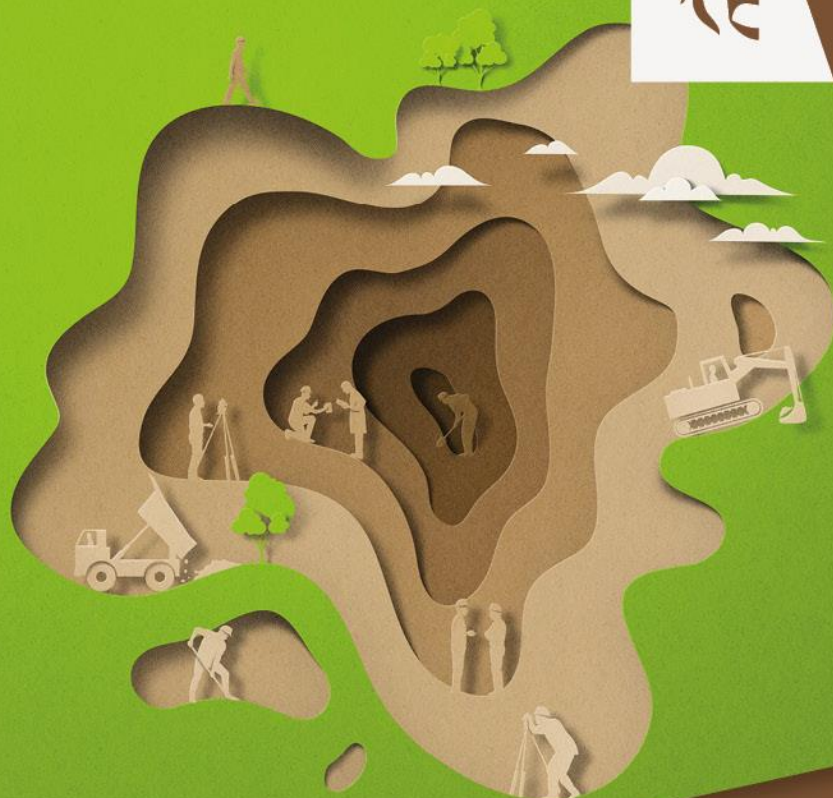




Vlaanderen
is materiaalbewust



GRONDVERZET BINNEN EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK BODEMZORG

SAMEN MAKEN WE
MORGEN MOOIER

OVAM

OVAM.VLAANDEREN.BE

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

DOCUMENTBESCHRIJVING

- | | |
|--|---|
| 1 <i>Titel van publicatie:</i>
Grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg | 2 <i>Verantwoordelijke Uitgever:</i>
OVAM |
| 3 <i>Wettelijk Depot nummer:</i> D/2024/5024/15 | 4 <i>Trefwoorden:</i> / |
| 5 <i>Samenvatting:</i>
Deze brochure verkent de klijtlijnen voor een gebiedsgerichte aanpak Grondverzet | |
| 6 <i>Aantal bladzijden:</i> 55 | 7 <i>Aantal tabellen en figuren:</i> 2 tabellen/7 figuren |
| 8 <i>Datum publicatie:</i> 2024 | 9 <i>Prijs*:</i> / |
| 10 <i>Auteur en Begeleidingsgroep:</i>
Elisa Vermeulen – Ossiado bv
Tom Wuyts – Groep Van Vooren
Chris Cammaer – ACC Geology
Dirk Dedecker – OVAM
Johan Ceenaeme – OVAM
Griet Van Gestel – OVAM
Annick Vuye – OVAM
Ellen Luyten – OVAM | 11 <i>Contactpersonen:</i>
Dirk Dedecker - OVAM
Ellen Luyten - OVAM |
| 12 <i>Andere titels over dit onderwerp:</i> /
Verkennde studie gebiedsgerichte aanpak grondverzet –
case Haven van Antwerpen | |

U hebt het recht deze brochure te downloaden, te printen en digitaal te verspreiden. U hebt niet het recht deze aan te passen of voor commerciële doeleinden te gebruiken.

De meeste OVAM-publicaties kunt u raadplegen en/of downloaden op de OVAM-website: ovam.vlaanderen.be
Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

* Prijswijzigingen voorbehouden.

MANAGEMENTSAMENVATTING

De aanleiding voor deze opdracht was een eerdere studie van W+B Belgium¹ voor de haven van Antwerpen (PoAB). In die studie werd voorgesteld om - naar Nederlands voorbeeld - 'gebiedsgerichte grondverzetskaarten' op te stellen ter aanvulling van het generieke kader voor hergebruik van bodemmateriële.

De doelstelling van voorliggende opdracht was het afbakenen van de klijtlijnen voor een Vlaamse gebiedsgerichte aanpak voor grondverzet. Een dergelijke aanpak moet toelaten om af te stappen van de huidige, louter projectmatige benadering om de kwaliteit op een ontvangend terrein te bepalen (door individuele actoren en op schaal van individuele percelen) en te evolueren naar gebiedsspecifieke waarden (op schaal van een gebied), die het gehalte verontreinigende stoffen weerspiegelen die als achtergrond verwacht wordt in een (deel)gebied, omdat een vergelijkbare verontreinigingstoestand verwacht wordt op basis van gelijkaardige omstandigheden.

Bij aanvang van de opdracht werd echter bewust gekozen voor een aanpak die niet louter vertrekt vanuit de klassieke chemische benadering van bodemkwaliteit (verontreiniging), maar vanuit een bredere visie op bodemzorg en bodemgezondheid in overeenstemming met de evoluties in Vlaams en Europees beleid. Om die reden werd de opdracht 'gebiedsgerichte aanpak grondverzet' omgedoopt naar 'grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg'.

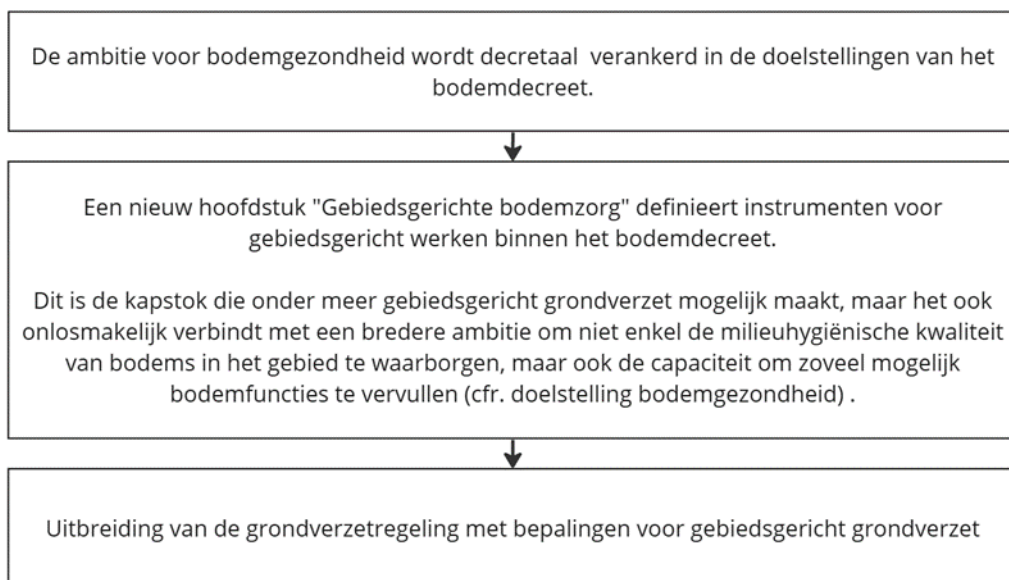
Bodemgezondheid gaat immers niet enkel over de verontreinigingstoestand van de bodem. En duurzaam bodembeheer vraagt ook méér dan duurzame omgang met grondstromen. Het vraagt ook zorgvuldige keuzes over de beleidsmatig gewenste activiteiten of ontwikkelingen op een plek, waarbij afwegingen gemaakt worden tussen milieu-effecten, ruimtelijke planning, natuur, water, klimaat, Pas in tweede orde stelt zich de vraag welke grondwerken nodig zijn om dat te realiseren en wat dan de randvoorwaarden zijn voor hergebruik van gronden. Zoniet dreigt een gebiedsgerichte aanpak eerder aangestuurd te worden door financiële opportuniteiten eerder dan maatschappelijke uitdagingen.

De grondverzetregeling is een belangrijk instrument om invulling te geven aan een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg, maar zeker niet het enige instrument. Ook kan een gebiedsgerichte aanpak niet beperkt blijven tot de instrumenten van het huidige bodemdecreet.

¹ Witteveen & Bos Belgium, 2022, Verkennende dekstopstudie gebiedsgerichte aanpak grondverzet | Haven van Antwerpen (ref. 132703_01_REP_vB01) in opdracht van Port of Antwerp-Bruges en OVAM

Deze opdracht gaat niet dieper in op de complexe juridische vraagstukken hoe bodemzorg binnen de huidige (verkokerde) regelgeving moet worden geregeld en wie welke beleidstaken kan of moet opnemen. Deze opdracht wil wel zichtbaar maken hoe het instrument van de grondverzetregeling kan bijdragen aan een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg. Aangezien de grondverzetregeling ingebed is in het bodemdecreet, is het, binnen de scope van deze opdracht, een logisch vertrekpunt om bodemzorg een plaats te geven binnen dat bodemdecreet. Daarbij is het echter niet de bedoeling om hierover een definitieve positie in te nemen of voorop te lopen in het debat daarover.

Onderstaande figuur illustreert de stappen die nodig geacht worden vooraleer een aanpak voor gebiedsgericht grondverzet effectief in werking kan treden.



Figuur 1: Stappenplan voor grondverzet in een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg

Het kader voor gebiedsgerichte bodemzorg moet toelaten om af te stappen van de gangbare perceelsgebonden aanpak in het huidige bodemdecreet en om rekening te houden met andere aspecten dan louter de milieuhygiënische invalshoek. Binnen een dergelijk ruimer kader kan dan specifiek de grondverzetregeling aangepast worden om het veilig en verantwoord hergebruik van bodemmateriële te waarborgen, als één van instrumenten voor bodemzorg.

Hoewel elk gebied maatwerk vraagt en de concrete invulling voor elk gebied dus inhoudelijk kan verschillen, is er nood aan een generiek proces voor een gelijk speelveld. Dit rapport introduceert daarom het onderscheid tussen de begrippen gebiedsgericht en gebiedsspecifiek. De term *gebiedsgericht* verwijst naar de algemene en overkoepelende aanpak. De term *gebiedsspecifiek* verwijst naar de daadwerkelijke toepassing daarvan op maat van een gebied.

Het afleiden van gebiedsspecifieke waarden maakt het mogelijk om het gebruik van grond op basis van een studie ontvangende grond te activeren, mogelijkheden die momenteel al voorzien zijn in de wetgeving maar onderbenut blijven. Het bepalen van gebiedsspecifieke bodemvoorschriften laat toe om, aanvullend op de gebiedsspecifieke waarden, ook rekening te houden met andere criteria dan verontreinigende parameters. Het opleggen van gebiedsspecifieke bodemvoorschriften kan bijvoorbeeld waarborgen dat aanvullingen gebeuren met gronden met vergelijkbare karakteristieken qua textuur, of dat reliëfwijzigingen getemperd of verboden worden in zones die een bufferfunctie voor water moeten waarborgen,

Gebiedsspecifieke waarden weerspiegelen de normale achtergrondwaarden in een gebied zodat het hergebruik van de gronden de bestaande situatie niet verslechtert. Het is daarbij niet de bedoeling om strengere voorwaarden op te leggen dan de (generieke) waarde vrij gebruik. Het is omgekeerd ook niet de bedoeling om verontreiniging van lokale puntbronnen verder te verspreiden of om extra grondstromen aan te trekken dan de lokale grondstromen omwille van hogere acceptatiecriteria. Daarom wordt de gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt voor het toepassingsgebied van verontreinigingen die diffuus voorkomen in de bodem (kort: diffuse bodemverontreiniging), en dit vanuit een enge invulling van het begrip diffuse verontreiniging. Ook wordt als uitgangspunt genomen dat het gebruik van de gebiedsgerichte waarden beperkt blijft tot grondstromen binnen het gebied waarvoor ze afgebakend werden.

De afbakening van het gebied zelf gebeurt vanuit een bestuurlijk perspectief eerder dan vanuit een inhoudelijk perspectief. De afbakening van een gebied wordt immers gezien als een hulpmiddel voor een gebiedsgerichte aanpak, niet het eindresultaat. De afbakening van een gebied moet bv. faciliteren dat een diffuse verontreiniging beter in kaart gebracht kan worden, eerder dan dat de afbakening van het gebied overeenstemt met de exacte contouren van die diffuse verontreiniging. Binnen een gebied kan een gedifferentieerde aanpak nodig of mogelijk blijven of kunnen zones uitgesloten worden omwille van specifieke kwetsbaarheden of hiaten in de kennis.

Het rapport gaat ook in op de potentiële barrières en knelpunten. Het bodemdecreet voorziet bv. nog geen aanpak op de schaalgrootte van een gebiedswerking, maar er is ook nog geen Vlaams wettelijk kader voor gebiedsgericht samenwerken. Ook wordt ingegaan op de vraag welke prikkels een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg kunnen initiëren, welke actoren hierin best initiatief nemen en welke inspanningen dit vraagt van deze actoren. Een aanpassing van VLAREBO heeft enkel meerwaarde wanneer dit in de praktijk uitvoerbaar is en geen dode letter blijft.

Het ontbreken van een (Vlaams overkoepelend) kader voor gebiedsgericht werken hoeft geen belemmering te zijn. Een goede eerste stap is het agenderen en ontwikkelen van bodemzorg in bestaande gebiedswerkingen of het opstarten van initiatieven vanuit een prioritering door een interdisciplinaire werkgroep binnen de hub zorgwekkende stoffen.

Naast de vraag wie een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg initieert moet ook verder onderzocht worden hoe gebiedsspecifieke waarden tot stand kunnen komen in een transparant besluitvormingsproces en wie verantwoordelijk is voor de validatie ervan.

Het afleiden van gebiedsspecifieke waarden vraagt ook een duidelijke werkdefinitie en aanpak voor diffuse verontreiniging want wanneer diffuse verontreiniging het toepassingsgebied bepaalt voor gebiedsspecifiek grondverzet is een correcte kwalificatie daarvan essentieel.

Tot slot heeft het rapport nog een vooruitblik gegeven op de onderzoeksinspanningen die nodig zijn voor een dergelijk aanpak. Bodemzorg vraagt maatwerk (inhoudelijk) maar er is wel nood aan uniformiteit in het proces. Dit hoofdstuk wil inspiratie bieden om bodemzorg te integreren in bestaande gebiedswerkingen, om vanuit concrete ervaringen de vereiste procedures verder vorm te geven.

MANAGEMENT SUMMARY

The impetus for this assignment was a previous study by W+B Belgium for the Port of Antwerp (PoAB). In that study, it was proposed to create 'area-specific soil reuse maps' - following the Dutch example - to supplement the generic framework for the reuse of soil materials. The objective of this assignment was to outline the guidelines for a Flemish area-specific approach of the management of excavated soil. Such an approach should allow for a shift away from the current, purely project-based method of determining the quality at a receiving site (by individual actors and at the scale of individual plots) and evolve towards area-specific values (at the scale of an area), which reflect the levels of contaminants expected as background in a (sub)area, based on similar conditions.

At the start of the assignment, however, it was consciously decided to adopt an approach that does not solely start from the classical chemical perspective of soil quality (contamination), but from a broader vision of soil care and soil health in line with developments in Flemish and European policy. For this reason, the assignment to draw an 'area-specific approach to excavated soil reuse' was renamed to 'soil care based on an area-specific approach of the management of excavated soil'.

Soil health is not only about the contamination status of the soil. Sustainable soil management requires more than just sustainable handling of soil flows. It also requires careful choices about the policy-desired activities or developments at a location, weighing environmental effects, spatial planning, nature, water, climate, etc. Only then does the question arise of what groundworks are needed to achieve this and what the conditions are for the reuse of soils. Otherwise, an area-oriented approach risks being driven more by financial opportunities than by societal and environmental challenges.

The regulation concerning the transport and use of excavated soil is an important instrument for implementation within an area-oriented approach to soil care, but it is certainly not the only instrument.

This assignment does not delve into the complex legal issues of how soil care should be integrated within the current (compartmentalized) policy frameworks and who can or should take on which policy tasks. Instead, this assignment aims to demonstrate how the instrument of the reuse of excavated soil regulation can contribute to an area-oriented approach to soil care. Since this regulation is embedded in the Soil Decree, it is a logical starting point to give soil care a place within that Decree within the scope of this assignment. However, it is not the intention to take a definitive position on this or to lead the debate on this.

The figure below illustrates the steps considered necessary before an approach to area-specific soil management can effectively come into force.

