
Gezamenlijk briefadvies

PFAS productaansprakelijkheid

Voornemen Vlaamse Regering omtrent PFAS productaansprakelijkheid

Datum van goedkeuring 19/10/2023

Datum goedkeuring SERV 23/10/2023

Volgnummer 2023| 038

Coördinator + e-mailadres Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Annick Lamote, alamote@serv.be

Bezoekersadres Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir
Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Uw bericht van

20/07/2023

Datum

23/10/2023

Uw kenmerk

ZD/TDB/Aanvraag Minaraad

Contact e-mail

griet.blomme@minaraad.be
alamote@serv.be

Ons kenmerk

01/L26/2023/467

Contact telefoon

02/558.01.39

Mevrouw de minister,

De SERV en de Minaraad ontvingen uw adviesvraag betreffende het voornemen van de Vlaamse Regering om de Europese Commissie te verzoeken werk te maken van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op PFAS-producten en om zodoende aan lidstaten, lokale besturen en burgers handvaten te bieden om PFAS-producenten aansprakelijk te stellen voor het saneren van gronden die lijden onder historische PFAS-verontreiniging.

Met de adviesaanvraag geeft u uiting aan **verschillende bezorgdheden**:

- *“PFAS-producenten hebben door nalatige informatiedeling met de overheden veel schade aangericht aan ons Europees leefmilieu”;*
- *“De lokale overheden en brandweerzones van Vlaanderen hebben bijvoorbeeld te lijden onder PFAS-verontreiniging veroorzaakt door het gebruik van PFAS-houdend blusschuim”;*
- *“De PFAS-producenten waren daarbij veel langer op de hoogte van de persistentie en schadelijkheid van PFAS dan de consumenten en andere gebruikers”;*
- *“[...] de (Europese) wetgeving productaansprakelijkheid op dit moment geen handvaten biedt [...]”.*

Voor de Raden bevestigt de adviesaanvraag de **complexiteit van de PFAS-problematiek** waarmee Vlaanderen, en bij uitbreiding België en Europa, geconfronteerd worden. Om deze problemen aan te pakken, verwijst u naar een uitgebreid scala van mogelijkheden;

- *“In de VS zijn ondertussen al schikkingen tussen groeperingen van lokale besturen en diverse PFAS-producenten getroffen om over de hele VS PFAS-saneringen te financieren.”;*
- *“[...] ‘de vervuiler betaalt principe’ [...]”;*
- *“Vlaanderen vraagt de Europese instellingen werk te laten maken van een aantal instrumenten om de PFAS-producenten te doen betalen voor de PFAS-verontreiniging die zij binnen de Europese Unie hebben veroorzaakt”;*
- *“[...] vooreerst [...] van de toepassing van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op PFAS-producenten. Bij deze variant [...] ligt de focus op het opnemen van de financiële verantwoordelijkheid voor sanering”;*
- *“[...] dat de Europese Instellingen in haar instrumenten zoals de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, Bodemrichtlijn of Productaansprakelijkheidsrichtlijn de lidstaten, lokale besturen en burgers de nodige handvaten biedt om PFAS-producenten*

aansprakelijk te stellen voor het saneren van gronden die leiden onder (historische) PFAS-verontreiniging.”

De SERV en de Minaraad **ondersteunen** uw streven om het (Europese) instrumentarium te versterken. Dat is volgens de Raden geen eenvoudige oefening. Het antwoord op de complexe problematiek van PFAS zal veelzijdig zijn. De EU-regelgeving die aan bod komt, heeft telkens een eigen finaliteit en bevat algemene, generische ankers die ook van toepassing zijn op PFAS-rapportering, -monitoring, -beperking, -aansprakelijkheid, enzovoort. De Raden erkennen dat de onderscheiden richtlijnen en verordeningen hun eigen zwaktes en sterktes hebben. Zij menen dat Vlaanderen de prioriteiten moet bepalen die zij aangepakt wenst te zien. Een studie kan vervolgens nodig zijn om te identificeren welke handvaten daarvoor ontbreken. De Raden adviseren om ook andere Europese instrumenten mee te nemen. Het gaat bijvoorbeeld om REACH, de richtlijn Industriële Emissies en de Kaderrichtlijn Water.

