



Statenbrief

Aan Provinciale Staten

Onderwerp	Voortgangsbericht zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en PFAS
Datum	04-11-2025
Documentnummer	UTSP-284521792-67114
Van	Alex de Jong
Telefoonnummer	+31644158808
E-mailadres	alex.de.jong@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	LLO
Team	WEB
Portefeuillehouder	Bakker
Bijlagen	-

Geachte leden van Provinciale Staten,

Essentie / samenvatting

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren en emissies van ZZS te minimaliseren. Daarom zal het toezicht op bedrijven door omgevingsdiensten worden geïntensiveerd. Ten aanzien van de aanpak van per- of poly-fluor alkyl stoffen (PFAS) worden inventariserende onderzoeken uitgevoerd, wordt gelobbyd richting het Rijk en Europa en wordt deelgenomen aan kennisprogramma's. De inzet op bewustwording bij burgers, boeren en bedrijven om zoveel mogelijk gebruik te maken van alternatieven voor PFAS-houdende producten, blijft bij de aanpak belangrijk.

Inleiding

In vervolg op de statenbrief over PFAS die wij op 23 januari 2024 aan u hebben verstuurd (link [SB stand van zaken PFAS](#)) volgt in deze statenbrief informatie over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen en het milieu ophopen. Mensen, flora en fauna kunnen in contact komen met ZZS via hun leefomgeving (lucht, water of bodem), voedsel, de werkplek, of via producten zoals huishoudchemicaliën. Daarnaast is in deze brief de laatste stand van zaken ten aanzien van onze aanpak van per- of poly-fluor alkyl stoffen (PFAS) opgenomen. Ook PFAS worden inmiddels onder de ZZS geschaard, waardoor de regelgeving die voor ZZS geldt, ook op PFAS van toepassing is.

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)

ZZS vormen een aparte groep van gevaarlijke stoffen. Op grond van specifieke criteria is te bepalen of een gevaarlijke stof wordt beschouwd als zeer zorgwekkend. De identificatie van ZZS volgt uit criteria die zijn vastgelegd in verschillende internationale verordeningen en verdragen zoals:

- Artikel 57 van de REACH verordening. REACH staat voor Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemicaliën (link [REACH Verordening \(EG\) 1907/2006](#));

- Het OSPAR verdrag. Het aanwijzen van gevaarlijke stoffen tijdens de Oslo-Parijs (OSPAR) Conventie heeft tot doel het mariene milieu van de Noordoost Atlantisch Oceaan te beschermen (link [OSPAR verdrag](#));
- De Europese Kaderrichtlijn Water (link [Kaderrichtlijn Water](#));
- De POP-verordening van het Verdrag van Stockholm. Dit verdrag heeft als doel bescherming van mens en milieu door het beperken van productie en gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen (POP's). Het is een verdrag van de Verenigde Naties (VN). Het verdrag is in Europa geïmplementeerd door de Europese POP-verordening (link [POP-verordening](#)).

Stoffen met een of meer van de volgende eigenschappen voldoen aan deze criteria:

- kankerverwekkend;
- mutageen;
- schadelijk voor de voortplanting;
- persistent, bio accumulerend en giftig;
- soortgelijke zorgelijke, zoals hormoon verstorende, eigenschappen.

Landelijk beleid

Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. Het overheidsbeleid is vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving (link [Bal](#)) van de Omgevingswet. Dit verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZZS naar lucht en water te vermijden. Als dat niet haalbaar is, dan moeten de emissies zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieverplichting).

Ter ondersteuning van het Nederlandse ZZS beleid heeft het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) de ZZS uit bovenstaande verordeningen gebundeld in de zogenaamde ZZS-lijst (link [ZZS-lijst](#)). Er staan ongeveer 2.200 verschillende stoffen en stofgroepen op de ZZS-lijst, variërend van zware metalen, aardolie- en steenkoolderivaten, chloorhoudende verbindingen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) en PFAS.

De doelen van het ZZS-beleid kunnen op verschillende manieren worden bereikt:

- Bronaanpak: voorkomen dat ZZS in het milieu terecht komen. Dit kan door ze te vervangen door minder schadelijke stoffen, en/of door het aanpassen van processen;
- Minimalisatie: als emissies van ZZS niet zijn te voorkomen, worden deze geminimaliseerd;
- Continu verbeteren: elke vijf jaar dienen bedrijven te onderzoeken of ze via de bronaanpak of via de minimalisatie de emissies verder kunnen verminderen;
- Stimuleren van innovatie en substitutie: vervanging van ZZS door minder gevaarlijke stoffen of vervanging van processen waardoor ZZS niet meer nodig zijn en/of niet meer vrijkomen.

