

35334 Problematiek rondom stikstof en PFAS
22343 Handhaving milieuwetgeving
Nr. 406 Brief van de minister en staatssecretaris van
 Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juli 2025

Tijdens de behandeling van de begroting van lenW 2025 van 10 oktober jl. heeft de Kamer met een motie opgeroepen om een verbod op het lozen van PFAS uit te werken.¹ Tevens is toegezegd om de mogelijkheden van een nationaal verbod op handel en gebruik van PFAS te verkennen, vooruitlopend op de Europese restrictie waar Nederland zich voor inzet.²

Alhoewel een verbod op lozingen en een verbod op handel en gebruik van PFAS twee verschillende zaken zijn, is het einddoel hetzelfde: het minimaliseren van de belasting van PFAS in onze leefomgeving. Immers, waar geen PFAS geproduceerd en gebruikt worden, worden er minder PFAS geloosd. Beide verzoeken komen voort uit zorgen in de Kamer over de gevolgen van PFAS voor de leefomgeving en burgers. Zorgen die begrijpelijk zijn. Daarom komen beide verzoeken samen in deze brief.

PFAS (poly- en perfluoralkylstoffen) vormen een groep van chemische stoffen die met name door ophoping in mens en milieu een negatief effect kunnen hebben op milieu en gezondheid. Omdat PFAS niet of nauwelijks afbreken in het milieu, neemt bij voortzetting van gebruik en emissies de belasting van PFAS alleen maar toe. Dit kan tot gezondheidsrisico's voor de mens leiden en gevolgen hebben voor het milieu. Inzet is daarom om zoveel als mogelijk te voorkomen dat deze stoffen verder in de leefomgeving terecht komen. Het is hierbij belangrijk op te merken dat de precieze risico's van PFAS afhankelijk zijn van de soort PFAS en de mate van blootstelling (dosis-effectrelatie).

Voor een nationaal PFAS-verbod zijn ruwweg twee verschillende opties, te weten (a) een productverbod op handel en gebruik en (b) een lozingsverbod.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 XII, nr. 29.

² TZ202503-048, TZ202506-033

Beide verboden zijn bovendien nog onder te verdelen in twee soorten, namelijk een algeheel product-/lozingsverbod en een verbod op enkele productgroepen, dan wel lozingsactiviteiten. De verschillen tussen een productverbod en een lozingsverbod zijn de verschillende juridische kaders en de manier waarop PFAS de leefomgeving in komen: als product (of verwerking in consumentenproduct) of als lozing van een (afval-)stof. In deze brief komen de mogelijkheden en gevolgen van beide verboden daarom afzonderlijk aan de orde.

Samenvatting

Voor zowel een nationaal productverbod als voor een lozingsverbod zijn juridische mogelijkheden, maar met de nodige beperkingen.

Voor een nationaal *product*verbod op enkele productgroepen geldt dat hiermee mogelijk enige milieuwinst te boeken is. Zo'n voorstel dient stevig inhoudelijk en juridisch te worden onderbouwd en heeft ook nadelen. Zo is de inspanning voor toezicht en handhaving hoog vanwege de open grenzen en creëert het een concurrentienadeel voor het Nederlands bedrijfsleven binnen Europa. Een (gedeeltelijk) nationaal verbod op handel en gebruik van PFAS kan worden gezien als een tijdelijke nationale kop op Europese regelgeving. Een *volledig* nationaal productverbod levert geen tijdswinst op en heeft ingrijpende maatschappelijke effecten. Dit is geen realistisch scenario.

Ook voor een *gedeeltelijk lozingsverbod* zijn er mogelijkheden. Het zou dan gaan om een lozingsverbod gericht op specifieke sectoren of activiteiten met een hoge PFAS-uitstoot die nieuw wordt toegevoegd aan het milieu. Een verdere uitwerking hiervan is noodzakelijk om beter zicht te krijgen op de gevolgen hiervan en ongewenste neveneffecten te voorkomen. Een *volledig lozings*verbod is geen realistisch scenario, omdat PFAS zo alomtegenwoordig zijn dat daardoor belangrijke activiteiten als drinkwaterwinning en grondverzet stil zouden komen te liggen.

Leeswijzer

In deze brief en bijlage worden bovenstaande punten onderbouwd: eerst wordt de mogelijkheid van een nationaal productverbod op PFAS verkend. De volledige verkenning is toegevoegd in de bijlage bij deze brief. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheden van een PFAS-lozingsverbod.

