

Rechtbank Den Haag
Zaaknummer/rolnummer C/09/665509/HA ZA 2024-374

Mondelinge behandeling op 2 december 2025

PLEITNOTITIES

inzake

- I. **Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland**, gevestigd te Zaanstad,
- II. **Vereniging Zeeuwse Milieufederatie**, gevestigd te Middelburg,
- III. **Stichting Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland**, gevestigd te Den Haag,
- IV. **Stichting Friese Milieufederatie**, gevestigd te Leeuwarden,
- V. **Stichting Gezond Water**, gevestigd te Hansweert,

Eisers

Advocaten:
Mr. A.M. Nijboer, SIX advocaten
Prof. mr. dr. G.G.J.A. Knoops
Mr. C.J. Knoops-Hamburger
Mr. J. de Koning, Poët advocaten
Mr. N.M.K. Damen, Poët advocaten

Tegen

Staat der Nederlanden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag,

Gedaagde

Advocaten:
Mr. E.H.P. Bräns
Mr. K. Winterink

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1 mr. A.M. Nijboer

1	Inleiding	3
2	Duidelijkheid over PFAS probleem en genomen maatregelen	5

DEEL 2 mr. G.G.J.A. Knoops en mr. C.J. Knoops-Hamburger

3	Kern van de zaak: een falende staat.....	21
4	De vorderingen en onderbouwing daarvan	22
4.1	Ernst van de situatie	22
4.2	Grondslag.....	23
4.2.1	<i>Toetsingskader EVRM</i>	24
4.2.2	<i>Toetsingskader artikel 6:162 BW</i>	27
4.3	Zorgplicht Staat.....	28
4.3.1	<i>Afwegingsruimte Staat</i>	29

DEEL 3 mr. J. de Koning en mr. N.M.K. Damen

4.4	De vorderingen	32
4.5	Reactie eiswijziging.....	33
4.5.1	<i>Vordering A en E</i>	34
4.5.2	<i>Vordering C</i>	35
4.5.3	<i>Vordering F</i>	37
4.5.4	<i>Vordering G</i>	39
4.5.5	<i>Vordering I</i>	40
4.5.6	<i>Vordering J</i>	40
4.5.7	<i>Vordering P</i>	41
5	Eindconclusie	41

1 INLEIDING

1. In deze zaak staat de schadelijkheid van PFAS niet ter discussie. Ook de Staat erkent dat PFAS persistent, toxisch en bioaccumulerend is en dat bij blootstelling hieraan zeer negatieve gezondheidseffecten ontstaan bij de bevolking, waaronder kanker, hormonale problemen en aantasting van het immuunsysteem, met alle gevolgen van dien voor de volksgezondheid. De staat acht PFAS zo schadelijk dat de staat zelfs in 2023 een voorstel heeft gedaan voor een Europees totaalverbod op het gebruik van PFAS (de gehele groep).
2. Wanneer het er echter gaan om zelf landelijke maatregelen te treffen, dan wordt het PFAS probleem gebagatelliseerd. Zo hecht de Staat er bijvoorbeeld aan te benadrukken dat schade pas ontstaat bij bepaalde blootstellingsniveaus en bij langdurige blootstelling. Daarmee suggererend dat we nog lang niet op die niveaus zijn en dat er nog tijd genoeg is om maatregelen te treffen en dat het tempo waarmee de Staat actie onderneemt ruimschoots voldoende is.
3. De cijfers laten wat anders zien. Uit onderzoek blijkt dat het blootstellingsniveau waarvan door de EFSA is vastgesteld dat daarboven gezondheidseffecten te verwachten zijn, bij de gemiddelde Nederlander al is bereikt. Met andere woorden: wij zitten allemaal al op het punt waarboven gezondheidsschade ontstaat. Ook uit het meest recente onderzoek uit 2025 blijkt dit. Het RIVM schrijft op de website:

“Bij bijna de hele bevolking zit er meer PFAS in bloed dan de gezondheidkundige grenswaarde die daarvoor bestaat. Dit bevestigt de resultaten van eerder onderzoek van het RIVM en de Europese Voedselveiligheidsautoriteit (EFSA(Europese Voedselveiligheidsautoriteit)) dat mensen te veel PFAS binnenkrijgen. Boven de grenswaarde zijn effecten op het immuunsysteem niet uit te sluiten.”¹

4. En dat is uniek. Er is geen voorbeeld van een situatie waarbij de bevolking van een geheel land ten gevolge van milieuvervuiling een hoeveelheid schadelijke stoffen binnen heeft gekregen boven de waarde waarop gezondheidsschade ontstaat. Kijkend naar bepaalde regio's in Nederland (Dordrecht) dan blijken de bloedwaarden zelfs ver boven de EFSA waarde te zitten.
5. Daar komt bij dat de PFAS in het lichaam zich alleen maar verder opstapelt. Het is onontkoombaar. We kunnen niet stoppen met water drinken, eten en ademen. En daar zit het allemaal in. In onze lucht, in ons voedsel en in ons water. Dit blijkt uit veelvuldig onderzoek, waaronder onderzoek van het RIVM. En zelfs als we stoppen met eieren eten en vis eten en vlees, is er niet aan te ontkomen want de jongere generatie PFAS (zoals GEN-X) bindt zich

¹ <https://www.rivm.nl/publicaties/pfas-in-bloed-van-nederlandse-bevolking>

vooral aan vegetaties/gewassen. Dus ook al blijven sommige PFAS jaren langer in het lichaam zitten dan andere PFAS, en bestaan er ook PFAS die sneller uit het lichaam verdwijnen (een kortere halfwaardetijd hebben) dan baat dat ons niet omdat we die stoffen telkens weer opnieuw via alle wegen binnenkrijgen en daarmee de totale hoeveelheid PFAS in ons bloed onverminderd hoog blijft.

6. Bedenk daarbij dat, omdat PFAS sinds 1962 in Nederland wordt geproduceerd, mensen van boven de pakweg 50-60 grotendeels nog zijn opgegroeid zonder PFAS in het water, de lucht en het eten. Kinderen die later zijn geboren krijgen het al voor de geboorte mee, en daarna via de moedermelk en het eten. De opstapeling van PFAS in het lichaam is al begonnen voor de geboorte. Het probleem en de schadelijke effecten worden hierdoor alleen maar groter.
7. Opvallend is ook dat uit meerdere onderzoeken is gebleken dat Nederlanders veruit de hoogste gehalten aan PFAS in het bloed hebben. Vele malen hoger dan de Belgen en Duitsers en ook overigens vele malen hoger dan Amerikanen (Zie de algemene toelichting van Proff. De Boer en De Voogt van 25 oktober 2025). Deze hoge gehalten in ons bloed, boven het gehalte waarvan door de EFSA is vastgesteld dat gezondheidsschade ontstaat, en het feit dat Nederland wereldwijd koploper is voor wat betreft de hoeveelheid PFAS in het bloed, maakt dat de Nederlandse Staat er alles aan moet doen om ervoor te zorgen dat de hoeveelheid PFAS in ons milieu substantieel naar beneden gaat.
8. Daar waar de Staat in alinea 3.3.46 t/m 3.3.52 stelt het niet in de macht te hebben om uitstoot te voorkomen omdat heel veel van de PFAS uit het buitenland zou komen, laten de cijfers dat dus niet zien. Als er dermate veel PFAS uit het buitenland komt, zoals België en Duitsland, zou dat betekenen dat de bloedwaarden van Belgen en Duitsers ook veel hoger zouden moeten liggen. Dat is duidelijk niet het geval. Hoe dan ook, ontslaat een eventuele uitstoot van PFAS uit het buitenland de Staat niet van de verplichting om in ieder geval de eigen uitstoot te verminderen.
9. De Staat heeft daarnaast nog een aantal argumenten naar voren gebracht die suggereren dat de PFAS situatie gedurende lange tijd niet prangend leek waardoor het treffen gevraagde maatregelen niet nodig leek. Daarnaast stelt de Staat inmiddels voldoende te doen om PFAS uit het milieu te weren en/of de schadelijke gevolgen daarvan tegen te gaan. Op deze twee punten wordt nader ingegaan. Daarbij zal ook de verhouding tussen de Staat en andere bestuursorganen voor wat betreft de PFAS aanpak worden besproken.

2 DUIDELIJKHEID OVER PFAS PROBLEEM EN GENOMEN MAATREGELEN

10. Het gestelde in paragraaf 2.3 van de Conclusie van Antwoord (CvA) komt erop neer dat het PFAS probleem nog maar heel recent bekend is en dat, vanuit dat licht bezien, in die korte tijd al enorm veel maatregelen zijn getroffen.
11. Nog daargelaten dat het niet uitmaakt voor de huidige aansprakelijkheid wanneer er bekendheid ontstond met het PFAS probleem omdat de Staat ook in het geval de omvang van het PFAS probleem pas later duidelijk was onvoldoende heeft gedaan om schade voor het milieu en de volksgezondheid te voorkomen en/of te beperken, laten de feiten zien dat de Staat al vroeg op de hoogte was van de schadelijke effecten van PFAS en desondanks niets deed.
12. Hiervoor wordt allereerst verwezen naar de overgelegde notitie van Prof. De Boer en De Voogt laat waaruit blijkt dat de Staat al vanaf het jaar 2000 onderzoek laat uitvoeren naar de aanwezigheid en schadelijkheid van PFAS en dat vanaf 2008 en 2009 zowel de Voedsel en Waren Autoriteit als het RIVM de overheid adviseren over de aanwezigheid en schadelijke gevolgen van PFAS.
13. Echter, zelfs als uit wordt gegaan van de feiten zoals de Staat die presenteert in de CvA, is te zien dat ondanks alle informatie over de schadelijkheid van PFAS telkens wordt stilgezet en rustig wordt afgewacht totdat op Europees of internationaal niveau iets gebeurt.
14. In 2002 rondde de OESO een onderzoek af waaruit blijkt dat PFOS persistent, bioaccumulerend en toxisch is en dat er aanleiding is tot bezorgdheid. Wat niet in de CVA vermeldt staat is dat uit de 362 pagina stellende rapport ook blijkt dat dat PFOS bij werknemers van fabrieken waar PFOS geproduceerd werd, in het bloed aanwezig was en dat de aanwezigheid van PFOS leidde tot een significant verhoogd risico op blaaskanker. Drie werknemers overleden daaraan. Ook vermeldt het rapport dat studies met zoogdieren laten zien dat PFOS oraal goed wordt opgenomen en dat het goed wordt opgenomen in het bloed en de lever. Diverse onderzoeken met dieren lieten een zeer divers ziektebeeld zien en een hoog aantal sterfgevallen.
15. Ondanks deze zorgwekkende conclusies deed Nederlands niets. In de Europese Unie werd op basis van deze informatie wél actie ondernomen, waarna in 2006 een EU-breed verbod werd ingesteld op de belangrijkste toepassingen van PFOS. Nederland implementeerde dit echter niet in milieuregelgeving.

16. Hetzelfde gebeurt met PFOA. Zoals in 2.3.14 van de CvA vermeldt staat, is er een wetenschappelijke evaluatie over de schadelijkheid van PFOA. Dit leidt ertoe dat PFOA in 2013 op Europees niveau (onder REACH) aangemerkt wordt als PBT (persistent, bioaccumulerend en toxisch) en SHVC (substances of very high concern, in het Nederlands: zeer zorgwekkende stoffen, ZZS). Dit betekent dat de stoffen op bijlage XIV van REACH worden geplaatst en niet mogen worden gebruikt tenzij daartoe autorisatie is verleend.
17. Nederland deed echter niets met deze informatie. Zoals ook vermeld staat in alinea 2.3.14 van de CvA zijn pas in 2016 PFOS en PFOA bij een wijziging van de Activiteitenregeling als ZZS en als respectievelijk MVP 1 en MVP 2² aangemerkt zodat minimalisatieverplichtingen golden voor deze stoffen en de uitstoot van PFOS of PFOA kon worden beperkt. Dit is 10 jaar (!) nadat voor PFOS op Europees niveau een breed verbod werd ingesteld op bepaalde toepassingen van de stof vanwege de ernstige schadelijkheid en 3 jaar nadat PFOA als persistent, bioaccumulerend en toxisch en als ZZS werd aangemerkt op Europees niveau.
18. Dat de Staat vervolgens in alinea 2.3.16 van de CvA durft te stellen dat er in 2017 een beeld bestond dat PFOS en PFOA gevaarlijke stoffen zijn maar dat er geen reden was om aan te nemen dat blootstelling aan deze stoffen in Nederland negatieve gezondheidkundige gevolgen zou kunnen hebben, is in het licht van vorenstaande onderzoeken en kwalificaties van deze stoffen onbegrijpelijk.
19. Dat uit onderzoek van het RIVM uit 2010 was gebleken dat het allemaal wel meeviel met de schadelijkheid omdat de toen geldende advieswaarde van de EFSA niet werd overschreden (alinea 2.3.12 CvA) is evenmin juist.
20. In het rapport van het RIVM uit 2010 staat onder meer dat de inname van PFOS/PFOA via het drinkwater het grootst is, dat daar geen gegevens van zijn en dat daarom van een bepaalde hoeveelheid wordt uitgegaan. Belangrijker nog is dat het rapport onder verwijzing naar meerdere andere onderzoeken uitdrukkelijk vermeldt dat de op dat moment door het EFSA vastgestelde TDI's (toelaatbare dagelijkse innames) geen rekening houden met verschillen tussen soorten PFAS in de accumulatie daarvan en dat risicobeoordelingen van andere accumulerende verbindingen hebben aangetoond dat het meenemen van informatie hierover resulteert in veel lagere TDI's en dat als gevolg hiervan het gezondheidsrisico kan worden onderschat.

