zover tijdelijk opgeslagen PFOS-gronden met PFOS-concentraties tussen 47 en 1.000 µg/kg ds niet onder de grondverzetregeling zouden vallen - quod non - het gegeven dat een omgevingsvergunning voor deze tijdelijke opslag zou ontbreken, zoals wordt gesuggereerd in het arrest van 19 april 2022, geen enkele impact heeft op de wettigheid van de bestreden beslissingen. Indien deze tijdelijke opslag effectief onder de vergunningsplicht zou vallen - quod non - dan kan dit alleen maar worden gehandhaafd binnen het handhavingskader inzake omgevingsvergunningen, zijnde de VCRO (voor handhaving ruimtelijke ordening) en Titel XVI in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) (voor milieuhandhaving). Dit handhavingskader staat volledig los van deze vernietigingsprocedure.

[...] Tot slot, wat betreft de zgn. verhouding met de bodemsanering, merken tussenkomende partijen 1 t.e.m. 5 om te beginnen op dat er geen regelgeving bestaat - hetgeen ook strijdig zou zijn met de doelstelling van de grondverzetregelgeving - die voorafgaande bodemonderzoeken, buiten deze noodzakelijk voor de opmaak van het technisch verslag, verplicht stelt. De Code van goede praktijk aangaande het gebruik van uitgegraven bodem binnen een KWZ stelt (enkel) dat gebruik van uitgegraven bodem een eventuele toekomstige bodemsanering niet mag hinderen. Nu het beoogde grondverzet net een verbetering van de bestaande milieu-toestand tot gevolg zal hebben, kan bezwaarlijk worden beweerd dat een toekomstige sanering zal worden verhinderd. Aan de voorwaarde uit de code van goede praktijk is dan ook voldaan. De erkende bodemsaneringsdeskundigen zijn - correct - tot dit besluit gekomen en dit werd - terecht - door de Expertcommissie gevalideerd. Overigens heeft de Expertcommissie besloten dat de problematiek van de bestaande grondwaterverontreiniging alleen maar kan worden aangepakt in het kader van een bodemsaneringsplan van 3M en heeft zij dienaangaande geen bezwaren geformuleerd tegen het voortzetten van het grondverzet in afwachting van dit bodemsaneringsproject. Wel integendeel, de commissie heeft stellig geoordeeld dat het grondverzet verder voortgang kon vinden.

Het BBO op de site van 3M is nog niet afgerond. 3M kiest nl. voor een gefaseerde saneringsaanpak. Dit is perfect toegelaten volgens de regelgeving. Artikel 38, § 3 bodemdecreet laat dit uitdrukkelijk toe en dit doet geen afbreuk aan de verplichting om uiteindelijk - nadat alle fasen doorlopen zijn - de doelstellingen van een beschrijvend bodemonderzoek nog steeds moeten worden gerealiseerd, noch verhindert dit dat de volledige

verontreiniging hiermee in kaart wordt gebracht na afronding van de laatste fase.

[...]

[...] Geheel ten overvloede merken tussenkomende partijen 1 t.e.m. 5 nog op dat uit niets blijkt dat het beoogde grondverzet de situatie van het verontreinigde grondwater zou verslechteren. In tegendeel, alle gegevens geven aan dat de toestand zal verbeteren in vergelijking met het scenario waarin er geen grondverzet zou zijn. Verzoekende partijen tonen in ieder geval op geen enkele manier aan dat het latere grondverzet een latere sanering wél zou verhinderen - quod non.

[...] Besluit: uit de technische verslagen, het advies van de Expertcommissie en conformverklaringen blijkt waarom verwerende partij van oordeel was en kon zijn dat het beoogde grondverzet voldoet aan het standstill-beginsel zoals vervat in artikel 164 Vlarebo. Uw Raad heeft hiervan in zijn arrest van 19 april 2022 - onterecht, doch binnen het bestek van de UDN-procedure - abstractie gemaakt. Tussenkomende partijen 1 t.e.m. 5 roepen Uw Raad dan ook op om zijn beoordeling dienaangaande te herzien in het kader van de vernietigingsprocedure en het derde middelonderdeel te verwerpen als onontvankelijk, minstens ongegrond”.

#### *De tussenkomst van de nv BAM*

9.25. De nv Bam antwoordt dat het eerste middelonderdeel niet ontvankelijk is in de mate dat de schending wordt aangevoerd van zowel de formelemotiveringsplicht als de materiële motiveringsplicht.

Wat de grond van het eerste middelonderdeel betreft stelt zij vast “dat het betoog van de verzoekende partijen geënt is op een fundamenteel verkeerde premisse, nl. dat de met PFAS-verontreinigde gronden zouden worden gebruikt buiten de kadastrale werkzone (afgekort ‘KWZ’), *quod certe non*. Zij steunen hun kritiek immers bv. op de stelling dat de betwiste normen van toepassing zouden zijn op gebieden met zowel BSN type I (natuurgebied) als type II (landbouwgebied) (verzoekschrift tot schorsing bij uiterste hoogdringendheid en nietigverklaring, randnummer 93). Nochtans blijkt uit de bestreden beslissingen, in het bijzonder de 3-delige codering, duidelijk dat deze geen gebruik van met PFAS-verontreinigde gronden toelaten buiten de KWZ”.

Ze herinnert aan de evolutie van het toetsingskader, onder meer hieraan:

“[...]”

- [...]

Aanvankelijk werd één kadastrale werkzone afgebakend op basis van de aanwezigheid van de verontreiniging met PFAS, nl. KWZ 101 (inclusief de 3M-veiligheidsberm). Aangezien de PFOS/PAS verontreiniging binnen de projectzone van het Oosterweelproject het gevolg is van atmosferische depositie, is er immers sprake van één homogene bodemverontreiniging en werd één kadastrale werkzone afgebakend, op basis van de aanwezigheid van met PFOS/PFAS verontreinigde gronden in overeenstemming met de code van goede praktijk voor het afbakenen van de kadastrale werkzone (hoofdstuk 2.2.2 ‘homogene verontreiniging’).

Aangezien de verontreiniging ontstaan is ten gevolge van atmosferische depositie is er logischerwijs een afname in de concentraties PFOS/PFAS met de afstand tot de site van 3M. Er was aanvankelijk geen sub-zonering in de Technische verslagen voorzien. Dit was/is ook niet vereist aangezien op grond van de regelgeving inzake het grondverzet het principe geldt dat vervuilde gronden enkel mogen worden verplaatst naar zones binnen de KWZ met meer vervuilde gronden. Het *standstill*-beginsel vereist overigens niet dat wordt gewerkt met sub-zoneringen.

- April 2021: OVAM stelt toetsingswaarde voor hergebruik (WVG) voor: PFOS: 3.0 µg/kg/ds; PFOA: 3.0 µg/kg/ds; PFAS: 8.0 µg/kg/ds;
- Juli 2021: Expertcommissie Vrancken adviseert om sub-zoneringen te verankeren in de KWZ 101, in essentie om redenen van duidelijkheid (zoals vermeld, volgt dit reeds uit de essentie van de regelgeving inzake het grondverzet).

[...] Om deze reden werden er sub-zones binnen de kadastrale werkzone gedefinieerd waarbinnen de soortgelijke kenmerken tot uiting komen. De grenzen van de sub-zones worden bepaald op basis van PFOS/PFAS-concentraties en zijn de volgende:

- 3 µg/kg ds PFOS/PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS (waarde vrij gebruik);
- 14,4 µg/kg ds PFOS (80% voorgestelde toetsingswaarde bestemmingstype III);
- 70 µg/kg ds som PFAS;
- 1000 µg/kg ds som PFAS: er zullen geen gronden boven 1000 µg/kg ds binnen de KWZ worden gebruikt.

BAM brengt in herinnering dat enkel de ‘WVG’ van 3 µg/kg ds PFOS/PFOA en 8 µg/kg ds som PFAS ‘toetsingswaarden’ (X of Z-waarde) uitmaken. De overige waarden zijn ‘zoneringwaarden’ binnen dezelfde KWZ (binnen de Y-waarden). Het betreffen bijkomende waarden, die louter gelden als verduidelijking en veruitwendiging van het principe dat reeds op zich vervat ligt in de systematiek en ratio van de regelgeving inzake grondverzet, nl. dat (binnen een kadastrale werkzone) meer vervuilde gronden niet worden verplaatst naar zones met minder vervuilde gronden. Met dit fundamentele onderscheid tussen toetsings- en zoneringwaarden, is rekening te houden bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel.

[...]

[...] Ingevolge het schorsingsarrest van Uw Raad dd. 29 december 2021 (eerste UDN-procedure) werden, i.p.v. één KWZ 101, de volgende kadastrale werkzones afgebakend in de Technische Verslagen van maart 2022 voor de met PFAS verontreinigde gronden:

[...]

De sub-zonering binnen deze kadastrale werkzones was initieel (voor het tweede advies van de Expertcommissie Vrancken) dan als volgt:

- 3.0 µg/kg ds PFOS/PFOA en/of 8 µg/kg ds som PFAS < concentratie ≤ 14.4 µg/kg ds PFOS (geel op onderstaande figuur)
- 14.4 µg/kg ds som PFAS < concentratie ≤ 70.0 µg/kg ds PFAS (oranje op onderstaande figuur);
- 70 µg/ kg ds PFAS < concentratie ≤ 1.000 µg/kg ds PFAS (rood op onderstaande figuur);
- Concentratie > 1.000 µg/kg ds PFAS (zone Palingbeek (huidige loop, zie zwarte pijlen) ten zuiden van 3M Belgium op onderstaande figuur).

[...]

[...] In navolging van het UDN-arrest van Uw Raad van 29 december 2021, werd de Expertcommissie Vrancken opnieuw bevraagd over de gehanteerde beoogde werkwijze inzake de grondverzetswerken. Meer bepaald diende de Expertcommissie Vrancken zich, op basis van de ontwerp teksten van de technische verslagen die uiteindelijk aanleiding gaven tot de eerste en de tweede bestreden beslissing, uit te spreken over de volgende twee vragen:

- kunnen de PFAS-houdende gronden, onder de hergebruiksvoorwaarden zoals beschreven in de technische verslagen hergebruikt worden binnen de in technisch verslagen gedefinieerde en afgebakende kadastrale werkzone en dit rekening houdend met de ‘standstill-principes’ zoals beschreven in het VLAREBO (artikels 163-172) (i.c. bijkomende verontreiniging van het grondwater en bijkomend risico van mogelijke blootstelling)?;
- passen de herwerkte technische verslagen binnen de eerdere aanbevelingen van de Commissie Grondverzet van 14 juli 2021 betreffende stof, bodem en (grond)water?

De Expertcommissie Vrancken oordeelde in haar advies dd. 22 februari 2022 dat de technische verslagen voldoen aan het standstill-beginsel zoals dat binnen de grondverzetsregeling wordt gehanteerd [...] Op 28 februari 2022 verscheen een addendum van de Expertcommissie Vrancken met een aantal technische verduidelijkingen [...].

Daarenboven formuleerde de Expertcommissie Vrancken nog de volgende bijkomende aanbevelingen - het gaat om aanbevelingen; in het kader van de regelgeving grondverzet volstaat het immers dat het standstill-beginsel wordt geëerbiedigd, zoals ook bevestigd door de Expertcommissie Vrancken. In de technische verslagen worden deze aanbevelingen, alsook de wijze waarop ermee werd omgegaan, als volgt besproken (zie voor Infrastructuurwerken Linkeroever stuk V.i, pp. 73 e.v.):

[...]

[...] Uit het voorgaande volgt aldus dat:

- de technische verslagen enkel het gebruik van met PFAS-verontreinigde gronden toelaten binnen de PFAS-houdende KWZ, mits voldaan wordt

aan het standstill-beginsel;

De Expertencommissie Vrancken beoordeelde in het rapport dd. 22 februari 2022 de technische verslagen en besloot dat inderdaad aan de standstill-voorwaarde voldaan was;

- de ‘toetsingswaarden’ die door de verzoekende partijen worden bekritiseerd, net uitwerking geven aan het eerdere advies van de Expertencommissie Vrancken waarin aanbevolen werd om een meer gedetailleerde zoneringsaanpak te hanteren. Het betreffen dus geenszins toetsingsnormen, maar zij zorgen louter voor de verankering van de gehanteerde sub-zonering (het zijn dus zoneringswaarden). Bovendien werden ook deze zoneringswaarden door de Expertencommissie Vrancken beoordeeld en gedeeltelijk aangepast en voor het overige gevalideerd in haar rapport d.d. 22 februari 2022. Het betoog van de verzoekende partijen in randnummer 74 e.v. maakt daarvan volledig abstractie; en
- de vermelde afdekking van PFAS-verontreinigde gronden met ‘!!!’ een maatregel is die strikt genomen niet vereist is in het licht van de regelgeving inzake grondverzet (andermaal: het standstill-beginsel), maar net een extra beschermingsmaatregel is (net zoals bv. ook de afvoer van de gronden met concentraties > 1000 µg/kg ds) die er overigens ook voor zorgt dat de vrij beschikbare vuilvracht sterk zal afnemen en dit in de meest kwetsbare zones rondom de Palingbeek. Het gaat om een vrijwillige en extra maatregel die de erkende bodemsaneringsdeskundigen hebben opgenomen in hun technische verslagen, rekening houdend met de PFOS-problematiek in het Antwerpse en de aanbevelingen van de Commissie Vrancken en die BAM wenst na te leven.

Het hiernavolgend verweer van BAM moet tegen deze technische achtergrond worden gezien”.

9.26. In dat navolgende verweer zet de nv BAM onder meer uiteen dat “het zoneringscriterium van 14, 4 µg/kg ds [...] louter een extra zoneringscriterium betreft”:

“Hoewel de opname van zoneringscriteria niet vereist was om aan het standstill-beginsel te voldoen, werd dit zoneringscriterium gevalideerd door de Expertencommissie Vrancken. Dit zoneringscriterium werd afgeleid van het ontwerp van bodemsaneringsnorm type III (wonen): het gaat meer bepaald om 80 % van deze voorgestelde BSN:

[...]

De kritiek van de verzoekende partijen komt er daarbij in essentie op neer dat dit voorstel van bodemsaneringsnorm gebaseerd zou zijn op het onderliggend onderzoek van het VITO dat zou zijn uitgegaan van een achterhaalde referentiedosis (US-EPA, 2016). De kritiek van de verzoekende partijen viseert alsdan de beoordeling van het VITO/de OVAM, en kan geenszins de wettigheid van de bestreden conformverklaringen vitiëren. Er anders over oordelen miskent: (i) de

essentiële regels en voorwaarden die aan het grondverzet binnen een kadastrale werkzone ten grondslag liggen, te weten vermijden dat de verontreiniging verder verspreid wordt en de naleving van het *standstill*-beginsel, waarbij de 14,4 µg/kg ds louter een extra zoneringscriterium betreft (en dus geen juridische toetsingsnorm, zoals WVG). De invoering van dit zoneringscriterium geeft slechts uitvoering aan de aanbevelingen van de daartoe speciaal opgerichte Expertencommissie Vrancken, en (ii) de beoordelingsbevoegdheid van Uw Raad: het komt Uw Raad niet toe om wetenschappelijke discussies te beslechten. Enkel indien Uw Raad zou oordelen dat de beoordeling van het VITO/de OVAM kennelijk onredelijk zou zijn, zou het criterium van 14,4 µg/kg ds buiten toepassing kunnen worden gelaten”.

Verder stelt ze:

“[...]Wat betreft het feit dat er ook gronden met code ‘020!’ voorkomen in gebieden van typen I en II, herhaalt BAM dat verzoekers de draagwijdte van artikel 164 VLAREBO uit het oog verliezen.

Zoals reeds uiteengezet, laat die bepaling toe om af te wijken van artikel 161, § 2, en artikel 162 (algemeen gebruik). Artikel 164 VLAREBO laat immers het gebruik van bodemmaterialen als bodem binnen een kadastrale werkzone toe in afwijking van die bepalingen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

1° bodemmaterialen met concentraties van stoffen die lager zijn dan of gelijk zijn aan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd; deze bodemmaterialen kunnen binnen de kadastrale werkzone vrij worden gebruikt;

2° bodemmaterialen met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage IV. Deze bodemmaterialen kunnen binnen de kadastrale werkzone gebruikt worden onder de volgende voorwaarden:

- a) het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater;
- b) de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen levert geen bijkomend risico op;
- c) de bodemmaterialen worden gebruikt conform een code van goede praktijk. De code van goede praktijk voor het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone wordt op voorstel van de OVAM vastgesteld door de minister.

Verzoekende partijen doen het voorkomen dat alleen artikel 164, 1° VLAREBO bestaat en laten artikel 164, 2° VLAREBO onbesproken. Het is nochtans artikel 164, 2° VLAREBO dat hier van belang is. Van zodra



voldaan is aan de voorwaarden a) tot c), waaronder dus het *standstill*-beginsel, kunnen bodemmaterialen met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage IV, binnen de kadastrale werkzone verwerkt worden.

Het is hier dat het *standstill*-beginsel van belang is: het is m.a.w. de graad van aangetroffen verontreiniging die daar een cruciale rol speelt, zodat geen meer verontreinigde grond wordt verplaatst naar minder verontreinigde gronden. Dat er ook gronden met code '020'! zouden voorkomen in gebieden met bestemmingstypes I en II, is in die zin niet pertinent.

De verzoekende partijen maken met hun betoog dus abstractie van de kern van de zaak, nl. artikel 164 VLAREBO, en verliezen daarbij uit het oog dat de conform verklaarde technische verslagen enkel betrekking hebben op het gebruik van met PFAS-verontreinigde grond binnen de kadastrale werkzone”.

9.27. Wat betreft het “zoneringscriterium” 47 µg/kg ds betreft citeert de nv BAM uitvoerig uit het verslag van de expertencommissie, waarna ze stelt:

“[...] Verder kunnen de verzoekende partijen bezwaarlijk betogen dat het niet duidelijk zou zijn waarom 10% van 470 µg/kg ds werd toegepast. Dat blijkt uit de zo-even geciteerde overwegingen uit het rapport van de Expertcommissie Vrancken d.d. 22 februari 2022. Daaruit blijkt dat die norm gesteund is op een evaluatie van het humane risico, ook al zou het volstaan hebben om uit te gaan van het *standstill*-beginsel. Dat blijkt met zoveel woorden uit het advies van de Expertcommissie Vrancken. Dat er werd gekozen voor bestemmingstype IV is overigens net omdat dit bodemgebruik humaan toxicologisch het best aansluit bij het werkelijk gebruik van het projectgebied: binnen het projectgebied zal niet aan landbouw worden gedaan, zal er geen bewoning plaatsvinden en zullen er ook geen kippen worden gekweekt. De wegenis en de openbare ruimte wordt slechts sporadisch gebruikt en er is geen direct contact met bodemdeeltjes (gezien de begroeiing) en het type gebruik van de terreinen. BAM wenst overigens nog het volgende te benadrukken. Net omdat de bewoners al sterk blootgesteld zijn en hoge PFAS-waarden in hun bloed hebben, werd geoordeeld dat de extra dosis maximaal 10% van de Toegelaten Wekelijkse Inname (TWI) mag bedragen. M.a.w., er werd gewerkt met strenge risico-marges die gevalideerd werden door een Expertcommissie die daartoe specifiek in het leven werd geroepen.

[...] Wat betreft de kritiek dat de Expertcommissie Vrancken abstractie zou hebben gemaakt van de indirecte huumaantoxicologische effecten, is op te merken dat ook hier de verzoekers voorbijgaan aan het feit dat de bestreden beslissingen enkel grondverzet van de met PFAS verontreinigde gronden binnen de kadastrale werkzone regelen. Wederom is erop te wijzen dat het gaat om een extra zoneringscriterium binnen de KWZ (dat er

gekomen is op advies van de Expertencommissie Vrancken). Bovendien bevat de Expertencommissie Vrancken twee professoren in toxicologie ([J.T.] en [J.D.]). De Expertencommissie Vrancken heeft de gehanteerde aanpak tot tweemaal toe onderzocht en gevalideerd. Er blijkt niet uit het eerste middelonderdeel dat die beoordeling kennelijk onredelijk is.

[...] Wat betreft de kritiek op het niet in kaart brengen van de ecotoxicologische risico's, moet BAM opnieuw in herhaling vallen: noch BAM, noch verwerende partij, moesten die ecotoxicologische risico's in kaart brengen. Wat de erkende bodemsaneringsdeskundigen in kaart moesten brengen, is of het beoogde grondverzet binnen de kadastrale werkzone de bestaande risico's verhoogt of niet (toepassing van het *standstill*-beginsel), meer niet. Dat is wat ze gedaan hebben.

[...] In elk geval geldt dat de bestreden beslissingen als effect hebben dat het uitloogpotentieel en de eventuele verspreiding van verontreinigde bodemdeeltjes richting Schelde en Blokkesdijk net zal verminderen aangezien: (i) de partijen grond aangeduid met '!!!!', dewelke zich in de huidige loop van de Palingbeek bevinden, worden verwijderd, (ii) de partijen grond aangeduid met '!!!' worden ingepakt, zodat er logischerwijze net minder uitloging te verwachten valt dan voor het uitvoeren van de werken. Het beoogde grondverzet eerbiedigt niet alleen het *standstill*-beginsel, maar zorgt net voor een verbetering van de situatie (zie daarover uitgebreid de weerlegging van het tweede middelonderdeel). Dat een groot gedeelte van gronden met concentraties van meer dan gemiddeld 47 µg/kg ds dichtbij Blokkesdijk liggen, is slechts een feitelijke vaststelling die op zich niet van aard is om de wettigheid van de bestreden conformverklaringen te vitiëren: de beoogde grondverzetswerken zorgen net voor een verbetering van de milieutoestand. Hetzelfde geldt voor de Schelde. De ecologische toestand zal dus logischerwijze dalen door het uitgevoerde grondverzet (in verhouding tot de bestaande toestand). De stelling van de verzoekende partijen dat de zuidwestelijke toegang, parallel aan de E34 wel nog toegankelijk blijft, is dan ook niet pertinent.

In het advies van de Expertencommissie Vrancken d.d. 22 februari 2022 wordt dan ook bevestigd: 'De eventueel nadelige effecten op organismen in het leefmilieu (ecotox) worden meegenomen in het kader van de sanering door 3M (BBO en BSP) en maken geen deel uit van dit advies'. Dit aspect hoort dus thuis in het saneringstraject van 3M Belgium en niet in het grondverzetsvraagstuk waar de naleving van het *standstill*-beginsel centraal staat. Het is inderdaad zo dat grondverzet geen saneringstechniek is. Beide zaken mogen niet met elkaar verward worden (cf. *infra* weerlegging van het tweede middelonderdeel)".

9.28. Wat betreft "het zoneringscriterium van 1000 µg/kg ds",

"benadrukt BAM vooreerst dat het voorstel van bodemsaneringsnorm cf. de richtlijnen van OVAM voor bestemmingstype V (industrie en vergelijkbare gebieden) 1.949 µg/kg/ds betrof (recent weliswaar gewijzigd cf. *supra* [...]).