Deze stappen zijn uitgewerkt in het Vermijdings- en Reductieprogramma ZZS (VRP). Bedrijven met emissies van ZZS moeten een VRP opstellen. In het VRP onderzoekt het bedrijf de mogelijkheden voor bronaanpak en/of reductiemaatregelen. Het stappenplan voor dit programma staat op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (link [IPLQ](#)). Over het vervangen van stoffen is meer informatie te vinden op de website over REACH (link [REACH](#)).

Het RIVM heeft als hulpmiddel voor bevoegde gezagen ook een lijst met potentiële ZZS (pZZS, link [Potentiele ZZS-lijst](#)) opgesteld. Dit zijn stoffen die door de Europese lidstaten in het kader van de REACH-verordening onderzocht worden op mogelijke ZZS-eigenschappen. De lijst bestaat uit circa 300 verschillende stoffen en stofgroepen. Het bevoegd gezag kan maatregelen opleggen om ook de emissies van pZZS te beperken.

Er ligt nog een grote opgave bij gemeenten en provincie om de bevoegd gezag taken vanuit het Bal uit te voeren. Enerzijds doordat er nog onvoldoende inzicht is op emissies van ZZS bij bedrijven. Anderzijds omdat deze emissies niet zijn geborgd in voorschriften in vergunningen. Toezicht en handhaving hebben daardoor onvoldoende invulling gekregen. In het Uitvoeringsprogramma Impuls KRW (zie hieronder) is mede daarom een maatregel opgenomen om de vergunningen waar de provincie het bevoegd gezag is KRW-proof te maken. Hiertoe zal de opdracht aan de omgevingsdiensten de komende jaren geïntensiveerd worden.

Provinciaal beleid

Een gezonde en veilige leefomgeving loopt als een rode draad door onze Omgevingsvisie (link [Omgevingsvisie](#)). De basis hiervoor wordt gevormd door het natuurlijke systeem van bodem, water en natuur. Ten aanzien van de ongewenste verspreiding van ZZS in onze leefomgeving uit zich dat in de volgende algemene ambities:

- Er zijn zo min mogelijk schadelijke emissies vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw;
- De economie is circulair, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht.

Tot 2050 streven wij naar het verder verbeteren van de luchtkwaliteit door een verdere verlaging van de concentraties van schadelijke stoffen. Daarnaast is het beperken van nieuwe opkomende stoffen, zoals medicijnresten, microplastics en PFAS in het grond- en oppervlaktewater integraal onderdeel van het waterkwaliteitsbeleid.

In de Omgevingsverordening (link [Omgevingsverordening](#)) zijn regels opgenomen om de verspreiding van schadelijke stoffen, waaronder ZZS, in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden zo veel mogelijk tegen te gaan.

Het belang van de aanpak van ZZS wordt onderstreept in het Bodem- en Waterprogramma 2022-2027 (link [BWP 2022-2027](#)). In paragraaf 3.2.3 is de ambitie vastgelegd om de impact van potentieel schadelijke stoffen op de waterkwaliteit beter in beeld te brengen. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar opkomende stoffen en ZZS. Doel is om de regionale bijdrage aan deze verontreinigingen in kaart te brengen en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de uitstoot te beperken. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor een volgend BWP gestart. Hierin zal de aanpak van ZZS een grotere rol krijgen.

In IPO verband wordt gewerkt aan invulling/toepassing van het voorzorgbeginsel om de uitstoot van stoffen met onzekere risico's zoveel mogelijk te vermijden.

Uitvoeringsprogramma Impuls KRW 2025-2027

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die sinds 2000 van kracht is, met als doel dat uiterlijk in 2027 al het grond- en oppervlaktewater in een 'goede toestand' verkeert. Om aan de chemische doelen van de KRW te voldoen, moet worden voldaan aan vastgestelde milieukwaliteitsnormen voor 45 gevaarlijke en giftige stoffen. Deze zogenoemde prioritair stoffen zijn door de Europese Unie vastgesteld (Richtlijn 2013/39/EU) en gelden in alle lidstaten. Vrijwel al deze stoffen zijn tevens aangemerkt als ZZS onder de Europese REACH-verordening. Voor de beoordeling van de chemische toestand geldt het 'one-out, all-out'-principe: als één stof de norm overschrijdt, voldoet het gehele waterlichaam niet aan de KRW.