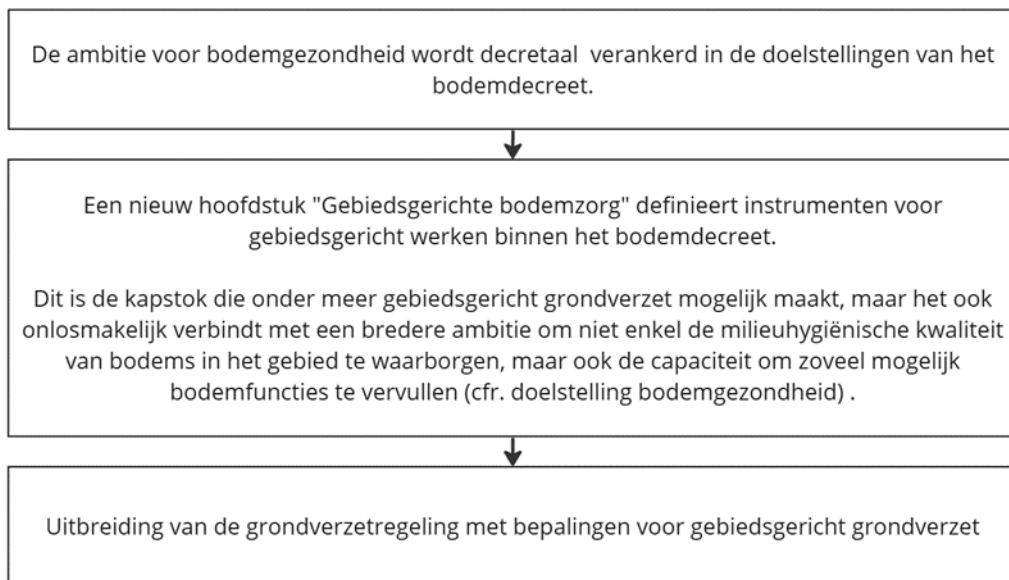


Figure 1: Roadmap for reuse of excavated soil within an area-oriented approach to soil care

The framework for area-oriented soil care should allow for moving away from the common parcel-based approach in the current soil decree and take into account other aspects beyond just the environmental hygiene perspective. Within such a broader framework, the reuse of excavated soil can be specifically adjusted to ensure the safe and responsible reuse of soil materials, as one of the instruments for soil care.

Although each area requires a tailored approach and the specific implementation for each area can therefore differ in content, there is a need for a generic process to ensure a level playing field. This report therefore introduces the distinction between the concepts of area-oriented and area-specific approaches. The term area-oriented refers to the general and overarching approach. The term area-specific refers to the actual application of that approach tailored to an area.

Deriving area-specific values makes it possible to activate the reuse of soil based on a receiving soil study, an opportunity that is currently provided in the legislation but remain underutilized. Determining an area-specific soil regulation allows for the consideration of other criteria besides contaminating parameters, in addition to the area-specific values. Imposing area-specific soil requirements can, for example, ensure that additions are made with soils of similar characteristics in terms of texture, or that changes in relief are tempered or prohibited in zones that must ensure a buffer function for water, etc.

Area-specific values reflect the normal background values in an area so that the reuse of soils does not worsen the existing situation. The intention is not to impose stricter conditions than the (generic) value for free use. Conversely, it is also not intended to spread contamination from local point sources further or to attract additional soil flows beyond the local soil flows due to higher acceptance criteria. Therefore, the area-oriented approach is developed for the application area of contaminations that occur diffusely in the soil (in short: diffuse soil contamination), based on a narrow interpretation of the concept of diffuse contamination. It is also assumed that the use of area-oriented values is limited to soil flows within the area for which they were delineated.

The delineation of the area itself is done from an administrative perspective rather than a substantive one. The delineation of an area is seen as a tool for an area-oriented approach, not the end result. For example, the delineation of an area should facilitate better mapping of diffuse contamination rather than matching the exact contours of that diffuse contamination. Within an area, a differentiated approach may still be necessary or possible, or zones may be excluded due to specific vulnerabilities or knowledge gaps.

The report also discusses potential barriers and bottlenecks. For example, the Soil Decree does not yet provide for an approach on the scale of an area-oriented cooperation, and there is also no Flemish legal framework for area-oriented cooperation yet. It also addresses the question of what incentives can initiate an area-oriented approach to soil care, which actors should best take the initiative and what efforts this requires from these actors. An amendment to VLAREBO only adds value if it is practically feasible and does not remain a dead letter.

The lack of a Flemish framework for area-oriented work need not be an obstacle. A good first step is to put soil care on the environment policy agenda and develop tools to integrate in existing area-oriented work or to start up initiatives based on a prioritization by an interdisciplinary working group within the Flemish emerging contaminant Hub.

In addition to the question of who initiates an area-oriented soil management approach, further research is needed into how area-specific values can be established in a transparent decision-making process and who is responsible for the validation. The derivation of area-specific values also requires a clear working definition and approach for diffuse contamination because when diffuse contamination determines the scope for area-specific land use, its correct qualification is essential.

Finally, the report provides an overview of the research efforts that are needed for such an approach. Soil care requires tailored solutions (in terms of content) but there is a need for uniformity in the process. The last chapter aims to offer inspiration to integrate soil care into existing area oriented approaches, and to shape the required procedures and instruments based on concrete experiences.

INHOUD

Managementsamenvatting	4
Management Summary	8
1 Inleiding.....	13
1.1 Doelstelling	13
1.2 Aanpak	13
1.3 Leeswijzer	15
2 Visienota	16
2.1 Terminologie	16
2.1.1 Begrippen m.b.t. gebiedsgerichte aanpak	16
2.1.2 Bodemgerelateerde begrippen	17
2.2 Uitgangsprincipes	18
2.2.1 Bodemzorg als noodzakelijke kapstok voor gebiedsgericht grondverzet	18
2.2.2 Gewenste en ongewenste ontwikkelingen	20
2.2.3 Standstill-beginsel	22
2.2.4 Diffuse verontreiniging	25
3 Krijtlijnen voor grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg	27
3.1 Luik 1: wettelijk verankeren van een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg (in tegenstelling tot de gangbare perceelsgebonden aanpak)	27
3.1.1 Doelstelling	27
3.1.2 Wat is hiervoor nodig?	28
3.1.3 Te voorziene instrumenten in het bodemdecreet of VLAREBO	29
3.2 Luik 2: Voorstel aanpassingen in de grondverzetregeling voor gebiedsgericht grondverzet	30
4 Potentiële barrières en knelpunten	36
4.1 Gebiedsgericht (samen)werken overstijgt het bodemdecreet of VLAREBO	36
4.2 Bodemzorg of bodemgezondheid is (nog) niet decretaal verankerd	37
4.3 Wie of wat initieert een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg?	37
4.4 Wie valideert gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften?	38
4.5 Diffuse verontreiniging	39
5 Vooruitblik op de procedure voor het afleiden van gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften	40
5.1 Aandachtspunten	40
5.2 Onderzoeksinspanningen op verschillende niveau's	42
5.3 Onderzoek vanuit verschillende vakdomeinen	44
6 Naslagwerken en bronnen	46
6.1 Gebiedsgericht werken	46
6.1.1 Provinciedecreet	46
6.1.2 Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing	47
6.1.3 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen	47

6.1.4	OVAM	48
6.1.5	Ecopedia	48
6.1.6	Verkennde oefening bestaande vormen van gebiedswerkingen	48
6.1.7	Besluit	50
6.2	Verontreiniging	51
6.3	Standstill	53
6.4	Huidige grondverzetregeling	54

1 INLEIDING

1.1 DOELSTELLING

De doelstelling van de opdracht was het afbakenen van de klijtlijnen voor een Vlaamse gebiedsgerichte aanpak voor grondverzet, deze aftoetsen met stakeholders en experts en een voorstel om dit te vertalen binnen een wettelijke context (voorstel Vlarebo-wijziging).

De oplossingsrichting, zoals eerder voorgesteld in een studie van W+B Belgium² voor de haven van Antwerpen (PoAB) was het vertrekpunt van de opdracht. In deze studie werd voorgesteld om - naar Nederlands voorbeeld - 'gebiedsgerichte grondverzetskaarten' op te stellen ter aanvulling van het generieke kader voor hergebruik van bodemmateriële.

Een dergelijke aanpak moet ingebed kunnen worden in de Vlaamse wetgeving en moet ook toepasbaar zijn voor andere (al dan niet industriële) gebieden. Die vertaalslag maken was het voorwerp van deze opdracht.

1.2 AANPAK

Bij aanvang van de opdracht werden een aantal uitgangsprincipes en begrippen uitgeklaard die aan de basis liggen van de opdracht, maar waarover interpretaties en meningen kunnen verschillen. Het resultaat van deze oefening was een visienota (hoofdstuk 2 van dit rapport). Naast duiding over de te hanteren termen en begrippen geeft deze nota ook inzicht in de finaliteit en de intenties van het uitgewerkte voorstel ("geest van de wet").

Er werd bewust voor gekozen om bij de verdere uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak niet te vertrekken vanuit de klassieke chemische benadering van bodemkwaliteit (verontreiniging), maar vanuit een bredere visie op bodemzorg en bodemgezondheid in overeenstemming met de evoluties in Vlaams en Europees beleid³. Om die reden werd de opdracht 'gebiedsgerichte aanpak grondverzet' omgedoopt naar 'grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg'.

De grondverzetregeling is daarbij één van de instrumenten die invulling kan geven aan een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg. Omgekeerd kan een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg niet beperkt blijven tot de inzet van de (huidige) instrumenten uit het bodemdecreet. Bodemzorg vraagt afwegingen tussen milieu-effecten, ruimtelijke planning, natuur, water, klimaat, ...

² Witteveen & Bos Belgium, 2022, Verkennende dekstopstudie gebiedsgerichte aanpak grondverzet | Haven van Antwerpen (ref. 132703_01_REP_vB01) in opdracht van Port of Antwerp-Bruges en OVAM

³ Europese Bodemstrategie (2021), voorstel richtlijn bodemonitoring en veerkracht (2023), proces voor herziening van het bodemdecreet 'Bodemzorg in 4D' (2023).

Een eenvoudig voorbeeld om dit te illustreren is het ophogen van een landbouwgrond. De grondverzetregeling waakt over de milieuhygiënische kwaliteit van aanvulgrond. Maar er zijn veel andere factoren die van invloed zijn op de landbouwkundige waarde zoals textuur, pH-waarde of een evenwichtige balans in voedingsstoffen. Tijdens de ophogingswerken wordt het bodemprofiel per definitie verstoord en dat heeft gevolgen voor het bodemleven en beïnvloedt zo ook de natuurlijke processen in de bodem, zelfs wanneer dit gebeurt met propere grond. Die natuurlijke processen zijn cruciaal om aan koolstofopbouw te doen in landbouwbodems (link met klimaatdoelstellingen). De ophogingswerken wijzigen het reliëf wat de waterhuishouding op het eigen perceel maar ook op de omliggende percelen beïnvloedt. Kortom: de eerste vraag in dit voorbeeld is niet aan welke kwaliteitseisen de aanvulgrond moet voldoen, maar wel of het wenselijk is om op die plaats een ophoging uit te voeren.

Dit voorbeeld illustreert hoe bodemzorg een individuele regelgeving zoals het bodemdecreet overstijgt. In deze opdracht zal echter niet dieper worden ingegaan op de complexe juridische vraagstukken over hoe bodemzorg binnen de huidige (verkokerde) regelgeving moet worden geregeld en wie welke beleidstaken moet of kan opnemen. Deze opdracht wil wel zichtbaar maken hoe het instrument van de grondverzetregeling kan bijdragen aan een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg.

Aangezien de grondverzetregeling ingebed is in het bodemdecreet, is het binnen de scope van deze opdracht een logisch vertrekpunt om bodemzorg een plaats te geven binnen dat bodemdecreet. Daarbij is het echter niet de bedoeling om hierover een definitieve positie in te nemen of voorop te lopen in het debat daarover.

Bij de aanvang van de opdracht werd al snel duidelijk dat ook uitgeklaard moet worden welke prikkels een gebiedsgerichte aanpak voor bodemzorg kunnen initiëren, welke actoren hierin best initiatief nemen en welke inspanningen dit vraagt van deze actoren, vooraleer een breder stakeholderoverleg op te starten. Een aanpassing van VLAREBO heeft immers maar meerwaarde wanneer dit in de praktijk uitvoerbaar is en geen dode letter blijft.

Vervolgens werd de concrete aanpak stapsgewijs verfijnd tot beleidsaanbevelingen die afgetoetst werden met het expertenpanel “Bodemzorg in 4D” dat samengesteld werd ter ondersteuning van het proces van de evaluatie van het Vlaamse bodemdecreet.

Tot slot werden ook een aantal grote lijnen uitgezet hoe deze aanpak inhoudelijk vorm kan krijgen (vooruitblik op de procedure gebiedsgerichte bodemzorg). Dit hoofdstuk heeft tot doel om concreter te benoemen hoe de uitgangsprincipes uit de visienota kunnen doorwerken in de verdere uitwerking. Dit hoofdstuk heeft dan ook niet tot doel om volledig te zijn, maar wil in eerste instantie inspiratie bieden om bodemzorg te integreren in bestaande gebiedswerkingen, om dan vanuit concrete ervaringen de vereiste procedures verder vorm te geven.

1.3 LEESWIJZER

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 is een visienota die algemene duiding geeft bij de begrippen en uitgangsprincipes van het uitgewerkte voorstel (hoofdstuk 2).
- Hoofdstuk 3 onderbouwt het voorstel voor een “gebiedsgerichte aanpak bodemzorg”, als kapstok voor een gewijzigde aanpak grondverzet. Dit hoofdstuk identificeert de instrumenten die hiervoor nodig of wenselijk zijn, alsook de onzekerheden, knelpunten of potentiële barrières.
- Hoofdstuk 4 bevat het voorstel voor tot aanpassing van de grondverzetregeling binnen een dergelijke gebiedsgerichte aanpak bodemzorg (‘gebiedsgericht grondverzet’).
- Hoofdstuk 5 biedt een vooruitblik op de vereiste procedure en dus op de inspanningen die een dergelijke wettelijk kader vraagt van de gebiedsbeheerder.
- Hoofdstuk 6 verzamelt tot slot de naslagwerken en bronnen die gebruikt werden ter onderbouwing van aannames, keuzes, ... van de beleidsaanbevelingen.

2 VISIENOTA

2.1 TERMINOLOGIE

Hieronder worden een aantal begrippen gekaderd zoals ze verder gehanteerd zullen worden in de uitgewerkte voorstellen. Het doel hiervan is het verhelderen van taalgebruik doorheen de opdracht en goed begrip ervan, niet om wetenschappelijk of juridisch sluitende definities voor te stellen.

2.1.1 Begrippen m.b.t. gebiedsgerichte aanpak

De term **gebiedsgericht beleid** verwijst naar een beleid dat dat tot doel heeft om – binnen een concreet werkingsgebied – ambities en doelstellingen uit verschillende beleidsvelden of sectorwetgevingen op elkaar af te stemmen, met elkaar te verbinden en of waar nodig met elkaar te verzoenen.

Een gebiedsgericht beleid krijgt vorm binnen een **gebiedswerking**. Een gebiedswerking kan tijdelijk zijn (bv. een samenwerkingsverband) of permanent (verankerd in een bestuursvorm).

Een **gebiedswerking** verbindt functies, infrastructuren, disciplines, partijen, projecten, belangen, budget, etc. met het oog op een duurzame (her)ontwikkeling van een logisch begrensd maar samenhangend gebied. De collectieve visie en ambities voor dat gebied worden omschreven in een **gebiedsvisie**. De concrete uitwerking ervan krijgt vorm in een **gebiedsprogramma**.

Een gebiedswerking creëert een bestuurlijk niveau tussen enerzijds een algemeen, generiek beleid waar weinig speelruimte is om rekening te houden met de lokale context, en anderzijds het individueel beheer van gronden, dat niet altijd rekening houdt met de gevolgen voor de leefomgeving of maatschappij. Een gebiedswerking brengt diverse actoren samen (overheden, middenveldorganisaties, bedrijven en verenigingen, ...) en betreft hen in het beslissingsproces om tot gedragen oplossingen te komen op maat van de specifieke kenmerken of behoeftes van een gebied en zo concrete realisaties op het terrein te faciliteren.

Een gebiedsgericht beleid en gebiedswerking veronderstelt de afbakening van een **gebied**. Dit is het territorium waarbinnen een gebiedsgericht beleid wordt uitgewerkt en waarvoor de gebiedswerking bevoegd is.

De afbakening van een gebied is een *hulpmiddel* om beleidsdoelstellingen aan te pakken en om maatwerk toe te laten, maar niet het *resultaat* van een gebiedsgerichte aanpak. In een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg zal de afbakening van het gebied dus niet per definitie overeenstemmen met de contouren van bv. een diffuse verontreiniging. De afbakening van een gebied gebeurt vanuit een bestuurlijk perspectief en wil net een dynamiek op gang brengen om een (vermoeden van) verontreiniging gedetailleerder in kaart te brengen en om een collectieve aanpak uit te werken. Bodems in een gebied zullen dus ook niet noodzakelijk dezelfde homogene kenmerken of uitdagingen vertonen. Ook binnen een gebied kan een gedifferentieerde aanpak nodig of mogelijk blijven.

Tot slot wordt bewust het onderscheid gemaakt tussen gebiedsgericht en gebiedsspecifiek.

<i>Gebiedsgericht = algemene aanpak, vbn.</i>	<i>Gebiedsspecifiek = concrete invulling, vbn.</i>
<i>Gebiedsgericht beleid</i> verwijst naar de algemene aanpak die toelaat om rekening te houden met specifieke kenmerken of behoeftes van een gebied	<i>Gebiedsspecifiek beleid</i> verwijst naar de concrete invulling van deze aanpak voor een specifiek gebied.
<i>Gebiedsgerichte bodemzorg</i> verwijst naar het te ontwikkelen <u>generiek</u> kader (binnen VLAREBO) dat de spelregels vastlegt om bodemzorg in te passen in een gebiedswerking.	<i>Gebiedsspecifieke bodemzorg</i> verwijst naar de concrete uitbouw van een kader voor bodemzorg op maat van een gebied, o.a. door het afleiden van gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften.
<i>Gebiedsgericht grondverzet</i> verwijst naar het te ontwikkelen <u>generiek</u> kader dat de spelregels vastlegt voor grondverzet binnen een gebiedswerking.	Gebiedsspecifiek grondverzet verwijst naar de concrete voorwaarden voor grondverzet binnen één specifiek gebied.

