

Milieu(bestuurs)rechtelijke regulering van PFAS in Nederland

Valérie van 't Lam*

Niet alleen in het omgevingsrecht, maar ook in het nieuws is er veel te doen over stoffen. Naast stikstof is er met name veel aandacht voor PFAS.¹ Net als over stikstof is ook over dat onderwerp veel te zeggen en ligt het gevoelig. Ik zoom in dit redactioneel in op PFAS en de regulering daarvan in het publiekrechtelijke omgevingsrecht, in het bijzonder de emissies van PFAS naar lucht en water.² Bekend is inmiddels immers dat de gevolgen van PFAS op mens en milieu de behoefte aan regels doen toenemen. Hoe werden PFAS in het verleden aanvankelijk (al dan niet) gereguleerd, waar staan we nu en wat komt er nog aan?

Om te beginnen bij het begin: er is geen juridische definitie van PFAS als stof. Dat is ook niet eenvoudig, omdat PFAS (poly- en perfluoralkylstoffen) een omvangrijke groep van meer dan zesduizend door de mens gemaakte chemische stoffen vormen. Voorbeelden binnen deze groep zijn PFOS (perfluorooctaansulfonaat), PFOA (perfluorooctaanzuur) en GenX-stoffen. PFAS worden toegepast in veel alledaagse producten zoals kleding, fastfoodverpakkingen, antiaanbakpannen en brandblusschuim. PFAS kunnen in het milieu terechtkomen doordat ze vrijkomen uit de producten waarin PFAS is toegepast. Ook bij productieprocessen kunnen PFAS

worden uitgestoten naar de lucht en zich van daaruit verspreiden naar de bodem en het grondwater, of via afvalwater naar het oppervlaktewater. Van een aantal PFAS is bekend dat ze ongewenste eigenschappen hebben. Voorbeelden zijn PFOS en PFOA. Daarvan is bekend dat ze niet of nauwelijks afbreken in het milieu (ze zijn persistent), schadelijke effecten kunnen hebben op mens en milieu (ze zijn toxisch), dat ze zich gemakkelijk en snel verspreiden in het milieu (ze zijn mobiel) en/of ophopen in dieren, planten en het menselijk lichaam (ze zijn bioaccumulerend), aldus het RIVM.³

Het RIVM publiceerde in juli 2025 de resultaten van het eerste landelijke onderzoek naar PFAS in het bloed van Nederlanders. Uit dit onderzoek blijkt dat iedereen in Nederland verschillende soorten PFAS in het bloed heeft; vrijwel iedereen heeft concentraties boven de gezondheidkundige grenswaarde.⁴

Nederland, Duitsland, Noorwegen, Denemarken en Zweden hebben samen een voorstel bij de European Chemicals Agency (ECHA) ingediend om te komen tot een door de Europese Unie afgekondigde PFAS-restrictie. Het voorstel is van 22 maart 2023 tot en met 25 september 2024 in consultatie gegaan via de website van het ECHA.⁵ De voorgestelde restrictie zal worden geregeld via REACH. REACH is de Europese verordening in-

* Prof. mr. dr. V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe, bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

1 Zie over PFAS o.a. J. Lameijer, PFAS – één letter verschil, geheel andere problematiek, *Vastgoedrecht* 2019, afl. 6, p. 148 e.v.

2 Zie voor een korte beschrijving van de regulering van grond en baggerspecie en PFAS M. Boeve & F. Groothuise, *Kroniek van het omgevingsrecht*, *NJB* 2021/1222. Zie Rb. Gelderland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2595. Zie voor een beschrijving van de bestuursrechtelijke normering van PFAS ook R. Bruijnsteen & S. Putting, PFAS: de laatste ontwikkelingen rondom de juridische status en regulering, *blog Stibbe*, 16 september 2025.