Met het Uitvoeringsprogramma Impuls KRW (link [UP Impuls KRW](#)) zet de provincie Utrecht zich maximaal in om de KRW-doelen zo volledig mogelijk te realiseren en verslechtering van de waterkwaliteit te voorkomen. In dit kader worden dertien aanvullende maatregelen uitgevoerd. Een aantal van deze maatregelen draagt tevens bij aan de aanpak van ZZS in het watersysteem, bijvoorbeeld door het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen en het verscherpen van vergunningverlening voor indirecte lozingen.

Effluent rioolzuiveringsinstallatie (RWZI's)

Rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) vormen het eindpunt van de waterketen. Hier komt afvalwater samen uit huishoudens, de industrie en via afstromend regenwater (het influent). Deze installaties spelen een essentiële rol in het verwijderen van vervuilende stoffen uit het afvalwater. Toch zijn RWZI's niet ontworpen om alle soorten verontreinigingen volledig te verwijderen. Met name microverontreinigingen, zoals geneesmiddelen, industriële chemicaliën en PFAS, worden slechts gedeeltelijk of helemaal niet afgebroken. Via het gezuiverde afvalwater (het effluent) kunnen deze stoffen alsnog in het oppervlaktewater terechtkomen, met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit en het milieu. Om deze verontreiniging effectief tegen te gaan, is het cruciaal om ook in te zetten op bronbeleid, door maatregelen bij de veroorzaker.

In samenwerking met de vier Utrechtse waterschappen is daarom een onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid en verwijdering van ZZS en opkomende stoffen in het influent en effluent van de 24 Utrechtse RWZI's. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in een technische rapportage. Deze rapportage is een

ambtelijke verkenning en biedt waardevolle eerste inzichten in welke stoffen aandacht vragen en welke handelingsperspectieven mogelijk zijn voor de provincie en haar partners.

De volgende stap is om op basis van de onderzoeksresultaten, samen met waterschappen en omgevingsdiensten, mogelijke puntbronnen van in het oog springende stoffen in beeld te brengen. Dit vormt een belangrijke basis voor verdere actie, gericht op het terugdringen van schadelijke emissies en het verbeteren van de waterkwaliteit in Utrecht en omgeving. Dit wordt momenteel beleidsmatig onderzocht en verder uitgewerkt in het volgende Bodem- en Waterprogramma.

Gezonde (vitale) bodems

De Europese Unie en het Rijk hebben steeds meer aandacht voor een gezonde bodems en zetten in op duurzaam bodembeheer, onder andere bij het ontwikkelen van de Europese Bodemonitoringsrichtlijn, de Nota Ruimte, het Nationaal Milieu Programma, het Nationaal Programma Bodem en Ondergrond (NPBOG) en het beleidsthema Gezonde bodems. Centraal in deze ontwikkeling staat het beschouwen van de bodem als een leverancier van ecosysteemdiensten (landbouw, natuur, sponswerking, draagkracht etc.). Om deze diensten te behouden en te ontwikkelen voor de toekomstige generaties is het essentieel de emissie en (diffuse) verspreiding van ZZS naar grond en grondwater zoveel mogelijk te beperken.

PFAS

PFAS is een afkorting van per- of poly-fluor alkyl stoffen. Het zijn fluorhoudende koolwaterstoffen. PFAS is een somparameter, er zijn meer dan 6.000 verschillende stoffen die onder PFAS vallen waarvan de individuele verbindingen PFOS, PFOA en GenX de bekendste zijn. Eenmaal in het milieu aanwezig, breken ze niet of nauwelijks af, hopen ze zich op en worden ze door hun toxiciteit een steeds groter probleem. PFAS worden daarom ook wel 'forever chemicals' genoemd. Op 23 januari 2024 hebben wij aan u een brief over de aanpak van PFAS verstuurd (link [SB stand van zaken PFAS](#)). Onderstaand zijn de nieuwste ontwikkelingen t.a.v. PFAS en onze aanpak van PFAS opgenomen.

Eind 2024 zijn PFAS op de lijst van ZZS geplaatst. Dat betekent dat bedrijven ook voor emissies van PFAS een minimalisatieverplichting hebben en een VRP op moeten stellen. Dit geeft de omgevingsdiensten een handvat om adequaat toezicht te houden op de emissies van PFAS door bedrijven.