² MVP staat voor minimalisatieverplichte stof. MVP1 betekent minimalisatieverplichte vaste stoffen en MVP2 betekent minimalisatieverplichte gas- of dampvormige stoffen

21. Deze belangrijke kanttekening bij het rapport vergeet de Staat gemakshalve te vermelden. Echter, op basis van de lezing van het gehele rapport, in combinatie met de kwalificatie van deze stoffen als ZZS was er in 2010 juist geen aanleiding om rustig achterover te leunen. Toch gebeurt dit. Er werden geen maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de verspreiding van PFAS binnen Nederland wordt tegengegaan of verminderd. Er wordt zelfs geen onderzoek gedaan naar locaties in Nederland waar op dat moment PFAS wordt geproduceerd.
22. Vijf jaar later, in 2015, blijkt dat de omgeving van Chemours vervuild is. Iets wat vijf jaar eerder bekend had kunnen zijn, als eerder onderzoek was gedaan naar locaties waar PFAS werd geproduceerd. In ieder geval werd door deze constatering het treffen van maatregelen des te meer prangend. Immers op dat moment zijn PFOS en PFOA dankzij het handelen van de EU al als ZZS aangemerkt en heeft het RIVM al gerapporteerd dat de dat de gezondheidskunde grenswaarde van de EFSA mogelijk te hoog is zodat het gezondheidsrisico van deze stoffen mogelijk wordt onderschat.
23. In 2016 blijkt vervolgens uit bloedonderzoek dat omwonenden van Chemours langdurig aan hoge waarden van PFOA zijn blootgesteld zodat gezondheidseffecten niet zijn uit te sluiten. Ook hier citeert de Staat zeer selectief uit dit rapport en schrijft dat uit het onderzoek van het RIVM uit 2016 blijkt dat uit het bloedonderzoek van omwonenden zou blijken dat er geen toxicologisch risico is. Dit is precies **niet** wat er in het onderzoek staat. Uit de publiekssamenvatting van dit onderzoek op pagina 1 staat:
- “Omwonenden van de chemiefabriek DuPont/Chemours in Dordrecht zijn jarenlang via de lucht blootgesteld aan de stof perfluorooctazuur (PFOA). Het is waarschijnlijk dat zij hierdoor langdurig aan hogere waarden PFOA zijn blootgesteld dan de door het RIVM vastgestelde grenswaarde voor chronische blootstelling. Voor deze overschrijding zijn meerdere scenario's doorgerekend. In het ongunstigste geval is de grenswaarde 25 jaar lang overschreden. Bij een dergelijke chronische blootstelling aan PFOA zijn gezondheidseffecten, zoals aan de lever, niet uit te sluiten. Er is geen verhoogd risico op schade voor het ongeboren kind. Uit dierproefstudies komt naar voren dat het extra risico op kanker beperkt lijkt. Concretere duidingen van mogelijke gezondheidseffecten zijn op basis van dit onderzoek niet te geven.”³*
24. Uit het rapport blijkt dat bloedserumwaardes voor het jaar 2016 lager zouden liggen en er vanaf dan geen toxicologisch risico meer zou zijn maar:

“De huidige risicobeoordeling geeft nog niet aan of gezondheidsonderzoek bij omwonenden zinvol is. Om hierover een conclusie te kunnen trekken wordt een nadere evaluatie van beschikbare epidemiologische informatie aanbevolen. Deze moet uitwijzen of er mogelijk verdere klachten of aandoeningen zijn die nadere aandacht

³ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0049.pdf>

behoeven voor de omwonenden van DuPont/Chemours in Dordrecht. Daarnaast kan een gerichte steekproef onder omwonenden worden genomen om te controleren of de bloedserum waardes voor het jaar 2016 inderdaad onder de gezondheidkundige grenswaarde liggen. Bestudering van de epidemiologische gegevens en gericht bloedonderzoek kan tot een betere inschatting van het nut van gezondheidsonderzoek leiden.”

25. Let wel: de gezondheidkundige grenswaarde waar hier naar verwezen wordt, is de EFSA grenswaarde waarvan het RIVM in 2010 al had gezegd dat deze mogelijk te hoog is vastgesteld zodat er een onderschatting van het gezondheidsrisico is. Deze (veel te hoge) gezondheidkundige waarde was al overschreden.
26. Hoe dan ook blijkt uit het daaropvolgende RIVM onderzoek uit 2017 waar een steekproef is gedaan onder omwonenden het volgende:

*“Uit beide onderzoeken blijkt dat langdurige blootstelling aan PFOA in het verleden bij omwonenden van de DuPont/Chemours fabriek mogelijk gezondheidseffecten heeft veroorzaakt. Dit mede omdat het aannemelijk is dat de concentraties PFOA in bloed in het verleden aanzienlijk hoger zijn geweest dan nu worden gemeten. De uitkomst van het bloedonderzoek bevestigt de eerdere modelberekeningen. Omwonenden die lang dichtbij de fabriek wonen hebben hogere concentraties PFOA in bloed dan bewoners die verder weg wonen of minder lang in de omgeving wonen.”*⁴

27. Er was naar aanleiding van deze rapporten dus nog meer reden tot zorg resulterend in een grotere noodzaak om maatregelen te treffen om de uitstoot van PFAS tegen te gaan.
28. Immers, op dat moment was dus bij de Staat bekend dat niet alleen werknemers maar ook omwonenden die in de buurt van een fabriek wonen waar PFAS wordt geproduceerd, aantoonbaar hoge concentraties PFAS in hun bloed hebben waardoor zij gezondheidsschade oplopen.
29. Met deze wetenschap dienen maatregelen te worden getroffen. Zo had bijvoorbeeld onmiddellijk daarna geïnventariseerd kunnen en moeten worden hoe omvangrijk het probleem is, niet alleen in de omgeving van Dordrecht maar ook op andere locaties waar PFAS werd en wordt geproduceerd. Er was vanaf dat moment bijvoorbeeld ook een directe en noodzakelijke aanleiding om te inventariseren waar in Nederland nog meer dergelijke fabrieken staan en hoe het gesteld is met de bloedwaarden van omwonenden op die plekken. Het was vanaf dat moment ook noodzakelijk om bijvoorbeeld na te gaan hoe het zit met lozingen van PFAS stoffen in het water en emissies in de lucht door alle PFAS producerende

⁴ <https://www.rivm.nl/pfoa/resultaten-en-betekenis-bloedonderzoek-omwonenden-dupont-chemours>

fabrieken en te beoordelen of de Nederlandse wetgeving voldoende handvatten biedt om in nieuwe en bestaande vergunningen de lozingen en emissies te kunnen beperken. Er gebeurde echter niets.

30. Het pilot onderzoek, wat genoemd wordt in alinea 2.3.22 van de CvA, in de omgeving van Dordrecht en waarbij nader onderzoek werd uitgevoerd naar de herkomst van PFAS, is uitgevoerd door de gemeente en provincie samen met de omgevingsdienst. De Staat deed niets.
31. Dat pas in 2018 duidelijk werd dat ook andere PFAS schadelijk zijn, is evenmin juist. Het RIVM meldde dit al in 2009 en 2011. Zie hiervoor de aanvullende notitie van Professor De Boer en De Voogt van 22 oktober 2025, p.11.
32. Er was dus allang voldoende informatie die er toe noopte om maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid van de Nederlandse burgers en ter bescherming van het milieu om te voorkomen dat ons water, onze vegetaties, beschermde diersoorten en ons voedsel verder vervuild werden door deze toxische en persistent in het milieu aanwezig blijvende stoffen. Dit gebeurde niet.
33. Ook als gekeken wordt naar wat de Staat onderneemt om het PFAS probleem aan te pakken vanaf het moment dat de Staat zelf aangeeft voldoende bekendheid te hebben met het probleem, dus vanaf 2018, dan is te zien dat de Staat ook dan te weinig heeft gedaan om zijn burgers en het milieu te beschermen.
34. De Staat stelt in de CvA dat vanaf 2018 duidelijk is dat PFAS zeer verspreid zijn in Nederland. In meer dan 50% van het oppervlaktewater werd het aangetroffen en in 12% van het grondwater. PFAS is verspreid door Nederland aanwezig, op in ieder geval 29 risicolocaties maar er was nog geen landsdekkend beeld beschikbaar. De Staat stelt verder vanaf 2018 te weten dat PFAS als stofgroep een probleem vormde. De Staat wist ook al sinds 2016 dat PFAS in het bloed terechtkomt, in ieder geval van mensen die in de buurt van PFAS bronnen wonen, en dat dat dit gezondheidsschade veroorzaakt.
35. Wat doet de Staat vervolgens met deze informatie? In juli 2019 wordt het *Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS houdende grond* vastgesteld (zie ook alinea 2.3.38 van de CvA). De staat legt in de CvA niet uit wat dit tijdelijk handelingskader behelst en daarmee lijkt het alsof met dit handelingskader strengere normen zijn vastgesteld waardoor PFAS houdende grond minder snel kan worden hergebruikt. Het is echter precies het omgekeerde. De regels werden juist versoepeld om PFAS houdende grond gemakkelijker te kunnen hergebruiken. In de inleiding bij de regeling staat het volgende:

“ Het huidige stringente beleid voor het hergebruik van grond en baggerspecie die is verontreinigd met stoffen waarvoor nog geen toepassingsnormen zijn ontwikkeld, zorgt in het geval van PFAS houdende grond en baggerspecie voor stagnatie bij werkzaamheden waarbij grond en baggerspecie vrijkomt. Dit leidt momenteel in de praktijk tot problemen in het kader van projecten in de grond-, weg- en waterbouw omdat de vrijkomende grond en baggerspecie niet kan worden afgezet. Deze stagnatie leidt tot aanzienlijke maatschappelijke kosten, doordat baggerwerkzaamheden worden uitgesteld en bijvoorbeeld infrastructurele werken en woningbouwprojecten vertragen of stil komen te liggen. Van verschillende kanten is er daarom bij mij op aangedrongen om vooruitlopend op een definitieve oplossing, in afwachting van de resultaten van nog lopende onderzoeken naar een definitieve normstelling nu al een voorlopige oplossing te bieden voor de impasse die is ontstaan.

(...)

Het huidige beleid houdt in dat grond en baggerspecie die met een onbekende stof verontreinigd zijn, niet mogen worden toegepast als hun aanwezigheid kan worden vastgesteld, dat wil zeggen bij concentraties boven de zogenaamde bepalingsgrens. Dit beleid is een uitwerking van het voorzorgbeginsel dat aan het algemene milieubeleid ten grondslag ligt. Zo lang de gevolgen van een stof voor mens en milieu nog niet bekend zijn, moeten geen onverantwoorde risico's voor mens en milieu worden genomen en mag de bestaande milieukwaliteit niet verder achteruitgaan doordat de verontreinigende stof zich verder in het milieu verspreidt. Dit beleid is neergelegd in de Regeling bodemkwaliteit en heeft dus een juridische status.

(..)

Op grond van het onderzoek dat tot nu toe is gedaan acht ik het verantwoord om vooruitlopend op een definitieve normstelling voor het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie een voorlopige norm vast te stellen die boven de bepalingsgrens ligt. Hierdoor kan het grondverzet weer op gang komen.”

36. De hoofdregel was dus als je niet weet wat de gevolgen van een bepaalde stof voor het milieu en de mens zijn, dan mag je de grond niet gebruiken omdat er geen onverantwoorde risico's mogen worden genomen. In dit geval was bekend dat PFAS toxisch, bioaccumulerend en persistent waren, “forever chemicals”, dat een aantal PFAS al als ZS waren aangemerkt, dat PFAS als stofgroep een probleem vormde, dat de bodem en het grondwater was vervuild met PFAS en dat het in het bloed blijft zitten met gezondheidsschade tot gevolg.
37. Met die wetenschap koos de Staat ervoor geen enkele beschermende maatregel te nemen maar in plaats daarvan de wettelijke norm te versoepelen zodat gemakkelijker PFAS houdende grond kan worden hergebruikt.

38. Inmiddels zijn we in 2020 aangekomen. Tien jaar eerder achtte het RIVM het op basis van wetenschappelijk onderzoek al waarschijnlijk dat de EFSA norm te hoog was en dat als rekening zou worden gehouden met accumulatie van verschillende soorten PFAS, de EFSA norm veel lager zou moeten worden vastgesteld. De Staat deed niets met deze informatie en deed bijvoorbeeld geen ander onderzoek hiernaar. Tien jaar later is dit echter precies wat er gebeurde. De EFSA stelt de grenswaarde voor de wekelijkse inname waarboven gezondheidsschade kan ontstaan, substantieel lager vast, op basis van de som van PFAS, en dus op basis van de accumulatie van verschillende PFAS soorten. De nieuwe TWI is 4,4 ng/kg.
39. Van belang is op te merken dat hier geen sprake is van een mening maar van de conclusie uit een 391 pagina's tellend peer reviewed wetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd⁵. Het is een voortzetting van een eerder onderzoek van de EFSA uit 2018 waarbij toen de conclusie als was dat de TWI voor PFOA en PFOS naar beneden moest worden bijgesteld naar respectievelijk 13 and 6 ng/kg per week.⁶
40. Deze veel lagere gezondheidkundige waarde liet in een klap zien dat het PFAS probleem in Nederland in gezondheidkundig opzicht nog veel groter was dan aanvankelijk gedacht werd.
41. Als met deze wetenschap de rapporten van het RIVM uit 2016 en 2017 over de blootstelling van bewoners nabij Chemours nogmaals worden beschouwd dan is te zien dat iedereen in de buurt van Chemours ver boven deze gezondheidswaarde zat. Tabel 3 en 4 van het rapport uit 2016 (pagina 23 en 24) laten een dagelijkse inname zien via de lucht en via voedsel en water per dag, uitgaande van een mens van 70 kg. Bij zowel de binnenste als de buitenste kring rond Chemours zit iedereen ruim boven deze grenswaarde voor wekelijkse inname. De laagste inname betrof 5,18 ng/kg per week (2012). Ruim boven de nieuwe advieswaarde van 4,4. Daarbij moet bedacht worden dat uitsluitend PFOA werd onderzocht in dit onderzoek. Om een beeld te krijgen: in het jaar 2000 zaten de bewoners die in de binnenste ring rond Chemours woonden op een dagelijkse inname van 29 ng/kg van PFOA alleen, dat is een wekelijks inname van 203 ng/kg PFOA.
42. De combinatie van de nieuwe wetenschappelijke grenswaarde van de EFSA waarboven gezondheidsschade kan ontstaan en de wetenschap dat in ieder geval alle omwonenden van PFAS producerende fabrieken hoeveelheden boven deze grenswaarde binnenkrijgen, zou dan toch eindelijk eens moeten resulteren in het treffen van maatregelen. Immers, de Staat wist nu dat iedereen die in de buurt van een PFAS producerende fabriek woont waarschijnlijk

⁵ <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2020.6223>

⁶ <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/news/efsa-contam-3503.pdf>

dagelijks te veel PFAS binnenkrijgt en dat dat mogelijke gezondheidsschade betekent. Nu zou er dan toch zeker aanleiding zijn om onderzoek te doen naar alle PFAS producerende fabrieken, onderzoek te doen naar bodem- en watervervuiling door PFAS, maximale waarden (interventiewaarden) op te nemen voor de bodem en grondwater voor PFAS zoals dat ook voor alle andere schadelijke stoffen het geval is, PFAS aan te merken als ZZS en minimalisatie verplichtingen op te nemen, om maar eens wat maatregelen te noemen die de Staat met deze wetenschap op dat moment had kunnen en moeten treffen.

