

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de site 'PFAS 3M – Zwijndrecht'

De omgeving van de 3M-fabrieksterreinen in Zwijndrecht is door emissies vanuit de 3M-fabriek verontreinigd met PFAS-componenten met een verregaande impact naar: gezondheids- en milieurisico's (bodem, water, lucht, natuur), economische activiteiten (landbouw) en maatschappelijk relevante projecten in de omgeving (Oosterweelproject) en de leefomgeving van de bewoners.

Om een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van de PFAS-problematiek op vlak van onder meer bodemverontreiniging, gezondheid, mobiliteit, duurzame ruimtelijke ontwikkeling en bescherming van natuur en ecosystemen mogelijk te maken, gaat de Vlaamse Regering over tot vaststelling van de site 'PFAS – 3M Zwijndrecht'. De site omvat de gronden gelegen binnen een perimeter van 5 km rond de 3M-terreinen.

De sitevaststelling voorziet onder meer in de verplichting voor de saneringsplichtige 3M Belgium bv om volledig herstel (herstel tuinen en landbouwgronden n.a.v. bodemsaneringswerken) en voorzorgsmaatregelen (o.a. monitoring maatregelen Palingbeek; onderzoek fysieke barrière rond 3M- terreinen; zuivering bemalingswater) uit te voeren. Tevens is wat betreft de PFAS-verontreiniging een regeling opgenomen voor de afstemming van de bodemsanering en grondverzet voor groot grondverzet (vanaf 250m³) en de vergoeding van kosten voor klein grondverzet (minder dan 250 m³) op gronden binnen de site. Verder zijn in de sitevaststelling ook nog timings rond de uitvoering van verdere gefaseerde bodemonderzoeken en gefaseerde bodemsaneringsprojecten in de site opgenomen.

De Vlaamse Regering zal de uitvoering van het besluit, de resultaten van de bodemonderzoeken, de humane biomonitoringstudies en andere onderzoeken, en de voortgang van bodemsaneringswerken, permanent evalueren, en zo nodig bijkomende maatregelen nemen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Beleidsveld: Gezondheids- en Woonzorg (beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin).

Beleidsveld: Weginfrastructuur en Beleid (beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Vlaamse Regering heeft op 28 oktober 2022 het voorontwerp van besluit tot vaststelling van de site 'PFAS 3M – Zwijndrecht' principieel goedgekeurd.

Bij brief van 16 en 21 november 2022 heeft respectievelijk de MINA-raad en de SERV meegedeeld dat ze geen advies zullen geven. Ze verwijzen naar de algemene gedragslijn om zich niet uit te spreken bij adviesvragen over eenmalige rechtshandelingen/concrete projecten. Verder geven ze aan dat de toegestane adviestermijn alleszins te kort is om zo'n afwijking van de gedragslijn in overweging te nemen en uitspraak ten gronde te doen over de materie.

2. INHOUD

De omgeving van de 3M-fabrieksterreinen in Zwijndrecht is door emissies vanuit de 3M-fabriek verontreinigd met PFAS-componenten met een verregaande impact in de omgeving en dit op verschillende vlakken: gezondheids- en milieurisico's (bodem, water, lucht, natuur), economische activiteiten (landbouw) en maatschappelijk relevante projecten in de omgeving (Oosterweelproject) en de leefomgeving van de bewoners.

Op 6 juli 2022 werd de zgn. Saneringsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering enerzijds en 3M anderzijds gesloten. Hiermee werd de saneringsplicht van 3M erkend en stelde 3M een financiële garantie ten bedrage van 250 miljoen euro voor de sanering van de door haar veroorzaakte PFAS-verontreiniging (artikel 3 van de Saneringsovereenkomst). De eigenlijke schade van de Vlaamse Overheid werd vergoed door een forfaitaire schadevergoeding van 3M ten bedrage van 100 miljoen euro (artikel 4 van de Saneringsovereenkomst). Voor de voortgang van de Oosterweelwerken betaalde 3M een schadevergoeding ten bedrage van 50 miljoen euro aan Lantis, en levert zij voor 50 miljoen euro aan ondersteunende diensten aan Lantis. Te denken valt bijvoorbeeld aan de tijdelijke opslag van grond of het reinigen van ronden (artikel 5 van de Saneringsovereenkomst).

