

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.523 van 19 april 2022
in de zaak A. 235.867/VII-41.332**

In zake:

1. Toon PENEN
2. Eduard D'HOLLANDER
3. Davy D'HOLLANDER
4. de VZW GREENPEACE BELGIUM
5. de VZW BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN

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

tegen:

de VZW GRONDBANK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Deltour
kantoor houdend te 1030 Brussel
August Reyerslaan 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

1. de NV STADSBADER
2. de NV CIT BLATON
3. de NV ARTES ROEGIERS
4. de NV ARTES DEPRET
5. de BV MOBILIS

samen vormend de tijdelijke maatschap RINKONIEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marco Schoups, Kristof Hectors en Céline Bimbenet
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
De Burburestraat 6-8, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roel Meeus
kantoor houdend te 1000 Brussel
Regentschapsstraat 58, bus 8

6. de NV van publiek recht BEHEERSMAATSCHAPPIJ
ANTWERPEN MOBIEL (BAM),
handelend onder de naam LANTIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Bastiaan Schelstraete
en Maarten Christiaens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen
7. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Verbist, Britt Weyts
en Joyce Van Caeyzeele
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 187, bus 302
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Filip Dewallens, Christophe Lemmens
en Thierry Vansweevelt
kantoor houdend te 3000 Leuven
Mechelsestraat 107-109
8. de OPENBARE VLAAMSE
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Floris Sebreghts, Jean-Christophe Beyers
en Pieter-Jan Van De Weyer
kantoor houdend te 2600 Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen
-

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 maart 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van :
- “- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001)’ (eerste bestreden beslissing);
- De conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting

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

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

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

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

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

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 21 maart 2022 hebben de nv Stadsbader, de nv Cit Blaton, de nv Artes Roegiers, de nv Artes Depret en de bv Mobilis gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Met een verzoekschrift van 21 maart 2022 heeft de nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), handelend onder de naam Lantis, gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Met een verzoekschrift van 21 maart 2022 heeft het Vlaamse Gewest gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

Met een verzoekschrift van 30 maart 2022 heeft de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 april 2022, om 10.30 uur.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Audrey Baeyens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bernard Deltour en afdelingshoofd Andy Heurckmans, die verschijnen voor de verwerende partij, advocaten Kristof Hectors en Céline Bimbenet, die verschijnen voor de eerste vijf tussenkomende partijen, advocaten Jan Bouckaert en Bastiaan Schelstraete, die verschijnen voor de zesde tussenkomende partij, advocaten Johan Verbist en Christophe Lemmens, die verschijnen voor de zevende tussenkomende partij, en advocaten Jean-Christophe Beyers en Pieter-Jan Van De Weyer, die verschijnen voor de achtste tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. Er wordt in eerste instantie verwezen naar de feiten uiteengezet in arrest nr. 252.567 van 29 december 2021 van de Raad van State die de schorsing beveelt van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van:

- de conformverklaring door vzw Grondbank met nr. 2015-16-210737 van 3 december 2021 van de actualisatie van het Technisch Verslag infrastructuurwerken Linkeroever dd. 19/12/2019, met als referentie OWL1-SBSRTS-RAP-0001;

- de conformverklaring door vzw Grondbank met nr. 2046-19-305809 van 3 december 2021 van de actualisatie van het Technisch Verslag Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever dd. 21/11/2020, met als referentie OWVA-SBS-BAM-RAP-0027.

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

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

“Vraag 1

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

...

Vraag 2

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

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

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

meegenomen in het kader van de sanering door 3M (BBO en BSP) en [...] geen deel uit[maken] van dit advies”;

- de (ontwerp-)technische verslagen voorzien in een indeling van de uitgegraven grond in verschillende kwaliteiten, elk met eigen codering: “Bodemmaterialen met <3 µg/kg ds PFOS” die in aanmerking komen voor vrij hergebruik en “Bodemmaterialen met >3 µg/kg ds PFOS” die worden “hergebruikt binnen de kadastrale werkzone volgens een gezoneerde aanpak” door de verdeling van de kadastrale werkzone (KWZ) “in subzones met 3 kwaliteitscategorieën boven de hergebruikswaarde (3 µg/kg DS)”, meer bepaald “Categorie I => >3 µg/kg ds PFOS en ≤14,4 µg/kg ds2 PFOS”, “Categorie II => >14,4 µg/kg ds PFOS en ≤70 µg/kg ds som PFAS” en “Categorie III => >70 µg/kg ds som PFAS en ≤1000 µg/kg ds som PFAS”;

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

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

- “De kadastrale werkzone werd opgesplitst in meerdere kadastrale werkzones”;

- “De KWZ101 en KWZ102 wordt telkens verdeeld in subzones met 3 kwaliteitscategorieën boven de hergebruikswaarde (3 µg/kg DS) [...] waarbij uitgegraven bodem slechts hergebruikt kan worden binnen zones met een gelijkaardige of slechtere kwaliteit” en “De volumes in m³ per kwaliteitscategorie zijn als volgt”: “ILO: 134.000!; 110.000!!; 72.000!!!” en “ST: 500.000!; 310.000!!; 16.000!!!”;

- “Voor hergebruik buiten de kadastrale werkzone wordt geen code opgegeven aangezien gesteld wordt dat de bodemmaterialen volledig binnen de respectievelijke kadastrale werkzone worden hergebruikt, behalve de fractie 9!!!, met concentraties >1000 µg/kg ds som PFAS. Deze kwaliteitscategorie wordt afgevoerd voor eindverwerking”;
- “De fractie >70µg/kg ds <1000µg/kg ds wordt tijdelijk gestockeerd in afwachting van reiniging of storten. Gezien de opdeling in verschillende kadastrale werkzones is het niet langer mogelijk om de meest verontreinigde fractie (>70µg/kg ds) af te voeren naar de terreinen van 3M, gezien deze nu buiten de kadastrale werkzone liggen. Nochtans creëerde de gecontroleerde opslag van de verontreinigde fractie op de terreinen van 3M een opportuniteit om de verontreiniging te concentreren op de privéterreinen van de veroorzaker van de verontreiniging, in afwachting van de sanering ervan en dit in de nabijheid waardoor de hinder als gevolg van transport (het gaat om grote volumes) zeer beperkt bleef. Deze piste werd door de commissie beschouwd als een meer duurzame oplossing in functie van toekomstige sanering. In het huidige voorstel wordt de verontreinigde fractie tijdelijk opgeslagen op openbaar domein en op terreinen die een lagere verontreinigingsgraad hebben dan de terreinen van 3M. De commissie vindt dit een nadelige evolutie en blijft voorstander van een gecentraliseerde opslag van de verontreinigde gronden op de terreinen van 3M in een goed ingekapselde berm, met monitoring van de grondwaterkwaliteit”;
- “Het draft technisch verslag geeft aan dat de bodemmaterialen met concentraties >1000 µg/kg ds worden afgevoerd. Nochtans vermelden de technische verslagen (tabel 55) bij deze fractie eveneens de bijkomende codering “!!!”. Dit klopt niet, vermits het toetsingskader het volgende vermeldt “Grondlagen voorzien van de bijkomende codering ‘!!!’ kunnen worden aangewend ter hoogte van zones met gelijkaardige PFOS/PFAS-concentraties, aangeduid met ‘!!!’”. De codering !!! moet dus geschrapt worden voor materialen met concentratie >1000 µg/kg som PFAS. Door de code Y=9 is duidelijk dat dit materiaal niet mag hergebruikt worden. Bijkomende codering is weinig zinvol en verwarrend. In antwoord op vragen van de commissie gaf Lantis aan dat deze aanpassing zal doorgevoerd worden”;

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

De Commissie Grondverzet antwoordt vervolgens op de tweede vraag:

- aangaande de zoneringscriteria, dat “het *standstill*-principe niet [volstaat] om de gezondheid van de omwonenden maximaal te beschermen in de context van de vastgestelde reeds hoge humane belasting”, dat zij beoordeelt “of de gebruikte zoneringscriteria en de toegepaste procedures volstaan om de verspreiding van de verontreiniging tegen te gaan, maar ook om de algemene blootstelling van de omwonenden maximaal te beperken”, dat de “nood om de algemene blootstelling van de omwonenden te beperken volgt uit de resultaten van het bloedonderzoek uitgevoerd door AZG in november-december 2021, waaruit bleek dat de bewoners

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

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

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

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

- vanuit de invalshoek “Bronaanpak: beperking vuilvracht”, dat volgens een benaderende berekening “hoeveel % van de totale hoeveelheid PFAS in de bodem

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

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

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

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

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

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

De Commissie Grondverzet besluit als volgt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“[...]
- Tijdelijke opslag

De term ‘tijdelijke opslag’ heeft enkel betrekking op de aanwending van het bodemmateriaal >47 µg/kg ds in een berm met boven- en onderafdek, in afwachting van verdere verwerking. Het betreft niet de tijdelijke werfopslag, in afwachting van verdere verplaatsing, afdekken of inpakken.

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

De grond die wordt ontgraven en tijdelijk (max. 1 maand) op de werf opgeslagen in afwachting van een meer definitieve toepassing wordt beschouwd als werfopslag, en valt niet onder het begrip ‘tijdelijke opslag’, zoals gehanteerd in het rapport van de commissie van 22 februari 2022. Langdurige (> 1 maand) onbedekte werfopslag van verontreinigde grond moet vermeden worden. Reeds in haar eerste verslag beval de Commissie aan om de werfopslag in te zaaien met snelgroeiend onkruid en continu te besproeien bij droog weer.

- Gemiddelde concentraties

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

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

- PFBSA

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

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

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

[...]”.

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

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

7. Het Technisch Verslag “Infrastructuurwerken Linkeroever - Oosterweel 2000 Antwerpen” van 3 maart 2022 (TV IWLO)

vervangt het Technisch Verslag waarvan de conformverklaring bij voormeld arrest nr. 252.567 werd geschorst behalve voor de “zone Beveiligingsberm” waarvoor de geschorste conformverklaring nog steeds van toepassing is.

De vzw Grondbank verklaart met de eerste bestreden beslissing het TV IWLO conform.

De vzw Grondbank overweegt:

- het advies van de Commissie Grondverzet, het addendum bij dit advies, het overleg van 2 maart 2022 en het antwoord van de OVAM op vragen van vzw Grondbank in acht te nemen;
- dat het TV IWLO beantwoordt aan het *standstill*-beginsel;
- dat het “dossier heel bijzonder is” en dat de “Vlaamse overheid” zich daarom “heeft omringd met bijzondere, aanvullende expertise”;
- te hebben vastgesteld “dat de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet die betrekking hebben [op] het gebruik van de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone [...] geïntegreerd [zijn] in het TV IWLO”;
- “- Toegepaste zoneringscriteria teneinde het risico op blootstelling en verspreiding van de verontreiniging maximaal te beperken;
- Uitdrukking van de zoneringscriteria als maximale gehalten aan som PFAS;
- Gebiedsspecifieke herziening van het criterium van 70 µg/kg ds som PFAS naar gemiddeld 47 µg/kg ds som PFAS;
- Bodemmaterialen met concentratie PFOS > 3 µg/kg ds, PFOA > 3 µg/kg ds en som PFAS > 8 µg/kg ds en < 14,4 µg/kg ds som PFAS kunnen teruggeplaatst worden in zones met zelfde kwaliteit, zonder gebruiksbepalingen;
- Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >14,4 µg/kg ds en < 47 µg/kg ds kunnen hergebruikt worden in zones waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt;
- Specifieke gebruiksadvisen voor beperkt aantal zones in de nabijheid van bewoning”;

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

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

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

De vzw Grondbank merkt dan “voorafgaandelijk” op dat:

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

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

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

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

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

- ter hoogte van zone 201c is bijkomend onderzoek noodzakelijk op PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige;

- de zone waar de calamiteit “CAL04: Lozing potentieel verontreinigd PFAS-water in beek thv Neerstraat” zich heeft voorgedaan, “wordt onder begeleiding van de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E Consult ontgraven (lopende)”
- met betrekking tot zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 (in de kadastrale werkzone 101) en de gestapelde grondhopen (501 t.e.m. 507) verwezen wordt naar de bijkomende voorwaarden.

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

- KWZ 1001 die de zones 215a en 318 omvat “waar geen concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: de “partijen afkomstig van deze zones kunnen binnen KWZ 1001 en KWZ 11 worden hergebruikt”;
- KWZ 101 die de zones 201a, 201b, 201c, 202, 203, 204, 205, 206a, 207b, 207c, 208, 209a, 209b, 210, 211, 213, 214, 215b, 215c, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 319a, 401, 402, 403, 404 en 405 omvat “waar de concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden”: twee “partijen” afkomstig van deze zones worden onderscheiden: enerzijds de partijen “met verhoogde concentraties aan PFAS (aangeduid met ‘!’, ‘!!’, ‘!!!’ en ‘!!!!’)” die “enkel binnen KWZ 101 [kunnen] worden hergebruikt mits specifieke gebruiksbeperkingen” die in “hoofdstuk 4” worden vermeld en anderzijds partijen “met concentraties PFAS kleiner dan of gelijk aan de toetsingswaarde vrij gebruik” die “kunnen worden hergebruikt binnen KWZ 101 en KWZ 1001”.

De vzw Grondbank vermeldt dan volgende “bijkomende voorwaarden”:

“- De partijen 020! thv zone 203 mogen enkel hergebruikt worden binnen zone 203 mits hergebruik onder een verharding of leeflaag. Het hergebruik van de gronden dient voor toepassing afgestemd te worden met een EBSD. Opgelet: hierbij dient bijkomend rekening gehouden te worden met de voorwaarden opgenomen voor PFAS. Voor de aanpak van de ontgraving van de PFAS-houdende gronden verwijzen we naar punt 5 van de conformverklaring.

- Thv zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 mogen enkel terreineigen gronden hergebruikt worden. Voor gebruik van partijen die niet afkomstig zijn van zone 208, 209a, 209b, 210 en 214 dient op voorhand afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige of toepassing van de betreffende gronden mogelijk is voor de parameters van het standaard analysepakket. Hergebruik van gronden met concentraties aan genormeerde parameters groter dan de 80% BSN III is niet mogelijk in deze zone.
- De gestapelde grondhopen (zones 501, 502, 503, 504, 505, 506 en 507) moeten in functie van het hergebruik nog geëvalueerd worden voor de parameters van het standaard analysepakket en voor PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige.
- Thv de nieuwe loop van de Palingbeek in zone 204 zullen geen gronden worden toegepast.
- Er is een directe afvoer naar een ontwateringsbekken voorzien voor de partijen waterbodem. Indien men toch zou opteren voor tijdelijke oeverdeponie, is een bijkomende evaluatie van de mogelijkheid tot ontwatering binnen de vijfmeterstrook van de oever nodig”.

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

- in deze zones en hopen (uitgegraven bodem) 501, 503 en 504 (samen 4200m³), 505 en 506 (samen 17.930m³) en 507 (5.000m³) “concentraties PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik [worden] aangetroffen”;
- voor “gebruik van de PFAS-houdende partijen [...] een afzonderlijk bodembeheerrapport [zal] worden opgemaakt”;
- de KWZ 101 onderverdeeld wordt in “4 subzones [...] in de opmetingstabel met een ‘!’, ‘!!’, ‘!!!’ en ‘!!!!’ aangeduid in de partijen”,

en verder:

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

betreffende delen staan aangeduid op het zoneringsplan (zie zones 201c, 207a, 207b, 207c en 208). M.a.w. dienen in deze zones partijen met code 211 of terreineigen gronden met natuurlijke aanrijking met code 4y1* te worden gebruikt (of externe partijen 3y1 of 4y1 met van nature verhoogde concentraties obv een vereenvoudigde studie van de ontvangende grond).