43. Dit alles doet de Staat niet. In plaats van actie te ondernemen en het milieu en de burgers te beschermen tegen verdere schade, geeft de Staat opdracht aan het RIVM om de volgende vraag te beantwoorden: *“Kan RIVM de door EFSA afgeleide gezondheidkundige grenswaarde op wetenschappelijke gronden voldoende onderschrijven? Indien ja, dan zal RIVM aanbevelen deze waarde te gebruiken in de humane risicobeoordeling en voor de afleiding van risicogrenzen (milieu). Indien nee, wat is dan het alternatief?”*⁷
44. Opgemerkt wordt dat dit een volstrekt andere vraag is dan wat de Staat hierover vermeldt in paragraaf 2.3.34 van de CvA. Er is niet gevraagd wat de vervolgstappen moeten zijn naar aanleiding van de EFSA grenswaarde. In feite komt de vraag op het volgende neer: *“Kunnen we hier nog onderuit?!”*
45. Het antwoord van het RIVM is dat er onzekerheden zijn waardoor de mogelijkheid bestaat dat de TWI niet conservatief genoeg is of juist onnodig conservatief is. Het RIVM heeft echter ook niet op korte termijn een betere wetenschappelijke onderbouwde TDI beschikbaar. Uiteindelijk is de eindconclusie van het RIVM ondanks deze onzekerheden de volgende⁸:
- “De conclusie is dat het RIVM de nieuwe gezondheidkundige grenswaarde van EFSA gaat gebruiken als basis voor het verdere werk op het gebied van PFAS. Belangrijk argument daarvoor is dat EFSA de gezondheidkundige grenswaarde op immuuneffecten baseert. In de EFSA-opinie zijn studies opgenomen waaruit blijkt dat deze effecten van PFAS bij lagere blootstelling kunnen optreden dan voorheen bekend was van andere effecten van PFAS. Gebruik van de EFSA-grenswaarde biedt meer bescherming dan het gebruik van de grenswaarde het RIVM eerder hanteerde.”*
46. Overigens is deze handelswijze in het milieurecht en in het Natuurbeschermingsrecht al sinds jaar en dag de manier waarop met wetenschappelijke inzichten wordt omgegaan. In het milieurecht wordt uitgegaan van BBT: Best beschikbare technieken. Voor de vraag of een

⁷ Notitie: definitieve EFSA-opinie PFAS – wetenschappelijke overwegingen voor RIVM besluitvorming over EFSA-TWI, 15 december 2020
<https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-01/RIVM%20expert%20notitie%20EFSA-TWI%20PFAS%20%20beveiligd.pdf>

⁸ https://www.eerstekamer.nl/overig/20210118/conclusie_rivm_gebruik_efs_twi/document

activiteit significante effecten kan hebben op een Natura 2000 gebied moet worden uitgegaan van de beste wetenschappelijke kennis ter zake⁹. Het komt erop neer dat je uitgaat van de stand van de wetenschap zoals die op dat moment is totdat de wetenschap met iets beters komt. Overigens is tot nu toe (vijf jaar later) uit wetenschappelijk onderzoek nog geen andere gezondheidkundige waarde naar voren gekomen. De EFSA waarde van 4,4 ng/kg is nog steeds de wetenschappelijke stand van zaken waarvan uitgegaan dient te worden.

47. Op grond van deze wetenschappelijk vastgestelde grenswaarde kwam het RIVM in diverse rapporten in de periode 2020- 2023 tot de conclusie dat iedereen in Nederland via voedsel en drinkwater veel te veel PFAS binnenkrijgen en dat daardoor schadelijke gezondheidseffecten plausibel zijn.
48. Dat iedere Nederlander inderdaad langdurig te veel PFAS binnenkrijgt, blijkt ook uit het meest recente bloedonderzoek. Iedere Nederlander heeft al een hoeveelheid PFAS in het bloed waarboven gezondheidsschade te verwachten is, of, met de woorden van het RIVM, plausibel is.
49. De conclusie die vanaf 2020 getrokken kon worden, is dus dat niet alleen omwonenden van PFAS fabrieken te veel PFAS binnenkrijgen maar dat dat geldt voor iedereen in Nederland.
50. Het RIVM heeft bovendien al in 2022 geconstateerd dat de wettelijke grenswaarden/maximumwaarden voor oppervlaktewater en levensmiddelen niet tijdig worden gehaald. Voor grondwater en de bodem is zelfs geen wettelijke norm vastgesteld. De Staat heeft ook niets gedaan met deze constatering.
51. Omdat de wettelijke grenswaarden zijn gebaseerd op de oude achterhaalde EFSA norm heeft het RIVM aan de hand van de nieuwe EFSA norm nieuwe waarden berekend voor vis (biotanorm), oppervlaktewater, drinkwater, bodem en grondwater. Deze waarden liggen veel lager dan de wettelijke grenswaarden. Voor overige levensmiddelen is het niet mogelijk om een lagere norm vast te stellen omdat we dan niets meer kunnen eten. Of zoals het RIVM zegt:
“Omdat de aanwezigheid van contaminanten vaak niet zomaar voorkomen kan worden, worden ML’s op basis van haalbaarheid vastgesteld en geldt hierbij het principe van ALARA (As Low As Reasonably Achievable)”.
52. De door het RIVM vastgestelde lagere waarden worden ook bij lange na niet gehaald, zo blijkt eveneens uit de rapporten van het RIVM. Dit betekent dat ons oppervlaktewater, ons drinkwater, ons grondwater, onze bodem en ons voedsel een hoeveelheid PFAS bevat boven

⁹ AbRvS 1 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6572, r.o. 2.6.4, HvJ EU 7 september 2004, C-127/02

de norm waarboven gezondheidsschade ontstaat. De Staat heeft deze informatie voor kennisgeving aangenomen en doet er niets mee.

53. De Staat heeft de advieswaarden van het RIVM niet opgenomen als wettelijke waarden. Dit betekent dat deze advieswaarden geen wettelijke status hebben en dus niet kunnen worden gebruikt voor vergunningverlening. In de CvA beroept de staat zich er enerzijds op dat deze advieswaarden geen wettelijke status hebben, maar stelt vervolgens dat deze advieswaarden wel kunnen worden gebruikt voor vergunningverlening. Dit is onjuist.
54. De RIVM normen voor drinkwater en oppervlaktewater (en die voor voedsel en bodem) zouden, als die zouden worden toegepast bij vergunningverlening voor de uitstoot en lozing van PFAS door fabrieken, vertaald moeten worden in maximale uitstoot- en lozingswaarden. Deze maximale uitstoot- en lozingswaarden zijn in de bestaande wetgeving echter niet één op één gekoppeld aan de maximale gehalten in water en bodem, maar zijn gekoppeld aan de status van de stof als ZZS. Het is dus niet mogelijk om de RIVM advieswaarden zonder enige vertaling in wetgeving te gebruiken voor vergunningverlening.
55. Daar komt nog bij dat de advieswaarden van het RIVM dermate veel lager zijn dan de wettelijke norm, dat het opleggen van een zoveel lagere norm dan de wettelijke norm in strijd is met de rechtszekerheid en dus geen stand zal houden bij de bestuursrechter. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar drinkwater dan gaat de norm van 500 ng/l voor de Som van PFAS naar 4,4 ng/l. Voor oppervlaktewater gaat de norm van 0,65 ng/l en 0,13 ng/l voor PFOS naar 0,007 ng/l. Dat is zoveel minder dat dat niet in afwijking van wettelijke grenswaarden kan worden opgelegd.
56. Ondertussen zitten de bevoegde gezagen, (de colleges van burgemeester en wethouders van) gemeentes en in sommige gevallen (gedeputeerde staten van) provincies met de handen in het haar. Zij zijn het bevoegde gezag ten aanzien van vergunningverlening en handhaving. Ze willen graag vergunningen kunnen weigeren en met name willen zij graag bestaande onherroepelijke vergunningen intrekken of aanpassen maar dat gaat niet zomaar. Voor het aanpassen of intrekken van een onherroepelijk verleende vergunning is minimaal nodig dat de betreffende PFAS stof is aangemerkt als ZZS met minimalisatieverplichting of dat een techniek bestaat die als BBT (best beschikbare techniek) kwalificeert. Als dat niet het geval is, kunnen bestaande vergunningen niet worden aangepast. De zaak over Chemours die bij de sectie bestuursrecht van uw Rechtbank speelde en die in alinea 202 t/m 207 van de dagvaarding werd besproken, laat dit haarfijn zien. Gedeputeerde Staten probeerden de vergunning van Chemours aan te passen en Chemours een techniek te laten gebruiken waarmee 99% van de PFAS uitstoot kon worden verminderd, maar dat was niet mogelijk omdat de betreffende PFAS stoffen niet als ZZS waren aangemerkt en er geen minimalisatieverplichting gold.

57. In de dagvaarding is dan ook gevraagd om de Staat te bevelen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor alle PFAS- verbindingen minimalisatieverplichtingen op te leggen. In de CvA staat dat inmiddels hiervan al sprake is. Dit is echter slechts ten dele waar.
58. In 2023 is door het OSPAR comité besloten PFAS als groep toe te voegen aan de OSPAR List of Chemicals for Priority Action (LCPA). Dit betekent dat sindsdien internationaal PFAS als groep als zeer zorgwekkende stof (ZZS) worden aangemerkt. Hieronder vallen alle PFAS, ook PFAS die nog gemaakt moeten worden.
59. Op grond van artikel 5.22a lid onder a sub 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is een stof in ieder geval een zeer zorgwekkende stof (ZZS) als die voorkomt op de op de lijst van stoffen voor prioritaire actie die is vastgesteld op grond van artikel 6 van het Ospan-verdrag. Dit betekent dat sinds de toevoeging van PFAS als groep aan de LCPA lijst alle PFAS als ZZS zijn aangemerkt.
60. Zoals blijkt uit een brief van de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 november 2024¹⁰, is pas een jaar na de plaatsing op de OSPAR lijst, in november 2024, door de Nederlandse overheid onderkend dat dit betekent dat alle PFAS als ZZS kwalificeren. In de brief staat het volgende:

“Op 16 oktober jl. heb ik uw Kamer toegezegd om u verder te informeren over de gevolgen van het besluit onder het OSPAR-verdrag om PFAS als groep als prioritaire stoffen aan te merken. Bijgaand treft u de toegezegde duiding aan. Het OSPAR-verdrag is een internationale samenwerking tussen 15 landen om het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan te beschermen. De «List of Chemicals for Priority Action» (LCPA) van het OSPAR-verdrag bevat stoffen die worden beschouwd als een bedreiging voor het mariene milieu. Alle landen aangesloten bij OSPAR, zoals Nederland, hebben een verplichting om emissies te beperken als een stof op de LCPA staat. Eerder is onder OSPAR besloten om PFAS als groep te plaatsen op de LCPA en begin oktober is het achtergronddocument gepubliceerd dat duidelijkheid geeft over de aanpak, onderbouwing en exacte scope van dit besluit. Hieruit blijkt dat voor de groep PFAS de definitie van de OECD wordt gebruikt. Het gaat hier om alle PFAS die zeer persistent zijn of afbreken tot een andere zeer persistente PFAS. Daarmee worden al deze PFAS nu aangemerkt als prioritaire stof onder OSPAR. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt gedefinieerd welke stoffen worden aangemerkt als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). (...) Deze stoffen hebben allen Europees wetenschappelijk bewezen ernstige risico's voor mens milieu. Het OSPAR-besluit om PFAS als groep toe te voegen aan de LCPA betekent daarmee automatisch dat deze groep PFAS ook wordt

¹⁰ TK Vergaderjaar 2024–2025, 35334, nr. 321

aangemerkt als ZZS. Het RIVM heeft de geactualiseerde lijst ZZS gepubliceerd. Van nu af aan geldt voor alle stoffen die onder deze groep PFAS vallen, bedrijven waar deze stoffen vrijkomen een minimalisatieplicht hebben voor emissies naar lucht en water. Daarnaast moeten de bedrijven deze emissies rapporteren en een Vermijdings- en Reductieprogramma (VRP) opstellen.”

61. Het gestelde in de brief is niet geheel juist. Het klopt dat wanneer een stof op de OSPAR lijst staat deze op grond van het Bal automatisch kwalificeert als ZZS. Ook is juist dat bedrijven in dat geval overeenkomstig artikel 5.23 en 5.24 van het Bal de emissies moeten rapporteren en een Vermijdings- en reductieprogramma moeten opstellen.
62. Niet is juist dat er automatisch een minimalisatieplicht geldt, en evenmin geldt een emissiegrenswaarde voor de betreffende stof. Daarvoor is nodig dat een wijziging van het Bal plaatsvindt op grond waarvan de stof op respectievelijk Bijlage III van het Bal wordt geplaatst inclusief een indeling in stofklasse (hetzij ERS, hetzij MVP1 of MVP 2) zodat een minimalisatieverplichting geldt en de stof op Bijlage VIa van het Bal wordt geplaatst met bijbehorende grenswaarde zodat een ondergrens geldt (zie artikel 5.25 lid 1 van het Bal).
63. Zoals de staatssecretaris in de brief van 14 november 2024 aangeeft, is de staat verplicht op grond van het OSPAR verdrag om voor de stoffen die op de LCPA lijst staan de emissies te beperken. Dit betekent dat de staat naar Nederlands recht grenswaarden dient vast te stellen voor de betreffende stoffen en minimalisatieverplichtingen te laten gelden. Er is echter nog geen wijziging van het BAL geweest op dit punt noch is een wijziging van het Bal in voorbereiding op grond waarvan PFAS op bijlage III en bijlage VI1 worden geplaatst.
64. Zoals blijkt uit het gestelde op de website van het IPLO, <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/emissie-zzs-lucht/>), waar het RIVM op haar website weer naar verwijst, is de Staat dat wel van plan maar zal dat bij een volgende wetswijziging gebeuren.
65. Met andere woorden: twee jaar nadat PFAS als groep op de OSPAR List of Chemicals for Priority Action (LCPA) is geplaatst heeft de Staat nog steeds niet aan de verplichting voldaan om voor deze groep stoffen minimalisatieverplichtingen en grenswaarden te doen gelden.
66. Het bevoegde gezag ten aanzien van Chemours, de provincie Zuid-Holland, wil inmiddels zo graag dit probleem oplossen dat zij de TU Delft en de Rijksuniversiteit Groningen opdracht heeft gegeven onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de vergunning van Chemours aan te passen of in te trekken. De conclusie van dit onderzoek is dat de wettelijke

mogelijkheden zeer beperkt zijn.¹¹ Er is maar een instantie die daar wat aan kan doen maar die doet dat niet.