Verkenning nationaal productverbod PFAS

Bestaande wet- en regelgeving

Alle chemische stoffen die in de handel worden gebracht, dus ook PFAS, worden gereguleerd door de Europese REACH-verordening (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen). Bedrijven moeten hun stoffen registreren en daarbij informatie verstrekken over de gevaareigenschappen en het gebruik van een stof. In beginsel volstaat een registratie voor toegang tot de markt. In geval van zorg over eigenschappen of risico van een stof voor mens en milieu, kunnen via de REACH-verordening verboden of beperkingen opleggen aan de productie en het gebruik van bepaalde schadelijke stoffen, inclusief de invoer hiervan. Lidstaten kunnen voor dergelijke restricties ook zelf voorstellen indienen.

Om ervoor te zorgen dat dat er minder PFAS in de leefomgeving terechtkomen heeft Nederland samen met een aantal andere Europese landen het initiatief genomen tot een brede Europese restrictie op de gehele stofgroep PFAS. Het gaat om het verbieden van een hele stofgroep van meer dan 10.000 stoffen met vele toepassingen. Dat vraagt zorgvuldigheid. Het voorstel heeft bovendien veel reacties opgeroepen tijdens de openbare raadpleging, die nauwkeurig bekeken moeten worden om tot een proportioneel verbod te komen. Daarmee wordt de doorlooptijd langer dan een procedure voor een enkele stof. Daarom is aan de Kamer toegezegd een 'plan B' op papier te zetten voor als het te lang gaat duren in Europa. Dit plan B vindt u als verkenning in de bijlage. Bij deze verkenning is uitgegaan van de reikwijdte van het huidige voorstel voor een Europese PFAS-restrictie.

Juridische mogelijkheden

De REACH-verordening biedt in beginsel de mogelijkheid voor nationale verboden, maar stelt hieraan wel strikte voorwaarden. Een nationaal verbod kan alleen een tijdelijke maatregel zijn, omdat de verplichting bestaat om een voorstel in te dienen om deze restrictie in het kader van REACH zelf opgenomen te krijgen. Omdat een nationale beperking dus vooruitloopt op een Europese restrictie, zal een nationale beperking goed onderbouwd moeten worden vanuit - kort gezegd - een spoedeisend milieubelang. Dat betekent dat een aanvullende onderbouwing nodig is waarom het noodzakelijk is om *vooruitlopend* op het traject van de REACH-restrictie alvast een (volledige dan wel gedeeltelijke) nationale restrictie vast te stellen. De drempel hiervoor ligt hoog: er moeten gegronde redenen zijn om aan te nemen dat ter bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu onmiddellijk optreden absoluut noodzakelijk is. Een nationale maatregel moet altijd bij de Europese Commissie genotificeerd worden.

De verkenning bevat twee opties voor een nationaal verbod op handel en gebruik voor PFAS: (1) een nationaal verbod op alle producten en gebruik van PFAS, of (2) een nationaal verbod op specifieke productgroepen.

De conclusie is dat de eerste optie, een totaalverbod, een soortgelijke onderbouwing vergt (zowel in wetenschappelijke als sociaaleconomische zin) als de Europese restrictie. Het zou dan gaan om een verbod op alle producten met PFAS zoals mobiele telefoons en andere elektronica, medische toepassingen, industriële toepassingen, beschermende kleding van defensie en brandweer en vele andere consumentenproducten. Dit betekent dat het voorbereiden van een dergelijk breed verbod veel onderzoek en vele jaren zal vergen.

Belangrijk punt hierbij is dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de informatie die lopende het Europese restrictievoorstel is ingediend en gegenereerd, want deze informatie is vertrouwelijk totdat de restrictie wordt gepubliceerd. Daarmee vergt de eerste optie veel tijd en geld, en is het tegelijkertijd onwaarschijnlijk dat deze sneller in werking kan treden dan de Europese restrictie.

De tweede optie is een nationaal verbod dat zich beperkt tot een of enkele productgroepen, waar Frankrijk en Denemarken voor hebben gekozen.³ Dan kan worden gekozen voor een beperkt aantal producten zoals pannen, kleding, cosmetica of skiwas. Dat zijn enkele categorieën waarvan bekend is dat in deze producten PFAS vervangen kunnen worden door andere stoffen en dat er voldoende alternatieven zijn waardoor de maatschappelijke impact van een verbod beperkt is.

Praktische consequenties

Omdat een nationaal verbod alleen gaat over (een deel van) wat in Nederland op de markt wordt gebracht, zal de milieuwinst beperkter zijn dan met een breed Europees verbod. Daarnaast zal een nationaal verbod op (een deel van) producten veel inzet vergen van handhaving, vanwege de vrije binnenmarkt en het grote aantal transporten van goederen binnen de EU. De pannen en kleding die hier worden verboden, zijn dan immers over de grens en via webshops nog wel beschikbaar. Daardoor zal de Nederlandse detailhandel extra worden getroffen omdat zij die producten niet meer mogen aanbieden.