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

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

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

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

- voorafgaand aan onderwatertoepassingen

4.1 Subzones met code ‘!’

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

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

4.2 Subzones met code ‘!!’

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

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

4.3 Subzones met code ‘!!!’

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

Partijen met code 020!!! kunnen enkel hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!!!’

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

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

4.4 Subzones met code ‘!!!!’

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

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

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

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

De vzw Grondbank verklaart met de tweede bestreden beslissing het TV ST conform.

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

- dat zij “bij het beoordelen van de conformiteit van het TV ST inzonderheid ook” het advies van de Commissie Grondverzet, het addendum bij dit advies, het overleg en het antwoord van de OVAM op vragen van de vzw Grondbank in acht neemt;
- dat het TV ST beantwoordt aan “het *standstill*-beginsel”;
- dat het “dossier heel bijzonder is” en dat de “Vlaamse overheid” zich daarom “heeft omringd met bijzondere, aanvullende expertise”;

- te hebben vastgesteld “dat de aanbevelingen van de Commissie Grondverzet die betrekking hebben [op] het gebruik van de bodemmaterialen binnen de kadastrale werkzone [...] geïntegreerd [zijn] in het TV ST”:
- “- Toegepaste zoneringscriteria teneinde het risico op blootstelling en verspreiding van de verontreiniging maximaal te beperken;
- Uitdrukking van de zoneringscriteria als maximale gehalten aan som PFAS;
- Gebiedsspecifieke herziening van het criterium van 70 µg/kg ds som PFAS naar gemiddeld 47 µg/kg ds som PFAS;
- Bodemmaterialen met concentratie PFOS > 3 µg/kg ds, PFOA > 3 µg/kg ds en som PFAS > 8 µg/kg ds en < 14,4 µg/kg ds som PFAS kunnen teruggeplaatst worden in zones met zelfde kwaliteit, zonder gebruiksbeperkingen;
- Bodemmaterialen met concentratie som PFAS >14,4 µg/kg ds en < 47 µg/kg ds kunnen hergebruikt worden in zones waar actief recreatief gebruik op niet-verharde bodem vermeden wordt en toegang ontmoedigd wordt;
- Specifieke gebruikadviezen voor beperkt aantal zones in de nabijheid van bewoning”;
- “dat ook de volgende aanbevelingen van de Commissie Grondverzet zullen dienen inachtgenomen in het vooropgezette omgevingsvergunnings- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject:
- de aanwending van bodemmaterialen >47µg/kg ds som PFAS in een berm met boven(vezeldoek - klei - folie) en onderafdek (folie), inclusief monitoring van de grondwaterkwaliteit;
- het risico op potentiële uitloging van residuaire PFAS uit hergebruikte gronden met concentraties tot 47µg/kg ds som PFAS dient een essentieel onderdeel te zijn van de uit te werken saneringsaanpak van het grondwater”.

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

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

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

Over het punt “begeleiding” stelt vzw Grondbank onder meer dat - “[h]et gebruik van PFAS-houdende bodemmateriële [...] integraal [moet] worden opgevolgd door een erkende bodemsaneringsdeskundige” die toeziet “op de correcte toepassing van de bepalingen met betrekking tot het gebruik binnen de kadastrale werkzone”;

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

- met betrekking tot “zones 302a en b (vanaf 1 m-mv) en de zones 320 en 328 (tot 1 m-mv)” verwezen wordt naar de bijkomende voorwaarden;

– in een aantal specifieke gevallen bijkomend bemonsterd moet worden alvorens een grondverzettoelating te kunnen afleveren.

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

- KWZ 1 die de zones 309, 310, 311, 312, 313, 314a, 314b, 318 en 320 omvat waar geen concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: de partijen afkomstig van deze zones kunnen binnen KWZ 102 en KWZ 1 worden hergebruikt; er zijn bijkomende voorwaarden:

- ter hoogte van de Schelde (zone 309 tem 314B): i) “Er is geen hergebruik van de waterbodem mogelijk op het droge”; ii) “Hergebruik als bodem van de waterbodem (zones 309 tem 314B) is enkel mogelijk binnen de zone van de Schelde binnen KWZ 1 (= zones 309 tem 314B). Deze conformverklaring heeft geen betrekking op bagger- en ruimingsspecie die wordt teruggestort in de waterloop waaruit ze afkomstig is als vermeld in rubriek 2.3.7, b), van de indelingslijst, vermeld in

artikel 5.5.1, § 1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. (artikel 137 4°, Bodemdecreet)”.

- “Zone 320: hergebruik van de partij 921 kan enkel thv de openbare wege of binnen zones met gelijkaardige verhoogde concentraties. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”.

- KWZ 102 die de zones 301, 302a, 302b, 303, 304, 306, 307, 315, 316, 317, 319a (het deel van zone 319a opgenomen in KWZ 102 overlapt niet met het deel van zone 319a opgenomen in KWZ 101 van het TV Infrastructuurwerken Linkeroever), 319b, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329 en 330 omvat waar concentraties aan PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen werden: “de partijen met verhoogde concentraties aan PFAS (aangeduid met ‘!’, ‘!!’ en ‘!!!’) afkomstig uit deze zones kunnen enkel binnen KWZ 102 worden hergebruikt mits specifieke gebruiksbeperkingen (zie hoofdstuk 5 voor bijkomende toelichting). De partijen met concentraties PFAS kleiner dan of gelijk aan de toetsingswaarde vrij gebruik afkomstig van deze zones (oa diepere lagen) kunnen worden hergebruikt binnen KWZ 1 en KWZ 102”; er zijn bijkomende voorwaarden:

- “Zone 302a en 302b: de partij 020!! in de laag 1,0-3,0 m-mv kan enkel hergebruikt worden binnen de kadastrale werkzone mits toepassing onder een verharding of leeflaag (minstens 20 cm). De partij kan bijkomend enkel ter plaatse toegepast worden binnen de talud van de Scheldetunnelmond. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”.

- “Zone 303: Bij eventueel hergebruik van de gereinigde gronden met code 090!! dienen deze een gebruik te krijgen waarbij rekening wordt gehouden met de restconcentraties voor PFAS”.

- “Zone 328: Hergebruik van de partij 020! tot 1,0 m-mv kan enkel thv de openbare weg of binnen zones met gelijkaardige verhoogde concentraties. Het hergebruik van de partij dient afgestemd te worden met een erkende bodemsaneringsdeskundige”.

- “Thv de zones 302a (laag 1,0-3,0 m-mv), 302b (vanaf 1,0 m-mv), 304 (vanaf 1,0 m-mv), 306 (laag 0-1,5 m-mv), 326 (laag 1,0+ m-mv) en 327 (laag

1,0-2,5 m-mv) mogen geen partijen met PFOS-concentraties groter dan 14,4 µg/kg ds toegepast worden”.

- KWZ 301 omvat zone 308: “De partij 020! ene 020 afkomstig van zone 308 kan worden hergebruikt binnen KWZ 301.

De vzw Grondbank formuleert vervolgens “Hergebruiksmodaliteiten buiten KWZ”:

“De partijen met code 999 (zone 310) en code 090!!! (zone 315 en 316) en code 921 thv zone 320 bevatten PCB's boven waarde vrij gebruik. Voor partijen met concentraties PFOS/PFOA groter dan 3 µg/kg ds en/of PFAS groter dan 8 µg/kg ds is gebruik buiten de KWZ niet mogelijk. Voor de partijen met concentraties PFAS boven detectielimiet die echter de toetsingswaarde vrij gebruik niet overschrijden is er bijkomende evaluatie nodig:

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

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

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

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

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

5.1 Subzones met code ‘!’

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

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

5.2 Subzones met code ‘!!’

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

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

5.3 Subzones met code '!!!'

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

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

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

5.4 Concentraties PFAS > 1000 µg/kg ds

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

Wat betreft "Afbakening" stelt de vzw Grondbank:

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

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

Over het punt "Cement-bentonietwanden" stelt de vzw Grondbank:

"In de zones 301, 302b, 304, 316, 329 en 330 wordt een cement-bentonietwand voorzien. De gronden die vrijkomen bij het plaatsen betreft een mengsel van de verschillende lagen. Eventuele bovenliggende PFAS-houdende lagen dienen voorafgaandelijk te worden verwijderd. Indien dit praktisch niet mogelijk blijkt, zal het mengsel van de gronden vrijgekomen

uit de verschillende lagen aanvullend onderzocht moeten worden op PFAS. Het mengsel van de niet PFAS-houdende lagen krijgen de code 421 toegekend (dieptes per zone staan verduidelijkt in het technisch verslag - 5.5 Bespreking zonering).

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

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

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

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

Onder “aanvullende voorwaarden en uitvoeringsbepalingen” geldt:

“Bijkomend:

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

De toelating wordt gegeven onder volgende “specifieke voorwaarden”:

- de toelating “geldt voor alle partijen met PFAS-concentraties hoger dan de Waarde Vrij Gebruik. In zones 201a, 201b, 201c, 202, 203, 204, 205, 206a, 207a, 207b, 207c, 208, 209a, 209b, 210, 211, 213, 214, 215b, 215c, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 319a, 401, 402, 403, 404 en 405 en hopen 501, 503, 504, 505, 506 en 507 worden concentraties PFAS boven de toetsingswaarde vrij gebruik aangetroffen”;
- de toelating “geldt niet voor partijen met code ‘!!!’ en ‘!!!!’”
- “De uitgravingswerken worden begeleid door de erkende bodemsaneringsdeskundige”:
- “- Het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen worden opgevolgd door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO.
- Thv de zone rondom boring B403 (ontgraving onder begeleiding) is obv huidige ontwerpplannen geen grondverzet voorzien (cfr toelichting Elke Declerck dd 7/03/2022).
- De begeleiding van de calamiteiten wordt uitgevoerd door de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E consult en bodemassen aan zone ‘t Rot door de erkende bodemsaneringsdeskundige Universoil (cfr toelichting Elke Declerck dd 7/03/2022).
- Thv zone 201c wordt bijkomend onderzoek uitgevoerd op PFAS door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO”.

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

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

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

De toelating wordt gegeven onder volgende “bijkomende voorwaarden”:

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

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

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

- In de nabijheid van bewoning en recreatieterreinen mogen enkel niet verontreinigde gronden worden toegepast in de leeflaag van de berm. De

betreffende delen staan aangeduid op het zoneringsplan (zie zones 201c, 207a, 207b, 207c en 208). Met andere woorden dienen in deze zones partijen met code 211 of terreineigen gronden met natuurlijke aanrijking met code 4y1 te worden gebruikt (of externe partijen 3y1 of 4y1 met van nature verhoogde concentraties op basis van een vereenvoudigde studie van de ontvangende grond).

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

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

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

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

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

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

Het gaat concreet om partijen die gebruikt worden voor het “nivelleren percelen, opvullen van bouwputten en gebruikt in bouwkundige

toepassingen (cfr plannen) oa. aanleg landhoofden, wegenis in talud en geluidsbermen”.

De toelating wordt gegeven onder volgende “specifieke voorwaarden”:

- “Dit document geldt voor alle partijen met PFAS-concentraties lager dan of gelijk aan de Waarde Vrij Gebruik”;
- “De uitgravingswerken worden begeleid door een erkende bodemsaneringsdeskundige:
 - Het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen wordt opgevolgd door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO.
 - Thv de zone rondom boring B403 (ontgraving onder begeleiding) is obv huidige ontwerpplannen geen grondverzet voorzien (cfr toelichting Elke Declerck dd 7/03/2022).
 - De begeleiding van de calamiteiten wordt uitgevoerd door de erkende bodemsaneringsdeskundige A+E consult en bodemassen aan zone ‘t Rot door de erkende bodemsaneringsdeskundige Universoil (cfr toelichting Elke Declerck dd 7/03/2022).
 - Thv zone 201c wordt bijkomend onderzoek uitgevoerd op PFAS door de erkende bodemsaneringsdeskundige SWECO”.
- “De partijen kunnen binnen KWZ 1001 en KWZ 101 worden hergebruikt. Thv zones 208, 209a, 209b, 210 en 214 worden als bodem enkel terreineigen gronden hergebruikt (cfr telefonische toelichting Elke Declerck dd 7/03/2022)”;
- “De gestapelde grondhoop (zones 502) moet in functie van het hergebruik nog geëvalueerd worden voor de parameters van het standaard analysepakket en voor PFAS door een erkende bodemsaneringsdeskundige”.

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

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

IV. Tussenkost

11. De nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (hierna: BAM) stelt dat zij als bouwheer van de Infrastructuurwerken Linkeroever en de Oosterweelverbinding het rechtens vereiste belang heeft om in de procedure tussen te komen. Het grondverzet waarbinnen de bestreden beslissingen kaderen, is noodzakelijk in het kader van de realisatie van deze werken.

12. De eerste tot en met de vijfde tussenkomende partij, in eigen naam en als vennoot van de maatschap Rinkonien (hierna: RINK), stellen dat zij als hoofdaannemer van de Infrastructuurwerken Linkeroever het rechtens vereiste belang hebben om tussen te komen in de procedure. RINK stelt door de nv BAM “als bouwheer [van] de infrastructuurwerken op Linkeroever” te zijn aangesteld “als hoofdaannemer voor de Infrastructuurwerken Linkeroever” die “logischerwijs grondverzet en bemalingen” vereisen.

13. Het Vlaamse Gewest stelt dat het het rechtens vereiste belang heeft om tussen te komen. De vordering van de verzoekende partijen, de maatschappelijke relevantie en de mogelijke impact van de huidige procedure, belangen “de materies van volksgezondheid en leefmilieu aan”. Het Vlaamse Gewest “is verantwoordelijk voor het bewaken van het leefmilieu en de gezondheid op het Vlaams grondgebied”.

14. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) verwijst naar haar bevoegdheden inzake bodemsanering (met beslissingsbevoegdheid) en inzake grondverzet (zonder beslissingsbevoegdheid), de artikelen 10.3.1 tot en met 10.3.5 en 10.6.1 DABM, die haar het rechtens vereiste persoonlijk, rechtstreeks en wettig belang verlenen bij het instellen van haar vordering tot tussenkost waarbij zij “niet [zal] ingaan op de eerste twee middelonderdelen”.

15. De verzoekende partijen betwisten niet het door de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest aangevoerde belang om toegelaten te worden tussen te komen in de huidige procedure. Zij betwisten wel het door de OVAM aangevoerde belang.

Beoordeling

16. Het feit dat de OVAM niet is tussengekomen in de procedure die geleid heeft tot arrest nr. 252.567 is geen reden om de tussenkomst van de OVAM in de huidige procedure te ontzeggen. In de gegeven omstandigheden worden de onderscheiden verzoeken tot tussenkomst in de huidige procedure ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

A. De “navolgende beslissingen”

17. Luidens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet) kan de afdeling bestuursrechtspraak de schorsing bevelen van de tenuitvoerlegging van een akte of een reglement, vatbaar voor nietigverklaring krachtens artikel 14, §§ 1 en 3.

18. Uit de door de partijen voorgelegde stukken, in het bijzonder het administratief dossier van de vzw Grondbank, blijken geen navolgende beslissingen” andere dan de derde en de vierde beslissing, die gebaseerd zijn op de eerste en/of tweede beslissing”. Bijgevolg dient in de huidige stand van de procedure aangenomen te worden dat de “navolgende beslissingen” andere dan de derde en vierde beslissing, onbestaande zijn.

19. De excepties van de vzw Grondbank, de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest zijn gegrond.

20. De vordering in zoverre gericht tegen de “navolgende beslissingen” andere dan de derde en vierde beslissing, wordt afgewezen.

B. De eerste tot en met de vierde bestreden beslissingen

21. De in artikel 186 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2007 ‘houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: Vlarebo 2008) bedoelde uitspraak van de erkende bodembeheersorganisatie over de conformiteit van het technisch verslag met de bepalingen van Vlarebo 2008, is overeenkomstig artikel 188 Vlarebo 2008 tegenstelbaar aan andere erkende bodembeheersorganisaties die daartegen administratief beroep kunnen instellen bij de OVAM, en laat overeenkomstig artikel 189 Vlarebo 2008 de uitvoerder van de werken toe de werken te starten mits melding van de startdatum aan een erkende bodembeheersorganisatie. Het feit dat artikel 190, § 1, Vlarebo 2008 bepaalt dat voordat de bodemmaterialen worden verplaatst, de uitvoerder van de werken een grondverzettoelating moet aanvragen bij de erkende bodembeheersorganisatie waaraan de startdatum van de werken is gemeld, doet de Raad van State niet aannemen dat de eerste en de tweede bestreden beslissing louter voorbereidende handelingen zijn die op zich geen enkel nadeel aan de verzoekende partijen toebrengen. De bestreden conformverklaringen zijn in dat geval, als voorbereidende handelingen, onmiddellijk grievende en aanvechtbare voorbeslissingen.

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

22. De vordering in zoverre gericht tegen de eerste tot en met de vierde beslissing, is ontvankelijk.

C. Belang

23. De vierde verzoekende partij heeft luidens artikel 3 van haar statuten “als algemene doelstelling de bescherming van de natuur en van het leefmilieu”, onder meer “door de individuele en collectieve belangen van haar sympathisanten te verdedigen in het kader van haar doelstellingen, zowel via het gerecht als door andere middelen”. Haar maatschappelijk doel is van bijzondere aard, en derhalve onderscheiden van het algemeen belang.

De vijfde verzoekende partij heeft luidens artikel 2 van haar statuten als “belangeloos doel [...] het behoud, de bescherming en verbetering van het menselijk en natuurlijk leefmilieu kaderend in een duurzame ontwikkeling van de samenleving, waarbij voldaan wordt aan de behoeften van de huidige generatie, zonder dat daarbij de behoeften van de volgende generaties in het gedrang komen en waarbij het economisch systeem ingebed is in het sociaal systeem en waar beide systemen de grenzen van het ecologisch systeem niet overschrijden”. Dat doel omvat onder meer “het bereiken van een algemene basis-milieukwaliteit voor de milieucompartimenten water, bodem en lucht en het bereiken van een bijzondere milieukwaliteit in specifieke omstandigheden of gebieden”. Haar maatschappelijk doel is van bijzondere aard, en derhalve onderscheiden van het algemeen belang.

24. Het werkingsgebied van de vierde en vijfde verzoekende partij strekt zich volgens hun statuten uit over het grondgebied van België, respectievelijk het Vlaamse Gewest waar het gebruik van uitgegraven PFAS-houdende bodemmaterialen zich situeert die door de bestreden conformverklaringen worden beoogd en door de bestreden grondverzettoelatingen worden toegelaten.

25. Het maatschappelijk doel van vierde en van vijfde verzoekende partij kan worden geraakt door de bestreden conformverklaringen en grondverzettoelatingen, die door de nv BAM “de doorvertaling van de

aanbevelingen van de Expertencommissie in de grondverzetswerken” en door RINK “het sluitstuk van deze aanbevelingen” werden genoemd.

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

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

Doet aan deze vaststelling niet af het feit dat:

- de verzoekende partijen “*in tempore non suspecto*, precies het gerechtelijk opleggen” van de schorsing van “de tenuitvoerlegging van de kwestieuze handelingen” nastreefden;
- “de evaluatie van de potentiële milieuhygiënische en gezondheidsmatige gevolgen van het kwestieuze grondverzet inmiddels [...] nog bijkomend is gewaarborgd dankzij de werkzaamheden van de Commissie Grondverzet, respectievelijk in het kader van haar advies dd. 22 februari 11. en haar Addendumadvies”;
- de Commissie Grondverzet “is aangevuld met twee gezaghebbende Nederlandse wetenschappers”.

26. Er blijkt niet dat de vierde en vijfde verzoekende partij hun respectieve maatschappelijke doelen niet of niet meer nastreven.

27. De excepties van de vzw Grondbank en het Vlaamse Gewest die het belang van de verzoekende partijen betwisten, worden verworpen.

28. In de huidige stand van de procedure volstaat de vaststelling dat de vierde en vijfde verzoekende partij het rechtens vereiste belang hebben bij de vordering.

Er is in de huidige stand van de procedure dan ook geen aanleiding om het door de vzw Grondbank en het Vlaamse Gewest betwiste belang van de overige verzoekende partijen te onderzoeken.

29. De vierde en vijfde verzoekende partij worden hierna de verzoekende partijen genoemd.

VI. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

30. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de RvS-wet kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VII. Onderzoek van het enige middel

31. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 9, § 3, 19, § 2 en 138 van het decreet van 27 oktober 2006 ‘betreffende de bodemsanering en de bodembescherming’ (hierna: bodemdecreet), de artikelen

7, 164, 168, 172, 173, 175, 176, 180, 186, 187 Vlarebo 2008, het ministerieel besluit van 16 mei 2020 ‘tot vaststelling van de standaardprocedure voor het technisch verslag in de regeling over het gebruik van bodemmaterialen’, artikel 23 van de Grondwet, de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de beginselen vervat in artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en artikel 191, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Tweede middelonderdeel

Standpunten van de partijen

32. De verzoekende partijen voeren in het tweede middelonderdeel onder meer de schending aan van artikel 164 Vlarebo. Zij stellen onder meer dat “het gehanteerde handelingskader voor grondverzet bijkomende grondwaterverontreiniging veroorzaakt” en verder:

“Het ‘standstill beginsel’ houdt in dat de huidige toestand niet verslechtert en dat natuurwaarden of milieumomstandigheden beschermd worden voor toekomstige generaties. Zeker in een dichtbevolkt gebied als Vlaanderen waar de milieukwaliteit reeds zwaar beproefd wordt, dient elke verdere achteruitgang vermeden te worden. Het standstill beginsel betekent niet enkel een bescherming tegen ‘nieuwe’ ingrepen, die de milieu- en natuurkwaliteit kunnen bedreigen, maar ook het opzetten van actieve beschermings- en herstelprogramma’s om de milieukwaliteit en de biodiversiteit blijvend te garanderen. Het behouden van een milieukwaliteit kan onder andere betekenen dat een aantal ingrepen afgebouwd moeten worden of dat er strengere randvoorwaarden gesteld moeten worden ten aanzien van een gebruiksfunctie.

Dit is van belang nu het grondverzet moet verzekeren dat het 1) geen bijkomende verontreiniging van het grondwater, noch 2) bijkomend risico op mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen oplevert.

128. De Commissie Grondverzet stelt in haar tweede rapport van 22 februari 2022 het volgende (stuk 13):

‘Zoals hoger vermeld volstaat in de specifieke situatie van Oosterweel het standstill-principe niet om de gezondheid van de omwonenden maximaal te beschermen in de context van de vastgestelde reeds hoge humane belasting. In wat volgt wordt beoordeeld of de gebruikte zoneringscriteria en de toegepaste procedures volstaan om de verspreiding van de verontreiniging tegen te gaan, maar ook om de algemene blootstelling van de omwonenden maximaal te beperken. Die laatste vraag gaat dus verder dan de eigenlijke vereisten van de grondverzetsregeling en valt in die zin buiten de conformiteitsvraag van de technische verslagen. De conformiteitsverklaring is de verantwoordelijkheid van de erkende bodembeheersorganisatie.’ [...]

129. De Expertcommissie geeft weliswaar geen juridisch advies, maar de vetgedrukte zin is onjuist. Uiteraard moet in het kader van een conformiteitsvraag worden gewaakt dat er geen bijkomende vervuiling is met impact op de omwonenden en het leefmilieu. En als het niet uit de grondverzetsregeling zelf zou voortvloeien, vloeit het onmiskenbaar voort uit het redelijk- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In casu worden in de conformiteitsverklaringen bijkomende voorwaarden opgelegd ten aanzien van asbest en accidentele vervuilingen door omringende bedrijven. Uiteraard is dat ook vanuit een oogpunt om bijkomende vervuiling en risico's maximaal aan te pakken. Als een situatie risico's veroorzaakt, moeten er maatregelen worden getroffen of voorwaarden opgelegd.

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

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

131. Hoe dan ook is hier sprake van een verdere PFAS aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de kadastrale werkzone.

132. Voor de fractie som PFAS 3 – 47 µg/kg ds volgt dit uit het tweede rapport van de Commissie Grondverzet:

‘Anderzijds wordt vastgesteld dat het gebruik van bodemmaterialen met concentraties som PFAS 3 – 47 µg/kg ds nog steeds aanleiding geeft tot uitloging naar het grondwater. Deze uitloging als gevolg van de aanwezige historische verontreiniging zorgt voor een verdere PFAS aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de zone. De aanpak van de

grondwaterverontreiniging zal verder uitgewerkt moeten worden in het op te stellen bodemsaneringsplan van 3M.

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

133. Er moet eerst nog een saneringsplan worden opgesteld. Er is recent een eerste gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek in opdracht van 3M uitgevoerd (stuk 28), doch het heeft enkel betrekking op de directe omgeving van 3M, houdt enkel rekening met (direct)humaantoxicologische effecten, geen ecotoxicologische effecten.^[...] Het brengt ook niet de vervuiling van het grondwater in kaart.^[...]

Er is dus nog verre van sprake van een effectieve sanering, laat staan van de pluim. Het BBO is nog maar in een 1ste fase. Er is helemaal nog geen zicht op het totale plaatje qua vervuiling of sanering.^[...]

134. Uit een eerder verslag van Tauw van 20 april 2017 bleek het volgende (stuk 37):

‘De opstart van een beheersing van de pluim kan pas van zodra de ontwikkeling van het aanpalende gebied gekend is. De pluim van PFOS is naar het zuiden toe gemigreerd. De opstart van een pluimbeheersing is echter tijdsintensief en zal pas opgestart kunnen worden na uitvoering van de civiel-technische werken aan de Oosterweel.’ (document overleg Tauw, OVAM,...)

135. Een actieve sanering van de sterk verontreinigde grondwaterpluim, die gedraineerd wordt door de Palingbeek en Tophatgracht (dichtbij 3M), is dus niet voor de komende jaren waardoor een bijkomende verontreinigingsdruk komt op de reeds zwaar belaste omgeving (o.a. Blokkersdijk, de Schelde, de omwonenden).

136. Voorts stelt de Commissie Grondverzet het volgende (stuk 13):

‘In de zone van de Scheldetunnel wordt op grotere diepte nog een diepe laag niet-verontreinigd grondwater aangetroffen. Door uitgraven van de tunneltoegang, zal er tot op het niveau van dit grondwater gegraven worden. Bij uitvoering van de werken moet ervoor gezorgd worden dat de diepe grondwaterlaag in de zone Scheldetunnel niet verontreinigd wordt. Lantis geeft in antwoord op vragen hieromtrent door de Commissie Grondverzet aan dat bij het aanvullen van de diepere lagen de oorspronkelijke gelaagdheid gerespecteerd zal worden. Dit houdt in dat de diepere bodemlagen, waarin voor uitgraving geen PFAS-houdende gronden aanwezig zijn, niet aangevuld zullen worden met PFAS verontreinigde gronden. Deze werkwijze is conform de voorwaarden voor het gebruik als bodem binnen de kadastrale werkzone: Bij het gebruik binnen de KWZ

wordt er steeds op toegezien dat bodemmaterialen met een bepaalde gebruikscategorie (geen !, !, !! of !!!) enkel gebruikt kunnen worden in zones waar de kwaliteit van een gelijkaardige of minder goede kwaliteit is. Dezelfde voorwaarden gelden ook voor de ondiepere lagen en voor de talud die bovenop het oorspronkelijk maaiveld word aangelegd.

Ter hoogte van de diepe grondwaterlaag beveelt te commissie aan te werken met zuivere grond (d.w.z. <3 µg/kg ds PFOS; <8 µg/kg ds som PFAS).’

Dit wordt nergens als bijkomende voorwaarde opgelegd in de conformverklaring waardoor geen garantie bestaat dat dit wordt nageleefd.”

33. De vzw Grondbank antwoordt dat het tweede middelonderdeel:
- deels onontvankelijk is omdat zij “enkel één enigszins gepreciseerde rechtsgrondslag voor kritiek [kan] ontwaren: een schending van artikel 186, *iuncto* artikel 180, al. 2, 13° VLAREBO” en er geen spoor is van “een begrijpelijke uiteenzetting [...] van een schending van de overige in het middelonderdeel geciteerde bepalingen”;
 - “sowieso ook allerminst ernstig” is omdat “het vooropgezette grondverzet [...] geenszins bijkomende verontreiniging en blootstelling [zal] veroorzaken, in schending van het *standstill*-principe” en “er geen sprake [is] van een schending van artikel 164, 2° van het VLAREBO” aangezien de Commissie Grondverzet “dienaangaande expliciet” besluit dat de technische verslagen voldoen aan het *standstill*-principe van voormeld artikel en de redenering van de verzoekende partijen “hoe dan ook niet gestaafd [is] met wetenschappelijk en technisch geloofwaardige elementen, methodologisch [is] onderbouwd”.

34. De nv BAM antwoordt vooreerst dat “het enige middel, in al zijn onderdelen, niet kwalificeert als een ernstig middel dat binnen het bestek van een UDN-procedure kan worden onderzocht” en verwijst daarvoor naar de omvang van de technische verslagen en de bijlagen, “meer dan 6.500 pagina’s”, naar “de zeer technische aard van het debat over de grondverzetswerken” en naar de formulering van het middel in 3 middelonderdelen.

Zij antwoordt verder dat het tweede middelonderdeel:

- onontvankelijk is in zoverre het “geen wettigheidskritiek, maar wel zgn. wetskritiek” aanvoert;
- “dermate technisch” is dat het zich niet leent tot een beoordeling ervan binnen het bestek van een UDN-procedure;
- feitelijke en juridische grondslag mist omdat uit de technische verslagen blijkt dat aan de voorwaarden van artikel 164, 2°, Vlarebo is voldaan hetgeen de Commissie Grondverzet ondubbelzinnig bevestigt met toevoeging van “extra aanbevelingen” die “verder [gaan] dan de eigenlijke vereisen van de grondverzetsregeling” en de “conclusies van de technische verslagen en het advies van de Expertencommissie” werden aanvaard door de vzw Grondbank in de eerste en tweede bestreden beslissingen.

Zij antwoordt verder dat de verzoekende partijen die aanvoeren dat er hoe dan ook sprake zou zijn van een verdere aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater in de kadastrale werkzone, “opnieuw abstractie [maken] van de regelgeving inzake het grondverzet die vervat ligt in het VLAREBO. Van een aanrijking van het grondwater met PFAS is al sprake sinds het ontstaan van de verontreiniging, niet door de Oosterweelwerken maar de exploitatie van 3M. Zij vindt ook plaats zonder het uitvoeren van de grondverzetswerken (het is een natuurlijk verschijnsel bij elke verontreiniging: de uitloging van een verontreiniging stopt immers niet zomaar. Artikel 164 VLAREBO vereist evenwel dat er geen bijkomende verontreiniging van het grondwater wordt veroorzaakt. Men moet dus de verontreiniging van het grondwater ingevolge de werken binnen de kadastrale werkzone afzetten tegen de verontreiniging van het grondwater zonder de werken. [...] Het is juist dat de Expertencommissie Vrancken stelt dat de aanpak van de grondwaterverontreiniging in het algemeen het voorwerp zal uitmaken van een nog op te stellen bodemsaneringsproject van 3M Belgium. Dat staat evenwel los van het grondverzet. BAM is niet saneringsplichtig. Het is 3M dat saneringsplichtig zal zijn, als er in de toekomst een (bijkomende) saneringsplicht zou komen vast te staan. Volledigheidshalve is erop te wijzen dat 3M reeds sinds 2006 bezig is met bodemonderzoeken. [...] De sanering van de door verzoekende partijen aangehaalde pluim is al uitgevoerd sinds 2014. [...] Wat

betreft de kritiek dat de aanbeveling om ter hoogte van de diepe grondwaterlaag te werken met zuivere grond nergens zou zijn opgelegd als bijkomende voorwaarde, kan BAM kort zijn. In de zones waar nu geen PFAS-verontreiniging wordt vastgesteld, worden geen PFAS-houdende gronden gebruikt (noch verticaal, noch horizontaal [...]). Ter hoogte van de diepe, niet verontreinigde grondwaterlaag, kan dan ook geen verontreinigde grond worden gebruikt. Dat volgt [...] uit de technische verslagen en moest dan ook niet met zoveel woorden als bijkomende voorwaarde worden opgelegd”.

35. RINK antwoordt dat het tweede middelonderdeel:

- “dermate technisch” is “dat het zich niet leent tot een beoordeling in het kader van een UDN-procedure”;
- “niet ernstig en ongegrond” is.

Zij antwoordt verder dat het “niet ter discussie [staat] dat het grondwater in de omgeving van de site van 3M ernstig verontreinigd is met PFAS. De Expertcommissie erkent dit. Deze bestaande verontreiniging is veroorzaakt door de exploitatie van 3M en vanzelfsprekend niet door de Oosterweelwerken en het grondverzet dat daarbij wordt uitgevoerd. 3M is in deze saneringsplichtige en -aansprakelijke, wat bevestigd wordt door het feit dat 3M een gefaseerd saneringsplan opmaakt. Het staat dan ook niet aan de partijen in het kader van de infrastructuurwerken om in te staan voor de gebeurlijke sanering van de bestaande grondwaterverontreiniging. Het komt daarbij ook niet toe aan [de Raad van State] in het kader van huidige UDN-procedure gericht tegen de conform verklaarde technische verslagen voor het grondverzet van de geplande infrastructuurwerken, om de saneringsaanpak van 3M te beoordelen. Dit maakt niet het voorwerp uit van de huidige procedure. [...] De sanering van de bestaande grondwaterverontreiniging zal dus het voorwerp uitmaken van een volgende fase in het BBO-onderzoek van 3M, in samenspraak met OVAM”. RINK betwist dat “het thans bestreden grondverzet een ‘bijkomende verontreinigingsdruk’ op het grondwater veroorzaakt” omdat de “geïmplementeerde zoneringsaanpak [...] precies [vermijdt] dat zwaarder verontreinigde PFAS-grond hergebruikt wordt in

subzones van de kadastrale werkzone met lagere PFAS-concentraties”, de “opslag van de PFAS-gronden tussen 14,4 en 47 µg/kg ds aan de hand van een boven- en onderafdek en de afvoer naar een erkende verwerker van de PFAS-gronden > 1.000 µg/kg ds [...] ervoor [zorgt] dat de zwaarst verontreinigde PFAS-gronden afgezonderd worden en de vuilvracht aldus aanzienlijk daalt” wat “zal resulteren in minder uitloging van de bestaande verontreiniging naar het grondwater” en “ook [zal] voorzien worden in een grondwater monitoring in de subzones waar de PFAS-gronden tussen 14,4 en 47 µg/kg ds worden opgeslagen”. Dit alles maakt dat de situatie van de bestaande grondwaterverontreiniging alleszins sterk verbetert ten opzichte van een nulscenario (zonder grondverzet) waarin er niets gebeurt. RINK laat er geen twijfel over bestaan: zonder het grondverzet voor Oosterweel en de daarbij getroffen beschermingsmaatregelen, loogt de bestaande “PFAS-verontreiniging in de bodem verder uit naar het grondwater maar dan in veel ergere mate”.

Zij antwoordt verder dat de bewering van de verzoekende partijen “dat in de conformverklaring van het technisch verslag niet als voorwaarde zou zijn opgelegd om ter hoogte van de diepe grondwaterlaag te werken met zuivere grond zoals aanbevolen door de Expertcommissie” waardoor er “geen garantie [zou] zijn dat deze voorwaarde niet zou worden nageleefd” niet correct is. Uit “het advies van de Expertcommissie blijkt dat bouwheer Lantis heeft bevestigd dat zij bij het aanvullen van de diepere lagen de oorspronkelijke gelaagdheid gerespecteerd zal worden, en dat dit inhoudt dat de diepere, niet-verontreinigde bodemlagen niet aangevuld zullen worden met uitgegraven PFAS-verontreinigde gronden. De afbakening van de subzones is niet alleen horizontaal, maar ook verticaal en houdt er dus rekening mee dat diepere grondlagen mogelijk minder PFAS-verontreinigd zijn dan minder diepe grondlagen. Deze werkwijze verzekert precies dat bij het afbakenen van de subzones binnen de kadastrale werkzone ook rekening is gehouden met de verticale dimensie van de PFAS-verontreiniging, en de geïmplementeerde zoneringsaanpak zodoende ook verticaal doorwerkt teneinde te vermijden dat uitgegraven gronden met PFAS-concentraties

uit een bodemlaag die zwaarder verontreinigd is zouden worden hergebruikt in een bodemlaag met lagere PFAS-concentraties”.

36. Het Vlaamse Gewest verwijst naar het verweer van de nv BAM en RINK en “meent dat hieruit alleen al blijkt dat de beweringen van de verzoekende partijen niet ernstig zijn”.

Beoordeling

37. In de huidige stand van de procedure beperkt de Raad van State het *prima facie* onderzoek van het tweede middelonderdeel tot de door de verzoekende partijen aangevoerde schending van artikel 164 Vlarebo omdat het “grondverzet bijkomende grondwaterverontreiniging veroorzaakt” terwijl “het grondwaterverzet moet verzekeren dat het 1) geen bijkomende verontreiniging van het grondwater [...] oplevert”. Ze wijzen erop dat uit het verslag van de Commissie Grondverzet van 22 februari 2022 blijkt dat het gebruik als bodem van uitgegraven bodem die tussen 3 en 47 µg/kg ds som PFAS bevat, zorgt voor een verdere aanrijking van het reeds verontreinigde grondwater. De noodzakelijke sanering van het grondwater zal gebeuren bij het nog op te stellen bodemsaneringsproject 3M. In afwachting daarvan leidt dit gebruik van die bodem volgens de verzoekende partijen tot een bijkomend verspreidingsrisico.

38. Anders dan de nv BAM en RINK en ook het Vlaamse Gewest voorhouden, is dit specifiek middelonderdeel niet “dermate technisch” dat het zich niet zou lenen tot een beoordeling ervan binnen het kader van een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Het middelonderdeel is voldoende nauwkeurig geformuleerd en dus duidelijk om te oordelen of bij een eerste lezing meteen aannemelijk is dat daarop een nietigverklaring kan worden gesteund zonder dat een doorgedreven onderzoek van het middelonderdeel noodzakelijk is. De vzw Grondbank, de

nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest hebben de ernst van het middelonderdeel overigens omstandig beantwoord.

Het verweer van de nv BAM dat steunt op de omvang van de kwestieuze technische verslagen en de bijlagen ervan, overtuigt de Raad van State niet omdat dit verweer erop neerkomt dat de omvang van een dossier als criterium zou gelden om al of niet een vordering tot schorsing te kunnen instellen bij uiterst dringende noodzakelijkheid terwijl de procedureregeling dat onderscheid niet maakt. Evenmin slaagt het verweer van de nv BAM dat steunt op de formulering ervan door de verzoekende partijen. Immers de nv BAM is, evenals de overige tussenkomende partijen, erin geslaagd om alle schendingen die de verzoekende partijen aanvoeren, omstandig te weerleggen.

39. De regeling in Vlarebo, Titel III, Hoofdstuk XIII, Afdeling III, “Voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen” (de artikelen 160 tot en met 172 Vlarebo), geeft uitvoering aan artikel 138, § 1, van het bodemdecreet, meer bepaald aan de daar gegeven opdracht die luidt:

“Om de verspreiding van bodemverontreiniging te beheersen en het duurzame gebruik van bodemmaterialen te bevorderen stelt de Vlaamse Regering nadere regelen vast betreffende de voorwaarden voor het gebruik van bodemmaterialen [...]”.

Bij gebruik binnen de kadastrale werkzone gelden voor gebruik als bodem (artikel 164, 2° van Vlarebo) en voor bouwkundig bodemgebruik (artikel 172 van Vlarebo) dezelfde voorwaarden.

Onder meer mag ‘het gebruik van de bodemmaterialen [...] geen bijkomende verontreiniging van het grondwater’ veroorzaken.

40. In beide conform verklaarde technische verslagen wordt op het eerste gezicht een redenering ontwikkeld volgens dewelke deze voorwaarde niet betekent dat het grondwater niet mag verontreinigd worden door het gebruik van

de verontreinigde uitgegraven bodem (administratief dossier, stuk 46, pagina's 64 -65 en stuk 54, pagina's 58 - 59). De redenering komt erop neer dat het grondwater reeds voor de werken werd of wordt verontreinigd door uitloging van de aanwezige bodemverontreiniging, en dat er na de uitvoering van de verschillende handelingen die deel uitmaken van de werken minder uitloging zal plaatsvinden en er dus geen bijkomende verontreiniging van het grondwater zal worden veroorzaakt. Volgens de technische verslagen vormen de onderscheiden subzones van de kadastrale werkzones het referentiekader om deze voorwaarde te beoordelen.

41. De Commissie Grondverzet gaat op het eerste gezicht deels mee in deze visie, met die belangrijke nuance evenwel dat “een eventuele bijdrage door uitloging van de bouwwerken kan (en zal) meegenomen worden in de algemene saneringsaanpak en [dus] pas na verdere sanering niet tot een (bijkomend) verspreidingsrisico [zal] leiden”. In de conclusie over wat de commissie noemt “het standstill-principe van het grondverzet”, of “het standstill-principe zoals omschreven in Hoofdstuk XIII van VLAREBO (het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen) en de codes van goede praktijk van OVAM” (verslag 22 februari 2022, pagina 6), of nog “het standstill-principe zoals dat binnen de grondverzetsregeling wordt gehanteerd” (verslag 22 februari, pagina's 7 en 19) is deze nuance echter niet meer terug te vinden.

42. Gelet op de eerste doelstelling van artikel 138, § 1, van het bodemdecreet, het beheersen van de verspreiding van bodemverontreiniging – hetgeen in de spraakgebruikelijke betekenis het in bedwang houden of hebben van of de baas zijn over de verspreiding van de bodemverontreiniging inhoudt – kan op het eerste gezicht niet aangenomen worden dat de Vlaamse regering bij het vaststellen van de voorwaarden voor het gebruik van uitgegraven verontreinigde bodem zou toelaten dat dit gebruik verontreiniging van het grondwater veroorzaakt, en kan Vlarebo dan ook niet worden gelezen als zou dit het geval zijn.

Artikel 164, 2°, a) van Vlarebo handelt over “gebruik binnen een kadastrale werkzone”. Artikel 161, §2, 1°, van Vlarebo handelt over “algemeen gebruik”. In beide bepalingen wordt net dezelfde voorwaarde opgelegd, namelijk “het gebruik van de bodemmaterialen veroorzaakt geen bijkomende verontreiniging van het grondwater”.

43. In de technische verslagen wordt “bijkomende” aangegrepen om “het gebruik van de bodemmaterialen” zo te lezen dat daarmee alle werken van het project samengenomen worden bedoeld en dat er na de uitvoering daarvan niet meer verontreiniging mag worden veroorzaakt dan daarvoor, beschouwd over de gehele kadastrale werkzone of de subzone daarvan. Het wegnemen van een grotere bron van verontreiniging lijkt dus in die visie als het ware een krediet op te leveren dat toelaat om zelf toch weer een kleinere verontreiniging te veroorzaken.

44. Bij het in artikel 161 Vlarebo bedoelde “algemeen gebruik” is er echter geen sprake van een kadastrale werkzone als ruimtelijk referentiekader, noch wordt een samenhangend project bedoeld waarvan een balans zou kunnen worden opgemaakt en dat een temporeel referentiekader verschaft. Daarnaast moet worden opgemerkt dat verontreiniging van het grondwater problematisch lijkt omdat deze zich door het verloop van de tijd ruimtelijk (verder) verspreidt en deze vaststelling op zich door geen van de tussenkomenende partijen wordt geloofd waar zij de Raad van State ervan willen overtuigen dat het uitloogpotentieel en de eventuele verspreiding van verontreinigde bodemdeeltjes net zal verminderen door het conformverklaarde gebruik van de bodemmaterialen ten opzichte van de toestand vóór het gebruik van de uitgegraven bodemmaterialen.

45. De gemeenschappelijke voorwaarde in de genoemde Vlarebo-bepalingen lijkt dan ook zo te moeten worden begrepen dat deze betrekking heeft op het gebruik van de bodemmaterialen op zich, zonder verrekening met de gevolgen van andere rond dezelfde tijd uitgevoerde ingrepen in de min of meer dichte omgeving. De in beide bepalingen gebruikte formulering

“geen bijkomende verontreiniging” kan dan enkel aangeven dat de voorwaarde ook geldt als het grondwater reeds verontreinigd is.

Het verweer van de vzw Grondbank, de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest dat het bodemgebruik volgens de conform verklaarde technische verslagen in reeds verontreinigd grondwater geen “bijkomende” verontreiniging door uitloging kan veroorzaken, kan de Raad van State in de huidige stand van de procedure niet overtuigen.

46. De in de technische verslagen gehanteerde redenering lijkt ook des te vreemder omdat het, om de ingrepen te kunnen doen waarvan verwacht wordt dat ze de aanwezige vuilvracht en dus de uitloging naar het grondwater verminderen, niet noodzakelijk is dat een deel van de uitgegraven bodem op andere plaatsen binnen de zone wordt teruggelegd. De bestreden conformverklaringen erkennen zelfs uitdrukkelijk dat het uitloggen van “residuaire PFAS uit hergebruikte gronden” een probleem creëert en dat de door de Commissie Grondverzet aanbevolen oplossing daarvan een essentieel onderdeel moet worden van een “uit te werken saneringsaanpak van het grondwater”.