67. Ondertussen is er bijna dagelijks zorgelijk nieuws over de hoeveelheid PFAS in ons milieu en/of het gebrek aan handelen van de Nederlandse overheid. Een paar voorbeelden uit het afgelopen jaar.
68. Uit op 20 november 2025 gepubliceerd onderzoek Van Arcadis in opdracht van de provincies naar de kwaliteit van het grondwater¹² blijkt dat PFAS vrijwel overal wordt aangetroffen in het grondwater (85% in ondiepe filters) én dat sprake is van een zorgwekkend overschrijdingspercentage van de gehanteerde somnorm PFAS (4,4 ng/l); namelijk in 50% van de ondiepe en 18% van de diepere filters. Hierdoor kan steeds minder worden voldaan aan de KRW-doelstelling waarin grondwater op basis van eenvoudige zuivering geschikt moet zijn voor de bereiding voor drinkwater.
69. Denemarken verbood eind juli per direct 23 bestrijdingsmiddelen, nadat uit onderzoek was gebleken dat ze PFAS lekken naar de bodem en het grondwater. Vlaanderen nam dit verbod onlangs over, Nederland niet¹³.
70. Verder blijken bedrijven het onderzoek naar PFAS vervuiling te trainen door geen medewerking te verlenen en biedt de wet provincies te weinig mogelijkheden om medewerking af te dingen.¹⁴
71. Custum Powders (onderdeel van Chemours) heeft in Helmond vijftien jaar lang PFAS rechtstreeks op het riool geloosd. Zo blijkt uit een onderzoek van tv-programma Zembla.¹⁵ Volgens Zembla gaat het om duizenden kilo's PFOA.

¹¹ Rijksuniversiteit Groningen en TU Delft, Juridische mogelijkheden om Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen, Een onderzoek naar de haalbaarheid van de bestuursrechtelijke en de privaatrechtelijke mogelijkheden voor de (bestuursorganen van de) provincie Zuid-Holland, 10 januari 2025, Kamerstuk 22343, nr. 428

¹² <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/rapport-grondwaterkwaliteit-nederland>

¹³ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/minister-wiersma-staat-lekkende-pfas-pesticiden-nog-toe~b1d003fe/>

¹⁴ <https://nos.nl/artikel/2574269-niet-op-mijn-terrein-bedrijven-houden-onderzoek-naar-pfas-vervuiling-tegen>; <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/17592345/helpt-bedrijven-houdt-deur-dicht-voor-pfas-onderzoek>; <https://nos.nl/regio/overijssel/artikel/653142-overijsselse-bedrijven-weigeren-onderzoek-naar-pfas-vervuiling-bedrijfsleven-gaat-boven-belang-burger>

¹⁵ <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4680456/15-jaar-illegale-pfas-lozing-bedrijf-liet-giftig-afval-in-riool-verdwijnen>

72. Het bedrijf SABIC blijkt meer dan 30 jaar lang PFAS (specifiek PFBS) geloosd te hebben in de Westerschelde.¹⁶ Het ging om 50 kilo per jaar sinds de jaren '90. Inmiddels moet SABIC dat op basis van een uitspraak van de Rechtbank Oost Brabant flink terugbrengen.¹⁷ Opgemerkt wordt dat het aanpassen van de onherroepelijke vergunning van SABIC mogelijk omdat de betreffende stof (perfluorbutaansulfonzuur, PFBS) in het Bal is aangemerkt als ZZS en in bijlage III van het Bal is aangemerkt als MVP1 waarvoor minimalisatieverplichtingen gelden.
73. Ook Chemours blijkt in 2025 wederom in het nieuws komen met illegale PFAS lozingen.¹⁸ Het zou gaan om 1.500 kilogram TFPrA via het riool. En dit is niet de eerste keer dat Chemours in het nieuws komt met illegale PFAS lozingen.
74. Dit zijn maar een paar voorbeelden waaraan te zien is dat de vervuiling met PFAS gewoon doorgaat en de Staat niet zorgt voor de benodigde middelen om de vervuiling aan te pakken.
- Er gelden geen minimalisatieverplichtingen voor de uitstoot en lozingen van alle PFAS.
 - Er gelden geen grenswaarden voor de uitstoot en lozingen van PFAS
 - Er geldt evenmin een periodieke herziening voor lozingen, reden waarom de Europese Commissie overigens een inbreukprocedure is gestart tegen Nederland wegens strijd met de KRW¹⁹.
 - Er gelden geen maximale grenswaarden voor PFAS in de bodem, het grondwater en de lucht.
 - De wettelijke grenswaarden voor oppervlaktewater en bepaalde levensmiddelen, zoals vis, worden niet gehaald.
 - De advieswaarden van het RIVM zijn niet omgezet in wetgeving en worden evenmin gehaald, terwijl boven die waarden gezondheidsschade plausibel is.
 - Er is geen totaaloverzicht openbaar gemaakt met betrekking tot alle fabrieken die PFAS produceren of gebruiken.
 - Er is geen totaaloverzicht van de PFAS vervuiling, laat staan dat de PFAS vervuiling al is gesaneerd.
 - PFAS houdende bestrijdingsmiddelen zijn niet verboden, ondanks de grote negatieve gevolgen voor de bodem, het grondwater en daarmee ook het drinkwater.
 - De Staat laat na waarschuwingen uit te doen gaan voor producten die vol PFAS zitten en schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals bijvoorbeeld alle waterproof cosmetica,

¹⁶ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/17783267/aangifte-na-achterhouden-informatie-rondom-pfas-lozing-westerschelde>

¹⁷ Rb Oost Brabant 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158

¹⁸ <https://www.dcmr.nl/actueel/nieuws/dcmr-legt-sanctie-op-aan-chemours-voor-lozing-van-pfas-soort>

¹⁹ <https://ecer.minbuza.nl/-/inbreukenpakket-juli-2024-nederland-betrokken-bij-zeven-zaken>

waaronder waterproof zonnebrand die we op onze kinderen smeren. Op de site “*Waar zit wat in*” waarnaar productie 16 verwijst, komt deze informatie niet naar voren. Uitsluitend dankzij programma’s als Radar en Zembla kan de consument hier achter komen²⁰. Een motie om dit op cosmetica te vermelden werd weggestemd²¹.

75. Wat doet de Staat dan wel? Dit staat op pagina 25 t/m 51 van CvA, maar kan vrij gemakkelijk worden samengevat.

1. De Staat laat onderzoek doen door het RIVM (waar vervolgens niets mee gedaan wordt).
2. De Staat denkt na over allerlei toepassingen die nopen tot het gebruik van PFAS.
3. De Staat vraagt Europa om een totaalverbod op PFAS en steunt een voorstel van de Europese Commissie om een som norm voor 24 PFAS op te nemen in de Kaderrichtlijnwater.
4. De Staat stimuleert het bedrijfsleven met bewustwording en het zoeken naar alternatieven voor PFAS.
5. De Staat wijst op de mogelijkheid om lozingsvergunningen aan te passen (maar vergeet die mogelijkheid daadwerkelijk te bieden door PFAS niet als groep als ZZS aan te merken en wanneer dat automatisch gebeurt dankzij het OSPAR comité er niet voor te zorgen dat dan ook minimalisatieverplichtingen en minimale grenswaarden gelden zodat het aanpassen van onherroepelijke vergunningen alsnog niet kan).
6. De Staat wijst trots op de enige aanpassing in wetgeving die de Staat zelfstandig zonder tussenkomst van de EU of OSPAR gedaan heeft: het handelingskader PFAS waarmee het toepassen van PFAS houdende grond gemakkelijker is gemaakt.
7. De Staat wijst op de door het RIVM opgestelde adviesnormen en beweert dat bij vergunningverlening deze normen kunnen worden gehanteerd. Dit is zoals hiervoor is toegelicht onjuist.
8. De Staat helpt bij het inventariseren van saneringslocaties maar laat de lokale politiek vervolgens het probleem (en dure saneringen) oplossen. De SPUK regeling, die in de CvA genoemd staat, voorziet in een totaalbudget van 46 miljoen euro voor “*Buitenproportionele opgaven A: PFAS en andere niet genormeerde stoffen*”. Dit, terwijl alleen al met de sanering bij de Vliegbasis Soesterberg een bedrag in de orde van grootte tussen 29,5 en 45,5 miljoen euro gemoeid is.²²
9. Er is in 2022 een *voornemen* geuit om de wettelijke drinkwaternorm in de toekomst aan te passen aan de EFSA norm van 4,4 ng/kg, zo blijkt uit de brief van de minister

²⁰ <https://radar.avrotros.nl/artikel/pfas-in-make-up-dagelijks-gebruik-is-schadelijk-voor-jouw-gezondheid-60033>

²¹ <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/16243128/duidelijke-vermelding-van-pfas-op-cosmetica-komt-er-niet>

²² [Veel meer geld nodig voor opruimen PFAS bij vliegbasis Soesterberg - RTV Utrecht](#)

van 9 november 2022. Drie jaar later is er nog geen aanpassing en is er ook geen zicht op dat dit gaat gebeuren. Sterker nog, in een brief van 21 juli 2025²³ vermeldde de Minister het volgende:

“Het WHO-advies zal aanleiding geven om met de andere lidstaten te gaan heronderhandelen over de normering van PFAS in de Drinkwaterrichtlijn. Daarover zal de Kamer t.z.t. geïnformeerd worden. We vinden het daarom op dit moment niet opportuun om, in het licht van die komende onderhandelingen en de technische en financiële uitdagingen, nu al te besluiten over aanpassingen van het Drinkwaterbesluit. Tegelijkertijd is wel duidelijk dat de huidige normering niet beschermend genoeg is en dat drinkwaterbedrijven maatregelen zullen moeten treffen om de hoeveelheid PFAS in drinkwater te verminderen.”

76. De conclusie is dat de Staat tot nu toe geen enkele concrete maatregel heeft getroffen waarmee PFAS daadwerkelijk uit het milieu wordt geweerd of waarmee de schadelijke effecten daadwerkelijk worden aangepakt. Als het gebrek aan maatregelen en de laksheid in de aanpak van het PFAS probleem, waarbij zelfs op Europees en Internationaal niveau sneller maatregelen worden getroffen dan op nationaal niveau, wordt afgezet tegen de omvang van het PFAS probleem en de schadelijke gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid dan is duidelijk dat de stelling dat de Staat geen verwijt kan worden gemaakt en dat de Staat datgene doet wat redelijkerwijs van de Staat verlangd mag worden, onhoudbaar is. Vanwege he niet tijdig treffen van maatregelen in het PFAS dossier heeft de Rechtbank in Brussel de Vlaamse overheid onlangs aansprakelijk geacht²⁴.

77. De vergelijking van de Staat in alinea 3.3.37 van de CvA alsof eisers overvragen en een algemene maximale snelheid van 15 km/u vragen om ieder risico uit te sluiten, is in dat opzicht dan ook potsierlijk. In het PFAS dossier rijden we met zijn allen met 150 km/u door de bebouwde kom, terwijl de Staat rustig vergadert over de vraag of dat wellicht op termijn eens anders zou moeten. De maatregelen waar eisers om verzoeken, zijn het minimale wat de Staat zou moeten doen om het milieu en de Nederlandse burgers te beschermen.

²³ Kamerstuk 35334, nr. 407

²⁴ [Vonnis-NREA-19.09.2024-GP-e.a.-Vlaamse-overheid-PFOS-en-actieve-openbaarheid.pdf](#)

3 KERN VAN DE ZAAK: EEN FALENDE STAAT

1. De vraag die vandaag centraal staat is dus of de Staat onrechtmatig handelt bij de aanpak van de PFAS-problematiek. De kern van ons betoog vandaag is dat de Staat de (positieve en negatieve) zorgplicht van de artikelen 2 en 8 EVRM schendt door na te laten tijdig en toereikend de burger te beschermen tegen (i) PFAS-emissies en -verspreiding en hiermee (ii) reële en ernstige gezondheids- en milieurisico's heeft gecreëerd. De Staat haalt wettelijke kwaliteits- en beschermingsnormen niet tijdig, biedt onvoldoende tussentijdse bescherming, advies- en gezondheidskundige waarden worden structureel overschreden en de bronaanpak is onvoldoende. Waarom de Staat? Het antwoord hierop vindt U ook terug in het unanieme advies van 23 juli 2025 van het Internationaal Gerechtshof waarin staatsaansprakelijkheid wordt gevestigd ten aanzien van een aantasting van klimaatbescherming. Een schone, gezonde en veilige leefomgeving is een mensenrecht, aldus het Hof, dat bij veronachtzaming leidt tot een onrechtmatige daad.²⁵
2. Het verweer van de Staat valt kort gezegd in twee delen uiteen:
 - a. Het Nederlandse PFAS-beleid is een zaak van de politiek, en de rechter dient zich te onthouden van beslissingen die daarin ingrijpen
 - b. De Staat handelt niet onrechtmatig, en als het wel zo is kunnen eisers zich niet daarop beroepen.
3. Eisers hebben hun krachten gebundeld en trekken in deze procedure gezamenlijk op. Anders dan de Staat stelt, bestaat er in deze zaak geen onduidelijkheid over de vraag voor wie eisers in deze procedure opkomen. Uw Rechtbank heeft in het tussenvonnis van 12 maart onder rechtsoverweging 5.23 vastgesteld dat eisers 1 tot en met 4 opkomen voor bescherming van natuur en milieu in maar liefst 4 provincies en eiseres sub 5 opkomt voor bescherming watersystemen in heel Nederland.
4. De vorderingen van eisers strekken ertoe de Staat te verplichten om ten spoedigste adequate maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om blootstelling van alle Nederlandse burgers aan PFAS-verontreiniging tegen te gaan. Uw rechtbank heeft al geoordeeld dat het een algemeen belangactie betreft waarbij het gaat om de behartiging van algemene belangen die niet individualiseerbaar zijn omdat zij toekomen aan een veel grotere groep personen die diffuus en onbepaald is. Dit belang raakt eenieder in de maatschappij. Nu individuele personen die onder de rechtsmacht van de Staat vallen voor de rechter een beroep kunnen doen op de (rechtstreeks werkende) artikelen 2 en 8 EVRM, kunnen eisers dat op de voet van artikel 3:305a BW voor hen

²⁵ Internationaal Gerechtshof, Advisory Opinion on the Obligations of States in respect of Climate Change (23 juli 2025), r.o. 457.

doen. Eisers komen in deze zin op voor ons allen, voor u, de mensen in deze zaal, voor alle Nederlandse onderdanen. In een democratische rechtsstaat is het een grondwettelijke taak van de rechter om erop toe te zien dat de gekozen regering zich houdt aan de grenzen van het recht en de regering zo nodig te corrigeren. Het is vaste rechtspraak dat je bij de rechter -ook preventief- een verbod kan vragen ter voorkoming dat inbreuk op jouw rechten zou worden gemaakt.²⁶

5. Laat u zich hierbij geen zand in de ogen strooien door de Staat, zoals: de stelling dat het onduidelijk is welke definitie van PFAS eisers hanteren, waardoor de vorderingen onbepaald, vergaand en zeer breed geformuleerd zijn. Dit is onzin. Eisers gebruiken net als de Staat de gangbare OESO-definitie, zodat de bevolen maatregelen exact bepaalbaar en uitvoerbaar zijn. Door zonder onderbouwing te stellen dat dat niet het geval zou zijn, probeert de Staat onnodig verwarring te creëren. Eisers kiezen er bewust voor om maatregelen te vorderen die *alle* PFAS verbieden. Uit de aanpak van de Staat tot nu toe blijkt dat telkens als er een specifiek soort PFAS wordt verboden, er simpelweg een nieuwe variant wordt geïntroduceerd die net zo schadelijk of schadelijker is. Op die manier is de industrie de Staat altijd een stap voor. Maatregelen moeten dus voor de hele groep PFAS gelden.
6. De Staat werpt in de dagvaarding het ene na het andere bezwaar tegen de vorderingen op. Deze zouden onduidelijk, onuitvoerbaar of juist al uitgevoerd zijn. De manier waarop de Staat op de vorderingen van eisers reageert is illustratief voor de wijze waarop de Staat het PFAS-probleem aanpakt: met uitvluchten en het onnodig creëren van onduidelijkheid. De vorderingen van eisers zijn verre van vergaand: het is 2 over 12! Wat eisers vorderen is meer dan wat de Staat doet, maar gezien zijn zorgplicht niet meer dan wat redelijkerwijs van de Staat kan worden gevergd. Anders dan de Staat stelt, zijn de gevraagde bevelen niet onmogelijk om uit te voeren. Dat het PFAS-probleem groot en complex is, is géén reden tot passiviteit: juist de persistentie/mobiliteit en cumulatieve risico's van PFAS legitimeren het nemen van de gevraagde maatregelen en benadrukken de noodzaak ervan.

4 DE VORDERINGEN EN ONDERBOUWING DAARVAN

4.1 Ernst van de situatie

7. Aan de ene kant stelt de Staat dat hij het PFAS-probleem al heel serieus neemt en dat op basis van de beschikbare kennis adequaat is en wordt gehandeld, maar aan de andere kant stelt de Staat dat niet iedere blootstelling aan PFAS tot gezondheidsrisico's en -schade leidt. Dit standpunt beperkt zich niet tot deze procedure, ook in de praktijk worden de gevolgen van PFAS

²⁶ HR 13 november 1914, NJ 1915/98, W. 9810 (E.M.M.).

gebagatelliseerd. De Staat informeert consumenten via de website Waarzitwatin.nl over welke producten PFAS bevatten.²⁷ Onder het tabblad “Chemische stoffen” geeft Waarzitwatin.nl informatie over ruim 100 chemische stoffen. PFAS is onder dit tabblad als één van deze chemische stoffen vermeld. Als wordt doorgedrukt op PFAS, worden consumenten doorgeleid naar een aparte stoffenpagina over de toepassing van PFAS (950 woorden), waarop is vermeld dat PFAS zit in bakpapier, impregneermiddel voor meubels, pannen met een anti-aanbaklaag, regenkleding, schoenenspray, scheermiddel en tapijt. Op de productpagina’s van deze producten wordt steeds een korte (40-80 woorden) geruststellende toelichting gegeven op de toepassing van PFAS in deze producten. De informatie over PFAS op de website Waarzitwatin.nl is summier en bovendien misleidend. PFAS wordt echter in veel meer producten gebruikt dan voormelde producten en aan de accumulatie ervan in het menselijk lichaam zijn grote risico’s verbonden.

8. Ook is volgens de Staat nog veel onduidelijk over de humane PFAS-blootstelling, blootstellingsroutes, verspreidingsgedrag en welke maatregelen genomen kunnen worden om de PFAS-blootstelling te verminderen en om PFAS uit het milieu te krijgen. Tegelijkertijd stelt de Staat dat de kennis over de risico’s sterk is ontwikkeld, en dat pas de EFSA-opinie van 2020 heeft aangetoond dat er sterke indicaties zijn dat gezondheidsrisico’s al bij lagere (langdurige) blootstellingsniveaus aan de orde kunnen zijn. Mr. Nijboer heeft deze verweren zojuist al uitvoerig weerlegd. Door de aandacht te vestigen op alles wat nog niet bekend is, probeert de Staat zijn gebrek aan handelen goed te praten. Er is bovendien minder onduidelijk over de gevolgen van PFAS dan de Staat doet voorkomen. Ik wijs in dit kader in het bijzonder op producties 15, 80 en 81.
9. Eisers stellen niet dat het zeker is dat iedereen ziek wordt van PFAS. Wat wel zeker is, en wat door de Staat wordt erkend, is dat overschrijding van de EFSA grenswaarde betekent dat er een *kans* ontstaat op gezondheidseffecten. Hoe groter en/of langduriger de overschrijding, hoe groter die kans. Ook is zeker dat de hoeveelheid PFAS waaraan burgers worden blootgesteld elke dag toeneemt. Het RIVM heeft al in 2023 berekend dat mensen in Nederland uit voedsel en drinkwater samen meer PFAS binnenkrijgen dan de gezondheidskundige grenswaarde, en dat er dus een risico is dat er nadelige effecten op de gezondheid kunnen optreden. De blootstelling van mensen kan worden verminderd als in de genoemde bronnen minder PFAS aanwezig is. Hierbij geldt hoe eerder maatregelen genomen kunnen worden, hoe beter.

4.2 Grondslag

10. Eisers verwijten de Staat het volgende:

²⁷ Zie alinea 2.4.81 CvA.

- dat de hoeveelheid PFAS waar de Nederlandse burgers aan blootgesteld worden onaanvaardbaar hoog is, en
- dat de Staat zijn bijzondere zorgplicht en verantwoordelijkheid om de hoeveelheid PFAS waaraan de Nederlandse burgers worden blootgesteld te reduceren, veronachtzaamt door niet de gevraagde maatregelen te treffen.

4.2.1 Toetsingskader EVRM

11. In paragraaf 3.3.8 van de CvA stelt de Staat dat eisers hebben nagelaten om te beargumenteren waarom sprake is van een inbreuk op een recht, meer in het bijzonder artikel 2 en 8 EVRM.
12. De inbreuk op artikel 2 EVRM door het bestaan van een serieus risico voor het leven is meer dan aannemelijk. Anders dan de Staat stelt, volgt het bestaan en de ernst van dit risico duidelijk uit de dagvaarding en de overgelegde producties. De Staat volstaat in de CvA met een verwijzing naar de gezondheidseffecten van PFAS “in generieke zin”, maar miskent dat in paragraaf 4.3 van de dagvaarding uitvoerig is beargumenteerd waarom blootstelling aan PFAS een gevaar voor het leven vormt.²⁸
13. Dit wordt allereerst ondersteund door productie 2, waarnaar in deze passage wordt verwezen.²⁹ Verder is het een feit van algemene bekendheid dat verschillende vormen van kanker een ernstig levensgevaar meebrengen.³⁰ Een aantoonbare verhoging van de risico’s op (onder andere) kanker brengt daarmee zonder meer een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven mee in de zin van artikel 2 EVRM.
14. De Staat negeert de staande rechtspraak van het EHRM. In de zaak **Brincat t. Malta** benadrukte het EHRM wederom dat de toepassing van art. 2 zich voordoet niet alleen als een persoon is overleden, maar eveneens als sprake is van “*a serious risk of an ensuing death*”.³¹ In de recente uitspraak **Cannavacciuolo e.a. t. Italië**³² nam het Hof eveneens een voldoende ernstig gezondheidsrisico aan gelet op beschikbare rapporten waaruit verhoogde risico’s op kanker bleken als gevolg van milieuverontreiniging (r.o. 390). Gelet op die risico’s achtte het Hof het niet nodig “*to require that the applicants demonstrate a proven link between the exposure to an*

²⁸ Zie alinea 117 van de dagvaarding: “Ook kunnen PFAS een effect hebben op cholesterol in het bloed, effecten op de lever geven en nier- en testiskanker veroorzaken (productie 46). Het is opvallend dat het hierbij gaat om (sterk) verhoogde risico’s op ernstige gezondheidsproblemen, die wanneer ze zich manifesteren (kunnen) leiden tot aanzienlijke schade of zelfs levensbedreigend kunnen zijn.”

²⁹ Vgl. alinea 427 van de dagvaarding.

³⁰ Vgl. Gerechtshof Amsterdam 15 december 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5228, r.o. 4.5.5.

³¹ EHRM 24 juli 2014, Brincat e.a. t. Malta, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, r.o. 82.

³² EHRM 30 januari 2025, Cannavacciuolo e.a. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2025:0130JUD005156714.

identifiable type of pollution or even harmful substance and the onset of a specific life-threatening illness or death as a result of it.” (r.o. 390).

15. Eisers hebben voldoende bewijs geleverd voor de vaststelling dat PFAS een ernstige en onmiddellijke bedreiging voor het leven oplevert. In de dagvaarding is expliciet gesteld dat wetenschappelijk onderzoek *“de absolute noodzaak en urgentie [onderstreept] van het zo veel als mogelijk, idealiter volledig, elimineren van de productie en uitstoot van PFAS.”* (alinea 154)
16. Als een dergelijk risico bestaat, is het de tweede en derde vraag – die eveneens door de Staat over het hoofd worden gezien:
 - a. Of de Staat dit gevaar kende of behoorde te kennen dat de betreffende burger aan een gevaar voor het leven was blootgesteld en³³
 - b. Zo ja, of de Staat *“did all that could have been required”* om dit tegen te gaan.³⁴
17. In paragraaf 4.3 van de dagvaarding is expliciet gesteld dat *“uit het reeds benoemde deskundigenrapport van prof. De Boer en prof. De Voogt blijkt dat de negatieve gezondheidseffecten van bepaalde PFAS voor mensen al geruime tijd in de wetenschap worden beschreven”*. (alinea 116). De Staat is al sinds 2008 bekend met de effecten van de blootstelling aan PFAS voor de gezondheid (vgl. paragraaf 4.4 van de dagvaarding).
18. De vraag welke maatregelen passend zijn, hangt onder andere af van de oorsprong en aard van de dreiging: indien de Staat meent dat geen sprake is van risico's voor het leven, verklaart dit ook meteen waarom de Staat de huidige maatregelen klaarblijkelijk voldoende acht. De Staat beroept zich op een ruime “margin of appreciation”, maar slaat daarbij de eerste stap in het toetsingskader over, namelijk een adequate inschatting van het levensgevaar dat door PFAS veroorzaakt wordt.³⁵ In de zaak Cannavacciolo stelde het Hof vast dat de Italiaanse overheid reeds in gebreke was door na te laten een adequate inschatting te maken van de risico's als gevolg van milieuverontreiniging. Het feit dat de Staat blijkens de CvA deze gevolgen relativeert en onderschat, zonder zich daarbij te baseren op een “comprehensive assessment” van de risico's,³⁶ toont reeds op zichzelf aan dat de Staat de op hem rustende positieve verplichtingen niet nakomt.
19. In hoofdstuk 5 van de dagvaarding en zojuist door mr. Nijboer is uitdrukkelijk onderbouwd dat en waarom de huidige maatregelen het gevaar voor het leven dat van PFAS uitgaat onvoldoende

³³ Zie EHRM 30 januari 2025, Cannavacciolo e.a. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2025:0130JUD005156714, r.o. 378.

³⁴ Zie EHRM 30 januari 2025, Cannavacciolo e.a. t. Italië, ECLI:CE:ECHR:2025:0130JUD005156714, r.o. 379.

³⁵ Zie Cannavacciolo, r.o. 394 e.v.

³⁶ Zie Cannavacciolo r.o. 395.

tegengaan. De Staat heeft in de CvA geheel niet weten uit te leggen waarom de huidige maatregelen zouden volstaan, en heeft ook nagelaten in te gaan op de in hoofdstuk 5 van de dagvaarding genoemde punten waarom de huidige maatregelen duidelijk tekortschieten.

20. De ernst van de gebleken verhoogde risico's op kanker vergde, in de woorden van het Hof in *Cannavacciuolo*, een *"systematic, coordinated, and comprehensive response"* (para. 396). In casu is het beleid van de Staat eveneens 'fragmented' (para. 408). De Staat is hierin schromelijk tekortgeschoten.
21. Ten aanzien van de inbreuk op artikel 8 stelt de Staat dat eisers enkel een "generieke stelling" zouden hebben ingenomen dat burgers kunnen worden ingeperkt in hun privéleven. De ernst van de effecten van PFAS-vervuiling voor de gezondheid van burgers is uitgebreid door eisers onderbouwd en niet of nauwelijks weerlegd door de Staat.³⁷
22. De Staat gaat niet in op de uitgebreide bespreking van jurisprudentie (dagvaarding paragraaf 8.3), waarin soortgelijke feitencomplexen aan de orde waren en waarin het Hof tot een schending van artikel 8 kwam. Treffend in het bijzonder is de gelijkenis met de zaak **Guerra t. Italië** (1998), waarin het directe effect van toxische emissies inbreuk maakte op het privéleven van burgers, nu de Staat had nagelaten adequate maatregelen te treffen. In die zaak overwoog het Hof dat *"severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely."* (r.o. 60). Dat de Italiaanse autoriteiten essentiële informatie over de risico's die met milieuverontreiniging samenhangen aan burgers hadden onthouden, leverde een schending van artikel 8 EVRM op. Dat geldt ook hier.
23. Het beroep van de Staat op een ruime "margin of appreciation" gaat in casu niet op. Ook in de zaak **Brincat t. Malta** werd dit verweer verworpen in het licht van de ernst van het risico voor de gezondheid.³⁸ De reikwijdte van deze marge hangt nauw samen met de ernst van de risico's die op het spel staan. Kort gezegd maken in de jurisprudentie van het Hof grotere risico's de beleidsvrijheid van de Staat wel degelijk een stuk beperkter. Het feit dat de Staat de risico's van PFAS minimaliseert en bagatelliseert, ondergraaft het beroep van de Staat op een ruime margin of appreciation. De mate van beleidsvrijheid van de Staat is in eerste instantie afhankelijk van de gevolgen van PFAS voor burgers. De Staat heeft nagelaten de aard en ernst van deze gevolgen, zoals in de dagvaarding uiteengezet, gemotiveerd te betwisten. Op de afwegingsruimte van de Staat ga ik hierna nog uitgebreider in.

³⁷ Vgl. alinea 384 van de dagvaarding: *"aantasting van de privésfeer vanwege een milieuverontreiniging zoals PFAS-vervuiling – (...) een schending [oplevert] van artikel 8 EVRM indien sprake is van een minimaal niveau van ernst."*

³⁸ EHRM 24 juli 2014, *Brincat e.a. t. Malta*, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811, r.o. 116.

24. Gelet op de ernstige effecten van PFAS op het welzijn van burgers en de ontoereikendheid van de huidige maatregelen staat een inbreuk op artikelen 2 en 8 EVRM daarmee vast.

4.2.2 Toetsingskader artikel 6:162 BW

25. De Staat heeft niet alleen gehandeld in strijd met een wettelijke plicht door wettelijke normen niet juist te implementeren en te overschrijden, maar heeft daarnaast inbreuk gemaakt op de rechten van de Nederlandse burgers en gehandeld in strijd met een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm.
26. De maatschappelijke zorgvuldigheid houdt onder meer in dat men een ander niet mag blootstellen aan een risico dat, gegeven de omstandigheden, groter is dan redelijkerwijs verantwoord en waarmee een normaal voorzichtig mens rekening behoort te houden. Dat kan meebrengen dat de Staat zijn gedrag ook moet afstemmen op risico's die nog niet volledig kenbaar of uitgekristalliseerd zijn. Het voorzorgsbeginsel kan ertoe leiden dat iemand maatregelen neemt indien de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie zijn vastgesteld, maar een zekere mate van wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de precieze omvang van het risico, de oorzaken van het verschijnsel en de effectiviteit van de daartegen te nemen maatregelen.³⁹
27. Een handelwijze is onrechtmatig als die handelwijze naar zijn aard maatschappelijk onaanvaardbaar is, bijvoorbeeld omdat er grote risico's op grote schade aan kleven. Of die schade al daadwerkelijk is ontstaan en of die schade zich bij iedereen verwezenlijkt, staat dus los van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van die handelwijze an sich. Onrechtmatigheid en schade zijn twee verschillende aspecten die niet met elkaar verward mogen worden.
28. Bij de beoordeling op grond van artikel 6:162 BW zijn ook de toetsingscriteria van onrechtmatige gevaarstelling relevant. In de Urgenda-zaak heeft de rechtbank in eerste aanleg het klimaatbeleid van de Nederlandse Staat getoetst aan de Kelderluikcriteria⁴⁰. De rechtbank heeft daarbij gekeken naar i) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering, ii) de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade, iii) de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal voordoen, iv) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de Staat, v) de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen, en vi) de beleidsvrijheid die de Staat, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, toekomt bij de uitoefening van zijn publieke taak, een en ander mede in het licht van (a) de stand van de wetenschap, (b) de

³⁹ Rb. Den Haag 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587, r.o. 5.10.

⁴⁰ HR 5 november 1965, NJ 1966/136.

bestaande (technische) mogelijkheden om veiligheidsmaatregelen te treffen en (c) de kosten-batenverhouding van die maatregelen.

29. Volgens eisers dient de onrechtmatigheid van het handelen van de Staat mede aan deze criteria te worden beoordeeld, waarbij aan de ernst en de omvang van de gevaren als gevolg van PFAS-verontreiniging net als in de Urgenda-zaak veel gewicht moet worden toegekend. Dat PFAS en de daaruit voortvloeiende dreigende gevaarlijke gezondheidscrisis inderdaad 'gevaarlijk' zijn, staat vast. Dat de Staat zich van deze gevaarzetting bewust is en ook zelf van mening is dat de hoeveelheid PFAS moet worden teruggebracht, is eveneens aangetoond. Waar sprake is van een situatie van (structurele) onrechtmatige gevaarzetting waarvoor de overheid verantwoordelijk is, levert zonder meer een inbreuk op artikel 2 en 8 EVRM op; ook de beoordelingsmaatstaven van die bepalingen dienen dan te worden toegepast in de beoordeling van de (on)rechtmatigheid van het risico die PFAS veroorzaken.
30. Nu het in dit geding niet gaat om een vordering tot schadevergoeding, speelt causaliteit maar een beperkte rol. Voor het geven van een bevel is voldoende (kort samengevat) dat er, zoals in het geval van PFAS, een reële dreiging is van gevaar waartegen maatregelen moeten worden getroffen. Ook het relativiteitsvereiste staat niet aan toewijzing van de vorderingen in de weg. De geschonden normen (de artikelen 2 en 8 EVRM) strekken immers ter bescherming van (de achterban van) eisers.

4.3 Zorgplicht Staat

31. De Staat pretendeert in de CvA dat hij tijdig en voortvarend op vier sporen zou handelen in het kader van de PFAS-problematiek en dat zijn handelen dus rechtmatig is. Mr. Nijboer heeft al korte metten gemaakt met dit verweer en toegelicht dat de Staat vooral achteroverleunt en ondanks de urgentie van het probleem keer op keer alleen aan het RIVM vraagt verder onderzoek te doen.
32. De vraag die beantwoord moet worden en die de Staat omzeilt is of de Staat - met de kennis die op een bepaald moment bij hem aanwezig was of behoorde te zijn - in redelijkheid tot een bepaalde keuze heeft kunnen komen. Meer concreet is de vraag of, in het licht van de risico's die kleven aan de emissie van PFAS, op de Staat een zorgplicht rust om de mate van emissie terug te brengen en burgers beter te beschermen tegen de PFAS-vervuiling. Eisers stellen zich op het standpunt dat het antwoord op deze vraag 'ja' moet zijn.
33. Als zich maatschappelijke problemen van deze aard en omvang aandienen, is het de algemene zorgplicht en verantwoordelijkheid van staten om zich die problematiek aan te trekken en de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen. Het is bij uitstek de taak van overheden om

problemen die raken aan grote collectieve en algemene belangen aan te pakken. Dit wordt ook door de Staat erkend, hij vindt immers dat dit een zaak is van de politieke overheid, en niet de rechter. De Nederlandse burger is volledig afhankelijk van de Staat om hier iets aan te doen. Je kunt ervoor kiezen geen eieren van hobbykippen uit Dordrecht te eten en geen waterproof mascara te dragen, maar verder hebben de Nederlandse burgers nauwelijks zelf in de hand hoeveel PFAS ze binnenkrijgen.

34. Wat de zorgplicht is van een partij, is afhankelijk van zijn rol. De Staat loost weliswaar niet zelf PFAS, maar hij verleent wel nog altijd vergunningen aan bedrijven die dat wel doen. Als toezichthouder heeft de Staat de zorgplicht om de gevaren van PFAS zoveel als mogelijk te beperken, en wel door de gevraagde maatregelen uit te voeren. De Staat heeft niet alleen het ontstaan van deze verontreiniging gefaciliteerd en blijft deze onverminderd faciliteren, maar hij laat ook na om de ontstane verontreiniging te saneren.

4.3.1 Afwegingsruimte Staat

35. De aan de Staat toegekende discretionaire ruimte is niet onbegrensd: de zorg van de Staat mag niet onder de maat zijn. Bij reële en ernstige risico's op gezondheidsschade is rechterlijke interventie gerechtvaardigd en mag de rechter bevelen geven om die ondergrens te halen. Het beroep van de Staat op beleidsvrijheid moet om die reden dan ook reeds verworpen worden. De vraag is uiteraard wat in de gegeven omstandigheden passend en effectief is. De gevraagde bevelen geven aan de Staat voldoende ruimte om in te vullen op welke wijze hij daaraan uitvoering geeft.
36. Het argument dat de Staat de beleidsruimte heeft om te beslissen dat hij de Europese maatregelen mag afwachten, slaagt niet. Eisers steunen het restrictievoorstel van REACH, maar hebben toegelicht dat dit een langdurig proces is waarvan de uitkomst onzeker is. En dit is nu juist de rechtvaardiging om de Staat via de rechter te dwingen in elk geval zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en in Nederland de benodigde maatregelen te nemen. Uit het Nederlandse onrechtmatige daadsrecht vloeit een zelfstandige verplichting van de Staat voort. Europese wet- en regelgeving verzet zich er niet tegen dat lidstaten een nationaal beleid voeren dat verder gaat dan dat van de EU.
37. De Staat beweert dat hij al veel doet om PFAS aan te pakken in vergelijking met andere landen. Los van het feit dat dit wordt betwist (ik verwijs naar het betoog van mr. Nijboer), ontslaat het handelen of nalaten van andere landen de Staat niet van zijn eigen verantwoordelijkheid. Voor de Nederlandse deel-verantwoordelijkheid voor deze gevaarlijke wereldwijde vervuiling, draagt de Staat zelfstandig aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid.

38. Voor het oordeel dat de hoeveelheid PFAS in Nederland onaanvaardbaar hoog is, is het in lijn met het leerstuk van de deel-aansprakelijkheid evenmin relevant dat wanneer Nederland een verbod op PFAS zou invoeren de hoeveelheid PFAS die een risico vormen voor de Nederlandse burger aanwezig blijft vanwege de PFAS afkomstig uit andere landen. Deel-aansprakelijkheid betekent aansprakelijkheid voor het eigen aandeel, en daarop kan de verantwoordelijke zelfstandig worden aangesproken. Daarvoor is niet nodig dat alle andere partijen tegelijkertijd worden aangesproken, aldus ook het Human Rights Committee (HRC) van de VN in de zaak Daniel Billy et al. Vs. Australië d.d. 21 juli 2022.⁴¹ De Staat kan zich derhalve niet verschuilen achter het argument dat de oplossing van het wereldwijde PFAS-probleem niet alleen afhangt van Nederlandse inspanningen. Elke vermindering van PFAS draagt namelijk bij aan het voorkomen van verdere gevolgen. Eisers onderkennen dat het gaat om een mondiaal probleem en dat de Staat slechts iets kan doen aan de hoeveelheid PFAS in Nederland. Daar staat tegenover dat Nederland een van de grote PFAS vervuilers is en zoals mr. Nijboer net heeft toegelicht, de situatie in Nederland slechter is dan in de omringende landen. Nederland zou hierin voorop moeten lopen.
39. Het argument van de Staat dat er onvoldoende alternatieven voor PFAS zouden zijn, snijdt evenmin hout. De Staat voert aan dat voor een reeks toepassingen geen gelijkwaardige alternatieven voor PFAS zouden bestaan, te weten: professionele beschermingsmiddelen en impregneermiddelen, koel- en blusgassen, smeermiddelen onder extreme omstandigheden, medische hulpmiddelen en medisch toebehoren, alsmede fluorpolymeren in de mijn- en petroleumindustrie. De Staat kan zijn beroep op het ontbreken van gelijkwaardige alternatieven niet rechtvaardigen met de algemene en ongenueanceerde verwijzing naar de hierboven opgesomde toepassingen. Voor een groot deel van de genoemde gebruikscategorieën bestaan PFAS-vrije alternatieven die in de markt beschikbaar en technisch bruikbaar zijn. Reeds uit openbare technische en wetenschappelijke bronnen, alsmede uit het Europese restrictievoorstel en de nieuwe Europese F-gassenverordening⁴², volgt dat voor een aanzienlijk deel van deze toepassingen PFAS-vrije alternatieven bestaan of in vergevorderd stadium van ontwikkeling zijn. Voor zover in enkele specialistische niches (met name bij bepaalde implanteerbare medische hulpmiddelen en de zwaarste smeer- en afdichtingscondities) de substitutiemogelijkheden voorlopig beperkt zijn, rechtvaardigt dat uitsluitend specifieke, tijdelijk begrensde uitzonderingen binnen een uitfaseringspad, maar niet algehele afwijzing van de vorderingen van eisers. De huidige vordering onder F. laat de Staat bovendien beleidsvrijheid om passende minimalisatie- en uitfaseringsmaatregelen te kiezen.

⁴¹ HRC 21 juli 2022, Daniel Billy et al. v. Australia CCPR/C/135/D/3624/2019.

⁴² Verordening (EU) 2024/573 van het Europees Parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende gefluoreerde broeikasgassen.

40. Voor de vraag of – en zo ja, in hoeverre – op de Staat een plicht rust tot het treffen van maatregelen, is ook relevant of het nemen van voorzorgsmaatregelen bezwaarlijk is. De Staat benadrukt in dit verband herhaaldelijk dat hij belangen moet afwegen en dat hem geen “onmogelijke” of “disproportionele” last mag worden opgelegd. Dat standpunt valt echter moeilijk te rijmen met de wijze waarop diezelfde Staat in het kader van de voorgestelde REACH-restrictie voor PFAS de proportionaliteit van vergaande maatregelen zelf heeft beoordeeld.⁴³
41. Het onderliggende rapport bevat de sociaaleconomische onderbouwing van het restrictievoorstel, waarbij per toepassingsgebied systematisch de kosten van beperking/uitfasering worden afgezet tegen de bredere maatschappelijke voordelen, zoals vermeden gezondheidsschade, behoud van ecosysteemdiensten, voorkoming van waardedaling van eigendommen in verontreinigde gebieden en vermeden saneringskosten. Daarin benadrukken de Staat en de andere dossierindieners dat PFAS uiterst persistent zijn, dat elke extra emissie de kans op ernstige en langdurige schade vergroot en dat emissies daarom geminimaliseerd moeten worden.
42. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Staat in deze rechtszaak slechts volstaat met algemene verwijzingen naar “beperkte financiële en personele middelen”, “maatschappelijke kosten en baten” en “economische impact”.⁴⁴ Zonder concreet en in cijfers inzichtelijk te maken wat het uitblijven van actie kost (gezondheidsverlies, ecosysteemschade, toekomstige saneringslasten), blijft zijn beroep op een “onmogelijke” of “disproportionele” last niet onderbouwd. Dat staat haaks op de methodische, sectorspecifieke proportionaliteitsanalyse in het ingediende rapport, waarin juist wordt geconcludeerd dat vergaande beperking van PFAS-gebruik en -emissies wél noodzakelijk én proportioneel is. Tegen die achtergrond kan niet worden volgehouden dat maatregelen die daarbij aansluiten of daar zelfs achterblijven, nu ineens een “onmogelijke of disproportionele last” zouden vormen. Notabene: de prijs voor afvoer en verbranding van PFAS is circa 37 euro per kilogram pure PFAS, inclusief transport naar afvalverwerkers. Toen Chemours nog 12.000 kilogram per jaar loosde, zou dit neerkomen op 440.000 euro per jaar.
43. Eisers hebben vandaag nogmaals toegelicht hoe groot en hardnekkig het PFAS-probleem is, en dat elke dag zonder effectieve maatregelen er één te veel is. Dit maakt het standpunt van de Staat dat niets mis is met zijn beleid, althans dat dit niet maatschappelijk onaanvaardbaar is, onbegrijpelijk. Het maakt ook duidelijk waarom de Staat onvoldoende ambitie vertoont om tot substantiële actie over te gaan. De Staat lijkt de PFAS verontreiniging simpelweg niet belangrijk

⁴³ Zie Summary of the Background Document, 'What you need to know about the updated PFAS restriction dossier' d.d. 23 oktober 2025. Te raadplegen via <https://bureau-reach.publiqa.online/sites/default/files/u-213/files/2025-10/UPFAS%20-%20Summary%20of%20BD-2.pdf>

⁴⁴ Zie alinea's 2.4.74, 2.4.82-2.4.83, 2.4.86-2.4.87, 3.3.23-3.3.24 CvA.

genoeg te vinden. De Staat heeft hiermee duidelijk gemaakt dat de Nederlandse bevolking, en ook de Nederlandse rechter, er niet op kan vertrouwen dat de Staat de ernst en urgentie van PFAS-vervuiling en zijn daaruit voortvloeiende zorgplicht, voldoende onderkent en serieus neemt. De Staat heeft hiermee duidelijk gemaakt dat van hem geen politieke actie mag worden verwacht zolang hij er niet juridisch toe verplicht wordt. De Staat heeft hiermee zelf het beste argument aangedragen, waarom het noodzakelijk is dat de rechter ingrijpt en aan de Staat een bevel geeft om in ieder geval het minimaal noodzakelijke te doen.

