

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

Zaaknummer: C/09/665509 / HA ZA 24-374

Vonnis van 11 februari 2026

in de zaak van

1. **VERENIGING NATUUR- EN MILIEUFEDERATIE NOORD-HOLLAND** te
Zaandam,
2. **VERENIGING ZEEUWSE MILIEUFEDERATIE** te Middelburg,
3. **STICHTING NATUUR- EN MILIEUFEDERATIE ZUID-HOLLAND** te Den Haag,
4. **STICHTING FRIESE MILIEUFEDERATIE** te Leeuwarden,
5. **STICHTING GEZOND WATER** te Hansweert,
eiseressen
advocaat: mr. C.J. Knoops-Hamburger,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) te
Den Haag,
gedaagde,
hierna te noemen: de Staat,
advocaat: mr. E.H.P. Brans.

De zaak is voor eiseressen behandeld door mr. C.J. Knoops-Hamburger voornoemd,
mr. A.M. Nijboer, mr. G.G.J.A. Knoops, mr. J. de Koning en mr. N.M.K. Damen. Voor de
Staat is de zaak behandeld door mr. E.H.P. Brans voornoemd en mr. M.T. Peters.

1. Waar gaat deze zaak over?

1.1. Deze zaak is een collectieve actie van eiseressen tegen de Staat. Volgens eiseressen doet de Staat, in het kort gezegd, onvoldoende om de verspreiding van PFAS tegen te gaan en de risico's van reeds verspreide PFAS teniet te doen. PFAS is een groep chemische stoffen die sinds de jaren '60 worden gebruikt in een zeer breed scala aan toepassingen zoals regenkleding, cosmetica, kookgerei en medicijnen. Er zijn op dit moment circa 10.000 verschillende PFAS-verbindingen. PFAS zijn vaak slecht afbreekbaar en kunnen door uitstoot tijdens industriële processen en bij gebruik in het milieu terechtkomen en via het (grond)water en de lucht verder verspreid raken. In de afgelopen decennia is steeds meer bekend geworden over de aanwezigheid van PFAS in het milieu en de risico's daarvan voor de gezondheid van mensen en dieren.

1.2. Door de aanwezigheid van PFAS in het milieu is in Nederland een wijdverbreide verontreiniging met PFAS ontstaan, met als gevolg (een vergroot risico op) schade aan mens en milieu. Partijen zijn het erover eens dat het noodzakelijk is om verspreiding van PFAS tegen te gaan en om maatregelen te treffen tegen de gezondheidsrisico's van PFAS die al in

het milieu aanwezig zijn. Eiseressen vinden echter dat de Staat op dat vlak onvoldoende en met te weinig voortvarendheid maatregelen treft. Daardoor blijft volgens hen wijdverbreide verontreiniging in stand met grote schade aan mens en milieu tot gevolg.

1.3. De rechtbank stelt voorop dat de regering en het parlement een grote mate van vrijheid hebben om afwegingen te maken over de aanpak van de PFAS-problematiek. Die afwegingen zijn complex. Het is niet aan de rechter om keuzes hierin voor te schrijven. De rechter beoordeelt wel of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het recht, waaraan ook de regering en het parlement zijn gebonden.

1.4. De rechtbank wijst de vorderingen met betrekking tot de norm voor PFOS, één van de stoffen uit de stoffengroep van PFAS, in het oppervlaktewater af. In bijlage IIA bij Richtlijn 2013/39 EU is een PFOS-norm vastgesteld voor de goede chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam. Volgens eiseressen moet deze norm uiterlijk op 22 december 2027 worden behaald en het is volgens hen uitgesloten dat dit lukt. De rechtbank oordeelt echter dat met onvoldoende zekerheid gezegd kan worden dat de Staat gehouden zal zijn om uiterlijk 22 december 2027 deze norm te behalen. Volgens de Staat kan de termijn voor het halen van de norm nog worden uitgesteld op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Eiseressen hebben dat onvoldoende gemotiveerd weersproken zodat op dit moment onvoldoende concreet geworden dat sprake is van een dreigende schending van een rechtsplicht.

1.5. Ook de overige vorderingen wijst de rechtbank af. De rechtbank acht de maatregelen die de Staat in dit verband treft, met de kennis die er nu is van PFAS, geschikt en voldoende. De Staat heeft, na afweging van alle relevante maatschappelijke belangen, ervoor heeft gekozen zich in eerste instantie te richten op het zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken dat PFAS in het milieu terechtkomen. Verder geeft de Staat er prioriteit aan om zijn middelen aan te wenden om zich in te zetten voor een zo breed mogelijk Europees verbod op het gebruik van vrijwel alle PFAS, mede gelet op de grensoverschrijdende verspreiding van PFAS, de Europese interne markt en de geharmoniseerde stoffenwetgeving. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de Staat daarmee zijn vrijheid bij het kiezen van maatregelen overschrijdt.

2. De procedure

2.1. Het procesdossier bestaat uit de volgende stukken:

- het tussenvonnis van 28 mei 2025 en de daarin genoemde stukken;
- de conclusie van antwoord, met producties 1 tot en met 18;
- de akte houdende overlegging producties van de zijde van Staat, met producties 19 tot en met 22;
- de door eiseressen overgelegde producties 80 en 81;
- de akte wijziging eis van 18 november 2025; en
- de akte reactie wijziging van eis.

2.2. Op 2 december 2025 heeft de mondelinge behandeling van de zaak plaatsgevonden. De advocaten van partijen hebben spreekantekeningen voorgedragen en overgelegd.

3. De feiten

PFAS

3.1. PFAS bestaan uit organische per- en polyfluoralkylstoffen. Volgens de definitie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gaat het om stoffen die ten minste één volledig gefluoreerde methyl- (CF₃-) of methyleen (-CF₂-) groep bevatten, zonder dat er waterstof/chloor/broom/jodium aan gebonden is.

3.2. Bij een perfluoralkylstof zijn alle waterstofatomen die normaliter aan een koolstofatoom zijn gebonden vervangen door een fluoratoom. Bij polyfluoralkylstof geldt dit slechts voor een deel van de organisch gebonden waterstof.

3.3. PFAS zijn sinds de jaren 60 van de vorige eeuw gebruikt. Op dit moment zijn er circa 10.000 verschillende PFAS-verbindingen. Deze verbindingen worden gebruikt in een zeer breed scala aan toepassingen zoals regenkleding, cosmetica, kookgerei en medicijnen.

3.4. PFAS zijn vaak slecht afbreekbaar, oftewel, zij hebben een hoge persistentie. Door een zeer sterke koolstof/fluorverbinding (C-F verbinding) zijn PFAS goed bestand tegen metabolisme en degradatie in het milieu waardoor PFAS bijvoorbeeld niet of nauwelijks afbreken door UV-straling of onder normale milieucondities.

Doorgaans hebben individuele PFAS of soorten PFAS nog een of meer van de volgende eigenschappen:

- mobiliteit: PFAS kunnen zich via water en de lucht over grote afstanden verplaatsen;
- bioaccumulatie: PFAS hopen zich op in organismen. PFAS hechten aan eiwitten, ook in het menselijk lichaam. PFAS met langere ketens koolstofatomen (zoals perfluorooctaansulfonzuur (PFOS) en perfluorooctaanzuur (PFOA)) lijken doorgaans meer bioaccumulerend dan PFAS met korte ketens;
- toxiciteit: van een deel van de PFAS is bekend dat deze – bij langdurige of chronische blootstelling – negatieve gezondheidseffecten kunnen veroorzaken bij mensen en dieren.

3.5. PFAS komen via verschillende routes in het milieu terecht: via emissies tijdens industriële processen, bij het gebruik door consumenten van PFAS-houdende producten en bij de recycling of verwerking van afval. Door de mobiliteit van PFAS komen deze stoffen ook via de lucht en het water – bijvoorbeeld via de Rijn en de Maas – Nederland binnen vanuit andere (Europese) landen.

Achtergrond

3.6. In 2000 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), naar aanleiding van aanhoudende stankklachten van een stortplaats, een onderzoek uitgevoerd in de haven van Dordrecht. Als onderdeel van dit onderzoek zijn emissies van de in de haven gevestigde industrie, waaronder Chemours, beschouwd en beoordeeld. Het RIVM voorzag geen gezondheidsrisico's.

3.7. In 2002 heeft de OESO een onderzoek afgerond naar de gevaren van PFOS. De conclusie luidde dat PFOS persistent, bioaccumulerend en toxisch is voor zoogdiersoorten en er daarom aanleiding tot bezorgdheid bestaat.

3.8. In 2006 is een EU-breed verbod ingesteld op de belangrijkste toepassingen van PFOS naar aanleiding van een advies van het wetenschappelijk comité van de EU, de scientific committee on health and environmental risks, uit 2004 over een risicoreductiestrategie voor PFOS.

3.9. Op 21 februari 2008 heeft de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) een eerste opinie gepubliceerd over PFAS die specifiek gericht is op PFOS en PFOA. Zij concludeerde dat het onwaarschijnlijk was dat blootstelling aan PFOS of PFOA via voedsel en drinkwater negatieve gezondheidseffecten kon opleveren voor inwoners van de Europese Unie.

3.10. In 2009 is door de Conferentie van Partijen van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen besloten om PFOS te classificeren als een *persistent organic pollutant*-stof en PFOS toe te voegen aan bijlage B van het verdrag. Dit bracht een wereldwijde beperking van de productie en het gebruik met zich – enkele uitzonderingen waarvoor PFOS wel veilig wordt geacht daargelaten – met als uiteindelijk doel uitfasering van PFOS.

3.11. In juli 2010 heeft het RIVM in zijn rapport '*Intake of PFOS and PFOA from food and drinking water in The Netherlands*' geconcludeerd dat de blootstelling aan PFOS en PFOA aan drinkwater en voedsel geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid in Nederland, omdat de concentraties zodanig laag waren dat de dagelijkse inname ver onder de 'Tolerable Daily Intake' van de EFSA bleef.

3.12. In 2012 heeft de EFSA een onderzoek naar PFAS in voedsel gepubliceerd. Zij concludeerde dat het zeer onwaarschijnlijk was dat blootstelling via voedsel en drinkwater aan PFOS en PFOA de destijds gehanteerde gezondheidkundige grenswaarden overschreed.

3.13. In 2013 is PFOA na een wetenschappelijke evaluatie aangemerkt als persistent, bioaccumulerend en toxisch en als Substance of Very High Concern (SVHC) onder de REACH-verordening.¹ Een jaar later is onder de REACH-verordening een restrictievoorstel gedaan voor PFOA, waarmee het gebruik van PFOA zou worden beperkt. Het restrictievoorstel is in 2017 aangenomen.

3.14. Op 24 maart 2016 heeft het RIVM een onderzoek gepubliceerd naar de mogelijke gezondheidsrisico's die de inwoners van Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht lopen en mogelijk in het verleden hebben gelopen. Het RIVM vond dat de berekende bloedserumconcentratie van omwonenden geen toxicologisch risico met zich bracht.