3 Zie www.rivm.nl/pfas/risicos-pfas-voor-gezondheid-en-milieu.

4 Het onderzoek werd uitgevoerd met bijna 1500 bloedmonsters uit 2016 en 2017, waarbij naar 28 verschillende PFAS werd gekeken. In bijna alle bloedmonsters werden minimaal zeven verschillende PFAS gevonden (PFOA, PFNA, PFDA, PFUnDA, PFHxS, PFHpS en PFOS), waarbij PFOS het meest werd aangetroffen, gevolgd door PFOA. Bij inwoners uit de regio Dordrecht werd met name meer PFOA gevonden dan gemiddeld in Nederland, terwijl rond de Westerschelde vooral de hoeveelheid PFOS verhoogd was. Zie www.rivm.nl/nieuws/eerste-landelijke-onderzoek-naar-pfas-in-bloed.

5 Zie <https://echa.europa.eu/nl/home>.

zake productie van en handel in chemische stoffen. Het handelen in strijd met de relevante onderdelen uit REACH is op grond van de Wet milieubeheer verboden. Het ECHA is het agentschap dat uitvoering geeft aan de wetgeving van de EU op het gebied van chemische stoffen, waaronder de REACH-verordening, en behandelt het ingediende voorstel voor een PFAS-restrictie. Het voorstel ziet op PFAS in brede zin, te weten: PFAA's, fluoropolymeren en gefluoreerde gassen. Een kleine groep van volledig afbreekbare PFAS is uitgesloten. Het voorstel strekt tot het verbieden van de productie, het in de handel brengen en het gebruiken van PFAS. Afgezien van de afbreekbare PFAS wordt een verbod voorgesteld dat ingaat achttien maanden nadat het besluit over het voorstel door de Europese Commissie is genomen. Als het voorstel wordt aangenomen, zal het verstrekkende gevolgen hebben, omdat PFAS in veel producten en productieprocessen voorkomen. Wel kent het voorstel enerzijds enkele tijdelijke gebruiksspecifieke uitzonderingen en anderzijds enkele niet-tijdelijke uitzonderingen voor specifieke toepassingen. Voorbeelden van tijdelijke uitzonderingen zijn PFAS in airco's in auto's met een verbrandingsmotor (gedurende vijf jaar), professionele beschermende kleding, slangen en katheters voor medische hulpmiddelen en implanteerbare medische toepassingen (gedurende twaalf jaar). Momenteel vindt binnen het ECHA een beoordeling plaats van het voorstel.⁶ Gelet op de tijdlijnen is een Europees PFAS-verbod niet eerder te verwachten dan midden/eind 2027 of begin 2028.

Hoewel aanvankelijk het idee was dat er vooruitlopend op het Europees PFAS-verbod⁷ een Nederlands PFAS-verbod zou komen, betwijfel ik of dat realistisch is. Minister Tieman (Infrastructuur en Waterstaat) en staatssecretaris Aartsen hebben op 21 juli 2025 een PFAS-verzamelbrief naar de Tweede Kamer gestuurd.⁸ Daarin wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden van het introduceren van enerzijds een verbod op het lozen van PFAS en anderzijds een verbod op handel en gebruik van PFAS. Dat zijn volgens de bewindslieden de opties om een nationaal PFAS-verbod in Nederland te bewerkstelligen. Ook op emissies van PFAS naar de lucht wordt in de brief kort ingegaan en daarvoor geldt sinds kort (ook) een strikter regime (zie hierna). Voor zowel een nationaal verbod als een lozingsverbod zijn er juridische mogelijkheden, maar wel met de nodige beperkingen, aldus de brief. Mij lijkt introductie van deze verboden vooruitlopend op het Europese verbod ook lastig realiseerbaar en mogelijk ook niet nodig. Het verbieden van een product of stof is verstrekkend en

aan een lozing kunnen momenteel ook al strikte eisen worden gesteld. De omvang van een redactioneel staat verdere uitwerking van deze problematiek niet toe.