In het kader van de huidige technische verslagen is er evenwel - vrijwillig - voor gekozen om 1000 µg/kg ds als maximale bovenlimiet van de zones te hanteren. M.a.w., er werd gekozen voor een strengere aanpak dan vereist overeenkomstig het voorstel van bodemsaneringsnorm voor PFAS, rekening houdend met de specifieke context in de Antwerpse regio en de aanbevelingen van de Expertcommissie. Er valt niet in te zien waarom deze strenge risico-aanpak onwettig is.

[...]

Ondergeschikt, wenst BAM erop te wijzen dat deze grens 1/50e is van de maximumgrens die in de zgn. POP-verordening (artikel 7, lid 4, a) *juncto* bijlage IV POP-verordening) voorzien is voor de nuttige toepassing van met PFOS verontreinigde grondoverschotten. [...]

[...]

[...] De vraag is trouwens waartoe de onwettigverklaring van de vrijwillige bovenlimiet van 1000 µg/kg ds - hetzelfde geldt ook voor bv. het zoneringscriterium van 47 µg/kg ds - door Uw Raad zou leiden, vermits er geen enkele verplichting is om die verstrengde bovenlimiet in het kader van het grondverzet te hanteren. Indien men er zich toe zou beperken om de regelgeving gewoon toe te passen, zou het grondverzet met veel hogere waarden binnen de kadastrale werkzone kunnen worden uitgevoerd (zie de grenswaarde van de POP-verordening: 50 mg (dus 50.000 µg/kg ds).

[...] Te besluiten is dat verzoekende partijen in geen geval aantonen dat de bovenlimiet van de zoneringswaarde van 1000 µg/kg ds onwettig, manifest onredelijk of onzorgvuldig (*quod certe non*) zou zijn, nog los van het feit dat deze zoneringswaarden strikt genomen losstaan van de voorwaarden voor het gebruik van gronden binnen de kadastrale werkzone, in het bijzonder het *standstill*-beginsel”.

9.29. Over de ruime marge die wordt gehanteerd voor de concentratiecontour van 47 tot 1000 µg/kg ds stelt de nv BAM:

“[...] Verder betogen de verzoekende partijen ten onrechte dat de concentratiecontour voor de sub-zone !!! die concentraties PFAS tussen 47 en 1000 µg/kg ds bevat, veel te ruim zou zijn, en dat er geen sprake zou zijn van een zone waarbinnen eenzelfde verontreiniging in ongeveer dezelfde concentraties voorkomt.

[...] Eerst en vooral is hierover op te merken dat op grond van artikel 158, 5° ‘kadastrale werkzone’ wordt gedefinieerd als ‘de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Het betreft kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden’. Aangezien de PFOS/PFAS verontreiniging binnen de projectzone het gevolg is van atmosferische depositie, is er sprake van één homogene bodemverontreiniging en werd één kadastrale werkzone afgebakend. Het betreft aldan soortgelijke kenmerken: dit impliceert niet dat het zou moeten gaan om identieke kenmerken of gelijke concentraties. De kadastrale werkzones werden afgebakend op basis van de aanwezigheid van PFAS, waarbij het gaat om concentraties die vanuit

milieubescherming en volksgezondheid binnen een bepaalde range zitten. [...] Daarbinnen wordt, in uitvoering van de aanbevelingen van de Expertcommissie Vrancken, gewerkt met een bijkomende concentratiecontour (zoneringscriteria en geen toetsingswaarden aangezien de gronden worden gebruikt binnen de KWZ) die, zoals gezegd, beperkter is dan de POP-verordening (50 mg/kg ds, = 50.000 µg/kg ds), cf. *supra* [...]. Dit alles werd onderzocht door erkende bodemsaneringsdeskundigen en vervolgens gevalideerd door de Expertcommissie Vrancken en goedgekeurd door de daartoe erkende organisatie, Grondbank vzw. Daar is niets onredelijks aan, laat staan manifest onredelijk.

[...] Deze bijkomende en vrijwillige beheersmaatregelen die worden getroffen voor de gronden binnen de range van 47 en 1000 µg/kg ds impliceren ook geenszins dat het niet meer zou gaan om soortgelijke kenmerken.

[...] De verzoekende partijen betogen overigens dan wel dat de milieu- en gezondheidseffecten bij 47 en 1000 µg/kg ds zeer verschillend zouden zijn, maar staven dit geenszins. [...]

De Vlaamse regelgeving inzake grondverzet laat het gebruik van verontreinigde gronden binnen de kadastrale werkzone toe indien voldaan is aan het *standstill*-beginsel. Dat is hier het geval.

In herinnering moet overigens worden gebracht dat (i) het om zoneringscriteria binnen één KWZ (3 µg/kg ds – 1000 µg/kg ds) gaat (cf. *supra*) en (ii) het zoneringscriterium van 47 µg/kg ds reeds impliceert dat er een volledige afdek/inpakking zal plaatsvinden. Alle gronden boven de 47 µg/kg ds zullen worden ingepakt (vrijwillige voorzorgsmaatregelen). Welk nut zou een bijkomend zoneringscriterium kunnen hebben indien alle gronden vanuit extra zorgvuldigheid reeds ‘ingepakt’ worden (en de vuilvracht dus reeds hermetisch geïsoleerd wordt)? In elk geval blijkt uit het betoog van de verzoekende partijen geen manifeste onwettigheid”.

9.30. Wat betreft het tweede middelonderdeel antwoordt de nv BAM dat de beoordeling in arrest nr. 253.523 inhoudt “dat de regels inzake het grondverzet binnen kadastrale werkzones inhoudsloos worden”. Ze wijst op de dubbele doelstelling in artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet, met name het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging en het bevorderen van het duurzame gebruik van bodemmaterialen. Artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet “ligt in het verlengde van” artikel 48bis van het voorheen geldende Bodemsaneringsdecreet. Ze citeert uit de parlementaire voorbereiding van het decreet waarbij dat artikel 48bis werd ingevoegd:

“Het bodemsaneringsdecreet bevat momenteel geen bepalingen omtrent bodembescherming. Teneinde het bodembeleid in Vlaanderen ook een preventief luik te geven, is het onontbeerlijk om binnen een kort tijdsbestek regels te bepalen met betrekking tot het gebruik van uitgedaarde bodem.

Naar aanleiding van bijvoorbeeld aannemingswerken komt veelvuldig voor dat uitgegraven bodem wordt verplaatst. Het is in dergelijke situatie in eerste instantie belangrijk dat zowel de aannemer, de overheid als de toekomstige verwerver van de uitgegraven bodem zicht hebben op het al dan niet verontreinigd zijn van deze bodem.

[...]

Anderzijds mag de minste aanwezigheid van verontreiniging geen aanleiding geven tot het niet verder gebruiken van de uitgegraven bodem. Het is bijgevolg aangewezen een sluitende regeling uit te werken die bepaalt welke mate van verontreiniging kan worden getolereerd afhankelijk van het toekomstige gebruik van de uitgegraven bodem en de locaties waarop die zal worden gebruikt. Uiteraard zullen de achtergrondwaarden en de bodemsaneringsnormen daarbij determinerend zijn”.

Ze zet uiteen waarom het geciteerde, waarvan ze de derde alinea benadrukt, relevant is gebleven voor het begrip van artikel 138, 1 §, van het Bodemdecreet, en ze leidt er uit af:

“Er moet dus rekening worden gehouden met de dubbele doelstelling van de regelgeving inzake het grondverzet, nl. enerzijds het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging, en anderzijds het duurzame gebruik van bodemmaterialen, net zodat deze maximaal kunnen worden ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen”.

Ze stelt dan dat in arrest nr. 253.523 (randnummer 42), abstractie wordt gemaakt van die dubbele doelstelling, en dat de doelstelling de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen erin wordt geïnterpreteerd als “dat het (her)gebruik van bodematerialen nooit enige verontreiniging van het grondwater mag veroorzaken”. Ze brengt daar het volgende tegen in:

“Uw Raad verliest daarbij uit het oog dat voor heel wat bodemverontreinigingen, zoals bijv. de PFAS-verontreiniging te Zwijndrecht, geldt dat zij uitlogen naar het grondwater, d.w.z. dat zij zich verspreiden vanuit de bodem *strictu sensu* naar het onderliggend grondwater. Dat uitlogingsrisico wordt, in het kader van de beoordeling van de saneringsnoodzaak van historisch verontreinigde gronden, door OVAM beoordeeld. Niet elke uitloging van historische verontreiniging leidt er onvermijdelijk toe dat er een saneringsnoodzaak ontstaat: overeenkomstig artikel 19 Bodemdecreet is dat slechts het geval als er een ernstig risico gepaard gaat met de historische verontreiniging. Enkel indien bij nieuwe verontreiniging de bodemsaneringsnormen worden overschreden, ontstaat een automatische saneringsplicht (zie de artikelen 9 en 10 Bodemdecreet). Zo voorziet artikel 9, § 1 Bodemdecreet dat de Vlaamse Regering de bodemsaneringsnormen vaststelt, waarbij 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. Het kan dus zelfs zijn dat er nog steeds een uitlogingsrisico is, ook al is er geen saneringsnoodzaak bij nieuwe verontreiniging omdat de bodemsaneringsnormen niet overschreden zijn.

Men mag immers niet uit het oog verliezen dat het Bodemdecreet er op gericht is om de bodemverontreiniging te beheersen, maar niet om elke bodemverontreiniging volledig weg te saneren. Een dergelijke doelstelling zou immers niet realistisch zijn in het industriële Vlaanderen van gisteren én vandaag: de doelstelling van risicobeheersing in het Bodemdecreet impliceert niet dat de realisatie van het nulrisico wordt beoogd, laat staan bereikt.

*In casu* is de uitloging van PFAS, zoals terecht wordt opgemerkt in het tweede advies van de Expertcommissie Vrancken (stuk VI.a, p. 17), het gevolg van historische bodemverontreiniging. Of de grondverzetswerken voor de Oosterweelverbinding nu worden uitgevoerd of niet, de PFAS-verontreiniging loopt op vandaag verder uit naar het grondwater (en zelfs meer dan wanneer de grondverzetswerken doorgang hadden kunnen vinden, cf. *infra* [...]).

De eerste doelstelling van artikel 138, § 1 Bodemdecreet, nl. het beheersen van bodemverontreiniging, kan dan ook niet op zo een manier geïnterpreteerd worden dat abstractie wordt gemaakt van de feitelijke, onoverkomelijke, vaststelling dat verontreinigingen zoals de PFAS-verontreiniging nu eenmaal uitlogen naar het grondwater en dat dit op zich geen uitzonderlijke vaststelling is: zoals gezegd, logen heel wat verontreinigingen uit. Indien men de redenering van Uw Raad in al zijn consequenties doortrekt, impliceert zij dat, alvorens partijen grond kunnen worden hergebruikt in het kader van grondverzet, zij eerst moeten worden gereinigd/gesaneerd totdat zij geen uitloogpotentieel meer hebben. Op die manier holt Uw Raad niet alleen de tweede doelstelling van artikel 138, § 1 Bodemdecreet, nl. het duurzame gebruik van bodemmaterialen volledig uit. Te dezen is te verwijzen naar de parlementaire voorbereiding van artikel 48bis van het Bodemsaneringsdecreet, in min of meer gelijkaardige bewoordingen vervangen door artikel 138, § 1 Bodemdecreet. Daaruit volgt reeds dat de aanwezigheid van de minste bodemverontreiniging geen aanleiding mag geven tot het niet verder gebruiken van uitgegraven bodem. In de redenering van Uw Raad zal nochtans *de facto* eerst te saneren zijn vooraleer er sprake kan zijn van enig grondverzet. Daarmee wordt de regeling inzake grondverzet volstrekt nutteloos. Een interpretatie van een wetsbepaling mag nochtans nooit tot gevolg dat elke betekenis ontnemen wordt aan die wetsbepaling”.

9.31. Verder voert ze aan dat de beoordeling in arrest nr. 253.523:

“haaks [staat] op de ganse systematiek van de artikelen 161 VLAREBO e.v. Artikel 164 VLAREBO laat net, in afwijking van de artikelen 161, § 2 en 162 VLAREBO, het gebruik van bodemmaterialen binnen de kadastrale

werkzone toe onder bepaalde, soepelere voorwaarden. Op grond van artikel 158, 5° VLAREBO wordt een ‘kadastrale werkzone’ dan ook gedefinieerd als ‘de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Het betreft kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden [...]. De ganse ratio achter het soepeler regime binnen de kadastrale werkzone, is dus net dat het gaat om een geheel van gronden met soortgelijke kenmerken. Dat is per definitie anders dan in artikel 161 VLAREBO, dat betrekking heeft op vrij gebruik van bodem. Voor de goede orde: de bestreden beslissingen lieten enkel het gebruik van gronden binnen de kadastrale werkzone toe. Het staat dan ook haaks op de systematiek van de regelgeving inzake het grondverzet om artikel 164 VLAREBO (gebruik van bodemmaterialen als bodem binnen de kadastrale werkzone) te interpreteren in het licht van artikel 161 VLAREBO (vrij gebruik als bodem). Dat is nochtans exact wat Uw Raad doet in het UDN-arrest van 19 april 2022 onder randnummer 44.

Al evenmin is de gevolgtrekking die Uw Raad daaraan verbindt onder randnummer 45, nl. dat de in beide bepalingen geformuleerde formulering ‘geen bijkomende verontreiniging’ enkel zou kunnen aangeven dat die voorwaarde ook geldt als het grondwater reeds verontreinigd is, juist. Die interpretatie valt niet alleen juridisch maar ook technisch en taalkundig moeilijk te begrijpen. Artikel 164, 2°, a) VLAREBO luidt als volgt: ‘het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater’. Zoals dat het geval is met wel meer verontreinigingen als de PFAS-verontreiniging, is het grondwater op vandaag inderdaad reeds verontreinigd (door uitloging). Meer zelfs, de verontreiniging van het grondwater blijft toenemen door uitloging. De enige interpretatie van artikel 164, 2°, a) VLAREBO die juridisch, technisch én taalkundig steekhoudt, is dan ook dat het gebruik van de bodemmaterialen geen bijkomende - lees: bovenop de huidige verontreiniging van het grondwater rekening houdende met de aanrijking door uitloging - verontreiniging mag veroorzaken. Immers, men mag niet uit het oog verliezen dat de definitie van de kadastrale werkzone per definitie inhoudt dat de betrokken zone verontreinigd is. Die bodemverontreiniging slaat per definitie op de bodem. Conform artikel 2, 1° Bodemdecreet, heeft de bodem ook betrekking op het grondwater.

*De facto* heeft de beoordeling door Uw Raad tot gevolg dat een verplichting om alle uitgegraven/uit te graven grond te reinigen/saneren ontstaan - in geval van nieuwe verontreiniging zelfs los van de bodemsaneringsnormen - , aangezien de partijen grond pas dan geen aanleiding meer zullen geven tot verdere uitloging en dus bijkomende verontreiniging van het grondwater. Grondverzet is er nochtans net op gericht om het gebruik van verontreinigde grond toe te laten, weze het onder de voorwaarden die daaromtrent in het VLAREBO zijn opgenomen. De interpretatie van Uw Raad gaat dus zelfs verder dan wat vereist is in het kader van een sanering, nu een sanering nooit tot gevolg heeft dat er sprake is van een zgn. nulrisico (cf. *supra*)”.

bodemsanering fundamenteel door elkaar gehaald”:

“Dat wordt zo mogelijk nog duidelijker daar waar Uw Raad overweegt dat de in de technische verslagen gehanteerde redenering des te vreemder zou zijn omdat het, om de ingrepen te doen waarvan verwacht wordt dat de aanwezige vuilvracht en dus uitloging naar het grondwater verminderen, niet noodzakelijk zou zijn om een deel van de uitgegraven bodem op andere plaatsen in die zone terug te leggen (lees: BAM kan net zo goed saneren). Uw Raad voegt daar zelfs nog aan toe dat de bestreden conformverklaringen zelfs uitdrukkelijk zouden erkennen dat het uitlogen van de ‘residuaire PFAS uit hergebruikte gronden een probleem creëert en dat de door de Commissie Grondverzet aanbevolen oplossing daarvan een essentieel onderdeel moet worden van een uit te werken saneringsaanpak van het grondwater’.

Wat Uw Raad in feite stelt, is dat BAM en de door haar gekozen aannemers in het kader van het uit te voeren grondverzet zeker de aanwezige vuilvracht en dus uitloging naar het grondwater mogen verminderen, maar het daarvoor ‘niet noodzakelijk zou zijn om een deel van de uitgegraven bodem op andere plaatsen in die zone terug te leggen’. M.a.w., indien BAM de aanwezige vuilvracht en dus uitloging naar het grondwater wil verminderen, moet het maar saneren. De essentie van het grondverzet komt nochtans neer op het uitgraven van grond op plaats X om het terug te plaatsen op plaats Y, in het geval van de huidige conformverklaarde technische verslagen binnen de kadastrale werkzone, rekening houdend met het *standstill*-beginsel, in het bijzonder zonder bijkomende grondwaterverontreiniging te veroorzaken. Eens te meer komt de beoordeling van Uw Raad neer op de negatie van de regelgeving inzake het grondverzet, dat met name het hergebruik van verontreinigde bodem onder welbepaalde voorwaarden toelaat. De doelstelling van grondverzet is op zichzelf niet het verminderen van bodemverontreiniging, doch het beheersen ervan én het duurzame gebruik van uitgegraven bodemverontreiniging. Dat is ook logisch, grondverzet is geen bodemsanering.

[...]

Het is dan ook tegen de zo-even besproken context dat de Expertcommissie Vrancken terecht overwoog dat de aanpak (lees: sanering) van de grondwaterverontreiniging in het algemeen nog het voorwerp zal uitmaken van een nodig op te stellen BSP van 3M Belgium. Dat staat evenwel los van het grondverzet. BAM is niet saneringsplichtig; dat is 3M Belgium, als er in de toekomst een (bijkomende) saneringsplicht zou komen vast te staan voor de terreinen gelegen binnen de kadastrale werkzone.

Volledigheidshalve is erop te wijzen dat 3M reeds sinds 2006 bezig is met bodemonderzoeken:

[...]

Dat het uitlogen van de ‘residuaire PFAS uit hergebruikte gronden’ een probleem creëert ‘ of eerder: net zoals de uitloging op vandaag een probleem vormt ‘ en de oplossing (lees: sanering) daarvan een essentieel onderdeel moet vormen van een uit te werken saneringsaanpak van het



grondwater, staat zowel technisch als juridisch los van de vraag of het beoogde grondverzet zorgt voor een bijkomende verontreiniging van het grondwater.

Uw Raad is daaraan manifest voorbijgegaan in zijn UDN-arrest van 19 april 2022”.

9.33. De beoordeling gemaakt in arrest nr. 253.523 ontnemt, aldus de nv BAM, niet alleen “elke zin aan de regelgeving inzake grondverzet”, ze heeft ook als “contraproductief gevolg dat de grondverzetswerken die het voorwerp uitmaken van de conformverklaringen waarvan de uitvoerbaarheid thans geschorst is, en die net zorgen voor een verbetering van de milieutoestand, geen verdere doorgang kunnen vinden. Daar waar één van de doelstellingen er uit bestaat om bodemverontreiniging te beheersen (cf. artikel 138, § 1 Bodemdecreet), impliceert het arrest van Uw Raad dat grondverzetswerken die zorgen voor een verbetering van de milieutoestand, niet kunnen worden uitgevoerd omdat het risico op bijkomende grondwaterverontreiniging niet op globale wijze wordt beoordeeld”.

9.34. Wat het derde middelonderdeel betreft, antwoordt de nv BAM dat de Raad van State in arrest nr. 253.523 dat middelonderdeel heeft aangevuld of verkeerd heeft begrepen, en in dat arrest heeft geoordeeld dat bodemmateriaal verontreinigd met PFAS in concentraties van 47 tot 1000 µg/kg ds onmogelijk zouden kunnen worden gebruikt overeenkomstig de VLAREBO-voorwaarden en daarom hoe dan ook als afvalstof moeten worden beschouwd. Ze argumenteert dan uitvoerig dat dit een verkeerde beoordeling inhoudt. Onder meer verwijst ze naar de Verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (herschikking)’ (hierna: POP-verordening), met name naar artikel 7, dat luidt:

“Afvalbeheer

[...]

2. Onverminderd Richtlijn 96/59/EG van de Raad wordt afval dat geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage IV bij deze verordening vermelde stof bestaat of daarmee verontreinigd is, zo spoedig mogelijk en in overeenstemming met deel 1 van bijlage V bij deze verordening zodanig verwijderd of nuttig toegepast dat ervoor wordt gezorgd dat de POP's daarin worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen.

Bij de uitvoering van een dergelijke verwijdering of nuttige toepassing kan elke in bijlage IV opgenomen stof uit het afval worden geïsoleerd mits deze stof vervolgens in overeenstemming met de eerste alinea wordt verwijderd.

[...]

4. In afwijking van lid 2:

a) kan afval dat een in bijlage IV opgenomen stof bevat of daarmee verontreinigd is, op een andere manier in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving van de Unie worden verwijderd of nuttig worden toegepast, mits het gehalte van de vermelde stoffen in het afval onder de in bijlage IV vastgelegde concentratie-grenswaarden ligt;

[...]”.

Voor PFOS wordt in die bijlage IV een concentratiegrenswaarde van 50 mg/kg genoemd, waaruit de nv BAM afleidt:

“De Europese wetgever acht m.a.w. nuttige toepassing mogelijk van uitgegraven, met PFAS-verontreinigde bodem mits het gehalte PFOS onder de concentratiegrenswaarde van 50 mg/kg ligt, nl. 50.000 µg/kg ds”.

#### *De tussenkomst van het Vlaamse Gewest*

9.35. Het Vlaamse Gewest verwijst naar en onderschrijft de standpunten van de vzw Grondbank, RINK en de nv BAM. “Bevestigend en louter aanvullend” argument het Vlaamse Gewest dat de drie middelonderdelen in elk geval verworpen moeten worden.

#### *Het wederantwoord van de verzoekende partijen.*

9.36. De verzoekende partijen wijzen er in hun wederantwoord wat betreft het eerste middelonderdeel onder meer op dat de vzw Grondbank, RINK noch de nv BAM erin slagen “een verklaring te geven waarom de verschillende zoneringscriteria op verschillende methodologische wijze zijn tot stand gekomen”. Ze doelen onder meer op het bij het bepalen van het zoneringscriterium 47 µg/kg ds PFAS niet in aanmerking nemen van de ecotoxicologische risico's. Artikel 161, § 2, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (algemeen gebruik) en artikel 164, 2° (gebruik in de kadastrale werkzone) leggen beide de voorwaarden op dat het gebruik geen bijkomende verontreiniging van het grondwater mag veroorzaken en dat de mogelijke

blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico mag opleveren:

“In het Verslag aan de Vlaamse regering bij het Vlarebo 2008 (stuk 25) staat bij het onderdeel Algemeen gebruik van uitgegraven bodem het volgende:

‘Bij niet genormeerde parameters moet de bodemsaneringsdeskundige nagaan dat het gebruik van de uitgegraven bodem geen risico vormt. Hiervoor kan hij de systematiek hanteren voor niet genormeerde parameters die opgenomen is in de standaardprocedure voor beschrijvend bodemonderzoek.’