3.15. In 2016 is verder in het kader van een pilotonderzoek in Dordrecht op meerdere locaties grondwater bemonsterd en geanalyseerd op PFAS. Uit de analyseresultaten van

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen. REACH staat voor registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

deze onderzoeken en uit eerder door de provincie Zuid-Holland uitgevoerde onderzoeken bleek PFAS (voornamelijk PFOA) ook aanwezig te zijn op locaties waar niet direct een aanleiding was voor het aantreffen van deze verbindingen.

3.16. In mei 2017 heeft het Expertisecentrum PFAS, een samenwerkingsverband tussen Arcadis, Witteveen + Bos en TTEconsultants, het rapport *'Luchtdepositie onderzoek PFOA en HFDO-DA (GenX) Dordrecht en omgeving. Onderzoek naar de invloed van luchtmissies op de kwaliteit van grond en grondwater'* gepubliceerd. Het Expertisecentrum PFAS concludeerde dat de transportroute van PFOA via de lucht door uitstoot vanaf het bedrijfsterrein Dupont/Chemours naar de bodem en het grondwater zeer aannemelijk was.

3.17. Op 1 juni 2018 heeft het Expertisecentrum PFAS het onderzoek *'Aanwezigheid van PFAS in Nederland'* afgerond. Dit onderzoek liet zien dat PFAS zeer breed verspreid waren geraakt in heel Nederland en dat PFAS als stofgroep een probleem vormen.

3.18. Op 8 juli 2019 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het *'Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie'* (Tijdelijk Handelingskader) naar de Tweede Kamer gestuurd. Het Tijdelijk Handelingskader is een aanbeveling/advies aan de 'toepassers' van grond en baggerspecie alsook bevoegde gezagen voor de invulling van de milieurechtelijke zorgplicht(en) bij het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Het Tijdelijk Handelingskader is een aantal keer geactualiseerd, voor het laatst in december 2023.

3.19. Op 17 september 2020 heeft de EFSA een nieuwe opinie gepubliceerd over PFAS. Deze opinie heeft, behalve op PFOA en PFOS, ook betrekking op perfluormonaanzuur (PFNA) en perfluorhexaansulfonzuur (PFHxS), samen ook wel aangeduid met de term EFSA-4. Voor de som van deze PFAS heeft de EFSA een gezondheidkundige grenswaarde afgeleid. Deze grenswaarde is uitgedrukt als een Tolerable Weekly Intake (TWI) en bedraagt 4,4 ng/kg lichaamsgewicht per week op basis van een kritische inname van 0,63 ng/kg per dag. De TWI geeft aan hoeveel van de EFSA-4 levenslang iedere week kunnen worden ingenomen zonder dat er negatieve gezondheidseffecten worden verwacht. Bij het vaststellen van de TWI is de EFSA uitgegaan van effecten op het immuunsysteem als de meest gevoelige effecten van PFAS. Dit betekent dat effecten op het immuunsysteem als eerste zullen optreden bij blootstelling aan EFSA-4. Pas bij een hogere blootstelling aan EFSA-4 zijn volgens de EFSA andere gezondheidseffecten te verwachten.

3.20. In de memo *'Conclusie RIVM gebruik EFSA-TWI PFAS'* van 15 december 2020 heeft het RIVM na bestudering van de EFSA-opinie geconstateerd dat er grote onzekerheden zitten in de afleiding van de gezondheidkundige grenswaarde van de EFSA. Het RIVM zag echter op korte termijn geen mogelijkheden om uit het beschikbare datapakket een alternatieve, minder onzekere grenswaarde af te leiden.

3.21. In 2021 is het actieprogramma PFAS gestart, een samenwerkingsproject tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, VNO-NCW, MKB-Nederland en diverse kennisinstellingen zoals het RIVM. In voorbereiding op de Europese restrictie van PFAS (zie 3.27) heeft het actieprogramma als doel om te werken aan bewustwording rond PFAS, waar mogelijk het gebruik van PFAS versneld uit te faseren en de transitie naar duurzamere en veilige alternatieven te stimuleren.

3.22. In 2021 heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om samen met de diverse inkoopafdelingen van de Staat in kaart te brengen waar de inkoop van PFAS-houdende producten zo ver mogelijk kan worden ingeperkt. In dat kader heeft het RIVM een lijst opgesteld van productgroepen die hiervoor in aanmerking kunnen komen. Op basis van deze lijst wordt samen met de diverse inkoopafdelingen van de Staat verder onderzocht op welke wijze de inkoop van PFAS-houdende producten binnen de Staat kan worden teruggebracht.

3.23. Op 1 juli 2022 is een wijziging van de wetgeving voor voedselcontactmaterialen van kracht geworden, waarmee het gebruik wordt verboden van vier eerder toegelaten PFAS bij voedselcontactmaterialen.

3.24. Op 8 september 2022 heeft het RIVM het rapport *'Risicogrenzen voor PFAS in oppervlaktewater. Doorvertaling van de gezondheidkundige grenswaarde van EFSA naar concentraties in water'*, uitgebracht. In dit rapport heeft het RIVM nieuwe risicogrenzen berekend voor PFAS in oppervlaktewater.

3.25. Sinds 2022 hanteert het ministerie van Defensie een programmatische aanpak voor de impact van PFAS op zijn organisatie. Deze integrale aanpak is gericht op de bescherming van de omgeving, nationale veiligheid en gezondheid van defensiepersoneel en derden.

3.26. Op 26 oktober 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor de wijziging van de Kaderrichtlijn Water (KRW)² en haar dochterrichtlijnen, de Grondwaterrichtlijn³ en de Richtlijn Prioritaire Stoffen.⁴ De Europese Commissie heeft een somnorm voorgesteld voor een groep van 24 verschillende PFAS. Op 9 oktober 2025 hebben de Raad en het Europees Parlement hierover een voorlopig akkoord bereikt.

3.27. Begin januari 2023 hebben Nederland, Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Zweden een restrictievoorstel ingediend bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) strekkende tot een zo breed mogelijk Europees verbod op het gebruik van vrijwel alle PFAS. Onderdeel van dit voorstel is een (variërende) overgangstermijn voor toepassingen waarvoor nog geen gelijkwaardig alternatief voorhanden is.

3.28. Op 23 januari 2023 heeft het RIVM bekendgemaakt dat hij een meerjarig PFAS-onderzoeksprogramma start in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met als doel om inzicht te krijgen in de actuele blootstelling van de Nederlandse bevolking en welke bronnen daaraan bijdragen.

3.29. In 2023 heeft het RIVM het rapport *'Risk assessment of exposure to PFAS through food and drinking water in the Netherlands'* uitgebracht. In de publiekssamenvatting staat:

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

³ Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand

⁴ Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG

‘Het RIVM heeft berekend hoeveel per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS) mensen via voedsel en drinkwater binnenkrijgen. Hieruit blijkt dat de hoeveelheid PFAS die mensen via voedsel en drinkwater kunnen binnenkrijgen boven de zogeheten gezondheidkundige grenswaarde ligt. Als mensen lange tijd meer PFAS binnenkrijgen dan deze gezondheidkundige grenswaarde, zijn schadelijke effecten op de gezondheid mogelijk.’

3.30. De Staat heeft een inventarisatie laten opstellen van vergunde PFAS-emissies. Dit onderzoek dateert van 17 oktober 2023. Per Kamerbrief van 25 januari 2024 is deze inventarisatie aangevuld met de namen van de bedrijven aan wie de gemelde PFAS-vergunningen zijn verleend.

3.31. In 2023 is PFAS als groep stoffen door de commissie van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR) op de lijst van stoffen voor prioritaire actie (LCPA) gezet.

3.32. In februari 2025 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de ‘*Handreiking Zorgplicht onder artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS*’ gepubliceerd. De handreiking is een verduidelijking van bestaande wet- en regelgeving over bodembescherming en deze is met name gericht op de zorgplicht onder de Wet bodembescherming.

3.33. In een Kamerbrief van 21 juli 2025 is de minister van Infrastructuur en Waterstaat ingegaan op de mogelijkheden en gevolgen van een nationaal PFAS-productverbod en een PFAS-lozingsverbod.

3.34. Bij Kamerbrief van dezelfde datum heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat geschreven het niet opportuun te vinden om op dat moment te besluiten over aanpassingen van het Drinkwaterbesluit, gelet op een verwacht advies van de Wereldgezondheidsorganisatie.

4. Het geschil

4.1. Eiseressen vorderen, na eiswijzigingen van 13 november 2024, 14 mei 2025 en 2 december 2025⁵, dat de rechtbank, samengevat, bij vonnis, voor zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

A. voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt doordat de wettelijke normen voor PFOS voor oppervlaktewater niet juist zijn geïmplementeerd in wet- en regelgeving en dat deze worden overschreden;

C. voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt doordat de ten aanzien van PFOS/PFOA door het RIVM vastgestelde advieswaarden en de gezondheidkundige

⁵ Onderstaande tekst geeft de tekst van de eis weer inclusief de wijziging gedaan tijdens de mondelinge behandeling. In de randnummers 5.3 – 5.8 zal de eiswijziging en het verweer van de Staat daartegen beoordeeld worden. Deze beoordeling mondt erin uit dat de laatste eiswijziging toelaatbaar is. Voor de weergave van de vordering is de ‘nummering’ van de dagvaarding aangehouden. Omdat een deel van de vorderingen is ingetrokken is er geen sprake van een doorlopende nummering.

grenswaarde van de EFSA voor oppervlaktewater, bodem en grondwater niet in wetgeving zijn opgenomen en dat deze worden overschreden;

E. de Staat beveelt om binnen zes maanden na de datum van dit vonnis de wettelijke normen voor oppervlaktewater correct te implementeren en te effectueren dat deze worden behaald en gehandhaafd;

F. de Staat beveelt, op grond van artikel 3:296 Burgerlijk Wetboek (BW) en ter opheffing van de onrechtmatige toestand die voortvloeit uit het uitblijven van toereikende minimalisatie van emissies in strijd met de uit het Unierecht en het OSPAR voortvloeiende verplichtingen, te bewerkstelligen dat uiterlijk binnen zes maanden na dit vonnis de emissies naar lucht, water en bodem van alle PFAS-verbindingen die op de LCPA zijn geplaatst en als zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) worden aangemerkt worden beëindigd dan wel dat voor alle bestaande en nieuwe emissies minimalisatieverplichtingen worden opgelegd, met volledige vrijheid van middelen en met inachtneming van het Unierecht; waaronder begrepen dat, voor zover emissies voortkomen uit toepassingen in de landbouw (waaronder gewasbeschermingsmiddelen), hetzelfde beschermingsniveau uiterlijk binnen zes maanden na de datum van dit vonnis wordt bereikt;

G. de Staat beveelt te bewerkstelligen dat uiterlijk twee jaar na de datum van dit vonnis de PFAS-concentraties in oppervlaktewater, bodem en grondwater in Nederland niet hoger zijn dan de niveaus die ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden als de door het RIVM vastgestelde advieswaarden en de gezondheidkundige grenswaarde van EFSA, met volledige vrijheid van middelen en met inachtneming van het Unierecht;

I. de Staat beveelt een gecentraliseerd overzicht te maken van alle bedrijven die een vergunning, zowel historisch als actueel, hebben (gehad) om PFAS te lozen en/of uit te stoten, inclusief een overzicht van alle onderliggende waarden die ten grondslag zijn gelegd aan de vergunningen in kwestie;

J. de Staat beveelt om een overzicht te maken van alle onderzoeken die lopen naar de effecten van PFAS op het milieu en hoe wijdverbreid het PFAS-probleem is in Nederland;

P. de Staat beveelt om binnen zes maanden na het in dezen te wijzen vonnis een voorlopige maatregel conform artikel 129 lid 1 REACH-verordening te treffen voor iedere wijziging van een PFAS-verbinding, tenzij in voldoende mate vaststaat dat door de wijziging geen sprake meer is van een ZZS, zolang nog geen sprake is van een verbod op deze stoffen;

Q. de Staat beveelt om binnen acht maanden na de datum van dit vonnis een verslag uit te brengen aan eiseressen op welke wijze de vorderingen onder D tot en met G, I, J, L en P zijn uitgevoerd;

een en ander onder veroordeling van de Staat in de proceskosten, te vermeerderen met rente.