Tabel 1: Onderscheid tussen gebiedsgericht en gebiedsspecifiek

2.1.2 Bodemgerelateerde begrippen

Bodems versus grond

Voor de leesbaarheid van de tekst en goed begrip zal in dit rapport verwezen worden naar 'grond' wanneer het gaat over de uitgegraven toestand en naar 'bodem(s)' wanneer verwezen wordt naar de in situ toestand. Met uitzondering van de letterlijke weergave van wettelijke artikel zal niet gesproken worden over uitgegraven bodem of bodemmaterialen.

Bodemzorg is de verzamelterm voor:

- 1 preventief handelen;
- 2 duurzaam en liefst regeneratief gebruiken en/of beheren en
- 3 het herstellen (waar nodig) van de levende bodem en de diensten die ze levert (definitie OVAM).

Bodemverontreiniging aanpakken (via sanering) of verdere verspreiding voorkomen (via oa. grondverzet) is een onderdeel van bodemzorg, maar de finaliteit van bodemzorg reikt veel verder: het gaat over het in stand houden of herstellen van levende, goed functionerende bodems, vandaag én in de toekomst, en dit omwille van de veelheid van bodemfuncties die onze maatschappij nodig heeft: voedselproductie, waterregulatie, nutriëntenkringlopen, koolstofopslag, habitat voor biodiversiteit, ... Er moet dus rekening gehouden worden met andere kenmerken dan enkel het gehalte aan verontreinigende stoffen in de bodem.

Maar vanaf wanneer worden bodems als verontreinigd aangeduid? En wanneer primeert dan het wegnemen van die verontreiniging op het verlies van bodemfuncties (door bv. uitgegraven grond niet te hergebruiken als bodem). (Zie ook voorbeelden in paragraaf 2.2.1).

Het bodemdecreet trekt zelf géén harde grens tussen bodems die wel of niet verontreinigd zijn, maar differentieert tussen verontreinigingen die al dan niet aanleiding geven tot extra onderzoek, sanering of criteria voor hergebruik indien ze uitgegraven worden.

De **verontreinigingstoestand** van bodems moet dus worden beschreven door

- het gehalte aan verontreinigende stoffen in de bodem;
- feit dat deze veroorzaakt zijn door menselijk activiteiten;
- en het al dan niet overschrijden van toepasselijke normen of toetsingswaarden (afhankelijk van de context).

Daarnaast is het in het kader van deze opdracht relevant om het onderscheid te maken tussen **puntbronnen** of en **diffuse** bronnen voor bodemverontreiniging.

- Puntbronnen zijn bijvoorbeeld de risico-activiteiten die vandaag aanleiding geven tot minstens een oriënterend bodemonderzoek bij overdracht van gronden. Er is dan een aantoonbare bronzone (locatie) van waaruit verontreiniging ontstaan is en zich eventueel verder kan verspreiden naar andere percelen.
- Maar verontreinigende stoffen kunnen ook wijdverspreid in de bodem voorkomen als gevolg van één of meerdere types activiteiten waarvoor geen specifieke locatie als bron kan worden aangetoond. Voorbeelden zijn verontreiniging door gebruik van pesticiden, uitstoot door verkeer, afstromend water van wegen, ... Er is dan sprake **diffuse** aanwezigheid van verontreinigende stoffen in de bodem.

Wanneer een verontreiniging voor onaanvaardbare risico's zorgt, moet deze aangepakt worden. Het is dan weinig relevant of de verontreiniging het gevolg is van een puntbron of van diffuse bronnen. Maar een definitie voor verontreiniging die het gevolg is van diffuse bronnen (kortweg: diffuse bodemverontreiniging) zal wel noodzakelijk zijn om een gebiedsgerichte aanpak te kunnen onderbouwen en te organiseren.

2.2 UITGANGSPRINCIPES

2.2.1 Bodemzorg als noodzakelijke kapstok voor gebiedsgericht grondverzet

Beschadigde bodem leidt tot een tekort aan land. Via bodemzorg zet de OVAM, naast een curatieve aanpak, ook in op het duurzaam gebruik en beheer van bodem, sediment en grondwater. Zo blijven ze beschikbaar voor de volgende generaties⁴.

De grondverzetregeling is één van de instrumenten voor bodemzorg. Grondverzet mag niet leiden tot verdere verspreiding van bodemverontreiniging of tot extra blootstellingsrisico's en waar mogelijk moeten uitgegraven gronden ingezet worden ter vervanging van primaire delfstoffen.

⁴ OVAM. (2023). *Bodemkwaliteit versterken via bodemzorg (vlaanderen.be)*. Opgehaald van OVAM website : <https://ovam.vlaanderen.be/bodemkwaliteit-versterken-via-bodemzorg>

Grondverzet is echter slechts een middel, nooit een doel op zich. De grondverzetregeling focust op milieuhygiënische kwaliteit en uitgegraven grond als 'materiaal', maar er gaat daarbij te weinig aandacht naar de impact die de grondwerken zelf (afgraven, opvullen, aan- of ophogen, ...) kunnen hebben op de goede werking van (levende) bodems als essentieel onderdeel van het ecosysteem.

Meer nog, het overschrijden van de waarde voor vrij gebruik is vaak een (financiële) drijfveer voor ingrepen in en op de bodem die niet altijd wenselijk zijn vanuit een bredere visie op bodemkwaliteit, ruimer dan de verontreinigingstoestand (*voorbeelden in tekstkader**).

*** Voorbeelden**

Een overschrijding van de waarde vrij gebruik beperkt de afzetmogelijkheden van uitgegraven gronden en leidt tot hogere kosten voor de afzet ervan. Dat triggert grondstromen of initieert keuzes die niet noodzakelijk positief zijn voor andere maatschappelijke opgaves. Enkele voorbeelden:

- Gronden worden afgevoerd naar verder afgelegen afzetgebieden (meer transport = meer emissies).
- Budgettaire beperkingen stimuleren 'geforceerd' hergebruik van gronden binnen het project (bv. wijziging maaiveldniveau), zonder rekening te houden met eventuele gevolgen, zoals bijvoorbeeld op het watersysteem. Steilere hellingen veroorzaken meer afstroming, aangedamde ophogingslagen bemoeilijken de infiltratie van hemelwater, ...
- Leemlagen (nochtans de meest vruchtbare grond) worden vermengd met kalk en/of cement om ze als zandvervanger in te zetten voor bouwkundige toepassingen.
- Licht verontreinigde teelaarde wordt gebruikt om groeves en graverijen op te vullen waardoor haar functionaliteit als leeflaag verloren gaat, hoewel de kwaliteit ervan vaak nog voldoende is om in aanmerking te komen voor groenzones op bedrijfsterreinen of in onverharde wegbermen.
- Op die plaatsen wordt omgekeerd enkel propere teelaarde (211) aanvaard hoewel de aanwezige milieuhygiënische kwaliteit vaak al slechter is en verdere diffuse aanrijking (bv. door afstromend water naar onverharde zones, door wegenwerken) dikwijls onvermijdelijk is.

Bodemkwaliteit is méér dan de verontreinigingstoestand. Maar duurzaam bodembeheer vraagt ook méér dan duurzame omgang met grondstromen. Het vraagt ook zorgvuldige keuzes over de beleidsmatig gewenste activiteiten of ontwikkelingen op een plek. Pas in tweede orde stelt zich de vraag welke grondwerken nodig zijn om dat te bereiken en wat de randvoorwaarden zijn voor hergebruik van gronden.

Het vertrekpunt van deze opdracht was de ambitie om gebiedsgerichte bodemkwaliteitskaarten op te stellen naar het Nederlands voorbeeld. Maar wanneer dergelijke bodemkwaliteitskaarten in Vlaanderen opgesteld zouden worden zonder een duidelijke visie over de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen op die plaatsen, dan dreigen de financiële opportuniteiten ervan sturend te worden, eerder dan maatschappelijke uitdagingen.

Daarom is er in eerste instantie nood aan een breder kader voor **gebiedsgerichte aanpak bodemzorg**.

Dit moet maatwerk toelaten voor duurzame omgang met grondstromen, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de grondverzetregeling en het bodemdecreet. Duurzaamheid van grondstromen moet daarbij verder gaan dan alleen het vervangingspotentieel voor primaire grondstoffen (zoals beschreven in art. 3 §4 van het bodemdecreet). Er moet ook rekening gehouden worden met de bescherming van bodem als natuurlijk kapitaal en niet hernieuwbare bron en met het herstel van gedegradeerde bodem (bv. heraanvulling na sanering of ontharding).

Voor de verdere invulling van deze opdracht ligt de focus weliswaar op de ontwikkeling van een **kader voor grondverzet binnen die gebiedsgerichte aanpak bodemzorg (verder: “gebiedsgericht grondverzet”)**, maar deze werkwijze laat toe om later uitbreidingen of aanpassingen te voorzien in functie van andere bodemgerelateerde aspecten.

2.2.2 Gewenste en ongewenste ontwikkelingen

Grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg - kort samengevat als gebiedsgericht grondverzet - moet kansen bieden voor maatwerk maar mag niet leiden tot wetgeving “à la tête du client”. Daarom worden voorafgaandelijk aan de uitwerking ervan enkele duidelijke uitgangspunten geformuleerd die als kompas zullen dienen bij de verdere uitwerking.

Gewenste ontwikkelingen	Ongewenste ontwikkelingen
Gebiedsgericht grondverzet kan lokaal hergebruik van bodemmateriële stimuleren wat leidt tot gericht gebruik van primaire grondstoffen en beperktere transportafstanden.	Gebiedsgericht grondverzet mag niet leiden tot een verdere vergrijzing van de bodem- en grondwaterkwaliteit (shifting baseline van aanvaardbare concentraties).
Gebiedsgericht grondverzet biedt kansen om grondstromen beter te plannen en te organiseren op basis van de behoeften van een ontvangend terrein (vraag-gestuurd) eerder dan aanbod-gestuurd (om overschotten weg te werken).	Gebiedsgericht grondverzet mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau voor mens en milieu (geen versoepeling van normen).
Bovendien kan hiermee al rekening gehouden worden in de planningsfase in plaats van in het ontwerpstadium (wanneer het technisch verslag doorgaans gebeurt). Op dat moment kan alleen nog gepuzzeld worden hoe vraag en aanbod best op elkaar afgestemd worden maar is het te laat om het ontwerp bij te sturen opdat er minder grond vrijkomt of nodig is.	Gebiedsgericht grondverzet mag niet leiden tot een aanzuigefect voor niet gebiedseigen gronden (wat tot verhoogde vuilvracht kan zorgen binnen het gebied).
Gebiedsgericht grondverzet biedt kansen om vanuit een helicopterview te kijken naar bodemdata en om lokale kennis van het gebied (ondergrond, potentiële bronnen, verspreidingsroutes, ...) te verbinden met deze bodemdata. Een helicopterview op een gebied maakt hiaten zichtbaar (bv. nog te onderzoeken risicogronden i.k.v. het bodemdecreet), en dit vanaf planningsfase. Een helicopterview laat toe om een beter inzicht te verwerven in het diffuus voorkomen van verontreinigende stoffen in het gebied, en dit te koppelen aan oplossingen om hiermee om te gaan (niet louter inventariseren van problemen).	Gebiedsgericht grondverzet mag niet leiden tot afbrokkelen van het principe 'vervuiler betaalt'.
	Gebiedsgericht grondverzet mag niet leiden tot het afbrokkelen van de zorgvuldigheid om diffuse verontreiniging aan de bron te voorkomen.
	Het faciliteren van hergebruik van (licht) verontreinigde gronden mag geen afbreuk doen aan (de grondigheid van) bodemonderzoek om eventuele bronnen te identificeren.
	Individueel of financieel belang op korte termijn mag niet primeren op maatschappelijk belang op lange termijn.

2.2.3 Standstill-beginsel

2.2.3.1 Huidige situatie

Standstill betekent minstens dat het beschermingsniveau voor mens en milieu behouden moet blijven. Deze opdracht bouwt verder op het bestaande normenkader in de huidige grondverzetregeling (hoofdstuk XIII, VLAREBO), met inbegrip van de beschermingsmechanisme en voor grondwater.

Die grondverzetregeling bepaalt de criteria waaraan grond moet voldoen vooraleer deze opnieuw gebruikt kan worden in een ander werk. Het strengste criterium is de waarde vrij gebruik. Vrij gebruik betekent dat de grond op basis van de milieuhygiënische kwaliteit in aanmerking komt voor elke bestemming, ongeacht de beoogde toepassing, het bestemmingstype of de milieuhygiënische toestand van het ontvangende terrein.

Als gevolg van natuurlijke omstandigheden of diffuse verontreiniging zijn de gemeten concentraties soms al hoger dan de waarde vrij gebruik: niet enkel op de plaats waar grondverzet plaatsvindt, maar ook in de ruimere omgeving. Typische situaties zijn de “usual suspects” zoals benzo(a)pyreen, lood of zink die veelvuldig vastgesteld worden in puinhoudende lagen in dorpskernen en steden maar evengoed in onverharde wegbermen.

Er bestaan dan twee instrumenten om de bodemmaterialen alsnog te hergebruiken als bodem⁵:

- de kadastrale werkzone voor hergebruik binnen hetzelfde project; en
- de studie ontvangende grond voor hergebruik in een ander project (of studie ontvangende groeve voor opvullen van groeves en graverijen).

Bij beide instrumenten moet steeds aangetoond worden dat het hergebruik geen verslechtering veroorzaakt van de milieuhygiënische kwaliteit van de ontvangende zone, zowel voor de bodem als voor het grondwater.

De principes voor studie ontvangende grond worden in de praktijk maar weinig toegepast door een combinatie van factoren:

- Bij gebrek aan kennis over de bodemkwaliteit in de ruime omgeving ontbreekt het vaak aan voorspellend karakter (de return on investment is niet gegarandeerd).
- Gronden die vrijkomen op het moment dat ze nodig zijn op de bestemming moeten voldoen aan de gemiddelde concentraties van het ontvangend terrein en vice versa.
- De eigenaar van het ontvangend terrein moet initiatief nemen of minstens akkoord zijn met de aanvoer van gronden met concentraties hoger dan de waarde vrij gebruik, en dat terwijl er vaak meer dan voldoende aanbod is van ‘propere’ grondoverschotten.
- De opportuniteit voor een studie ontvangende grond is er vooral voor aannemers die op zoek zijn naar oplossingen voor grondoverschotten, maar daarvoor is de tijdspanne tussen gunning en uitvoering vaak te kort.

Daarbij komt dat dergelijke gronden wel nog in aanmerking komen voor bouwkundige toepassingen of hergebruik binnen de kadastrale werkzone zonder voorafgaandelijke studie van het ontvangende grond.

⁵ Bouwkundig bodemgebruik en gebruik in vormvaste producten wordt hier buiten beschouwing gelaten aangezien dit buiten de scope valt van een gebiedsgerichte aanpak.

2.2.3.2 **Standstill in een gebiedsgerichte aanpak**

De finaliteit van een gebiedsgerichte aanpak is te kunnen afstappen van de louter projectmatige benadering om de kwaliteit op een ontvangend terrein te bepalen (door individuele actoren en op schaal van individuele percelen) en te evolueren naar gebiedsspecifieke waarden (op schaal van een gebied), die het gehalte verontreinigende stoffen weerspiegelen die als normale achtergrond verwacht wordt in een (deel)gebied, omdat een vergelijkbare verontreinigingstoestand verwacht wordt op basis van gelijkaardige omstandigheden.

Het afleiden van **gebiedsspecifieke waarden** laat toe om de bestaande (maar onderbenutte) gebruiksmogelijkheden van de studie ontvangende grond en op een laagdrempeligere manier te activeren, maar creëert geen soepelere milieuhygiënische voorwaarden voor dit gebruik dan reeds bestaan in de huidige wetgeving.

Dit veronderstelt wel bodemanalyses en een geostatistische analyse van de resultaten op een grovere schaal dan gebruikelijk is voor de opmaak van een technisch verslag of studie ontvangende grond. Respect voor het stand-stillprincipe wordt in deze aanpak dus onderbouwd binnen de contouren van het gebied en niet noodzakelijk op individueel perceelsniveau. In geval van significante verschillen binnen een gebied kan een verdere opsplitsing in deelgebieden aangewezen zijn. Maar een louter 'mathematische' afweging op basis van parameters en hun concentraties op een gegeven plek is vanuit uitvoerbaarheid en rechtszekerheid niet te verantwoorden.

Het afleiden van gebiedsspecifieke waarden vereist een procedure met transparante verantwoording en duidelijke spelregels. Om met voldoende zekerheid te kunnen onderbouwen dat een dergelijke aanpak de bestaande verontreinigingstoestand niet significant kan verslechteren op individuele percelen wordt voorgesteld om in het wettelijk kader reeds een aantal randvoorwaarden te definiëren die de reikwijdte van de gebiedsspecifieke waarden beperken.