[...] In het document Standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek van OVAM staat het volgende (stuk 51):

‘Is er voor de vastgestelde verontreiniging in het VLAREBO geen bodemsaneringsnorm beschikbaar? Dan moet u de verschillende toetsingswaarden afleiden. Volg hiervoor de methodologie uit ‘De basisinformatie voor risico-evaluaties deel 1: Werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden’. Dit document vindt u op [www.ovam.be](http://www.ovam.be)’

In voormelde methodologie: ‘De basisinformatie voor risico-evaluaties deel 1: Werkwijze voor het opstellen van bodemsaneringsnormen en toetsingswaarden, richtwaarden en streefwaarden’ (stuk 41) staat op p. 16:

#### ‘1.3.2 TOETSINGSWAARDEN

Wanneer een bepaalde stof niet opgenomen is in Vlarebo, moet de deskundige een waarde afleiden ter bescherming van de gezondheid van de mens. In dit geval wordt niet gesproken van een bodemsaneringsnorm maar van een toetsingswaarde. Hierbij wordt meestal slechts een beperkt traject doorlopen. Indien relevant stelt de bodemsaneringsdeskundige ook ecotoxicologische toetsingswaarden voor. De toetsingswaarden worden niet noodzakelijk opgesteld voor alle bestemmingstypes, maar kunnen beperkt worden tot het (de) relevante bestemmingstype(s) van het dossier.’

En wat verder in dit document (p. 54):

‘In principe is het noodzakelijk dat voor elke te normeren stof gekeken wordt of ook ecotoxicologische onderbouwde normen kunnen opgesteld worden. Bij het opstellen van toetsingswaarden is dit relevant voor de bestemmingstypes natuur, landbouw, wonen en recreatie (vnl. parkgebieden en gebieden met een belangrijk deel open ruimte).’

Voor het opstellen van toetsingswaarden wordt dus gekeken naar zowel risico’s voor de gezondheid van mensen (humaan-toxicologische risico’s) als naar risico’s voor het ecosysteem (ecotoxicologische risico’s). Dit volgt ook duidelijk uit het OVAM-document ‘TOETSINGSWAARDEN VOOR PFOS EN PFOA IN BODEM EN GRONDWATER. Aanvulling bij basisinformatie voor risico-evaluaties publicatiedatum / 5.03.2021’.

[...] Wat risico-evaluaties betreft, staat in het document Standaardprocedure beschrijvend bodemonderzoek van OVAM (stuk 51) het volgende op p. 30:

#### ‘RISICO-EVALUATIE

U evalueert het gevaar op blootstelling van mensen, planten en dieren aan

de verontreiniging en van het verspreiden van de verontreiniging naar grond- en oppervlaktewater. U evalueert het risico in de huidige én in de potentieel toekomstige situatie.’

En ook (stuk 51, p. 31 - 32):

‘5.4.2.2 Ecologische blootstelling

↑ U moet een ecotoxicologische risico-evaluatie doorlopen als:

- er zichtbare schade aan het milieu is;
- het onderzoeksgebied gelegen is in een natuurgebied of eraan grenst;
- er eerder ecotoxicologische risico’s dan huumaantoxicologische risico’s te verwachten zijn (voor verontreiniging van de teeltlaag met koper en zink in alle bestemmingstypes of met lood, chroom en kwik in bestemmingstype V);
- er ecotoxicologische risico’s te verwachten zijn.’ [...]

*In casu* grenst KWZ 101 aan Blokkersdijk dat een belangrijk watervogelgebied is dat Europees beschermd is als Natura 2000-gebied (vogelrichtlijngebied ‘De Kuifeend en Blokkersdijk’ (BE2300222)/ de Scheldeoeveren zijn habitatrichtlijngebied als onderdeel van ‘Schelde en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent’ (BE2300006)).

Voorts was duidelijk dat er ecotoxicologische risico’s te verwachten zijn. In de pers werd uitvoerig bericht over de effecten van PFAS op vogels, vissen etc. in en rond Blokkersdijk (cf. rnr. 184 van het verzoekschrift).

Zowel bij het afleiden van toetsingswaarden als bij het maken van risico-evaluaties moesten de ecotoxicologische risico’s in rekening worden gebracht”.

9.37. Wat betreft het standpunt van RINK dat aangezien “het grondverzet plaatsvindt in de afgebakende KWZ en dit binnen het gebied voor weginfrastructuur afgebakend op het GRUP Oosterweel, grondverzet voor bestemmingstype V van toepassing is” en “dat door uit te gaan van een strengere bestemmingstype zoals bestemmingstype III (wonen) aldus een veel strengere grenswaarde als zoneringscriterium wordt gehanteerd dan eigenlijk strikt genomen vereist is”, wederantwoorden ze:

“*In casu* zijn slechts enkele zones van de KWZ ingekleurd als bestemmingstype V, de rest is bestemmingstype I, II, III.

Wat het op 28 april 2005 verleend advies van de Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen van de toenmalige AROHM betreft, dat stelt dat een openbare weg wordt gebruikt als ‘gemeenschapsvoorziening en openbare nutsvoorziening’ waardoor derhalve overal de bodemsaneringsnormen van bestemmingstype V van toepassing zijn, gaat het om een advies gegeven in een specifieke casus. De code van goede praktijk ter afbakening van de kadastrale werkzone, daarentegen, houdt veelvuldig rekening met het (daadwerkelijke) bestemmingstype. Het spreekt voor zich dat een advies van AROHM, gegeven in een specifieke context, geen afbreuk kan doen aan het Vlarebo en de codes van goede

praktijk.

De stelling van RINK met betrekking tot het advies van AROHM staat haaks op het in aanmerking moeten nemen van de huidige en toekomstige bestemmingen waaronder, *in casu*, groenzones binnen het openbaar domein, een speelzone, leefbaarheidszones of natuurgebied”.

Ze merken nog op:

“Ten slotte, moest, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel, ook in het kader van het grondverzet en het vaststellen van de zoneringscriteria rekening worden gehouden met de meest actuele wetenschappelijke inzichten, i.e. de gezondheidkundige grenswaarde EFSA 2020. Uit het feitenrelaas, meer bepaald het citaat van OVAM uit haar beslissing van 7 april 2022 (stuk 45; [...]) blijkt dat OVAM de gezondheidkundige grenswaarde EFSA 2020 weerhoudt voor het luik bodemsanering. Er valt niet in te zien waarom dit niet, consequent, moet worden toegepast voor het luik grondverzet”.

9.38. In hun wederantwoord in verband met het derde middelonderdeel betwisten de verzoekende partijen onder meer de stelling van de nv BAM dat volgens de POP-verordening nuttige toepassing van uitgegraven, met PFAS-verontreinigde bodem wel degelijk mogelijk is als het gehalte PFOS onder de concentratiegrenswaarde van 50 mg/kg ligt. Ze stellen in het licht van deze stelling hun middel “voor zoveel als nodig” uit te breiden tot de schending van de artikelen 3 en 38 van het Materialendecreet en artikel 7 van de POP-verordening.

*Laatste memories van de partijen*

9.39. De vzw Grondbank licht nader toe dat de technische verslagen conform werden verklaard “omdat de verwerende partij ervan overtuigd was dat in de formeel als ‘subzones’ gekwalificeerde werkzones, de materiële vereisten voor het bewerkstellingen van de finaliteit van ‘de grondverzetregeling’, in zijn toenmalige stand van zaken, wel degelijk nageleefd waren”. Enerzijds omdat “met de betrokken indeling in (sub)zones, uitsluitend sprake kon zijn van het gebruik van uitgegraven grond, uit een zone met gelijke of kleinere gemiddelde concentraties aan pollutanten”. Anderzijds omdat “de erkende bodemsaneringsdeskundige ook terdege rekening [had] gehouden met het bestemmingstype van de ontvangende grond” dat “niet te bepalen [is] aan de hand van het planologisch bepaalde statuut van de betrokken locatie, maar wel op basis van de feitelijk vaststaande bestemming van de betrokken gronden”. Zij licht verder nader toe dat “de concentratievorken ‘3 tot 14,4 µg/kg ds’ en ‘14,4 tot 47 µg/kg ds’ [...] gebaseerd [waren] op de [...] voorstellen van bodemsaneringsnormen” die zich aan haar opdrongen en “dienden [...] beschouwd te worden als voldoende aan de methodologische voorwaarden, voorgeschreven in de Standaardprocedure voor de opmaak van technische verslagen, wat betreft de door de erkende bodemsaneringsdeskundige voor te stellen toetsingswaarden”. “Ook de concentratievork ‘47 tot 1000 µg/kg ds’ was [...] aanvaardbaar” omdat de waarde 1000 µg/kg ds “ruim beneden de (80% van de) op dat moment gehanteerde voorgestelde bodemsaneringsnorm van 1949 µg/kg ds voor de bestemmingstype V lag”, er “was gebleken dat concentraties in

die grootte-orde slechts zeer lokaal voorkwamen” en beperkende maatregelen werden opgelegd voor het gebruik van dergelijke bodemmaterialen. Zij beklemtoont nog dat zij geen “onvoorwaardelijke toelating [heeft] gegeven tot het gebruik van bodemmaterialen met concentraties boven 47 µg/kg ds binnen de kadastrale werkzones” en dat de erkende bodemsaneringsdeskundige “terdege rekening [had] gehouden met de adviesverlening (‘second opinion’) die op initiatief van de Vlaamse Regering was gevraagd aan de Commissie Grondverzet”.

9.40. Met betrekking tot het eerste middelonderdeel benadrukt RINK vooreerst dat arrest nr. 252.567 en het auditoraatsverslag “een te restrictieve definitie van kadastrale werkzone voorhouden”. Verder “dat de zoneringscriteria geen bodemsaneringsnormen betreffen, maar wel een verankering van de gehanteerde sub-zonering” waarvan het gebruik voortvloeit uit het eerste advies van de Commissie Grondverzet en kadert “binnen het engagement om meer te doen dan wat op grond van het *standstill*-beginsel strikt genomen vereist is, waaraan de zoneringscriteria uitdrukking geven”. “Hoewel de voorwaarde uit artikel 161, § 2, 4° Vlarebo niet geldt voor het gebruik binnen een KWZ [...] geeft de gehanteerde subzonering uitwerking aan het (strengere) principe voor algemeen gebruik dat meer vervuilde gronden niet worden verplaatst naar zones met minder vervuilde gronden”.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel beklemtoont RINK dat de lezing dat het woord “bijkomende” in de artikelen 161, § 2, 1° en 164, 2°, a) van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 werd toegevoegd aan “verontreiniging van het grondwater” om een einde te stellen aan stellingen dat waar er reeds verontreiniging bestaat, bijkomende verontreiniging daarvan niet de oorzaak is en het niet als basis van een afwijkend *standstill*-beginsel voor gebruik in de kadastrale werkzone kan worden aangewend, een uitholling van de grondverzetsregels inhoudt. “De vereiste om geen bijkomende verontreiniging van het grondwater bij algemeen gebruik als bodem en gebruik binnen een KWZ houdt [...] geen saneringsplicht in van bestaande grondwaterverontreiniging die er ook is/zal zijn zonder grondverzet. [...] De redenering dat gronden eerst

gesaneerd moeten worden voordat hergebruik in het kader van grondverzet mogelijk is, holt” de tweede doelstelling van de bevordering van het duurzaam gebruik van bodemmaterialen (artikel 138 van het Bodemdecreet) uit. “Uit artikel 164, 2° Vlarebo volgt dat zolang geen méér verontreinigde grond naar minder verontreinigde grond wordt verplaatst, [kunnen] bodemmaterialen met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die vermeld zijn de voormelde bijlage IV, binnen de kadastrale werkzone [...] worden verwerkt. De voorwaarden inzake de bijkomende verontreiniging en bijkomend risico houden precies het *standstill*-beginsel in. *In casu* veroorzaakt de gehanteerde werkwijze niet alleen geen bijkomende verontreiniging noch bijkomend risico waardoor aan de voorwaarden uit artikel 164, 2° Vlarebo is voldaan, maar, méér nog, houdt deze, juist een verbetering van de verontreinigingstoestand op de Site in doordat er minder uitloging plaatsvindt”. Zij stelt voorts dat “de grond zonder enige werken vanzelf uitloogt. Dit wordt net ingeperkt door het beoogde grondverzet en zonder de werken zal de bestaande toestand enkel verergeren door verdere uitloging van de initiële verontreiniging door 3M Belgium”.

Met betrekking tot het derde middelonderdeel betwist RINK vooreerst het actueel belang van de verzoekende partijen omdat “de meest vervuilde gronden ( $> 47 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds PFAS) [...] inmiddels [werden] afgevoerd” overeenkomstig het Saneringsverbond en de milieustakingsrechter in het vonnis van 11 mei 2023 reeds heeft vastgesteld “dat de opslag van de uitgegraven PFAS-houdende gronden  $> 47 \mu\text{g}/\text{kg}$  ds binnen de KWZ niet langer voorzien is in het Saneringsverbond”. Wat dat laatste middelonderdeel betreft vervolgt zij dat “bodemmaterialen gebruikt in het kader van de regelgeving grondverzet [...] ook gedurende de tussentijdse opslag m.o.o. het effectieve gebruik ervan, grondstoffen [blijven], en [...] pas afvalstoffen [worden] als de gebruiksvoorwaarden bij de toepassing ervan niet worden nageleefd. Het is dus pas op de eindbestemming dat de toepassing van de bodemmaterialen moet



voldoen aan de gebruiksvoorwaarden. De afvalregels spelen hier bijgevolg niet”.

9.41. Voorafgaandelijk stelt de nv BAM dat zij “erkent dat de van toepassing zijnde regelgeving inzake het grondverzet [...] vaak voor enige interpretatie vatbaar is” en dat zij aantoont “dat een redelijke, zinvolle, werkbare interpretatie van de regelgeving inzake het grondverzet, rekening houdend met het territoriaal toepassingsgebied ervan (het geïndustrialiseerde Vlaanderen dat nu eenmaal gekenmerkt wordt door een zekere mate van verontreiniging) nauwer aansluit bij de bedoeling van de regelgever, en om die reden de voorkeur moet genieten” en “dat in het andere geval het gevaar bestaat dat de regelgeving inzake het grondverzet in wezen zinledig wordt”. Zij wijst erop dat in navolging van artikel 3, § 4, van het Bodemdecreet het bevorderen van het duurzame gebruik van bodemmaterialen in artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet als tweede doelstelling bepaalt. Zij stelt dat “het vergelijken van de toestand voor en na de werken voor het geheel van de gronden binnen dezelfde KWZ [...] helemaal geen onverdedigbare interpretatie [is], laat staan negatie van de regelgeving inzake het grondverzet binnen een KWZ”. Zij betwist dat “de ernst van een reeds aanwezige bodemverontreiniging geen criterium zou zijn om gronden op te nemen in een KWZ [...]. Het is net in de mate dat de ernst min of meer dezelfde (‘gelijkaardig’) is binnen een bepaalde zone, dat er sprake kan zijn van soortgelijke kenmerken”. Zij betwist het belang bij het middel in de mate dat “het grondverzet van gronden met concentraties tussen 47 en 1000 µg/kg ds viseert” omdat zij “voor de gronden hoe dan ook geen grondverzet meer [zal] uitvoeren” vermits zij deze “in het licht van de opgenomen engagementen in het Saneringsverbond” heeft “afgevoerd voor reiniging/storten” en waarmee de milieustakingsrechter in het vonnis van 11 mei 2023 heeft rekening gehouden.

Aangaande het eerste middelonderdeel stelt zij dat voor de zienswijze “dat bij de afbakening van een KWZ rekening moet worden gehouden met de aldaar geldende bestemmingstypes, die een relevant ijkpunt zouden zijn voor de mate waarin al dan niet sprake zou zijn van soortgelijke kenmerken [...] geen enkel aanknopingspunt te vinden” is. Zij beklemtoont dat de “voorzien subzonerings [...] uitvoering [geeft] aan de aanbevelingen van de

Expertencommissie Grondverzet die voor het gebruik van bodemmaterialen binnen een KWZ niet gelden als juridisch afdwingbare voorwaarden”. Wat betreft “de (onderbouwing van de) toetsingswaarde van 14,4 µg/kg ds” licht de nv BAM toe “dat het gebruik van deze bijkomende categorie net tegemoetkomt aan het eerste advies van de Expertencommissie Grondverzet, waarin de aanbeveling werd geformuleerd om een meer gedetailleerde zoneringsaanpak te volgen” en “waarin wordt verantwoord waarom gekozen wordt voor bestemmingstype III. [...] Het gaat voorts om een extra zoneringscriterium” dat “werd afgeleid van het ontwerp van bodemsaneringsnorm type III (wonen): het gaat meer bepaald om 80% van deze voorgestelde BSN”. “Het 47 µg/kg ds zoneringscriterium vloeit voort uit het tweede advies van de Expertencommissie Grondverzet”. “De KWZ’s werden afgabekend op basis van de aanwezigheid van PFAS, waarbij het gaat om concentraties die vanuit milieubescherming en volksgezondheid binnen een bepaalde range zitten. Het bepalen van die range is inherent een technische kwestie, waarbij bestemmingstypes noch BSN een rol spelen. Er werden zoneringscriteria bepaald als bijkomende maatregelen, in wezen om reden van duidelijkheid. Dat maakt nog niet dat de gronden met concentraties tussen 47-1000 geen soortgelijke kenmerken meer zouden hebben”.

Aangaande het tweede middelonderdeel stelt de nv BAM voorop dat “enkel een interpretatie die toelaat om rekening te houden met de situatie voor en na de werken, voor de KWZ in zijn totaliteit, een zinvolle interpretatie van de regelgeving betreft”. Voorts dat de “aanwezigheid van bodemverontreiniging in het vaste deel van de bodem en de gevolgen daarvan, zoals bv. uitloging naar het grondwater, [...] geen statisch maar wel een dynamisch gegeven” is. “De voorwaarde dat het gebruik van bodemmaterialen niet mag leiden tot ‘bijkomende verontreiniging van het grondwater’ moet dan ook in die context geïnterpreteerd worden”. Er mag daarbij geen abstractie worden gemaakt “van de feitelijke vaststelling dat verontreinigingen zoals de huidige PFAS-verontreiniging van het vaste deel van de bodem nu eenmaal uitlogen naar het grondwater [...] ook los van de grondverzetswerken”. De zienswijze in arrest nr. 253.523 gaat “uit van een verkeerde interpretatie van de saneringsnoodzaak van bodemverontreinigingen. Niet elke uitloging van

historische verontreiniging leidt er onvermijdelijk toe dat er een saneringsnoodzaak ontstaat”. “De enige zinvolle interpretatie van de voorwaarde dat het gebruik van bodemmaterialen niet voor een bijkomende verontreiniging van het grondwater mag zorgen, is dus dat er rekening wordt gehouden met de aanwezige baseline van verontreiniging van het vaste deel van de bodem en het uitloogpotentieel daarvan”. “Er moet dus per definitie een vergelijking worden gemaakt tussen (i) de situatie zonder de uitvoering van de grondverzetswerken en de uitloging die in dat geval plaatsvindt [...] en (ii) de situatie ingevolge de uitvoering van de grondverzetswerken en de uitloging die dan plaatsvindt. M.a.w.: zorgt het uitvoeren van de grondverzetswerken ervoor dat er bijkomende verontreiniging van het grondwater plaatsvindt t.o.v. de situatie waarin dat niet het geval is?”. Zij wijst er voorts op dat “de bestreden beslissingen enkel betrekking [hebben] op het gebruik binnen de KWZ” zodat de standaardprocedure voor de studie van de ontvangende grond “niet relevant” is. Met verwijzing naar artikel 180, tweede lid, 13°, b), van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 stelt zij dat er “geen enkele indicatie [is] op grond waarvan de effecten van maatregelen zoals folie, als voorbeeld van een voorwaarde waaronder de bodemmaterialen binnen de KWZ mogen worden gebruikt, niet zouden mogen worden meegenomen”. Zij verwijst tot slot nog naar de VITO-studies waaruit blijkt dat in het eerste scenario, “zijnde *de facto* het scenario dat het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissingen, geen sprake is van bijkomende grondwaterverontreiniging. Integendeel: de beoogde grondverzetswerken zorgen voor een verbetering van de aanwezige grondwaterverontreiniging”.

Wat betreft het derde middelonderdeel onderstreept de nv BAM dat het in de passage in het advies van de Expertcommissie Grondverzet van 22 februari 2022 “waarin geschreven wordt dat de bodemmaterialen met concentraties tussen 47 en 1000 µg/kg ds tijdelijk zouden worden gestockeerd in afwachting van reinigen of storten”, niet gaat “om een reiniging in het kader van het grondverzet, maar om een reiniging in het kader van eventuele latere, sanering”, hetgeen in het navolgend technisch addendum van 27 februari 2022 wordt verduidelijkt als “een ‘aanwending’ van bodemmaterialen in een berm

(dus: het toepassen/gebruiken van de gronden) in het kader van het grondverzet”. Ze verwijst in dit verband naar het Ministerieel besluit van 27 maart 2019 ‘tot vaststelling van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik en van de lijst van toepassingen van bodemmaterialen in een vormvast product in het kader van de regeling van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007’ dat “de toepassing van bodemmaterialen in een berm als voorbeeld van bouwkundig bodemgebruik” vermeldt. Dat ministerieel besluit vereist “niet dat de toepassing als bouwkundig bodemgebruik per definitie een definitief karakter heeft en sluit op geen enkel punt uit dat de toegepaste gronden nadien nog zouden worden meegenomen in een saneringsaanpak” en dat volgt ook niet uit artikel 158, 1°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Zij stelt verder dat er “op het ogenblik dat de gronden worden ontgraven, [er] reeds zekerheid [is] over het hergebruik. Immers, de gronden worden pas afgegraven nadat een technisch verslag is opgemaakt dat de mogelijkheden inzake het hergebruik onderzoekt en vastlegt, dat vervolgens conformverklaard wordt. Het gaat dus niet om afvalstoffen reeds bij het afgraven ervan. Er was zekerheid over het hergebruik van de bodemmaterialen, zodat de bodemmaterialen überhaupt niet als afvalstoffen kwalificeerden en dus ook niet de afvalfase dienden te verlaten”.

9.42. Het Vlaamse Gewest verwijst wat betreft het tweede middelonderdeel naar de evaluatie van de VITO in opdracht van de OVAM waaruit blijkt dat in het “scenario met toepassing volgens de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet (scenario 1) [...] er geen bijkomende verontreiniging door uitloging naar het grondwater is”. Voorts stelt het dat het derde middelonderdeel onontvankelijk is bij gebrek aan een actueel belang van de verzoekende partijen gelet op het vonnis van 11 mei 2023 van de milieustakingsrechter die heeft “geoordeeld dat vorderingen met betrekking tot de opslag van PFAS-gronden met concentraties > 47 µg/kg ds binnen de kadastrale werkzone zonder voorwerp zijn”. Uit dit vonnis “blijkt dat de uitgegraven grondstocks met een PFAS-concentratie die hoger is dan 47 µg/kg ds inmiddels werden verwijderd of zullen worden verwijderd n.a.v. huidige engagementen van BAM”.

9.43. De verzoekende partijen antwoorden nog wat betreft het eerste middelonderdeel:

“35. Zowel de Verwerende als de Tussenkomende partijen zijn de mening toegedaan dat het eerste middelonderdeel ongegrond dient te worden beschouwd.