Europese ontwikkelingen

Zoals bekend is in de Europese Commissie een voorstel van Nederland, Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Zweden voor een Europese PFAS-restrictie in behandeling. Het voorstel betreft het verbieden van de productie, het in de handel brengen en het gebruiken van PFAS. In augustus 2025 is een geactualiseerde versie van dat voorstel gepubliceerd door de European Chemicals Agency (ECHA). Na interne advisering wil de ECHA een definitieve versie uiterlijk in 2026 aan de Europese Commissie voorleggen. De Europese Commissie beslist in overleg met de lidstaten uiteindelijk over de voorgestelde PFAS-restrictie. In de tussentijd zit men in Europa niet stil:

- Vorig jaar heeft de Europese Commissie het gebruik van één individuele PFAS (PFHxA) verboden, in consumententextiel (zoals regenjassen), voedselverpakkingen (zoals pizzadozen), cosmetica en in sommige toepassingen van brandblusschuim. Dit verbod zal op 10 oktober 2026 van kracht worden;
- Op 29 april 2025 hebben de lidstaten ingestemd met een voorstel van de Europese Commissie voor een algemene restrictie van het gebruik van PFAS in specifiek brandblusschuim. Dit is de eerste keer dat de volledige PFAS-stofgroep wordt beperkt, weliswaar voor een specifieke sector, en vooruitlopend op de algemene PFAS-restrictie die in voorbereiding is.

Het is goed dat Europa langzaam maar zeker beweegt naar een algeheel verbod op het gebruik van PFAS. Wij zijn van mening dat maatregelen om de emissie en verspreiding van PFAS tegen te gaan bij voorkeur op Europees niveau genomen moeten worden. In afwachting hiervan kunnen maatregelen op landelijk niveau worden genomen, zie onderstaande tekst over de IPO position paper. Maatregelen op provinciaal niveau worden gezien de schaal van verontreiniging van lucht, water en bodem en de complexiteit van het probleem weinig zinvol geacht.

IPO position paper

De Unie van Waterschappen heeft in november 2024 over de aanpak van PFAS een brandbrief aan het Rijk geschreven. In de statenbrief van 12 november 2024 hebben we onze steun hiervoor uitgesproken (link [SB Steun brief lobby waterschappen PFAS](#)). Naar aanleiding van deze brief hebben we samen met andere provincies gepleit voor een verbod op het gebruik van PFAS in de EU en voor een strengere regelgeving voor bedrijven op landelijk niveau. Op basis hiervan is het bestaande position paper van het IPO uit 2023 (link [IPO position paper PFAS 2023](#)) aangepast en aangescherpt. In juli 2025 is het aangepaste IPO position paper in de BAC Ruimte en Leefomgeving vastgesteld. Inmiddels heeft de VNG zich bij de IPO position paper aangesloten en is de position paper op de website van het IPO geplaatst (link [Position paper PFAS IPO VNG](#)).

Zwemwater

In 2024 heeft de Unie van Waterschappen (UvW) een landelijke oproep gedaan om voor het begin van het zwemseizoen PFAS in de officiële zwemwateren te monitoren. De aanleiding voor deze oproep was dat er zorgen zijn over de veiligheid van zwemmers en dat PFAS niet alleen op verdachte, maar ook op onverdachte locaties in verhoogde concentraties wordt aangetroffen.

Om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van PFAS in het Utrechtse zwemwater zijn in het voorjaar van 2024 eenmalig metingen uitgevoerd door de vier Utrechtse waterschappen en Rijkswaterstaat. De gemeten hoeveelheden op alle 27 locaties van het onderzoek, liggen ruim onder de door het RIVM vastgestelde advieswaarden. Volgens de richtlijn mag het zwemwater maximaal 280 nanogram PEQ (de verzamelnaam voor diverse PFAS-soorten) per liter bevatten. In Utrecht variëren de gemeten waarden van 0 tot 81 ng PEQ/l (link [PFAS in Utrechtse zwemwateren](#)).

Grondwater

In de provinciale grondwatermeetnetten (PMG-KRW vaste peilbuizen, freatisch grondwatermeetnet) wordt in de meetrondes uitgebreid gekeken naar PFAS. De stofgroep is inmiddels vast onderdeel van de stoffen die meegenomen worden in de metingen. Over de metingen is in de diverse rapportages van de meetronden gerapporteerd op de website van de provincie (link [Grondwater](#)).

De gegevens kunnen ook worden gebruikt als referentie voor achtergrondwaarden van PFAS in het grondwater. De algemene conclusie is dat PFAS in het grondwater breed worden aangetroffen. Wanneer de waarden worden vergeleken met de advieswaarde van het RIVM voor PFAS (4.4 nanogram/liter RPF PFOA) wordt die op relatief veel plaatsen overschreden. Hierbij valt op dat met name trifluorazijnzuur (TFA) op veel plaatsen in het grondwater wordt aangetroffen. TFA is een afbraakproduct van PFAS en wordt veel gebruikt in gewasbeschermingsmiddelen.