4.2. De Staat voert verweer en concludeert tot afwijzing van het gevorderde.

4.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover nodig, nader ingegaan.

5. De beoordeling

(I) Opzet beoordeling

5.1. De vorderingen van eiseressen kunnen worden aangemerkt als een algemeen belang actie op basis van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) en de eis is erop gericht om de PFAS-aanpak van de Staat juridisch te toetsen op rechtmatigheid. Daarnaast wordt gevorderd dat de Staat een aantal maatregelen treft. De centrale stelling van eiseressen is dat de aanpak van de Staat tekortschiet in het tegengaan van de emissies van PFAS en het verwijderen van PFAS uit het milieu. De vorderingen van eiseressen zijn gericht op het niet halen van Europese normen voor de aanwezigheid van PFOS in het oppervlaktewater (vorderingen A en E) en de overige onderdelen van de aanpak van de PFAS-problematiek door de Staat (C, F, G, I en J). Daarnaast is nog een aantal rest- en nevenvorderingen ingesteld.

5.2. Dit vonnis kent de volgende opbouw. De rechtbank zal allereerst onder (II) de toelaatbaarheid van de op 2 december 2025 gevorderde eiswijziging beoordelen en onder (III) weergeven aan de hand van welk beoordelingskader zij het geschil tussen partijen dient te beoordelen. In het bijzonder zal bij de weergave van het beoordelingskader aandacht worden gegeven aan taakverdeling tussen de rechter en de wetgever. Vervolgens zullen onder (IV) de vorderingen gericht op het oppervlaktewater worden besproken en onder (V) de aanpak van de PFAS-problematiek. Verder wordt onder (VI) de vordering tot een voorlopige maatregel onder de REACH-verordening en onder (VII) het gevorderde verslag van de voortgang van de vorderingen beoordeeld. Dit vonnis wordt onder (VIII) afgerond met een beoordeling van de proceskosten.

(II) Eiswijziging

5.3. Eiseressen hebben voorafgaand aan de mondelinge behandeling bij akte meegedeeld hun eis te willen wijzigen. Met deze eiswijziging willen zij tegemoetkomen aan het verweer van de Staat dat een aantal vorderingen neerkomt op een niet toelaatbaar wetgevingsbevel. Eiseressen willen de vorderingen D, F, G, L en (naar de rechtbank begrijpt:) Q wijzigen. De betreffende vorderingen luiden op grond van de dagvaarding (en de eerdere eiswijziging die nadien heeft plaatsgevonden):

‘D. de Staat beveelt alle emissies (naar lucht, water en bodem) van PFAS per direct te verbieden;

F. de Staat beveelt in het Bal nieuwe regels op te nemen op grond waarvan voor alle PFAS-verbindingen, ook die nog niet als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn aangemerkt, minimalisatieverplichtingen worden opgelegd voor de uitstoot daarvan totdat is aangetoond dat geen sprake is van ZZS en/of totdat sprake is van een verbod op de productie en het gebruik daarvan, alsmede een minimalisatieverplichting te doen effectueren voor PFAS houdende gewasbeschermingsmiddelen;

G. de Staat beveelt de door het RIVM vastgestelde advieswaarden en de gezondheidkundige grenswaarde van EFSA voor oppervlaktewater, bodem en grondwater als minimumvereisten binnen zes maanden na het in dezen te wijzen vonnis in de wet te doen opnemen en te waarborgen dat deze worden behaald en gehandhaafd;

L. de Staat beveelt om binnen zes maanden na het in dezen te wijzen vonnis lopende PFAS-saneringstrajecten onder verscherpt toezicht te plaatsen en voor al deze trajecten een MER-rapportage te vereisen; en

Q. de Staat beveelt om een verslag uit te brengen aan eisers op welke wijze de vorderingen onder D tot en met G, I, J, L en P zijn uitgevoerd;'

Met de eisenwijziging beogen eiseressen de vordering D. en L. te schrappen en de vorderingen F, G. en Q te herformuleren zoals hiervoor onder 4.1 weergegeven.

5.4. De Staat heeft zich op het standpunt gesteld dat de eisenwijziging op procedurele gronden ontoelaatbaar is en de rechtbank verzocht daaraan de gevolgen te verbinden die zij geraden acht. Deze eisenwijziging zou er – in samenhang gezien met eerdere eisenwijzigingen – toe leiden dat de vordering die in deze procedure voorligt, ten opzichte van hetgeen is opgenomen in de in het WAMCA-register geregistreerde dagvaarding inmiddels aanzienlijk is veranderd. Het is niet uitgesloten dat belangenorganisaties die voor dergelijke (thans ingetrokken) vorderingen en daarmee samenhangende belangen opkomen uiteindelijk alsnog zelf een procedure zullen opstarten tegen de Staat nu bepaalde vorderingen zijn ingetrokken of gewijzigd. Andersom betekent de wijziging van de vorderingen dat belangenorganisaties die zich destijds mogelijk niet hebben gemeld, dat wel hadden gedaan bij de huidige formulering van de vorderingen. Op dit punt in de procedure hebben zij daartoe echter niet meer de kans. Dit alles doorkruist op onacceptabele wijze de procesefficiëntie, terwijl de WAMCA juist tot doel heeft die procesefficiëntie te bevorderen, aldus nog steeds de Staat.

5.5. Eiseressen hebben hiertegen tijdens de mondelinge behandeling aangevoerd dat de eisenwijziging neerkomt op juridische verfijning en beperking van hetgeen bij dagvaarding is gevorderd. De strekking van de collectieve actie is niet gewijzigd en ziet onverminderd op de vraag of de Staat met zijn PFAS-aanpak al dan niet (on)rechtmatig handelt. De belangen van belangenorganisaties die geen partij zijn in deze procedure worden dan ook niet geschaad.

5.6. De rechtbank overweegt dat in artikel 1018c lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) staat dat in een WAMCA-zaak de dagvaarding (met een afschrift daarvan) moet worden opgenomen in het centraal register voor collectieve acties. De zaak wordt daarna op grond van het volgende lid van dat artikel drie maanden aangehouden binnen welke termijn een andere belangenorganisatie een collectieve vordering kan instellen voor dezelfde gebeurtenis of gebeurtenissen. Opname in het register is bedoeld om andere belangenorganisaties op de hoogte te stellen van de ingediende collectieve vordering en de gelegenheid te bieden om zich te melden om als exclusieve belangenbehartiger te worden aangewezen. Als tijdens de procedure de eis wordt gewijzigd kan dat worden doorkruist. Dat betekent dat terughoudend moet worden omgegaan – in het bijzonder wanneer de ontvankelijkheidsfase is afgerond – met een eisenwijziging in een WAMCA-procedure en dat

die alleen kan worden toegestaan als de belangen van andere belangenorganisaties daardoor niet worden geschaad. Als het gaat om ideële vorderingen en niet om schadevergoeding, zal het niet vaak voorkomen dat verschillende belangenorganisaties als exclusieve belangenbehartiger willen worden aangewezen.

5.7. De kans dat in deze zaak de belangen van (een) andere belangenorganisatie(s) worden geschaad doordat de vordering wordt gewijzigd, en (een) andere organisatie(s) de kans wordt ontnomen om zich als belangenbehartiger voor de gewijzigde vordering te melden, acht de rechtbank zo klein, dat daarmee in deze procedure geen rekening wordt gehouden. De wijzigingen zien er met name op tegemoet te komen aan het verweer van de Staat dat de vorderingen D, F, G, en L geheel of gedeeltelijk neerkomen op een niet toelaatbaar bevel tot wet- of regelgeving. De gewijzigde vorderingen F en G sluiten inhoudelijk aan bij hetgeen oorspronkelijk werd gevorderd. Het blijft daarbij gaan om dezelfde feitelijke en rechtsvragen. De wijziging van vordering Q is puur redactioneel van aard.

5.8. Omdat de eisenwijziging voor het overige ook niet in strijd is met de goede procesorde en/of de Staat daardoor in zijn belangen is geschaad, staat de rechtbank de wijziging toe en zal zij bij de beoordeling van de gewijzigde eis uitgaan.

(II) Taakverdeling tussen rechter en wetgever

5.9. De rechtbank stelt in haar beoordeling voorop dat uit de vaststaande feiten volgt dat PFAS forse risico's voor het milieu en de gezondheid met zich mee kunnen brengen en dat er een noodzaak bestaat om de verspreiding van PFAS tegen te gaan en maatregelen te treffen om reeds in het milieu aanwezige PFAS zoveel mogelijk te verwijderen dan wel het gevaar hiervan te beperken. Dit is ook niet in geschil tussen partijen.

5.10. De grenzen die de rechter bij vorderingen zoals de onderhavige in acht moet nemen, zijn uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak.⁶ Toegespitst op de onderhavige zaak volgt daaruit het volgende kader, dat de rechtbank in de daarop volgende beoordeling tot uitgangspunt zal nemen.

5.11. In het Nederlandse staatsbestel komt de besluitvorming over de aanpak van de PFAS-problematiek toe aan de regering en het parlement. Zij hebben een grote mate van vrijheid om de daarvoor vereiste politieke afwegingen te maken. Die afwegingen zijn complex: het treffen van een aantal mogelijke maatregelen om die problematiek aan te pakken, raakt aan allerlei andere maatschappelijke belangen, zoals het belang van beperking van uitstoot van stikstof en CO₂ en de belangen van de woningbouw, drinkwaterproductie en afvalverwerking. Het is niet aan de rechter om politieke keuzes voor te schrijven, 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. Die grenzen vloeien onder meer voort uit het Europese recht en uit de wetten die de regering en het parlement zelf hebben vastgesteld. De opdracht aan de rechter tot het bieden van rechtsbescherming, ook tegen de overheid, is een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtstaat. De rechter dient zich daarbij niet te mengen in de politieke besluitvorming met

⁶ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

betrekking tot de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. De rechter kan de wetgever dan ook geen bevel geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen.

