



**Tevens per e-mail: [info@dcmr.nl](mailto:info@dcmr.nl)**

DCMR Milieudienst Rijnmond

Postbus 843

3100 AV Schiedam

Ons kenmerk : 38547  
Inzake : Plastic Soup Foundation / Advies  
Betreft : Handhavingsverzoek (Ducor Petrochemicals B.V.)

Breda, 8 januari 2020

## **VERZOEK OM HANDHAVING: PLASTICVERVUILING DOOR DUCOR PETROCHEMICALS B.V.**

Geachte heer/mevrouw,

Cliënte, stichting Plastic Soup Foundation, gevestigd aan de Sumatrakade 1537, 1019 RS te Amsterdam, vraagt uw dringende aandacht voor het volgende.

### **Inleiding**

Uit een krantenbericht van 14 juni 2019 van het Algemeen Dagblad blijkt dat controleurs van het Havenbedrijf Rotterdam hebben geconstateerd dat op en nabij het terrein van het Brzo-bedrijf **Ducor Petrochemicals B.V.**, gevestigd aan de Mannheimweg 10 (3197 KG) Botlek Rotterdam, veel plastic korrels (ook wel 'nurdles' genoemd) liggen.<sup>1</sup> Een aanzienlijke hoeveelheid plastic van het bedrijf komt zodoende in het milieu terecht.

Volgens het bericht is het bedrijf gesommeerd alles op te ruimen en zouden er maatregelen volgen indien het bedrijf niet zou overgaan tot het opruimen van de plastic korrels. Uit het bericht blijkt verder dat de DCMR hierover is ingelicht.

---

<sup>1</sup> <https://www.ad.nl/rotterdam/haven-vervuild-met-enorme-berg-plastic-korrels-daar-hoor-je-niemand-over~a8eb019e/>

Ook uit het onderzoek van de Plastic Soup Foundation (hierna: PSF) in de afgelopen maanden rondom het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. is gebleken dat **dit type plasticvervuiling in zeer grote mate plaatsvindt.**

Hoewel men mag verwachten dat een kunststof producerend bedrijf een gesloten systeem zou hanteren voor de productie, de opslag en de overslag, blijkt dat vrijwel continu een grote hoeveelheid plastic korrels wordt verloren en zijn weg vindt naar het milieu.

Deze situatie kwalificeert als een overtreding van diverse wet- en regelgeving, waaronder de zorgplichtbepalingen en artikel 3.32 van het Activiteitenbesluit, en de vermoedelijke overtreding van een of meer vergunningvoorschriften. Daarom verzoekt PSF u dringend om zo spoedig mogelijk handhavend op te treden, een einde te maken aan de overtreding(en) en de aanwezige verontreiniging op te ruimen, dan wel door Ducor te doen opruimen.

### **Reeds lopend Wob-verzoek**

Op 21 november 2019 heeft cliënte de DCMR verzocht om op grond van artikel 3 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) een afschrift te verstrekken van alle stukken waarover uw organisatie beschikt betreffende de plastic korrels-problematiek op en nabij het terrein van Ducor Petrochemicals B.V., alsmede van de gehele omgevingsvergunning van het bedrijf of daarmee samenhangende vennootschappen, dan wel dat deel van de omgevingsvergunning waarin de processen worden beschreven betreffende de opslag, overslag en transport van plastic korrels.

Over deze stukken beschikken wij nog niet. DCMR heeft bij verdagingsbesluit van 4 december 2019 medegedeeld dat wij binnen zes weken na 21 november 2019 (uiterlijk 2 januari 2020) bericht ontvangen of wordt overgegaan tot openbaarmaking van de informatie. Wij hebben echter nog geen bericht mogen ontvangen.

Op de website van de DCMR – op de ‘digitale vergunningenkaart’- zijn slechts enkele stukken van het bedrijf openbaar gemaakt. Bijvoorbeeld de revisievergunning die zou dateren van 1995 – wat zou kunnen betekenen dat de vergunning erg gedateerd is - is niet te downloaden.

Het ligt voor de hand dat in de geldende omgevingsvergunning processen staan beschreven betreffende de productie, opslag, overslag en transport van plastic korrels. Gelet op de vervuiling van de plastic korrels op en nabij het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. is zeer aannemelijk dat er sprake is van een of meer overtredingen van een vergunningvoorschrift. PSF behoudt zich het recht voor om dit handhavingsverzoek aan te vullen zodra de betreffende Wob-stukken zijn verstrekt.