Waar staan we nu in Nederland met de bestuursrechtelijke regulering van PFAS? De bestuursrechtelijke regulering van PFAS vindt onder andere plaats over de band van de regels voor 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS). ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen. PFAS kwalificeren inmiddels als gehele stofgroep als ZZS.⁹ Voor 1 januari 2024 vond regulering van de emissie van PFAS ook plaats via het voorzorgbeginsel of het 'belang van de bescherming van het milieu'. Bevoegde instanties probeerden namelijk via die route eisen te stellen aan het lozen of emitteren van PFAS. Die besluiten hielden in rechte overigens niet altijd stand.¹⁰ Als gezegd zijn PFAS inmiddels als groep toegevoegd aan de lijst voor prioritaire actie van OSPAR (Prioritaire stoffen van de Oslo-Parijs Conventie). Deze OSPAR-lijst is een van de bronnen voor de identificatie van ZZS in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Zoals bekend zal zijn, is dat de algemene maatregel van bestuur waarin algemene regels zijn vervat voor bepaalde aangewezen 'milieubelastende activiteiten': activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en onder de regulering van het Bal vallen en mogelijk daar ook als (milieu)vergunningplichtig aangewezen zijn. Nu PFAS als ZZS zijn aangemerkt, betekent dat ook dat het in het Bal opgenomen regime dat ziet op ZZS, op PFAS van toepassing is.¹¹ Zo zijn in paragraaf 5.4.3 van het Bal eisen opgenomen ten aanzien van ZZS. Die algemene regels gelden overigens naast hetgeen al dan niet in een eventuele vergunning voor een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit is geregeld ten aanzien van ZZS. Bij de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten moet rekening worden gehouden met BBT-conclusies en informatiedocumenten (art. 8.10, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) en bepaalde BBT-conclusies en informatiedocumenten bevatten ook normen over ZZS, zoals de in de Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (ABM) opgenomen minimalisatieplicht.¹² Ook moet bijvoorbeeld bij de aanvraag voor de vergunning voor een milieubelastende activiteit de mate waarin ZZS vrijkomen, worden aangegeven en moeten de mogelijkheden wor-

6 Zie https://echa.europa.eu/documents/10162/111425157/echa_update_pfas_en.pdf/6775e241-204e-af0a-a2d0-4c16ba2c138d?t=1756287349062. Het meest recente voorstel is hier te vinden: <https://echa.europa.eu/de/hot-topics/perfluoroalkyl-chemicals-pfas>.

7 Omdat het een Europees PFAS-verbod betreft waar uitzonderingen voor gelden, wordt ook wel gesproken van een PFAS-restrictie.

8 Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/21/mogelijkheden-en-gevolgen-van-een-nationaal-pfas-productverbod-en-pfas-lozingsverbod.

9 Kamerstukken II 2024/25, 35 334, nr. 321. De 'list of chemicals of priority action' (LCPA) is sinds eind 2023 aangepast (zie www.ospar.org/work-areas/hasec/hazardous-substances/priority-action).

10 Zie o.a. Rb. Den Haag 29 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14481, Rb. Den Haag 29 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14482, Rb. Den Haag 29 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14486 en Rb. Zeeland-West-Brabant 21 augustus 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:5586. Zie over de regulering van stoffen in het water ook J.J.H. van Kempen in zijn annotatie bij ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, M en R 2020/17 en AB 2019/532 m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

11 Zie hierover ook www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/14/alle-pfas-geclassificeerd-als-zeer-zorgwekkende-stof.

12 Zie bijv. Rb. Zeeland-West-Brabant 21 augustus 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:5586.

den beschreven om dat te beperken.¹³ In de toekomst zal er voor lozingen van PFAS een strikter regime gelden, omdat PFAS zal worden aangemerkt als prioritair stof.¹⁴ Het Bal verplicht de exploitant van (bepaalde) milieubelastende activiteiten voorts om het bevoegd gezag elke vijf jaar te informeren over de mate waarin ZZS in de lucht of het water terechtkomen én over de mogelijkheden om dat te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk te beperken.¹⁵ Ook moet een vermijdings- en reductieprogramma (VRP) worden opgesteld door de exploitant.¹⁶ Dat is een programma waarin onder meer mogelijkheden moeten staan om het gebruik van ZZS (zo veel als mogelijk) te vermijden, inclusief technieken om emissies in de lucht of het water te voorkomen en beperken en informatie over de kosten van de technieken. Ook mogen de grenswaarden van bijlage VIa van het Bal niet worden overschreden. PFAS is daarin als zodanig overigens niet opgenomen. Al deze eisen gelden echter alleen als deze in hoofdstuk 3 van het Bal van toepassing zijn verklaard op een milieubelastende activiteit. Dat is het geval voor circa 35 soorten milieubelastende activiteiten, zoals stookinstallaties, opslag voor gasen en zuiveringsvoorzieningen voor ingezameld of afgegeven afvalwater. Daarnaast geldt er ten aanzien van ZZS een zogenaamde ‘minimalisatieplicht’, wat betekent dat de emissie van de stof zo veel als mogelijk wordt geminimaliseerd. Ik licht hierna toe op grond waarvan en voor welke milieubelastende activiteiten dit geldt.