5.12. Voor zover de Staat zijn verplichtingen die voortvloeien uit het Europese recht en de eigen nationale wetgeving veronachtzaamt, kan de rechter bepalen dat een wettelijke regeling buiten toepassing dient te blijven, dat een wettelijke regeling moet worden uitgelegd in het licht van een Europeesrechtelijke richtlijn of bevelen dat de Staat zich aan zijn eigen wetgeving dient te houden. Ook kan de rechter de Staat een bevel geven om maatregelen te nemen om een bepaald, uit de zojuist genoemde verplichtingen voortvloeiend, doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde specifieke inhoud tot stand te brengen. Tot slot staat de taakverdeling tussen de wetgever en de rechter niet eraan in de weg dat de rechter een verklaring voor recht met betrekking tot de schending van de eerder genoemde verplichtingen geeft.

5.13. De Staat voert als verweer dat toewijzing van de vorderingen op ontoelaatbare wijze zou ingrijpen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming en (in ieder geval op de wijze waarop de vorderingen tot de laatste eisenwijziging luiden) zou neerkomen op een ontoelaatbaar wetgevingsbevel. De Staat heeft toegelicht dat eiseressen met de ingestelde vorderingen inzetten op een zeer specifieke, verstrekkende en maatschappelijk impactvolle wijziging van de gehanteerde aanpak van de PFAS-problematiek. Daarbij gaan zij eraan voorbij dat de invulling van de aanpak van de PFAS-problematiek een politiek-bestuurlijke keuze is. De beperking van lozingen en emissies van PFAS – alsook de productie, het in de handel brengen en het gebruik van PFAS – zijn op dit moment al onderdeel van politiek-bestuurlijke besluitvorming op nationaal en Europees niveau. Bij het maken van politiek-bestuurlijke keuzes over de aanpak van de PFAS-problematiek heeft de Staat een brede, maar niet onbegrensde, afwegingsruimte. De aanpak van de PFAS-problematiek kan bijvoorbeeld niet dermate streng zijn dat de samenleving in Nederland buitensporig wordt geschaad. PFAS worden bijvoorbeeld gebruikt voor maatschappelijk relevante toepassingen waarvoor nog geen gelijkwaardige alternatieven bestaan, zoals in de medische sector en de energievoorziening. Aan de andere kant moet de Staat maatregelen treffen om de humane gezondheid en het milieu te beschermen. De zorgplicht van de Staat is dan ook niet onbegrensd of absoluut. Rechterlijk ingrijpen kan slechts aan de orde zijn als de Staat buiten zijn afwegingsruimte treedt. Dit laatste hebben eiseressen niet gesteld, aldus de Staat. De Staat stelt zich op het standpunt dat hij bij zijn aanpak van de PFAS-problematiek blijft binnen de grenzen van de afwegingsruimte die hem toekomt en zelf een beleid voert dat eerder aan de stringente kant is. Van onrechtmatig handelen is dan ook geen sprake, aldus nog steeds de Staat.

5.14. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling aangevoerd dat de aan de Staat toegekende discretionaire ruimte niet onbegrensd is. Zij erkennen dat de rechter terughoudend moet zijn bij politieke afwegingen, maar vinden dat het wel aan de rechter is 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 verdragsrechtelijke verplichtingen en uit de wetten die de regering en het parlement zelf hebben vastgesteld. De zorg van de Staat mag kortom 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. Eiseressen stellen dat het niet voldoende is dat de Staat het restrictievoorstel op grond van de REACH-

verordening steunt. Dat is een langdurig proces waarvan de uitkomst onzeker is. De vorderingen zoals die na de laatste eiswijziging zijn geformuleerd, geven de Staat voldoende ruimte om keuzes te maken op welke wijze bepaalde vast te stellen PFAS-doelen moeten worden behaald. Het beroep van de Staat op beleidsvrijheid moet dan ook verworpen worden, aldus eiseressen.

5.15. De rechtbank zal de vorderingen met inachtneming van het in 5.11 en 5.12 geschetste kader beoordelen. Bij de beoordeling van de vorderingen zal de rechtbank, voor zover dat geconcretiseerd is, specifiek ingaan op de vraag in welke mate de Staat een beoordelingsvrijheid heeft en daarbij hetgeen de Staat en eiseressen onder 5.13 en 5.14 hebben aangevoerd in de beoordeling betrekken.

(III) Vorderingen A en E: normen oppervlaktewater

5.16. Vorderingen A en E hebben betrekking op de aanwezigheid van PFOS in het oppervlaktewater. Bij de beoordeling van deze vorderingen is de volgende achtergrond van belang. De KRW is erop gericht om de kwaliteit van watersystemen te verbeteren, waaronder het oppervlaktewater. De KRW verplicht de lidstaten voor elk stroomgebiedsdistrict een maatregelenprogramma op te stellen om een goede toestand van Europese wateren, zoals rivieren en meren, te waarborgen. Deze maatregelen moeten worden opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen, die om de zes jaar moeten worden opgesteld en aan de Europese Commissie moeten worden gerapporteerd. Elk maatregelenprogramma moet basismaatregelen omvatten om verschillende soorten wateronttrekking, opstuwing, puntbronlozing, diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken en alle andere significante negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit te beheersen. Uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van de KRW dient een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater te zijn bereikt.

5.17. De KRW is gewijzigd door Richtlijn Prioritaire Stoffen en vervolgens door de Richtlijn 2013/39 EU.⁷ In laatstgenoemde richtlijn is PFOS als prioritaire gevaarlijke stof aangewezen, en zijn in Bijlage IIA de omgevingswaarden voor PFOS voor de goede chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam vastgesteld (hierna: de PFOS-norm). Als de concentratie van PFOS in een oppervlaktelichaam de vastgestelde gemiddelde en maximale concentraties niet overschrijdt, dan heeft dat oppervlaktelichaam met betrekking tot PFOS een goede chemische toestand. Aldus wordt dan voldaan aan de verplichting uit het KRW dat het oppervlaktewater (voor die stof) een goede chemische toestand heeft. Op grond van artikel 2 (onder 2) van Richtlijn 2013/39 EU dient ten aanzien van PFOS een goede chemische toestand van het oppervlaktewater uiterlijk te worden bereikt op 22 december 2027.

5.18. De Staat heeft Richtlijn 2013/39 EU geïmplementeerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Aanvankelijk hebben eiseressen zich op het standpunt gesteld dat de Staat in het Bkl het jaargemiddelde voor landoppervlaktewateren (zoet water) en het jaargemiddelde voor landoppervlaktewateren (zout water) onjuist in het Bkl heeft opgenomen. De Staat heeft erop gewezen dat slechts sprake is van een verschrijving op

⁷ Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2008/105/EG wat betreft prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid.

wetten.nl, en dat de juiste waarden wel zijn opgenomen in het Bkl zoals gepubliceerd in het Staatsblad (*Stb.* 2018, 292). Eiseressen hebben vervolgens dit gedeelte van de vordering laten vallen, en tijdens de mondelinge behandeling toegelicht dat met vordering A wordt beoogd dat de rechtbank voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt door de aankomende termijn (22 december 2027) voor het halen van de PFOS-norm te overschrijden, en dat met vordering E wordt beoogd dat de Staat wordt verplicht om binnen zes maanden na de datum van dit vonnis de benodigde maatregelen te nemen om te bewerkstelligen dat de PFOS-norm (zo snel als mogelijk) alsnog wordt behaald en gehandhaafd.

5.19. Uit artikel 6:162 lid 2 BW volgt voor zover hier van belang dat als onrechtmatige daad wordt aangemerkt een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht. De rechtbank is met eiseressen van oordeel dat de Staat aan zijn eigen wetgeving kan worden gehouden en dat de in het Bkl neergelegde PFOS-norm is te beschouwen als een ‘minimumverplichting’ en dus als een absolute ondergrens ter voldoening aan het in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerde KRW, zoals gewijzigd door artikel 2 van Richtlijn 2013/39 EU, waar niet zonder dwingende reden van afgeweken kan worden. Het is op zich juist dat de PFOS-norm niet voor 22 december 2027 behaald hoeft te worden, maar dit laat onverlet dat de rechter op de voet van artikel 3:296 lid 2 BW een bevel of verbod aan de Staat kan opleggen wanneer sprake is van een dreigende schending van een rechtsplicht. Van een dergelijke dreigende schending van een rechtsplicht kan sprake zijn als op dit moment reeds een reële dreiging bestaat dat de PFOS-norm niet binnen de wettelijke termijn zal worden behaald.

5.20. Volgens eiseressen is het uitgesloten dat de PFOS-norm uiterlijk op 22 december 2027 wordt behaald. Eiseressen hebben in dit verband gewezen op het rapport van het RIVM ‘*Risicogrenzen voor PFAS in oppervlaktewater, Doorvertaling van de gezondheidkundige grenswaarde van EFSA naar concentraties in water*’ (2022), zoals weergegeven onder 3.24, en de daarin aangehaalde studie van M.T.O. Jonker ‘*Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) in de Rijkswateren: Concentraties in water en biota tussen 2008 en 2020 (2021)*’, waaruit volgt dat als gevolg van restricties in productie en gebruik de PFOS-concentraties in de Nederlandse wateroppervlaktelichamen aanvankelijk is gedaald, maar dat deze daling zich in recente jaren niet heeft doorgezet. De huidige aanpak van de Staat levert onvoldoende op om de huidige concentraties van PFOS verder te reduceren. Daarnaast is in het Koepelrapport Tussenevaluatie KRW (2024) geconstateerd dat een goede chemische toestand voor PFOS niet uiterlijk in 2027 zal worden bereikt.

5.21. Ook de Staat heeft tijdens de mondelinge behandeling erkend dat het op dit moment aannemelijk is dat de PFOS-norm voor oppervlaktewater op 22 december 2027 nog niet in alle KRW-oppervlaktewaterlichamen wordt behaald. Volgens de Staat is echter nog geen sprake van een dreigende schending van een rechtsplicht, omdat op grond van artikel 4 lid 4 KRW de termijn voor het halen van de PFOS-norm tweemaal voor de duur van een stroomgebiedsbeheerplan kan worden uitgesteld. Een stroomgebiedsbeheerplan heeft een duur van zes jaar, zodat nader uitstel tot 22 december 2039 mogelijk is.