3M erkende in de Saneringsovereenkomst (artikel 7, tweede lid) ook uitdrukkelijk dat de Vlaamse Regering gebruik kan maken van haar imperiumbevoegdheid om de toestand in de verontreinigde site te regelen. Ook verbond 3M er zich in de Saneringsovereenkomst (artikel 2, laatste lid) toe om een gepast proces te ontwikkelen om getroffen inwoners en de gemeente Zwijndrecht te ondersteunen bij bijkomende grondverzetsverplichtingen, gelet op de kwalificatie van de gronden als 'verdacht'. Hiervoor bestaat overigens al een informele afspraak tussen de Gemeente Zwijndrecht en 3M, waarbij 3M uitgegraven gronden van binnen haar bodemsaneringsproject gebied aanvaardt zodat burgers en andere bedrijven niet moeten instaan voor de meerkosten die gepaard gaan met het verzetten van PFAS-verontreinigde grond.

Het sluiten van de Saneringsovereenkomst van 6 juli 2022 bood echter geen passende beleidsoplossing om de verontreinigde zone op een gedragen manier te saneren en de Oosterweelwerken op even gedragen wijze verder te zetten. Daarom ging de Vlaamse Regering vanaf juli 2022 in gesprek met verschillende actoren actief op het terrein: BAM nv, de Gemeente Zwijndrecht, Natuurpunt Waasland vzw, Bond Beter Leefmilieu vzw en de feitelijke vereniging Zwijndrecht Gezond. De bedoeling hiervan was om te komen tot een gedragen saneringsaanpak waarbinnen de financiële afspraken die op 6 Juli 2022 zijn gemaakt, omgezet konden worden in een dienstbaar en slagkrachtig beleid.

Gelet op omvang van het (vermoedelijk) door 3M verontreinigd gebied en het ongezien karakter van deze uitdaging voor ons bodembeleid, dringt een geïntegreerde, integrale en heldere beleidsvisie zich op. Dit wordt het best weergegeven in een geïntegreerd instrument, zijnde een zgn. sitebesluit ex. artikel 140,§2, van het Bodemdecreet.

Op grond van die bepaling van het Bodemdecreet is de Vlaamse Regering bevoegd om een site vast te stellen als deze sitevaststelling gebeurt op basis van nog andere factoren dan enkel de bodemverontreiniging. Deze andere factoren zijn specifiek voor de site: het preventief gezondheidsbeleid dat de Vlaamse Overheid ten aanzien van de bevolking voert (humane biomonitoring, bloedstaalnamecampagne, no regret-maatregelen), het mobiliteitsbeleid van de Vlaamse Overheid (Oosterweelproject met als doel de bestaande en acute mobiliteitsproblemen in en rondom de Antwerpse regio te verhelpen en de leefbaarheid van de Antwerpse stadsregio te verhogen), het beleid van de Vlaamse Overheid op het vlak van natuurbescherming en globaal de verplichting voor de Vlaamse Overheid om in het algemeen belang op te treden om mens en milieu te beschermen (voorzorgsmaatregelen en herstelmaatregelen). Gelet op de bijzondere aard van de PFAS-bodemverontreiniging en de verspreiding ervan in de omgeving van de 3M-fabriek te Zwijndrecht is het aangewezen om middels een sitevaststelling voor een geïntegreerde aanpak van deze vervuiling te gaan. Met de sitevaststelling geeft de Vlaamse Regering ook uitdrukkelijk aan dat ze de bodemverontreiniging in de site prioritair wenst te laten aanpakken.

De site wordt vastgesteld binnen een perimeter van 5 km rondom de 3M-fabriek te Zwijndrecht. De vaststelling van de site tot deze perimeter is gebaseerd op de vermoedelijke impact van de PFAS verontreiniging waarvoor de percelen van 3M te Zwijndrecht als bronpercelen werden aangeduid, de vermoedelijke aanwezigheid van een PFAS verontreiniging boven $3\mu\text{g}/\text{kg}$ ds en de no regret-maatregelen die door AZG werden vastgesteld en die tot en met de 5 km perimeter een zekere specifieke impact op de omwonenden hebben die niet eerder van algemene aard zijn.

In de sitevaststelling worden onder meer de afstemming tussen de sanering en het gebruik van bodemmaterialen (grondverzet) in de omgeving van de 3M-fabriek te Zwijndrecht geregeld.