Onder het ‘oude recht’ (het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm)) was deze plicht als volgt verwoord: ‘Emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht worden zoveel mogelijk voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt.’¹⁷ Deze tekst is niet letterlijk overgenomen in de Omgevingswet (Ow) of het Bal. Wel komen delen ervan voor in art. 5.24 Bal, waarin de hiervoor besproken verplichting voor een VRP is opgenomen, maar dat is zodoende geen directe, expliciete plicht om de uitstoot van ZZS feitelijk te minimaliseren. Uit de toelichting op art. 5.24 Bal maak ik evenwel op dat volgens de wetgever de minimalisatieplicht in die

bepaling is vervat.¹⁸ Ik zie dat anders. In die bepaling staat immers (samengevat) dat in een programma moet worden opgeschreven hoe de uitstoot van ZZS kan worden beperkt. Bovendien geldt deze ‘minimalisatieplicht’ (dus via het VRP) ook alleen voor de circa 35 soorten milieubelastende activiteiten waarvoor paragraaf 5.4.3 van het Bal van toepassing is verklaard. Dat kan een beperking betekenen ten opzichte van het oude recht, waarin de minimalisatieplicht niet tot alleen deze activiteiten was beperkt, maar in het algemeen gold voor alle activiteiten (bedrijven) die onder paragraaf 2.4 van het Abm vielen. Uit de transponeringstabel in de nota van toelichting kan evenwel worden opgemaakt dat artikel 2.4 Abm – waar in het tweede lid de minimalisatieplicht was vervat – (ook?) deels is omgezet naar het nieuwe stelsel in de specifieke zorgplicht in artikel 2.11 Bal.¹⁹ Daarin staat onder andere dat *alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging en ter bescherming van de gezondheid worden genomen en dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt*.²⁰ Deze specifieke zorgplicht geldt – anders dan paragraaf 5.4.3 van het Bal – voor alle milieubelastende activiteiten in de zin van hoofdstuk 3 van het Bal. Handhavend optreden op grond van overtreding van de specifieke zorgplicht kan alleen als er sprake is van evidente strijd daarmee.²¹ Er is bij mijn weten (nog) geen rechtspraak waarin de in de specifieke zorgplicht ingelezen minimalisatieplicht voor ZZS aan de orde is geweest. Zo is er bijvoorbeeld nog geen oordeel over de vraag wat nu precies de grondslag is van de beoogde minimalisatieplicht, of over de vraag wat minimalisatie inhoudt. In elk geval kan de minimalisatieplicht naar mijn idee niet worden gezien als een verkapt verbod op het emitteren van PFAS of als een verplichting om binnen afzienbare tijd te komen tot een nulemissie. Ik verwacht dat de nu geldende regulering, ook als de Europese PFAS-restrictie van kracht wordt, nog lange tijd relevant zal blijven, aangezien het nog wel enige tijd zal duren voordat er geen emissies in de lucht en het water zullen zijn. De Europese PFAS-restrictie ziet daar immers niet rechtstreeks op.