5.22. De vraag die de rechtbank dient te beantwoorden is of de Staat uitstel kan krijgen voor het halen van de PFOS-norm uiterlijk op 22 december 2027. Artikel 4 lid 4 KRW bepaalt in dit verband het volgende:

De in lid 1 gestelde termijnen kunnen met het oog op het gefaseerde bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

a) De lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:

i) de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;

ii) de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;

iii) de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;

b) de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;

c) verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;

d) in het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

5.23. Volgens de Staat is aan alle voorwaarden voor het verlengen van de termijn voldaan. PFOS is in 2008 in veel toepassingen verboden, en sinds 2011 ook in blusschuim. De huidige concentraties PFOS in het Nederlandse oppervlaktewater worden verklaard door verontreiniging uit het verleden. Die verontreiniging is echter wijdverspreid en persistent. PFOS is bijvoorbeeld aanwezig in het slib van oppervlaktewaterlichamen, en kan opnieuw vrijkomen indien de bodem wordt aangetast bij, bijvoorbeeld, baggerwerkzaamheden. Daarbij komt dat Nederland een deltaland is. Nieuwe PFOS-verontreiniging wordt via de grote rivieren aangevoerd vanuit (historische) bronnen uit het buitenland. Er zijn op dit moment geen geschikte technische methoden beschikbaar om de concentraties PFOS in de oppervlaktewaterlichamen verder te doen reduceren. Het bijvoorbeeld grootschalig uitbaggeren van verontreinigde waterbodems is zeer kostbaar, en kan door het opnieuw mobiliseren van PFOS zelfs contraproductief werken. Het grootschalig uitbaggeren brengt daarnaast ook de uitstoot van veel broeikasgassen met zich, zodat er per saldo geen of weinig milieuwinst resteert. Het is dus ondanks alle inspanningen van de Staat in het kort gezegd technisch onhaalbaar om de PFOS-norm op 22 december 2027 te realiseren in alle KRW-oppervlaktewaterlichamen. De Staat concludeert dat hij om deze redenen een

gerechtvaardigd beroep kan doen op de in artikel 4 lid 4 KRW opgenomen verlengingsgrond.

5.24. Eiseressen hebben het voorgaande onvoldoende gemotiveerd weersproken. Eiseressen hebben er – terecht – op gewezen dat de PFOS-norm voor de Staat een resultaatsverplichting inhoudt en dat naar verwachting niet binnen twee jaar aan deze norm voldaan kan worden, maar dit geeft geen antwoord op de vraag *wanneer* die resultaatsverplichting moet worden behaald. Dit geldt te meer nu gemotiveerd uiteen is gezet dat de Staat een beroep kan doen op een verlenging van de termijn waarbinnen aan de PFOS-norm voldaan moet worden. Eiseressen hebben in dit verband niet toegelicht waarom de in het verleden opgestelde stroomgebiedsbeheersplannen te kort schieten, en wat van de Staat redelijkerwijs gevergd had mogen worden om de concentraties PFOS in de Nederlandse oppervlaktewaterlichamen verder te reduceren. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling nog wel gesteld dat zo lang lozingen van PFOS door zullen gaan, het dweilen met de kraan open blijft, maar dit gaat er aan voorbij dat PFOS reeds sinds 2008 in de meeste toepassingen verboden is. De Staat heeft tijdens de mondelinge behandeling toegelicht dat voor zover er op dit moment nog lozingen met PFOS plaatsvinden het gaat om lozingen uit historische bron, bijvoorbeeld wanneer grondwater met PFOS wordt opgepompt en vervolgens weer op het oppervlaktewater wordt geloosd. Het is dan technisch onmogelijk om alle PFOS eruit te filteren. Het voorgaande hebben eiseressen niet nader weersproken. Eiseressen hebben daarmee onvoldoende concreet gemaakt welke lozingen van PFOS volgens hen nog plaatsvinden, en waarom die lozingen aan het verbeteren van het oppervlaktewater in de weg staan.

5.25. Nu met onvoldoende zekerheid gezegd kan worden dat de Staat gehouden zal zijn om uiterlijk op 22 december 2027 de PFOS-norm te behalen, is op dit moment onvoldoende concreet geworden dat sprake is van een dreigende schending van een rechtsplicht. Het voorgaande betekent dat vorderingen A en E niet kunnen worden toegewezen. De overige verweren die de Staat met betrekking tot deze vorderingen heeft aangevoerd, kunnen daarom onbesproken blijven.

(IV) Vorderingen C, F, G, I en J: aanpak PFAS-problematiek

5.26. Vorderingen C, F, G, I en J hebben betrekking op de (overige) aanpak van de PFAS-problematiek door de Staat. Eiseressen zijn, kort gezegd, van mening dat op de Staat een zorgplicht rust om zijn ingezetenen en het milieu te beschermen tegen de ernstige en schadelijke gevolgen van de blootstelling aan PFAS. De Staat handelt in strijd met deze zorgplicht, aldus eiseressen.

5.27. Uit artikel 6:162 lid 2 BW volgt voor zover hier van belang dat als onrechtmatige daad wordt aangemerkt een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. De stelplicht rust in dit verband op eiseressen.

5.28. Eiseressen hebben zich ter onderbouwing van het gestelde onrechtmatig handelen beroepen op artikelen 2, 3, 8 en 13 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Omdat zij hun beroep op de artikelen 3 (het verbod op foltering) en 13 (het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) in het geheel niet hebben geconcretiseerd, gaat de rechtbank daaraan voorbij. Artikelen 2 (het recht op

leven) en 8 EVRM (het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven) concretiseren de zorgplicht van de Staat, aldus eiseressen.

Beroep op EVRM door natuurorganisaties?

5.29. De Staat voert aan dat de eiseressen 1 tot en met 4 (hierna: de Milieufederaties) alleen opkomen voor natuurbelangen en niet voor de belangen van natuurlijke personen. Aangezien het EVRM strekt tot het beschermen van natuurlijke personen, kunnen artikelen 2 en 8 EVRM voor de beoordeling van de vorderingen van de Milieufederaties volgens de Staat geen rol spelen.

5.30. In beginsel kan een vereniging of stichting zich niet op het EVRM beroepen als het gaat om hinder of problemen van natuurlijke personen. De rechtbank overweegt echter dat uitzonderingen mogelijk zijn. Verenigingen en stichtingen kunnen een beroep doen op artikelen 2 en 8 EVRM als zij voor anderen opkomen, in ieder geval in zaken die gaan over klimaatverandering.⁸ De voorwaarden zijn daarvoor dat a) de vereniging of stichting rechtmatig is opgericht; b) dat zij kan aantonen dat zij een specifiek doel nastreeft in overeenstemming met haar statutaire doelstellingen ter verdediging van de mensenrechten van haar leden of andere getroffen personen en c) dat zij kan aantonen dat zij werkelijk bevoegd en representatief is om op te treden namens leden of andere getroffen personen die te maken hebben met specifieke bedreigingen of schadelijke gevolgen van klimaatverandering voor hun leven, gezondheid of welzijn, zoals beschermd onder het EVRM.

5.31. In deze zaak gaat het weliswaar niet om klimaatverandering, maar de PFAS-problematiek kan – net als klimaatverandering – door de grote mobiliteit van PFAS niet als een lokaal milieuprobleem worden beschouwd. De rechtbank hanteert daarom de voorwaarden voor verenigingen en stichtingen die gelden bij zaken over klimaatverandering, met dien verstande dat het in het kader van voorwaarde c) moet gaan op specifieke bedreigingen of schadelijke gevolgen van PFAS.

5.32. Niet in geschil is dat eiseressen rechtmatig zijn opgericht en dat dus is voldaan aan de onder a) genoemde voorwaarde. Anders dan de Staat, is de rechtbank van oordeel dat de Milieufederaties niet alleen opkomen voor natuurbelangen. In hun statuten, weergegeven in het tussenvonnis van 12 maart 2025, is verwezen naar ‘een gezonde leefomgeving’ (eiseres 1), ‘het belang van mens, flora en fauna’ (eiseres 2), ‘de bescherming van de gezondheid van de mens’ en dat ‘bij de mens het inzicht ontstaat dat hij een onderdeel uitmaakt van het natuurlijke milieu’ (eiseres 4). De rechtbank begrijpt hieruit dat de Milieufederaties mede opkomen voor de belangen van de ingezetenen van Nederland bij een gezond milieu. Hiermee is naar het oordeel van de rechtbank ook voldaan aan de onder b) genoemde voorwaarde. Zoals volgt uit het tussenvonnis van 12 maart 2025, is eveneens voldaan aan de onder c) genoemde voorwaarde.

⁸ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda); EHRM van 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0904JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a. t. Zwitserland); en EHRM 30 januari 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0130JUD005156714 (Cannavacciuolo e.a. t. Italië).

5.33. De rechtbank is van oordeel dat artikelen 2 en 8 EVRM, voor zover van toepassing, gelet op het voorgaande, betrokken kunnen worden bij de beantwoording van de vraag wat onder de zorgplicht van de Staat moet worden verstaan.⁹

De aanpak van de PFAS-problematiek door de Staat

5.34. De Staat heeft zijn aanpak beschreven als een vier-sporenbeleid:

1. het restrictievoorstel REACH;
2. het stimuleren van het zoeken naar/gebruiken van alternatieven voor PFAS;
3. het voorkomen of beperken van verspreiding van PFAS; en
4. het verkleinen van blootstelling aan PFAS.

5.35. De rechtbank gaat hieronder in op deze sporen en, voor zover van toepassing, op de kritiek van eiseressen op deze aanpak.

Spoor 1: het restrictievoorstel REACH

5.36. Het eerste spoor omvat het restrictievoorstel dat de Staat met andere lidstaten heeft ingediend bij het ECHA om een zo breed mogelijk Europees verbod op het gebruik van vrijwel alle PFAS te bewerkstelligen. Het restrictievoorstel is in 2023 ingediend, maar de Staat heeft onweersproken gesteld dat hij daarvoor eind 2019 al het initiatief heeft genomen. Onder de REACH-verordening zijn in het verleden diverse maatregelen genomen om verschillende PFAS te classificeren als SVHC en/of het gebruik te beperken of te verbieden. Duidelijk werd echter dat een verbod op de ene PFAS leidde tot vervanging met een andere PFAS. De Staat achtte het daarom het meest doeltreffend om een alomvattend restrictieverbod voor vrijwel alle PFAS te doen onder de REACH-verordening. Een Europese restrictie biedt bovendien een *level playing field* voor bedrijven in Nederland ten opzichte van bedrijven in andere lidstaten.

5.37. Eiseressen hebben geen concreet verweer tegen het restrictievoorstel REACH gevoerd. Voor de voorlopige maatregel onder de REACH-verordening wordt verwezen naar de beoordeling in 5.88.

Spoor 2: het stimuleren van het zoeken naar/gebruiken van alternatieven voor PFAS

5.38. De Staat heeft in het kader van het tweede spoor gewezen op het actieprogramma PFAS, zoals weergegeven onder 3.21 en de inkoop door het Rijk van alternatieven voor PFAS-houdende producten, zoals weergegeven onder 3.22. Eiseressen hebben geen stellingen naar voren gebracht met betrekking tot dit onderdeel van de PFAS-aanpak van de Staat.

⁹ Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Urgenda).

Spoor 3: het voorkomen of beperken van verspreiding van PFAS

5.39. In het kader van het derde spoor heeft de Staat op de volgende instrumenten gewezen:

- (a) minimalisatieplicht, vermijdings- en reductieprogramma ZZS en zorgplicht;
- (b) toepassing Best Beschikbare Techniek (BBT) en immissietoets;
- (c) het herzien van lozingsvergunningen;
- (d) het handelingskader PFAS; en
- (e) inzet aanpassing KRW.