III.1.3 Weerlegging van de repliek van Verwerende partij en de Tussenkomende partijen

A De afbakening van de kadastrale werkzones is dermate strijdig met de regelgeving dat ze als kennelijk onwettig buiten toepassing moet blijven

36. De Eerste Auditeur oordeelde omtrent het eerste middelonderdeel duidelijk dat er bij de afbakening van de kadastrale werkzones in de conformverklaarde technische verslagen geen rekening werd gehouden met de bestemmingstypes noch met de andere relevante kenmerken van de bodem zoals nochtans vereist door het Vlarebo 2008 (artikel 158, 5° en artikel 163). Dat de tweede en de derde Tussenkomende partijen zich niet kunnen vinden in deze nochtans correcte interpretatie van het begrip ‘kadastrale werkzone’ en de finaliteit ervan, heeft niet tot gevolg dat die interpretatie te restrictief of zelfs *contra legem* zou zijn, laat staan dat ze de regeling inzake grondverzet zinledig zou maken.

Hoewel Verzoekende partijen geenszins de dubbele finaliteit van de regeling inzake het grondverzet (namelijk het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging en het maximaal duurzaam hergebruik van de uitgegraven bodem) betwisten, dient te worden gewezen op de uitvergroete rol die de eerste en tweede Tussenkomende partijen toekennen aan finaliteit van het duurzaam hergebruik van de bodem. Voornoemde Tussenkomende partijen beroepen zich hiervoor onder meer op de parlementaire voorbereiding van het Wijzigingsdecreet d.d. 8 december 2017 [...]. Reeds in het door tweede Verzoekende partij geciteerde gedeelte van die parlementaire voorbereiding kan worden gelezen dat het niet de wil was van de decreetgever om de finaliteit van het duurzaam hergebruik van de bodem als heilig doel voorop te stellen. De parlementaire voorbereiding stelt evenwichtig [...]:

‘Het actief bodembeheer richt zich op een verantwoord en duurzaam gebruik van de bodem door het in stand houden en zo mogelijk verbeteren van de gebruikswaarde van de bodem. Voor het gebruik van uitgegraven bodem volgens de bepalingen van het VLAREBO geldt het beheerspoor. De basisdoelstellingen van de regelgeving over het gebruik van uitgegraven bodem, algemeen gekend in de sector onder de naam ‘grondverzetregeling’, zijn de beheersing van de verspreiding van bodemverontreiniging en de bevordering van het duurzaam gebruik van uitgegraven bodem. Het gaat hierbij om het verantwoord omgaan met reeds aanwezige (historische, diffuse) verontreiniging in de bodem. Door het gebruik van uitgegraven bodem zal de verontreiniging van de bodem niet toenemen. Reeds aanwezige beperkt verontreinigde bodem kan wel worden hergebruikt binnen duidelijk afgebakende zones, omdat de regelgeving het toepassen van licht verontreinigde bodemmaterialen mogelijk maakt. Bij hoge risico’s

moet de bodem uiteraard uit de kringloop verwijderd en gereinigd worden. Bij lagere risico's bestaat de mogelijkheid voor gebruik als bodem of voor bouwkundig bodemgebruik omdat hergebruik van de bodemmaterialen als onderdeel van de natuurlijke kringloop duurzamer is dan het storten van deze grondstoffen en ook duurzamer is dan de vervanging van deze alternatieve grondstoffen door primaire delfstoffen uit de zand-, klei- en grindwinning.'

Deze passage uit de parlementaire voorbereiding zet - net zoals de Eerste Auditeur dit doet - uiteen dat het van groot belang is dat er gewerkt wordt met 'duidelijk afgebakende zones'. Bovendien wordt de stelling van de Eerste Auditeur dat de dubbele finaliteit er onvermijdelijk toe leidt dat sommige bodemmaterialen in bepaalde omstandigheden niet mogen worden gebruikt en dat de regelgeving bij ontkenning daarvan volstrekt nutteloos zou zijn<sup>[...]</sup>, bijgetreden door deze parlementaire voorbereiding.

Binnen die duidelijk afgebakende zones, kan de bodem overigens slechts worden hergebruikt indien deze 'beperkt verontreinigd' is. Ook deze verduidelijking van de Vlaamse decreetgever ondersteunt het standpunt van de Eerste Auditeur die stelt dat een verder onderzoek naar de ernst van de bodemverontreiniging of de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, binnen de kadastrale werkzone, rekening houdend met een mogelijke grondwaterverontreiniging, zich opdringt.

Geenszins, miskent het Auditoraatsverslag de wil van de Vlaamse decreetgever.

Wanneer twee finaliteiten in één regelgeving samengaan en de ene finaliteit (*in casu* het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging) in een specifieke casus de bovenhand neemt, heeft dit niet tot gevolg dat de regelgeving op zich zinledig zou worden.

De kritiek van de eerste en tweede Tussenkommende partijen is niet gegrond.

37. Het klopt vervolgens dat de technische verslagen - omtrent het afbakenen van de kadastrale werkzones - enkele prangende vragen onbeantwoord laten. De Eerste Auditeur verwoordt het als volgt:

'Enkel de PFAS-concentraties bepalen zo waar welke bodemmaterialen zouden mogen worden gebruikt onder de (veronderstelde) voorwaarden voor gebruik binnen de kadastrale werkzone. De voor het afbakenen van een kadastrale werkzone essentiële maar nooit gestelde vragen (1) of de gronden waar de bodemmaterialen worden uitgegraven en de gronden waar ze zullen worden gebruikt ook soortgelijk zijn wat betreft mogelijke andere relevante kenmerken, (2) wat de respectieve bestemmingstypes van die gronden zijn, en (3) of er op die gronden sprake is van een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging of van de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, verontreiniging van het grondwater inbegrepen, worden ook nu niet gesteld.'<sup>[...]</sup>

(1) Omtrent de eerste prangende vraag beweert de tweede Tussenkommende partij dat er hier afdoende bij werd stilgestaan doordat de technische verslagen bij de afbakening van de kadastrale werkzones in zeer algemene termen stellen:

'De kadastrale werkzone maakt deel uit van het Oosterweelproject en bevindt zich binnen het openbare domein. Het bodemgebruik betreft hoofdzakelijk weginfrastructuur en wandelen en fietsen in de naastliggende bufferzones en natuur. Binnen de KWZ bevinden zich geen woningen,

landbouwterreinen en industrieterreinen. De blootstellingsroutes die van toepassing zijn, zijn de ingestie en inhalatie van verontreinigd bodemstof door passanten (automobilisten, fietsers, wandelaars,...) die zich verplaatsen doorheen de KWZ.<sup>[...]</sup>

Vooreerst dient vastgesteld te worden dat deze passage (die bestempeld wordt als de uiteenzetting van de functionele bestemming) enkel spreekt over ‘hoofdzakelijk weginfrastructuur en wandelen en fietsen’<sup>[...]</sup>. Het is geenszins serieus om te stellen dat die zeer algemeen geformuleerde passage toelaat om op deugdelijke wijze een bestemming van welbepaalde gronden af te leiden. Immers focust deze passage uitsluitend op hetgeen er hoofdzakelijk zal plaatsvinden. Het woord ‘hoofdzakelijk’ impliceert dat er ook andere bestemmingen zijn, waarover met geen woord gerept wordt.

Bovendien, werd er bij de eigenlijke bepaling van de kadastrale werkzones niet eens rekening gehouden met bovenstaande passage die de ‘functionele bestemming’ zou moeten weergeven. Immers werd uitsluitend de mate waarin de bodem verontreinigd is, meegenomen bij de afbakening van de kadastrale werkzones:

‘De afbakening gebeurt globaal op basis van de aanwezigheid van met PFOS/PFAS verontreinigde gronden.’<sup>[...]</sup>

In weerwil van hetgeen de tweede Tussenkomende partij tracht uiteen te zetten, kan geenszins gesteld worden dat de ‘functionele bestemming’ mee in rekening genomen werd als ‘soortgelijk kenmerk’ teneinde de kadastrale werkzones af te bakenen.

(2) Wat de tweede prangende vraag betreft, namelijk wat de respectieve bestemmingstypes van de gronden binnen de kadastrale werkzones zijn, stelt de tweede Tussenkomende partij dat de bestemmingstypes niet in rekening genomen dienden te worden bij de bepaling van de kadastrale werkzones.

De Eerste Auditeur zet op afdoende wijze uiteen dat de interpretatie van de Code van Goede Praktijk conform dient te zijn aan het Vlarebo 2008, dat uiteraard een hogere rechtsnorm is. Zelfs indien het zou gaan om homogene bodemverontreiniging, *quod non*<sup>[...]</sup>, dient er rekening gehouden te worden met de bestemmingstypes van de grond binnen de kadastrale werkzones. Zulks volgt op duidelijke wijze uit de afwijkingsregels voor de kadastrale werkzone (artikel 164 Vlarebo 2008).<sup>[...]</sup>

*In casu* staat bovendien vast dat de bodem, die deel uitmaakt van de kwestieus afgebakende kadastrale werkzones, valt onder de definitie van heterogene bodemverontreiniging:

‘Heterogene bodemverontreiniging: er is sprake van een te lokaliseren verontreinigingskern en een verontreinigingspluim. De concentraties van verontreinigende stoffen in de kern van de verontreiniging, zowel in het horizontaal vlak als in het verticaal vlak, zijn beduidend hoger dan de concentraties van verontreinigende stoffen in de pluim van de verontreiniging.’<sup>[...]</sup>

Met betrekking tot een dergelijke verontreiniging stelt de Code voor Goede Praktijk - ten overvloede - dat er bij de afbakening van een kadastrale werkzone rekening dient te worden gehouden met het bestemmingstype.<sup>[...]</sup>

Wat de tweede vraag betreft sluiten Verzoekende partijen zich integraal aan bij het uitgebreid gemotiveerd standpunt van de Eerste Auditeur, dat noch door de Verwerende, noch door de Tussenkomende partijen weerlegd werd.

De bestemmingstypes van de gronden binnen de kadastrale werkzones dienden in rekening te worden genomen bij het bepalen van de afbakening ervan. Zulks gebeurde echter niet.

Cf. *supra*, doet de bewering dat de ‘functionele bestemming’ mee in rekening genomen werd als ‘soortgelijk kenmerk’ (*quod non*), hieraan overigens geen afbreuk daar de ‘functionele bestemming’ en haar minimale omschrijving in de kwestieuze technische verslagen, geenszins gelijk te stellen valt met de bestemmingstypes die vermeld worden in artikel 1 van Bijlage IV bij het Vlarebo 2008.

(3) De derde prangende vraag, namelijk ‘is er sprake van een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging en werd de daadwerkelijke aanwezigheid ervan onderzocht?’ is vanzelfsprekend relevant.

Cf. *supra* dient - zelf als zouden de kadastrale werkzones op een correcte manier bepaald zijn, *quod non* - verder onderzoek te gebeuren naar de ernst van de bodemverontreiniging of de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, binnen de kadastrale werkzone, rekening houdend met de grondwaterverontreiniging.

Zoals bevestigd in het Sitebesluit, kan worden afgeleid dat er op vandaag nog geen (volledig) onderzoek is verricht naar de verontreiniging op Linkeroever en de zone Scheldetunnel i.e. de Oosterweelwerfterreinen. Het Sitebesluit stelt duidelijk:

‘Op de gronden van de 3M-fabriek te Zwijndrecht en in de omgeving ervan werden tot op vandaag reeds volgende (gefaseerde) beschrijvende bodemonderzoeken uitgevoerd:

- beschrijvend bodemonderzoek 2006 (gronden 3M);
- beschrijvend bodemonderzoek eind 2007 (gronden 3M);
- eerste gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek ‘Gebied ten zuiden van de autosnelweg E34 & 3M-fabriek Zwijndrecht - Initiële beoordeling van de humane risico-evaluatie voor PFAS in de bodem’ van 10 februari 2022;

De bodemverontreiniging dient binnen de perimeter van 5 km rond de 3M-fabriek te Zwijndrecht verder onderzocht overeenkomstig het Bodemdecreet, en indien nodig gesaneerd te worden door 3M Belgium bv als saneringsplichtige. Zie hieromtrent verder punt 6.’

Een volledig beschrijvend bodemonderzoek (dat de gehele verontreinigingspluim in kaart brengt) ligt - voor beide kadastrale werkzones - op heden nog steeds niet voor.

Het blijft dan ook een raadsel op basis waarvan de technische verslagen de ernst van de bodemverontreiniging of de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, binnen de kadastrale werkzones, rekening houdend met een mogelijke grondwaterverontreiniging, in kaart brachten.

Het blijft tevens een raadsel hoe de Verwerende partij op zorgvuldige wijze kon oordelen dat deze technische verslagen conform waren.

38. Waar eerste Tussenkomen partij zich wederom op de boutade ‘de Oosterweelwerken zijn deel van de oplossing en niet van het probleem’ beroept, miskent zij twee zaken.

Ten eerste, gaat de eerste Tussenkomen partij uit van de idee dat het voor de gelegenheid bedachte *standstill*-beginsel bijkomende verontreiniging toelaat, zolang het eindresultaat (netto) als positief beschouwd kan worden.

Uw Raad, daarin bijgetreden door de Eerste Auditeur<sup>[...]</sup> en gezaghebbende



rechtsleer<sup>[...]</sup>, oordeelde reeds dat een dergelijke netto-interpretatie niet opgaat.<sup>[...]</sup>

Ten tweede, in zoverre de eerste Tussenkomenende partij zich beroept op de VITO-studies van 6 oktober 2022 en van 28 oktober 2022 die zouden aantonen dat de Oosterweelwerken deel zijn van de oplossing en niet van het probleem, miskent zij het feit dat Verwerende partij bij de conformverklaring geen rekening kan hebben gehouden met de op dat moment nog niet uitgebrachte VITO-studies. Zoals tweede Tussenkomenende partij het zelf formuleert, kan de wettigheid van een administratieve akte immers niet beoordeeld worden in functie van *a posteriori* opgestelde stukken.

Ten derde, gaat de eerste Tussenkomenende partij tevens voorbij aan de kritiek die eerste en vierde Verzoekende partijen (cf. *infra* randnummer 67 e.v.) op deze VITO-studies hebben geleverd in het kader van de milieustakingsvordering en die eerste Tussenkomenende partij welbekend is. Het aanhalen van voormelde boutade mist dan ook haar doel.

39. Samengevat, het kan geenszins worden bijgetreden dat het zoneringskader in de technische verslagen vastgesteld werd conform de voorgeschreven regels en methodiek van het Vlarebo 2008. Sterker nog, de afbakening van de kadastrale werkzones is dermate strijdig met de regelgeving dat ze als kennelijk onwettig buiten toepassing moet blijven. De onderverdeling in subzones - die op zich niet louterend kan werken - doet hieraan geen afbreuk. In die zin kan het geenszins worden bijgetreden dat de Verwerende partij bij het conformverklaren van de technische verslagen handelde als een normaal zorgvuldige overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden.

B Zelfs indien men vasthoudt aan de fictieve afbakening van de kadastrale werkzones is de in het eerste middelonderdeel geuite de kritiek van Verzoekende partijen gegrond

40. De kritiek die stelt dat Uw Raad niet zou kunnen oordelen over de onwettigheid van de vastgestelde toetsingskader voor niet-genormeerde parameters daar Uw Raad zich in de plaats van de erkende bodemsaneringsdeskundige zou stellen, gaat niet op.

Mocht Uw Raad geen uitspraak mogen doen omtrent de kennelijke onwettigheid van het gekozen toetsingskader, zou dit betekenen dat Uw Raad geen kennis kan nemen van kennelijke tekortkomingen uitgaande van een administratieve overheid, die in het kader van de conformverklaring een eigen beoordeling moet maken. Zulks kan evident niet worden bijgetreden.

Nu in de kwestieuze technische verslagen kennelijk onwettige zoneringscriteria hernomen worden en deze goedgekeurd worden in de bestreden beslissingen, dan wel er doorwerking in vinden, zijn de bestreden beslissingen eveneens behept met een kennelijke onwettigheid en kan Uw Raad overgaan tot de nietigverklaring van de bestreden conformverklaringen evenals hun gevolgakten.

41. Net daarom ziet het Auditoraatsverslag geen graten in de kritiek die Verzoekende partijen uitten op de gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing van de concentratievorken. Het Auditoraatsverslag is stellig: '130. Die kritiek op de wetenschappelijke onderbouwing is bovendien overigens terecht gebleken. VITO heeft op 5 oktober 2022, amper zes

maanden dus na de bestreden conformverklaringen, een nieuw voorstel van normenkader bekendgemaakt, uitgerekend als gevolg van een vraag om niet langer de (ook door de verzoekende partijen achterhaald genoemde) gezondheidsgrenswaarde EPA 2016 te gebruiken, maar wel de recente EFSA 2000 [*sic.*] (zoals ook door de verzoekende partijen bepleit). Daardoor wordt nu voor PFOS een bodemsaneringsnorm van 4,9 µg/kg ds voorgesteld voor bestemmingstype III, en volgens het door de Vlaamse Regering ontworpen tijdelijk handelingskader (randnummer 41 van dit verslag) zal die concentratie van 4,9 µg/kg ds PFOS in het vaste deel van de aarde in bestemmingstype III als een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging moeten worden beschouwd. Het was reeds maanden voor de bestreden conformverklaringen zonder meer duidelijk dat een verstrenging van de normen nakende was. Alleen al daarom zou het weinig ernstig zijn te stellen dat men zich ten tijde van de bestreden conformverklaring nog met een gerust gemoed kon beroepen op de toen voorgestelde bodemsaneringsnormen. De verzoekende partijen wijzen er bovendien terecht op dat er voor het zogenaamde tweede zoneringscriterium (47 µg/kg ds) wel reeds rekening werd gehouden met de gezondheidkundige grenswaarde EFSA 2020, en dat er voor deze ongelijke behandeling geen verklaring wordt gegeven.

131. Ook de kritiek van de verzoekende partijen dat een ‘subzone’ met concentraties tussen 47 en 1000 µg/kg ds veel te ruim is afgebakend is gegrond. Zoals reeds herhaaldelijk gezegd moet er bij het afbakenen van een kadastrale werkzone onder meer rekening worden gehouden met het bestemmingstype van de gronden. Beide op basis van de aanwezigheid van PFAS afgebakende kadastrale werkzones omvatten gronden met de bestemmingstypes I, III, IV en V. Het toenmalige voorstel van bodemsaneringsnormen (voor het vaste deel van de aarde), waarop de erkende bodemsaneringsdeskundigen zich zouden hebben gebaseerd, bedroeg voor die bestemmingstypes respectievelijk 3,8 , 18, 110 en 1949 µg/kg ds voor PFOS en 4,3 , 89, 643 en 643 µg/kg ds voor PFOA. (In het kort na de bestreden conformverklaringen aangepaste voorstel is dat nog 3,8 , 4,9 , 110 en 268 µg/kg ds voor PFOS en 2,5 , 7,9 , 632 en 303 µg/kg ds voor PFOA. Zoals reeds gezegd zullen deze voorgestelde bodemsaneringsnormen in het door de Vlaamse Regering ontworpen tijdelijk handelingskader fungeren als criterium voor een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging. Dat de tussen 47 en 1000 µg/kg ds variërende PFAS-concentraties desondanks een voor al deze gronden soortgelijk kenmerk zouden vormen wat betreft het ‘betekenisvol effect op het milieu’ of het ‘betekenisvol risico voor de volksgezondheid’, duidelijk te onderscheiden bovendien van gronden waarvoor dezelfde bodemsaneringsnormen worden voorgesteld maar waar lagere of hogere concentraties worden aangetroffen, ontbeert elke logica.’<sup>[...]</sup>

Geen van de door de Verwerende of Tussenkomenende partijen gevoerde replieken doen afbreuk aan het deskundig oordeel van de Eerste Auditeur.

42. In tegenstelling tot hetgeen de Verwerende partij voorhoudt, verhindert het feit dat de eerste twee concentratievorken (‘3 tot 14,4µg/kg ds’ en ‘14,4 tot 47µg/kg ds’) gebaseerd waren op de toenmalig door het VITO bepaalde voorstellen van saneringsnormen geenszins dat de Verwerende partij de kennelijke onwettigheid van de concentratievorken in de technische

verslagen diende vast te stellen en dat zij dienvolgens de technische verslagen niet conform kon verklaren.

Vooreerst bestond er geen verplichting voor de erkende bodemsaneringsdeskundige om de vroegere door het VITO bepaalde voorstellen van saneringsnormen te gebruiken bij de bepaling van de zoneringscriteria. Sterker nog, er diende uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de vraag of andere instanties reeds ecotoxicologisch onderbouwde waarden hadden afgeleid.<sup>[...]</sup>

43. Reeds bij de bepaling van het eerste zoneringscriterium (of toetsingswaarde) van 14,4 µg/kg ds hielden de bestreden beslissingen geen rekening met de laatste stand van de wetenschap. Er is sprake van een kennelijke onzorgvuldigheid bij het vaststellen van dit zoneringscriterium, zowel in de keuze van de gezondheidkundige grenswaarde (US-EPA 2016) als in de keuze om een bodemsaneringsnorm te kiezen (type III) die niet in de meest kwetsbare gebieden past, daar waar voor de gronden met concentraties PFOS/PFOA groter dan 3µg/kg ds PFOS en/of PFAS groter dan 8 µg/kg ds gebruik buiten de kadastrale werkzone niet meer mogelijk wordt geacht.

In tegenstelling met hetgeen de tweede Tussenkomende partij beweert, werd er bij de bepaling van het eerste zoneringscriterium geen rekening gehouden met EFSA-2020-norm.<sup>[...]</sup> Zulks wordt overigens bevestigd door de eerste Tussenkomende partij in haar laatste memorie.<sup>[...]</sup>

De kritiek van de tweede Tussenkomende partij die inhoudt dat de Eerste Auditeur wanneer hij stelt dat de reeds bekende normen (EFSA 2020) dienden te worden gehanteerd bij het bepalen van het eerste zoneringscriterium en dat datgene nadien bevestigd werd, niet dienstig is daar het *a posteriori* informatie zou betreffen, miskent de inhoud van het Auditoraatsverslag.

Geenzins stelde de Eerste Auditeur dat het feit dat wetenschappelijke inzichten gekenmerkt worden door een zekere voortschrijdendheid tot gevolg heeft dat alle grondverzet *on hold* gezet moet worden en elke bijstelling ervan zou moeten leiden tot een onwettige administratieve beslissing.

De Eerste Auditeur stelt enkel dat de kritiek die inhield dat de reeds bekende normen (EFSA 2020) dienden te worden gehanteerd bij het bepalen van het eerste zoneringscriterium, terecht is. De VITO-studie van 6 oktober 2022 wordt enkel aangehaald om te stellen dat de kritiek ook achteraf gezien terecht is gebleken.

De kritiek van de tweede Tussenkomende partij die inhoudt dat het zoneringscriterium een (extra en vrijwillig bepaalde) toetsingswaarde uitmaakt voor een subzone binnen een kadastrale werkzone en dat de bestemmingstypes geen relevante parameters zouden zijn bij het gebruik van niet-genormeerde verontreinigende stoffen binnen een kadastrale werkzone waar sprake zou zijn van een beweerd homogene bodemverontreiniging, werd bovenstaand reeds weerlegd en die weerlegging dient als integraal hernomen te worden beschouwd.