De SERV en de Minaraad hechten veel belang aan het voornemen om de **bodemsanering van PFAS-houdende verontreinigde gronden** – in Vlaanderen – aan te pakken. De sanering van deze gronden is noodzakelijk voor het bereiken van milieudoelstellingen en omwille van de gezondheid van de mens, maar brengt aanzienlijke kosten met zich mee. De Raden adviseren om minstens volgende vraagstukken mee te nemen in het debat:

- **Scope.** PFAS is de verzamelnaam voor meer dan 6.000 chemische stoffen waarin onder andere een combinatie van fluorverbindingen en alkylgroepen voorkomt. Vooreerst zal verduidelijkt moeten worden welke PFAS in scope zitten.
- **Financiering.** Aan de sanering van vervuilde gronden hangt een kostenplaatje, niet enkel voor de fysieke werken, maar ook voor alle voorbereidende werken die ermee gepaard gaan. Vlaanderen zal moeten uitklaren wie idealiter de (historische) saneringskost moet betalen; de producent, de gebruiker, de eigenaar van de grond, de belastingbetaler, ...
- **Private terreinen.** De adviesaanvraag verwijst naar de situatie van met PFAS-houdend blusschuim verontreinigde gronden en de impact op de lokale overheden en de brandweerzones. De Raden erkennen dat een oplossing voor deze problematiek noodzakelijk is. Ook op dit punt dringt een beleidsbeslissing zich op over de omvang. Wenst men op dit vlak de aansprakelijkheid van de lokale overheden en/of de brandweerzones uit te sluiten? Welke actor zal dan vervolgens wel gehouden zijn? En hoe verhoudt deze piste zich tot de verontreinigde terreinen van private eigenaars, waarvan de verontreiniging op een gelijkaardige manier is gebeurd? Hoe ziet Vlaanderen grondverzet in een eventuele regeling?
- **Aanvaardbaar risico.** Een bijkomend aandachtspunt betreft de vraag welk risico – al dan niet – als aanvaardbaar wordt beschouwd. Deze discussie hangt volgens de Raden samen met een ruimere beleidsvraag.
- **Kader.** Eenmaal de wensen geïdentificeerd zijn, rijst de vraag welke instrumenten aangewezen zijn. Biedt een dading met producenten een uitweg? Moet Vlaanderen een weg kiezen die in het verleden vaak als oplossing naar voren werd geschoven, bijvoorbeeld de oprichting van een (sector)fonds? De Raden stellen vast dat de Vlaamse Regering alvast stappen zet tot de opstart van onderhandelingen over een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde gefedereerde entiteiten aangaande de financiële verantwoordelijkheid van ZZS-producenten. Op de ministerraad van 13 oktober 2023 werd een nota goedgekeurd om te agenderen op de Uitgebreide Interministeriële Conferentie Leefmilieu.¹ De nota beoogt onder meer het oprichten van een sectorfonds ZZS/PFAS voor de financiering van schade door ZZS-

¹ VLAAMSE REGERING, VR 2023 1310 DOC.1340/ITER.

PFAS-verontreiniging, en de invoering van een producentenverantwoordelijkheid als te onderzoeken piste voor de financiering van saneringen.

De adviesaanvraag kijkt in de richting van productaansprakelijkheid ('*life cycle responsibility*') maar ook naar een **uitgebreide producentenverantwoordelijkheid**. Ook hier zullen vraagstukken inzake de scope, de implementatie maar ook de handhaafbaarheid onderzocht moeten worden. Er moet nagedacht worden voor welk probleem dit een oplossing kan zijn, welke partijen in het vizier komen (grondstof- en/of eindproductproducenten, verdelers, ...), waar dit principe verankerd moet worden. Maar ook of het wenselijk is om een onderscheid te maken tussen "opzettelijk", dan wel onbewust toegevoegde of geproduceerde stoffen. Zal het daarbij van belang zijn dat een PFAS als 'zeer zorgwekkend' wordt geclassificeerd? Deze vraagstukken zijn wederom niet eenvoudig te beantwoorden. Gelet op het grensoverschrijdende karakter en de nood aan een *level playing field* menen de Raden dat **een UPV systeem niet aan de lidstaten alleen kan overgelaten worden**.

De Raden achten het aangewezen te kijken naar de **ruimere civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid**. Hoe wenst Vlaanderen om te gaan met (milieu-)aansprakelijkheid? Wat is de rol van civiele aansprakelijkheid (oud artikel 1382 BW en burenhinder)? Hoe verhoudt Titel XV DABM zich tot de bodemreglementering? Wat met schadevoorkomingsplicht als algemeen aanvaard beginsel in het aansprakelijkheidsrecht?

Afsluitend benadrukken de SERV en de Minaraad nog eens de complexiteit van de PFAS-problematiek. Dat maakt het zoeken naar oplossingen niet eenvoudig. Het uitgewerkte beleid zal **doordacht, zorgvuldig en voldoende onderbouwd** moeten zijn. In het bijzonder voor regelgeving die financiële gevolgen heeft en waar economische en sociale belangen zij aan zij staan met de bescherming van de mens en het leefmilieu, zijn beginselen als **rechtszekerheid en voorzienbaarheid** een basisvereiste. De urgentie van dit dossier is groot, dat mag Vlaanderen evenwel niet verleiden tot haastwerk.

Hoogachtend,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

Danny Van Assche
Voorzitter SERV