Landbodem

De provincie doet onderzoek in de bodem naar de zogenaamde PFAS-aandachtlocaties. Dit zijn locaties waar de bodem door het gebruik van PFAS of PFAS-houdende materialen mogelijk verontreinigd is geraakt. Denk bijvoorbeeld aan brandweeroefenplaatsen, papierindustrie, textielindustrie en (voormalige) stortplaatsen. In eerste instantie zijn circa 80 locaties geïnventariseerd waar historisch onderzoek wordt uitgevoerd. Hier moet de vraag worden beantwoord of op de locatie met PFAS is gewerkt en of dit mogelijk heeft geleid tot een bodemverontreiniging. De resultaten van dit onderzoek zijn eind 2025 bekend. In een later stadium wordt daadwerkelijk bodemonderzoek verricht op de meest verdachte locaties.

Bij de geplande sanering op de voormalige vliegbasis Soesterberg (VBS) is een kennis- en innovatieprogramma gestart. Het 5-jarige kennisprogramma (2024-2028) wordt aangestuurd door een stuurgroep waarin het ministerie van I&W, Defensie en de provincie zitting hebben. In 2024 is het onderzoeksprogramma opgesteld. Met de kennis die we bij de sanering van VBS opdoen kunnen andere verontreinigde locaties in Nederland efficiënter worden gesaneerd.

Daarnaast nemen we in verschillende gremia deel aan de kennisdeling en -ontwikkeling over PFAS, zoals bijvoorbeeld in de Kennistafel PFAS en in de provinciale intervisiegroep over de aandachtslocaties PFAS. Op

deze manier blijven we op de hoogte van de meest actuele ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en sanering. Ook ondernemen we samen met onze partners acties om de bewustwording bij belanghebbenden te vergroten, zo geven we aandacht aan vervanging van PFAS-houdende schuimblusinstallaties, aan het uitbannen van PFAS als ondersteuningsstof bij bestrijdingsmiddelen en aan mogelijke risico's bij schuimparties waar PFAS houdend schuim wordt gebruikt.

Gewasbeschermingsmiddelen

In de Nederlandse landbouw zijn momenteel 25 werkzame stoffen toegelaten die een PFAS-verbinding zijn, ook wel PFAS-pesticiden genoemd. De PFAS-pesticiden komen na toepassing in de bodem en in het grond- en oppervlaktewater terecht. Het Centrum voor Landbouw en Milieu Onderzoek en Advies BV (CLM) heeft in opdracht van zeven provincies, waaronder Utrecht, en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) het gebruik en de risico's van PFAS pesticiden en afbraakproducten zoals TFA in 2025 verder onderzocht. De rapportage hierover zal naar verwachting in november 2025 worden gepubliceerd (link [CLM publicaties](#)). Het gebruik van PFAS-pesticiden blijkt jaarlijks toe te nemen. CLM heeft op verzoek van telers een flyer opgesteld met informatie over welke PFAS-pesticiden in Nederland zijn toegelaten en in welke middelen ze aanwezig zijn (link [PFAS-pesticiden in de Nederlandse landbouw in beeld](#)). Deze flyer is een goed hulpmiddel bij de bewustwording van telers bij het gebruik van PFAS-houdende gewasbeschermingsmiddelen. Formeel ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Het Ctgb geeft echter aan dat informatie over de samenstelling van deze middelen vertrouwelijk is. Op basis van de informatie uit het rapport van het CLM en de flyer kan bepaald worden of het stoffenpakket bij de monitoring van het grondwater uitgebreid moet worden en of de frequentie van de monitoring aangepast moet worden.

Vervolgprocedure / voortgang:

Samenvattend blijven we ons inspannen om de emissies en verspreiding van ZZS, waaronder PFAS, zo veel mogelijk te beperken. Dit doen we door:

- Het toezicht via de OD's op emissies van ZZS te intensiveren;
- Samen met onze partners op verschillende gebieden inventariserende onderzoeken uit te voeren naar de aanwezigheid van ZZS en PFAS. Wij zullen u op de hoogte houden van de resultaten van deze onderzoeken;
- Te blijven lobbyen richting Den Haag en Europa;
- Onze deelname in kennisprogramma's en intervisiegroepen;
- Een blijvende inzet op bewustwording bij burgers, boeren en bedrijven om zoveel mogelijk gebruik te maken van alternatieven voor PFAS-houdende producten.

Tot slot zal door het werven van een ZZS-coördinator de aanpak van ZZS en PFAS binnen de organisatie worden geborgd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen