

datum: 20 december 2023

Standpunt over de gevolgen voor de lokale besturen van PFAS-verontreiniging

Samenvatting standpunt:

De alom verspreide PFAS-verontreiniging zadelt gemeenten op met uitdagingen op drie fronten:

- 1) inventarisatie en communicatie,
- 2) verontreiniging door blusschuim en
- 3) meerkost bij grondverzet.

We vragen daarom meer gestroomlijnde communicatie, een saneringsfonds voor blusschuim-verontreiniging en een gefaseerde inwerkingtreding van het zgn. Tijdelijk Handelingskader.

Drie fronten

De lokale besturen worden globaal op **drie fronten** met PFAS geconfronteerd:

1. Gemeentelijke milieudiensten helpen mee bij het **inventariseren** van mogelijks verontreinigde sites. Gemeenten helpen naderhand ook bij het **communiceren** van voorzorgsmaatregelen (zgn. *no regret*-maatregelen) naar de bewoners.
2. Een zeer specifieke bron van verontreiniging is het gebruik van PFAS-houdend **blusschuim** bij de brandweer.
3. Al wie openbare werken uitvoert, wordt geconfronteerd met tijdverlies en meerkosten voor het onderzoeken en afvoeren van uit te graven grond. Dat is nodig om te vermijden dat ze bij **grondverzet** verontreiniging verder verspreiden.

1. Inventariseren en communiceren

1.1. Inventariseren

Bij de inventarisatie van industriële PFAS-risicolocaties moet de OVAM duidelijk aangeven op basis waarvan de lijst is samengesteld en op basis waarvan de gemeenten die moeten verifiëren.

De eerste taak van de gemeenten is om mee te helpen met het opmaken van een **inventaris** van sites die mogelijks met PFAS vervuild zijn.

Het gaat in de eerste plaats om terreinen waar fluorhoudend blusschuim is gebruikt, nl. oefenterreinen en locaties waar effectief daarmee een brand geblust werd. Dat gaat om meer dan 800 locaties in Vlaanderen.

Daarnaast gaat het ook om bedrijven uit sectoren waar PFAS in industriële productieprocessen werd gebruikt. Die inventarisatie loopt nog, het gaat wellicht om duizenden locaties.¹

Oorspronkelijk vroeg OVAM aan gemeenten om per bedrijven uit een sectoren (Vlarem-rubriek) waar PFAS te verwachten viel, na te gaan of daar ook effectief PFAS gebruikt werd, bv. met info uit de vergunningsaanvraag. Momenteel zou die check weer weggelaten zijn en moeten gemeenten alleen nagaan of een bedrijf tot zo'n sector behoort, waardoor veel opzoekwerk uit de eerste fase niet meer relevant zou zijn.

In afwachting van de resultaten vraagt de Vlaamse overheid om al voorzorgsmaatregelen af te kondigen in een zone van 100m rond oefenterreinen van de brandweer waar PFAS-houdend blusschuim is gebruikt. PFAS-houdend blusschuim leidt in meer dan drie kwart van de gevallen tot verontreiniging,² vandaar dat er maatregelen al gelden vooraleer een onderzoek afgerond is. Bij sites waar het PFAS-risico van industriële oorsprong is, worden maatregelen meestal pas opgelegd o.b.v. onderzoeksresultaten.

¹ Het PFAS-eindrapport spreekt van 4.000 sites (p. 27)

² Percentage volgens PFAS-eindrapport p. 21

Uiteindelijk komen al deze sites op een kaart met alle PFAS-locaties waarrond voorzorgsmaatregelen gelden (zgn. *no regret*-maatregelen).³ De kaart toont zowel sites waar al onderzoeksresultaten zijn maar ook sites waar een onderzoek nog lopende is of gepland is.

Als een wijziging in de status van bepaalde sites nodig is, moet dat via pfasinventarisatie@ovam.be gebeuren.

1.2. Communiceren van de zgn. *no regret*-maatregelen

Het is een constante zorg van alle overheidsdiensten dat iedereen in zijn communicatie zoveel mogelijk rekening houdt met de ander, zodat er geen verwarrende of tegenstrijdige signalen uitgestuurd worden. Dat is extra moeilijk als het gaat om een onderwerp waarover de kennis van dag tot dag aangescherpt wordt. Wat vandaag nog mag, wordt morgen afgeraden of omgekeerd.