In beide gevallen geldt dat er sprake is van verder gaan dan de EU-regelgeving, waarmee een nationaal verbod een nationale kop op

³ Zie voor details de bijlage *Verkenning nationaal verbod op handel en gebruik van PFAS*.

de regelgeving zou vormen. En bij beide varianten moet rekening worden gehouden met overgangstermijnen, om degenen die door een verbod geraakt worden in staat te stellen daarop adequaat in te spelen. Een nationaal (deel)verbod kan dus na het traject van voorbereiding niet per direct ingaan. De tijdwinst ten opzichte van het Europese traject zal daarmee op zijn best beperkt zijn.

Lozingsverbod voor PFAS

Bestaande wet- en regelgeving

We zetten ons volop in om de PFAS-uitstoot te verlagen. Daartoe maken we gebruik van Europese en nationale wet- en regelgeving. Lozingen van PFAS vallen niet onder de REACH-verordening, maar onder andere Europeesrechtelijke kaders, zoals de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Richtlijn Industriële Emissies. Deze richtlijnen verplichten om lozingen en emissies zoveel mogelijk te voorkomen en, waar dat niet mogelijk is, het milieu en de menselijke gezondheid zoveel mogelijk te beschermen tegen de schadelijke gevolgen ervan. In Nederland zijn de Europeesrechtelijke kaders geïmplementeerd in de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Bedrijven zijn zelf primair verantwoordelijk voor het beheersen van risico's van stoffen voor de mens en het milieu. Onder vergunningen en algemene regels hebben bedrijven zich te houden aan de grenzen die de overheid heeft gesteld op basis van wetenschappelijke inzichten. Op basis van nieuwe inzichten worden normen aangepast en vergunningen herzien. Voor al het afvalwater bestaat de verplichting om lozingen van verontreinigende stoffen zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken en wordt aan de hand van de zogeheten immissietoets beoordeeld of een lozing onacceptabele impact heeft op de functies van het oppervlaktewater, zoals de impact op drinkwatervoorziening, het waterleven of de gezondheid van mensen.

Als het om Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) gaat, hebben bedrijven de verplichting om in ieder geval eens in de vijf jaar het bevoegd gezag te informeren over de emissies van deze stoffen naar water en lucht. Sinds eind 2024 behoort de gehele stofgroep PFAS tot de ZZS-groep,⁴ maar ook daarvoor waren al enkele van de meest schadelijke PFAS gekwalificeerd als ZZS. Naast de informatieplicht hebben bedrijven de verplichting om de ZZS-emissie te voorkomen, dan wel te minimaliseren. In het kader van deze minimalisatieverplichting moeten vergunningplichtige bedrijven elke vijf jaar een vermijdings- en reductieprogramma opstellen. Het bevoegd gezag ziet hierop toe. Het uiteindelijke streven is te komen tot een nul-emissie van ZZS zoals PFAS.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 35 334, nr. 321.

Het bestaande juridische kader voor lozingen was dus al strikt, en is nog strikter geworden met de ZZS-kwalificatie voor de gehele PFAS-groep. Om de uitvoering van het stoffenbeleid te versterken bestaat het Impulsprogramma Chemische Stoffen.⁵ In het kader van dit Impulsprogramma wordt met alle betrokken partijen samengewerkt om de uitvoering van het ZZS-emissiebeleid te verbeteren en knelpunten op te lossen. Begin dit jaar is onder het Impulsprogramma de Tafel Uitvoering ZZS opgezet. Deze tafel werkt momenteel onder meer aan een praktische wegwijzer 'PFAS als ZZS' om bedrijven en omgevingsdiensten te ondersteunen bij invulling van de minimalisatieverplichting voor PFAS.

Juridische mogelijkheden

Onze voorgangers hebben de Kamer eerder laten weten dat het juridisch mogelijk is om een nationaal verbod op lozingen van PFAS in te stellen.⁶ Ook onder de Omgevingswet, die nadien in werking is getreden, bestaat in beginsel deze mogelijkheid.

Er zijn twee opties te onderscheiden bij een PFAS-lozingsverbod: (1) een volledig lozingsverbod en (2) een gedeeltelijk lozingsverbod, gericht op sectoren en/of activiteiten.