44. Het feit dat een rechterlijke beslissing wellicht (grote) politieke consequenties heeft, betekent niet dat er van de rechter een politieke beslissing wordt gevraagd. Dat is nou eenmaal de situatie wanneer de rechter een bepaalde Nederlandse praktijk of door de Nederlandse politiek tot stand gebrachte wetgeving in strijd oordeelt met, bijvoorbeeld, mensenrechten. De vraag is uitsluitend, of eisers van de rechter een politieke beslissing verlangen, die politieke afwegingen vergt. Eisers menen dat daarvan geen sprake is. De rol van de rechter werd treffend verwoord door advocaat Erik Verweij naar aanleiding van het Greenpeace-stikstofuitspraak van uw Rechtbank: *“De rechter controleert of de wetgever wel binnen de lijntjes kleurt van de kleurplaat die ze zelf heeft gemaakt.”* Deze metafoor sluit naadloos aan bij de rechtspraak zelf: de rechter moet terughoudend zijn met politieke afwegingen, maar het is wel aan de rechter om te beoordelen of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het recht waaraan zij zijn gebonden, welke grenzen onder meer voortvloeien uit Europees recht en uit de wetten die regering en parlement zelf hebben vastgesteld. Het gaat dus niet om rechterlijk beleid maken, maar om het afdwingen van normconform handelen binnen een door de Staat zelf gekozen juridisch kader.
45. Eisers vragen in essentie niets anders, dan hetgeen de Staat en het Parlement zelf ook al willen, zoals blijkt uit de Europese voorstellen. Daarmee wordt in het onderhavige geschil de vraag naar de beleidsvrijheid van de Staat teruggebracht tot de vraag: heeft de Staat de beleidsvrijheid om (toch) niet te doen wat hij zelf urgent en noodzakelijk vindt.

4.4 De vorderingen

46. Aangetoond is dat de Staat een PFAS-beleid voert dat volstrekt ontoereikend is. De gevorderde maatregelen zijn minimaal noodzakelijk. Zowel het feit dat de Nederlandse burgers te hoge PFAS-waarden in hun bloed hebben als de weigering van de Staat om adequaat beleid ter voorkoming van verdere schade te voeren, hinderen en belemmeren eisers bij het verwezenlijken van hun doelstellingen en de bescherming van de belangen waarvoor zij opkomen. Zij hebben daarom belang bij de door hen gevraagde vorderingen.

47. Naast een aantal bevelen bedoeld om te zorgen dat de Staat voldoet aan zijn zorgplicht om verergering van de PFAS-verontreiniging te voorkomen, worden ook een aantal verklaringen voor recht gevorderd. Volledigheidshalve merken eisers nogmaals op dat deze niet zien op toekomstige schadeclaims. De verklaringen voor recht zijn van belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen van eisers. Deze zijn nodig om de bevolking te informeren en te waarschuwen voor de omvang van het PFAS-probleem. Omdat men PFAS niet ziet, en er niet direct en bij iedereen schade optreedt, kunnen mensen zich maar moeilijk voorstellen hoe groot en ernstig de gevaren zijn. Zij zien af en toe een bericht in de krant voorbijkomen, maar verder ontbreekt voor het grote publiek de urgentie in de berichtgeving.
48. Voor zover de Staat betoogt dat de termijnen voor het nemen van de gevraagde maatregelen kort zijn, moet dit verweer worden verworpen. Het is "2 over 12.". Daarnaast geldt dat de Staat al veel eerder in actie had kunnen komen. De Staat is al sinds 2008 maar in elk geval vanaf 2018 bekend met de gevaren van PFAS en de daaraan verbonden risico's.⁴⁵ Ook doet de Staat simpelweg niet waar hij al toe verplicht is. Zo is de Staat al sinds 2023 verplicht om minimalisatieverplichtingen en grenswaarden te doen gelden voor de stoffen die op de OSPAR lijst zijn gezet.

4.5 Reactie eiswijziging

49. De Staat stelt in de CvA dat de oorspronkelijke vorderingen D, F, G en L ontoelaatbare wetgevingsbevelen zijn doordat zij onder meer zien op het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. Om iedere discussie daarover te voorkomen, hebben eisers hun vorderingen op 18 november 2025 bij akte aangepast en verduidelijkt. De Staat heeft tegen de eiswijziging bezwaar gemaakt.
50. Voorop staat dat in WAMCA-procedures inderdaad met terughoudend moet worden omgegaan met eiswijzigingen, juist gelet op de functie van het WAMCA-register en de mogelijkheid voor andere belangenorganisaties om zich te melden. Die terughoudendheid betekent echter niet dat na afronding van de ontvankelijkheidsfase iedere eiswijziging per definitie ontoelaatbaar is. Dat geldt bij uitstek voor een eiswijziging als de onderhavige, die strekt tot precisering en vermindering van reeds ingestelde vorderingen.
51. De wijzigingen in het petitum komen immers neer op een juridische verfijning en beperking van hetgeen in de dagvaarding is gevorderd. Met andere woorden: de eiswijziging beperkt zich tot het beter juridisch inkaderen van de reeds ingestelde vorderingen, mede in reactie op de door de Staat zelf gevoerde verweren over de toelaatbaarheid van zogenoemde wetgevingsbevelen.

⁴⁵ Zie ook EHRM, Cannavacciuolo et al. t. Italië, para. 403.

Potentiële belangenorganisaties hebben ervoor kunnen kiezen om zich aan te sluiten op basis van de oorspronkelijke dagvaarding, waarin de problematiek, de achterban en de strekking van de gevorderde voorziening voldoende duidelijk waren.

52. De strekking van de collectieve actie is dus niet gewijzigd, nu de procedure onverminderd gericht is op dezelfde juridische vraag: de (on)rechtmatige PFAS-aanpak van de Staat. De voorgestelde eiswijziging is dan ook toelaatbaar.
53. De door eisers gevorderde bevelen zijn geen ontoelaatbare wetgevingsbevelen. Uit het Urgenda-arrest volgt dat niet ieder bevel dat (mede) tot wetgeving kan leiden, ontoelaatbaar is. Slechts wanneer de rechter een bevel zou geven om wetgeving met een specifieke inhoud vast te stellen, is sprake van een verboden wetgevingsbevel. Daaruit volgt dat de rechter wél een bevel kan geven dat tot wetgeving kan leiden, mits de rechter niet voorschrijft hoe die wetgeving er inhoudelijk uit moet zien.
54. De vorderingen van eisers bevatten geen aanwijzingen over de inhoud van toekomstige wet- of regelgeving. Zij formuleren uitsluitend het te bereiken resultaat: het beëindigen van PFAS-emissies en het terugbrengen van PFAS-concentraties tot een niveau dat de gezondheid en het milieu adequaat beschermt. Een dergelijk resultaatsbevel vloeit voort uit een (inter)nationale rechtsplicht van de Staat om maatregelen te nemen en de Staat behoudt daarbij volledige beleidsvrijheid. Wetgeving kan een van de middelen zijn, maar dat hoeft niet. Evenmin wordt er dan ook een normtekst of specifiek instrument voorgeschreven.
55. Daarmee blijven de vorderingen buiten het verbod op wetgevingsbevelen en vallen zij binnen de lijn van Urgenda, waarin de Hoge Raad een dergelijk resultaatsbevel met middelenvrijheid nadrukkelijk toelaatbaar achtte. Het einddoel mag worden voorgeschreven, zolang de Staat de middelenvrijheid behoudt om zelf te bepalen op welke wijze dat doel wordt bereikt.

4.5.1 Vordering A en E

56. Dat de uiterste KRW-deadline voor het bereiken van een goede chemische toestand eind 2027 ligt, ontslaat de Staat niet van zijn huidige verplichtingen. Ondanks dat de PFOS-normen misschien nog niet gelden, is het zeer verontrustend dat uit de Kamerstukken blijkt dat deze op diverse locaties ruimschoots (lees: wel 900 keer de maximale waarde) worden overschreden.⁴⁶ Vordering A vordert voor recht te verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt door de aankomende termijn voor het halen van de normen te overschrijden. Het niet halen van deze termijn wordt hierna verder toegelicht.

⁴⁶ Zie aanhangsel TK 2023-2024, nr. 2103.

57. Vordering E ziet hier aanvullend op de Staat te bevelen om binnen zes maanden de wettelijke normen voor oppervlaktewater correct te doen implementeren en vervolgens te effectueren dat deze tijdig wordt behaald en gehandhaafd. De wettelijke normen zijn correct geïmplementeerd en eisers handhaven dat deel van de vordering niet. Daarmee is echter nog niet geborgd dat de normen ook daadwerkelijk worden gehaald en gehandhaafd. Op basis van het huidige Nederlandse beleid wordt immers geconcludeerd dat de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs niet meer kunnen worden gehaald en zelfs ook na 2027 niet realiseerbaar zijn zonder verandering in de aanpak.⁴⁷ Daarbij heeft het Europese Milieuagentschap op basis van de cijfers geconstateerd dat in 2022, 96% van het Nederlandse oppervlaktewater boven de KWR-norm was.⁴⁸
58. Tevens is recent in het Koepelrapport Tussenevaluatie KRW, gepubliceerd op 24 december 2024⁴⁹, vastgesteld dat de KRW-doelen voor wat betreft de chemische toestand van het water naar verwachting niet worden gehaald in 2027. De oorzaak hiervoor verschilt per stof, maar voor onder meer PFOS zijn er veelvuldige normoverschrijdingen vastgesteld, mede veroorzaakt door historische belastingen en het feit dat het persistente stoffen zijn. Uit daaropvolgende Kamervragen blijkt dat ook de Europese Commissie, in februari van dit jaar, heeft vastgesteld dat Nederland de KRW-doelen voor 2027 niet gaat halen. Het mag dus duidelijk zijn dat de Staat maar al te goed weet dat de KRW doelen niet gehaald gaan worden.
59. Vordering E is er derhalve op gericht de Staat ertoe te bewegen verantwoordelijkheid te nemen voor zijn gebrekkige invulling en uitvoering van taken en verantwoordelijkheden hieromtrent en ervoor te zorgen dat de norm wordt gehaald. Het betoog in de CvA dat deze vordering zou neerkomen op de eis dat de PFOS-norm reeds binnen zes maanden moet zijn bereikt, mist daarom doel: eisers verlangen niet dat binnen zes maanden volledige normnaleving en handhaving is gerealiseerd, maar slechts dat de noodzakelijke stappen worden genomen om de termijn te halen.⁵⁰

4.5.2 Vordering C

60. De Staat stelt in alinea 3.4.22 dat onduidelijk is wat eisers precies bedoelen voor zover advieswaarden zouden worden overschreden. Ook hier doet de Staat zich onnodig onwetend voor. Met “PFOS/PFOA” in vordering C doelen eisers, zoals uiteengezet in hoofdstuk 7 van de dagvaarding, op de gezondheidkundige grenswaarde die EFSA in 2020 heeft afgeleid voor de

⁴⁷ Zie advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur d.d. 11 mei 2023. Te raadplegen via https://www.rli.nl/sites/default/files/briefadvies_krw_aan_minienw_-_goed_water_goed_geregeld.pdf

⁴⁸ Zie European Environment Agency d.d. 9 december 2024. Te raadplegen via <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/pfas-pollution-in-european-waters>

⁴⁹ Zie blg-1177290, TK 27625, 2024-2025, nr. 696.

⁵⁰ Zie alinea 248 van de dagvaarding waaruit blijkt dat eisers op de hoogte zijn van de verlengde termijn.

som van vier PFAS (PFOS, PFOA, PFHxS en PFNA) en de daarvan door het RIVM afgeleide advieswaarden voor onder meer oppervlaktewater, bodem- en grondwater.⁵¹ De Staat is hier ook inhoudelijk op ingegaan (alineas 3.4.25–3.4.28), zodat duidelijk is dat hij die lezing deelt.

61. Anders dan de Staat suggereert, beoogt vordering C vanzelfsprekend niet dat de Staat de individuele inname van PFAS per Nederlander bewaakt. De EFSA-TWI wordt gebruikt als gezondheidkundig uitgangspunt waaruit het RIVM en andere instanties concrete advieswaarden voor milieucompartimenten (drinkwater, oppervlaktewater, bodem, voedsel) hebben afgeleid. Vordering C ziet op het juridisch verankeren en behalen van die concentratie- en kwaliteitsnormen. “Het halen” van deze waarden betekent dat de Staat zorgt voor een normatief kader en feitelijke maatregelen die structurele en langdurige overschrijdingen van de EFSA/RIVM-waarden zoveel mogelijk uitsluiten en, waar die zich voordoen, binnen een redelijke termijn worden beëindigd. Het gaat dus om het beëindigen van structurele overschrijdingen.
62. De Staat verweert zich tegen deze vordering met het standpunt dat advieswaarden niet juridisch afdwingbaar zijn. Dat klopt, en dat is ook precies het probleem. Zoals mr. Nijboer heeft uitgelegd, kunnen deze advieswaarden door het ontbreken van wettelijke status niet worden gebruikt bij vergunningverlening. De redenering van de Staat dat er geen onrechtmatigheid kan zijn zolang hij geen wettelijke norm heeft vastgesteld, draait de zaak om. Juist de combinatie van (a) ernstige, door EFSA/RIVM in kaart gebrachte gezondheidsrisico’s, (b) structurele overschrijding van de afgeleide advieswaarden én (c) nalaten om die waarden normatief te verankeren en te halen, vormt de onrechtmatige situatie. De kern van het verwijt is niet dat de Staat een “advies” niet letterlijk overneemt, maar dat hij, wetende dat blootstelling boven de EFSA/RIVM-waarden gepaard gaat met ernstige gezondheidsrisico’s, nalaat de hem ter beschikking staande instrumenten zodanig in te zetten dat die blootstelling wordt teruggebracht.
63. Dat de gezondheidkundige advieswaarden als zodanig geen “wettelijke normen” zijn, betekent niet dat de rechter ze buiten beschouwing moet laten. In de Urgenda-zaak heeft de Hoge Raad de door IPCC en andere wetenschappelijke organen geadviseerde reductiepaden juist gebruikt als relevante concretisering van de zorgplicht van de Staat.⁵² De rechter is vrij om bij de beoordeling van onrechtmatig nalaten gewicht toe te kennen aan breed gedragen wetenschappelijke inzichten over risico’s voor leven en gezondheid. De gezondheidkundige advieswaarden concretiseren hier de zorgplicht van de Staat onder artikel 6:162 BW in samenhang met artikelen 2 en 8 EVRM en artikel 21 Grondwet. Dat de wetgever bij normstelling ook andere belangen moet wegen, ontslaat hem niet van de plicht om ten minste dit

⁵¹ Zie hoofdstuk 7.6 van de dagvaarding en producties 74 en 78.

⁵² vgl. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, rov. 5.3.2 e.v.

minimumniveau van bescherming te realiseren. Juist in dat licht is het structureel accepteren van overschrijding van de EFSA/RIVM-waarden in strijd met de zorgplicht van de Staat.

64. De Staat benadrukt dat de gezondheidkundige grenswaarde van EFSA met onzekerheid is omkleed. Die onzekerheden zijn door EFSA en RIVM reeds verdisconteerd in de toegepaste veiligheidsfactoren. Het standpunt dat die onzekerheid de Staat volledig zou vrijspelen van de plicht om de daaruit volgende waarden te halen, miskent de functie van de onderliggende wetenschappelijke beoordeling. Juist bij stoffen met cumulatieve, deels onomkeerbare effecten zoals PFAS brengt het voorzorgsbeginsel mee dat wetenschappelijke onzekerheid geen reden mag zijn om achterover te leunen, maar een reden om tijdig en doortastend te handelen. De door de Staat aangehaalde discussies tussen experts veranderen niet dat er brede consensus is over de noodzaak om blootstelling fors te reduceren. Daarnaast geldt in het milieurecht, zoals mr. Nijboer al heeft toegelicht, het principe dat je uitgaat van de stand van de wetenschap zoals die op dat moment is totdat de wetenschap met iets beters komt. De EFSA/RIVM-waarden tonen de huidige stand van de wetenschap. Er is nog niets nieuws.

4.5.3 Vordering F

65. Met vordering F⁵³ vragen eisers niets anders dan daadwerkelijke naleving van bestaande rechtsverplichtingen ten aanzien van een beperkte en duidelijk omliggende groep van schadelijke stoffen. De vordering onder F vraagt niet om een wijziging van het toelatingssysteem, maar om het benutten van de nationale bevoegdheden ter opheffing van de onrechtmatige toestand. Deze vloeit voort uit het uitblijven van de toereikende minimalisatie van emissies in strijd met de uit het Unierecht en het OSPAR-verdrag voortvloeiende verplichtingen om emissies van (potentiële) ZZS niet alleen te begrenzen, maar actief te vermijden en zo ver mogelijk terug te dringen. Graag verwijzen eisers hierbij naar mr. Nijboer, die duidelijk uiteen heeft gezet dat de Staat na twee jaar nog steeds niet aan zijn verplichtingen hieromtrent voldoet.
66. Voor zover relevant, reageren we nog op de stellingen die de Staat heeft ingenomen over de vordering onder D.⁵⁴ en lichten we toe dat en waarom de huidige vordering onder F. niet op de door de Staat ten aanzien van de eerder onder D. vermelde vordering afstuit.
67. De vordering onder F. ziet specifiek op het beëindigen van emissies naar lucht, water en bodem van PFAS-verbindingen die op de OSPAR LCPA staan en als ZZS zijn aangemerkt, dan wel op het opleggen van toereikende minimalisatieverplichtingen voor bestaande en nieuwe emissies, met volledige vrijheid van middelen en een termijn van zes maanden na vonnis. De vordering richt

⁵³ In de dagvaarding stond deze vordering onder D., zodat daarop in de conclusie van antwoord van de Staat ook is gereageerd met vermelding van de vordering onder D. In deze pleitnota houden we de aanduidingsletters uit de akte wijziging eis van 18 november 2025 aan.

⁵⁴ Zie alinea 3.4.41 CvA met voetnoten.

zich daarmee op door de Staat te reguleren bronnen en op de naleving van reeds bestaande Unierechtelijke en OSPAR-verplichtingen, niet op het in één klap verwijderen van alle PFAS uit milieu en producten. De formulering “zijn beëindigd dan wel dat (...) minimalisatieverplichtingen worden opgelegd” laat ruimte voor: differentiatie naar sector en bron, technisch onvermijdbare restemissies, mits onder strikte minimalisatie en controle, fasering en prioritering door de Staat binnen de gevorderde termijn.

68. De Staat stelt dat drinkwaterproductie, huishoudelijk afvalwater, woningbouw, infrastructuur, koelwatergebruik en afvalverwerking stilvallen. Dat betoog veronderstelt een absoluut nulverbod. De huidige vordering onder F. laat de Staat beleidsvrijheid om passende minimalisatie- en uitfaseringsmaatregelen te kiezen.
69. Voor drinkwaterbedrijven en rioolwaterzuiveringsinstallaties kan de Staat bijvoorbeeld best beschikbare technieken, aanvullende zuivering, strengere lozingseisen en bronaanpak voorschrijven. Voor bronbemaling en infrastructuur kan hij voorwaarden stellen (zuivering, teruginfiltratie, locatiespecifieke eisen) en prioriteren. Voor industrie en afvalverwerking kan hij aanscherping van vergunningen, gesloten systemen, alternatieve koelmethoden en versnelde afbouw van hoog-emitterende processen afdwingen.
70. In de dagvaarding wordt uitvoerig gemotiveerd dat alle emissieroutes van PFAS moeten worden beperkt om verdere verontreiniging te voorkomen en PFAS-houdende gewasbeschermingsmiddelen zijn in dat geheel simpelweg één van de emissieroutes met grote gevolgen voor de bodem en ons grond- en drinkwater. Dat in de dagvaarding niet aan iedere afzonderlijke sector een hoofdstuk is gewijd, betekent niet dat hiervoor geen onderbouwing bestaat. Dit in tegenstelling tot datgeen de Staat stelt in alinea 3.4.56 CvA. Gewasbeschermingsmiddelen vallen immers onder dezelfde PFAS-groep met dezelfde persistente eigenschappen en milieueffecten die uitgebreid zijn beschreven.
71. De Staat onderbouwt niet concreet waarom binnen zes maanden geen enkele verdere aanscherping en minimalisatie in deze sectoren mogelijk zou zijn. Hij volstaat met abstracte, alarmistische stellingen zonder kwantitatieve onderbouwing of bespreking van concrete opties. De stelplicht voor de gestelde feitelijke onmogelijkheid rust bij de Staat en wordt niet vervuld.
72. De Staat wijst op reeds aanwezige PFAS in oppervlaktewater, drinkwater, bodem, producten en afvalstromen. Dat is een gegeven, maar geen argument om voortgaande emissies ongemoeid te laten. Juist de bestaande achtergrondverontreiniging maakt het des te dringender om nieuwe emissies vanuit door de Staat gereguleerde bronnen zo vergaand mogelijk te beperken.

73. De Staat beroept zich op een belangenafweging en spreekt van een “evident onredelijke” en “onrealistische” aanpak, maar maakt niet inzichtelijk (1) welke concrete maatregelen hij in de afgelopen jaren heeft genomen om PFAS-emissies te beëindigen of te minimaliseren, (2) welk tijdspad hij zelf redelijk acht en (3) waarom de gevorderde termijn en resultaatsverplichting buiten de bandbreedte van Unierechtelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen zouden vallen.
74. De kwalificatie als ZZS en plaatsing op de OSPAR-lijst impliceert juist dat vergaande maatregelen, ook met ingrijpende economische gevolgen, aan de orde zijn. De ernstige en grotendeels onomkeerbare risico's voor mens en milieu wegen daarbij zwaar.
75. De vordering onder F respecteert de beleidsvrijheid van de Staat door volledige vrijheid van middelen te laten, maar stelt wél een duidelijke resultaatsverplichting binnen een redelijke termijn. Dat is een proportioneel antwoord op een reeds lang bekende en ernstig onderschatte situatie.

4.5.4 Vordering G

76. Daarnaast is ook het uitblijven van beleid dat ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt als de door EFSA en RIVM vastgestelde waarden onrechtmatig. De Staat beschikt over duidelijke, wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden waarboven bij levenslange blootstelling negatieve gezondheidseffecten te verwachten zijn. Zelfs uit de eigen RIVM-rapporten volgt dat deze waarden in Nederland op grote schaal worden overschreden en dat de bevolking te veel PFAS binnenkrijgt. Desondanks handhaaft de Staat een lager beschermingsniveau en laat hij toe dat deze situatie voortduurt.
77. Tegen die achtergrond is het des te wranger dat de Staat benadrukt dat dergelijke advieswaarden hem wel degelijk informeren en kunnen nopen tot het treffen van maatregelen om blootstelling te verminderen⁵⁵, terwijl uit het door mr. Nijboer gestelde juist blijkt welke concrete maatregelen de Staat tot dusverre niet neemt. Dat onderstreept dat hier geen kennislacune bestaat, maar een keuze om bekende risico's niet of slechts beperkt tegen te gaan.
78. De Staat schetst weliswaar terecht dat er onderscheid bestaat tussen wettelijke normen en gezondheidkundige advieswaarden, maar juist bij stoffen als PFAS waarvan de schadelijkheid vaststaat, geven die waarden een ondergrens aan van wat uit gezondheidsoogpunt aanvaardbaar is.
79. Het is in het licht van de ernst en onomkeerbaarheid van de PFAS-verontreiniging, én de jarenlange bekendheid met de onderliggende risico's, dan ook alleszins redelijk om te verlangen

⁵⁵ Zie alinea 3.4.69 CvA.

dat er een minimaal beschermingsniveau wordt gewaarborgd. Temeer nu is gebleken dat de Staat deze extra aansporing nodig heeft om de blootstelling van zijn burgers aan PFAS terug te dringen.

4.5.5 Vordering I

80. In de kern gaan vorderingen I en J over iets heel basaal: een overheid die geconfronteerd wordt met een wijdverbreide, persistente verontreiniging met potentieel ernstige gezondheidseffecten, moet weten wát er precies onderzocht wordt, wáár de kennis nog ontbreekt en hoe ernstig het probleem feitelijk is. Zonder dergelijke overzichten kan de Staat niet goed beoordelen of de huidige onderzoekslijnen toereikend zijn, blijven blinde vlekken in het beleid bestaan en is voor burgers en decentrale overheden niet inzichtelijk welke kennis er al is en waar nog onzekerheid bestaat.
81. Diezelfde problematiek speelt bij de vergunningverlening. Deze is versnipperd over verschillende bevoegde gezagen. Bedrijven kunnen PFAS lozen in water en in de lucht en telkens met verschillende vergunningen en voorwaarden. Zonder een gecentraliseerd overzicht, zowel historisch als actueel, is niet zichtbaar waar de grootste lozingen zich voordoen, hoeveel PFAS er in totaal wordt uitgestort en welke onderliggende aannames en waarden daarbij zijn gehanteerd.
82. De Staat werpt op in alinea 3.4.77 CvA dat het reconstrueren van historische vergunningen “een zeer kostbare klus” zou zijn en dat het aan de Staat is om te bepalen of gemeenschapsgeld daaraan wordt besteed. Echter, juist in het licht van mogelijke aansprakelijkheid en kostenverhaal richting vervuilers is het onmisbaar om te weten welke bedrijven in welke periode (en met welke kennis) PFAS mochten lozen. Het is essentieel dat ook historische vergunningen worden meegenomen, omdat de huidige verontreiniging rechtstreeks voortbouwt op decennialange, vergunde lozingen en die historische emissies bepalend zijn voor toekomstig beleid. Zonder het verleden in kaart te brengen kan de huidige stand van zaken niet worden vastgesteld, laat staan doelgericht worden aangepakt.
83. Juist in het licht van deze versnippering en het ontbreken van een integraal beeld van de Staat ligt toewijzing van Vordering I dan ook in de rede, om zo de Staat te verplichten dit gecentraliseerde overzicht alsnog tot stand te brengen.

4.5.6 Vordering J

84. In antwoord op Kamervragen heeft de Staat expliciet verklaard dat het “onmogelijk” zou zijn om een totaaloverzicht te geven van alle lopende onderzoeken naar de effecten van PFAS op milieu en gezondheid en de wijdverbreidheid van het PFAS-probleem in Nederland. Ook blijkt dat de

Staat de toegevoegde waarde van het creëren van een nationaal overzicht van PFAS-emissies niet inziend.⁵⁶ Dat is precies de lacune die vordering J adresseert.

85. Dat er “veel gebeurt” op onderzoeksgebied is daarmee niet in geschil. Waar het om gaat is dat niemand – ook de Staat niet – op dit moment kan overzien hoeveel onderzoeken er lopen, op welke thema’s, waar de overlap zit en waar er juist gaten vallen. Juist in een situatie waarin talloze onderzoeken verspreid door de overheid, kennisinstituten en decentrale overheden worden uitgevoerd, is samenwerking nodig. Vordering J vraagt niet om méér onderzoek, maar om ordenend inzicht in wat er al gebeurt en wat er ontbreekt. Vordering J beperkt zich tot het opstellen van een overzicht van reeds lopende onderzoeken en het in kaart brengen van de wijidverbreidheid van PFAS. Juist omdat er al veel losse onderzoeken bestaan en de Staat zelf erkent dat een totaaloverzicht ontbreekt, is er een rechterlijk bevel dat de Staat verplicht om dat overzicht alsnog te creëren, geboden.

4.5.7 Vordering P

86. Ten slotte doet de Staat in alinea’s 3.4.103 e.v. CvA voorkomen alsof het al dan niet inzetten van artikel 129 REACH een louter politiek-bestuurlijke keuze is. Echter, de inzet van een reeds door de Uniewetgever gecreëerd instrument is geen kwestie van politieke voorkeur, maar van rechtmatigheid.
87. Artikel 129 REACH is juist bedoeld als vangnet voor situaties waarin verdere blootstelling aan gevaarlijke stoffen niet verantwoord is totdat nadere besluitvorming of een verbod is afgerond. In de huidige PFAS-situatie – waarin de schadelijkheid is onderkend, de verontreiniging zich verder opstapelt en een Europees verbod nog jaren op zich laat wachten⁵⁷ – kan de Staat zich daarom niet beroepen op “beleidsruimte” om nieuwe of gewijzigde PFAS ongehinderd toe te laten. Vordering P vraagt enkel dat de Staat deze uitweg daadwerkelijk gebruikt voor zulke varianten, tenzij in voldoende mate vaststaat dat geen sprake (meer) is van een ZZS.

5 EINDCONCLUSIE

88. Uit alles wat in deze procedure door eisers naar voren is gebracht, blijkt dat de aanpak van de PFAS-problematiek ernstig tekort schiet. Niet alleen politiek handelen maar ook politiek nalaten is juridisch niet onbegrensd. Door zijn zorgplicht niet na te komen, handelt de Staat onrechtmatig jegens de Nederlandse bevolking. De Staat moet meer doen om het dreigende

⁵⁶ Zie alinea’s 170 & 171 van de dagvaarding.

⁵⁷ Opinie van SEAC op het restrictievoorstel wordt eind 2026 pas verwacht (fase II-B) en fase III start naar verwachting pas in 2027.

gevaar veroorzaakt door PFAS te keren en de gevraagde maatregelen moeten als een minimum worden beschouwd. Ik verzoek u dan ook de vorderingen van eisers toe te wijzen.