## **Bevoegd gezag**

Uit de website van de Provincie Zuid-Holland blijkt dat het Brzo-bedrijf Ducor Petrochemicals B.V. valt onder haar bevoegdheid. Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) hebben een vergunning nodig voor ze hun activiteiten mogen uitvoeren.

Voor de taakuitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland zijn er zes gespecialiseerde omgevingsdiensten. In Zuid-Holland voert de DCMR Milieudienst Rijnmond deze werkzaamheden namens de provincie Zuid-Holland uit.<sup>2</sup> Gelet op artikel 2.4 van de Wabo en artikel 3.3 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), is de DCMR het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning te verlenen en tot handhaving over te gaan.

Gelet op voornoemde wendt cliënte zich tot de DCMR om handhavend op te treden tegen de overtredingen door het bedrijf Ducor Petrochemicals B.V.

## **Plastic korrels-vervuiling: het probleem**

Plasticproducenten maken plastic korrels, ook wel nurdles of pellets genoemd, die zij als halffabricaat verkopen aan bedrijven die er weer plasticproducten van maken. De basis van plastic is aardolie of (schalie)gas, die/dat via een reeks van bewerkingen wordt omgezet in etheen. De meest voorkomende soorten plastic zijn polyethyleen (PE), polypropyleen (PP) en PET. Omdat plastic vooral van olie wordt gemaakt, zijn plasticfabrieken vaak gevestigd in havens.

De basis-plastic-korrel heeft een grootte van 2 tot 5 millimeter. Eén korrel weegt ongeveer 20 milligram. Een kilogram bestaat dus uit circa 50.000 korrels. Het aantal nurdles dat nodig is om een dop van een frisdrankfles te maken, weegt evenveel als de dop zelf. Om een idee te geven: met de 50.000 korrels (1 kilogram) kan men zo'n 600 doppen maken. In geld uitgedrukt: een kilo plastic korrels kost momenteel iets minder dan een euro. Een kilo PET kost € 0,91, een kilo PE kost € 0,97 cent en een kilo PP kost € 1,05.

Het geringe volume en gewicht van een plastic korrel zorgt ervoor dat ze gemakkelijk worden verloren, wanneer systemen niet waterdicht zijn. Op productiesites blijkt dat de producent de gezondheid en de veiligheid van medewerkers als argument ziet op korrels op te ruimen: om te voorkomen dat zij uitglijden of vallen. Daarnaast zijn er kennelijk onvoldoende prikkels voor producenten om te voorkomen dat korrels worden verloren en om te realiseren dat zij verloren korrels onmiddellijk opruimen. De geringe financiële waarde van de korrels vormt voor de producent geen

---

<sup>2</sup> <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/veiligheid/risicovolle/#h999490f1-64d7-4ad4-b94a-1912034fe411>

stimulans om de korrels op te ruimen. Eenmaal verloren, gelden de korrels als besmet en daarmee als afval en worden ze niet hergebruikt of gerecycled. Methodes om lekkage te voorkomen kosten al snel een veelvoud van wat het verloren plastic zou hebben opgebracht. Doordat er tot nu toe weinig publieke aandacht is voor deze problematiek, bedrijven zelf onvoldoende maatregelen nemen en de overheid niet ingrijpt, konden deze plastic korrels ongehinderd doorgroeien tot de inmiddels op één na grootste bron van microplastics in het milieu.

Het Britse consultancykantoor Eunomia beschreef in haar rapport begin 2018 de ontstaansgeschiedenis van het probleem van plastic korrels. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw worden de korrels beschouwd als een belangrijke bron van microplastic-vervuiling op zee. Het onderwerp werd voor het eerst onderzocht in de Verenigde Staten, waar de Resin Pellet Task Force werd opgericht. Begin jaren negentig voerde de US Environmental Protection Agency de eerste studie uit naar bronnen en effecten van de plastic korrels in de mariene omgeving en naar manieren van preventie.

#### Operation Clean Sweep (OCS)

Een direct resultaat hiervan was de start van **Operation Clean Sweep (OCS)** in 1991, gericht op de beheersing door de plasticindustrie van de plastic korrels en op de 'herovering' van de verloren korrels. Sindsdien is OCS uitgebreid tot een internationaal vrijwillig programma, dat later werd geadopteerd als het Zero Pellet Loss initiatief in de Europese Unie. OCS en het Zero Pellet Loss initiatief publiceren echter geen resultaten en de industrie stelt ook geen data beschikbaar van de waarschijnlijke omvang van het huidige verlies aan plastic korrels.

De OCS-handleiding biedt praktische oplossingen om verlies te voorkomen voor degenen die korrels maken, verzenden en gebruiken. De kernboodschap is dat **goede hanteringspraktijken gemakkelijk verlies van pellets kunnen verminderen**. De OCS-handleiding houdt in dat bedrijven hun opzet en activiteiten te verbeteren om verlies van plastic pellets te voorkomen en aan te pakken. Dit begint meestal met een audit om gebieden te ontdekken waar de uitstoot van pellets het meest waarschijnlijk is. De OCS-handleiding geeft advies over het uitvoeren van een audit en mogelijke te implementeren procedures.

Echter, schreef Eunomia in 2018, is **het aantal bedrijven dat OCS heeft ondertekend laag** en is er **geen manier om te controleren of de ondertekenaars daadwerkelijk de 'best practice' maatregelen hebben ingevoerd**.

Om deze reden pleit de Environmental Investigation Agency (EIA) al langere tijd bij de Europese Commissie ervoor om de vrijwillige Operation Clean Sweep om te zetten in een verplichting, inclusief controle, opvolging en onmiddellijke registratie van pelletverlies.

## Het lek van de plasticindustrie

Uit een reportage van MO\* Mondiaal Nieuws van juli 2019 blijkt dat er, naar schatting, jaarlijks **230.000 ton aan pellets wereldwijd jaarlijks verloren gaan tijdens het transport, de opslag, het verdere transport, de verwerking tot nieuwe plastics en de recyclage van oude plastics.** Voor Europa alleen zou het ruim 167 ton zijn.



In de reportage staat:<sup>3</sup>

*“ [Een] pellet weegt zo’n 20 milligram, is vederlicht en waait makkelijk weg. 230.000 ton – volgt u nog – zijn **1150 miljard plastic korrels die jaarlijks onbedoeld en onbeheerd gestort worden.***

*Het zijn **industriële lekkages.** Onzorgvuldigheden in de verschillende stappen van de keten die niet doorwegen in winst- of verliescijfers van producenten. **Duizend pellets kosten niets, maar eens in de natuur beland, krijg je ze er niet meer uit.**”*

Voor zover bekend is het meest uitgebreide onderzoeksrapport over pellet-vervuiling in februari 2018 uitgebracht door Eunomia.<sup>4</sup> Dit rapport is overhandigd aan het Directoraat-Generaal Milieu (DG Environment) van de Europese Commissie. Uit het rapport blijkt o.a. dat:

*“De **onnauwkeurige behandeling** van pellets in de industrie de **tweede grootste bron** is van microplastics in het milieu, **na de slijtage van banden** (en vóór synthetische vezels in kleren).”*

---

<sup>3</sup> Reportage: *“Het lek van de plasticindustrie: bergen korrels op het strand”*, Tine Hens, 15 juli 2019.