Minimalisatieplicht, vermijdings- en reductieprogramma ZZS en zorgplicht

5.40. PFAS zijn in 2023 op de lijst van stoffen voor prioritaire actie (LCPA) gezet door de lidstaten aangesloten bij het OSPAR, zoals is weergegeven onder 3.31, en worden als gevolg daarvan aangemerkt als ZZS. De Staat heeft vermeld dat bij het verlenen van vergunningen voor lozingen en/of uitstoot van PFAS instrumenten worden gehanteerd om emissies van ZZS zo veel mogelijk te beperken. Het betreft onder meer de minimalisatieplicht (preventie), toepassing van de BBT (zuiveren/filteren) en het vermijdings- en reductieprogramma. Bovendien is sprake van een immissietoets bij lozingen en ZZS in de lucht, die inhoudt dat het bevoegd gezag aan het maximaal toelaatbaar risico toetst.

5.41. De Staat heeft gewezen op artikel 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De minimalisatieplicht voor emissies van chemische stoffen houdt volgens de Staat in dat het niet voldoende is om binnen een norm te blijven maar dat emissies moeten worden voorkomen, of – indien dat redelijkerwijs niet mogelijk is – zo ver mogelijk moeten worden gereduceerd. Verder heeft de Staat gewezen op de verplichting voor bedrijven die milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten verrichten waarop paragraaf 5.4.3 Bal van toepassing is om een vermijdings- en reductieprogramma op te stellen als gebruik wordt gemaakt van PFAS. Het vermijdings- en reductieprogramma bevat onder andere de mogelijkheden om het gebruik en de emissie van PFAS te vermijden.

5.42. Eiseressen stellen dat handhavend optreden wegens strijd met artikel 2.11 Bal lastig is voor bestuursorganen. In dit kader hebben zij verwezen naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311. De Staat heeft dit op zichzelf niet weersproken, maar heeft gewezen op de mogelijkheid om omgevingsvergunningen te wijzigen. Bestuursorganen kunnen vervolgens handhavend optreden tegen handelingen die in strijd met deze (gewijzigde) vergunningen zijn.

5.43. Eiseressen weerspreken dat omgevingsvergunningen (voor lozingen) kunnen worden gewijzigd op basis van het Bal zoals dat nu geldt. Zij wijzen op de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 7 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158, en de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302. Met vordering F beogen zij te bewerkstelligen dat alsnog PFAS in bijlage III bij het Bal worden opgenomen inclusief een indeling in een stofklasse en dat PFAS in bijlage VIa bij het Bal worden opgenomen met een bijbehorende grenswaarde.

5.44. De rechtbank overweegt dat het opnemen van PFAS in de bijlagen III en VIa bij het Bal in ieder geval met betrekking tot emissies naar de lucht tot een concretisering van de normstelling leidt. Hiermee heeft het bevoegd gezag een concreet handvat om omgevingsvergunningen te beoordelen en waar mogelijk te herzien. Eiseressen hebben terecht aangevoerd dat de aanpassingen van voormelde bijlagen een wijze van wetgeving is die het bevoegd gezag een meer concrete mogelijkheid geeft om vergunningen te wijzigen en vervolgens handhavend op te treden dan thans mogelijk is. Het is gezien de beoordelingsruimte van de Staat, echter niet de taak van de rechtbank om te beoordelen of een alternatieve wijze van wetgeving een beter alternatief is dan de gekozen wijze van wetgeving, maar of de bestaande wetgeving in strijd is met een hogere rechtsnorm. Dat is het geval indien het bestaande wettelijk kader geen aanknopingspunt biedt om effectief handhavend op te treden tegen PFAS-vervuiling die leidt tot schade aan mens en milieu. De rechtbank zal derhalve beoordelen of de thans geldende wetgeving een voldoende handvat biedt.

5.45. In dit verband stelt de rechtbank voorop dat bestuursorganen op grond van artikel 5.38 lid 1 van de Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 8.99 lid 1 Bkl, gehouden zijn regelmatig te bezien of de voorschriften van een (lozings)vergunning nog toereikend zijn. Onder verwijzing naar de door eiseressen genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant heeft de Staat aangevoerd dat een omgevingsvergunning wél kan worden gewijzigd als een stof is aangemerkt als ZZS. De rechtbank volgt de Staat op dit onderdeel. In deze uitspraak van 7 oktober 2025 heeft de rechtbank Oost-Brabant het beroep van een vergunningshouder ongegrond verklaard tegen een besluit waarbij een omgevingsvergunning werd gewijzigd en een lozingsnorm voor het lozen van een ZZS werd opgenomen. Uit deze uitspraak volgt dat een omgevingsvergunning kan worden gewijzigd als de betreffende stof eenmaal is aangemerkt als ZZS, ook als met betrekking tot deze stof in (een bijlage van het) het Bal geen specifieke stofklasse of grenswaarde is opgenomen.

5.46. Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Staat verder te kennen gegeven dat tegen de door eiseressen genoemde uitspraak van de rechtbank Den Haag hoger beroep is ingesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal zich dus nog over deze kwestie buigen. Los daarvan, ziet de rechtbank in deze uitspraak geen steun voor het standpunt van eiseressen. In die uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland niet gevolgd kon worden in zijn keuze om (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren. Op dit moment worden PFAS echter, anders dan het geval was toen deze uitspraak werd gewezen, als ZZS aangemerkt. Ook uit deze uitspraak kan daarom niet worden afgeleid dat de door eiseressen gewenste wijzigingen van het Bal nodig zijn om een omgevingsvergunning te wijzigen.

5.47. Op basis van het voorgaande concludeert de rechtbank dan ook dat de Staat niet onrechtmatig handelt door PFAS niet in bijlagen III en VIa van het Bal op te nemen.

Toepassing Best Beschikbare Techniek (BBT) en immissietoets

5.48. De Staat heeft verder aangevoerd dat de verplichtingen om BBT toe te passen en bij lozingen de immissietoets toe te passen strekken tot het voorkomen van negatieve milieueffecten. Een initiatiefnemer van een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit zal de BBT moeten toepassen om emissies te beperken. Met BBT wordt bedoeld de meest

doeltreffende methoden die technisch en economisch haalbaar zijn om emissies te beperken. Hierbij zal afhankelijk van de schadelijkheid van een stof door het bevoegd gezag in meer of mindere mate inspanning worden gevraagd van de initiatiefnemer. Een initiatiefnemer is verplicht om iedere maatregel uit te voeren die gezien kan worden als economisch redelijk en technisch haalbaar.

5.49. Bij vergunningaanvragen van (in)directe lozingen op het oppervlaktewater van zowel Rijkswateren als regionale wateren moet aan de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) worden getoetst. Onderdeel van de ABM is toetsing aan BBT, waarna met de immissietoets wordt onderzocht welke milieueffecten de activiteit (de restlozing) heeft op de omgeving en of de lozing kan worden toegestaan. Daartoe is het Handboek Immissietoets opgesteld.

5.50. Met de immissietoets wordt gecontroleerd of de emissie (na toepassing van BBT) in voldoende mate is beperkt en niet leidt tot overschrijding van de milieukwaliteitsnormen voor de chemische en ecologische toestand en drinkwaterkwaliteit. Met behulp van de immissietoets wordt beoordeeld of in de nabijheid van de lozing (op de grens van de mengzone) wordt voldaan aan de geldende waterkwaliteitsdoelstellingen. Aanvullend wordt beoordeeld of de lozing voldoet aan geldende doelen voor benedenstrooms gelegen beschermde gebieden, waaronder waterwinlocaties. De immissietoets moet worden gebruikt door de initiatiefnemer die voornemens is te lozen en door het bevoegd gezag bij het beoordelen van een aanvraag om een lozingsvergunning.

5.51. Eiseressen hebben geen stellingen naar voren gebracht met betrekking tot deze onderdelen van de PFAS-aanpak van de Staat.

Het herzien van lozingsvergunningen

5.52. De Staat heeft aangevoerd dat de vergunningen voor lozingen op Rijkswateren door Rijkswaterstaat namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat worden gezien en zo nodig herzien. Hierbij wordt beoordeeld of de vergunde situatie nog goed aansluit bij de huidige praktijk van het bedrijf en of de lozing nog voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. Verder heeft de provincie Zeeland in 2023 gesignaleerd dat bestuursorganen op verschillende manieren om (kunnen) gaan met de beoordeling van PFAS in directe en indirecte lozingen. De Staat heeft vermeld dat naar aanleiding daarvan onder de werktitel 'Kopgroep Vergunningen' eind 2023 aan Arcadis opdracht is gegeven om tot een eenduidige aanpak voor bestuursorganen te komen ter zake van de uitvoering van de regelgeving voor lozingen.

5.53. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling gesteld dat er geen periodieke herziening geldt voor lozingen en dat de Europese Commissie daarom een inbreukprocedure is gestart tegen Nederland wegens strijd met de KRW.

5.54. Niet in geschil is dat de Europese Commissie een inbreukprocedure is gestart, maar eiseressen hebben op zichzelf niet betwist, althans haar stellingen onvoldoende geconcretiseerd, dat Rijkswaterstaat namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat op dit moment bezig is met het zien en zo nodig herzien van vergunningen voor lozingen. De rechtbank houdt het ervoor dat de Staat handelt in overeenstemming met het door hem in de conclusie van antwoord beschreven beleid op dit punt.

5.55. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen erop gewezen dat in de Kamerbrief van 21 juli 2025, zoals weergegeven onder 3.33, de mogelijkheid van een gedeeltelijk lozingsverbod staat. Het is juist dat in deze brief staat dat er mogelijkheden zijn voor een gedeeltelijk lozingsverbod, maar in deze brief staat ook dat een verdere uitwerking van een gedeeltelijk lozingsverbod noodzakelijk is om beter zicht te krijgen op de gevolgen ervan en ongewenste neveneffecten te voorkomen.

5.56. Eiseressen hebben naar het oordeel van de rechtbank niet onderbouwd dat de Staat onrechtmatig handelt door geen gedeeltelijk lozingsverbod in te voeren. De enkele stelling dat een gedeeltelijk lozingsverbod een optie is, is onvoldoende, gezien de beoordelingsruimte die de Staat in het kader van het PFAS-beleid toekomt. Daar komt bij dat het instellen van een gedeeltelijk lozingsverbod nog onderwerp is van politieke afweging en besluitvorming, wat maakt dat de rechter een extra terughoudendheid moet betrachten in zijn beoordeling.

Het handelingskader PFAS

5.57. De Staat heeft vermeld dat in 2019 het Tijdelijk Handelingskader is vastgesteld, zoals weergegeven onder 3.18. Het Tijdelijk Handelingskader biedt volgens de Staat toepassingswaarden voor PFAS die een interpretatie vormen van artikel 2.11 Bal en kan in de praktijk als zodanig worden toegepast. Aan het Tijdelijk Handelingskader ligt wetenschappelijk onderzoek van het RIVM ten grondslag, aldus de Staat.

5.58. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen gesteld dat de regels bij het Tijdelijk Handelingskader in 2019 werden versoepeld om PFAS-houdende grond gemakkelijker te kunnen hergebruiken. De stelling strookt echter niet met wat zij in de dagvaarding hebben gesteld, namelijk dat in juli 2019 een strengere norm voor het verplaatsen van PFAS-houdende grond en bagger is ingevoerd en dat daardoor in 2019 een veelvoud aan projecten in Nederland stil kwam te liggen. Naar het oordeel van de rechtbank hebben eiseressen dan ook onvoldoende duidelijk gesteld of en waarom de Staat met het Tijdelijk Handelingskader onrechtmatig zou handelen.