- Gebiedsspecifieke waarden weerspiegelen de diffuse aanwezigheid van verontreinigende stoffen in de bodem
 - Om te waarborgen dat grondverzet hoogstens verplaatst wat al in de bodem aanwezig is, zonder bij te dragen aan een extra verontreiniging.
 - Omdat het wegnemen van de uitgegraven gronden niet altijd leidt tot een structurele verbetering van de bodemkwaliteit in de omgeving. In vergelijking met puntverontreinigingen zijn de concentraties van diffuus verspreide polluenten in de bodem doorgaans lager, maar ze beslaan wel een oppervlakte die groter is dan de uitgravingszone zelf.
 - Het voorkomen van verontreinigende stoffen is vaak beperkt tot een (niet verharde) toplaag. De snelheid waarmee die (levende) bodemlagen verloren gaan (door ze niet te gebruiken hoewel wetgeving dit toelaat) staat in schril contrast met de traagheid van bodemvormende processen.
 - Brongerichte inspanningen om verdere diffuse verontreiniging te voorkomen zijn effectiever dan end-of-pipe maatregelen zoals beperkingen op hergebruik van uitgegraven gronden. Die laatste zullen immers geen drijvende kracht zijn voor maatregelen om verdere vervuiling te voorkomen omdat er geen link gelegd wordt tussen producenten, gebruikers, ...

- Gebiedsspecifieke waarden weerspiegelen een verwachtingspatroon (op basis van het diffuus voorkomen van verontreinigende stoffen in een gebied), maar vervangen niet de opmaak van een technisch verlag. Dat blijft een vereiste om de milieuhygiënische kwaliteit van de uit te graven partijen voldoende accuraat te karakteriseren.
- Het gebruik van gebiedsspecifieke waarden als criterium voor hergebruik van uitgegraven grond op een ontvangend terrein is beperkt tot grondstromen binnen het gebied waarvoor ze afgeleid zijn. Dat is territoriaal begrensd is door de bevoegdheden/toepassingsgebied van de gebiedswerking waarin de gebiedsgerichte bodemzorg verankerd wordt. Het uiteindelijke gebied kan kleiner zijn dan het beheergebied van de gebiedswerking maar niet groter. Op die manier wordt vermeden dat de afbakening van gebieden opportunistisch kan gebeuren in functie van geplande grondstromen.
- Binnen een gebied kunnen zones uitgesloten worden omwille van kwetsbaarheden of in afwachting van het invullen van hiaten in de kennis.

Tot slot kan zich uiteraard ook de situatie voordoen dat de gebiedsspecifieke waarden lager blijken dan de generieke waarde vrij gebruik die voor heel Vlaanderen geldt. De waarde vrij gebruik weerspiegelt immers niet de gemiddelde natuurlijke concentratie in Vlaamse bodems zoals blijkt uit onderstaand tekstkader.

Waarde vrij gebruik

Vlarebo definieert normwaarden voor de waarde vrij gebruik, maar de norm zelf (doelstelling) is niet gedefinieerd in het bodemdecreet. De waarde vrij gebruik wordt onderbouwd in de studie voor het afleiden van een gemeenschappelijk normenkader (Broos et al, 2015)⁶, dat tot doel heeft:

“Het hergebruik van minerale reststoffen, waarbij de milieu-impact aanvaardbaar blijft. Om aan deze doelstelling te voldoen moeten de nieuwe normwaarden enerzijds wetenschappelijk onderbouwd worden zodat bescherming van mens en milieu gegarandeerd worden. Anderzijds moet het normenkader in de praktijk bruikbaar zijn en moet het hergebruik van minerale reststoffen nog gestimuleerd worden.”

“De normwaarden voor vrij gebruik moeten de garantie bieden dat alle bodemfuncties mogelijk blijven en liggen tussen de streefwaarde en de strengste bodemsaneringsnorm. Zo vormen ze een evenwicht tussen een beperkte aanrijking ten opzichte van de natuurlijke samenstelling van de bodem en de maximale bescherming van mens en ecosysteem bij rechtstreekse blootstelling.”

Het is niet de bedoeling is dat een gebiedsgerichte aanpak de facto leidt tot strengere milieuhygiënische criteria dan de waarde vrij gebruik in een gebied, aangezien deze laatste uitdrukkelijk niet tot doel heeft om de natuurlijke concentraties te weerspiegelen.

⁶ Broos, K., Dierckx P., Joris I., Quaghebeur M, Nielsen P., (VITO), Debaene L., Dedecker D. (OVAM) Afleiding en onderbouwing gemeenschappelijk normenkader voor grondstoffen en uitgegraven bodem in Vlaanderen. (2015)

Zoals eerder aangehaald komen de criteria voor hergebruik van uitgegraven grond bij een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg maar in 2^{de} orde aan bod, nadat doordachte keuzes gemaakt zijn over land- en bodemgebruik of bodembeheer op die plaatsen. In zones waar aanwezige concentraties in de bodem dus nog in overeenstemming zijn met de verwachte natuurlijke concentraties, is de kans reëel dat dit greenfields betreft. Het al dan niet vrijwaren van die zones voor ontwikkelingen zal eerst beantwoord moeten worden vooraleer er sprake kan zijn van aanvullingen of ophogingen in die zones.

Wanneer aanvullingen of ophogen alsnog wenselijk zijn in bv. onverharde zones, wegen strikte eisen (zoals een mathematische aftoetsing van concentraties in aanvulgrond en ontvangende zone) niet op tegen andere criteria. De waarde vrij gebruik weerspiegelt immers een niveau van concentraties waarbij *alle* bodemfuncties mogelijk blijven. Concentraties tussen een natuurlijke achtergrondwaarde en de generieke waarde vrij gebruik beperken de bodem niet in haar functies. Dat is echter wel het geval voor andere parameters. Zo kan de aanwezigheid van teveel voedingsstoffen in aanvulgrond ervoor zorgen dat traag groeiende plantensoorten weggeconcentreerd worden of kan een slechte bodemstructuur leiden tot structurele daling van koolstofopbouw in de bodem waardoor het waterbergend vermogen afneemt.

2.2.4 Diffuse verontreiniging

Wanneer diffuse verontreiniging het toepassingsgebied bepaalt voor gebiedsspecifiek grondverzet (zie paragraaf 2.2.3) is een correcte kwalificatie daarvan essentieel. Momenteel ontbreekt een duidelijk definitie (en wettelijke aanpak) voor diffuse verontreiniging.

Ter herinnering: de relevantie van een werkdefinitie voor diffuse verontreiniging in deze opdracht is niet om een ander beschermingsniveau te hanteren voor de aanpak ervan, wel om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken. Diffuse verontreiniging overstijgt individuele perceelsgrenzen, de bestaande instrumenten uit het Vlarebo bieden hier nog onvoldoende antwoord op.

Grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg richt zich vooral op deze diffuus verontreinigde gronden en moet consequent zijn met een toekomstig wettelijk kader hierover.

Deze opdracht vertrekt vanuit een **enge** invulling van het begrip diffuse verontreiniging.

Diffuse verontreiniging = het wijdverspreid voorkomen van verontreinigende stoffen in de bodem als gevolg van één of meerdere type activiteiten waarvoor geen aantoonbare bronzone (locatie) aangeduid kan worden.

Daarbij worden volgende situaties bewust en expliciet NIET als diffuus verontreinigd beschouwd (vanuit het toepassingsgebied voor gebiedsspecifiek grondverzet):

- wijdverspreide verontreiniging vanuit één aantoonbare* puntbron;
- vermengde verontreiniging vanuit meerdere aantoonbare* puntbronnen.

**'aantoonbaar' is ruimer dan 'gekend'. Hiaten in de kennis over potentiële vervuilers of de nog ongekende ligging van een bronzone mogen niet volstaan voor de kwalificatie als 'diffuse verontreiniging'. Onterechte kwalificatie als diffuse verontreiniging dreigt net verdere verspreiding te veroorzaken eerder dan ze te voorkomen: voor gekende parameters maar evenzeer voor nog niet gekende parameters (omdat de oorzaak nog niet volledig achterhaald is). Wanneer er onvoldoende info is om de verontreiniging als diffuus te kwalificeren is extra onderzoek noodzakelijk.*

In die situaties is het namelijk belangrijk dat de instrumenten vanuit het luik bodemsanering voldoende doorlopen zijn vooraleer deze zones deel kunnen uitmaken van een gebiedsspecifieke aanpak. Ter herinnering: de relevantie van een duidelijke afbakening van diffuse verontreiniging is niet om een ander beschermingsniveau te hanteren voor de aanpak ervan, wel om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken aangezien dit type verontreiniging individuele perceelsgrenzen overstijgt.

Deze enge invulling van diffuse verontreiniging betekent niet dat andere situaties nooit deel kunnen uitmaken van een gebiedsspecifieke aanpak, wel dat dit pas mogelijk zal zijn

- na voldoende grondig bronnenonderzoek (bv. VITO studie naar kwikverontreiniging in de regio Keerbergen, Bonheiden, Haacht);
- na voldoende onderzoeksinspanningen over aard, ernst en verspreidingspatroon van de verontreiniging en eventuele saneringsnoodzaak.

Dit laat differentiatie toe naargelang gebieden meer of minder verdacht zijn door emissies vanuit puntbronnen. Dat voorkomt op zijn beurt dat een disproportionele onderzoekslast opgelegd wordt voor 'onverdachte' situaties maar omgekeerd voldoende onderzoek afgedwongen wordt op plaatsen waar mogelijk puntbronnen voorkomen.

De kwalificatie als diffuse verontreiniging doet geen afbreuk aan de noodzaak tot sanering (of andere maatregelen zoals gebruiksbeperkingen, richtlijnen, waarschuwingen,) wanneer er sprake is van onaanvaardbare risico's.

Op termijn kan een concrete aanpak voor diffuse verontreiniging ook kansen bieden om de kost van een "harde/snelle" sanering om te buigen naar financiële middelen voor een latere "zachte/tragere" aanpak zoals bv. natuurgebaseerde oplossingen.

3 KRIJTLIJNEN VOOR GRONDVERZET BINNEN EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK BODEMZORG

Dit rapport spreekt zich niet uit welke element best verankerd worden in het bodemdecreet dan wel in uitvoeringsbesluit VLAREBO. Voor de leesbaarheid van de tekst wordt algemeen verwezen naar het 'bodemdecreet'.

3.1 LUIK 1: WETTELIJK VERANKEREN VAN EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK BODEMZORG (IN TEGENSTELLING TOT DE GANGBARE PERCEELSGEBONDEN AANPAK)

3.1.1 Doelstelling

Het huidige bodemdecreet spreekt individuele actoren aan (eigenaar, gebruiker, exploitant, initiatiefnemer van werken, ...) en voorziet een onderzoeksplicht in functie van specifieke drijfveren (bv. overdracht van een terrein, geplande grondwerken, ...). Die bodemonderzoeken worden uitgevoerd op niveau van een perceel, exploitatie of projectgrond.

Er is (nog) geen traject voorzien dat bodemverontreiniging benadert op het schaalniveau van gebiedswerking, of om de bodem te onderzoeken vanuit een 'open vraagstelling' (eerder dan een specifiek doel zoals een overdracht of grondverzet), en dus ook niet over de besluitvorming in functie van de resultaten.

Gebiedswerking heeft tot doel om verschillende beleidsdomeinen te verbinden en overstijgt dus per definitie het bodemdecreet. Het kan dan ook niet de bedoeling zijn om een afzonderlijke instrumentarium op te zetten voor gebiedswerking rond één thema zoals bodem. Omgekeerd zal niet elke gebiedswerking zich ertoe lenen om taken uit het bodemdecreet op zich te nemen.

Daarom wordt voorgesteld om in het bodemdecreet bodemgerelateerde randvoorwaarden uit te werken voor een gebiedswerking bodemzorg, en dit met het oog het creëren van een kapstok voor:

- Het uitvoeren van onderzoek naar verontreinigende stoffen in de bodem op een grotere schaal (gebied). Diffuse verontreiniging overstijgt de perceels-, eigendoms- of projectgrenzen. Een helicopterview van een groter, logisch begreemd maar samenhangend gebied laat toe om ruimtelijke trends beter in kaart te brengen. Daardoor kan het diffuus karakter van de verontreiniging beter onderbouwd worden of worden eventueel ongekende bronnen sneller zichtbaar.

- De interpretatie en evaluatie van bodemdata en verontreiniging vanuit een bredere invalshoek, zodat de focus niet beperkt blijft tot de aanwezigheid en het risico van verontreinigende stoffen in de bodem, maar ook rekening houdend met de veelheid van bodemfuncties die nog vervuld (kunnen) worden ondanks de verontreinigende stoffen. Dit vraagt de betrokkenheid van **een interdisciplinair team**, met minstens ook een erkende bodemsaneringsdeskundige.
- Besluitvorming over te nemen maatregelen en acties vanuit een samenwerkingsverband over beleidsvelden en bevoegdheden heen, maar afgestemd op de specifieke kenmerken of behoeftes van dat gebied.

3.1.2 Wat is hiervoor nodig?

Een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg vraagt minstens een ruimtelijke afbakening van een **gebied** en een **minimale governance (gebiedswerking)** voor het gebiedsgericht (samen)werken, zodat afspraken gemaakt kunnen worden over taken, verplichtingen en/of verantwoordelijkheden gaande van onderzoeksdaden tot en met handhaving op correcte naleving. Dit kan de vorm aannemen van zowel tijdelijke als permanente bestuursvormen.

Bodemzorg kan vandaag al aan bod komen in verschillende bestaande gebiedswerkingen (zie verkennende oefening in paragraaf 6.1.6) mits een aantal minimale randvoorwaarden zoals:

- Een **gebiedsvisie** rond grondgebonden thema's met een duidelijke link naar omgevingsbeleid (ruimtelijke ordening, milieu, klimaat, biodiversiteit, water, ...) , en
 - die ook expliciet de link benoemt tussen de bodem en de doelstellingen van de gebiedswerking;
 - de een referentiekader biedt om afwegingen te maken die rekening te houden met evoluties op langere termijn (bv. maatregelen in het kader van klimaatadaptatie of wijzigingen in landgebruik).
- Een **gebiedsbeheerder** (tijdelijke of vaste bestuursvorm) als aanspreekpunt, initiatiefnemer, facilitator, ... van een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg. De gebiedsbeheerder kan taken delegeren naar andere actoren in de gebiedscoalitie, maar waakt er wel over dat het maatschappelijk belang primeert op individuele belangen.
- Het uitwerken van een roadmap om bodemzorg te verankeren in het **gebiedsprogramma**.
 - Hoe is het gebiedsteam samengesteld (welke coalities)? Welke vereisten worden opgelegd aan een interdisciplinaire werkgroep? Welke communicatie is er met stakeholders om consensus te bereiken? Hoe kunnen bodemvoorschriften vertaald worden naar ruimtelijke planning, naar vergunningenbeleid of andere relevante beleidsdomeinen...)? Hoe kan dat gehandhaafd worden?
 - De concrete invulling van zo'n roadmap kan gaandeweg verder ondersteund worden vanuit ervaringen of resultaten die voortkomen uit bv. de opdracht 'bodem sturend' van de OVAM.
 - Specifieke actiepunten kunnen ook geïnitieerd worden vanuit een interdisciplinaire werkgroep op Vlaams niveau (bv. in de schoot van de nieuwe hub zeer zorgwekkende stoffen), bv. acties om bestaande bodemdata te analyseren en te bepalen in welke prioritaire zones acties en maatregelen wenselijk zijn.

⁷ Referentie toe te voegen

In een ideale wereld waarin bodem en water sturend zijn in het beleid, stemmen afgebakende gebieden, benaderd vanuit een bestuurlijke invalshoek, ook plus minus overeen met coherente gebieden vanuit de invalshoek bodem. In de huidige context valt te verwachten dat dit zeker niet altijd het geval zal zijn. Bodems zijn nu eenmaal ook geen uniform gegeven. Dat vormt ook geen probleem voor een gebiedsgerichte aanpak zolang in de verdere uitwerking van procedures duidelijk aangegeven wordt hoe met verschillen binnen het gebied omgesprongen moet worden.

Een kader voor gebiedsgerichte bodemzorg zal ook niet noodzakelijk relevant of noodzakelijk zijn voor het volledig territorium van de gebiedswerking. Dit territorium vormt de maximale contouren van het gebied (en dus voor de wettelijke mogelijkheden die dit biedt), maar bij het uitwerken van een kader voor gebiedsspecifiek grondverzet kan een beperkter gebied gedefinieerd worden of kan gewerkt worden met verschillende deelgebieden.

3.1.3 Te voorziene instrumenten in het bodemdecreet of Vlarebo

Hieronder worden suggesties gedaan voor de invulling van een hoofdstuk rond gebiedsgerichte bodemzorg, vanuit de scope van de opdracht, namelijk gebiedsgericht grondverzet. De opzet is dat een dergelijk hoofdstuk ook kapstokken biedt voor andere bodemzorgthema's en dus in de toekomst verder verfijnd of uitgebreid kan worden.

Volgende elementen zijn nodig als kapstok voor de voorstellen gebiedsgericht grondverzet (zie):

- Een definitie van **diffuse verontreiniging** en de minimale onderzoeksinspanningen die nodig zijn om een verontreiniging als diffuus te **kwalificeren**.
- Een definitie van **gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften**, het vastleggen van een **procedure** om deze te bepalen en te valideren, en het **toepassingsbied** waarvoor deze inzetbaar zijn, bijvoorbeeld:
 - ter ondersteuning van de beslissing om diffuse verontreiniging te beheersen dan wel te saneren (cfr. de EU bodemmonitoringsrichtlijn: risico's op verontreinigde gronden beheersen tot een aanvaardbaar niveau = out of scope van deze opdracht);
 - om invulling te geven aan 'milieugebruiksruimte': welke maximale concentraties door menselijke activiteiten zijn aanvaardbaar zonder dat ze afbreuk doen aan standstill of de functionaliteit van de bodem op die plek (out of scope van deze opdracht).
 - als extra milieuhygiënisch criterium voor gebruik van *lokale* uitgegraven gronden, gekoppeld aan extra gebruiksvoorwaarden (bv. verhoogde informatieplicht t.a.v. afnemers of extra randvoorwaarden m.b.t. bodemkenmerken in functie).
- **Welke bewegingsvrijheid** is er met betrekking tot milieuhygiënische vereisten om de aanpak van verontreiniging af te wegen tegenover andere uitdagingen zoals droogte, natuur, ... Welk afwegingskader kan hiervoor gebruikt worden?

Aanzet voor definities

Gebiedsspecifieke waarden ~ beantwoorden aan het gehalte verontreinigende stoffen dat als normale achtergrond verwacht wordt in het gebied, op basis van gelijkaardige omstandigheden waardoor een vergelijkbare verontreinigingstoestand verwacht wordt. Deze waarden zijn/worden gestaafd door voldoende en geïnterpreteerde analyses. Gebiedsspecifieke waarden zijn referentiewaarden op de schaal van een gebied die invulling geven aan een verwachtingspatroon, maar niet bruikbaar zijn op niveau van individuele percelen, tenzij voor het toepassingsgebied zoals expliciet voorzien (bv. als milieuhygiënische criterium voor hergebruik van grondstromen binnen het gebied in functie van actueel en verwacht bodemgebruik zoals bepaald in een gebiedsvisie (zie volgend hoofdstuk).

Gebiedsspecifieke bodemvoorschriften zijn bodemvoorschriften die opgelegd kunnen worden om tegemoet te komen aan specifieke noden of kenmerken in een gebied. Bodemzorg vraagt meer dan aandacht voor verontreinigingstoestand van de bodem. Gebiedsspecifieke bodemvoorschriften maken de koppeling tussen de milieuhygiënische toestand van een bodem en andere biologische, fysische, chemische kenmerken of omgevingskenmerken. Het opleggen van gebiedsspecifieke bodemvoorschriften kan bijvoorbeeld waarborgen dat aanvullingen gebeuren met gronden met vergelijkbare karakteristieken qua textuur, of dat reliëfwijzigingen getemperd of verboden worden in zones die een bufferfunctie voor water moeten waarborgen,

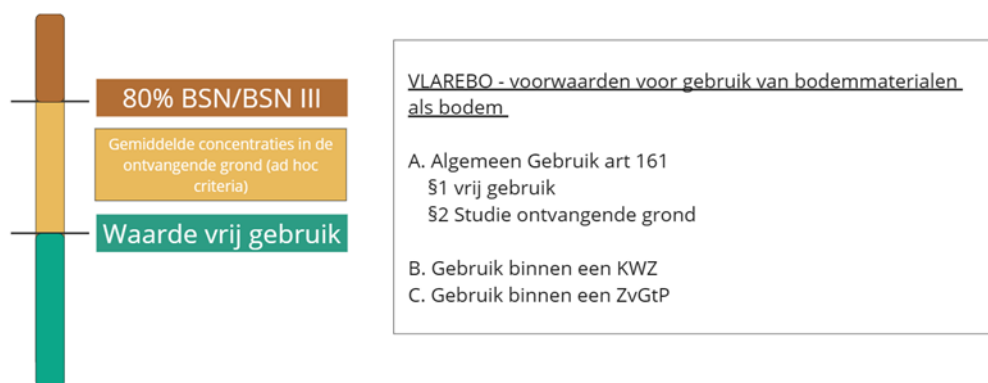
3.2 LUIK 2: VOORSTEL AANPASSINGEN IN DE GRONDVERZETREGELING **VOOR GEBIEDSGERICHT GRONDVERZET**

De grondverzetregeling is opgebouwd rond 5 afdelingen (linkse kolom). Onderstaande tabel geeft **in vet** suggesties voor toevoegingen.

I. Definities**	Actoren (met het oog op verplichtingen en verantwoordelijkheden) – Bestaande: initiatiefnemer, uitvoerder, ontvanger, eindgebruiker – Toe te voegen: gebiedsbeheerder Plaatsen: – Bestaande: kadastrale werkzone, ontvangende grond, TOP, zone voor gebruik ter plaatse, verdachte grond. – Toe te voegen: gebied. Instrumenten: – Bestaande: opmetingstabel, zoneringsplan. – Toe te voegen: gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften. – <i>(Deze worden hier voor de volledigheid vermeld maar zijn a priori al in het breder van kader rond bodemzorg gedefinieerd, waardoor een eventuele vermelding hier hoogstens beperkt blijft tot specifieke aanvulling i.k.v. de toepassing ervan binnen de grondverzetregeling).</i> Handelingen/gebruik – Bestaande: fysisch scheiden, bouwkundig bodemgebruik, vormvast product – Toe te voegen: gebiedsspecifiek bodemgebruik
II. Toepassingsgebied	
III. Voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen	Bestaande: Algemeen gebruik – als bodem – als bouwkundig bodemgebruik/vormvast product Toe te voegen: gebiedsspecifiek bodemgebruik*
IV. Traceerbaarheid van bodemmaterialen	Verplichtingen, documenten, procedures Documenten: – Bestaande: technisch verslag, studie ontvangende grond. – Toe te voegen: afleiden gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften. – <i>(Deze worden hier voor de volledigheid vermeld maar worden a priori eerder in het breder van kader rond bodemzorg vermeld, waardoor een eventuele vermelding hier hoogstens beperkt blijft tot specifieke aanvulling i.k.v. de toepassing ervan binnen de grondverzetregeling).</i> Procedures – toe te voegen – Compatibiliteitscheck (partijen op herkomst) aan gevalideerde gebiedsspecifieke waarden (op bestemming): door de erkende bodembeheerorganisatie (bij het afleveren van grondverzettoelating en bodembeheerrapport). – Verscherpte infoplicht om eindgebruikers correct te informeren over het proces van gebiedsspecifieke waarden (geen bescherming op perceelsniveau), zodat deze met kennis van zaken gronden volgens die principe kan aanvaarden of weigeren. – Wie valideert de gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften?
V. Bodembeheerorganisaties, erkende TOP/CGR/CSV	Nagaan of het beoogde gebruik van bodemmaterialen voldoet aan de wettelijke randvoorwaarden en de traceerbaarheid attesteren.

*Gebruiksmogelijkheden als bodem

Figuur 2 geeft de huidige indeling van de voorwaarden voor gebruik van bodemmaterialen als bodem.



Figuur 2: Huidige indeling van de voorwaarden voor gebruik van bodemmaterialen

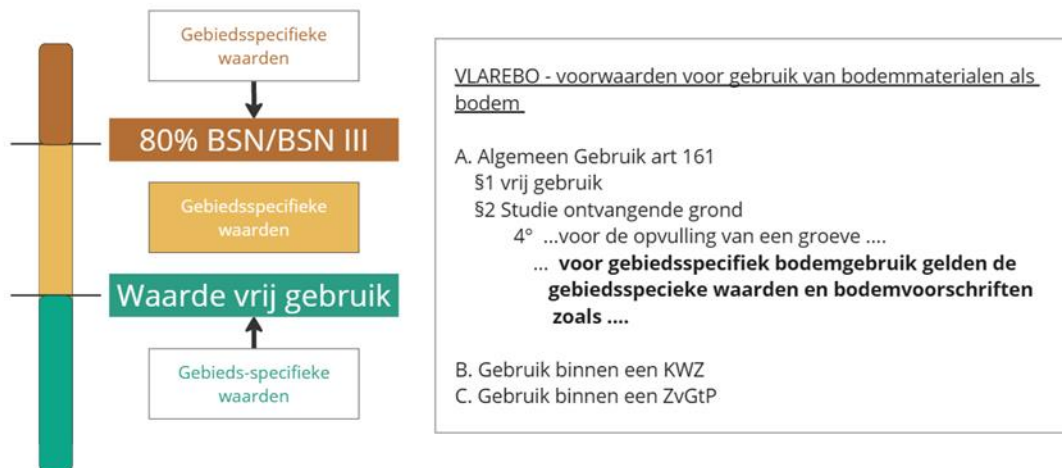
Voor gebruik als bodem (buiten de kadastrale werkzone) mogen de concentraties niet hoger zijn dan 80% van de bodemsaneringsnorm voor het bestemmingstype van het ontvangend terrein of bodemsaneringsnorm type III. Daarnaast mogen concentraties in de aanvulgrond niet hoger zijn dan de gemiddelde concentraties op het ontvangend terrein. Of aan deze randvoorwaarden (art 161§2) voldaan is, wordt nagegaan door middel van een studie ontvangende grond.

Gebiedsspecifieke waarden kunnen het criterium van de ‘gemiddelde concentraties van de ontvangende grond’ vervangen. Ter compensatie kunnen wel extra bodemvoorschriften opgelegd worden met het oog op bv. uniformiteit in textuur, structuur, maar ook maaiveldniveau’s (om bv. ophogingen te vermijden die niet gewenst zijn vanuit wateruitdagingen).

Deze aanpak is vergelijkbaar met de afwijking die al voorzien is voor het opvullen van groeves of graverijen (rubriek 60 van de indelingslijst Vlare II). Naar analogie kunnen gebiedsspecifieke waarden in hetzelfde artikel toegevoegd worden zoals hieronder aangegeven in figuur 3.

Rubriek 60 van de indelingslijst Vlare II⁸ vereist wel een omgevingsvergunning vooraleer de afwijkende criteria toegepast kunnen worden. Een validatieproces is zeker ook wenselijk voor gebiedsspecifieke waarden. Hier wordt nog open gelaten of dit centraal gebeurt (goedkeuring door de OVAM of een interdisciplinaire werkgroep waar OVAM deel van uitmaakt) dan wel decentraal (bv. door de koppeling te voorzien aan een omgevingsvergunning waarbij de OVAM naast andere administraties advies verleent). Dit zou dan gekoppeld moeten worden aan het stedenbouwkundig luik, aangezien hier zelden sprake zal zijn van ingedeelde inrichtingen of activiteiten (zie ook paragraaf 4.4).

⁸ Geheel of gedeeltelijk opvullen groeven, graverijen, uitgravingen en andere putten, met inbegrip van waterplassen en vijvers.



Figuur 3: Gebiedsspecifieke waarden integreren in voorwaarden voor gebruik als bodem

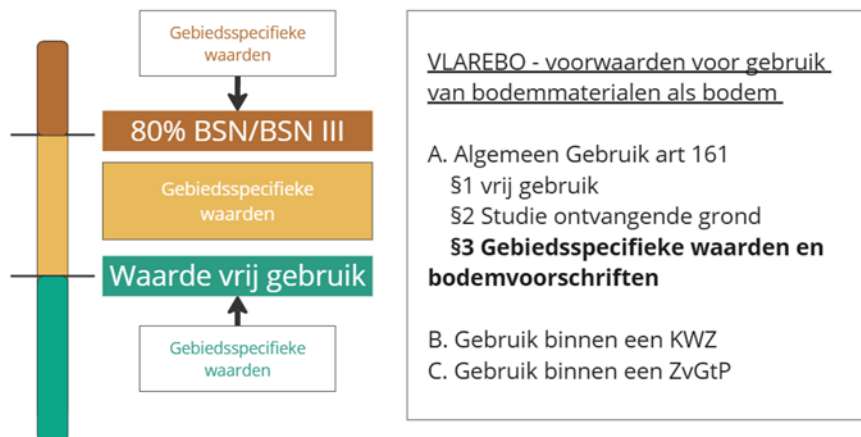
Gebiedsspecifieke waarden kunnen hoger of lager zijn dan de waarde vrij gebruik (minimumwaarde) of 80% BSN/BSNIII⁹ (maximumwaarde).

- Bij gebiedsspecifieke waarden onder de waarde vrij gebruik blijft deze laatste het wettelijke criterium.
- Voor concentraties boven 80% BSN of BSN III is hergebruik als bodem buiten de KWZ niet toegestaan. In dat geval is 80% BSN of BSN III het maximale wettelijke criterium.

Figuren 4 en 5 geven 2 extra alternatieven voor dit voorstel.

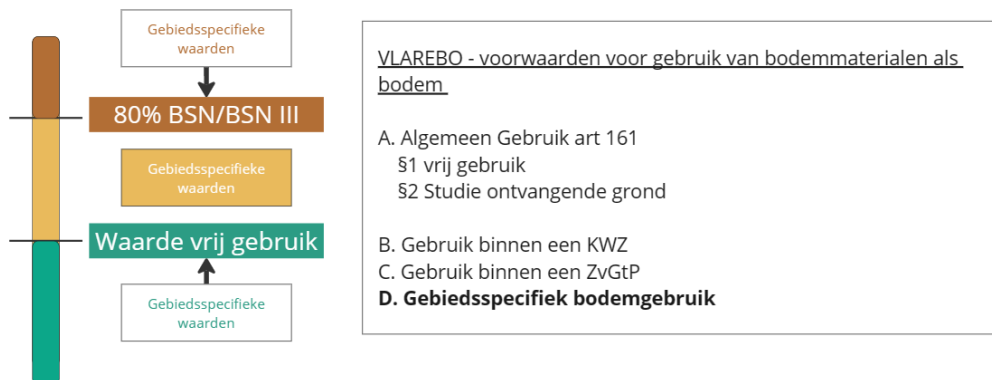
Figuur 4 voorziet paragraaf §3 onder art. 161, specifiek voor gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften

⁹ 80% BSN van overeenstemmende bodemsaneringsnorm van het bestemmingstype waarin de ontvangende grond wordt ingedeeld met een plafond van bodemsaneringsnorm III cfr. art 161§2



Figuur 4: Gebiedsspecifieke waarden integreren in voorwaarden voor gebruik als bodem – alternatief 1

Figuur 5 voorziet een extra luik: D. gebiedsspecifiek bodemgebruik



Figuur 5: Gebiedsspecifieke waarden integreren in voorwaarden voor gebruik als bodem – alternatief 2

**** Aanzet voor definities**

- Gebiedsspecifiek bodemgebruik: het hergebruik van vrijgekomen bodemmaterialen *binnen hetzelfde gebied* waarin ze vrijkomen, en volgens de gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften zoals bepaald in een gebiedswerking rond bodemzorg (cfr. luik 1.)
- Gebiedsbeheerder: naar analogie met de andere actoren in de grondverzetregeling heeft een definitie van deze actor als doel om de taak van deze actor in de grondverzetregeling te specificeren. De gebiedsbeheerder is hier voornamelijk de initiatiefnemer voor het afleiden van de gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften.
- Gebied ~ geografisch afgebakend territorium dat maximaal begrensd wordt door de bevoegdheden/toepassingsgebied van de betreffende gebiedswerking. Het uiteindelijke gebied (waarvoor) kan kleiner zijn dan het beheergebied van de gebiedswerking maar niet groter. (Op die manier wordt vermeden dat de afbakening van gebieden opportunistisch kan gebeuren in functie van geplande grondstromen.)

4 POTENTIËLE BARRIÈRES EN KNELPUNTEN

4.1 GEBIEDSGERICHT (SAMEN)WERKEN OVERSTIJGT HET BODEMDECREET OF VLAREBO

Gebiedswerking is een schaalniveau dat toelaat om maatschappelijke opgaves en ambities t.o.v. elkaar af te wegen en om bodemzorg concreet en tastbaar te maken in realisaties op het terrein.

- De koppeling met een gebiedswerking is essentieel om een minimale organisatiestructuur ('governance') te waarborgen: een gebiedsteam dat verantwoordelijk is voor coördinatie, communicatie, opvolging, ... waar afspraken gemaakt kunnen worden over taken, verplichtingen en/of verantwoordelijkheden gaande van onderzoeksdaten tot en met handhaving op correcte naleving.
- De koppeling met een gebiedswerking laat toe om af te stappen van een louter projectmatige aanpak (individuele actoren, korte termijn) naar een meer programmatische aanpak die individuele projecten kan verbinden (meerdere actoren, lange termijn).

Het bodemdecreet voorziet geen aanpak op de schaalgrootte van een gebiedswerking. Het bodemdecreet spreekt individuele actoren aan voor acties op perceelsniveau. Maar er is ook nog geen duidelijk wettelijk kader voor gebiedswerking in Vlaanderen.

Het ontbreken van een duidelijk kader voor gebiedswerking mag anderzijds geen belemmering zijn voor het uitwerken van een generiek kader voor grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg. Zonder wettelijk kader zal ook niemand aangemoedigd worden om op zoek te gaan naar samenwerkingen in kader van gebiedsgerichte bodemzorg (de kip en het ei).

In afwachting van een eventuele latere, meer structurelere omkadering voor gebiedsgerichte samenwerkingen wordt gesuggereerd om te verwijzen naar een lijst van bestaande wetgevingen, programma's of initiatieven waarbinnen gebiedswerking vandaag al vormgegeven wordt zoals het brownfielddecreet, het decreet publiek-private samenwerking, het decreet complexe projecten, ... maar evenzeer ook het bv. het proces voor een Ruimtelijk Uitvoeringsplan of een plan-MER. In het VLAREBO zelf kunnen dan specifieke bodem-gerelateerde voorwaarden voorzien worden die nodig geacht worden om de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak bodemzorg mogelijk te maken.

Gebiedsgericht werken overstijgt per definitie het bodemdecreet of VLAREBO. De wijze waarop dit algemeen georganiseerd moet worden is niet het voorwerp van deze opdracht en hoort ook niet thuis in VLAREBO. Binnen deze opdracht worden wel minimale bodemgerelateerde voorwaarden voor gebiedswerking gesuggereerd die nodig geacht worden voor de effectieve uitvoering, opvolging en handhaving van het te ontwikkelen kader voor gebiedsspecifiek grondverzet.

4.2 BODEMZORG OF BODEMGEZONDHEID IS (NOG) NIET DECRETAAL VERANKERD

Het afleiden van *gebiedsspecifieke waarden*, nl. het niveau van verontreinigende stoffen die van nature voorkomen in de bodem of die als normaal voorkomende waarden in dat gebied beschouwd kunnen worden, moet maatwerk toelaten om duurzamer om te gaan met grondstromen, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de grondverzetregeling en het bodemdecreet.

Duurzaamheid van grondstromen moet verder gaan dan alleen het vervangingspotentieel voor primaire grondstoffen (zoals beschreven in art 3 §4 van het bodemdecreet). Er moet ook rekening gehouden worden met de impact die grondwerken (afgraven, opvullen, aan- of ophogen, ...) kunnen hebben op de goede werking van (levende) bodems als essentieel onderdeel van het ecosysteem.

De huidige grondverzetregeling biedt hiervoor nog geen afwegingskader en focust op uitgegraven grond als 'materiaal.'

Het louter definiëren van gebiedsspecifieke waarden als extra criterium voor het hergebruik van uitgegraven gronden (en dus vanuit een filosofie van circulair materialenbeheer) zal daar weinig aan veranderen. Daarom is het belangrijk om een dergelijk kader te verankeren in een breder hoofdstuk rond bodemzorg (vanuit een filosofie van regeneratief bodembeheer), waarnaar dan verwezen kan worden vanuit de grondverzetregeling. Zo blijft grondverzet een middel om doelstellingen te bereiden en wordt het geen doel op zich (oplossingen om grondoverschotten kostenefficiënt te verwerken). Om die reden worden niet enkel gebiedsspecifieke waarden maar ook bodemvoorschriften ingeschreven.

De klijtlijnen van een dergelijk hoofdstuk zijn hierboven uitgezet en het te hanteren afwegingskader kan verder uitgewerkt worden via procedures, maar meer fundamenteel ontbreekt het in het bodemdecreet (en meer algemeen in het milieubeleid) nog aan een decretaal kader dat de ambities voor bodemgezondheid verankert. De herziening van het bodemdecreet kan hier verandering in brengen, geïnspireerd door de Europese bodemmonitoringswet.

4.3 WIE OF WAT INITIEERT EEN GEBIEDSGERICHTE AAANPAK BODEMZORG?

Het afleiden van gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften kan gebeuren op initiatief van de gebiedsbeheerder binnen een bestaande gebiedswerking, al dan niet naar aanleiding van een vraagstelling van individuele actoren die er kansen in zien voor bv. een betere organisatie van grondstromen, een gekende verontreinigingsproblematiek, ...

Een groter vraagstuk is wie initiatief neemt om een gebiedsgerichte aanpak rond bodemzorg op te starten waar nog geen gebiedswerking actief is. De oefening van nul opstarten vraagt inspanningen waarvoor mogelijk capaciteit, middelen en competenties nog ontbreken. Een wellicht realistischer scenario is dat een gebiedsgerichte aanpak in dat geval aanvangt op initiatief van Vlaamse administraties of een samenwerking daartussen en vanuit een prioriteringsoefening voor bodemzorg.

Voor het thema water heeft Labo Ruimte in samenwerking met Departement Omgeving de rapporten Droge Delta geschreven. Dit biedt zeer waardevolle achtergrondinformatie en inzicht in een methodiek om water sturend te laten zijn. Ook worden 'vensters' uitgelicht waar voor concrete gebieden verdere uitwerking gebeurt.

Een dergelijke werkwijze die extra toespitst op bodem en met een gerichte keuze voor een aantal vensters, kan een aanleiding zijn om vervolgens zichtbaar te maken welke bestaande gebiedswerkingen actief zijn voor die vensters en hoe een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg hun gebiedsvisie kan versterken.

4.4 WIE VALIDEERT GEBIEDSSPECIFIEKE WAARDEN EN BODEMVOORSCHRIFTEN?

Gebiedsspecifieke waarden alsook de manier waarop ze al dan niet gekoppeld worden aan gebiedsspecifieke bodemvoorschriften mag niet louter opportunistisch gebeuren door één actor die er financieel baat bij heeft. De inbedding in een gebiedswerking moet erover waken dat het maatschappelijk belang primeert. Een transparant besluitvormingsproces om tot gebiedsspecifieke waarden is belangrijk maar ook de validatie ervan. Maar daarnaast stelt zich ook de vraag wie de gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften zal of kan valideren. De gebiedsbeheerder zelf kan onmogelijk rechter én partij zijn. Gezien de vele disciplines die samenkomen in een gebiedswerking kan het nodig zijn om dit te kaderen binnen een samenwerkingsverband met andere overheden. Waar verontreiniging voor specifieke uitdagingen zorgt zal OVAM hierin een prominentere rol spelen, maar voor andere uitdagingen kunnen evenzeer ook andere administraties de lead nemen of kan er gewerkt worden via een interdisciplinaire aanpak. Een centrale validatie stap door de OVAM of in opdracht van de OVAM kan hier een oplossing voor bieden en lijkt ook essentieel om uniformiteit in aanpak te waarborgen. De OVAM valideert in dat geval het kader waarbinnen de bodembeheerorganisaties de correcte uitvoering verder opvolgen.

4.5 DIFFUSE VERONTREINIGING

Wanneer diffuse verontreiniging het toepassingsgebied bepaalt voor gebiedsspecifiek grondverzet is een correcte kwalificatie daarvan essentieel. Momenteel ontbreekt een duidelijk definitie (en wettelijke aanpak) voor diffuse verontreiniging. Grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg richt zich vooral op deze diffuus verontreinigde gronden en moet consequent zijn met een toekomstig wettelijk kader hierover.

Een eerdere beleidsstudie over diffuse bodemverontreiniging¹⁰ hanteert volgende definitie:

- “bodemverontreiniging te wijten aan allerlei, vaak kleinschalige, ambachtelijke activiteiten (inclusief het storten en verbranden van afval), vaak uit het (verre) verleden, en waarvan de gegevens over de bron en de oorzaak verloren zijn gegaan;
- bodemverontreiniging veroorzaakt door verspreide bronnen, bv. door atmosferische deposities, emissies van verkeer, landbouwpraktijken (meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen), lozingen, overstromingen, ...;
- bodemverontreiniging die grote arealen beslaat, vaak moeilijk is af te bakenen en ernstige risico's inhoudt, bv. de verontreiniging met zware metalen in de Kempen, ...”

De beleidsstudie onderzocht 3 mogelijke scenario's om “diffuse gronden” aan te duiden gaande van een verplicht te consulteren kaartlaag of beslisboom door bodemsaneringsdeskundigen tot het decretaal aanduiden van diffuse gronden als risicoground. Deze laatste werd als finale keuze naar voor geschoven. Diffuus verontreinigde gronden zullen worden aangeduid door de minister als verdachte grond. Bij grondverzet kan zo ook de analyse op specifieke parameters opgelegd worden. Deze optie vereist het opmaken van kaartlagen die ook bekrachtigd moeten worden. Dit is een stapsgewijze aanpak op basis van een prioritering.

In de praktijk is er een discrepantie tussen bestaande omschrijvingen van diffuse verontreiniging en de typische voorbeelden waarvoor het gebruikt wordt, zoals verontreiniging in een ruime omgeving maar als gevolg van atmosferische depositie afkomstig. In dat geval kan mogelijk wel nog één (of meerdere) duidelijke puntbron(nen) worden aangeduid waardoor het niet om een diffuse verontreiniging gaat. De standaardprocedure voor oriënterend bodemonderzoek werd recent nog verfijnd om de impact hiervan beter te na te gaan.

De definitie zoals gehanteerd in het 'Ontology Reference Document van Soil Mission Support luidt als volgt: “Pollution from widespread activities with no one discrete source, e.g. acid rain, pesticides, urban run-off, etc.”

Kort samengevat betekent diffuus hier vooral de afwezigheid van een duidelijke bron in de zin van een aantoonbare locatie van waaruit verontreiniging veroorzaakt wordt, zonder uit te sluiten dat er wel een aantoonbare bron kan in de zin van activiteiten (bv. wegverkeer).

Deze opdracht vertrekt momenteel vanuit een **enge** invulling van het begrip diffuse verontreiniging zoals uitgewerkt in zie paragraaf 2.2.4.

¹⁰ OVAM, 2021, Diffuse Bodemverontreiniging. Inventarisatie van gegevensbronnen en voorstellen van aanpak.

5 VOORUITBLIK OP DE PROCEDURE VOOR HET AFLEIDEN VAN GEBIEDSSPECIFIEKE WAARDEN EN BODEMVOORSCHRIFTEN

De vereiste inspanningen om gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften af te leiden kunnen beschreven worden in een standaardprocedure of code van goede praktijk om mee te evolueren met voortschrijdend inzicht.

Bodem vraagt maatwerk (inhoudelijk), maar er is wel nood aan uniformiteit in het **proces** en aandacht voor prioritering in functie van urgentie of opportuniteiten (koppelkansen).

Onderstaande tekst heeft tot doel om concreter te benoemen hoe de uitgangsprincipes (paragraaf 2.2) kunnen doorwerken in de verdere uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg. Dit hoofdstuk heeft niet tot doel om volledig te zijn, maar wil in eerste instantie inspiratie bieden om bodemzorg te integreren in bestaande gebiedswerkingen, om vanuit concrete ervaringen de vereiste procedures verder vorm te geven.

5.1 AANDACHTSPUNTEN

Lokale kennis activeren

Lokaal is vaak heel wat ongeschreven kennis en ervaring aanwezig bij lokale besturen, bij landbouwers, bij middenveldorganisaties, ... Via een participatief proces kunnen ongeschreven kennis en inzichten verzameld worden ter aanvulling van officiële bronnen.

Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar de methodiek in het scenario 'Water en bodemsturend' uit de handleiding Toekomstdenken¹¹ zoals geïllustreerd in onderstaande figuur. Er zijn al heel wat tools om ook in Vlaanderen een dergelijke oefening te maken. Zo is voor stap 1 en 2 Databank Ondergrond Vlaanderen respectievelijk het klimaatportaal van de VMM alvast een interessant vertrekpunt.

¹¹ College van Rijsadviseurs. 2023. *Handleiding Toekomstdenken, methodes voor ontwerpen denken en handelen*.

Stappen

- ① **Kies een gebied en analyseer de ondergrond:** a) Beschrijf en breng de ondergrond in kaart: geomorfologie, bodem, reliëf, watersysteem. b) Zoom uit en beschrijf je gebied als onderdeel van een groter geheel. c) Analyseer op welke wijze het natuurlijke systeem is aangepast en van kunstmatige componenten is voorzien.
- ② **Kijk ver vooruit en naar het grote geheel:** a) Beschrijf de specifieke, gebiedseigen gevolgen van klimaatverandering, zoals verdroging, bodemdaling, verzilting of zeespiegelstijging. b) Beschrijf mogelijke ontwikkelingen van de omgeving van het plangebied waarbij je kijkt naar het relevante schaalniveau, vaak is dat het landschapsecologisch systeem (bijvoorbeeld stroomgebied), met een uitzoom naar het landschapstype (bijvoorbeeld riviereengebied of hoge zandgronden).
- ③ **Breng kantelpunten in beeld:** a) Beschrijf de kantelpunten met systeemgevolgen, zoals vaker sluiten van keringen, falen van rioolsystemen, einde van vrije afwatering kanalen enzovoorts. b) Beschrijf kantelpunten voor gebruiksfuncties, zoals minder scheepvaart door laagwater, einde landbouw of door verzilting.
- ④ **Betrek alle gebiedskenmerken en plannen:** a) Beschrijf en breng gebiedskenmerken in kaart. b) Creëer overzicht en aansluiting bij bestaand beleid. Inventariseer opgaven, beleid, ambities en plannen. c) Ga in gesprek met betrokkenen om te kijken welke betekenis zij geven aan gebiedskenmerken, waar ze trots op zijn en wat zorgen baart.
- ⑤ **Verken toekomstscenario's:** a) Verken de bandbreedte van mogelijke toekomsten of vergezichten. Onderzoek hiervoor een aantal 'what if'-scenario's. b) Benut de verkenning voor het voeren van de maatschappelijke dialoog en breng daarna focus aan in de scope van mogelijke toekomsten. c) Zoek bij de verdere uitwerking naar aanleiding van de dialoog naar slimme combinaties (multifunctionaliteit, mengvormen, crossovers).
- ⑥ **Maak een ontwikkelstrategie waarin de voorgaande stappen verwerkt zijn:** a) Maak een ontwikkelstrategie waarin de output uit voorgaande stappen verwerkt is. b) Verbind het heden met de opgestelde mogelijke toekomsten via stappen in de tijd, gemarkeerd door keuzemomenten en kantelpunten, de zogenaamde adaptiepaden. c) Denk daarbij in tijdvakken en levenscycli van functies. Stem deze op elkaar af en betrek ze bij de adaptatiepaden (temporele planologie). En maak een beargumenteerde afweging, passend bij het water- en bodemsysteem. d) Stel de vraag of een voorstel, maatregel of project op de langere termijn niet tot spijt zal leiden, of dat die voldoende flexibel is. e) Pas zo mogelijk de bestuurlijke en organisatiestructuur aan op de indeling van het water- en bodemsysteem.

Proces van datamining en het belang van metadata bij analyseresultaten.

Ruwe data zonder enige context zijn niet bruikbaar voor geostatistische verwerking. Hoe en waar is het staal genomen, op welke diepte? Hebben analyses betrekking op een onverharde leeflaag, op een puinhoudende grondlaag of misschien zelfs de funderingslaag onder een verharding? Gebiedsspecifieke randvoorwaarden afleiden vraagt voldoende metadata. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de methodiek voor het aanleveren van analyseresultaten voor het afleiden van de 'fond géochimique urbain' in Frankrijk (BRGM).

Methode voor geostatistiek

Voor het bepalen van de gebiedsgerichte waarden zijn duidelijke richtlijnen nodig over de statistische verwerking van data.

- Minimale vereisten en ruimtelijke spreiding van data om voor een deelgebied gebiedsspecifieke waarden af te leiden.
- Verhouding tussen het gebruik van “opportunistische” data en doelgericht verworven onderzoek. Met opportunistische data wordt hier bedoeld dat beschikbare data gebruikt wordt voor andere doelstellingen dan waarvoor ze initieel verzameld werden. Dergelijke data kan zeer informatief zijn maar tegelijkertijd ook een vertekend beeld geven omwille van de specifieke doelstelling van het onderzoek. Een gezonde verhouding tussen opportunistische data en doelgericht onderzoek naar gebiedsspecifieke waarden is belangrijk om de kwaliteit van het resultaat te waarborgen.
- Indeling in sub-datasets die representatief zijn voor deelgebied, of waar koppeling vereist aan andere kenmerken (grondwaterkwetsbaarheid, bodemgebruik,)
- Te hanteren kengetallen voor het afleiden van de gebiedsspecifieke waarden: wordt gewerkt met gemiddelde, mediaan, P90, ... ?

Interpretatie van resultaten

In een gebiedsgerichte aanpak wordt standstill geëvalueerd op gebiedsniveau en niet langer op individueel perceelsniveau. Gebiedsspecifieke waarden geven eerder een verwachtingspatroon weer, geen gedetailleerde kwaliteitsbepaling op perceelsniveau. Om rechtszekerheid van actoren niet in het gedrang te brengen is belangrijk om te kaderen hoe omgesprongen moet worden met de spreiding op analyseresultaten en vooral met maximaal toegelaten waarden.

Gebiedsspecifieke waarden zijn géén toetssteen om de milieuhygienische kwaliteit van individuele partijen op herkomst te bepalen en vervangen niet de verplichting voor de opmaak van een technisch verslag. Gebiedsspecifieke waarden kunnen wel de interpretatie van individuele partijen vergemakkelijken.

Bronnenonderzoek

Voor de berekening van gebiedsspecifieke waarden wordt a priori enkel verontreiniging beschouwd die als diffuus gekwalificeerd is. Daarbij is het niet de bedoeling om andere vormen van verontreiniging a priori uit te sluiten, wel om te waarborgen dat er voldoende bronnenonderzoek en onderzoeksinspanningen gebeuren en eventuele de nodige financiële compensaties voorzien worden, vooraleer gebruik gemaakt kan worden van het principe van deze gebiedsspecifieke waarden.

5.2 ONDERZOEKSINSPANNINGEN OP VERSCHILLENDE NIVEAU'S

De werkwijze van gebiedsspecifieke waarden vraagt inspanningen die verdeeld kunnen worden op verschillende niveaus en niet noodzakelijk door één partij gedragen moeten worden. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden hieronder. Ook de opdracht datagedreven bodembeleid van VITO kan hier gaandeweg meer gedetailleerde input voor leveren.

- ALGEMEEN (niet gebiedsspecifiek):
 - Achtergrondinfo over typische bronnen/fingerprint van diffuse verontreinigingen: de eerder uitgevoerde studie "Diffuse bodemverontreiniging, inventarisatie van gegevensbronnen en voorstellen van aanpak" kan daarbij fungeren als startpunt, aan te vullen met nieuwe inzichten uit gebiedsspecifieke studies.
 - Achtergrondinfo over bodems op landschapsschaal door de informatie uit toelichtingsboekjes van de bodemkaart of de geologische kaarten te verwerken voor de grote regio's (zie ook **Fout!** **Verwijzingsbron niet gevonden.**)
 - Koppeling maken tussen beleid – academici – praktijk door dergelijke oefeningen actief op de onderzoeksagenda te plaatsen van hogescholen en universiteiten (thesisonderwerpen).