In dit kader is het relevant om te bezien hoe naast de wijzigingen van REACH andere nieuwe Europese regelgeving omgaat met stoffen zoals PFAS. Ook daarbij zal – inmiddels – rekening worden gehouden met de hiervoor genoemde kenmerken van PFAS. Zo ontwikkelt de Europese Commissie momenteel een nieuwe Circular Economy Act, die naar verwachting eind 2026 wordt

13 Art. 7.27a Omgevingsregeling.

14 Op 23 september 2025 bereikten de Raad en het Europees Parlement een voorlopig politiek akkoord over een wetgevingsvoorstel om de lijsten van verontreinigende stoffen die een nadelige invloed hebben op oppervlakte- en grondwater te actualiseren en te herzien. Zie o.a. www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2025/09/23/water-pollution-council-and-parliament-reach-provisional-deal-to-update-priority-substances-in-surface-and-ground-waters/.

15 Art. 5.23 Bal.

16 Art. 5.24 Bal. Er staat niet in de tekst van art. 5.24 Bal wie de vermijdings- en reductieprogramma’s moet opstellen. Uit de toelichting blijkt dat dit moet worden gedaan door degene die de activiteit verricht, hetgeen me reëel lijkt, gelet op de gevraagde informatie: een overzicht van mogelijkheden om het gebruik van ZZS te vermijden, en als gebruik niet te vermijden is: een overzicht van mogelijkheden en technieken om emissies in de lucht of het water te voorkomen en te beperken, informatie over de bedrijfszekerheid en de kosten van de technieken en informatie over afwenteleffecten.

17 Art. 2.4 lid 2 Abm.

18 Ook uit de toelichting op art. 5.24 Bal maak ik op dat volgens de wetgever de minimalisatieplicht in die bepaling is vervat, zie Stb. 2018, 293, p. 1390 en 1392 en tevens p. 713 en 789. Zie ook Stb. 2023, 298, p. 108 en Strct. 2022, 26085, p. 218.

19 Stb. 2020, 400 en de transponeringstabel daarbij. Elders in de toelichting wordt gesproken over stoffen waarvoor een minimalisatieverplichting geldt, wat doet vermoeden dat dat dan niet de specifieke zorgplicht kan zijn, Stb. 2018, 293, p. 1066, 1068, 1069 en 1150.

20 In de toelichting staat daarnaast ook dat de minimalisatieverplichting is opgenomen in par. 5.4.3 Bal, Stb. 2018, 293, p. 713 en 789.

21 O.a. Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.

aangenomen.²² Het voorstel heeft tot doel ‘een markt voor secundaire grondstoffen tot stand te brengen, het aanbod van hoogwaardige gerecycleerde materialen te vergroten en de vraag naar deze materialen in de EU te stimuleren’. PFAS vormen een fundamentele uitdaging voor het realiseren van een circulaire economie, en de nieuwe wetgeving zal moeten omgaan met deze ‘forever chemicals’ om de circulaire doelstellingen te kunnen bereiken. Het is afwachten op welke wijze PFAS op grond daarvan zullen worden gereguleerd. Deze regulering moet evenwel goed worden afgestemd met het hiervoor besproken meer ‘traditionele milieubestursrecht’, zoals een omgevingsvergunning voor milieu, de algemene regels in het Bal en de specifieke zorgplicht. Die normen zien immers in de kern niet op het product dat door een bedrijf wordt gemaakt of de grondstoffen die worden gebruikt in het productieproces.²³

Vorenstaande laat mijns inziens ook zien dat als op enig moment blijkt dat een stof vanwege gevaarlijke eigenschappen aan een strikter regime zou moeten worden onderworpen, het in veel gevallen nog geen gemakkelijke opgave is om dat binnen het bestuursrechtelijk omgevingsrecht te realiseren. Er zijn inmiddels voorzichtige stappen gezet, maar eenvoudig is het niet. En of het ook beter wordt, is te hopen, maar zal de toekomst moeten uitwijzen.

- 22 De Europese Commissie vraagt via een openbare raadpleging om input voor deze toekomstige wet op circulaire economie. Eenieder kan vanaf 1 augustus 2025 t/m 6 november 2025 input leveren over de Circular Economy Act.
- 23 V.M.Y. van 't Lam, Het recht en energietransitie in de industrie, in: Ch.W. Backes, E.H.P. Brans & H.K. Gillissen (red.), 2030. Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 142-143.