Ook is het voor niet-ingewijden vreemd hoeveel er over PFAS wordt gesproken terwijl die communicatie bijna altijd een ondertoon heeft van “maak u geen zorgen, er is weinig aan de hand”. **Telkens PFAS in het nieuws komt, ontstaat bij de ‘algemene bevolking’ de vraag hoe ernstig zij de boodschap moeten nemen:** PFAS in zeeschuim: mag ik nog pootjebaden? PFAS in mijn bloed: moet ik regelmatig naar de dokter? PFAS in de woningpas: is mij huis nu minder waard? Gemeenten hebben het gevoel dat de Vlaamse overheidsdiensten “overal lucifers leggen” en de gemeenten als eerstelijnsverheid “de brandjes mogen blussen”.

Bij de opname van (mogelijks) door PFAS verontreinigde sites op de kaart, kondigt het agentschap Zorg en gezondheid voorzorgsmaatregelen af (zgn. *no regret*-maatregelen). Dit zijn sterke aanbevelingen voor de bevolking. Ze geven aan wat je kan doen om je blootstelling te beperken.⁴

De meeste maatregelen hebben betrekking op persoonlijk gedrag en zijn niet afdwingbaar zoals eieren van eigen kippen weggoeien en zelf geteelde groenten met mate consumeren. Heel uitzonderlijk worden handhaafbare maatregelen wel in een dwingend bevel opgenomen, zoals het afdekken van losse grond, de verstuiving van grond tegengaan of het verbod om een terrein te betreden. Dat kan in een bevel van OVAM o.b.v. artikel 69-70 bodemdecreet of in een gemeentelijk reglement o.b.v. art. 135 gemeentewet.

Ter ondersteuning van de gemeenten maakte de Vlaamse overheid modeldocumenten die via de VVSG-website worden verspreid. De medisch milieukundige (MMK) kan ondersteunen de gemeenten bij die communicatie met bv. een kaartje met de *no regret*-zone, gezondheidstips, ... AZG informeert ook de gekende particuliere putwatergebruikers. Voor landbouwers met teelten in *no regret*-zones heeft FAVV richtsnoeren uitgewerkt.

³ Zie VVSG-nieuwsbericht 30.03.2022 <https://www.vvsg.be/nieuws/check-de-pfas-kaart>

⁴ VVSG-nieuwsbericht 15.12.2021 <https://www.vvsg.be/nieuws/voorzorgsmaatregelen-voor-terreinen-waar-pfas-houdend-blusschuim-werd-gebruikt>; PFAS-eindrapport p. 21

Die *no regret*-maatregelen kunnen ook relevant zijn voor de vraag of en hoe evenementen nog kunnen doorgaan op PFAS-verontreinigde terreinen.⁵

Bij bronbemalingen (klasse 3) in die zgn. *no regret*-zones hebben gemeenten **onvoldoende reactietijd** om PFAS-voorwaarden op te leggen. Zulke **klasse 3-meldingen** moeten binnen 20 dagen afgehandeld zijn. De gemeenten vragen al lang om een verlenging van die termijn.⁶

2. Verontreiniging brandweersites: structurele oplossing nodig

De PFAS-verontreiniging is een structureel probleem over heel Vlaanderen. Netwerk Brandweer en VVSG hebben telkens gevraagd om dit op een structurele manier op te lossen, niet *ad hoc*. Ons voorstel is om via fondsvorming of cofinanciering de beheersing en/of sanering van de PFAS-verontreiniging aan te pakken.

PFOS en PFOA (twee specifieke PFAS-verbindingen) werden tot 2010 gebruikt in blusschuim voor het blussen van vooral chemische branden en oliebranden is het gebruik van blusschuim nodig. Daarna werden ze vervangen door andere PFAS-houdende blusschuimen. Voor oefeningen worden momenteel alternatieve schuimen gebruikt, die geen PFAS meer bevatten.⁷ Drie jaar voor het 3M-schandaal heeft Netwerk Brandweer al gesensibiliseerd samen met OVAM. Sindsdien hebben we PFAS-houdende blusschuimen systematisch afgevoerd, op eigen kosten.