44. Ook de bepaling van het tweede zoneringscriterium (of toetsingswaarde) van 47 µg/kg ds vond plaats op manifest onzorgvuldige wijze. Gelet op het feit dat de Verwerende partijen, noch de Tussenkomende partijen nieuwe argumenten inroepen omtrent dit zoneringscriterium, dient de uiteenzetting

zoals weergegeven in het verzoekschrift d.d. 14 maart 2022 en de memorie van wederantwoord d.d. 29 augustus 2022 als integraal hernomen te worden beschouwd voor wat betreft dit zoneringscriterium.

45. Tot slot, ook wat het derde zoneringscriterium van 1.000 µg/kg ds en het concentratievork tussen 47 en 1.000 µg/kg ds betreft, staat het vast dat deze niet door een normaal zorgvuldige overheid, geplaatst in dezelfde omstandigheden conform zou zijn verklaard.

De Verwerende partij schuift de concentratievork '47 tot 1.000µg/kg ds' als aanvaardbaar naar voren omdat (1) de waarde van 1000µg/kg ds ruim beneden de (80%) van de op dat moment gehanteerde voorgestelde bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype V lag, (2) uit de technische verslagen was gebleken dat concentraties in die grootorde slechts zeer lokaal voorkwamen en (3) de erkende bodemsaneringsdeskundige beperkende maatregelen oplegde om de ermee gepaard gaande risico's te beheersen.

De bovenvermelde repliek komt geenszins tegemoet aan de kritiek van Verzoekende partijen dat er bij de bepaling van het derde zoneringscriterium geen rekening werd gehouden met de eco- en humaantoxicologische risico's noch met de bestemmingstypes van de daar aanwezige bodem.

Dat - zonder rekening te houden met de onderscheiden bestemmingstypes - er een concentratievork werd bepaald tussen 47 en 1.000 µg/kg ds is onbegrijpelijk. De bodemsaneringsnormen (voor het vaste gedeelte van de aarde), waarop de bodemsaneringsdeskundige zich zou hebben gebaseerd voor de drie bestemmingstypes I, III, IV en V (die alle omvat worden door de kadastrale werkzones) bedroeg respectievelijk 3,8µg/kg ds, 18µg/kg ds, 110 µg/kg ds en 1949µg/kg ds voor PFOS en 4,3µg/kg ds, 89 µg/kg ds, 643µg/kg ds en 643µg/kg ds voor PFAS. Het houdt, zoals de Eerste Auditeur het correct stelt, geen enkele steek om te argumenteren dat de tussen de 47 tot 1.000µg/kg ds variërende concentraties PFAS geen onderscheiden impact zouden hebben op de ecotoxicologisch en humaantoxicologische risico's - die *nota bene* niet dienstig werden onderzocht - die het grondverzet ervan zou meebrengen.

De repliek van tweede Tussenkomende partij, die stelt dat het niet nuttig zou zijn om een verdere onderverdeling te maken tussen 47 en 1.000 µg/kg ds, daar de gronden bij wijze van vrijwillige voorzorgsmaatregel in ieder geval zouden worden verpakt volgens de kwestieuze technische verslagen, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Immers kunnen dergelijke maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van verontreiniging bij het aanbrengen van bodemmateriële die niet voldoen aan de waarde voor vrij gebruik, niet in rekening worden genomen bij de beoordeling van het gebruik van bodemmateriële.<sup>[...]</sup> In ieder geval diende de onderscheiden impact op de ecotoxicologisch en humaantoxicologische risico's, conform de voorschriften van het Vlarebo 2008, reeds een stap eerder in rekening te worden genomen, namelijk bij het bepalen van de kadastrale werkzones.

46. Zelfs indien men vasthoudt aan de fictieve afbakening van de kadastrale werkzones is de in het eerste middelonderdeel geuite de kritiek van Verzoekende partijen gegrond".

Wat betreft het tweede middelonderdeel antwoorden zij:

“55. De stelling dat de interpretatie die Uw Raad (*prima facie*) en de Eerste Auditeur maakten de regeling inzake het grondverzet zouden uithollen, gaat niet op. Verzoekende partijen weerleggen de kritieken van de Verwerende en Tussenkomende partijen door achtereenvolgens in te gaan op:

- de interpretatie van het woord ‘bijkomende’ in artikel 161, §2 Vlarebo 2008 en het vermeende *standstill*-beginsel (A);
- de vraag of het nemen van bodembeschermende maatregelen al dan niet in rekening mag worden gebracht bij de vraag of er al dan niet bijkomende verontreiniging wordt veroorzaakt (B);
- en het feit dat er niet is aangetoond dat de werken een netto-positief resultaat zouden teweegbrengen voor wat betreft de verontreiniging van het grondwater (C);
- hetgeen noopt tot het besluit dat ook het tweede middelonderdeel gegrond is (D).

A Omtrent de interpretatie van het woord ‘bijkomende’ in artikel 161, §2 Vlarebo 2008 en het vermeende *standstill*-beginsel

56. De eerste en tweede Tussenkomende partijen trachten te overtuigen dat de interpretatie die Uw Raad (*prima facie*) gaf aan het woord ‘bijkomende’ er *de facto* toe zou leiden dat er steeds gesaneerd moet worden alvorens er grondverzet met verontreinigde bodem kan plaatsvinden, terwijl een dergelijke saneringsdoelstelling niet aanwezig noch aangewezen is in de regeling inzake het grondverzet. [...]

Er mag niet uit het oog verloren worden dat de regeling inzake het grondverzet weldegelijk inhoudt dat verontreinigde bodemmaterialen in bepaalde omstandigheden niet mogen worden hergebruikt. [...]

Uw Raad oordeelde in het schorsingsarrest van 19 april 2022 geenszins dat het nooit mogelijk is om aan grondverzet te doen voor gronden die *in se* aan bodemsanering zouden moeten worden onderworpen. Uw Raad bevestigde alleen dat dit binnen de (strakke) voorwaarden van artikel 164 Vlarebo 2008 dient te gebeuren. [...]

Indien die voorwaarden bij grondverzet niet kunnen worden nageleefd, zit er - in weerwil van hetgeen de Tussenkomende partijen voorhouden - niets anders op dan:

- (1) niet over te gaan tot het vooropgestelde grondverzet of;
- (2) de bodem te saneren alvorens over te gaan tot grondverzet.

57. Waar de tweede Tussenkomende partij stelt dat de interpretatie, die Uw Raad gaf aan het woord ‘bijkomende’ in de zin dat het enkel kan aangeven dat de voorwaarde ook geldt als het grondwater reeds verontreinigd is, tot gevolg heeft dat er geen rekening kan worden gehouden met de uitloging naar het grondwater die ook los van de grondverzetswerken aanwezig was, miskent zij de beoordeling die door Uw Raad werd gemaakt.

Uw Raad stelde immers duidelijk - net zoals de Eerste Auditeur dit doet - dat het hergebruik van de uitgegraven bodem op een andere locatie (ook binnen de kadastrale werkzone) niet mag veroorzaken dat er bijkomende of verdere verontreiniging van het grondwater plaatsvindt (lees: extra partikels verontreinigde stof die het grondwater bereiken) ingevolge dat hergebruik. Om te kunnen vaststellen of zulks het geval is, zal er uiteraard moeten

worden gekeken naar de graad van verontreiniging van het grondwater op het moment van het uitgraven van de bodem (foto-opname) en de graad verontreiniging die door het hergebruik van de bodem wordt veroorzaakt of intact gehouden. Daarbij dient er inderdaad niet gekeken te worden naar wat er ‘zou zijn uitgelooft’ indien de verontreinigde bodem niet zou zijn opgegraven en niet zou zijn hergebruikt.

58. Het door de Eerste Auditeur ingeroepen Verslag aan de Vlaamse Regering (omtrent het Vlarebo 2008) dat stelt dat de gebruiksvoorwaarden binnen de kadastrale werkzone dezelfde zijn als de gebruiksvoorwaarden onder Vlarebo 1996 doet de Tweede tussenkomende partij niet van idee veranderen. Echter is de redenering van de Eerste Auditeur glashelder en samen te vatten in het volgende syllogisme:

- Maior: Als de voorwaarden voor het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële bij niet- genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone, in het Vlarebo 1996 en het Vlarebo 2008 identiek zijn

- Minor: En als het Vlarebo 1996 expliciet als voorwaarde stelt dat het bewijs moet worden geleverd dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone ‘geen verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken’;

- Conclusie: Dan laat ook het Vlarebo 2008 niet toe dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone, verontreiniging van het grondwater veroorzaakt.

Vooreerst toont de Eerste Auditeur met het Verslag van de Vlaamse Regering (omtrent het Vlarebo 2008) duidelijk aan dat de maior stand houdt. Immers het Verslag (administratief dossier, stuk 2, pagina 41) stelt:

‘De gebruiksvoorwaarden binnen een kadastrale werkzone zijn dezelfde als de gebruiksvoorwaarden binnen de kadastrale werkzone onder de vroegere grondverzetregeling’

De voorwaarden voor het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone, in het Vlarebo 1996 en het Vlarebo 2008 zijn identiek.

Dat ook de minor standhoudt, wordt door de Eerste Auditeur eenvoudig aangetoond door de bewoording van de desbetreffende bepaling (artikel 52, 3° Vlarebo 1996) aan te halen. Die bepaling stelde:

‘Het gebruik van uitgegraven bodem als bodem binnen de KWZ is toegelaten onder de volgende voorwaarden:

(...)

3° Uitgegraven bodem waarvan men weet of redelijkerwijze behoort te weten dat hij verontreinigende stoffen bevat die niet opgenomen zijn in de tabel, bedoeld in bijlage 4, kan worden gebruikt als bodem als door middel van een studie, uitgevoerd door een erkende bodemsaneringsdeskundige volgens een code van goede praktijk, het bewijs wordt geleverd dat het gebruik van de uitgegraven bodem als bodem geen verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken en dat mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen extra risico oplevert. In de studie worden de milieukenmerken van de uitgegraven bodem geëvalueerd op basis van de milieukenmerken van de ontvangende grond.’<sup>[...]</sup>

Het Vlarebo 1996 stelde aldus expliciet als voorwaarde dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone geen verontreiniging van het grondwater

mag veroorzaken. De tekst van de bepaling laat geen enkele andere interpretatie toe.

De tweede Tussenkomende partij tracht alsnog verwarring te zaaien door te vermelden dat in artikel 52, 3° Vlarebo 1996 het woord 'extra' duidelijk deel uitmaakt van de voorwaarde dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigde stoffen 'geen extra risico' mag opleveren. Daaruit zou - aldus de tweede Tussenkomende partij af te leiden vallen dat de situatie ná de werken ook onder het Vlarebo 1996 diende te worden vergeleken met de situatie zonder dat de werken zouden hebben plaatsgevonden. In diezelfde zin zou ook het criterium 'geen verontreiniging' van het grondwater 'in alle redelijkheid' moeten worden geïnterpreteerd, aldus de tweede Tussenkomende partij. Daarbij miskent de tweede Tussenkomende partij twee zaken:

1. Dat de voorwaarde dat de blootstelling aan de verontreinigde stoffen 'geen extra risico' mag opleveren het woord 'extra' bevat, impliceert geenszins dat de situatie ná de werken onder het Vlarebo 1996 diende te worden vergeleken met de situatie zonder dat de werken zouden hebben plaatsgevonden. Het woord 'extra' is immers een louter synoniem van het woord 'bijkomend' waardoor het de redenering van de tweede Tussenkomende partij geen stap verder brengt.<sup>[...]</sup>

2. Mocht zulks wel het geval zijn, *quod non*, dan zou het feit dat het woord extra slechts in één van de twee voorwaarden in artikel 52, 3° Vlarebo 1996 werd opgenomen, *a contrario*, tot gevolg hebben dat het woord 'extra' bewust buiten de voorwaarde met betrekking tot de verontreiniging van het grondwater werd gelaten.

Ook de teksten die de derde Tussenkomende partij in haar laatste memorie citeert, namelijk artikel 34 van het wijzigingsdecreet van 26 mei 1998, het Verslag aan de Vlaamse regering bij het uitvoeringsbesluit van 12 oktober 2001 en het verslag aan de Vlaamse Regering bij het Vlarebo 2008, zijn niet van die aard dat zij anders doen besluiten.<sup>[...]</sup>

De kritieken zijn dan ook niet van die aard dat zij afbreuk doen aan het feit dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone ook onder het Vlarebo 1996, geen verontreiniging van het grondwater mocht veroorzaken. Ter conclusie dient gesteld te worden:

- gelet op het feit dat de voorwaarden voor het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone, in het Vlarebo 1996 en het Vlarebo 2008 identiek zijn en;

- gelet op het feit dat het Vlarebo 1996 expliciet als voorwaarde stelt dat het bewijs moet worden geleverd dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone 'geen verontreiniging van het grondwater kan veroorzaken';

dat ook het Vlarebo 2008 niet toelaat dat het hergebruik van verontreinigde bodemmateriële, bij niet genormeerde parameters, binnen de kadastrale werkzone, enige verontreiniging van het grondwater veroorzaakt.

Zulks is zowel vanuit ecotoxicologisch als humantoxicologisch standpunt overigens toe te juichen (en zeker niet nutteloos of zinledig te noemen) daar verontreiniging van het grondwater extreem problematisch is aangezien het

door het verloop van tijd ruimtelijk verder verspreidt, ook buiten de fictieve juridische grenzen van de kadastrale werkzone.

59. Met de laatste alinea van het vorige randnummer wordt ook meteen de tweede vraag van de tweede Tussenkomenende partij mee beantwoord, met name de vraag die luidt ‘impliceert het afwijkingsregime van het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone dat er rekening mag worden gehouden met de toestand binnen de kadastrale werkzone in zijn totaliteit?’. Verzoekende partijen verduidelijken:

(1) Uw Raad<sup>[...]</sup>, daarin bijgetreden door de Eerste Auditeur<sup>[...]</sup> en vooraanstaande rechtsleer<sup>[...]</sup>, oordeelde reeds (*prima facie*) dat er geen redenen zijn om de voorwaarden van toepassing op algemeen gebruik van bodem (artikel 161, §2, 1° Vlarebo 2008) anders toe te passen dan de voorwaarden van toepassing op gebruik van bodem binnen de kadastrale werkzone (artikel 164, 2°, a) Vlarebo 2008). In beide artikelen worden immers net dezelfde voorwaarden opgelegd waardoor er nood is aan consistentie in de interpretatie. Daar er in het kader van het algemeen gebruik geen sprake is van een afgebakende zone zoals een kadastrale werkzone, is het niet mogelijk een kadastrale werkzone als ruimtelijk referentiekader te beschouwen op basis waarvan een balans (met of zonder de werken) kan worden opgemaakt.

(2) De verontreiniging van het grondwater is cf. *supra* zeer problematisch aangezien het door het verloop van tijd ruimtelijk verder verspreidt, ook buiten de fictieve juridische grenzen van de kadastrale werkzone, hetgeen in de laatste VITO-studies ook wordt bevestigd. Een balansoefening die de verontreiniging van het grondwater (met of zonder werken) beoordeelt binnen een kadastrale werkzone, miskent ogenschijnlijk de ware impact die de vervuiling heeft (zowel op eco- als humaan toxicologisch vlak) buiten de kadastrale werkzone (cf. *infra* [...]).<sup>[...]</sup>

(3) In zoverre de tweede Tussenkomenende partij wederom naar de Code van Goede Praktijk verwijst, zoals zij van toepassing is op homogene bodemverontreiniging, verwijzen Verzoekende partijen naar hun argumentatie onder randnummer 37 van deze laatste memorie.

(4) Daarenboven vergat de tweede Tussenkomenende partij dat de afbakening van de kadastrale werkzones, zoals zij gebeurde in de conformverklearde technische verslagen op zich reeds in die mate problematisch was dat zij als kennelijk onwettig buiten toepassing moet blijven (cf. *supra* [...]).

60. Samenvattend, zoals Uw Raad reeds *prima facie* oordeelde, een *standstill*-beginsel, zo gelezen dat daarmee alle werken van het project samengenomen worden bedoeld en dat er na de uitvoering daarvan niet meer verontreiniging mag worden veroorzaakt dan daarvoor, beschouwd over de hele kadastrale werkzone of de subzone daarvan, zoals voorgesteld door de Tussenkomenende partijen, bestaat niet.

B Omtrent de vraag of het nemen van bodembeschermende maatregelen al dan niet in rekening mag worden gebracht bij de vraag of er al dan niet bijkomende verontreiniging van het grondwater wordt veroorzaakt

61. Wat deze vraag betreft, namelijk ‘kan het nemen van bodembeschermende maatregelen in rekening worden genomen bij de vraag of er al dan niet bijkomende verontreiniging van het grondwater wordt veroorzaakt?’ sluiten Verzoekende partijen zich integraal aan bij het standpunt van de Eerste Auditeur.



62. Uit niets kan worden afgeleid dat de vraag of er een risico bestaat voor bijkomende verontreiniging van het grondwater binnen de kadastrale werkzone anders zou moeten worden ingevuld dan buiten de kadastrale werkzone. Cf. *supra* zijn de voorwaarden voor het gebruik van verontreinigde bodem, bij niet genormeerde parameters in beide gevallen identiek en zijn de grenzen van een kadastrale werkzone voor de verontreiniging van grondwater, juridische fictie.

De passage uit de standaardprocedure voor de studie van de ontvangende gronden die stelt dat er geen rekening gehouden kan worden met het nemen van bodembeschermende maatregelen bij de beoordeling van de vraag of er een risico bestaat voor bijkomende verontreiniging van het grondwater is ook binnen de kadastrale werkzone relevant. Die passage luidt:

‘Het nemen van bodembeschermende maatregelen (isolatie, folie,...) ter voorkomen van verspreiding van verontreiniging naar het grondwater bij het aanbrengen van bodemmaterialen die niet voldoet aan de waarde voor vrij gebruik worden niet in rekening gebracht voor de bepaling van het effect van het gebruik van bodemmaterialen.’<sup>[...]</sup>

De *ratio legis* die bestond voor de opmaak van deze passage kan - gelet op de identieke bewoording van de voorwaarden omtrent het grondwater binnen en buiten de kadastrale werkzone en de verspreidende aard van het grondwater - binnen de kadastrale werkzone niet zomaar terzijde worden geschoven. Althans is helemaal niet duidelijk wat een dergelijk onderscheid zou rechtvaardigen.

63. Dat artikel 180, lid 2, 13°, b) Vlarebo 2008 vermeldt dat het technisch verslag ‘de voorwaarden waaronder de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone gebruikt mogen worden, als dat van toepassing is’ moet bevatten, doet daaraan geen afbreuk.

Immers vermeldt deze bepaling niet dat deze voorwaarden ook betrekking hebben op maatregelen ter verhindering van de bijkomende verontreiniging van het grondwater.

64. In de praktijk is één van die maatregelen de boven- en onderafdek van PFAS-houdende gronden met folie. Experts erkennen dat die maatregelen slechts temporeel soelaas kunnen bieden. Immers, na verloop van tijd is de niet-doorlaatbaarheid van de folie niet meer gegarandeerd. Tegen dan is het grondverzet uitgevoerd, en wordt geen enkele nazorg of controle voorzien, hetgeen ook niet is voorzien in de kwestieuze technische verslagen. De *in casu* genomen maatregelen kunnen dan ook een bijkomende verontreiniging van het grondwater niet uitsluiten. Meer nog, uit de pleitzittingen in het kader van de milieustakingsprocedure is gebleken dat er niet overal afdek voorzien is en dat de maatregelen zelfs niet overal worden toegepast.

65. Gelet op het bovenstaande staat vast dat eventuele bodembeschermende maatregelen niet in rekening mogen worden genomen bij de vraag of er al dan niet bijkomende verontreiniging van het grondwater wordt veroorzaakt. Het standpunt van de Eerste Auditeur dient te worden gevolgd.

C Omtrent het feit dat er niet is aangetoond dat de werken een netto-positief resultaat zouden teweegbrengen voor wat betreft de verontreiniging van het grondwater

66. Zelfs al mocht er binnen de regeling inzake het grondverzet een *standstill*-beginsel, zoals ingevuld door de Tussenkomende partijen, bestaan

- *quod non* - dan nog wordt niet aangetoond dat er een netto-positief resultaat voor het grondwater zal zijn bij het beëindigen van de van de werken, laat staan in de periode die daarop volgt.

67. Tussenkomende partijen, beroepen zich voor de stelling dat de werken tot een netto-positief resultaat zullen leiden onder meer op de studies uitgevoerd door het VITO d.d. 6 oktober 2022 en d.d. 28 oktober 2022.

(1) Vooreerst (cf. *supra*) zijn deze studies *a posteriori* (zes maanden na het conformverklaren van de kwestieuze verslagen) opgesteld, zodat zij in ieder geval niet konden worden betrokken in het redeneerproces waarbij de Verwerende partij de kwestieuze technische verslagen conform verklaarde.

(2) Ten tweede bevat de studie van 6 oktober 2022 geen vermelding van de auteur, noch is de studie ondertekend.

Per niet-vertrouwelijke mail van 8 oktober 2022 werd nochtans aan de raadsman van de derde Tussenkomende partij gevraagd wie de auteurs van de studie waren. Hierop kwam initieel geen antwoord.

Uw Raad oordeelde in het verleden reeds dat een dergelijk stuk niet als bewijskrachtig stuk kan worden aanvaard.<sup>[...]</sup>

‘il convient de rappeler qu’il n’appartient pas au Conseil d’Etat de prendre position sur des controverses scientifiques; que l’étude produite par les requérants, qui aurait été réalisée par des professeurs de l’Université de Liège, n’est pas signée et ne peut dès lors être prise en considération.’

Vrije vertaling:

‘Er zij aan herinnerd dat het niet aan de Raad van State is om een standpunt in te nemen over wetenschappelijke controverses; de door verzoekers voorgelegde studie, die zou zijn uitgevoerd door professoren van de universiteit van Luik, is niet ondertekend en kan derhalve niet in aanmerking worden genomen.’

Dat is een logische gevolgtrekking nu in dat geval de deskundigheid in de materie niet kan worden nagegaan.

Ter weerlegging van het bovenstaande, werd door de tegenpartijen *a posteriori* een verklaring op eer toegevoegd in het kader van de milieustakingsprocedure, waaruit moest blijken dat de studie weldegelijk uitgaat van het VITO. Op vandaag is echter nog steeds niet meegedeeld wie de auteur is van de studies. Dit blijft verbazen daar tegenpartijen meermaals beloofden transparant te zullen zijn.

(3) Bovendien gebruiken de VITO-studies een risicogrenswaarde van 100 ng/L voor PFAS in drink of grondwater, als lozings- of uitlogingsnorm, hetgeen een aanzienlijke onderschatting van de werkelijke toxiciteit van deze stoffen uitmaakt.

[...]