Het verweer dat de verontreiniging van het grondwater ingevolge de werken binnen de kadastrale werkzone moet worden afgezet tegen de verontreiniging van het grondwater zonder de werken en dat zulks moet leiden tot de conclusie dat geen sprake kan zijn van “bijkomende” verontreiniging van het (verontreinigde) grondwater, kan de Raad van State in de huidige stand van de procedure niet overtuigen. Integendeel, dat verweer laat op het eerste gezicht verstaan dat de werken net wel “bijkomende” verontreiniging van het (verontreinigde) grondwater kunnen veroorzaken.

47. Uit het voorgaande besluit de Raad van State in deze stand van de procedure dat wat in de bestreden conformverklaringen wordt voorgesteld als “het standstill-principe zoals dat binnen de grondverzetsregeling wordt gehanteerd” waaraan de technische verslagen zouden voldoen, geen steun vindt in de tekst van

Vlarebo en strijdig is met de eerste doelstelling van artikel 138, § 1, van het bodemdecreet.

48. Het tweede middelonderdeel dat de schending van artikel 164 Vlarebo aanvoert, is ernstig.

Derde middelonderdeel

Standpunt van de partijen

49. De verzoekende partijen voeren in een derde middelonderdeel aan dat “het door de conformverklaring toegestane grondverzet [...] op manifest onwettige wijze een (latere) bodemsanering en de afvalstoffenregelgeving” doorkruist. Zij voeren de schending aan van “het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel evenals het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel van bestrijding bij de bron, zoals vervat in art. 1.2.1, § 2 DABM en art. 191 VWEU-verdrag, artikel 180 en 186 VLAREBO 2008, evenals [...] art. 9, par. 3 en 19, par. 2 van het Bodemdecreet”.

“Doordat, de onuitgegraven en uitgegraven gronden binnen de kadastrale werkzone zwaar vervuild zijn met PFAS en er mogelijks af te voeren afvalhopen liggen.

Terwijl, in casu eerst wordt voortgedaan met de graafwerken en het grondverzet en een sanering en verwerking van afval zodanig wordt uitgesteld dat de verontreiniging verder uitdijt en verdere schade aan mens en milieu veroorzaakt, terwijl de redelijkheid en zorgvuldigheid gebiedt in dergelijk geval minstens gelijktijdig met de grondverzetwerken reeds een sanering en afvalverwijdering te doen. Minstens dienen in de conformverklaringen hiertoe de nodige voorwaarden en garanties te worden opgenomen.
[...].”

“151. Op uitgegraven bodem, is de grondverzetregeling van toepassing, maar de vervuilde uitgegraven gronden die niet duurzaam en nuttig kunnen worden toegepast, zullen vroeg of laat moeten worden gesaneerd, dan wel, als afval moeten worden verwijderd. Immers, ook na de werken zullen

bestemmingstypes I en II aanwezig blijven, onder meer rond Blokkersdijk en zullen mensen de fiets- en wandelpaden gebruiken.

152. Zoals ook reeds gesteld, wordt op basis van een Nederlandse Kamerbrief aanpassing PFAS-beleid van 2020 opgemerkt dat reiniging van PFAS houdende zandgrond in gehalten boven resp. 60 µg/kg voor PFAS, 140 µg/kg voor PFOA en 60 µg/kg voor andere PFAS-verbindingen voorlopig niet mogelijk is. Dit betekent dat partijen met hogere PFAS-gehalten in aanmerking komen voor een verklaring van niet-reinigbaarheid (stuk 29, p. 5). Deze moeten in principe worden gestort want kunnen niet duurzaam worden aangewend.

153. In het Expertenverslag van februari 2022 staat het volgende (stuk 13): ‘De wetenschappelijke onderbouwing van het zoneringscriterium 70 µg/kg ds som PFAS werd recent in vraag gesteld. Via nieuwe scenarioberekening op basis van het reële gebruik van de heraangelegde zone (worst case benadering, blootstelling van kinderen), stelt de commissie voor om het criterium gebiedsspecifiek te herzien naar 47 µg/kg ds. Boven dit criterium worden ontgraven gronden samengebracht in tijdelijke opslag, voorzien van boven- en onderafdek en grondwatermonitoring. De praktijk om de meest verontreinigde uitgegraven gronden in te kapselen, zorgt voor een belangrijke reductie van de aanwezige vuilvracht die ter beschikking is voor uitloging of verspreiding.’ [...]

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

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

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

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

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

Lantis ontkent ten stelligste dat het om afval zou gaan. Evenwel moeten de fracties > 1000 µg/kg ds naar een erkend verwerker en er valt ook niet in te zien hoe (al) de gronden > 47 en < 1000 µg/kg ds nuttig kunnen worden hergebruikt in de kadastrale werkzone.

157. Op de gebruiksvoorwaarden, vermeld in artikel 168, §2, Vlarebo 2008, is slechts een uitzondering voorzien voor uitgegraven bodem die geen verontreiniging van de onderliggende bodem kan veroorzaken en waarbij

een mogelijke blootstelling aan de verontreinigende stoffen geen bijkomend risico kan opleveren.

In het Verslag aan de Vlaamse Regering bij Vlarebo 2008 staat hierover het volgende (stuk 25):

‘Het tweede uitzonderingsgeval betreft de situatie waarbij de uitgegraven bodem onder een waterondoorlatende afscherming gebruikt wordt. Het gebruik van uitgegraven bodem die niet voldoet aan de waarden van bijlage VII kan alsnog in overweging genomen worden indien in het technische verslag wordt aangetoond dat de uitgegraven bodem op duurzame wijze wordt gebruikt. Bij de evaluatie van het duurzaam gebruik van de uitgegraven bodem worden de volgende elementen in rekening gebracht:

1. het effect van de voorgestelde gebruik op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
2. het effect van de voorgestelde gebruik op de onderliggende bodem;
3. de mate waarin het gebruik rekening houdt met relevante sociale en economische aandachtspunten en andere plaatsgebonden factoren;
4. de milieubaten;
5. de mate waarin het gebruik de doelstelling van de bodemsanering realiseert;
6. de mate waarin bij de uitvoering van deze techniek onbedoelde schade kan optreden;
7. de kosten voor het voorgestelde gebruik’

Er is in casu geen sprake van een duurzaam gebruik van deze gronden. Het realiseert ook niet de doelstelling van bodemsanering.

Meer zelfs, nu deze gronden ook worden gestockeerd in bestemmingstype I/II en derhalve de bodemsaneringsnormen voor deze bestemming overschrijden, kan het goed zijn dat deze grondverzetwerken een zelfstandige saneringsplicht in hoofde van Lantis doen ontstaan.

158. 3M van haar kant is bezig met een eerste gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek (stuk 28). Uit een artikel van De Standaard blijkt het volgende:

‘Bestaande onderzoeksresultaten werden gecombineerd met nieuwe metingen in de bodem, het grondwater, groenten, eieren, melk, voedergewassen en fruit. De conclusie is dat er ‘saneringsmaatregelen nodig zijn om de vastgestelde huumaantoxiologische risico’s op te heffen’.
(...)

De ‘ernstige verontreiniging’ betekent volgens de conclusies van ERM ‘een risico voor de volksgezondheid’, vooral dan via de consumptie van eieren. ‘Volgens het decreet betreffende bodemsanering en bodembescherming is in dit geval sanering noodzakelijk’, schrijft ERM. Ze krijgt zelfs de hoogste prioriteit toegekend.’^[...]

159. Deze conclusies ervan kunnen hoogstwaarschijnlijk worden doorgetrokken naar de KWZ. Indien de bodemsanering, reiniging, dan wel de afvoer van afval, pas opgestart wordt na de civiel-technische werken aan de Oosterweel (cf. stuk 37), zijn we makkelijk een aantal jaren verder. Het is niet uitgesloten dat sanering dan (deels) niet meer mogelijk of wenselijk wordt geacht. Het gebruik van de bodemmateriële kan de eventuele

toekomstige bodemsaneringswerken bemoeilijken dan wel de bodemsaneringstechnieken beïnvloeden. Immers, bepaalde saneringstechnieken kunnen minder of moeilijk toepasbaar zijn, zeker na het bouwen van verharde constructies (wegen, rotondes, taluds, de Scheldetunnel),...

Ondertussen worden de werken in sneltempo verdergezet en wordt verder PFAS verspreid omdat het zeer mobiel is. Zo breidt de verontreinigingspluim verder uit.

160. Dit terwijl het Bodemdecreet niet uitsluit om parallel te werken en gelijktijdig te saneren en aan grondverzet te doen.

161. Dit wordt in de conformverklaring Linkeroever met name reeds voorzien voor de volgende calamiteiten:

‘CAL10: Hydrolieklek Besix Infra (184/906). De zone dient onder begeleiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige te worden ontgraven.

CAL11: Morsverliezen ketenpark Antwerpen West (181/421). De zone dient onder begeleiding van een erkende bodemsaneringsdeskundige te worden ontgraven.’

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

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

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

164. Voorts zijn de thans door OVAM vastgestelde bodemsaneringsnormen ook tijdelijk in die zin dat de kennis over PFAS nog volop in evolutie is (stuk 32, p. 5). Het is derhalve waarschijnlijk dat de normen nog zullen worden verstrengd.

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

Ook het derde middelonderdeel is ernstig en gegrond.

In zijn geheel genomen, is het eerste middel ernstig en gegrond”.

50. De vzw Grondbank betwist de ernst van het middelonderdeel. Zij verwijst naar de nota van de OVAM van 3 maart 2022 die “vragen van Grondbank vzw over toepassing van de regelgeving en bodemsanering” beantwoordt. Zij stelt dat de “technische verslagen aantonen dat het vooropgezette grondverzet de gebeurlijk vereiste bodemsanering (door 3M) niet verhindert.

51. De nv BAM antwoordt dat het derde middelonderdeel:

- onontvankelijk is waar de schending van artikel 191, VWEU en de in artikel 1.2.1, § 2, DABM wordt aangevoerd;
- “dermate technisch” is dat het niet kan “worden beoordeeld in het kader van een UDN-procedure”;
- niet ernstig is.

Zij verwijst naar “artikel 38 Materialendecreet, op grond waarvan bodemmateriële die worden gebruikt in overeenstemming met de regelgeving inzake grondverzet, niet aan te merken zijn als afvalstoffen” zodat niet valt “in te zien op welke manier de bestreden conformverklaring de afvalstoffenregelgeving zou kunnen doorkruisen” en naar de bestreden conformverklaringen waarin wordt gesteld: “Conform artikel 38 van het Materialendecreet worden bodemmateriële die gebruikt worden conform de grondverzetregeling niet beschouwd als afvalstoffen” en zij besluit daaruit dat “het derde middelonderdeel elke juridische grondslag mist”. Zij wijst er voorts op dat de bestreden conformverklaringen “ook een latere bodemsanering geenszins doorkruisen” en dat de verzoekende partijen eraan voorbijgaan “dat de bestreden conformverklaringen uitdrukkelijk en tot tweemaal opleggen dat het gebruik van de bodemmateriële eventuele toekomstige bodemsaneringswerken niet mag verhinderen”.

Zij antwoordt verder dat:

- de verwijzing door de verzoekende partijen “naar de Nederlandse Kamerbrief [...] van geen tel is voor de beoordeling van het Vlaamse grondverzet [...]. Indien er een gebruik binnen de kadastrale werkzone mogelijk is, met inachtneming van de

regels die daaromtrent in het VLAREBO zijn opgenomen, is de vraag naar de reinigbaarheid van partijen grond niet van belang (cf. art. 38 Materialendecreet)”;
- wat betreft het addendum bij het tweede advies van de Commissie Grondverzet “waaruit zou blijken dat een duurzaam gebruik niet mogelijk is [...] dat ‘verdere verwerking’ niet zonder meer impliceert dat bv. geen veilige bouwkundige toepassing meer mogelijk zou zijn”, dat wat de commissie “daar zegt [...] erop neer[komt] dat het grondverzet een latere sanering niet mag verhinderen” hetgeen “de bestreden beslissingen [...] hebben opgelegd” en dat “voor het gebruik van de met PFAS-verontreinigde grond binnen de kadastrale werkzone” voldaan is aan het *standstill*-beginsel;

- “door het inpakken van deze gronden (boven de $> 47\mu\text{g.kg ds}$) [...] er voldoende traceerbaarheid zal zijn van deze grond”, de Commissie Grondverzet “hier net [wijst] op de mogelijkheid dat latere inzichten en ontwikkelingen tot nieuwe innovatieve methodes zouden kunnen leiden die toelaten om de PFAS uit deze gronden volledig te kunnen verwijderen (wat op heden absoluut niet mogelijk is en al zeker niet gelet op de betrokken hoeveelheden)” en het “dan aan 3M [zou toekomen om in het kader van haar saneringsplicht en aansprakelijkheid die ingepakte gronden op veilige wijze te reinigen” en dat verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat de voorwaarde dat latere sanering niet onmogelijk mag worden gemaakt, onuitvoerbaar is en daardoor kennelijk onredelijk;

- artikel 168, § 2 VLAREBO niet van toepassing is omdat het betrekking heeft op het gebruik van bodemmaterialen voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product buiten de kadastrale werkzone terwijl “de PFAS-houdende gronden op grond van de technische verslagen slechts gebruikt worden binnen de kadastrale werkzone”.

Zij antwoordt nog dat:

- de redenering van de verzoekende partijen dat de conclusies van het eerst gefaseerd BBO van 3M Belgium waaruit zou blijken dat sanering noodzakelijk is, waarschijnlijk kunnen worden doorgetrokken binnen de KWZ “kant noch wal” raakt omdat de percelen binnen de KWZ “verspreidingspercelen en geenszins bronpercelen [zijn] zoals dat bij 3M Belgium het geval is”, “dat ‘sanering’ niet

noodzakelijk inhoudt dat de verontreinigde gronden worden ontgraven en afgevoerd” en “[a]ndere saneringstechnieken zoals immobilisatie, afscherming e.d. [...] ook [behoren] tot de technische mogelijkheden”;

- “op vandaag geen saneringsplicht gevestigd is op het vaste deel van de bodem, buiten de site van 3M”;

- “door het ter plaatse houden van de verontreiniging (uiteraard met naleving van het *standstill*-beginsel), verdere verspreiding in de ruimere omgeving wordt voorkomen”, de “mobiliteit van de aanwezige verontreiniging” niet toeneemt, “de globale mobiliteit van de volledige verontreiniging op zich zelfs drastisch af[neemt]” en “er, als gevolg van de werken, zelf een globale afname [zal] zijn van de uitloping naar het grondwater”;

- het bodemdecreet niet verplicht “om parallel te werken en gelijktijdig te saneren en aan grondverzet te doen”, in de bestreden conformverklaringen als voorwaarde is opgelegd “dat het uitvoeren van de grondverzetswerken de latere sanering niet verhindert” en de verzoekende partijen niet aantonen “dat deze voorwaarde niet zou (kunnen) worden nageleefd”, en de verwijzing door de verzoekende partijen naar een aantal calamiteiten naast de kwestie is;

- de stelling van de verzoekende partijen dat “de conformverklaringen zouden zijn afgeleverd zonder enige garantie (via bijkomende voorwaarden cf. de artikelen 180 en 186 Vlarebo) maakt [...] abstractie van de stukken van het dossier”;

- het tijdelijk karakter van de door OVAM voorlopig vastgestelde bodemsaneringsnormen” is “niet van belang [...] voor het hergebruik van gronden binnen de kadastrale werkzone”.