Bij het uitbreken van het PFAS-schandaal in 2021 hebben de gemeenten en de hulpverleningszones al hun sites met potentiële PFAS-verontreiniging geïnventariseerd voor OVAM. OVAM heeft vanaf midden 2021 “verkennende bodemonderzoeken” uitgevoerd op die sites. Men begon met sites waar kwetsbare personen aanwezig zijn zoals scholen, speeltuinen, recreatiegebieden en woongebieden. Intussen heeft OVAM aangekondigd dat het zal stoppen met deze onderzoeken op eigen initiatief. Ze zal de eigenaars van die sites aanschrijven (aanmanen) om zelf een oriënterend bodemonderzoek (OBO) uit te voeren. Voor heel wat sites breekt nu ook de BBO-fase aan met onderzoeken die hogere kosten met zich meebrengen. Na de BBO-fase zal er voor heel wat sites meer dan waarschijnlijk ook een sanering moeten uitgevoerd worden, de fase waar de echte hoge kosten komen.

2.1. Dagvaardingen

Daarnaast werd hulpverleningszone Fluvia gedagvaard door drie bedrijven waar de brandweer PFAS-blusschuim gebruikte om te oefenen of om te blussen (2013, 2017 en 2018).

We vrezen dat meer mensen de brandweer of de gemeente zullen dagvaarden.

Noch de brandweer, noch de lokale besturen hebben de middelen om zulke

⁵ VVSG-nieuwsbericht 05.07.2022 <https://www.vvsg.be/nieuws/evenement-op-pfas-verontreinigde-gronden-mits-naleving-van-no-regret-maatregelen>

⁶ Standpunten over de omgevingsvergunning: RvB 18.10.2023, 15.06.2022, 16.03.2022, 20.11.2019

⁷ PFAS-eindrapport p. 11

schadevergoedingen te betalen. Voor lokale besturen is het voeren van lange procedures of het betalen van schadevergoedingen niet de oplossing, wel een algehele sanering van de vervuilde terreinen.

De Vlaamse overheid doet het nodige om de hulpverleningszones in die processen bij te staan, bijvoorbeeld wat betreft bewijsvoering (wie wist vanaf wanneer dat blussen met PFAS-houdend schuim af te raden is?) De gerechtelijke politie vraagt ons ook bijstand in een zaak over blusschuimen tegen de producten ervan.

2.2. Voorstel: fondsvorming of cofinanciering

De PFAS-verontreiniging is een structureel probleem over heel Vlaanderen. **Netwerk Brandweer en VVSG hebben telkens gevraagd om dit op een structurele manier op te lossen**, niet *ad hoc*. Ons voorstel is om via **fondsvorming of cofinanciering** de beheersing en/of sanering van de PFAS-verontreiniging aan te pakken. (brief in bijlage)⁸

Voor andere sectoren is dit ook gebeurd: mazouttanks (PREMAZ), tankstations (BOFAS), autoherstellers (TERSANA) en textielreinigers (VLABOTEX).

We moeten erkend worden als **onschuldige gebruikers**.⁹ We zijn geen vervuiler als een ander: we moesten die blusschuimen in huis halen (via een aankoopcentrale van de federale overheid), we moesten ermee oefenen en we moesten die bij zware branden effectief inzetten. De brandweer handelde destijds steeds naar bestwil en vermogen op basis van de beschikbare informatie en technologie. Zoals bij alle andere toepassingen waarin PFAS zijn verwerkt destijds was er nog geen "awareness" over de schadelijkheid voor mens en milieu. Daarnaast was het ook zo dat er geen alternatieven waren voor PFAS-houdende blusschuimen. Pas in een latere fase is duidelijk geworden dat de PFAS mogelijke risico's inhield op vlak van gezondheid en milieu. De brandweer heeft dan ook zeer snel maatregelen genomen om het gebruik van de PFAS te stoppen.

Daarom vragen wij alle betrokken ministers en overheidsdiensten om het voorgestelde samenwerkingsakkoord effectief **af te ronden voor de verkiezingen**. Zo kunnen we onmiddellijk na de verkiezingen onmiddellijk werk maken van de implementatie ervan.

2.3. Respons

Iedereen staat positief tegenover ons voorstel van fondsvorming of een andere vorm van cofinanciering. Minister Demir kondigde in mei zelf al aan dat ze van plan is "om een sectorfonds op te richten voor de sanering van bodem- en waterverontreiniging."¹⁰

⁸ VVSG-nieuwsbericht 07.09.2023 <https://www.vvsg.be/nieuws/steden-en-gemeenten-vragen-pfas-saneringsfonds>

⁹ Beleids- en begrotingstoelichting Omgeving en Natuur. Begroting 2024, *Parl.St.*, VI.Parl. 2023-24, **nr. 13-S**, p. 93: "We ondersteunen brandweertzones, lokale besturen en andere onschuldige gebruikers van PFAS-houdende producten bij het onderzoeken en saneren van PFAS-verontreiniging."