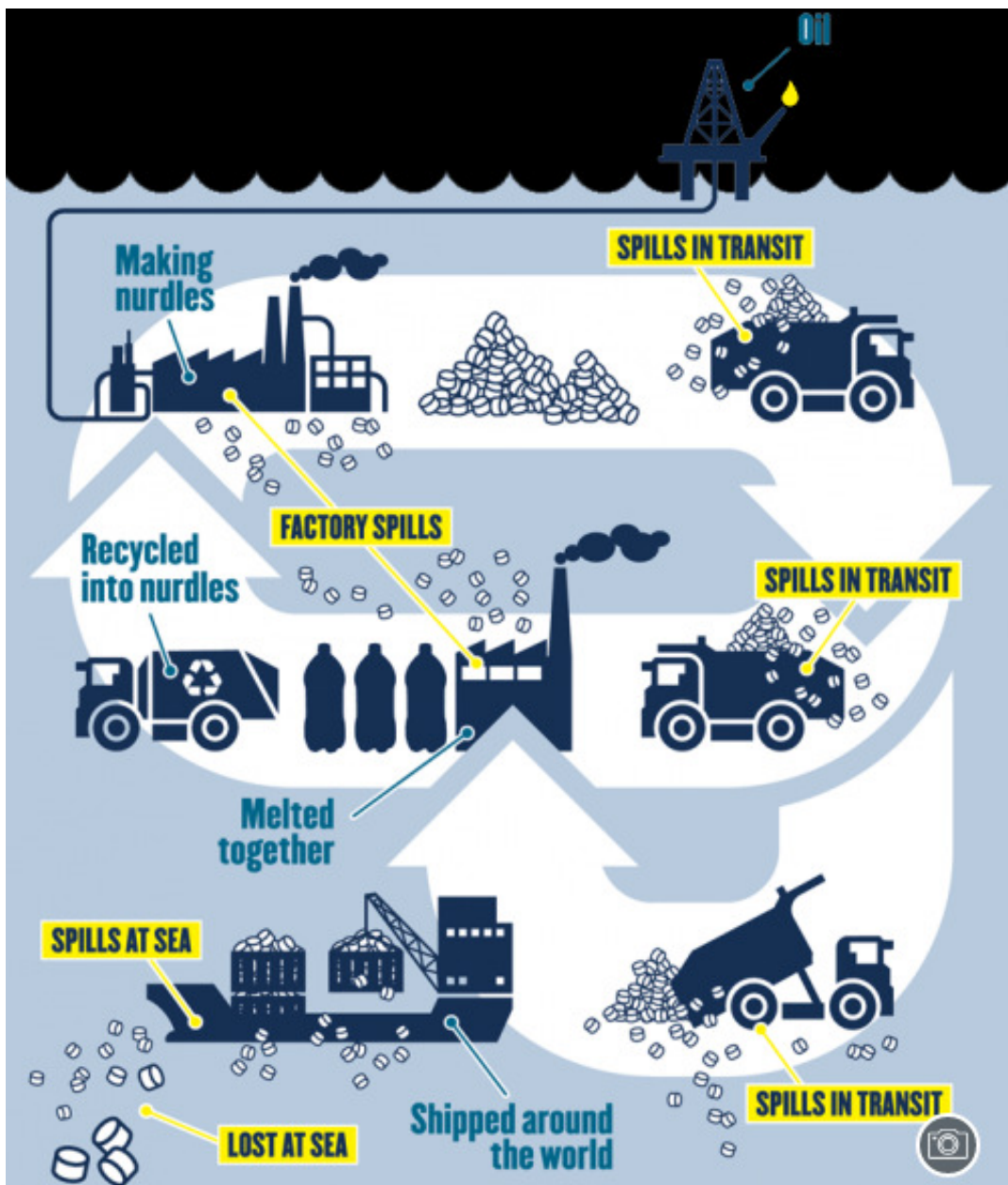
<https://www.mo.be/reportage/het-lek-van-de-plasticindustrie-bergen-korrels-op-het-strand>

<sup>4</sup> Investigating options for reducing releases in the aquatic environment of microplastics emitted by (but not intentionally added in) products, final report, 23rd Februari 2018. [https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/microplastics\\_final\\_report\\_v5\\_full.pdf](https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/microplastics_final_report_v5_full.pdf)

Maar het rapport meldt ook dat er:

*“geen bijkomende gegevens verkregen werden over de omvang en de schaal van het verlies doorheen de keten, ondanks uitgebreide gesprekken met de betrokken partijen in de plasticindustrie.”*

De lekkage vindt plaats in alle schakels van de keten: bij de productie, de distributie en de verwerking van de korrels. Grote tankvrachtauto's en schepen brengen ze van A naar B. Dit blijkt ook uit het onderstaande figuur:



### Vervuiling in rivieren en op zee

De gelekte plastic korrels worden door dieren voor voedsel aangezien. Wetenschappers treffen de korrels veelvuldig aan in magen en darmen van zeevogels. De inname van die plastic korrels is temeer alarmerend omdat vervuilende en giftige stoffen zoals DDT, PCB's en kwik zich er in open water gemakkelijk aan hechten.