De sitevaststelling verankert tevens de bevoegdheid voor de Vlaamse Regering om in afwachting van de uitvoering van de bodemsaneringswerken voorzorgsmaatregelen, zoals bedoeld in artikel 70 van het Bodemdecreet, op te leggen. Naast de mogelijkheid om later bijkomende voorzorgsmaatregelen te nemen, voorziet de Vlaamse Regering ook een specifieke voorzorgsmaatregel m.b.t. de zuivering van bemalingswater bij vergunnings- of meldingsplichtige werken binnen de site. Als een eigenaar of gebruiker van een grond binnen de site op die grond werken wenst uit te voeren die een vergunnings- of meldingsplichtige bemaling vereisen, dan moet 3M Belgium bv als saneringsplichtige, op vraag van de eigenaar of gebruiker, op eigen kosten hetzij maatregelen nemen om de noodzaak tot bemaling te reduceren of te vermijden, hetzij het vrijgekomen bemalingswater conform de toepasselijke voorwaarden, normen en het BATNEEC-principe zuiveren in kader van het terug in de ondergrond brengen of een lozing ervan. Als de eigenaar of gebruiker ervoor kiest de voormelde maatregelen of zuivering zelf uit te voeren, dan moet 3M Belgium bv de daarvoor gemaakte meerkosten aan de eigenaar of gebruiker terugbetalen. Indien de voormelde maatregelen of zuivering reeds werden uitgevoerd vooraleer de saneringsplicht van 3M Belgium wordt vastgesteld, dient 3M de daarvoor gemaakte kosten op verzoek van de eigenaar of gebruiker eveneens terugbetalen. Deze voorzorgsmaatregel draagt bij tot het voorkomen van verdere verspreiding van de PFAS-verontreiniging die zich mogelijks in het grondwater bevindt, in afwachting van bodemsaneringswerken.

Het opleggen van voorzorgsmaatregelen kadert binnen de uitoefening van imperiumbevoegdheden van de Vlaamse Regering, waarvan de uitoefening uitdrukkelijk is erkend door 3M (artikel 7,§2 van de Saneringsovereenkomst).

Om de instroom van verontreinigd grondwater naar de Palingbeek te beperken, staat 3M Belgium bv in voor de installatie van een hydraulische barrière met volgende timing:

- Interim-systeem van onttrekkingsputten met een totaal onttrekkingsdebiet van 20 m^3 per dag met afvoer naar de huidige bedrijfswaterzuivering; aanleg in september 2022 en opstart in oktober 2022;
- Full scale interceptiesleuf; aanleg in de periode april-augustus 2023 en opstart in september 2023;

- Transitie zuiveringsoplossing voor een debiet van 200 m³ per dag: opstart in september 2023;
- Definitieve zuiveringsoplossing via de nieuwe bedrijfswaterzuivering: operationeel in juli 2024.

Deze maatregelen zijn op 23 augustus 2022 opgelegd door OVAM en zijn aanvaard door 3M Belgium heeft de verplichting om de impact van de voormelde maatregelen op de Palingbeek te evalueren en hierover viermaandelijks aan de OVAM te rapporteren. In dat kader zal ook de noodzaak tot voorzorgsmaatregelen en eventuele andere bijkomende maatregelen moeten worden geëvalueerd. Op basis hiervan kan de Vlaamse Regering in het kader van de sitevaststelling zo nodig verdere voorzorgsmaatregelen aan 3M Belgium bv als saneringsplichtige opleggen.

Dit besluit voorziet voorts in een afwijking op het vlak van grondverzet en de verhouding ervan tot de uitvoering van bodemsanering. Het sitebesluit voorziet twee mogelijkheden om grondverzet uit te voeren, rekening houdend met vereiste bodemsanering. De keuze tussen de beide opties komt toe aan de opdrachtgever van de grondverzetswerken en kadert binnen de verbintenis van 3M om een 'passend proces' te ontwikkelen om tegemoet te komen aan moeilijkheden die burgers bij grondverzet ondervinden in het kader van de grondverzetswerken (artikel 2, laatste lid van de Saneringsovereenkomst) en de vereiste dat het grondverzet geen bodemsanering mag bemoeilijken.

Optie 1 betreft de prioritaire uitvoering van saneringswerken, voorafgaand aan het grondverzet (met een volume van 250 m³ of meer, cf. de huidige regeling in het VLAREBO), indien blijkt dat 3M minstens voor een deel van de aanwezige PFAS-verontreiniging saneringsplichtig is en bodemsanering moet uitvoeren (wat betekent dat er een uitspraak is van een ernstige bodemverontreiniging in een beschrijvend bodemonderzoek). De prioritaire sanering door 3M wordt verantwoord op grond van de ernst van de PFAS-verontreiniging die tot de bronpercelen van de 3M-fabriek te Zwijndrecht terug te leiden valt en die bovendien een verontreiniging van bijzondere aard betreft, alsook op de urgentie die bestaat om de verontreiniging aan te pakken.

Optie 2 betreft de mogelijkheid om grondverzet met een volume van 250 m³ of meer uit te voeren vooraleer bodemsanering heeft plaatsgehad. Deze optie is relevant gelet op de oppervlakte van de site en de verwachting dat – gelet op de timing van de uit te voeren beschrijvende bodemonderzoeken en bodemsaneringsprojecten – binnen de perimeter werken zullen worden uitgevoerd. Het sitebesluit voorziet bijkomende stappen vooraleer tot grondverzet wordt overgegaan, waarmee de samenloop tussen het grondverzet en de bodemsanering wordt verduidelijkt.

Voorafgaand aan het grondverzet stelt de erkende bodemsaneringsdeskundige van de opdrachtgever tot grondverzet een technisch verslag op, met een op basis van dit besluit uitgebreide inhoud. Het technisch verslag bevat aanvullend de door onderzoek onderbouwde gegevens, beschrijvingen en conclusies, opgesomd in artikel 3, §2, eerste lid, van het Sitebesluit. Daarover pleegt hij overleg met de bodemsaneringsdeskundige die handelt in opdracht van 3M Belgium bv in het kader van de uitvoering van de saneringsplicht. Het technisch verslag bevat dan ook aanvullend onder meer een beschrijving van de omvang en de ernst van de PFAS-verontreiniging, de eventuele noodzaak van bodemsanering en de prioriteit ervan. Het technisch verslag kan, voor wat de aspecten van bodemsanering betreft, voor advies aan de OVAM worden voorgelegd. Het advies van de OVAM beperkt zicht tot die aspecten. De OVAM is immers gebonden aan de haar toegekende bevoegdheden, zoals in artikel 10.3.3 van het DABM. Om aan die adviesvraag tegemoet te komen, zal de OVAM in dat geval zelf een erkende bodemsaneringsdeskundige aanstellen die een autonoom advies verleent over het technisch verslag, en bovendien de aspecten van bodemsanering zal selecteren. Over die aspecten zal de OVAM dan vervolgens advies verlenen. Deze werkwijze is essentieel om een goed beeld van de toestand van de bodem te krijgen vooraleer aspecten van grondverzet kunnen worden uitgevoerd. Gelet op de ernst van de PFAS-verontreiniging die tot de bronpercelen van de 3M-fabriek te Zwijndrecht terug te leiden valt en die bovendien een verontreiniging van bijzondere aard betreft, alsook op de urgentie die bestaat om de verontreiniging aan te pakken, is het noodzakelijk om bijkomende processtappen in de grondverzetsregeling te voorzien om zo ervoor te zorgen dat grondverzet en bodemsanering goed op elkaar zijn afgestemd en de wettigheid van toekomstig te nemen beslissingen op het vlak van grondverzet en bodemsanering te garanderen.

De voormelde opties gelden enkel voor het grondverzet met een volume vanaf 250 m³. Voor grondverzet beneden een volume van 250 m³ wordt grondverzet immers redelijkerwijze geacht geen impact op bodemsanering te hebben. De grens van 250 m³ is overigens een objectieve maatstaf die ook in het VLAREBO wordt gehanteerd.

Daarnaast voorziet het sitebesluit uitdrukkelijk in een bepaling die het klein grondverzet (volume kleiner dan 250 m³) regelt in de gevallen waarin op de gronden gelegen binnen de site grondverzet gebeurt. Als de saneringsplicht van 3M Belgium bv met betrekking tot de grond vaststaat, moet 3M Belgium bv de kosten van het grondverzet en de behandeling van de uitgegraven bodem met PFAS-componenten vergoeden, ook al gaat het niet om een verdachte grond.

De sitevaststelling voorziet ook nog in de verplichting voor de saneringsplichtige 3M Belgium bv om te voorzien in volledig herstel na de uitvoering van de bodemsaneringswerken in aanvulling op het functioneel herstel voorzien in het kader van de bodemsaneringswerken. Dit functioneel en esthetisch herstel werd overigens ook reeds door 3M Belgium bv aan de getroffen inwoners gecommuniceerd in een toelichtende brochure.

Voor de toepassing van dit besluit wordt de uitvoering van het volledig herstel naar aanleiding van bodemsaneringswerken op percelen binnen de site aanvullend als een onderdeel van de bodemsanering in de zin van artikel 2, 21^o van het Bodemdecreet beschouwd.