 - GEBIEDSSPECIFIEK:
 - Vooronderzoek
 - ▶ Datamining van lokale kennis van historisch en actueel land- en bodemgebruik: samen met betreffende lokale besturen zichtbaar maken waar diffuse verontreiniging verwacht wordt in een concreet gebied.
 - ▶ Datamining van bestaande onderzoeken om zichtbaar te maken welke verontreiniging al gemeten werd in het gebied.

 - Extra veldonderzoek* om hiaten in te vullen. Een onderzoeksstrategie voor het bepalen van gebiedsspecifieke waarden moet tot doel hebben om aannames uit voorgaande punten te verifiëren en te bevestigen/weerleggen. Deze mag niet louter ingegeven zijn door een oppervlakte van het gebied en/of een gelijkmatige ruimtelijke spreiding van boringen binnen dat gebied. In de versnipperde ruimtelijke structuur die zo typisch is voor Vlaanderen, is een homogene bodemkwaliteit nu eenmaal vaak zoek.
- *Dat onderzoek moet echter niet noodzakelijk integraal gebeuren bij de opstart van een "studie gebiedsspecifiek grondverzet" maar kan (deels) doorgeschoven worden naar de fase waarin een technisch verslag opgemaakt wordt. Extra onderzoek kan in die fase een kostenefficiëntere oplossing voor grondoverschotten bieden waardoor de trigger tot onderzoek veel lager ligt. Zo worden onderzoekskosten deels gelegd bij de actoren die er financieel baat bij hebben. Dit vraagt een dynamische aanpak die voor extra complexiteit kan zorgen, maar anderzijds onvermijdelijk is om plaats te geven aan voortschrijdend inzicht en wijzigende omstandigheden.*
- De uitkomst van dit niveau zijn:
- Gebiedsspecifieke waarden die weergeven wat normaal te verwachten concentraties aan natuurlijke of verontreinigende stoffen zijn in een bepaald gebied op basis van gelijkaardige activiteiten, gestaafd door voldoende en geïnterpreteerde analyses.
 - Gebiedsspecifieke bodemvoorschriften

- **INDIVIDUELE PROJECTEN:** zoals eerder aangegeven zijn gebiedsspecifieke waarden géén toetssteen om de milieuhygiënische kwaliteit van individuele partijen op een plaats van herkomst te bepalen. Ze vervangen niet de verplichting voor de opmaak van een technisch verslag. Individuele technische verslagen kunnen zo ook bijdragen aan het onderzoek voor gebiedsspecifieke waarden. Zo kunnen de contouren van de zones waarvoor deze waarden representatief zijn gaandeweg uit te breiden naargelang er meer data beschikbaar komen. Zo moeten de lasten ook niet noodzakelijk éénmalig gedragen worden door één actor, maar worden de inspanningen gespreid in de tijd en worden onderzoekslasten ook gedragen door actoren die (financieel) baat hebben bij het afleiden van gebiedsspecifieke waarden. Gebiedsspecifieke waarden kunnen omgekeerd de kwaliteit van technische verslagen verbeteren: naarmate er meer inzichten zijn over de verwachte (diffuse) bodemkwaliteit kan de onderzoeksstrategie hier beter rekening mee houden. Wanneer de samenstelling van de mengmonsters rekening houdt met een mogelijke diffuse verontreiniging zal dit de representativiteit van de resultaten bevorderen. Ook zal dit helpen om een correctere inschatting te maken wanneer vastgestelde concentraties passen in de veronderstellingen van diffuse verontreiniging, dan wel wanneer dit mogelijk toch nog het gevolg is van een puntbron.

5.3 ONDERZOEK VANUIT VERSCHILLENDE VAKDOMEINEN

In het huidige beleid komt bodem versnipperd voor in diverse beleidsdomeinen. Acties en maatregelen zijn uniform (generiek) voor het ganse gewest, en gelden op perceelsniveau, en ook de praktijken van bodemonderzoeken focussen zich dus vaak op een specifieke plek.

Voor een gebiedsgerichte aanpak moet uitgezoomd worden, zodat er niet enkel naar bodems gekeken wordt vanuit het verontreinigingsaspect. Maar bodems ‘lezen’ op landschappelijke schaal is niet één specifieke expertise. Het vraagt een bundeling van verschillende disciplines: bodemkunde, geologie, geografie, hydrologie, ecologie, ... er is niet één expertise die het antwoord biedt hoe bodem sturend kan zijn in een gebiedswerking. Het vraagt een interdisciplinaire samenwerking waar, voor het luik bodemverontreiniging, de erkende bodemsaneringsdeskundige vanuit zijn expertise een bijdrage moet leveren.

Ook de informatie die nodig is voor een gebiedsgerichte aanpak moet verzameld, gebundeld en vooral geïnterpreteerd worden. Op Databank Ondergrond Vlaanderen en Geopunt is veel kaartmateriaal te vinden, maar de ervaring om ermee te werken is vaak afwezig.

Labo Ruimte heeft in samenwerking met Departement Omgeving het rapport Droge Delta geschreven. De focus ligt op water maar het rapport illustreert mooi de werkwijze om kaartlagen te bundelen. Een dergelijk overkoepelend onderzoek toegespitst op bodem (of andere initiatieven) kunnen nuttig zijn om capaciteitsopbouw te doen.

Onderstaand schema maakt inzichtelijk hoe een dergelijk overkoepelend onderzoek een startpunt kan zijn voor gebiedsgerichte bodemzorg.

WAT ALS....

ER OP VLAAMS NIVEAU een studie gebeurt type 'Droge Delta' = samenwerking tussen Labo Ruimte en Departement Omgeving)

Inzicht in geomorfologische landschapsstructuren



Bodemkaart



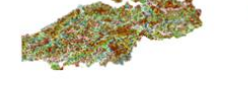
Fysische systeemfiches



Hydrologisch functionele zones



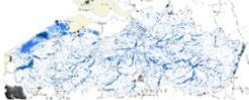
Water systeemkaart



Inzicht in kwetsbaarheden i.f.v. bodembedreigingen



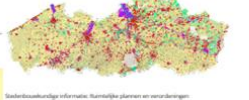
Overeenkomstige informatie over fysiek - planologisch



Kwaliteitsindicatoren voor verontreiniging, erosie, natuurtoestand



Gemeenschappen

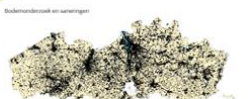


Bodemkwaliteitsinformatie: Samenvoegde planologische en verontreinigings

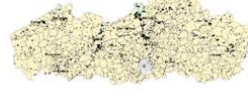


TO BE:
Indicatoren o.v. EU
bodemmonitoringswet

Inzicht in bestaande toestand van bodemdegradatie



Stortplaatsen



Waterontvankelijkheidskaart

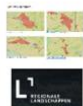


TO BE:
'zoekgebied' voor
diffuse verontreiniging

... OM TE KOMEN TOT EEN RUWE AFBAKENING VAN RELEVANTE GEBIEDEN ("VENSTERS") + PRIORITERING ...



... ZODAT WE KUNNEN NAGAAN BINNEN WELKE GEBIEDSWERKING DIT OPGEPIKT KAN WORDEN



... EN WE DIT VERDER KUNNEN CONCRETISEREN BINNEN HET GEBIED.

MAATWERK (inhoudelijk) is een noodzaak om het goed te doen.

JURIDISCH KADER (proces) voor gebiedsgerichte bodemzorg (TO BE) moet waken over de uniformiteit

TO DO OP GEBIEDSNIVEAU

Beschikbare kaartlagen verbinden met lokale kennis en geomorfologie van het gebied beschrijven en ter beschikking stellen

Hielen en leemtes in kennis zichtbaar maken (deelgebieden uitsluiten of verder onderzoeken)

Scenario's en ontwikkelingsstrategieën verkennen in functie van gebiedskenmerken en gebiedsopgaves (Bewaking - inrichting - beheer)

...

Gebiedsspecifieke waarden en bodemvoorschriften

Welke kansen bieden thesen voor data verwerking en data verwerking? Hoe inhoudelijk sturen?

VERPLICHTINGEN EN MAATREGELEN OP PERCELSNIVEAU (of individuele actoren)

Decretale bodemonderzoeken

Archeologienota's

Technische verslagen

...

Wat zijn vereisten voor multifunctioneel gebruik van data (ontsluiting, metadata, context, ...)?

Figuur 6: Visualisatie van een mogelijke integratie van gebiedsgerichte bodemzorg binnen lopende gebiedswerking

6 NASLAGWERKEN EN BRONNEN

6.1 GEBIEDSGERICHT WERKEN

6.1.1 Provinciedecreet

In Vlaamse context wordt gebiedsgericht werken expliciet vernoemd in art. 2 van het Provinciedecreet (9/12/2005), en dit vanuit de rol van de provincie als initiatiefnemer van gebiedsgerichte samenwerkingen, maar de term zelf wordt verder niet expliciet gedefinieerd of uitgewerkt. In een nota van 10 april 2018¹² geeft de Vereniging van Vlaamse Provincies geeft wel extra duiding bij de finaliteit van gebiedsgericht werken:

“Complexe en regiospecifieke problemen vergen een oplossing op maat. Gebiedsgericht beleid laat toe om multi-sector overschrijdend maatwerk te leveren in een regio. Maatwerk veronderstelt een geïntegreerde aanpak waarbij er zowel horizontaal als verticaal afstemming vereist is tussen verschillende partners op verschillende bestuursniveaus.

Gebiedsgerichte projecten kennen een groter draagvlak. In een complex gebied leidt een éézijdig optreden vaak tot problemen. Door in overleg te gaan met anderen en te luisteren naar hun plannen en ambities, kan de tolerantie t.a.v. anderen in een gebied vergroten (Voets, 2007). Burgerparticipatie vormt hierbij ook een belangrijke hefboom. Burgers kennen hun leefomgeving waarin zij wonen, werken en hun vrije tijd besteden. Doordat de burger in vele gevallen de eindgebruiker is van een project, is het belangrijk om ze actief te betrekken tijdens het proces van gebiedsgericht werken.”

Verder komt nog aan bod dat het opnemen van een regisseursrol in een gebiedsgerichte werking een organisatiestructuur veronderstelt die toelaat om los te komen van een verkokerd denken, alsook beschikbaarheid van mensen en middelen en een samenwerkingscultuur. Als regisseur van de gebiedsgerichte werking worden volgend taken omschreven:

- *“gebiedsgerichte vraagstukken capteren die bovenlokale bestuurlijke oplossingen nodig hebben;*
- *intermediëren bij het samenbrengen van de beslissingen en/of noden van verschillende beleidsniveaus en beleidsthema's (door de betrokken partners samen te brengen in een gebiedsprogramma/partnerschap, met het oog op een gezamenlijk en gedragen actieplan);*
- *de uitvoering van dit beleid faciliteren (door voor elke actie in het gebiedsprogramma de juiste actoren samen te brengen);*
- *de effectieve uitvoering coördineren (op basis van een concreet stappenplan met taakverdeling tussen de partners);*
- *het gebiedsprogramma stuwen (door actief naar nieuwe kansen en middelen te zoeken in een snel wijzigende maatschappij en zo de langetermijnvisie te realiseren, mét inpassing van mogelijke actuele, nieuwe noden).”*

¹² www.vlaamseprovincies.be/categories/gebiedsgerichte-werking

6.1.2 Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

In 2023 publiceerde het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) haar visie op de toekomst van het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen. Het rapport gaat daarbij ook dieper in gebiedsgericht werken.

“Op gebiedsniveau zijn vaste bestuursvormen gegroeid zoals de bekkencomités (water, de vervoerregio’s (mobiliteit), de eerstelijnszones (zorg en welzijn), de Regionale Landschappen, ... naast tijdelijke bestuursvormen voor specifieke gebiedsdelen (bijvoorbeeld blauwgroene netwerken, strategische projecten voor ruimtelijke ordening of landinrichting.”

Een gebied wordt in de tekst omschreven als *“een territorium dat voor bepaalde beleidsacties relevant is”*. De term gebied kan zowel grondgebonden als persoonsgebonden materies dekken.

Gebiedsgericht beleid wordt omschreven als *“specifieke beleid dat vorm krijgt op het niveau en op maat van bepaalde gebieden, als het resultaat van onderhandelingen tussen de Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties in een gebied.”*

Dit rapport werkt concrete voorstellen uit voor een betere gebiedsgerichte werking in de toekomst, ook in het licht van een afbouw van provincies en het Regiodecreet van 1/2/2023.

Specifieke elementen die naar voor komen in de hoofdlijnen van de organisatie op gebiedsniveau (p. 99):

- “De Vlaamse overheid legt alleen de hoofdlijnen vast voor gebiedsgerichte juridische vormen of samenstellingen en focust vooral op taakstelling en ondersteuning door gebiedsteams.
- Voor tijdelijke projecten en voor specifieke gebieden zijn functionele vormen van gebiedswerking altijd nodig (type complexe projecten, strategische projecten, blauwgroene assen, landinrichting, ...).”

6.1.3 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Vlaanderen wil een actief en sturend omgevingsbeleid voeren en stelt in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen een gebiedsgericht en realisatiegericht ruimtelijk ontwikkelingsbeleid voor. Binnen het departement staat daarom een gebiedsgerichte, projectmatige en geïntegreerde aanpak centraal met als doel op transparante wijze te kunnen komen tot realisaties op het terrein.

6.1.4 OVAM

In samenwerking met Vlaanderen Circulair werkte de OVAM het volgende uit voor gebiedswerking:

“Gebiedswerking is de overtreffende trap van samenwerking. Waar sectoraal beleid en gesplitste bevoegdheden ontoereikend zijn, geeft gebiedswerking de mogelijkheid om functies, infrastructuur, disciplines, partijen, projecten, belangen, budgetten, etc. te verbinden met het oog op een duurzame (her)ontwikkeling van een logisch begreemd maar samenhangend gebied.

Het biedt een handelingsperspectief om de grote vraagstukken van vandaag op te pakken, kennis van betrokken actoren en bestaande initiatieven actief te bundelen, uit te wisselen en versterken om tot gezamenlijke realisaties op “terrein” te komen. Bodemzorg is een thema dat ook binnen gebiedswerking handen en voeten kan krijgen. Circulariteit is een reeds lopend thema binnen gebiedswerking (zie voorgaande jaren koppelingen – Pilootprojecten Terug in Omloop, TOP Noordrand gericht op koppeling brownfields en circulaire economie, Pilootprojecten Baelskaai en Roeselare, ...)”

6.1.5 Ecopedia

Bron: www.ecopedia.be/encyclopedie/gebiedsgericht-beleid

“Gebiedsgericht beleid wil in een gebied milieu- en natuurdoelstellingen, ruimtelijke ordening en ruimtelijke economie met elkaar verzoenen. Zo wil men de schaarse ruimte optimaal benutten, de milieuhinder van bedrijvigheid milderen en voldoende ruimte voorzien voor natuur- en groengebieden.

Gebiedsgericht beleid focust voor een bepaald gebied op de complexe problematiek van tegengestelde belangen van verschillende sectoren. De oplossing voor het probleem kan niet door één enkele partij of vanuit één vakgebied worden gevonden. Er dient te worden gekozen voor een afstemming van diverse beleidsvelden zoals milieu, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, e.a. **Gebiedsgericht beleid** houdt zich ook bezig met ruimtelijk-economische thema's zoals grondbeleid en visievorming met betrekking tot ontginningsgebieden”.

6.1.6 Verkennende oefening bestaande vormen van gebiedswerkingen

Gebiedswerking krijgt al vorm binnen diverse contexten, al dan niet grondgebonden (bv. ruimtelijke thema's of water) of persoonsgebonden (bv. zorg en welzijn). Dat kan gaan over tijdelijke bestuursvormen of vaste bestuursvormen.

Onderstaande overzicht is het resultaat van een verkennende oefening over bestaande vormen van gebiedswerkingen om de diversiteit ervan te verkennen, maar zonder exhaustief te willen zijn.

Voorbeelden van vaste bestuursvormen kwamen hierboven reeds aan bod:

- 12 bekkencomités (water);
- vervoerregio's (mobiliteit);
- eerstelijnszones (zorg en welzijn);
- 16 regionale landschappen;
- territoriale ontwikkelingsprogramma's;
- landschapsinrichting.

Voorbeelden van tijdelijke bestuursvormen:

Het Departement Omgeving maakt werk van een geïntegreerde gebiedsontwikkeling in 12 gebieden in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

www.omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/gebiedsontwikkeling/gebiedswerking-in-12-regios

Met de Lokale Gebiedsdeals Droogte krijgen Vlaamse ruimtelijke processen gebundelde investeringsmiddelen om gebieden meer klimaatrobuust te maken.

www.omgeving.vlaanderen.be/nl/lokale-gebiedsdeals-droogte

Het **Economisch Netwerk Albertkanaal** is een ruimtelijk samenhangend netwerk van Vlaamse gemeenten die aan het Albertkanaal liggen, in de nabijheid van de E313. Het netwerk heeft als doel de economische sterkten van het gebied op elkaar af te stemmen en de economische groei gestructureerd op te vangen. Het ENA is ontstaan uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, ligt op het grondgebied van 2 provincies en 25 gemeenten. Visievorming gebeurt het best op planniveau van het Vlaams Gewest in nauw overleg met betrokken besturen en overheidssectoren. Ook samenwerking tussen gemeenten is cruciaal.

www.omgeving.vlaanderen.be/nl/ena-economisch-netwerk-albertkanaal

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil open ruimte in het buiten gebied maximaal vrijwaren voor landbouw, natuur en bos. Tussen 2004 en 2009 werkte de Vlaamse Overheid in overleg met gemeenten, provincies en middenveldorganisaties een ruimtelijke visie uit voor landbouw, natuur en bos in dertien buitengebiedregio's. Deze visie geeft op hoofdlijnen aan welke gebieden behouden blijven voor landbouw en waar er ruimte kan zijn voor natuurontwikkeling of bosuitbreiding. Ze vormt de basis voor de opmaak van RUP die de bestemming op perceelsniveau vastleggen. **AGNAS is een** coördinatieplatform met vertegenwoordigers van verschillende beleidsvelden en natuur- en landbouworganisaties. Het kijkt bekijkt voor welke gebieden de opmaak van RUP kan starten en maakt daarvoor jaarlijks een gebiedsgericht programma.

www.omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/gebiedsontwikkeling/planningsprocessen-voor-landbouw-natuur-en-bos

In het kader van gebiedsontwikkelingen komen ook instrumenten zoals strategische projecten en complexe projecten aan bod. Het instrument ‘**strategische projecten**’ heeft als doel de planning op het terrein te realiseren op korte of middellange termijn en een bijdrage te leveren in de subsidiëring van de loon- en werkingskosten van een professionele coördinatie. Met “**complexe projecten**” ondersteunt de Vlaamse overheid de procesaanpak van complexe projecten met het oog op de realisatie ervan binnen een aanvaardbare termijn en met een zo maximaal mogelijk draagvlak.