De eerste optie, een totaalverbod op alle PFAS-lozingen, zou ingrijpende maatschappelijke effecten hebben. PFAS zijn reeds overal in de leefomgeving aanwezig, en dus ook in bedrijfsprocessen, huishoudens en de afvalwaterstromen die hier vandaan komen. Een volledig lozingsverbod zou als consequentie hebben dat bijvoorbeeld rioolwaterzuiveringsinstallaties, stortplaatsen, drinkwaterbedrijven, afvalverbrandingsinstallaties en grondverwerkers niet meer kunnen functioneren. Dit is geen wenselijk scenario. Deze optie van een totaalverbod op PFAS-lozingen werkt het kabinet daarom hierna niet verder uit.

We vinden het van belang om alle mogelijke instrumenten goed te bekijken als het gaat om de aanpak van PFAS-emissies. Als alternatief voor een volledig lozingsverbod is het mogelijk om bepaalde sectoren of activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aan te wijzen waarvoor een lozingsverbod op PFAS zou gaan gelden. In dat geval worden lozingen alleen verboden bij een bedrijf dat die activiteit uitvoert. Zo'n deelverbod kan zich richten op specifieke sectoren of activiteiten waarvan bekend is dat deze gepaard gaan met een hoge PFAS-uitstoot.

⁵ Zie onder meer Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 22 343, nr. 408.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 35 334, nr. 231.

Naast een selectie van sectoren is het ook wenselijk om een gedeeltelijk PFAS-lozingsverbod te richten op PFAS die nieuw worden toegevoegd aan het milieu. Daar is immers de meeste milieuwinst te boeken. De vraag hierbij is of het voor uitvoerders, toezichthouders en handhavers werkbaar is om onderscheid te maken tussen nieuwe en reeds aanwezige PFAS. Denk daarbij aan het onttrekken en weer lozen van koelwater of de hemelwaterafvoer op een bedrijfsterrein.

Een gedeeltelijk lozingsverbod dwingt bedrijven die met PFAS werken om hun processen aan te passen, dan wel andere verwerkingsroutes te zoeken. Dit kan innovatie stimuleren. Op dit moment zijn alternatieve verwerkingsroutes duur en hebben ook deze routes milieubelastende effecten, in elk geval in termen van uitstoot van CO₂ en stikstof, die vrijkomen bij transport van het afvalwater en de uiteindelijke vernietiging van PFAS bij hoge temperatuur. Bij de afweging omtrent een gedeeltelijk lozingsverbod voor extra PFAS-lozingen zullen ook deze effecten worden afgewogen.

Waar het gaat om bestaande bedrijven moet bij een gedeeltelijk lozingsverbod rekening worden gehouden met overgangstermijnen om degenen die door zo'n verbod geraakt worden in staat te stellen daar adequaat op in te kunnen spelen. Voor nieuwe bedrijven kan dit waarschijnlijk sneller: dergelijke bedrijven hoeven niet onder overgangsrecht gebracht te worden.

Er zijn dus mogelijkheden voor een gedeeltelijk lozingsverbod. Een verdere uitwerking van een gedeeltelijk lozingsverbod is noodzakelijk om beter zicht te krijgen op de gevolgen ervan en ongewenste neveneffecten te voorkomen. Het kabinet gaat hier de komende tijd mee aan de slag.

Tot slot

Met deze brief is in beeld gebracht wat de mogelijkheden en consequenties zijn van een nationaal PFAS-productverbod en een PFAS-lozingsverbod. Geen van beide zullen leiden tot de volledige verwijdering, of aanzienlijke vermindering, van PFAS in het milieu op korte termijn. Veel PFAS bevinden zich immers al in de leefomgeving en blijven zich verspreiden via onder meer rioolwater van bedrijven en particulieren, landbouw, uitspoeling uit de grond, nalevering uit het waterbodemsediment, depositie vanuit de lucht en vanuit het buitenland.

Van bedrijven wordt nu al geëist alles te doen wat redelijkerwijs haalbaar is om zoveel mogelijk naar een nul-emissie van PFAS toe

te werken. We blijven hierop inzetten en zullen parallel hieraan de mogelijkheden van een gedeeltelijk lozingsverbod verder verkennen. Over de stand van zaken rond de Kamermoties aangaande het bedrijf Chemours is de Kamer separaat geïnformeerd.⁷

Een zo breed mogelijk PFAS-productverbod, waarmee het produceren en in omloop brengen van nieuwe PFAS zoveel mogelijk beperkt wordt, is de meest efficiënte oplossing om de hoeveel PFAS in de leefomgeving niet verder te vergroten. Daar zetten we ons in Europees verband dan ook volop voor in.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 22 343, nr. 428.