68. Ook de passages uit het rapport van de Expertencommissie Grondverzet, uit de kwestieuze technische verslagen en uit de bestreden conformverklaring van die technische verslagen, die de tweede Tussenkomende partij opnieuw citeert, doen hieraan geen afbreuk. Immers gaan zij allen uit van de kadastrale werkzones en de daarin gehanteerde subzonerings. Daar deze afbakeningen abstractie maken van de verspreiding die via het grondwater plaatsvindt (ook naar grond buiten de afbakening), kan er niet gesteld worden dat er na de werken een netto-positief resultaat zal zijn voor de verontreiniging van het grondwater.

Bovendien erkennen de bestreden conformverklaringen dat het uitlogen van

residuaire PFAS uit hergebruikte gronden een probleem vormt dat pas in het kader van de uit te werken saneringsaanpak van het grondwater kan worden opgelost.<sup>[...]</sup>

69. In tegenstelling tot hetgeen tweede Tussenkomende partij voorhoudt, is het niet zo dat de milieustakingsrechter oordeelde dat het beoogde grondverzet conform het technisch verslag een netto-positief resultaat zou teweegbrengen voor de verontreiniging van het grondwater. De milieustakingsrechter sprak zich hier niet over uit. De milieustakingsrechter diende na te gaan of er sprake was van kennelijke inbreuken op de milieuregelgeving die een aantoonbaar effect op het leefmilieu kunnen veroorzaken.<sup>[...]</sup> In die beperkte beoordelingsmarge kwam zij tot de conclusie dat er niet was aangetoond dat de studies van het VITO d.d. 6 oktober 2022 en 28 oktober 2022 kennelijk foutief zouden zijn, zonder dat zij evenwel standpunt innam omtrent hun intrinsieke kwaliteit en de vraag naar de verontreiniging van het grondwater.

Bovendien heeft het milieustakingsvonnis tot op heden nog geen gezag van gewijsde.<sup>[...]</sup>

70. Ook de verwijzingen van de eerste en de tweede Tussenkomende partij naar het Tijdelijk Handelingskader zijn niet zaligmakend. Net zoals de kwestieuze VITO-studies bestond het Tijdelijk Handelingskader nog niet op het moment dat de bestreden beslissingen werden genomen, zodat de Verwerende partij er geen rekening mee kon houden bij het nemen van haar beslissingen.

Daarenboven baseert het Tijdelijk Handelingskader zich op voormelde VITO-studies en op het voor de gelegenheid bedachte *standstill*-beginsel, hetgeen (cf. *supra*) een verkeerde interpretatie van de regelgeving inzake het grondverzet uitmaakt.

Tot slot dient Uw Raad erop gewezen te worden dat het Tijdelijk Handelingskader op het moment van het indienen van deze laatste memorie nog steeds niet in werking trad.

D Conclusie

71. Gelet op het feit dat de tegenpartijen geen nieuwe argumenten formuleerden omtrent de andere voorwaarde uit artikel 164, 2° Vlarebo 2008, - namelijk dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigde stoffen geen bijkomend milieu- en gezondheidsrisico mag opleveren - verwijzen Verzoekende partijen naar het verzoekschrift houdende het beroep tot schorsing en tot nietigverklaring d.d. 14 maart 2022 en de memorie van wederantwoord van Verzoekende partijen d.d. 29 augustus 2022, die ook omtrent dat punt als integraal hernomen mag worden beschouwd”.

Het antwoord in verband met het derde middelonderdeel, luidt:

“80. Inzake de vermeende onontvankelijkheid bij gebreke aan actueel belang - zoals opgeworpen door de Tussenkomende partijen - verwijzen Verzoekende partijen naar hun uiteenzetting onder titel ‘II.3.2 B Actualiteit van het belang’ waar zij uiteenzetten dat de exceptie van onontvankelijkheid ongegrond dient te worden verklaard.

B Betreffende de vraag of het afvalstoffenrecht *in casu* van toepassing is 81. Waar de eerste Tussenkomenende partij haar argumentatie aanvat met de stelling dat - uitgaande van het principe *lex specialis derogat lex generalis* - de afvalstoffenregeling (Richtlijn Afval evenals het Materiaaldecreet) niet van toepassing op situaties waarbij men beoogt om bodem te hergebruiken, faalt zij naar recht. Bij afwezigheid van een Europese coherente bodemreglementering kan immers niet door een nationale regelgeving (*in casu* de regelgeving inzake het grondverzet) worden afgeweken van het begrip afvalstof.<sup>[...]</sup> Dat het Hof van Justitie de lidstaten de vrijheid liet inzake de methoden om het bewijs voor de kwalificatie van afval te leveren, doet daaraan geen afbreuk. Het geeft de lidstaten immers geen vrijgeleide om het begrip zelf in te vullen. Bovendien oordeelde het Hof van Justitie dat het begrip afvalstof niet restrictief mag worden geïnterpreteerd<sup>[...]</sup>, laat staan dat het mag worden genegeerd.

Het stuk uit de parlementaire voorbereiding bij het Wijzigingsdecreet d.d. 8 december 2017<sup>[...]</sup> dat de eerste en tweede Tussenkomenende partijen citeren, is niet van die aard dat het afbreuk doet aan de toepasbaarheid van de afvalstoffenregeling. Bovendien gaat de geciteerde passage uit van de idee dat de stoffen zouden worden opgeslagen ‘met oog op het effectieve gebruik [van de] grondstoffen’, *quod in casu non*.

De afvalstoffenregeling, meer bepaald de Richtlijn Afval en de omzetting ervan in het Materialendecreet (met inclusie van haar artikelen 3, 34, 36 en 38), is *in casu* wel degelijk van toepassing.

#### *C De kwestieuze grond is afval*

82. De kwestieuze grond werd weldegelijk tijdelijk gestockeerd in afwachting van reiniging of storting, hetgeen niet kwalificeert als gebruik conform de regeling inzake het grondverzet zodat zij overeenkomstig artikel 3 Materialendecreet als afval kwalificeert.

De stelling van de tweede Tussenkomenende partij dat ‘in afwachting van reiniging’ inhoudt dat deze bodem weldegelijk werd gebruikt (bodembouwkundig) en dat deze eventueel later zou worden gesaneerd, overtuigt niet en is niet van die aard te verhinderen dat er sprake is van afval.

Alvorens de technische verslagen werden goedgekeurd, was reeds duidelijk dat er voor de uitgegraven bodem met concentraties boven de 47µg/kg ds een oplossing moest worden gevonden, daar ze niet op veilige wijze konden worden gebruikt. Zo stelde het tweede advies van de Expertencommissie Grondverzet d.d. 22 februari 2022 niet enkel dat de gronden ‘tijdelijk gestockeerd werden in afwachting van reiniging of storten’, maar ook [...]: ‘Vanuit die overweging stelt de commissie voor om het tweede zoneringscriterium aan te passen naar 47 µg/kg ds som PFAS. Verontreinigde bodemmateriaal met concentratie boven deze waarde moeten opgeslagen worden in tijdelijke opslagplaatsen met boven- en onderafdek (zie hoger).’

Dat tweede Tussenkomenende partij op heden voorhoudt dat dergelijke tijdelijke stockage kwalificeert als schoolvoorbeeld van een bouwkundig bodemgebruik en valt onder één van de in het Ministerieel besluit 27 maart 2019 opgesomde toepassingen, kadert enkel in de wil om de bestreden beslissingen te redden.

Het blijkt immers duidelijk dat eerste en tweede Tussenkomenende partijen

zich wilden ontdoen van de gronden en dat het creëren van een ‘veiligheidsberm’ (lees: stortplaats) er de oplossing voor kon zijn.

Geheel in lijn met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie<sup>[...]</sup> oordeelde Uw Raad<sup>[...]</sup> eerder dat de loutere intentie van de houder van de gronden doorslaggevend is voor de vraag of de gronden als afvalstof kwalificeren.<sup>[...]</sup> In die zin verwees Uw Raad naar het arrest van 18 april 2002 van het Europees Hof van Justitie<sup>[...]</sup>:

‘In voornoemd arrest van 18 april 2002 heeft het Hof van Justitie gesteld dat ‘zelfs wanneer een stof een volledige nuttige toepassing krijgt en daardoor de eigenschappen en kenmerken verkrijgt van een grondstof, (...) zij toch als afvalstof (kan) worden beschouwd wanneer de houder ervan, overeenkomstig de definitie in artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442, zich ervan ontdoet of het voornemen of de verplichting heeft zich ervan te ontdoen’ (punt 46) en dat het feit dat de betrokken stof ‘geen gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, evenmin een kwalificatie als afvalstof uitsluit’.<sup>[...]</sup>

Het is de loutere intentie van de houder die van tel is bij het bepalen van het afvalstatuut van een stof.

Waar de tweede Tussenkomende partij deze zienswijze tracht te weerleggen door te verwijzen naar het arrest van het Europees Hof van Justitie d.d. 17 november 2022<sup>[...]</sup>, vergeet zij te vermelden dat het in de procedure die tot dat arrest leidde, ging om ‘afgegraven materiaal van kwaliteitsklasse A1 - naar Oostenrijks recht de hoogste kwaliteitsklasse van afgegraven grond’<sup>[...]</sup>, zodat er voorzichtig dient te worden omgesprongen met de overwegingen die in dat arrest gemaakt werden. Daarnaast miskent de tweede Tussenkomende partij de nuance die reeds gemaakt werd in overweging 38 van het arrest, met name [...]:

‘38. Daarnaast moet bijzondere aandacht worden besteed aan de omstandigheid dat de stof of het voorwerp in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of geen nut meer heeft, zodat deze stof of dit voorwerp een last is waarvan hij zich wil ontdoen. Als dat daadwerkelijk het geval is, bestaat er een risico dat deze houder zich van de stof of het voorwerp in zijn bezit ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, bijvoorbeeld door de stof of het voorwerp onbeheerd achter te laten of ongecontroleerd te lozen of te verwijderen. Dergelijke stoffen of voorwerpen vallen onder het begrip ‘afvalstof’ in de zin van richtlijn 2008/98’.

In tegenstelling tot hetgeen de tweede Tussenkomende partij doet uitschijnen, dient niet te worden nagegaan of het risico bestaat dat de houder zich van een stof ontdoet op een wijze die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben bijvoorbeeld door de stof of het voorwerp onbeheerd achter te laten of ongecontroleerd te lozen of te verwijderen. Een dergelijk risico bestaat volgens het Hof immers onmiddellijk wanneer de houder zich van de stof wilt ontdoen, waardoor deze onmiddellijk het statuut van afval verkrijgt.

83. Dat artikel 38 Materialendecreet een bijzonder regime voor uitgegraven bodemmaterialen voorziet<sup>[...]</sup>, doet - in zoverre Uw Raad zou aanvaarden dat de beoogde tijdelijke stockage een nuttige toepassing zou kunnen uitmaken - bovendien geen afbreuk aan de kwalificatie als afval. Cf. *supra*, kan bij afwezigheid van een Europese coherente bodemreglementering

immers niet door een nationale regelgeving (*in casu* de regelgeving inzake het grondverzet waarnaar artikel 38 Materialendecreet verwijst) worden afgeweken van het begrip afvalstof.<sup>[...]</sup> Ook de vraag wanneer de afvalfase teneinde komt, dient te worden bekeken in het licht van artikel 6 van de Richtlijn Afval (zoals omgezet in artikel 36 Materialendecreet), hetgeen het einde van de afvalfase regelt.<sup>[...]</sup>

In diezelfde zin is ook het begrip ‘nuttige toepassing’ evenals de regels inzake het grondverzet te toetsen aan de bepalingen van de Richtlijn Afval zoals omgezet in het Materialendecreet.<sup>[...]</sup>

Artikel 3 van de Richtlijn Afval (evenals de omzetting ervan in artikel 3 Materialendecreet) definieert het begrip ‘nuttige toepassing’ als:

‘elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door’:

- ‘hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt,’

- ‘of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt.’

*In casu* staat vast dat de grondstoffen niet worden gebruikt om ‘andere materialen te vervangen die anders voor de specifieke functie zouden zijn gebruikt’. De ‘berm’, was immers niet voorzien om te worden gebouwd, waardoor er ook geen andere materialen voorzien waren om voor de berm te worden gebruikt, laat staan dat deze andere materialen konden worden vervangen door de vervuilde gronden. Ook betrof het stockeren van de gronden geen handeling waardoor de afvalstoffen voor die functie werden klaargemaakt. De handeling zelf, namelijk het stockeren, was tegelijkertijd meteen ook de functie van de berm.

In die zin dient huidige zaak gedifferentieerd worden van de zaak die aanleiding gaf tot bovenvermeld arrest van het Europees Hof van Justitie d.d. 17 november 2022<sup>[...]</sup>.

Immers werd er in die zaak - net omdat de kwaliteitsvolle grond een economische waarde bevatte - nog vóór het materiaal werd afgegraven door een derde partij verzocht om de grond aan hen te leveren zodat zij deze nuttig kon gebruiken.<sup>[...]</sup>

In het dossier waarover Uw Raad dient te oordelen, was zulks geenszins het geval, er werd enkel gezocht naar een oplossing om zwaar vervuilde gronden<sup>[...]</sup> te kunnen stockeren in afwachting van een eventuele reiniging of storting.

De tijdelijke stockage kan dan ook geenszins gezien worden als een nuttige toepassing van de kwestieuze gronden.

84. Zelfs indien Uw Raad van mening zou zijn dat de tijdelijke stockage een nuttige toepassing zou kunnen zijn, *quod non*, is er niet voldaan aan de voorwaarden voorzien in de regeling inzake het grondverzet waarnaar artikel 38 Materialendecreet verwijst.

In die zin, gaan de eerste en de tweede Tussenkomende partij voorbij aan het feit dat er in hun redenering nood is aan voorafgaande legale conform verklaarde technische verslagen vooraleer er sprake kan zijn van een nuttige toepassing conform artikel 38 Materialendecreet. Indien de technische verslagen, noch de conformverklaringen ervan, noch de grondverzettoelatingen legaal zijn, kan er onmogelijk legaal gebruik zijn in het kader van de regelgeving grondverzet, laat staan dat de

gebruiksvoorwaarden ervan kunnen worden nageleefd en dat er zo sprake kan zijn van een ‘nuttige toepassing’.

Daarnaast bleek, zoals Uw Raad correct opmerkte, dat er in de kwestieuze conformverklaringen verwezen wordt naar ‘het vooropgezette omgevingsvergunningen- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject’, zodat op het moment van het nemen van de bestreden beslissingen geenszins duidelijk was of er aan de voorwaarden die gelden in de regeling inzake het grondverzet voldaan zou kunnen worden.

De conclusie van de tweede Tussenkomenende partij, nl. ‘dat bodemmaterialen gebruikt in het kader van de regelgeving grondverzet, ook gedurende de tussentijdse opslag m.o.o. het effectieve gebruik ervan, grondstoffen blijven, en pas afvalstoffen worden als de gebruiksvoorwaarden bij de toepassing ervan niet worden nageleefd’, klopt dus niet.

Het klopt ook geenszins dat de bodemmaterialen pas op de eindbestemming moeten voldoen aan de gebruiksvoorwaarden en dat zij pas bij gebreke daaraan het statuut van afval zouden verkrijgen.

85. De uitgegraven gronden, waarop het derde middelonderdeel betrekking heeft, kwalificeren als afval”.

## *B. Beoordeling*

### *Voorafgaandelijk*

10.1. Het past enkele begrippen uit de toepasselijke regelgeving (randnr. 3.21 e.v.) nader toe te lichten.

#### *a) “Grondverzetregeling”*

10.2. In het spraakgebruik duidt grondverzet de bouwkundige activiteit aan die in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal wordt omschreven als “het verzetten of verplaatsen van aarde door graven en kruien”. Noch het Bodemdecreet, noch het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 geven een van het spraakgebruik afwijkende definitie. In het Bodemdecreet komt de term grondverzet niet voor, en in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 enkel als samenstellend deel van “grondverzettoelating”, een document dat in bepaalde gevallen vereist is om bodemmaterialen te mogen verplaatsen naar de beoogde plaats van gebruik (artikel 182). In het Verslag aan de Vlaamse regering bij het tot stand komen van het VLAREBO-besluit van 14

december 2007 luidt het dat bij werken binnen een kadastrale werkzone de “grondverzetregeling” van toepassing is op “ontgraving, verplaatsing, tijdelijke opslag, gebruik van de uitgegraven bodem en afvoer van de grondoverschotten”. Het gebruik van bodemmaterialen in de toepassingen genoemd in artikel 159 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (randnr. 3.22) kan deel uitmaken en zal ook vaak deel uitmaken van grondverzetwerken, en gelet op het belang van deze regelgeving voor bouwactiviteiten valt ook eenvoudig te begrijpen waarom ze in de omgang de grondverzetregeling wordt genoemd. De voorwaarden vastgesteld in het VLAREBO-hoofdstuk XIII “Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen” betreffen enkel en alleen het effect op het milieu en de risico’s voor de volksgezondheid door het bij bouwwerken gebruiken van verontreinigde bodemmaterialen in een van de in artikel 159 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 genoemde toepassingen. Voor zover het al nodig zou zijn om een vergelijking te maken met het effect en de risico’s van alternatieve opties, zijn enkel die opties relevant waarbij voor dezelfde bouwwerken geen verontreinigde bodemmaterialen worden gebruikt (of in mindere mate verontreinigde bodemmaterialen). RINK pleit voor “een interpretatie die oog heeft voor het volledige plaatje en niet wordt beperkt tot het niveau van het individuele grondverzet”. Dat dwingt nu net tot een verduidelijking van de regelgeving: dit VLAREBO-hoofdstuk met de vele bijhorende standaardprocedures en codes van goede praktijk koppelen een zorgvuldige evaluatie van de milieukwaliteiten van nauwkeurig afgebakende partijen uit te graven, te baggeren of te ruimen bodemmaterialen aan een zorgvuldige evaluatie van de effecten en de risico’s van het gebruik ervan op specifieke locaties. Wat RINK bepleit komt neer op de negatie van deze regelgeving.

#### *b) Kadastrale werkzone*

10.3. Binnen de in artikel 158, 5°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 gedefinieerde kadastrale werkzone (randnr. 3.22) kan er bij het gebruik van verontreinigde bodemmaterialen worden afgeweken van de algemeen geldende regeling. Afwijkingen op een algemene regeling kunnen nodig en



verantwoord zijn in omstandigheden waarin voorrang zou moeten worden gegeven aan een ander, belangrijker geacht doel, en ze kunnen verantwoord zijn in omstandigheden waarin de afwijking het mogelijk maakt om, zonder afbreuk te doen aan het doel van de algemene regeling, een bijkomend doel of een ander voordeel te realiseren.

10.4. Bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor bodemsaneringsnormen werden bepaald, en waarin de concentraties daarvan niet hoger zijn dan 80% van de bodemsaneringsnormen die gelden voor de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 3°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007), kunnen algemeen als bodem worden gebruikt onder de voorwaarden dat (randnr. 3.25):

- het gebruik geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt (artikel 161, § 2, 1°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert (artikel 161, § 2, 2°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de gemiddelde concentraties niet hoger zijn dan de concentraties in de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 4°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de concentraties (eventueel na reiniging) niet hoger zijn dan de bodemsaneringsnormen die gelden voor bestemmingstype III (artikel 161, § 2, 5°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007).

Binnen de kadastrale werkzone kunnen deze bodemmaterialen vrij als bodem worden gebruikt.

10.5. Het algemeen gebruik als bodem van bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor bodemsaneringsnormen werden bepaald, en waarin de concentraties hoger zijn dan 80% van de bodemsaneringsnormen die gelden voor de ontvangende grond, is verboden (artikel 161, § 2, 3°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007). In afwijking van dat verbod mogen ze binnen de kadastrale werkzone toch als bodem worden gebruikt, als (randnr. 3.26):

- het gebruik geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt (artikel 164, 2°, a), van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert (artikel 164, 2°, b), van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);

en als ze worden gebruikt conform een door de minister op voorstel van de OVAM vastgestelde code van goede praktijk (artikel 164, 2°, c), van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007).

10.6. Bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor geen bodemsaneringsnormen werden bepaald mogen in de algemene regeling als bodem worden gebruikt (randnr. 3.25) als:

- het gebruik geen bijkomende verontreiniging van het grondwater veroorzaakt (artikel 161, § 2, 1°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico oplevert (artikel 161, § 2, 2°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007);
- de gemiddelde concentraties niet hoger zijn dan de concentraties in de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 4°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007).

In afwijking daarvan vervalt voor gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone de voorwaarde dat de gemiddelde concentraties niet hoger mogen zijn dan de concentraties in de ontvangende grond. Wel geldt nog steeds (randnr. 3.26):

- dat het gebruik geen bijkomende verontreiniging van het grondwater mag veroorzaken (hernomen als artikel 164, 2°, a));
- dat de mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico mag opleveren (hernomen als artikel 164, 2°, b));

waaraan wordt toegevoegd dat de bodemmaterialen moeten worden gebruikt conform een door de minister op voorstel van de OVAM vastgestelde code van goede praktijk (artikel 164, 2°, c)).

10.7. Uit deze afwijkingsbepalingen kan men begrijpen dat de “soortgelijke kenmerken” die een “betekenisvol effect op het milieu” hebben of die een “betekenisvol risico voor de volksgezondheid” inhouden, kenmerken zijn die het effect van de bodemverontreiniging op het milieu beïnvloeden of die relevant zijn voor het risico dat deze kan hebben voor de volksgezondheid, en wel in die mate dat het mogelijk is om af te wijken van de algemeen geldende voorwaarden zonder daardoor afbreuk te doen aan de doelstelling dat de verspreiding van bodemverontreiniging moet worden beheerst. Dit kan een meer duurzaam gebruik van bodemmaterialen bevorderen. De definitie spreekt over kenmerken in het meervoud. Eén enkel kenmerk kan niet de afbakening van een kadastrale werkzone verantwoorden als andere voor het effect van de bodemverontreiniging relevante kenmerken van de gronden betekenisvol verschillen. Bij de vereiste soortgelijkheid van de kenmerken gaat het er niet om dat de gronden kenmerken gemeen hebben die algemeen genomen een “betekenisvol effect op het milieu” hebben of die een “betekenisvol risico voor de volksgezondheid” inhouden, maar wel dat de mate waarin ze dat betekenisvol effect hebben of dat betekenisvol risico inhouden van een vergelijkbare orde moet zijn.

10.8. Uit de afwijkingsbepalingen blijkt ook dat er bij gebruik binnen een kadastrale werkzone nog steeds rekening dient te worden gehouden met het bestemmingstype van de ontvangende grond. Voor bodemmaterialen verontreinigd met stoffen waarvoor bodemsaneringsnormen zijn bepaald, volgt dit uit het gegeven dat deze normen worden vastgesteld per bestemmingstype, zodat ook het criterium 80% van de bodemsaneringsnorm verschillend is naargelang het bestemmingstype. Voor bodemmaterialen verontreinigd met stoffen waarvoor (nog) geen bodemsaneringsnormen zijn bepaald volgt dit uit de bij de vereiste risico-evaluatie te gebruiken methodiek. Dit is dezelfde methodiek als deze die wordt gebruikt om per bestemmingstype bodemsaneringsnormen en andere grenswaarden en richtwaarden te bepalen aan de hand van gezondheidsgrenswaarden en de aan de bestemming verbonden blootstellingsrisico's.