¹⁰ VI.Parl., Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie, 09.05.2023 <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1732039/verslag/1734603>

De Vlaamse regering keurde op 13 oktober 2023 een nota goed voor de interministeriële conferentie leefmilieu met de vraag om op Belgische schaal te werken aan een financieringsmechanisme voor de kosten door verontreiniging met PFAS en andere zeer zorgwekkende stoffen, zodat de bedrijven die deze stoffen produceerden deze kosten zoveel mogelijk dragen, en niet de maatschappij. "Bij wijze van quick-win" stellen ze voor te starten met "een co- of pre-financieringsregeling voor de sanering van met blusschuim vervuilde sites."

2.4. Openstaande details

- Scope van het fonds: Welke verontreinigingen? Enkel PFAS, of ook andere verontreiniging? Enkel bodem, of ook water en/of lucht?
- Wie kan er genieten van de financiering? Enkel brandweer en lokale besturen, of ook alle andere industrieën?
- Stakeholders/sponsors: Wie zal (wat) betalen en hoe wordt dat verdeeld? Vlaanderen, Federale regering (IBZ), brandweer, lokale besturen, OVAM, producenten, verkopers, gebruikers, ...
- Omvang: Hoe groot is de (potentiële) "markt"? In kaart brengen van het aantal (potentiële) sites (brandweer, lokale besturen, industrie(en))
- Timing en kosten per fase: oriënterend bodemonderzoek (OBO), beschrijvend bodemonderzoek (BBO), sanering zelf, nazorg (hoe veel jaar?)

2.5. Nieuwe Vlarebo-inrichting

In de toekomst zullen terreinen die dienden voor "brandblus oefeningen waarbij PFAS-houdend blusschuim gebruikt wordt of werd," aangemerkt worden als een Vlarebo-perceel.¹¹ Daardoor moet een verkoper van zo'n perceel een erkend bodemsaneringsdeskundige een oriënterend bodemonderzoek laten uitvoeren, zodat OVAM ingelicht is en de koper beschermd wordt. Bij grondverzet is er ook telkens een technisch verslag nodig van een erkend bodemsaneringsdeskundige. Een erkende bodembeheerorganisatie geeft dan aan waar de uitgegraven grond mag hergebruikt worden.

3. Grondverzet

Meerkosten voor openbare werken moet zoveel mogelijk onder controle gehouden worden. De onzekerheid over de hoogte van de meerkost door PFAS-verontreiniging, baart planners zorgen. Het saneringsfonds uit het vorige punt kan hiervoor een oplossing bieden.

Ook als opdrachtgever voor openbare werken komen lokale besturen in aanraking met de impact van mogelijke PFAS-vervuiling. Net zoals 3M in de kijker loopt als eerste en grootste vervuiler, terwijl er intussen zoveel kleinere sites zijn ontdekt, zo loopt

¹¹ Art. 21, lid 1, nieuw 3° Vlarebo. De Vlaamse regering heeft een ontwerp wijziging op 20 oktober 2023 een tweede keer goedgekeurd, het is nu voor advies naar de Raad van State.

Oosterweel in de kijker als eerste en grootste project dat door grondverzet gevaar loopt, terwijl er intussen zoveel kleinere werken vertraging en meerkosten zullen oplopen. Er was van in het begin nood aan snelle en duidelijke richtlijnen die de stappen bij grondverzet voor lokale besturen behapbaar maken.¹²

3.1. Meerkost

Het is zeer moeilijk om hier een prijsconsequentie van in te schatten, omdat dit zo nieuw is.

Aquafin schat dat de gemiddelde meerkost voor grondverzet door PFAS rond de **10%** bedraagt.

Over een project in de buurt van een brandweerkazerne (in een *no regret*-zone) kregen we concrete cijfers. Daar moest de gemeente de uitgegraven grond en het bemalingswater laten onderzoeken en het “technisch verslag” herwerken. Ook al werd de detectienorm niet overschreden, in dit kleine project met een geraamde investering van 1.000.000 euro had dit een meerkost van 40.000 euro (**4%**) tot gevolg.