52. RINK antwoordt dat het derde middelonderdeel:

- onontvankelijk is omdat de kritieken van verzoekende partijen “niet thuishoren in het kader van een UDN-procedure”, maar “zuivere wettigheidskritiek en kritiek [betreffen] op de wijze hoe de erkende bodemsaneringsdeskundige en [vzw Grondbank] op basis van hun deskundigheid een wetenschappelijke en technische beoordeling hebben gemaakt en het bestaande regelgevend kader - correct - hebben toegepast”, de Raad van State niet “bevoegd [is] om de technische verslagen en de conformverklaringen te onderzoeken op hun wetenschappelijke en technische

deugdelijkheid” en een dergelijk technisch middelonderdeel “niet in aanmerking [komt] om als ernstig te worden bevonden in het kader van een UDN-procedure”; - “niet ernstig en ongegrond is”.

Zij stelt vooreerst dat de grondverzetsregeling correct werd toegepast. De verzoekende partijen houden foutief voor “dat de betreffende gronden als afval zouden moeten worden beschouwd” aangezien de “uitgegraven grond [...] kadert binnen de regels van het grondverzet [...] en niet onder de afvalreglementering”. Vervolgens werpt zij op dat de wetenschappelijke en technische beoordeling door de erkende bodemsaneringsdeskundige en vzw Grondbank niet kennelijk onredelijk is. Verder voert zij aan dat “er geen enkele verplichting bestaat op basis van de grondverzetsregeling om in het kader van het grondverzet over te gaan tot sanering”, dat de “conformverklaringen bevestigen dat toekomstige saneringswerken niet onmogelijk worden gemaakt”, dat de verzoekende partijen eraan voorbijgaan “dat de nederlandse regelgeving en het Nederlandse toetsingskader niet van toepassing zijn op Vlaams grondgebied noch zo maar naar analogie kunnen worden toegepast”, dat “aangezien de bodemmaterialen” volgens artikel 164, § 2 en 168, § 3, Vlarebo “correct kunnen worden toegepast in het kader van de grondverzetregeling, kunnen deze dan ook niet als afval worden beschouwd. Dat reiniging van deze bodemmaterialen [...] voorlopig niet mogelijk zou zijn, doet daaraan geen afbreuk. De reinigbaarheid van de bodemmaterialen is compleet irrelevant voor de toepassing van artikel 164 en 168 Vlarebo. Het volstaat dat de bodemmaterialen voldoen aan de voorwaarden van deze bepalingen opdat deze nuttig kunnen worden toegepast. Dit is het geval. De toegepaste werkwijze is dan ook volledig conform de regelgeving”, dat de verzoekende partijen “zelf aan de basis liggen van het feit dat de oplossing die door de Expertencommissie bij voorkeur naar voren wordt geschoven, niet meer mogelijk is” waardoor zij geen belang hebben bij dit middelonderdeel, dat de conclusies van het eerste gefaseerde bodemonderzoek van 3M “hoogstwaarschijnlijk kunnen worden door getrokken naar de KWZ” volgens de verzoekende partijen “louter hypothetisch [is] en nergens op gebaseerd” is, dat geen enkele regel noch het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel opleggen aan

de overheid dat zij “zich er eerst van vergewist dat er een (globaal) sanerings-/afvalverwijderingsplan voorligt alvorens een toelating te geven voor een grondverzet van dergelijke omvang, dan wel dat zij zelf de nodige bijkomende voorwaarden opneemt in haar conformverklaringen om ervoor te zorgen dat er spoedig een veilige oplossing komt voor de zwaar vervuilde gronden die (bijkomende) verontreiniging veroorzaken”, dat uitvoerig is aangetoond in de technische verslagen “dat er door toepassing van de zonering geen bijkomend risico is en geen bijkomende verontreiniging van het grondwater” zodat de verzoekende partijen onterecht stellen “dat het al zeker zou zijn dat er schade zal optreden”, dat “een toekomstige sanering, indien die nodig zou blijken, [...] geenszins uitgesloten of onmogelijk gemaakt” en dat bijkomend “alle nodige voorzorgsmaatregelen [worden] genomen”, dat het volstaat dat vzw Grondbank “rekening [heeft] gehouden met de meest recente richtlijnen en wetenschappelijke inzichten” en dat de verzoekende partijen in feite een verstrenging wensen van de regelgeving inzake grondverzet en dus wettigheidskritiek voeren waarvoor de Raad van State niet bevoegd is.

53. Het Vlaamse Gewest antwoordt dat de argumentatie van de verzoekende partijen “louter hypothetisch is”, dat zij een andere werkwijze voorstellen dan de aanpak in het verslag van Tauw van 20 april 2017, dat in de bestreden beslissingen rekening werd gehouden met het antwoord van de OVAM van 3 maart 2022, met het decreet van 23 december 2011 ‘betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen’ (hierna: materialendecreet) en de regelgeving inzake de bodemsanering *stricto sensu*, en de eventuele toekomstige bodemsaneringswerken die niet mogen verhinderd worden door het gebruik van de bodemmaterialen.

54. De OVAM wijst vooreerst op “de speculatieve en hypothetische aard” van het middelonderdeel dat de verzoekende partijen “voor een groot deel [baseren] op een krantenartikel” op basis waarvan zij vervolgens “gissen [...] dat de conclusies van het BBO ‘hoogstwaarschijnlijk’ kunnen worden doorgetrokken naar de KWZ” zonder enig concreet bewijs.

Zij antwoordt vervolgens dat:

- de “bodemmateriële die het voorwerp vormen van het grondverzet [...] geen afvalstoffen” vormen en dat dit volgt uit artikel 38 van het materialendecreet, dat “grondverzet niets verandert aan de mogelijkheid om in een later stadium over te gaan tot sanering van de betrokken gronden”;
- het gebruik van bodemmateriële conform de grondverzetregeling van het Vlarebo een vorm van nuttige toepassing is waardoor er geen sprake is van een afvalstof, dat de vraag is wat de verzoekende partijen bedoelen met nuttig hergebruik en dat in de grondverzetregeling die terminologie niet voorkomt en dus geen vereiste is voor het gebruik van bodemmateriële;
- de doelstelling van de regelgeving rond grondverzet niet “saneren” is en er “geen globaal sanerings-/afvalverwijderingsplan [dient] voor te liggen alvorens tot grondverzet wordt overgegaan”;
- “indien zou blijken dat het grondverzet een latere sanering moeilijker zou maken” dit niet impliceert dat het grondverzet een latere sanering zou verhinderen;
- de verzoekende partijen geen enkel bewijs bijbrengen waaruit blijkt dat de eventuele latere sanering negatief beïnvloed zou worden door het grondverzet”;
- dit principe werd meegenomen in de technische verslagen en opgenomen in de bestreden conformverklaringen;
- “moeilijk [valt] in te zien hoe de eventuele toekomstige sanering verhinderd zou worden door het grondverzet” aangezien het grondverzet binnen de kadastrale werkzone “enkel [resulteert] in een verplaatsing van gronden”;
- de kans op verspreiding van de aanwezige vervuiling bovendien wordt beperkt gelet op de voorwaarden die de bestreden conformverklaringen stellen “in het vooropgezette omgevingsvergunningen- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject”.

Zij antwoordt verder dat de stellingen van de verzoekende partijen “manifest feitelijk en juridisch” onjuist zijn:

- een technisch verslag handelt niet over het beoogde gebruik van de bodemmateriële;
- het transport van bodemmateriële naar een tussentijdse opslagplaats (TOP) valt niet onder de vereiste van een grondverzettoelating omdat het “geen (definitief)

gebruik van de bodemmaterialen” betreft, in dat geval volstaat een melding aan de erkende bodembeheerorganisatie;

- het is uiteraard niet uitgesloten dat bij onzorgvuldige exploitatie van de vergunde tussentijdse opslagplaats nieuwe bodemverontreiniging wordt veroorzaakt en een zelfstandige saneringsplicht ontstaat en om dat na te gaan moet er bij stopzetting van een TOP rubriek 2.1.3 een oriënterend bodemonderzoek worden uitgevoerd door de exploitant, hetgeen losstaat van het technisch verslag en de conformverklaring.

Zij antwoordt nog dat de stellingen van de verzoekende partijen “omtrent het eerste gefaseerd beschrijvend bodemonderzoek van 3M” “de waarheid geweld” aandoet:

- ze vergelijken zones met “fundamenteel verschillende kenmerken”;
- het rapport van het eerste gefaseerd BBO richt zich op de bodemverontreiniging in het vaste deel van de aarde voor de omgeving ten zuiden van de E34 en in “een latere fase zal het BBO van 3M zich ook richten naar de zone van het Oosterweelproject en alsdan zal de erkende bodemsaneringsdeskundige ook de saneringsnoodzaak moeten beoordelen rekening houdend met de situatie op het terrein op dat ogenblik”;
- “verzoekende partijen maken dus manifest ongefundeerde voorafnames voor de bodemsanering. Door het beheer van de gronden in het kader van Oosterweel worden de risico’s ter hoogte van de werken verminderd, waardoor er in totaliteit voor de ganse verontreinigde zone een verbetering optreedt”;
- “het bodemdecreet sluit niet uit om parallel te werken met grondverzet en dus om gelijktijdig aan grondverzet en sanering te doen”.

Ook de stelling van de verzoekende partijen in de randnummers 162 en volgende van het verzoekschrift is volgens de OVAM “totaal onjuist” en “ongepast”:

- de aan 3M opgelegde bodemsanering is in uitvoering en de uitvoering van de grondwerken is toegelaten en doet geen afbreuk aan deze verplichting;

- de decreetgever heeft niet voorzien dat grondverzet uitvoering moet geven aan de bodemsanering, de grondverzetregeling voorziet enkel het beheer van bodemmaterialen;
- de vzw Grondbank is de bevoegde auteur van de bestreden besluiten en het aspect sanering is de bevoegdheid van de OVAM;
- zij maken geen onderscheid tussen het voorwerp en de finaliteit van grondverzet en bodemsanering terwijl de bestreden beslissingen wel degelijk rekening houden met het principe dat het grondverzet de latere sanering van de betrokken gronden niet mag verhinderen.

Zij wijst er vervolgens op dat zij “op dit moment geenszins [kan] bepalen wat een toekomstige sanering van de gronden concreet zou inhouden” en dat zij “de bodem- en grondwaterverontreiniging rond de 3M-site reeds mee op[volgt] vanaf het midden van de jaren ’90”. “De door verzoekende partijen gevraagde ‘spoedige behandeling van de zwaar vervuilde gronden (via reiniging, sanering, afvalverwijdering etc.)’ is dus afhankelijk van het bodemsaneringstraject. Het grondverzet doet hier geen afbreuk aan”.

In zoverre de verzoekende partijen uit het addendum bij het advies van de Commissie Grondverzet “afleiden dat een duurzaam hergebruik van de gronden $>47\mu\text{g}/\text{kg}$ in de kadastrale werkzones niet mogelijk zou zijn” antwoordt OVAM dat:

- deze overweging van de commissie niet impliceert “dat deze gronden niet gebruikt zouden kunnen worden i.f.v. bouwkundig bodemgebruik”;
- de commissie “enkel het principe [bevestigt] dat een grondverzet een eventuele bodemsanering niet verhindert”;
- “uit de bestreden beslissingen volgt dat gronden > 47 en $< 1000 \mu\text{g}/\text{kg}$ ds aangewend zullen worden in bermen waardoor de verspreiding van de vervuiling en dus het eventuele risico voor mens en leefmilieu net sterk wordt beperkt” omdat de aanleg van deze bermen “gepaard [gaat] met boven- (vezeldoek – klei – folie) en onderafdek (folie), inclusief monitoring van de grondwaterkwaliteit”.

De verwijzing naar de Nederlandse Kamerbrief is volgens de OVAM niet relevant wanneer “een gebruik van de gronden mogelijk is binnen een kadastrale werkzone en dit gebeurt met naleving van de toepasselijke regelgeving uit het VLAREBO”.

Zij antwoordt tot slot dat:

- artikel 168, § 2, Vlarebo niet van toepassing is omdat het betrekking heeft op het gebruik van bodemmateriële voor bouwkundig bodemgebruik of in een vormvast product buiten de kadastrale werkzone terwijl de gronden > 47 µg/kg ds binnen de kadastrale werkzone worden aangewend in een berm met boven- en onderafdek;
- de mogelijkheid dat bodemsaneringsnormen in de toekomst nog zouden verstrengen maakt het “geenszins onredelijk om bij concrete beslissingen rekening te houden met de kennis zoals deze vandaag de dag voorhanden is”.

Beoordeling

55. In de huidige stand van de procedure beperkt de Raad van State het *prima facie* onderzoek van het derde middelonderdeel tot de door de verzoekende partijen aangevoerde schending van artikel 180 en 186 Vlarebo. Anders dan de nv BAM en RINK en ook het Vlaamse Gewest voorhouden, is dit specifiek middelonderdeel geen wettigheidskritiek en evenmin “dermate technisch” dat het zich niet zou lenen tot een beoordeling ervan binnen het kader van een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

56. De regeling in Vlarebo 2008 betreffende “Het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmateriële” (Titel III, Hoofdstuk XIII, omvattende de artikelen 158 tot 210) heeft een specifiek toepassingsgebied, aangeduid in artikel 159:

“De bepalingen van dit hoofdstuk regelen de traceerbaarheid en het gebruik van bodemmateriële in de volgende toepassingen:
1° als bodem;
2° voor bouwkundig bodemgebruik;

3° in een vormvast product”.

“Bouwkundig bodemgebruik” is luidens artikel 158, 1°, Vlarebo 2008 “het niet-vormvaste gebruik van bodemmaterialen in een waterwerk, dijklichaam, wegebouwkundig werk, bouwwerk en elk ander niet-vormvast gebruik van bodemmaterialen waarin de functie van de bodemmaterialen duidelijk te onderscheiden is van de functie van de onderliggende of omringende bodem”.

Artikel 171, eerste lid draagt de minister op om op voorstel van de OVAM een lijst vast te stellen van toepassingen voor bouwkundig bodemgebruik.

Een “vormvast product” is luidens artikel 158, 12° Vlarebo 2008 “elk product waarin bodemmaterialen worden gebruikt en dat vormvast is gemaakt door bindmiddelen of thermische processen”.

57. Bodemmaterialen met som PFAS tussen 47 en 1000 µg/kg ds mogen volgens de bestreden conformverklaringen op bepaalde plaatsen en onder bepaalde voorwaarden worden “hergebruikt”:

- Conformverklaring Technisch verslag Infrastructuurwerken Linkeroever:

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

Partijen met code 020!!! kunnen enkel hergebruikt worden binnen KWZ 101 - binnen subzones met ‘!!!’

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

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

- Conformverklaring Technisch verslag Scheldetunnel:

“Partijen met code 020!!! bevatten som PFAS-concentraties groter dan gemiddeld 47 µg/kg ds en kleiner dan of gelijk aan 1000 µg/kg ds. Partijen met code 020!!! kunnen enkel hergebruikt worden binnen KWZ 102 - binnen subzones met ‘!!!’ mits gebruik boven grondwaterniveau (cfr. e-mail eBSD dd. 12/6/2018) en onder afdek (zie p. 69 van het technisch verslag voor de specifieke voorwaarden). We verwijzen ook naar 0. Inleiding ivm de onderafdek en de monitoring.

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

58. De technische verslagen suggereren op het eerste gezicht dat het zou gaan om “bouwkundig bodemgebruik”, zonder dat dit concreet duidelijk wordt gemaakt. Uit het verslag van de Commissie Grondverzet van 22 februari 2022 blijkt echter dat de uitgegraven bodem met deze graad van verontreiniging ‘tijdelijk [wordt] gestockeerd in afwachting van reiniging of storten’. De bestreden conformverklaringen overwegen in dit verband:

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

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

59. De OVAM schrijft in een op het eerste gezicht moeilijk te begrijpen passage van haar verzoekschrift dat het gebruik van bodemmaterialen conform de grondverzetregeling een vorm van nuttige toepassing is, waardoor er geen sprake is van een afvalstof. Ze vraagt zich tegelijk af wat de verzoekende partijen zouden kunnen bedoelen met nuttig hergebruik, een terminologie die volgens haar in de grondverzetregeling niet voorkomt, en dus geen vereiste is voor het gebruik van bodemmaterialen.

60. De OVAM ontleent haar bestaansreden aan het materialendecreet en aan het bodemdecreet.

Artikel 3, § 1, 23°, van het materialendecreet definieert ‘nuttige toepassing’:

“[...] elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, alsook de handelingen die als dusdanig worden bepaald door de Vlaamse Regering [...]”.

Artikel 3, § 1, 1°, van het materialendecreet definieert ‘afvalstof’ als ‘elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen’. Er wordt een uitzondering gemaakt voor onder meer ‘e) onuitgegraven bodem, met inbegrip van duurzaam met de bodem verbonden gebouwen’. Uitgegraven bodem waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, valt niet onder deze uitzondering.

Artikel 34 van het materialendecreet bepaalt dat de afvalfase van een materiaal een aanvang neemt als aan de definitie van afvalstof is voldaan, en artikel 38 bepaalt specifiek voor bodemmaterialen het einde van de afvalfase als volgt:

“Bodemmaterialen, als vermeld in artikel 2, 33°, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, worden niet beschouwd als afvalstoffen als zij gebruikt worden overeenkomstig de bepalingen voor het gebruik en de traceerbaarheid van bodemmaterialen, vermeld in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en de uitvoeringsbesluiten ervan”.

Luidens artikel 3, §4 van het Bodemdecreet is een van de doelstellingen van het decreet het aanmoedigen van *‘het duurzame gebruik van uitgegraven bodem’* zodat die *‘maximaal wordt ingezet als alternatief voor primaire oppervlaktedelfstoffen’*. Artikel 138, §1, van het Bodemdecreet draagt de Vlaamse Regering op om voorwaarden vast te stellen voor het gebruik van bodemmaterialen om zo onder meer het duurzaam gebruik van bodemmaterialen

te bevorderen. Titel III, Hoofdstuk XIII, van VLAREBO vormt daarvan de uitvoering. Uitgegraven verontreinigde bodem waarvan nog niet duidelijk is of hij voldoende zal kunnen gereinigd worden om te voldoen aan die voorwaarden is bijgevolg een afvalstof, en blijft hoe dan ook een afvalstof zolang hij niet aan die voorwaarden voldoet. Men zou kunnen argumenteren dat zodra uitgegraven bodem, al dan niet na reiniging, blijkt te voldoen aan de voorwaarden voor gebruik, deze niet langer als een afvalstof moet worden beschouwd. Dat neemt echter niet weg dat de tussentijdse opslag ervan in afwachting van het gebruik, nog steeds geen gebruik zou zijn als bedoeld in Titel III, Hoofdstuk XIII. Voor de bodem met de graad van verontreiniging waar het hier om gaat doet dit overigens niet ter zake”.

61. Zoals OVAM opmerkt bevat de indelingslijst bij het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ in rubriek 2, ‘Afvalstoffen’ een subrubriek 2.1.3, “tussentijdse opslagplaats voor uitgegraven bodem die niet voldoet aan de bepalingen voor het gebruik van bodemmaterialen, vermeld in het Bodemdecreet van 27 oktober 2006 en het VLAREBO-besluit van 14 december 2007”. De exploitatie ervan is zonder ondergrens tot een capaciteit van 10.000 m³ vergunningsplichtig in klasse 2 (2.3.1, 1°), en boven die capaciteit in klasse 1 (2.3.1, 1°). Het gaat om inrichtingen waar regelmatig materialen worden aangevoerd en weer afgevoerd. Het is op het eerste gezicht enkel in dergelijke inrichting dat de bodemmaterialen met som PFAS tussen 47 en 1000 µg/kg ds tijdelijk zouden kunnen worden opgeslagen, in afwachting van afvoer naar ofwel een grondreinigingscentrum ofwel een stortplaats. Er is in voorliggende betwisting wel sprake van een tijdelijke opslag, maar er wordt geen termijn bepaald. Het lijkt er dan ook op dat de beoogde opslag volgens de indelingslijst eerder moet worden gekwalificeerd als een stortplaats.

62. Artikel 180, tweede lid, van Vlarebo bepaalt dat het technisch verslag onder meer de volgende gegevens moet bevatten:

“[...]”

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

[...]

8° een duidelijke omschrijving van de werken;

[...]

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

17° de voorwaarden en uitvoeringsbepalingen waaronder de bodemmaterialen kunnen worden gebruikt;

[...]”.

Artikel 186 van Vlarebo bepaalt:

“Binnen dertig werkdagen na de ontvangst van het technisch verslag spreekt de erkende bodembeheerorganisatie zich uit over de conformiteit ervan met de bepalingen van dit besluit en bezorgt ze het conformiteitsattest aan de initiatiefnemer van de werken of de inrichting, vermeld in artikel 175, tweede lid, of legt ze aanvullingen op.

De conformiteit van het technisch verslag wordt beoordeeld volgens het kwaliteitsborgingssysteem van de erkende bodembeheerorganisatie en op basis van de volgende elementen:

1° de controle op de administratieve volledigheid;

2° de controle op de representatieve bemonstering volgens de geldende bemonsteringsprocedures en de standaardprocedure van het technisch verslag;

3° de controle van de besluiten van het technisch verslag, met inbegrip van de vertaling van de beoordeling van de analyseresultaten naar de opmetingstabel en, als dat van toepassing is, het zoneringsplan;

4° de controle op de uitvoerbaarheid van het selectief uitgraven, baggeren of ruimen van de verschillende ontgravings-, bagger- of ruimingsvakken, als dat van toepassing is;

5° de controle op de afbakening van de kadastrale werkzone, als dat van toepassing is.

Als in het technisch verslag de gebruiksmogelijkheden van de bodemmaterialen overeenkomstig dit hoofdstuk, de bijbehorende codes van goede praktijk en de bijbehorende standaardprocedures onvoldoende onderzocht zijn, kan de erkende bodembeheerorganisatie in de conformverklaring van het technisch verslag voorwaarden en uitvoeringsbepalingen opleggen voor het beoogde gebruik van de bodemmaterialen”.

63. Nu de beoogde opslag van deze bodem op het eerste gezicht onmogelijk kan worden beschouwd als een overeenkomstig Titel III, Hoofdstuk XIII van Vlarebo toegelaten gebruik, kan het beheer van deze afvalstoffen, zoals bedoeld in artikel 3, § 1, 7°, van het materialendecreet, niet worden geregeld in een technisch verslag. Alleen al daarom konden de technische verslagen niet conform aan de bepalingen van Vlarebo worden verklaard.

64. In het beschikkend gedeelte van de bestreden conformverklaringen worden voorwaarden opgelegd voor wat wordt genoemd het hergebruik van bodemmaterialen met som PFAS tussen 47 en 1000 µg/kg. Uit wat voorafgaat volgt dat dit ten onrechte beschouwd wordt als een overeenkomstig Titel III, Hoofdstuk XIII van Vlarebo toegelaten gebruik.

In de motivering van de conformverklaringen wordt evenwel voor deze voorwaarden verwezen naar ”het vooropgezette omgevingsvergunningen- en/of bodemsaneringsrechtelijke traject”. Er lijkt zo op het eerste gezicht te worden erkend dat de beoogde tijdelijke opslag van deze bodemmaterialen afhankelijk is van een nog niet verleende omgevingsvergunning (of meerdere omgevingsvergunningen) “en/of” van de uitvoering van een bodemsaneringsproject.

De consequentie daarvan is dat het betreffende (bouwtechnische) grondverzet pas kan plaatsvinden nadat de respectieve bevoegde overheden (na correcte kwalificatie) zouden hebben beslist over de noodzakelijke omgevingsvergunning en/of het bodemsaneringsproject (of over maatregelen in afwachting daarvan). In de voorwaarden van de conformverklaring wordt daar echter geen rekening mee gehouden.

65. Het derde middelonderdeel van het enige middel is ernstig waar het de schending aanvoert van de artikelen 180 en 186 van Vlarebo.

VIII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

66. De toepassing van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid brengt een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang.

Daarom moet de aanwending van die procedure zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

67. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7^o, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt

bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

68. Deze stelplicht impliceert dat de verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens in haar verzoekschrift aantoonde dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien zij pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone schorsings- of annulatieprocedure de verzoekende partij niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling zijn volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan is, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

69. De verzoekende partijen doen er van getuigen dat zij met gepaste spoed en diligentie hun vordering hebben ingesteld. Zij kregen immers op hun verzoek in het kader van openbaarheid van bestuur eerst op vrijdag 4 maart 2022

het TV ILWO van 3 maart 2022, op 5 maart 2022 de eerste bestreden beslissing, eerst op zaterdag 9 maart 2022 het TV ST van 8 maart 2022 en de tweede bestreden beslissing in handen om vervolgens hun vordering op 14 maart 2022 in te stellen.

De betwisting door de vzw Grondbank en RINK dat de verzoekende partijen hun vordering met betrekking tot de eerste bestreden beslissing met gepaste spoed en diligentie hebben ingesteld, is onterecht omdat:

- de verzoekende partijen het volgehouden initiatief hebben moeten nemen om mededeling te krijgen van de technische verslagen en de bestreden beslissingen;
- zij er ook verkeerdelijk van uitgaan dat zulks moet beoordeeld worden vanaf de ontvangst van het TV ILWO op 4 maart 2022 dat het voorwerp is van/conform werd verklaard met de eerste bestreden beslissing waarvan zij op zaterdag 5 maart 2022 kennis hebben gekregen.

Bovendien overtuigen de verzoekende partijen de Raad van State ervan dat “het ook een proceseconomische overweging [is] geweest om beide conformverklaringen in eenzelfde verzoekschrift aan te vechten ten einde [de Raad van State] niet te belasten met twee aparte UDN-procedures”.

70. Hoewel de Raad van State geen reden ziet die ertoe noopt te besluiten dat de verzoekende partijen niet met gepaste spoed en diligentie hun vordering hebben ingesteld, volstaat dit evenwel op zich niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen. Diligent optreden bij het inleiden van een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan.

71. Evenmin volstaat het gegeven dat de bestreden beslissingen onmiddellijke ingang hebben opdat aan het vereiste van de uiterst dringende noodzakelijkheid zou zijn voldaan. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring of een gewone schorsingsprocedure maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepsindiener en

het staat aan een verzoekende partij die erop aandringt dat haar zaak bij voorrang wordt behandeld om aan te tonen, en zulks aan de hand van concrete, specifieke op haar betrekking hebbende en verifieerbare gegevens, dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring of de gewone schorsingsprocedure niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige schadelijke gevolgen, wat zoals hierna zal blijken de verzoekende partijen niet nalaten te doen.

72. De verzoekende partijen leveren hiervan het bewijs in hun uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid in de volgende bewoordingen:

173. PFOS behoort tot de bredere groep van PFAS. Die worden ‘eeuwige chemicaliën’ genoemd omdat ze heel moeilijk afbreekbaar zijn. PFAS stapelen zich op in het lichaam, wat leidt tot gezondheidsrisico’s. PFAS zijn chemische stoffen die door de mens zijn gemaakt. Zij komen van nature niet in het milieu voor.

PFAS worden gelinkt aan onder meer een verstoorde hormoonbalans, verminderde fertiliteit, invloed op de groei en het gedrag van kinderen en verschillende kankers zoals nier- en testiskanker. Er zijn ook sterke aanwijzingen dat PFOS het immuunsysteem verzwakt, wat ten tijde van de COVID-epidemie niet onbelangrijk is.

174. De PFOS (en bij uitbreiding de PFAS-) vervuiling is ernstig, getuige hiervan de speciaal hiervoor opgerichte parlementaire onderzoekscommissie en Expertencommissie, de aanhoudende belangstelling in de media voor de problematiek, en het gegeven dat België zich op de Europese ministerraad schaart achter de voorbereiding van een ban op duizenden PFAS.^[...]

175. Er kan, voor de gezondheidseffecten worden verwezen naar de Factsheet PFAS van het Steunpunt Milieu en Gezondheid^[...] (stuk 31) waarin perfluorverbindingen in verband worden gebracht met:

- Verstoringen van de hormonenbalans van het lichaam;
- Verhoogde cholesterolgehalten;
- Verstoringen van de leverwerking;
- Vermindering van geboortegewicht;
- Vermindering van de kans om zwanger te worden;
- Verhoogd risico op hoge bloeddruk tijdens de zwangerschap en pre-eclampsie (in de volksmond ‘zwangerschapsvergiftiging’);
- Invloed op groei, leercapaciteit en gedrag van kinderen;
- Invloed op het afweersysteem van het lichaam;
- Verhoging van het kankerrisico

176. Er zijn verschillende wetenschappelijke studies die de effecten van PFAS op onder meer, het immuunsysteem van kinderen aantonen. Ook de consumptie van groenten uit de eigen tuin werd in verband gebracht met verhoogde PFAS waarden in het bloed.

Reden waarom maatregelen werden genomen om de omwonenden van 3M af te raden om eieren van eigen kippen te eten, op te passen met groenten uit de eigen tuin en opgepompt drinkwater.

177. Resultaten van recente onderzoeken tonen nog meer dan voorheen aan hoe ernstig de situatie is.

178. PFOS verspreid zich zowel via de lucht als via het grondwater door uitloging. Dit betreft uitstoot door de 3M-fabriek zelf, maar daarnaast is ook verspreiding via stof en uitloging door de werken van Lantis vastgesteld.

Op de info-site omtrent PFOS wordt expliciet gesteld :

‘De eerste vaststellingen bevestigen de aanwezigheid van hogere concentraties PFAS in het verwaaiende en zwevende stof in de buurt van de 3M-site en de Lantis-werf vergeleken met de achtergrondlocatie in Dessel, die op een ruime afstand ligt van de werf en de 3M-site in Zwijndrecht. Hoe verder de meetpunten van 3M en de werf verwijderd liggen, hoe lager de gemeten PFAS-concentratie. Zo liggen de concentraties in het centrum van Zwijndrecht (0,015 ng/m³) zo’n 9 keer lager dan op de meetpost in Zwijndrecht dicht bij de 3M-site (0,144 ng/m³). Op dit ogenblik is het nog niet mogelijk om aan te geven welk aandeel in de verhoogde concentraties afkomstig is van de werken van Lantis, dan wel het gevolg is van de verstuiving van de vervuilde gronden op en rond de 3M-site.’^[...] [...]

179. Ook zijn er de resultaten van bloedstaalnames bij de omwonenden rond de 3M-fabriek en infrastructuurwerken. De resultaten zijn ontluisterend nu de staalnames aantonen dat de omwonenden hoge tot zeer hoge concentraties van PFOS in het bloed hebben. Het samenvattende rapport stelt het volgende (stuk 11):^[...]