Inzet aanpassing KRW

5.59. De Staat heeft vermeld dat hij het voorstel van de Europese Commissie voor een somnorm voor 24 PFAS, zoals weergegeven onder 3.26, actief steunt. Eiseressen hebben geen concrete stelling gewijd aan dit onderdeel van het PFAS-beleid.

Spoor 4: het verkleinen van blootstelling aan PFAS

5.60. In het kader van het vierde spoor heeft de Staat vermeld dat het verkleinen van de humane blootstelling aan PFAS op meerdere manieren gebeurt. De Staat heeft de volgende manieren genoemd:

- i. onderzoek naar PFAS (waaronder het onderzoeksprogramma RIVM);
- ii. vaststellen van beleidsmatige normen en het afleiden van wetenschappelijke risicogrenswaarden;
- iii. saneringen;
- iv. het verminderen van de blootstelling via drinkwater en voeding;

- v. een verbod op het gebruik van PFAS in verpakkingsmateriaal; en
- vi. informatieverstrekking en voorlichting.

Onderzoek naar PFAS

5.61. De Staat heeft vermeld dat veel onderzoeken in zijn opdracht worden uitgevoerd, waaronder het onderzoeksprogramma door het RIVM, zoals vermeld onder 3.28. Het onderzoeksprogramma richt zich op vijf thema's:

- A. het verkrijgen en verbeteren van actuele informatie over blootstelling aan en risico's van PFAS;
- B. handelingsperspectieven voor blootstellingsbeperking;
- C. humane en milieumonitoring van PFAS;
- D. het actueel houden van kennisbasis *hazard en risk assessment*; en
- E. coördinatie van werkzaamheden en (risico)communicatie.

5.62. Eiseressen hebben niet concreet gesteld op welke onderdelen het onderzoeksprogramma van het RIVM tekortschiet, zodat niet in geschil is dat de Staat voldoende onderzoek laat doen. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling een beroep gedaan op een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg Brussel van 19 september 2024. In deze zaak is geoordeeld dat de bevoegde autoriteiten in de periode van september 2017 tot juni 2021 onder meer onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de PFAS-vervuiling in België. Nu in onderhavige zaak niet in geschil is dat voldoende onderzoek gedaan is, gaat de vergelijking met het vonnis van de rechtbank in Brussel niet op, nog los van de vraag in hoeverre een oordeel van een buitenlandse rechtbank in een Nederlandse procedure kan doorwerken.

5.63. Eiseressen stellen verder dat de Staat niets doet met de uitkomsten van deze onderzoeken. Volgens eiseressen moet de Staat de door het RIVM vastgestelde advieswaarden omzetten in wetgeving, omdat ze anders niet kunnen worden gebruikt bij de verlening en wijziging van vergunningen (vorderingen C en G). De rechtbank zal dit verwijt bij 5.66 nader beoordelen.

Vaststellen van beleidsmatige normen en het afleiden van wetenschappelijke risicogrenswaarden

5.64. De Staat heeft vermeld dat hij wetenschappelijke risicogrenswaarden laat afleiden en (opnieuw) beleidsmatige normen vaststelt. Zo is het RIVM verzocht om vertaling van de TWI uit de EFSA-opinie uit 2020 naar gezondheidkundige grenswaarden voor blootstelling via drinkwater en oppervlaktewater (zie 3.20). Daarnaast stelt de Staat beleidsmatige normen vast, zoals een waterkwaliteitsnorm.

5.65. Eiseressen vinden niet alleen dat de Staat de advieswaarden van het RIVM, maar ook de gezondheidkundige grenswaarden van EFSA moet omzetten in wetgeving (vorderingen C en G). Eiseressen hebben echter niet onderbouwd op welke rechtsgrond de Staat hiertoe gehouden zou zijn. De Staat heeft immers vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen en de advieswaarden van het RIVM en de gezondheidkundige advieswaarden van EFSA zijn niet bindend. Anders dan eiseressen tijdens de mondelinge behandeling hebben gesteld, heeft de Hoge Raad in de Urgenda-zaak niet de zorgplicht van

de Staat geconcretiseerd aan de hand van door Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en andere wetenschappelijke organen geadviseerde reductiepaden in die zin dat is bepaald welke concrete maatregelen de Staat moest nemen. Aan de Staat werd overgelaten met welke concrete maatregelen hij zou voldoen aan het bevel om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen. De rapporten van het IPCC hebben slechts een rol gespeeld bij het vaststellen van de mate waarin de uitstoot moest worden teruggebracht.

5.66. De stelling van eiseressen dat de advieswaarden van het RIVM, die nu geen wettelijke status hebben, niet kunnen worden gebruikt bij het verlenen of wijzigen van vergunningen, volgt de rechtbank bovendien niet. De door eiseressen genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2025:6158, r.o. 8.7, duidt veeleer op het tegendeel.

5.67. Nu de rechtbank geen grond ziet voor het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door de advieswaarden van het RIVM en de gezondheidkundige waarde van de EFSA niet in wetgeving op te nemen, bestaat ook geen aanleiding voor het oordeel dat deze waarden worden overschreden (vordering C) of voor een bevel dat de PFAS-concentraties niet hoger mogen zijn dan die waarden (vordering G).

Saneringen

5.68. De Staat heeft verder vermeld dat hij decentrale overheden financieel ondersteunt met zogeheten Specifieke Uitkeringen (hierna: SPUK-uitkeringen). Hiervoor is een budget van 500 miljoen euro beschikbaar. Dit geld kan worden ingezet voor zowel het doen van onderzoek naar bodemverontreiniging als het daadwerkelijk saneren daarvan, indien de veroorzaker of de eigenaar van een terrein niet aanspreekbaar is. Verder heeft de Staat erop gewezen dat in februari 2025 de *'Handreiking Zorgplicht onder artikel 13 Wet bodembescherming bij bodemverontreiniging met PFAS'* is gepubliceerd (zie 3.32).

5.69. Eiseressen stellen dat alleen al voor de sanering bij de Vliegbasis Soesterberg een bedrag tussen de 29,5 en 45,5 miljoen euro nodig is. Voor zover eiseressen daarmee bedoelen dat de Staat een groter bedrag beschikbaar moet stellen voor sanering, is dit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende onderbouwd. Eiseressen hebben niet gesteld dat de sanering bij de Vliegbasis Soesterberg met een SPUK-uitkering moet worden gefinancierd. Dit ligt niet voor de hand, nu de Staat heeft aangegeven dat het gaat om een voormalige vliegbasis van Defensie (zie hieronder onder 5.70). Ook hebben eiseressen hun stelling dat slechts een totaalbudget van 50 miljoen euro beschikbaar is voor SPUK-uitkeringen, en het budget van de Staat onvoldoende is, niet onderbouwd. En bovendien geldt ook hier geldt dat de Staat vrijheid heeft bij de keuze van de te nemen maatregelen.

5.70. De Staat heeft voorts vermeld dat het ministerie van Defensie het initiatief heeft genomen om een PFAS-kennisprogramma op te zetten dat is gekoppeld aan de sanering van de voormalige vliegbasis van Defensie in Soesterberg. Met dit programma worden kennis en innovatie op het gebied van stofgedrag, saneringsmogelijkheden en (financiële) gevolgen in kaart gebracht. In navolging hiervan start het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de uitwerking van een Kennis- en Innovatieprogramma PFAS in bodem en water, waarmee zal worden gewerkt aan innovatie en kennisontwikkeling. Het programma ziet niet alleen op de sanering van PFAS-verontreinigingen, maar ook op de bredere vraag naar hoe PFAS afgebroken en effectief verwijderd kunnen worden uit het water-bodemsysteem.

5.71. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen gesteld dat functiegericht saneren ook mogelijk is en dat dit ertoe leidt dat PFAS zich niet verder verspreiden. Eiseressen hebben deze mogelijkheid echter niet verder toegelicht en ook de vorderingen zien hier niet op, zodat de rechtbank deze stelling verder niet zal beoordelen.

Het verminderen van de blootstelling via drinkwater en voeding

5.72. De Staat heeft aangevoerd dat voor drinkwater vanaf 2026 wettelijke normen gelden voor PFAS en dat het Nederlandse drinkwater hieraan voldoet. Verder heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het voornemen uitgesproken de drinkwaterrichtwaarde van 4,4 ng PEQ/L (indicatieve drinkwaterrichtwaarde) in de toekomst in het Drinkwaterbesluit als een wettelijke kwaliteitseis op te nemen en met de drinkwatersector afgesproken dat deze sector zich voor de korte termijn richt op mogelijke aanpassingen aan de huidige zuiveringsinstallaties. Ook doet het RIVM als onderdeel van het PFAS-onderzoeksprogramma verdiepend onderzoek naar hoe PFAS in de bodem zich naar diepere lagen en naar het grondwater verplaatst.

5.73. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling gesteld dat het voornemen van de minister van Infrastructuur en Waterstaat nog niet is gerealiseerd en dat er ook geen zicht op is dat dit gaat gebeuren. Zij hebben gewezen op de Kamerbrief van 21 juli 2025, zoals weergegeven onder 3.34.

5.74. Bij tussenvonnis van 12 maart 2025 heeft de rechtbank overwogen dat geen van eiseressen volgens haar statuten beoogt op te komen voor schoon en veilig drinkwater. Eiseressen zouden niet-ontvankelijk zijn voor zover de vorderingen betrekking hadden op drinkwater. Eiseressen hebben echter hun eis gewijzigd in die zin, dat de vorderingen geen betrekking meer hebben op drinkwater. De rechtbank gaat daarom voorbij aan wat eiseressen tijdens de mondelinge behandeling hebben gesteld over het voornemen tot wijziging van het Drinkwaterbesluit.

5.75. Eiseressen stellen verder dat PFAS-houdende gewasbeschermingsmiddelen leiden tot grote gevolgen voor de bodem en het grondwater. De Staat heeft daartegen aangevoerd dat gewasbeschermingsmiddelen conform Verordening (EG) nr. 1107/2009¹⁰ individueel worden beoordeeld en alleen op de markt mogen worden gebracht wanneer op grond van het daarvoor geldende wettelijk kader is beoordeeld en aangetoond dat deze veilig kunnen worden toegepast. Hierbij worden ook de risico's omtrent bioaccumulatie, toxiciteit en persistentie beoordeeld. Vervolgens worden toegelaten gewasbeschermingsmiddelen minimaal iedere 15 jaar opnieuw beoordeeld. Als een stof niet meer aan de dan geldende eisen voldoet, is die niet langer goedgekeurd en wordt de toelating van op die stof gebaseerde middelen ingetrokken. Een toelating wordt ook gewijzigd of herzien als tussentijds blijkt dat deze niet voldoet aan de eisen voor toelating. De Staat heeft verder vermeld dat het uitgangspunt in zijn beleid 'geen vermijdbaar gebruik' is van gewasbeschermingsmiddelen. Ook geldt de zorgplicht van artikel 2.11 Bal. Eiseressen hebben vervolgens niet onderbouwd dat de Staat gehouden is om verdergaande maatregelen

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad

te treffen ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen, zodat ook deze stellingen niet kunnen leiden tot een toewijzing van de vordering.