10.9. Artikel 48, 7°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering’ (VLAREBO 1996) definieerde “kadastrale werkzone” als:

- “- het kadastraal perceel of een gedeelte daarvan;
- meerdere kadastrale percelen met gelijkaardige milieukenmerken waarop eenzelfde project wordt uitgevoerd [...]”.

Het Verslag aan de Vlaamse regering bij het tot stand komen van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 laat het doel en de verantwoording van zowel de afwijkende regeling voor gebruik binnen een kadastrale werkzone als van de wijziging van de definitie ervan als volgt begrijpen:

“Het begrip ‘kadastrale werkzone’ is van belang om aangerijkte bodem binnen een werkzone op een milieuhygiënische verantwoorde wijze toch te kunnen gebruiken. De afbakening van de kadastrale werkzone moet gebeuren volgens een code van goede praktijk, waarvan de voorwaarden in de vroegere definitie opgenomen zijn. Deze voorwaarden zijn echter te beperkend om een goede invulling te kunnen geven aan de code van goede praktijk en om bij uitbreiding praktisch werkbare kadastrale werkzones te kunnen afbakenen. Dit knelpunt werd door verschillende actoren in het grondverzet aangehaald. Door de vroeger geldende voorwaarden kon de kadastrale werkzone enkel afgebakend worden op basis van gegevens over de bodemkwaliteit. De bodem kan echter op korte afstand een grote variabiliteit in kwaliteit vertonen, waardoor bij toepassing van de vroegere code van goede praktijk de werkzone opgedeeld moet worden in meerdere kadastrale werkzones. Deze veelheid aan kadastrale werkzones (vb. bij wegenwerken) leidde dan tot een ongewenst complexe uitvoering van de grondwerken.

Het begrip ‘kadastrale werkzone’ wordt in voorliggend besluit op zodanige manier gedefinieerd, dat bij het afbakenen van de kadastrale werkzone ook rekening kan worden gehouden met andere kenmerken dan enkel met de bestaande bodemkwaliteit. De nieuwe definitie maakt het mogelijk dat bij het afbakenen van de kadastrale werkzone bijvoorbeeld rekening gehouden wordt met de algemene activiteit die op de bodem uitgeoefend wordt of met de functie die de bodem zelf uitoefent of zal uitoefenen. De algemene activiteit die op de bodem uitgeoefend wordt of de functie die de bodem zelf uitoefent, bepaalt in sterke mate het ‘effect op het milieu’ en het ‘risico voor de volksgezondheid’. Het effect van een algemene activiteit kan in meerdere of mindere mate een directe invloed hebben op het milieucompartiment bodem. De uitgeoefende activiteit is dan de indicator voor het effect op het milieucompartiment bodem. Zonder effectief de ‘milieukenmerken’, van de bodem met behulp van bodemanalyses te meten, is de ruimtelijke afbakening van de activiteit in

deze gevallen ook een afbakening van zones met ‘een gelijkaardige relevant effect op het milieu’ en het ‘risico voor de volksgezondheid’. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een druk bereden weg, of een nieuw aan te leggen weg, als een kenmerk beschouwd wordt, waardoor het volledige tracé van de weg als één kadastrale werkzone afgebakend kan worden. Op die manier kan worden vermeden dat een werkzone onnodig opgesplitst wordt in verschillende zones, en wordt tegelijkertijd rekening gehouden met de milieueffecten bij het gebruik van de bodem”.

10.10. Het is dus niet zo dat het gebruik van bodemmaterialen binnen een kadastrale werkzone een groter effect op het milieu zou mogen hebben of meer risico zou mogen inhouden voor de volksgezondheid. Wel wordt aangenomen dat het gebruik binnen een beperkte zone waar dit eenzelfde effect heeft op het milieu en/of eenzelfde risico inhoudt voor de volksgezondheid, voldoet aan de doelstelling van de beheersing van de verspreiding van bodemverontreiniging (randnr. 3.21). Het afbakenen van een kadastrale werkzone kan daardoor als gevolg hebben dat meer verontreinigde bodemmaterialen zullen kunnen worden gebruikt dan anders het geval zou zijn geweest - d.i. “meer verontreinigde” als in hogere concentraties bevattende, of “meer verontreinigde bodemmaterialen” als in grotere volumes ervan. Dat kan bijdragen aan de tweede doelstelling, het bevorderen van het duurzaam gebruik van bodemmaterialen (randnr. 3.21), en het kan de uitvoering van de werken minder complex maken (wat op zich niet tot de in het Bodemdecreet geformuleerde doelstelling hoort). Dat neemt niet weg dat overeenkomstig de *ratio* van de regeling de milieueffecten en de risico’s voor de volksgezondheid niet groter mogen zijn dan bij algemeen gebruik. De kadastrale werkzone dient bijgevolg zorgvuldig en correct te worden afgebakend.

10.11. De nv BAM stelt “dat de definitie van de kadastrale werkzone per definitie inhoudt dat de betrokken zone verontreinigd is”, en lijkt daarmee te suggereren dat reeds aanwezige bodemverontreiniging de reden is dat het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 voor gebruik binnen een kadastrale werkzone afwijkt van de voorwaarden voor algemeen gebruik en toelaat dat daar ernstiger verontreinigde bodemmaterialen worden gebruikt. Deze zienswijze kan niet worden gevolgd. Enkel de niet of slechts licht verontreinigde bodemmaterialen bedoeld in artikel 161, § 1, van het VLAREBO-besluit van 14

december 2007 kunnen vrij worden gebruikt. Voor de bodemmaterialen bedoeld in artikel 161, § 2, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 daarentegen geldt als voorwaarde voor algemeen gebruik dat dit enkel kan als de gemiddelde concentraties van stoffen erin lager zijn dan of gelijk aan de concentraties in de ontvangende grond (randnr. 3.25), wat betekent dat ook algemeen gebruik enkel kan op reeds verontreinigde gronden. De ernst van reeds aanwezige bodemverontreiniging is op zich geen criterium om een grond op te nemen in een kadastrale werkzone, en geldt in de regelgeving niet als een verantwoording om daar bij het gebruik van verontreinigde bodemmaterialen een groter effect op het milieu of een groter risico voor de volksgezondheid toe te laten.

10.12. Naar het oordeel van de Raad van State moet eerst worden vastgesteld dat verschillende gronden de bedoelde soortgelijke kenmerken hebben, waardoor ze dan kunnen worden afgebakend als een kadastrale werkzone, waarna kan worden onderzocht welk gebruik van bodemmaterialen daar mogelijk is onder de voor dergelijke zone geldende afwijkende voorwaarden. Dat het op sommige of zelfs op alle ontvangende gronden binnen een projectzone mogelijk zou zijn om te voldoen aan de afwijkende voorwaarden voor gebruik binnen een kadastrale werkzone, volstaat niet om deze gronden als een kadastrale werkzone af te baken. Een kadastrale werkzone is niet “de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden waarop kan worden voldaan aan de voorwaarden voor gebruik binnen een kadastrale werkzone”, laat staan “de zone die vastgesteld is in het kader van eenzelfde project en die bestaat uit een geheel van gronden waarop de voor een kadastrale zone geldende afwijkende voorwaarden een ruimer gebruik van verontreinigde bodemmaterialen toelaten”.

c) “*Standstill-beginsel*”

10.13. De in artikel 138, § 1, van het Bodemdecreet genoemde doelstelling dat de verspreiding van bodemverontreiniging moet worden beheerst (randnr. 3.21), kan worden begrepen als een vorm van *standstill*, maar ze is in

haar algemene formulering onvoldoende precies om een op alle concrete situaties toepasbaar *standstill*-beginsel te vormen. Anders zou het ook niet nodig zijn geweest de Vlaamse regering op te dragen nadere regelen vast te stellen.

De in de artikelen 160 tot 172 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 vastgestelde voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen behandelen een verscheidenheid aan elementen en combinaties daarvan (randnrs. 3.23 - 3.27). Het gaat om verschillende vormen van gebruik, om verontreinigende stoffen van verschillende aard, om uiteenlopende concentraties van die stoffen, om de relevante kenmerken van de ontvangende grond en zijn bestemmingstype, enzovoort. De toepassing van de voorwaarden leidt er toe dat de mogelijkheid om verontreinigde bodemmaterialen te gebruiken op verschillende wijzen wordt beperkt. Veel van die beperkingen kunnen worden begrepen en beschreven als een vorm van *standstill*, maar er wordt in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 geen eenvormig en algemeen toepasbaar *standstill*-beginsel geformuleerd. Zo houdt artikel 161, § 2, 3°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (randnrs. 3.24 - 3.25) een vorm van *standstill* in die niet van toepassing is bij gebruik binnen de kadastrale werkzone, maar dat wordt daar in zeker opzicht gecompenseerd doordat de soortgelijke kenmerken van de betreffende gronden er voor zorgen dat er toch geen groter effect is op het milieu, noch een groter risico voor de volksgezondheid. Dat de bodemverontreiniging bij dat gebruik binnen de kadastrale werkzone in de onmiddellijke nabijheid blijft van de plaats van uitgraven, baggeren of ruimen, houdt dan weer een geografische *standstill* in die in de voorwaarden voor algemeen gebruik afwezig is, maar daar gelden de (cumulatieve) bovengrenzen van artikel 161, § 2, 3° en 5°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 (randnrs. 3.24 - 3.25), die naargelang de omstandigheden al dan niet een strikte *standstill* zullen impliceren. In elke concrete situatie moet worden nagegaan of het beoogde gebruik van bodemmaterialen voldoet aan de voor die materialen en voor de plaats van gebruik relevante voorwaarden. Deze kunnen niet terzijde worden geschoven en vervangen door een naar eigen wens of inzicht geformuleerd *standstill*-beginsel.

10.14. De stelling van de vzw Grondbank dat het eigenlijk de tabel in de code van goede praktijk “Afbakenen van een kadastrale werkzone” is die bepaalt welke bodemmaterialen daar mogen worden gebruikt, en dat het volstaat dat na het uitvoeren van het geheel van de werken waarvan het gebruik van verontreinigde bodemmaterialen deel uitmaakt “de reeds bestaande bodemverontreiniging [...] niet verergerd” is, miskent zowel het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 als de code van goede praktijk.

*d) “Niet genormeerde stoffen” en “Toetsingswaarden”*

10.15. De vzw Grondbank stelt dat het “materieel-inhoudelijke aspect” van de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen worden bepaald door “de ter zake toepasselijke (kwaliteits)normen”, die worden bepaald “hetzij verordenend, door het VLAREBO”; “hetzij - bij gebreke aan reglementaire (VLAREBO-)normen - op een *ad hoc*-basis, door een erkende bodemsaneringsdeskundige, in het kader van een technisch verslag [...]”. Verder heeft ze het in dit verband over de toepassing “van de specifieke *ad hoc*-aanpak die ten subsidiaire titel is voorzien door het VLAREBO”.

De nv BAM stelt: “Uit dit overleg en het gevoerde onderzoek bleek o.a. dat PFOS en PFOA niet-genormeerde parameters waren. Er bestond m.a.w. geen normenkader voor [PFAS] in het kader van bodem- en grondwateronderzoek. Wegens het ontbreken van een normkader voor [PFAS] zijn - zoals de grondverzetwetgeving voorziet - in overleg met OVAM en de Grondbank en op basis van internationaal beschikbare data door een erkende bodemsaneringsdeskundige toetsingswaarden voor het (her)gebruik van [PFAS]-houdende gronden opgesteld”.

Over die verwijzing naar “de grondverzetwetgeving” schrijft ze nog: “Het VLAREBO voorziet voor de meeste voorkomende verontreinigende parameters in Vlaanderen normen. Wanneer een partij uit te graven bodem echter mogelijk verontreinigende stoffen bevat die niet opgenomen zijn in bijlagen IV, V of VI, moet de [erkende bodemsaneringsdeskundige] de analyseresultaten



evalueren in functie van het beoogde gebruik (cf. artikelen 161, § 2, 164 en 168, § 3 VLAREBO)”.

De Vlaamse regering heeft de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen afgestemd op de bodemsaneringsnormen en op daarmee verband houdende andere algemeen bepaalde concentratiewaarden, in de meeste gevallen aangevuld met een nog uit te voeren concrete risico-evaluatie. Ze heeft daarbij uitdrukkelijk ook voorwaarden vastgesteld voor het gebruik van bodemmaterialen die verontreinigd zijn met stoffen waarvoor zij (nog) geen algemeen geldende waarden zou hebben vastgesteld, en ze heeft dus voor die gevallen geen leemte gelaten die zou moeten worden ingevuld. Het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bevat logischerwijze - maar anders dan de vzw Grondbank voorhoudt - geen bepaling die toelaat om in die gevallen zelf equivalente waarden te bepalen en deze als zodanig toe te passen.

Wel moet (zie randnr. 10.8) de concrete risico-evaluatie die moet worden gemaakt voor het gebruik van bodemmaterialen die verontreinigende stoffen bevatten waarvoor de Vlaamse regering (nog) geen bodemsaneringsnormen en/of de daarmee verband houdende waarden heeft vastgesteld, steunen op dezelfde methodiek als wordt gebruikt om bodemsaneringsnormen en andere algemeen bepaalde waarden vast te stellen. In standaardprocedures en codes van goede praktijk wordt gesteld dat wanneer de Vlaamse regering die waarden (nog) niet heeft vastgesteld, de erkende bodemsaneringsdeskundige moet uitgaan van zelf opgestelde toetsingswaarden. Deze toetsingswaarden dienen dan als basis voor die concrete risico-evaluatie, op dezelfde wijze als de wel door de Vlaamse regering vastgestelde waarden daartoe dienen wanneer bijkomend daaraan nog een concrete risico-evaluatie moet worden gemaakt, maar ze kunnen niet worden gebruikt om te stellen dat voldaan is aan VLAREBO-voorwaarden die een door de Vlaamse regering vastgestelde waarde als criterium hebben.

Ook is het zinloos om bepaalde criteria te kwalificeren of te diskwalificeren als “toetsingswaarde”. Deze term komt niet voor in het

Bodemdecreet of in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, en heeft geen andere betekenis dan dat het een waarde is waaraan wordt getoetst. Men kan een concentratiewaarde die men gebruikt om een zone af te bakenen wel een zoneringscriterium noemen, maar het blijft ook een toetsingswaarde. In de omgang wordt dan wel soms gesteld dat de term “toetsingswaarden” wordt gebruikt om te benadrukken dat het niet gaat om door de Vlaamse regering vastgestelde normen of waarden, toch worden deze laatste even vaak “toetsingswaarden” genoemd, zoals bijvoorbeeld in de standaardprocedure “Opmaak van een technisch verslag”. In de hier betwiste technische verslagen wordt “zoneringscriterium” enkel gebruikt wanneer rechtstreeks wordt verwezen naar de Commissie Grondverzet, daarbuiten gaat het enkel over “toetsingswaarden”. Kritiek op een gehanteerd criterium wegwuiven omdat de verzoekende partijen dit ten onrechte een toetsingswaarde zouden noemen, kan dan ook niet worden gevolgd.

### *Beoordeling van het eerste middelonderdeel*

10.16. In beide technische verslagen wordt er een kadastrale werkzone afgebakend “globaal op basis van de aanwezigheid van met PFOS/PFAS verontreinigde gronden. PFOS/PFAS verontreinigde gronden zijn gronden waarin de PFOS en PFAS-concentratie respectievelijk groter zijn dan 3 µg/kg ds en 8 µg/kg ds”. De erkende bodemsaneringsdeskundigen stellen:

“Aangezien de PFOS/PFAS verontreiniging binnen de projectzone van het Oosterweelproject het gevolg is van atmosferische depositie, betreft de PFOS/PFAS-verontreiniging een homogene bodemverontreiniging. Er wordt bijgevolg 1 kadastrale werkzone afgebakend”.

Stilzwijgend wordt aldus aangenomen dat het “homogene” karakter van de bodemverontreiniging een soortgelijk kenmerk is dat volstaat om de betreffende gronden in eenzelfde kadastrale werkzone onder te kunnen brengen, zonder nog rekening te moeten houden met de tussen 3 µg/kg ds PFOS - 8 µg/kg ds PFAS en 1000 µg/kg ds PFAS variërende concentraties, noch met andere kenmerken van de gronden die de effecten en risico's van de verontreiniging betekenisvol zouden kunnen beïnvloeden. Volgens de nv BAM is dit inderdaad de gevolgde redenering en is die in overeenstemming met de code van goede praktijk (randnr. 9.25). Zoals hiervoor reeds is gebleken is dit geen correcte toepassing van de geldende rechtsregels (randnrs. 10.3 tot 10.8). Daargelaten de vaststelling dat de erkende bodemsaneringsdeskundigen niet uitgaan van de hen welbekende feiten - die een heterogene bodemverontreiniging zoals omschreven in de code van goede praktijk, tonen - maar zich in plaats daarvan foutief beroepen op een in de code van goede praktijk gegeven voorbeeld van hoe een homogene bodemverontreiniging tot stand kan komen, blijft gelden dat ook als de gemeten concentraties wel een homogene bodemverontreiniging zouden tonen, er nog steeds rekening zou moeten worden gehouden met eventuele andere relevante kenmerken van de gronden en met hun verschillende bestemmingstypes (randnr. 3.35).

10.17. De soortgelijkheid van de kenmerken is één zaak, de aard van die kenmerken is een andere. Het moet volgens de definitie van artikel 158, 5°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 gaan om “kenmerken die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden” (randnr. 3.22). In de technische verslagen wordt dit, aan de hand van de volgens de code van goede praktijk in rekening te brengen aspecten, als volgt gemotiveerd (randnr. 3.36):

- het betekenisvol effect op het milieu, deelaspect bodem, bestaat erin dat de verontreiniging op de bodem is terechtgekomen;
- het betekenisvol effect op het milieu, deelaspect (grond)water, bestaat erin dat de verontreiniging zich door uitloging heeft verspreid tot in het grondwater en zich daar nog verder verspreidt, en zo ook in het oppervlaktewater terechtkomt;
- het betekenisvol effect op het milieu, deelaspect planten, bestaat erin dat planten in de bodem groeien;
- het betekenisvol effect op het milieu, deelaspect (bodem)dieren, bestaat erin dat er dieren aanwezig zijn op en in de bodem;
- het betekenisvol effect op het milieu, deelaspect lucht, bestaat erin dat er via opwaaiend stof PFOS/PFAS in de lucht terechtkomt;
- voor het betekenisvol risico voor de volksgezondheid wordt, wat het bodemgebruik betreft, in rekening gebracht dat dit “hoofdzakelijk weginfrastructuur en wandelen en fietsen in de naastliggende bufferzones en natuur” betreft, en dat er zich “geen woningen, landbouwterreinen en industrieterreinen” bevinden;
- voor het betekenisvol risico voor de volksgezondheid wordt, wat de blootstellingswegen naar de mens betreft, in rekening gebracht: “de ingestie en inhalatie van verontreinigd bodemstof door passanten (automobilisten, fietsers, wandelaars,...) die zich verplaatsen doorheen de kadastrale werkzone”;
- aangezien er door de Vlaamse regering (nog) geen bodemsaneringsnormen werden vastgesteld kunnen er ook geen in rekening worden gebracht voor het betekenisvol risico voor de volksgezondheid.

Deze louter beschrijvende overwegingen laten niet begrijpen wat in het algemeen de effecten en risico's zijn van PFAS-verontreiniging, laat staan dat ze laten begrijpen waarom deze effecten en risico's *in concreto* een betekenisvol kenmerk vormen van elk van de betreffende gronden en dan ook nog voor alle gronden soortgelijk.

10.18. De nv BAM houdt in de laatste memorie, anders dan voordien in de procedure (randnr. 10.16), met uitvoerige verwijzing naar de technische verslagen ook voor dat daarin rekening zou zijn gehouden met “de functionele bestemming van de terreinen”, met name bodemgebruik voor weginfrastructuur, voor wandelen en fietsen in bufferzones, en voor natuur. Aan die verschillende vormen van bodemgebruik worden echter geen conclusies verbonden, noch wordt er enigszins verduidelijkt hoe er wat dat betreft toch sprake zou zijn van een soortgelijk kenmerk. Er wordt ook gewezen op wat de motivering zou zijn aangaande de betekenisvolle effecten van de bodemverontreiniging op het milieu. Er werd reeds op gewezen dat deze overwegingen louter beschrijvend zijn (randnr. 10.17). De laatste memorie van de nv BAM bevestigt dit: het betekenisvol effect van de verontreiniging op de bodem is de loutere vaststelling dat de bodem verontreinigd is; het betekenisvol effect van de verontreiniging op water is de vaststelling dat de verontreiniging zich verspreidt in het water; het betekenisvol effect van de verontreiniging op planten bestaat erin dat planten in de verontreinigde bodem groeien, en zo verder.

10.19. Hoewel dit volgens de nv BAM niet nodig is (randnr. 9.25), worden er na het eerste advies van de Commissie Grondverzet (juli 2021) binnen de kadastrale werkzone aan de hand van concentratiecontouren meerdere “subzones” afgebakend. De erkende bodemsaneringsdeskundigen stellen:

“Aangezien de verontreiniging ontstaan is ten gevolge van atmosferische depositie is er logischerwijs een afname in de concentraties PFOS/PFAS met de afstand tot de site van 3M. Om deze reden worden er subzones binnen de kadastrale werkzone gedefinieerd waarbinnen de soortgelijke kenmerken tot uiting komen, en dit conform de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet Oosterweel”.

Met deze overweging spreken de erkende bodemsaneringsdeskundigen zelf tegen (1) dat er sprake is van homogene bodemverontreiniging, en (2) dat de enkele aanwezigheid van verontreiniging met PFOS/PFAS, ongeacht de aangetroffen concentraties daarvan, een deugdelijk criterium vormt om de betreffende gronden te kwalificeren als gronden met “soortgelijke kenmerken [...] die een betekenisvol effect op het milieu hebben of een betekenisvol risico voor de volksgezondheid inhouden”.

Bovendien kan de reden waarom er “subzones” zouden moeten worden afgebakend niet worden aangenomen. Volgens de nv BAM zijn de voor het afbakenen van de “subzones” gehanteerde “zoneringswaarden” “bijkomende waarden, die louter gelden als verduidelijking en veruitwendiging van het principe dat reeds op zich vervat ligt in de systematiek en *ratio* van de regelgeving inzake grondverzet, nl. dat (binnen een kadastrale werkzone) meer vervuilde gronden niet worden verplaatst naar zones met minder vervuilde gronden”. Immers dergelijk principe geldt als voorwaarde voor algemeen gebruik als bodem: de gemiddelde concentraties van stoffen in de bodemmaterialen mogen niet hoger zijn dan de concentraties in de ontvangende grond (artikel 161, § 2, 4°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007). In de afwijkende regeling voor gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone geldt uitgerekend deze voorwaarde niet, en wanneer er voor de verontreinigende stoffen geen bodemsaneringsnormen zijn bepaald is dit zelfs de enige afwijking van de algemene regeling. Wie dus genoemd principe nageleefd wil zien kan er zich eenvoudig van onthouden een kadastrale werkzone af te bakenen.