In het conformiteitsattest van de gefaseerde bodemsaneringsprojecten zal de OVAM verwijzen naar de verplichting van de saneringsplichtige om naar aanleiding van de bodemsaneringswerken een volledig herstel van de percelen uit te voeren op basis van voorliggend sitebesluit.

Wat het volledig herstel betreft zoals in dit besluit voorzien, zal specifiek ook rekening worden gehouden met elementen van de bestemming van de gronden, behoud en recuperatie van plantgoed, behoud van de bodemkwaliteit, biodiversiteit en klimaatadaptatie van de te saneren gronden (zoals bebossing, ontharding, regenwatercaptatie, water- en droogtebestrijding, aanplanting van bomen, hagen en houtkanten, onderzoek naar en inzet van fytoremediatie (proefproject hennep), herleggen van waterlopen...) en dit binnen een integrale benadering van de omgeving waarin de verontreinigde grond zich bevindt.

De concrete invulling van de bijkomende maatregelen met het oog op het herstel van gronden en omgevingen zal binnen de grenzen van dit gemeentelijk kader en in onderling overleg tussen de betrokken gemeente (zoals de gemeente Zwijndrecht), de saneringsplichtige en de eigenaar gebeuren. Een dergelijk overlegmodel is van belang omdat binnen de perimeter van de site steeds geval per geval moet worden bekeken welke maatregelen op maat wenselijk zijn. Bovendien wordt de gemeente rechtstreeks in dit overleg betrokken gelet op het sterk lokaal karakter van de herstelverplichting. Het sitebesluit doet geen afbreuk aan het grondwettelijk beginsel van de lokale autonomie en aan het gemeentelijk belang van de betrokken gemeentes op wiens grondgebied herstelmaatregelen zullen worden uitgevoerd. Om die reden zijn de gemeenten het best geplaatst om het herstel in overleg met de saneringsplichtige en de grondeigenaar concreter in te vullen, met daarbij een bijzondere aandacht voor maatwerk dat steeds op de specifieke lokale situatie zal zijn toegespitst.

De Vlaamse regering zal de uitvoering van het sitebesluit, de resultaten van de bodemonderzoeken, de humane biomonitoringstudies en andere onderzoeken, en de voortgang van bodemsaneringswerken, permanent evalueren. De Vlaamse regering kan hierbij ook rechtstreeks betrokkenen consulteren. De Vlaamse regering zal hierover jaarlijks aan het Vlaams Parlement rapporteren.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De sitevaststelling en de daarin opgenomen maatregelen hebben geen budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën dateert van 25 oktober 2022. Het begrotingsakkoord is gegeven op 27 oktober 2022.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De sitevaststelling en de daarin opgenomen maatregelen hebben geen weerslag op het personeelsbestand en op de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De gronden van lokale en provinciale besturen die gelegen zijn binnen de perimeter van de site vallen ook onder het toepassingsgebied van de sitevaststelling. De lokale en provinciale besturen kunnen voor de betreffende gronden dan ook beroep doen op de maatregelen (bijv. voorzorgsmaatregel rond zuivering bemalingswater; herstelmaatregelen) en regelingen (bijv. afstemming bodemsanering en grondverzet) voorzien in de sitevaststelling.

4. VERDER TRAJECT

Het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de site 'PFAS 3M – Zwijndrecht' wordt voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State met het verzoek om advies te geven binnen een termijn van dertig dagen.

De ministers gelast met de uitvoering van de sitevaststelling zullen de implementatie van de maatregelen opgelegd in het sitebesluit, de resultaten van de bodemonderzoeken en de voortgang van de bodemsanering, de humane biomonitoringstudies en andere onderzoeken permanent evalueren met de mogelijkheid om in dat kader ook de rechtstreeks betrokkenen te consulteren. Op basis van de evaluatie kan de Vlaamse Regering de maatregelen in de sitevaststelling zo nodig bijsturen of aanvullen en in voorkomend geval de perimeter van de site aanpassen.

De Vlaamse Regering zal jaarlijks aan het Vlaams Parlement rapporteren over de uitvoering van de sitevaststelling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. Haar principiële goedkeuring te hechten aan de bijgevoegde voorontwerp van besluit tot vaststelling van de site 'PFAS 3M – Zwijndrecht';
2. de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Ontwerp van beslissing van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de site 'PFAS 3M – Zwijndrecht'.
- Brief van 16 november 2022 van MINA-raad.
- Brief van 21 november 2022 van SERV.