Een verbod op het gebruik van PFAS in verpakkingsmateriaal

5.76. De Staat heeft erop gewezen dat op 1 juli 2022 het gebruik van vier eerder toegelaten PFAS bij voedselcontactmaterialen verboden is (weergegeven onder 3.23). Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Staat naar voren gebracht dat een (volledig) nationaal verbod op het gebruik van PFAS dermate tijdrovend is dat alleen daarom niet daarop kan worden ingezet. De Staat gaat daarom met de betrokken sectoren de mogelijkheden voor een convenant onderzoeken waarin partijen op vrijwillige basis PFAS-houdende producten uit hun ketens bannen of labels op producten plaatsen die weliswaar PFAS-houdend zijn maar niet risicovol voor de consument.

5.77. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen, onder verwijzing naar de Kamerbrief van 21 juli 2025, betoogd dat zou kunnen worden gekozen voor een nationaal gedeeltelijk verbod op het gebruik van PFAS in cosmetica en textiel. De rechtbank overweegt dat in deze brief inderdaad staat dat dit mogelijk is. In de brief van 21 juli 2025 is echter ook gewezen op andere belangen, zoals de inzet van handhaving en de Nederlandse detailhandel. Verder staat in deze brief dat de tijdswinst ten opzichte van het Europees traject op zijn best beperkt zou zijn. Eiseressen hebben naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gesteld waarom de Staat, tegen de achtergrond dat de Staat een beoordelingsruimte heeft, toch voor een dergelijk verbod zou moeten kiezen. Bovendien ziet deze vordering niet op een dergelijk verbod.

Informatieverstrekking en voorlichting

5.78. De Staat heeft vermeld dat hij actief informatie verspreidt over PFAS, bijvoorbeeld over blootstellingsroutes en mogelijke gezondheidsrisico's. De Staat wijst op de website van de rijksoverheid en die van het RIVM. Verder heeft de Staat vermeld dat consumenten via de website [waarzitwatin.nl](https://www.waarzitwatin.nl) worden geïnformeerd over welke producten PFAS bevatten en dat op de website van het voedingscentrum adviezen zijn te vinden met betrekking tot PFAS in voedsel.

5.79. Eiseressen hebben tijdens de mondelinge behandeling gesteld dat PFAS in veel meer producten worden gebruikt dan op [waarzitwatin.nl](https://www.waarzitwatin.nl) staat.

5.80. In haar tussenvonnis van 12 maart 2025 heeft de rechtbank overwogen dat niet te begrijpen valt hoe een gezondheidsonderzoek onder de gehele Nederlandse bevolking binnen de statutaire doelomschrijving van één van de eiseressen valt. Eiseressen zouden niet-ontvankelijk zijn in het betreffende gedeelte van - de bij dagvaarding ingestelde - vordering N. Eiseressen zouden om dezelfde reden niet-ontvankelijk zijn in vordering J voor zover die betrekking had op onderzoeken naar de effecten van PFAS op de volksgezondheid. Eiseressen hebben vervolgens hun eis gewijzigd in die zin, dat de vorderingen geen betrekking meer hebben op de volksgezondheid. Nu de stellingen van eiseressen over (de informatievoorziening over) de blootstelling van consumenten aan PFAS in producten betrekking hebben op de volksgezondheid, vallen deze stellingen gezien de eiswijziging buiten het bereik van deze procedure en zal de rechtbank deze verder niet bespreken.

5.81. Eiseressen vinden verder dat de Staat (daarnaast) bepaalde overzichten dient te maken, namelijk van alle fabrieken die PFAS produceren of gebruiken, van de PFAS-vervuiling, van de vergunningen om PFAS te lozen en/of uit te stoten (vordering I) en van onderzoeken naar de effecten van PFAS op het milieu en hoe wijdverbreid het PFAS-probleem is in Nederland (vordering J).

5.82. De Staat heeft gewezen op de inventarisatie van vergunde PFAS-emissies van 17 oktober 2023 en de Kamerbrief van 25 januari 2024, die zijn weergegeven onder 3.30. Verder heeft de Staat gewezen op het onderzoek dat het RIVM verricht, zoals weergegeven onder 3.28. De Staat heeft zich verder op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een rechtsplicht om de gevorderde overzichten op te maken. Eiseressen hebben evenmin toegelicht waarom deze informatie, die deels al staat in bovenstaande stukken, door de Staat in gecentraliseerde overzichten zou moeten worden weergegeven. Ook de rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de Staat daartoe verplicht is.

Conclusie

5.83. De rechtbank is van oordeel dat uit het voorgaande volgt dat eiseressen onvoldoende concreet onderbouwd hebben op welke onderdelen het staande PFAS-beleid van de Staat, met de kennis van nu, tekortschiet.

5.84. De rechtbank heeft kennisgenomen van de beschrijving van de ontwikkeling van de kennis over PFAS en de schadelijke gevolgen ervan in de reactie op de conclusie van antwoord van prof. dr. J. de Boer en prof. dr. W.P. de Voogt van 22 oktober 2025. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen echter aangegeven dat hun vorderingen gericht zijn tegen de huidige PFAS-maatregelen. De rechtbank is van oordeel dat aan de duur van de bekendheid van de Staat met PFAS-problematiek beperkte betekenis toekomt, aangezien de vorderingen betrekking hebben op de huidige aanpak van de PFAS-problematiek. Zoals de Hoge Raad heeft overwogen in het arrest in de Urgenda-zaak, moet de Staat wel tijdig maatregelen nemen; in dat verband kan een rol spelen of de Staat in het verleden nalatig is geweest.

5.85. De rechtbank ziet geen aanleiding om te oordelen dat de Staat niet tijdig maatregelen treft. Zij neemt daarbij op basis van de gedingstukken in aanmerking dat de kennis en wetenschappelijke consensus over de aanwezigheid en risico's van PFAS in Nederland zich de laatste decennia sterk hebben ontwikkeld. In eerste instantie richtten onderzoeken zich met name op de aanwezigheid en risico's van PFOS en PFOA. In Nederland lag bovendien eerst de focus op de aanwezigheid van PFOA in de omgeving van Chemours. Pas in de loop van de jaren 10 van deze eeuw kon de Staat naar het oordeel van de rechtbank geacht worden bekend te zijn met de grootschalige aanwezigheid van andere soorten PFAS. De schadelijkheid van (andere soorten) PFAS werd met name duidelijk door de opinie van de EFSA van 17 september 2020 en het rapport dat het RIVM naar aanleiding daarvan in 2023 heeft uitgebracht. Eiseressen hebben erop gewezen dat het RIVM in 2010 kanttekeningen heeft geplaatst bij zijn conclusie dat de blootstelling van de Nederlandse bevolking aan PFAS door voedsel en drinkwater beperkte toxicologische relevantie had, maar naar het oordeel van de rechtbank waren deze kanttekeningen indertijd niet dusdanig dwingend, dat nu geconcludeerd moet worden dat de Staat sinds 2010 tekortgeschoten is in zijn PFAS-beleid en op dit moment extra maatregelen vereist zijn.

5.86. De rechtbank ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat de Staat in dit geval zijn vrijheid bij het kiezen van maatregelen overschrijdt. De Staat heeft, na afweging van verschillende andere maatschappelijke belangen, ervoor gekozen zich in eerste instantie te richten op het zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken dat PFAS in het milieu terechtkomen. Volgens de Staat is het saneren van alle PFAS-verontreiniging in Nederland bij de huidige stand van de techniek niet mogelijk en maatschappelijk onwenselijk. Saneringen leiden thans tot een grote energievraag, bijbehorende broeikasgasemissies en andere negatieve effecten op het milieu en lokale gemeenschappen, vaak tegen geringe milieuwinst en met geregeld hoge kosten, aldus de Staat. Het maken van deze afwegingen valt binnen de reikwijdte van de beoordelingsruimte van de Staat.

5.87. Verder heeft de Staat zich op het standpunt gesteld dat een Europees optreden voor de hand ligt, gelet op de grensoverschrijdende verspreiding van PFAS, de Europese interne markt en de geharmoniseerde stoffenwetgeving. Eiseressen hebben erop gewezen dat de Staat een individuele verantwoordelijkheid heeft om ‘het zijne’ te doen. De rechtbank volgt eiseressen hierin, maar dit neemt niet weg dat de Staat vrijheid toekomt bij de invulling van ‘het zijne’. De Staat neemt, zoals blijkt uit het voorgaande, ook nationale maatregelen, maar geeft er prioriteit aan om zijn middelen aan te wenden om Europees optreden mogelijk te maken. Deze inzet van middelen valt naar het oordeel van de rechtbank binnen de beoordelingsruimte van de Staat.

5.88. Eiseressen hebben verschillende andere maatregelen geopperd, maar onvoldoende onderbouwd dat de zorgplicht van de Staat inhoudt dat de Staat daarvoor zou moeten kiezen. De rechtbank ziet in het gestelde dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de Staat handelt in strijd met de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 lid 2 BW. Van onrechtmatig handelen is dus geen sprake. Dit betekent dat de vorderingen C, F, G, I en J zullen worden afgewezen.

(V) Vordering P: voorlopige maatregel REACH-verordening

5.89. Tijdens de mondelinge behandeling hebben eiseressen desgevraagd te kennen gegeven dat inmiddels is voldaan aan hetgeen is gevorderd als vordering P. De rechtbank houdt het er daarom voor dat eiseressen geen belang meer hebben bij de beoordeling van deze vordering en zal vordering P afwijzen.

(VI) Vordering Q: verslag uitvoering vorderingen

5.90. Nu de overige vorderingen worden afgewezen, treft vordering Q hetzelfde lot.

(VII) Proceskosten

5.91. Eiseressen zijn in het ongelijk gesteld en moeten daarom de proceskosten (inclusief nakosten) betalen. De proceskosten van de Staat worden begroot op:

griffierecht	€ 688,00	
salaris advocaat	€ 2.612,00	(4 punten x € 653,00)
nakosten	€ 189,00	(plus de verhoging zoals vermeld in de beslissing)
totaal	€ 3.489,00	

5.92. De door de Staat gevorderde wettelijke rente over de proceskosten wordt toegewezen zoals vermeld in de beslissing.

6. Beslissing

De rechtbank

6.1. wijst de vorderingen af;

6.2. veroordeelt eiseressen in de proceskosten van € 3.489,00, te vermeerderen met € 98,00 plus de kosten van betekening voor het geval het vonnis wordt betekend;

6.3. veroordeelt eiseressen tot betaling van de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe zijn betaald;

6.4. verklaart de beslissingen onder 6.2 en 6.3 uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. R.C. Hartendorp, mr. A.M. Boogers en ~~mr. J.J. Kuipers~~ en in het openbaar uitgesproken op 11 februari 2026.

type: 3053