Diverse voorbeelden van gebiedswerking zijn ook terug te vinden binnen het programma Water-Land-Schap, in de schoot van het Open Ruimte Platform of in het kader van oproepen van de Vlaamse Bouwmeester.

Tot slot kan ook verwezen worden naar het brownfieldconvenant. Hoewel de schaal van het gebied hier doorgaans kleiner is, biedt het brownfielddecreet ook een juridisch kader voor samenwerkingen tussen de Vlaamse regering en private/publieke partners, die de herontwikkeling van brownfields tot doel hebben.

6.1.7 Besluit

Gebiedswerking krijgt al vorm binnen diverse contexten, al dan niet grondgebonden (bv. ruimtelijke thema’s of water) of persoonsgebonden (bv. zorg en welzijn). Dat kan gaan over tijdelijke bestuursvormen zoals bv. strategische projecten in ruimtelijke ordening, complexe projecten, landinrichtingsprojecten, blauwgroene assen, ... of vaste bestuursvormen zoals Regionale Landschappen, vervoersregio’s, bekkencomités, ..).

Er bestaat geen generieke wettelijke omkadering hoe zo’n samenwerking eruit kan of moet zien. Een betere omkadering voor gebiedswerking komt ook aan bod in het rapport ‘Visie op de toekomst van het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen’ (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, midden oktober 2023).

Het ontbreken van een duidelijk kader voor gebiedswerking mag anderzijds geen belemmering zijn voor het uitwerken van een generiek kader voor grondverzet binnen een gebiedsgerichte aanpak bodemzorg. Zonder wettelijk kader zal ook niemand aangemoedigd worden om op zoek te gaan naar samenwerkingen in kader van gebiedsgerichte bodemzorg (de kip en het ei).

In afwachting van een eventuele latere, meer structurelere omkadering voor gebiedsgerichte samenwerkingen kan al verwezen worden naar een lijst van bestaande wetgevingen, programma’s of initiatieven waarbinnen gebiedswerking vandaag al vormgegeven wordt zoals het brownfielddecreet, het decreet publiek-private samenwerking, het decreet complexe projecten, ... maar evenzeer ook het bv. het proces voor een Ruimtelijk Uitvoeringsplan of een plan-MER.

In het VLAREBO zelf kunnen dan specifieke bodem-gerelateerde voorwaarden voorzien worden die nodig geacht worden om de toepassing van de gebiedsgerichte aanpak bodemzorg mogelijk te maken.

6.2 VERONTREINIGING

De decretale definitie van “bodemverontreiniging” in het bodemdecreet slaat op de aanwezigheid van verontreinigende stoffen in de bodem, veroorzaakt door menselijk activiteiten, die de kwaliteit van de bodem op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloeden of kunnen beïnvloeden. Deze definitie is verder niet gekoppeld aan het overschrijden van een specifieke norm. Het overschrijden van normen kan wel acties of gevolgen triggeren in het kader van het bodemdecreet, maar de invulling ervan verschilt naargelang de context*.

*Diverse contexten van bodemnormen (niet letterlijke weergave):

- De streefwaarden beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen dat als normale achtergrond verwacht wordt in gelijkaardige niet-verontreinigende bodems. Het overschrijden ervan triggert geen acties.
- De richtwaarden beantwoorden aan het gehalte aan verontreinigende stoffen dat toelaat dat de bodem zonder beperkingen zijn functies kan vervullen. De richtwaarde is pas toegevoegd in het decreet van 27 oktober 2006.
- De bodemsaneringsnormen beantwoorden aan een “niveau van bodemverontreiniging dat een aanmerkelijk risico inhoudt van negatieve effecten voor mens of milieu, gelet op de kenmerken van de bodem en de functies die deze vervult”. Het overschrijden van de bodemsaneringsnorm triggert extra onderzoek naar de aard en de ernst van de bodemverontreiniging om te evalueren of sanering noodzakelijk is.
- Vlarebo definieert normwaarden voor de waarde vrij gebruik en koppelt er voorwaarden voor gebruik aan vast, maar de waarde vrij gebruik zelf is niet (doelstelling) is niet gedefinieerd is het bodemdecreet. *“De normwaarden voor vrij gebruik moeten de garantie bieden dat alle bodemfuncties mogelijk blijven en liggen tussen de streefwaarde en de strengste bodemsaneringsnorm. Zo vormen ze een evenwicht tussen een beperkte aanrijking ten opzichte van de natuurlijke samenstelling van de bodem en de maximale bescherming van mens en ecosysteem bij rechtstreekse blootstelling”*. (Broos et al, 2015)

Het overschrijden van een norm leidt niet per definitie tot onaanvaardbare risico's (afweging in functie van bodemgebruik, blootstellingsrisico, verspreidingsrisico). Ook is de afwezigheid van een norm geen vrijgeleide om een vastgestelde verontreiniging ongemoeid te laten.

Doorheen de jaren, evolutie na het in werking treden van het bodemsaneringsdecreet, zijn de richtwaarde en waarde vrij gebruik in de dagdagelijkse praktijk echter herleid tot een criterium om te spreken van al dan niet verontreinigde grond.

Hiervoor bestaat echter geen decretale grondslag:

- Verontreinigde gronden zijn gronden waar de bodemverontreiniging tot stand kwam, zich verspreid heeft of waar de bodemverontreiniging schadelijke gevolgen heeft, en waar net zoals voor de definitie van bodemverontreiniging zelf geen koppeling gemaakt wordt met een specifieke norm.

- De richtwaarde = waarde vrij gebruik beantwoordt aan het “gehalte aan verontreinigende stoffen of organismen op of in de bodem, dat toelaat dat de bodem al zijn functies kan vervullen zonder dat enige beperking moet worden opgelegd” maar is ook niet de normale achtergrond die verwacht wordt in gelijkaardige niet-verontreinigde bodems (= streefwaarde). In geen enkel geval is het louter overschrijden van een richtwaarde of waarde vrij gebruik een aanleiding tot bodemsanering. Dit is pas vereist wanneer er sprake is van ernstige bodemverontreiniging, een afweging tussen aard en ernst van de verontreiniging waarbij naast het gehalte aan verontreinigende stoffen (al dan niet overschrijden van bodemsaneringsnormen), ook de blootstellingsroutes en het verspreidingsroutes bepalend kunnen zijn.

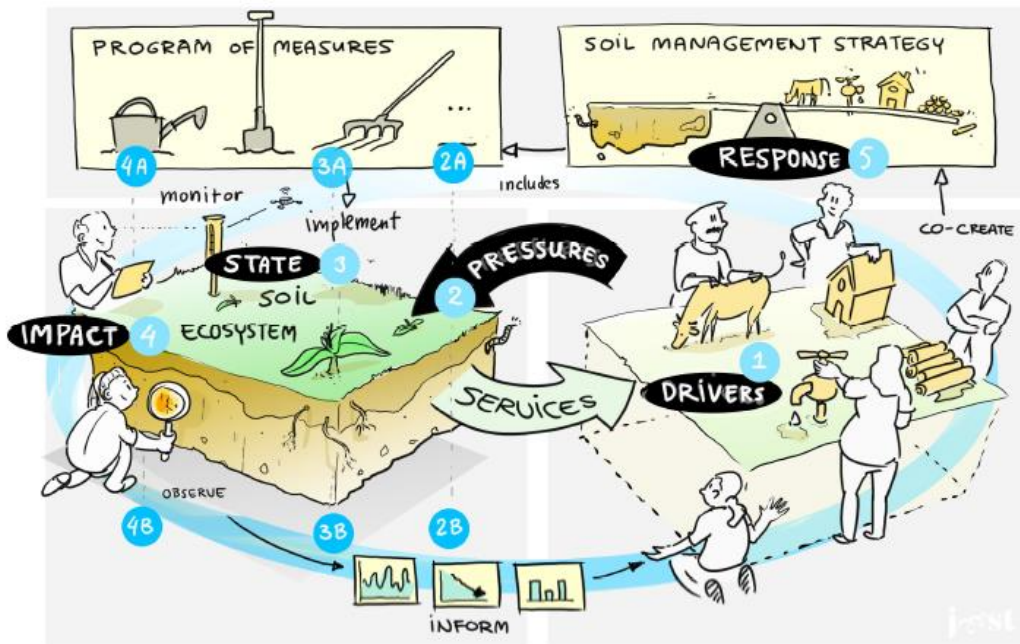
Kortom: het bodemdecreet trekt géén harde lijn tussen bodems die wel of niet verontreinigd zijn, maar differentieert tussen verontreinigingen die al dan niet aanleiding geven tot extra onderzoek, sanering of criteria voor hergebruik indien ze uitgegraven worden.

In een gebiedsgerichte aanpak waar verschillende vakdomeinen samenkomen is niet iedereen vertrouwd met al deze nuances en kunnen er nog extra interpretaties bijkomen in functie van specifieke sectorwetgeving. Daarom is het cruciaal om omzichtig om te springen met het begrip ‘verontreiniging’.

Desalniettemin is het nodig en wenselijk om een taalgebruik te hanteren dat toelaat om situaties te onderscheiden naargelang de gevolgacties die aan het vaststellen van bodemverontreiniging gekoppeld (kunnen) worden. In de Soil Mission Support Ontology Reference Document wordt dat onderscheid gemaakt door te differentiëren in ‘pollution’ en ‘contamination’ waarbij de notie ‘contamination’ slaat op een verontreinigingsniveau waarbij de grond niet langer geschikt is voor het bedoelde gebruik. In het Nederlands wordt voor beide termen ‘verontreiniging’ gebruikt. Dit onderscheid kan wel ondervangen worden door te spreken van aanrijking en verontreiniging.

Het DPSIR-model zoals hieronder weergegeven (Soil Mission Support, ...) helpt om op een objectievere wijze over het begrip verontreiniging te spreken.

- Emissies en immissies (“pressure”) kunnen leiden tot diffuse aanwezigheid van verontreinigende stoffen in de bodem (verontreinigingstoestand of “state”).
- Wanneer een bepaalde drempel overschreden wordt kan dat leiden tot een nefaste “impact” voor mens en milieu waardoor sanering nodig is (“response”).



Figuur 7: The DPSIR framework superimposed on the conceptual model for soil management (Drawings: Joost Fluitsma)

De uit te werken **gebiedsspecifieke waarden** beantwoorden dan aan het gehalte verontreinigende stoffen die als dat als normale achtergrond verwacht wordt in dat gebied

- op basis van gelijkaardige omstandigheden (pressures) waardoor een vergelijkbare verontreinigingstoestand verwacht wordt;
- gestaafd door analyses om die verontreinigingshypothese te verifiëren (observe).

In geval van grondverzet kunnen gebiedsspecifieke waarden worden afgetoetst aan de minimale en maximale criteria voor hergebruik van bodemmateriële (waarde vrij gebruik versus 80% BSN/BSNIII).

6.3 STANDSTILL

Gebruikte bronnen;

- [Decreet van 5 april 1995 \(BS 3-6-1995\) houdende algemene beginselen inzake milieubeleid. Voorzorgsbeginsel, preventief handelen, ... \(milieugezondheid.be\)](#)
- Cursus Milieurecht, Prof. Dr. Luc Lavrysen, academiejaar 2019-2020.

6.4 HUIDIGE GRONDVERZETREGELING

Onderstaande tabel is de weergave van een denkoefening bij de aanvang van het project. Het doel van deze oefening was om uitdagingen voor gebiedsgerichte bodemzorg te verbinden met de huidige werking grondverzet.

Uitdagingen voor gebiedsgerichte bodemzorg	Belemmeringen of aandachtspunten binnen de actuele grondverzetregeling
Lokaal hergebruik van bodemmateriële legt minder beslag op primaire grondstoffen (en de ruimte die nodig om deze te ontginnen) en beperkt transportafstanden met alle voordelen die dat met zich meebrengt (minder uitstoot, minder hinder, ...). Afzetmogelijkheden voor (licht) verontreinigde gronden mogen niet leiden tot een algemene "vergrijzing" van bodemkwaliteit op bestemming.	Een circulaire economie vraagt meer dan hergebruik van reststromen binnen bedrijfseigen processen maar vereist samenwerkingen met andere bedrijven. Dat geldt ook voor circulair hergebruik van bodemmateriële. Doordat het hergebruik van licht verontreinigde gronden (als bodem) in de praktijk beperkt blijft tot het hergebruik binnen het eigen project, en toepassingen via principes van studie ontvangende grond (buiten het eigen project) dode letter blijven, worden kansen gemist voor hergebruik van bodemmateriële. Enerzijds is al een vorm van vergrijzing aanwezig door de (bestaande of historische) bronnen van diffuse verontreiniging. Grondverzet (KWZ, SOG) verplaatst dan wat al in de bodem aanwezig is maar voegt er niets aan toe en zorgt op zich niet voor extra vergrijzing. Brongerichte inspanningen om verdere diffuse verontreiniging (en verdere vergrijzing) te voorkomen zijn effectiever dan end-of-pipe beperkingen op hergebruik van uitgegraven gronden. Anderzijds kan grondverzet wel leiden tot extra vergrijzing – wanneer 'uit voorzorg' de verontreinigde zones té ruim worden ingeschat (worst case afbakening) en hierdoor meer/minder/niet verontreinigde grond vermengd geraakt, – wanneer verontreiniging onterecht als 'diffuus' gekwalificeerd wordt bij gebrek aan kennis (en onderzoek naar) een eventuele bron (extra analyses, kosten en wachttijd vermijden); – wanneer afzetmogelijkheden in de praktijk beperkt blijven tot 'vrij gebruik' of 'bouwkundig bodemgebruik' waardoor er geen aanleiding meer is om partijen met verschillende gradaties van verontreiniging ertussen selectief te behandelen. Daarbij is een onvermijdelijke (financiële) rem die bepaald wordt door uitvoerbaarheid (ondergrens) en kosten voor afvoer/reiniging (bovengrens). Een doordachte GAG kan terug méér nuance brengen in de afzetmogelijkheden en zo een selectievere aanpak triggeren bij uitgraving (wat finaal de initiële doelstelling is van grondverzet). Desalniettemin: hoe vermijden we dat een gebiedsgerichte aanpak leidt tot het 'accepteren' van verontreiniging zonder afdoende onderzoek naar bron/oorzaak (shifting baseline). Een aandachtspunt hierbij is selectieve aanpak van bouwpuin en grond omdat het tegelijkertijd een historisch gegeven is maar ook nog een potentiële bron voor nieuwe diffuse verontreiniging.

Gezonde bodems vragen méér dan afwezigheid van verontreinigende stoffen. Bodemvorming is een heel traag proces, daarom is de bodem een niet hernieuwbare hulpbron. Zuinig en zorgzaam omspringen met uitgegraven grond is een must.	Diffuse verontreiniging is vooral te verwachten in toplagen (door luchtdepositie, door afstromend water, door irrigatie, door bodemverbeterende middelen, ...). Diffuus verontreinigde teelaarde gaat verloren als teelaarde – wanneer we strengere eisen stellen (211) dan het bestaande beschermingsniveau toelaat; – omdat de afzet van (niet vrij gebruik) grondoverschotten op die manier beperkt blijft tot bouwkundige toepassingen of opvulling van groeves en graverijen > 1,5m diepte; – maar vooral de erg worst case afbakening van partijen in technische verslagen (zie ook eerder). Versterkend effect: de vraag naar 'propere' teelaarde veroorzaakt mogelijk méér verlies van ESD op de op de plaatsen waar deze vrijkomt dan dat ze creëert op plaatsen waar de teelaarde wordt toegepast. Omgekeerd is de lijst van onderzochte polluenten ongetwijfeld te beperkt om te waarborgen dat 'propere' grond geen negatieve effecten kan veroorzaken zoals pesticiden of nutriënten. wordt geen rekening gehouden met verstorend effect van grondwerken - hoeveel ophogingen en aanvullingen zijn antwoord op overschotten?
Bodem moet meer sturend worden in ruimtelijke processen.	Zowel hergebruik van kadastrale werkzone als hergebruik mits studie ontvangende grond krijgen pas concrete invulling <u>nadat</u> er een concreet plan op tafel ligt en wanneer blijkt dat voor de uitvoering ervan gronden vrijkomen of aangevoerd moeten worden. Op die manier komt de planning van grondstromen altijd nà keuzes of beslissingen in ruimtelijke processen en kan (chemische) bodemkwaliteit hierin niet sturend zijn.

Tabel 2: Weergave van de uitdagingen voor gebiedsgerichte bodemzorg in relatie tot de huidige werking grondverzet