In dit geval ging het om:

- 11.000 euro voor het studiebureau
- 19.000 euro extra werk voor de aannemer (stilstand, assistentie bij staalnames, werforganisatie, ...)
- 10.000 euro voor de afvoer PFAS-verdachte gronden naar een “tussentijdse opslagplaats” (TOP)..

Bij het aanleggen van de wegen in een nieuwe industriezone moest de streekontwikkelingsintercommunale een grote hoeveelheid grond. Dat had een meerkost tot gevolg van 2,4 miljoen euro op een project dat oorspronkelijk op 8 miljoen euro begroot werd (**30%**). De oorzaak van de PFAS-verontreiniging is er nog niet gevonden.

3.2. Overgangsmaatregelen bij inwerkingtreding ‘Tijdelijk handelingskader’ – vraag Vlaro

Een Besluit van de Vlaamse regering voert een tijdelijk handelingskader in voor grondverzet van PFAS-verontreinigde uitgegraven grond.¹³ De inwerkingtreding zal zijn op een door de minister vast te stellen datum (art. 14)

De vermoedelijke inwerkingtreding van het besluit was eerst voorzien voor **1 januari 2024** en dit **zonder overgangsmaatregelen** voor lopende of al geplande werken.

Er is een grote bezorgdheid vanuit de **rioleringssector** – de opdrachtgevers, studiebureaus en de uitvoerders. **Vlaro** (overlegplatform & kenniscentrum voor rioleringen- en afvalwaterzuiveringssector) stuurde hierover in september een brief naar

¹² VVSG-nieuwsbericht 24.06.2021 <https://www.vvsg.be/nieuws/pfos-en-pfas-steden-en-gemeenten-vragen-sterke-betrokkenheid-en-vlotte-informatiedoorstroming>

¹³ B.VI.Reg. 07.07.2023 tot vaststelling van een tijdelijk handelingskader voor het gebruik van PFAS-houdende bodemmaterialen en voor de invulling van het saneringscriterium van artikel 19, § 1, van het Bodemdecreet voor PFAS-houdende bodem, BS 10.10.2023, [Inforum 370312](#)

de minister (in bijlage bij deze nota) Over de inhoud van het Tijdelijk Handelingskader PFAS zelf zijn er geen bemerkingen.

Technische verslagen die over een periode van de afgelopen 2 à 3 jaar werden opgemaakt voor de huidige rioleringsprojecten (zowel in uitvoering als binnenkort op te starten) zouden allemaal op een zeer beperkte periode van ca. 4 maanden geactualiseerd moeten worden door een erkende bodemsaneringsdeskundige.

Bovendien dienen alle geactualiseerde technische verslagen ook nog tijdig conform verklaard kunnen worden door één van de twee bodembeheersorganisaties in Vlaanderen. Zonder een geactualiseerd en opnieuw conform verklaard technisch verslag kan er geen grondverzet meer uitgevoerd worden in 2024.

Daardoor vrezen we dat lopende werven zullen stilvallen en dan nieuwe werken niet of veel later zullen starten.

Voor nieuwe projecten is het bijna onmogelijk om voor het deel grondverzet een correcte prijsraming op te maken bij gebrek aan referentieprijzen voor de nieuwe milieutechnische grondcodes.

Vlario vraagt om de ingangsdatum van het tijdelijk handelingskader te spreiden zodat de gehele sector de kans krijgt om zich voor alle projecten in regel te stellen en vraagt voor projecten met een conformverklaring voor 1 september 2023 (projecten die dus al lopen of al zijn aanbesteed) een overgangsmaatregel tot 1 augustus 2024.

Recent heeft de OVAM gecommuniceerd dat het Tijdelijk Handelingskader vermoedelijk in werking zal treden op 1 september 2024, zonder overgangsmaatregelen.¹⁴

Bijlagen

1. Brief van VVSG en Netwerk Brandweer aan de relevante Vlaamse en federale ministers over de financiering van de PFAS-sanering, 07.09.2023
2. Brief van Vlario over de overgangsmaatregelen bij de inwerkingtreding van het tijdelijk handelingskader, 19.09.2023

Meer info

<https://www.vlaanderen.be/pfas-vervuiling>

<https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/informatie-over-pfas-voor-gemeenten-vezameld>

¹⁴ <https://ovam.vlaanderen.be/codes-van-goede-praktijk-en-richtlijn-bij-tijdelijk-handelingskader-pfas>