Een nieuw rapport is uitgebracht over de monitoring van plastics in de magen van Noordse Stormvogels die aanspoelen op de Nederlandse kust.<sup>5</sup> Deze graadmeter wordt gebruikt in Nederlands en Europees beleid. Bijna **alle magen (93%) van de vogels** bevatten plastic in de maag. De 'gemiddelde' stormvogel langs onze kust vliegt op dit moment rond met ongeveer 24 stukjes plastic in de maag, met een gewicht van 0,26 gram.

Hieronder is een representatief voorbeeld van plastics in de maag van een noordse stormvogel te zien:



Ook uit berichtgeving van het RIVM blijkt dat de plastic korrels **een risico vormen voor consumptie door (mariene) diersoorten** en uiteindelijk **voor de hele voedselketen**.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Fulmar Litter EcoQO monitoring in the Netherlands – Update 2018, Wageningen University & Research, J.A. van Franeker & S. Kühn, 26 august 2019. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/486799>

<sup>6</sup> RIVM, nieuwsbrief september 2018. <https://www.rivm.nl/microplastics/nieuwsbrief/nieuwsbrief-september-2018/aanpak-lekkage-pre-productie-plastics-nog-niet-effectief>

Ook relevant is het bericht dat de Europese Unie in januari 2018 publiceerde: de 'EU plastic strategy'.<sup>7</sup> Deze strategie wordt door Nederland onderschreven. Hierin staat dat de navolgende maatregelen tegen het verlies van pre-productie plastics worden verkend:

- Maatregelen om het verlies van **pre-productie plastics te voorkomen op basis van nieuwe beste beschikbare technieken (BBT)**. Alle polymeerproducenten in Europa moeten deze maatregelen implementeren. **Handhaving** zal via kwaliteitssystemen en **milieuvergunningen** worden geborgd.
- Een verordening voor het vermijden van het verlies van de plastics **tijdens het transport, door het gebruik van best practice-normen**.
- Regelgeving waardoor degenen die plastic op de markt brengen moeten zorgen dat hun hele toeleveringsketen goede praktijken laat zien om plasticverlies te voorkomen.
- **Uitgebreide regelingen voor producentenverantwoordelijkheid** om de kosten van herstelmaatregelen te dekken.
- De ontwikkeling van een testnorm voor de kwantificering (zowel in massa als aantal) van de microplastics in de influent-, effluent- en slibuitstoot van afvalwaterzuiveringsinstallaties.
- **Regelingen onder producentenverantwoordelijkheid om de kosten van opruimacties door te rekenen**.

#### The Great Nurdle Hunt

De Schotse milieuorganisatie Fidra organiseert sinds 2014 elk jaar de The Great Nurdle Hunt, een project waaraan iedereen kan meedoen die plastic korrels vindt en ze wil registreren op een kaart. Op de website geeft een wereldkaart inzicht waar mensen plastic korrels hebben aangetroffen en met welke dichtheid (aantal korrels per tijdseenheid).<sup>8</sup>

Volgens milieuorganisatie Fidra zijn er aanwijzingen dat **circa 220 diersoorten op zee microplastics consumeren**. Het plastic in maag en darmen geeft dieren het gevoel dat ze 'vol' zitten en dat ze niet hoeven te eten. Dieren sterven van de honger. Op de website van Fidra staat onder meer een foto van een zilvermeeuw, waar in de maag plastic korrels zijn aangetroffen. De vogel is dood gevonden op het eilandje Inchkeith, een klein eilandje in de monding van de Schotse rivier Firth of Forth, niet ver van Edinburgh. Langs dezelfde rivier ligt in Grangemouth een fabriek en hoofdkantoor van de grote plastic producent Ineos. Zogeheten nurdlehunts met honderden vrijwilligers en Britse parlementsleden en media hebben al plaatsgevonden op vele locaties langs de noord- en zuidoever van deze rivier, zoals in Limekilns, North Queensferry, Edinburgh, Gullane,

---

<sup>7</sup> EU plastic strategy. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_5](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5) en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

<sup>8</sup> The Great Nurdle Hunt, tackling worldwide nurdle pollution. <https://www.nurdlehunt.org.uk/nurdle-finds.html>



Bo'ness. Steeds met hetzelfde resultaat: **schokkende hoeveelheden vers geproduceerde korrels op de oevers.**