10.20. De vzw Grondbank, die deze technische verslagen conform heeft verklaard, stelt dat daarin “zoneringscriteria” werden gehanteerd “conform de basisprincipes van de Code van Goede Praktijk voor het afbakenen van de kadastrale werkzone”. Ze verwijst daarvoor “onder meer naar de tabel onder 2.2.1.2” van de code van goede praktijk. Deze tabel geeft volgens haar aan “dat het *standstill* principe binnen het kader van de grondverzetsregeling gebaseerd is op concentratievorken, o.a. ook voor concentraties boven de 80% van de bodemsaneringsnormen”. Die concentratievorken worden volgens de vzw

Grondbank “vertaald in [...] 4 verschillende subzones binnen de respectievelijke kadastrale werkzones”, “subzones” die bestaan uit “partijen” met verschillende concentraties PFOS/PFAS. Dit is op meerdere punten een verkeerde voorstelling van de regelgeving:

- de genoemde tabel geeft aan hoe kadastrale werkzones moeten worden afgebakend, niet hoe er binnen een reeds veronderstelde kadastrale werkzone “subzones” zouden moeten worden afgebakend;
- dat de tabel concentratievorken hanteert is correct in die zin dat er onder meer een onderscheid wordt gemaakt naargelang er al dan niet sprake is van een overschrijding van 80% van de bodemsaneringsnormen, maar aangezien die bodemsaneringsnormen worden vastgesteld per bestemmingstype moeten ook die concentratievorken worden bepaald per bestemmingstype; in de hier gebruikte “zoneringscriteria” worden die bestemmingstypes echter buiten beschouwing gelaten;
- de tabel hanteert bovendien niet enkel deze op algemeen geldende bodemsaneringsnormen gebaseerde concentratievorken, maar combineert deze met een (te dezen niet gemaakte, randnr. 3.36) concrete risico-evaluatie, met name een onderzoek naar duidelijke aanwijzingen van een ernstige bodemverontreiniging of de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, “rekening houdend met een mogelijke grondwaterverontreiniging”; ook dit werd bij de hier gebruikte “zoneringscriteria” geheel buiten beschouwing gelaten.

De “zoneringscriteria” van de technische verslagen zijn dus geen “vertaling” van de concentratievorken van de code van goede praktijk, maar zijn voor de gelegenheid bedacht. De Raad van State herinnert eraan dat het afbakenen van een kadastrale werkzone pas een eerste stap is, waarna nog concreet moet worden onderzocht (randnrs. 3.30 - 3.33) op welke plaats en onder welke voorwaarden het gebruik kan voldoen aan de in het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 gestelde voorwaarden.

10.21. Deze “zoneringscriteria” worden dan verder in de technische verslagen gehanteerd om “een bijkomende symboolcodering” - in de vorm van een, twee, drie of vier uitroeptekens - toe te voegen, enerzijds aan “grondlagen”

met bepaalde PFOS/PAFS-concentraties en anderzijds aan “zones” met gelijkaardige of hogere PFOS/PAFS-concentraties “ter hoogte waarvan” die grondlagen kunnen worden “aangewend” (grondlagen en zones met vier uitroeptekens uitgezonderd). Enkel de PFAS-concentraties bepalen zo waar welke bodemmaterialen zouden mogen worden gebruikt onder de (veronderstelde) voorwaarden voor gebruik binnen de kadastrale werkzone. De voor het afbakenen van een kadastrale werkzone essentiële maar nooit gestelde vragen (1) of de gronden waar de bodemmaterialen worden uitgegraven en de gronden waar ze zullen worden gebruikt ook soortgelijk zijn wat betreft mogelijke andere relevante kenmerken, (2) wat de respectieve bestemmingstypes van die gronden zijn, en (3) of er op die gronden sprake is van een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging of van de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan, verontreiniging van het grondwater inbegrepen, worden ook dan niet gesteld.

10.22. Voor het eerst in de laatste memorie stelt de vzw Grondbank dat “conform de finaliteit van ‘de grondverzetregeling’” het bestemmingstype niet moet worden bepaald “aan de hand van het planologisch bepaalde statuut van de betrokken locatie” maar wel “op basis van de feitelijk vaststaande bestemming van de betrokken gronden”. Ze verduidelijkt echter niet op welke grond er zou kunnen worden afgeweken van enerzijds de verordenende kracht van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen en anderzijds de bepalingen van bijlage 1 bij het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, die de bodemsaneringsnormen uitdrukkelijk koppelen aan de bestemming bepaald door die plannen. Het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 stelt de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen vast in functie van de bodemsaneringsnormen (randnr. 3.23), en bij gebrek aan bodemsaneringsnormen in functie van toetsingswaarden die moeten worden bepaald volgens dezelfde methode als bij het vaststellen van bodemsaneringsnormen (randnr. 10.15).

De code van goede praktijk voor de afbakening van kadastrale werkzones maakt enkel een onderscheid tussen heterogene bodemverontreiniging en homogene bodemverontreiniging omdat men bij homogene



bodemverontreiniging mogelijk (deels) gebruik kan maken van reeds beschikbare gegevens waardoor er geen of minder nieuwe analyses moet worden verricht. Waar men wel gebruik moet maken van eerder beschikbare of nieuwe analyseresultaten moet men voor de afbakening steeds de methodiek voor heterogene bodemverontreiniging gebruiken (randnrs. 3.28 en 3.35). Dit is een verplichting, geen keuze die men “voorzorgshalve” zou kunnen maken, en het heeft ook niet “de toepassing van striktere bepalingen als gevolg”. Bij beide verspreidingsvormen van bodemverontreiniging moeten dezelfde kenmerken van de gronden in beschouwing worden genomen, en gelden dezelfde voorwaarden voor het gebruik van de bodemmaterialen.

10.23. De standpunten van de nv BAM in de laatste memorie overtuigen de Raad van State evenmin.

Net zoals de regelgeving over de noodzaak tot bodemsanering steunt ook de regelgeving over het gebruik van bodemmaterialen in beginsel op door de Vlaamse regering vastgestelde bodemsaneringsnormen. Deze worden bepaald overeenkomstig gedetailleerd uitgewerkte bestemmingstypes, overeenkomstig “de vigerende plannen van aanleg of de vigerende ruimtelijke uitvoeringsplannen” (randnr. 3.23). Voor verontreinigende stoffen waarvoor de Vlaamse regering nog geen bodemsaneringsnormen zou hebben vastgesteld, moet de noodzaak tot sanering of de aanvaardbaarheid van het gebruik van bodemmaterialen worden beoordeeld volgens dezelfde algemene methodiek die wordt gebruikt voor het vaststellen van bodemsaneringsnormen, met name aan de hand van gezondheidsgrenswaarden en ecotoxicologische grenswaarden. Dit blijkt niet enkel uit de verschillende standaardprocedures en codes van goede praktijk, het is ook de evidentie zelf gelet op de definities en doelstellingen van het Bodemdecreet.

Het onderscheid tussen homogene bodemverontreiniging en heterogene bodemverontreiniging wordt enkel gemaakt in de code van goede praktijk “Afbakenen van een kadastrale werkzone”. Het onderscheid heeft daar enkel betrekking op de feitelijke gegevens waarover men in de praktijk moet

kunnen beschikken om die zone voldoende nauwkeurig af te bakenen (randnr. 3.35). In het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 bestaan er geen onderscheiden kadastrale werkzones voor deze twee mogelijke verspreidingsvormen. In beide gevallen moeten dan ook dezelfde kenmerken van de betrokken gronden in beschouwing worden genomen om te beoordelen of deze soortgelijk zijn, en in beide gevallen gelden dezelfde voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen. Elke lezing van de code van goede praktijk in andere zin zou strijdig zijn met het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 en kan geen toepassing vinden.

De volgehouden stelling van de nv BAM dat er bij het afbakenen van de kadastrale werkzone geen rekening moest worden gehouden met het bestemmingstype van de gronden steunt onder meer op een lezing die niet enkel strijdig is met het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 maar ook met de code van goede praktijk zelf. Deze stelling valt bovendien moeilijk te rijmen met de argumentatie dat men zich heeft gesteund op het door de OVAM vooropgestelde toetsingskader. Dat toetsingskader hanteert immers wel onderscheiden normen voor onderscheiden bestemmingstypes, wat meteen ook tegensprekt dat de bij gebrek aan bodemsaneringsnormen zelf af te leiden toetsingswaarden abstractie zouden mogen maken van de bestemmingstypes. Het voorbeeld - vreemd aan dit geschil - van de nv BAM dat er voor organochloorpesticiden normen werden bepaald die gelden in alle bestemmingstypes, betekent uiteraard niet meer dan dat die stoffen bijzonder schadelijk worden geacht. Maar zoals reeds is gebleken, voor de verontreinigende stoffen waar het hier om gaat heeft de nv BAM zelf technische verslagen ter conformverklaring voorgelegd die uitdrukkelijk uitgaan van een door de OVAM vooropgesteld toetsingskader dat wel degelijk onderscheid maakt tussen de verschillende bestemmingstypes. Het voorbeeld van de organochloorpesticiden gaat derhalve niet op.

De standaardprocedure “Opmaak van een technisch verslag” hanteert de term “gebruiksvoorwaarden” voor praktische regelingen die nodig blijken na een concrete risico-evaluatie (randnr. 3.31). Dat daarbij rekening moet

worden gehouden met de toekomstige bestemming van het terrein, waarmee het gebruik in de praktijk wordt bedoeld, betekent niet dat daardoor de bestemmingstypes gebaseerd op de verordenende plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen buiten toepassing mogen worden gelaten.

Er moet bovendien aan worden herinnerd dat de technische verslagen uitsluitend uitgaan van de aanwezigheid van PFAS als soortgelijk kenmerk. Waar andere kenmerken dan de aanwezigheid van bodemverontreiniging vaagweg worden genoemd, wordt daaraan nergens een conclusie verbonden.

Als er binnen een kadastrale werkzone “subzones” moeten worden aangeduid waarbinnen volgens de technische verslagen “de soortgelijke kenmerken tot uiting komen”, dan volgt daaruit dat die kadastrale werkzone per definitie te ruim is afgebakend.

Met de omstandige bevestiging in de laatste memorie dat het enige kenmerk van de gronden dat in aanmerking werd genomen de concentratie van de verontreiniging met PFAS is, herhaalt de nv BAM haar standpunt uit de memorie van tussenkomst, dat ze eerder in haar laatste memorie heeft proberen tegenspreken (randnr. 10.16).

10.24. De Raad van State besluit dan ook dat het afbakenen van de kadastrale werkzone(s) in de betwiste technische verslagen dermate strijdig is met de daarvoor geldende regelgeving dat deze als kennelijk onwettig buiten toepassing moet blijven. Maar ook als men vasthoudt aan deze fictieve kadastrale werkzones is de in het eerste middelonderdeel geuite kritiek in grote mate gegrond.

10.25. Een toetsingswaarde (14,4 µg/kg ds) die gelijk is aan 80% van een voorgestelde bodemsaneringsnorm voor PFOS voor bestemmingstype III (18 µg/kg ds voor het vaste deel van de aarde) kan bezwaarlijk zonder meer adequaat worden geacht voor gebruik in bestemmingstype I, zeker als daarvoor bij dezelfde gelegenheid een (bijgestelde) bodemsaneringsnorm van 3,8 µg/kg ds

werd voorgesteld. De vermelding dat in de regeling voor algemeen gebruik 80% van de bodemsaneringsnorm voor bestemmingstype III de bovengrens zou vormen is niet enkel irrelevant maar ook misleidend: in werkelijkheid is de bovengrens bij algemeen gebruik de strengste van de cumulatieve voorwaarden van artikel 161, § 2, 1°, 2°, 3° en 4°, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Evenzeer misleidend stelt de nv BAM:

“Verzoekende partijen doen het voorkomen dat alleen artikel 164, 1° VLAREBO bestaat en laten artikel 164, 2° VLAREBO onbesproken. Het is nochtans artikel 164, 2° VLAREBO dat hier van belang is. Van zodra voldaan is aan de voorwaarden a) tot c), waaronder dus het *standstill*-beginsel, kunnen bodemmateriële met concentraties van stoffen die hoger zijn dan 80% van de overeenstemmende bodemsaneringsnormen van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld conform de bepalingen van bijlage IV, die bij dit besluit is gevoegd, of waarvan men weet of redelijkerwijs kan aannemen dat ze verontreinigende stoffen bevatten die niet vermeld zijn in de voormelde bijlage IV, binnen de kadastrale werkzone verwerkt worden.

Het is hier dat het *standstill*-beginsel van belang is: het is m.a.w. de graad van aangetroffen verontreiniging die daar een cruciale rol speelt, zodat geen meer verontreinigde grond wordt verplaatst naar minder verontreinigde gronden. Dat er ook gronden met code ‘020’! zouden voorkomen in gebieden met bestemmingstypes I en II, is in die zin niet pertinent”.

Zoals eerder uiteengezet (randnr. 10.8) moet er bij de risicoevaluatie van artikel 164, 2°, a) en b), van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 noodzakelijk rekening worden gehouden met het bestemmingstype van de ontvangende grond, dat dus zeer pertinent is. De nv BAM laat de regelgeving, zowel wat het afbakenen van een kadastrale werkzone betreft als wat de concrete VLAREBO-bepalingen betreft, onbesproken en meent die te kunnen vervangen door een voor de gelegenheid zelf bedacht *standstill*-beginsel. De kritiek van de verzoekende partijen op het negeren van de verschillende bestemmingstypes is gegrond, zelfs als men hun kritiek op de wetenschappelijke onderbouwing van het gehanteerde voorstel van bodemsaneringsnorm buiten beschouwing zou laten.

10.26. Die kritiek op de wetenschappelijke onderbouwing is overigens terecht gebleken. De VITO heeft op 5 oktober 2022, zes maanden na de bestreden conformverklaringen, een nieuw voorstel van normenkader bekendgemaakt

(“Bindend normenkader voor PFOS en PFOA”), naar aanleiding van een vraag “om het normenkader te evalueren en te actualiseren o.b.v. de nieuwe gezondheidkundige grenswaarde (GGW) van EFSA 2020” en derhalve om niet langer de, ook door de verzoekende partijen achterhaald genoemde, gezondheidsgrenswaarde EPA 2016 te gebruiken, maar wel de recentere en bekende, ook door de verzoekende partijen bepleite, gezondheidsgrenswaarde EFSA 2020. Daardoor wordt nu voor PFOS een bodemsaneringsnorm van 4,9 µg/kg ds voorgesteld voor bestemmingstype III, en volgens het door de Vlaamse regering vastgestelde tijdelijk handelingskader (randnr. 3.20) zal die concentratie van 4,9 µg/kg ds PFOS in het vaste deel van de aarde in bestemmingstype III als een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging moeten worden beschouwd. Een dergelijke verstrenging van de normen lag reeds sinds de publicatie in september 2021 van de “Eerste tussentijdse rapportering door de opdrachthouder aangesteld door de Vlaamse Regering” over de “aanpak PFAS-problematiek”, en derhalve op het ogenblik van de bestreden conformverklaringen, in het verschiet. De verzoekende partijen wijzen er bovendien terecht op, zoals blijkt uit het advies van 22 februari 2022 van de Commissie Grondverzet (randnr. 3.2), dat er voor het zogenaamde tweede zoneringscriterium (47 µg/kg ds) wel reeds rekening werd gehouden met de gezondheidkundige grenswaarde EFSA 2020, en dat er voor deze ongelijke behandeling geen verklaring wordt gegeven.

10.27. Ook de kritiek van de verzoekende partijen dat een “subzone” met concentraties tussen 47 en 1000 µg/kg ds veel te ruim is afgebakend, is gegrond. Zoals hiervoor werd aangenomen moet er bij het afbakenen van een kadastrale werkzone onder meer rekening worden gehouden met het bestemmingstype van de gronden. Beide op basis van de aanwezigheid van PFAS afgebakende kadastrale werkzones omvatten gronden met de bestemmingstypes I, III, IV en V. Het toenmalige voorstel van bodemsaneringsnormen (voor het vaste deel van de aarde), waarop de erkende bodemsaneringsdeskundigen zich zouden hebben gebaseerd, bedroeg voor die bestemmingstypes respectievelijk 3,8, 18, 110 en 1949 µg/kg ds voor PFOS en 4,3, 89, 643 en 643 µg/kg ds voor PFOA. In het kort na de bestreden conformverklaringen aangepaste voorstel is dat nog 3,8 ,

4,9, 110 en 268 µg/kg ds voor PFOS en 2,5, 7,9, 632 en 303 µg/kg ds voor PFOA. Zoals reeds opgemerkt (randnr. 10.26) zullen deze voorgestelde bodemsaneringsnormen in het door de Vlaamse regering vastgestelde tijdelijk handelingskader (randnr. 3.20) fungeren als criterium voor een duidelijke aanwijzing van een ernstige bodemverontreiniging. Dat de tussen 47 en 1000 µg/kg ds variërende PFAS-concentraties desondanks een voor al deze gronden soortgelijk kenmerk zouden vormen wat betreft het “betekenisvol effect op het milieu” of het “betekenisvol risico voor de volksgezondheid”, duidelijk te onderscheiden bovendien van gronden waarvoor dezelfde bodemsaneringsnormen worden voorgesteld maar waar lagere of hogere concentraties worden aangetroffen, valt niet te rijmen met het hiervoor geschetste wettelijk kader (randnrs. 3.21 e.v.).

10.28. Dat bij het afbakenen gebruik werd gemaakt van de toen nog door de OVAM voorgestelde toetsingswaarden, zoals de vzw Grondbank nog opmerkt, doet niet ter zake, omdat die toetsingswaarden - zoals voorgeschreven - waren bepaald in functie van de verschillende bestemmingstypes, terwijl de technische verslagen die bestemmingstypes hebben genegeerd. Bovendien werd voor het tweede zoneringscriterium wel reeds gebruik gemaakt van de reeds aangekondigde nieuwe toetsingswaarden.

10.29. RINK stelt dat op de kadastrale werkzone(s) “binnen het gebied voor wegeninfrastructuur afgebakend op het GRUP Oosterweel” bestemmingstype V van toepassing is. Zij doelt blijkbaar op een aanduiding in overdruk, terwijl de technische verslagen er net op wijzen dat de zo aangeduide zones geen eigen bestemming hebben, maar de bestemmingscategorie van de grondkleur volgen. Bovendien wijzen de verzoekende partijen er terecht op dat er ook in overdruk meerdere bestemmingen worden aangegeven, waaronder natuurgebied, groengebied en bosgebied.

10.30. Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

## *X. Onderzoek van de zaak sub II*

## *A. Tussenkomsten*

11.1. De eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij, in eigen naam en als vennoot van de maatschap Rinkoniën (RINK), stellen dat zij als hoofdaannemer van de Infrastructuurwerken Linkeroever het rechtens vereiste belang hebben om tussen te komen in de annulatieprocedure. RINK legt uit door de nv BAM “als hoofdaannemer voor de infrastructuurwerken op Linkeroever” te zijn aangesteld. Dat behelst “het ontwerp en de realisatie van de Infrastructuurwerken Linkeroever en dit op instructie van en in goede samenwerking met Lantis als initiatiefnemer en bouwheer van de werken” die “logischerwijs grondverzet en bemalingen” vereisen. Die grondverzetwerken voert zij uit “op basis van (geactualiseerde) technische verslagen die zijn conform verklaard door de erkende bodembeheersmaatschappijen en van de grondverzettoelatingen die hierop gesteund zijn”. Zij wijst erop dat de vzw Grondbank de in de zaak *sub I* bestreden beslissingen heeft ingetrokken nadat eerst de nv BAM en de nv Stadsbader afstand hadden gedaan van het voordeel van deze beslissingen en dat de verzoekende partijen de rechtsgeldigheid van “de voorafgaandelijke afstandsbrief van nv Stadsbader” bekritisieren.

11.2. De nv BAM betoogt dat zij het rechtens vereiste belang heeft om tussen te komen omdat de met de bestreden beslissingen ingetrokken beslissingen het voorwerp zijn van de procedure in de zaak *sub I* waarin zij “als de bouwheer van de Infrastructuurwerken Linkeroever en de Oosterweelverbinding waarbinnen het grondverzet kadert, [is] tussengekomen ter ondersteuning van de wettigheid van de thans ingetrokken beslissingen. De uitkomst van de huidige procedure tegen de intrekingsbeslissingen heeft uiteraard een impact op de annulatieprocedure tegen de ingetrokken beslissingen”. Zij voegt daaraan toe dat de bestreden beslissingen tot intrekking van de conformverklaringen en grondverzettoelatingen “op doorslaggevende wijze gesteund zijn op de afstand door BAM van het voordeel van deze

conformverklaringen” en dat de verzoekende partijen “de motieven van de afstand door BAM bekritisieren”.

*Beoordeling*

11.3. Er is grond om de verzoeken tot tussenkomst van RINK en van de nv BAM in te willigen.



## *B. Voorwerp*

12. Uit de beoordeling hiervoor (randnr. 8.19) is gebleken dat de bestreden intrekingsbeslissingen zo flagrant onregelmatig zijn dat ze hoe dan ook voor onbestaande moeten worden gehouden. Voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer is het echter aangewezen de vernietiging ervan uitdrukkelijk uit te spreken.

### **BESLISSING**

**1. De zaken A. 235.867/VIIbis-1 en A. 240.445/VIIbis-2 worden samengevoegd.**

**2. De Raad van State verleent akte van de afstand van het geding in de zaak *sub I* in hoofde van de vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen.**

**3. De verzoeken van RINK en van de nv BAM tot tussenkomst in de zaak *sub II* worden ingewilligd.**

**4. De Raad van State vernietigt:**

“- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001)’ [...];

- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (ref OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002)’. [...];

[...]

- de grondverzettoelating met nr. 5015-22-301125.01 van 7 maart 2022 in het dossier Linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf [...]

- de grondverzettoelating met nr. 5015- 301125.02 van 7 maart 2022 in het dossier linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf [...]”.

**De Raad van State verwerpt het beroep in de zaak *sub I* voor het overige.**

## **5. De Raad van State vernietigt:**

“- De beslissing dd. 15 september 2023 tot intrekking van de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001)’ [...];

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (ref OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002)’ [...];

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de grondverzettoelating met nr. 5015-22-301125.01 van 7 maart 2022 in het dossier Infrastructuurwerken Linkeroever-Oosterweel voor gebruik van uitgegraven bodem binnen de werf [...]

- De beslissing dd. 18 september 2023 tot intrekking van de grondverzettoelating met nr. 5015-301125.02 van 7 maart 2022 in het dossier Infrastructuurwerken Linkeroever-Oosterweel voor gebruik van uitgegraven bodem binnen de werf [...]”.

**6. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.**

**7. De vzw Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen wordt verwezen in de kosten van haar vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en haar beroep tot nietigverklaring in de zaak *sub I*, begroot op een rolrecht van 400 euro.**

**De verwerende partij wordt verwezen in de overige kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring in de zaak *sub I*, begroot op een rolrecht van 1.600 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de eerste vier verzoekende partijen in de zaak *sub I*.**

**De tussenkommende partijen in de zaak *sub I* worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten in de zaak *sub I*, begroot op 1.200 euro, elk voor een achtste.**

**De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring in de zaak *sub II*, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen in de zaak *sub II*.**

**De tussenkommende partijen in de zaak *sub II* worden verwezen in de kosten van de tussenkommsten in de zaak *sub II*, begroot op 900 euro, elk voor een zesde.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf juli tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, *VIIbis*de kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Carlo Adams**