‘WAT ZIJN DE VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK?’

De studie geeft ons een goed beeld van de lokale situatie. PFAS in serum werd gemeten bij 796 personen die wonen binnen een straal van 3 km rond de 3M-site in Zwijndrecht. De onderzoeksgroep is niet representatief voor de algemene bevolking van het onderzoeksgebied (zones in Zwijndrecht, Melsele en Linkeroever). Er deden meer oudere mensen en mensen uit een gezin met een diploma hoger onderwijs mee dan er gemiddeld in het gebied wonen. Toch zijn de resultaten valide omdat de groep groot is en omdat de factoren die we willen onderzoeken (bijv. gebruik van lokale voeding) voldoende aan bod komen in de onderzochte groep.

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

Bewoners uit de omgeving van de 3M-site hebben vooral PFOS, PFOA, PFHxS en PFNA in het lichaam. In vergelijking met de algemene Vlaamse bevolking vinden we in het lichaam van de bewoners uit de buurt van de

3M-site vooral hogere waarden voor PFOS en PFHxS. Dit zijn twee stoffen waarvan geweten is dat ze in het verleden door 3M werden geproduceerd. Omdat ze moeilijk afbreken in het leefmilieu kunnen mensen nog steeds aan deze stoffen worden blootgesteld.

Voor PFOS heeft slechts 1 op 10 deelnemers een waarde waarbij geen gezondheidseffecten verwacht worden. Meer dan de helft van de deelnemers heeft een PFOS-gehalte dat vanuit gezondheidskundig standpunt te hoog ligt. Dit resultaat is op groepsniveau een belangrijk signaal dat de er actie ondernomen moet worden om de blootstelling te beperken/stoppen. Het betekent echter niet dat er bij individuele deelnemers onmiddellijk gezondheidsschade zal optreden.

Bewoners die dicht bij de industrie wonen hebben hogere PFAS-waarden in hun bloed.

Er is een duidelijke geografische gradiënt ten opzichte van de fabriek van 3M: mensen die dicht bij de fabriek wonen of al langer in het onderzoeksgebied wonen, hebben hogere PFAS-gehalten in het bloed. Deze resultaten suggereren dat er een verband is tussen de lichaamsblootstelling en de industrie.

Lokaal geteelde voeding is een belangrijke blootstellingsroute voor PFAS. Deelnemers die lokaal geteelde voeding eten hebben hogere PFAS-waarden in hun bloed. We zien dit vooral voor eieren van eigen kippen en voor gebruik van grondwater.

Voor groenten en fruit uit eigen tuin vinden we minder sterke verbanden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat mensen die lokale groenten en fruit eten, vaak ook eigen kippen hebben. De resultaten van de eieren zijn zodanig sterk dat de impact van de andere lokale producten daardoor mogelijk gemaskeerd wordt. Het is belangrijk om dit in meer diepgaande analyses nog verder uit te spitten en de juiste beleidsadviezen hieraan te koppelen

Ook andere factoren beïnvloeden de blootstelling aan de verschillende PFAS.

Opmerkelijk is dat we hogere PFOS-waarden vinden bij personen die via hun beroep, hobby of opleiding in contact komen met bodemdeeltjes; dit is een element dat in een verdere fase ook meer in detail onderzocht zal worden zodat hierover correcte adviezen geformuleerd kunnen worden.

Het gebruik van smeermiddelen (bijvoorbeeld voor onderhoud van fietsketting of paardenzadel) werd eveneens geïdentificeerd als bron van blootstelling voor PFOA en PFNA. Een algemeen advies is om enkel smeermiddelen te gebruiken die geen teflon (PTFE) bevatten. Het is belangrijk om in de toekomst hierrond te sensibiliseren.'

180. Wat de in het grootschalige bloedonderzoek getoetste normen betreft, wordt voor PFOS de in Duitsland gehanteerde drempelwaarde van 5 microgram per liter serum toegepast. Daarnaast wordt de EFSA-waarde toegepast, die iets hoger ligt, maar wel geldt voor de som van verschillende PFAS, niet enkel PFOS. De EFSA, of voluit, de Europese autoriteit voor voedselveiligheid is een gedecentraliseerd agentschap van de Europese Unie en geeft onafhankelijk wetenschappelijk advies. De EFSA heeft een

richtwaarde uitgevaardigd voor de som van verschillende PFAS van 6,9 microgram per liter serum.

Uit het grootschalig bloedonderzoek volgt dat (stuk 11):

- Bij de overgrote meerderheid (of 92,7 %) van de deelnemers er een overschrijding is van de EFSA richtwaarde. (p. 106);
- Specifiek voor PFOS heeft slechts 1 op 10 deelnemers een serum gehalte dat lager ligt dan de Duitse veilige norm. Dus 9 op de 10 zit boven de norm die in Duitsland als veilig wordt beschouwd.

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

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

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

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

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

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

182. Aan grondverzet zijn verschillende bijkomende risico’s verbonden, met name, PFAS-verontreiniging via stof, bodem en water ten gevolge van de Oosterweelwerken. [...] PFAS kunnen ook in kleine concentraties al risico’s opleveren voor mens en milieu, zo heeft de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) recent onderstreept (stuk 34, p. 1).

183. Wat, ten slotte, de ecotoxiciteit betreft, waar nog steeds bijzonder weinig aandacht aan is geschonken bij het vaststellen van het normenkader - in het tweede rapport van de Commissie Grondverzet (stuk 13) wordt gesteld dat ‘De eventueel nadelige effecten op organismen in het leefmilieu (ecotox) worden meegenomen in het kader van de sanering

door 3M (BBO en BSP) en maken geen deel uit van dit advies' [...] - wordt opgemerkt dat in de nabijheid van de 3M-berm twee VEN-gebieden, slikken en schorren langs de Schelde (op 1250 m), de Blokkersdijk (op 0 m), Vogelrichtlijngebied (De kuifeend en de Blokkersdijk (op 82 m)) en Habitatrichtlijngebied (Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent (op 1280 m)) liggen.

184. In de pers verschenen verschillende artikelen die wijzen op :

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

185. Zoals uit onderstaande figuur volgt, worden over de gehele zuidelijke en oostelijke kant van Blokkersdijk zeer zwaar met PFAS vervuilde gronden opgeslagen, waarvan niet kan worden gegarandeerd dat er geen stofemissies en uitloging naar grondwater zal gebeuren:

[...]

186. In de onmiddellijke nabijheid van Blokkersdijk is er de Palingbeek en de Tophatgracht. Via de Tophatgracht staat de Palingbeek met de Schelde in verbinding. Met andere woorden, vervuiling die in de Palingbeek en Tophatgracht terechtkomt vloeit rechtstreeks in de Schelde. In Antwerpen is de hoeveelheid PFOS in het Scheldewater reeds 110 keer hoger dan toegelaten.[...]

187. Gelet op al het bovenstaande, is sprake van ernstige nadelen en schade aan mens en milieu die bovendien quasi onomkeerbaar zijn gelet op het persistente en bio-accumuleerbaar karakter van PFAS. Het gaat om 'forever chemicals' die amper worden afgebroken. Experts stellen: 'Alle stoffen die niet afbreken en zich blijven opstapelen, brengen ons in de problemen.'[...]

188. Zelfs al is een onderscheid te maken tussen de basisvervuiling door 3M en de bijkomende vervuiling door de Oosterweelwerken, zijn ook de bijkomende effecten die worden veroorzaakt door het grondverzet ernstig. Het volgende citaat uit het rapport van het voormelde bloedonderzoek is ondubbelzinnig: 'De resultaten tonen dus aan dat de blootstelling aan PFOS bij de bevolking in de buurt van 3M vanuit gezondheidskundig standpunt te hoog ligt, en er dringend maatregelen nodig zijn om de blootstelling terug te dringen.' (stuk 11, p. 106)

189. De zaak is spoedeisend. Zoals in de middelen uiteengezet, valideren de conformverklaringen een onwettig en onveilig toetsingskader voor grondverzet van PFAS-houdende gronden. De bestreden conformverklaringen gelden tot maart 2024. Op basis van deze conformverklaringen kan reeds ter plaatse grond worden opgegraven en kan op zeer korte tijd een of meerdere grondverzettoelatingen worden afgeleverd. Sedert de zomer van 2021 werden verschillende werken houdende PFAS-houdende gronden opgeschort. Vooreerst omdat BAM er zich zelf toe verbond om te wachten op de actualisatie van de Technische Verslagen vooraleer verder te werken, dit ten einde risico's op

verontreiniging te vermijden. Vervolgens omdat de tenuitvoerlegging van deze technische verslagen werd geschorst door het arrest van Uw Raad.

De werken die tot nog toe werden uitgevoerd hielden in principe geen PFAS-houdende gronden in.

Daar is met de thans bestreden beslissingen verandering in gekomen. Sedert de toekenning van de conformverklaringen werd in de pers op 7 maart 2022 bericht dat de werken in Linkeroever hernomen worden en de werfzone Scheldetunnel later in de week (stuk 38).

Er zijn reeds twee grondverzettoelatingen afgeleverd (stukken 7 en 8) en er zullen er spoedig nog volgen.

190. Gelet op de ernstige gezondheids- en milieurisico's die aan PFAS, waaronder PFOS, worden gelinkt, kan niet worden gewacht op een uitspraak via een gewone schorsingsprocedure of vernietigingsprocedure".

73. Het verweer van de vzw Grondbank, de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest dat steunt op het advies van de Commissie Grondverzet overtuigt de Raad van State niet.

De Commissie Grondverzet geeft immers enkel antwoord op de gestelde vragen en uitsluitend in functie van de mogelijke "bijkomende humane blootstelling" of "humane belasting" die het gevolg kunnen zijn "van de ingrepen in het kader van de Oosterweelwerf" terwijl:

- de Commissie uitdrukkelijk erkent dat niet alleen de mens maar ook het "milieu (bodem, grondwater, lucht en oppervlaktewater)" receptoren zijn die "reeds geruime tijd onderhevig zijn aan een hoge belasting als gevolg van de aanwezige PFAS-verontreiniging" en niettemin, zoals de verzoekende partijen terecht aanstippen, "[d]e eventueel nadelige effecten op organismen in het leefmilieu (ecotox) [...] geen deel uit[maken] van dit advies", en

- de vzw Grondbank, de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest niet betwisten dat, zoals de verzoekende partijen betogen, "in de nabijheid van 3M-berm twee VEN-gebieden, slikken en schorren langs de Schelde (op 1250m), de Blokkersdijk (op 0m), Vogelrichtlijngebied (De Kuifeend en de Blokkersdijk (op 82m) en Habitatrichtlijngebied (Schelde- en Durmeestuarius van de Nederlandse grens tot Gent (op 1280m)) liggen".

74. Evenmin overtuigt het verweer van de nv BAM, RINK en het Vlaamse Gewest die, steunend op het advies van de Commissie Grondverzet, betwisten dat de door de verzoekende partijen “gevreesde nadelen rechtstreeks uit de bestreden beslissingen (zijnde conformverklaringen in het kader van het grondverzet) voortvloeien”.

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

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

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

75. Het verweer van RINK dat de door de verzoekende partijen “gevreesde nadelen voor mens en milieu” niet voortvloeien uit de bestreden conformverklaringen” omdat een grondverzettoelating nodig is voor “de verplaatsing van de PFOS-aangereikte grond”, gaat eraan voorbij dat de bestreden eerste en tweede bestreden beslissing als voorbereidende handelingen, onmiddellijk grievende en aanvechtbare voorbeslissingen zijn die noodzakelijk

zijn om grondverzettoelatingen te geven en dat twee grondverzettoelatingen eveneens voorwerp zijn van de vordering van de verzoekende partijen.

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

Hetzelfde oordeel geldt voor het verweer van RINK dat slaat op de “procehouding” van de verzoekende partijen die zij, met verwijzing naar de hangende milieustakingsprocedure waarin een tussenvonnis is uitgesproken, “niet ernstig en zelfs volstrekt dilatoir en weinig diligent” noemt. De door de verzoekende partijen aangegeven toestand met ernstige gevolgen bij het uitblijven van een uitspraak in de procedure tot nietigverklaring of de gewone schorsingsprocedure, houdt geen verband met hun procehouding maar met de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen.

76. Tot slot faalt ook het verweer van het Vlaamse Gewest dat er geen uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is omdat het middel van de verzoekende partijen, “met drie middelonderdelen, van een dermate lijkigheid, wetenschappelijke techniciteit en complexiteit [is], dat dit onmogelijk kan beslecht worden in het kader van een *prima facie* onderzoek binnen een UDN-procedure”. Het Vlaamse Gewest verwacht deze schorsingsvoorwaarde met de andere schorsingsvoorwaarde van een ernstig middel. Evenmin kan het argument dat de schorsing zou “interfereren met de geïntegreerde PFAS-aanpak van de Vlaamse

overheid” de Raad van State ervan overtuigen dat niet kan worden voldaan aan de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

IX. Belangenafweging

77. Luidens artikel 17, § 2, tweede lid, van de RvS-wet dient de afdeling bestuursrechtspraak op verzoek van de verwerende partij of de tussenkomende partij thans rekening te houden met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

Uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat de Raad van State de belangenafweging alleen kan maken als de negatieve gevolgen van de schorsing voor de Raad van State kennelijk onredelijk blijken in het licht van de voordelen ervan.

78. De door RINK beschreven gevolgen zijn inherent aan een arrest waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen wordt bevolen. Dergelijke gevolgen zijn niet kennelijk onredelijk zwaar in vergelijking met de nadelen waaraan de verzoekende partijen worden blootgesteld ingeval het toegelaten gebruik van de uitgegraven bodemmaterialen wordt verdergezet.

Immers gelet op de impact van de bestreden beslissingen op het door de verzoekende partijen statutair nagestreefde collectief belang, hebben zij er alle belang bij dat de tenuitvoerlegging ervan wordt geschorst. Dat de infrastructuurwerken “positieve gevolgen [...] zullen hebben inzake leefbaarheid, mobiliteit”, kan er de Raad van State niet van overtuigen dat de negatieve gevolgen “voor de tussenkomende partijen en het algemeen belang” van de schorsing in het licht van de voordelen ervan voor de verzoekende partijen kennelijk onredelijk zouden zijn.

Er kan bijgevolg niet worden overgegaan tot de gevraagde belangenafweging in het voordeel van tussenkomende partij RINK.

BESLISSING

1. De verzoeken van de nv Stadsbader, de nv Cit Blaton, de nv Artes Roegiers, de nv Artes Depret, de bv Mobilis, de nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), het Vlaamse Gewest en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij tot tussenkomst in het administratief kort geding worden ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van:

- de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301125 van 5 maart 2022 van het ‘Technisch Verslag Infrastructuurwerken Linkeroever (ref OWL1-SBS-RTS-RAP-0001);

- de conformverklaring met referentienummer 2015-22-301327 van 9 maart 2022 van het Technisch Verslag ‘Oosterweelverbinding Scheldetunnel en aansluiting Linkeroever (ref OWL2-01742-LAN-RAP-W30-000002);

- de grondverzettoelating met nr. 5015-22-301125.01 van 7 maart 2022 in het dossier Linkeroever voor afvoer van uitgegraven bodem binnen de werf;

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

3. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de geschorste besluiten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien april tweeduizend tweeëntwintig , door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,

Pierre Lefranc,

Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

De griffier

Bart Tettelin

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Carlo Adams