Daarnaast heeft Deloitte de resultaten van het onderzoek *'The price tag of plastic pollution'* onlangs gepresenteerd.<sup>9</sup> Geschat wordt dat de wereldwijde hoeveelheid plastic afval uit rivieren ligt tussen de 0,8 en 2,7 miljoen ton per jaar. Dit leidde vorig jaar tot een **geschatte kostenpost tussen de \$ 6 en \$ 19 miljard**. Het onderzoek toont de **noodzaak aan voor lokale overheden, bedrijven en Ngo's om maatregelen te nemen om verdere vervuiling te voorkomen**. Als er geen maatregelen worden genomen, **blijven de kosten de komende jaren stijgen**.

#### Probleem nog veel groter: veel plastics zinken

De meest voorkomende soorten plastic op de markt zijn polyethyleen (PE), polypropyleen (PP) en PET. Alleen PE en PP blijven drijven op water. Andere kunststofsoorten zoals polystyreen, PVC, polyamide en PET hebben een grotere dichtheid dan zeewater en zinken, zoals Eunomia in haar rapport beschrijft.

Korrels die op land zijn verspild, komen via het rioolstelsel vaak alsnog terecht in zee. De onderzoekers van PSF hebben zelf getest of de plastic korrels die zij op diverse locaties op de openbare weg (lees: gemorste korrels en niet aangespoelde korrels) hebben aangetroffen in water blijven drijven. Het merendeel van die korrels blijkt te **zinken zodra ze te water raken**.

Volgens cijfers van Plastics Europe bedroeg de marktvraag in 2018 naar plastics in grote lijnen 30% polyethyleen (PE) en 19% polypropyleen (PP). De overige plastic soorten vormden samen de overige 51%. Derhalve kan men zeggen dat van de plastic productie, hetzij als pre-productie pellet hetzij als eindproduct, indien deze verloren gaan in het open water, **circa de helft kans maakt te blijven drijven en de andere helft kans maakt te zinken**.

Het probleem van de plastic korrels in open water is nog vele malen groter. Drijvende of aangespoelde korrels zijn in dit verband slechts een vage afspiegeling van de werkelijke problematiek. Daarom verzoekt de PSF in dit handhavingsverzoek aan de DCMR om zich niet te beperken tot de nabije omgeving van Ducor en de kades, maar **ook om een bodemonderzoek te doen op het rivierslib van de Rotterdamse haven, in elk geval in de nabijheid van Ducor Petrochemicals en/of in de nabijheid van de waterafvoer in de Londenhaven**.

---

<sup>9</sup> Deloitte, "The price tag of plastic pollution, an economic assessment of river plastic".

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/strategy-analytics-and-ma/deloitte-nl-strategy-analytics-and-ma-the-price-tag-of-plastic-pollution.pdf>

## Activity Report 2019

In november 2019 hebben de Port of Antwerp en Plastics Europe een gezamenlijk Activity Report 2019 gepubliceerd. Hierin laat de havenautoriteit weten dat:

*'een meerderheid van de polymerenproducenten en twee logistieke bedrijven zich vrijwillig hebben gecommitteerd aan het financieel ondersteunen van regelmatige opruimacties, die zijn uitgevoerd door de havenautoriteit.'*

Op die manier is in 2018 middels 11 opruimacties op 5 gekende hotspots voor een gezamenlijk gewicht van 3,3 ton aan plastic korrels opgeruimd, aldus het Activity Report. In gewicht gaat dit dus om 3.300 kilo. Als men het gewicht omzet van kilo naar aantal korrels (50.000 korrels per kilo) dan zijn in de haven van Antwerpen in 2018 dus 165 miljoen plastic korrels opgeruimd.<sup>10</sup>

Als men deze 165 miljoen opgeruimde korrels afzet tegen de wereldwijde productie van plastic korrels in tijdseenheid uitgedrukt, **dan is die opgeruimde hoeveelheid gelijk aan wat in slechts drie seconden wereldwijd geproduceerd wordt.**

Deze cijfers geven **slechts een indicatie van het enorme milieuprobleem.** Geschat wordt in de literatuur dat het korrelverlies 0,1 à 1,0 procent van de productie bedraagt. Gemeten naar de cijfers van Eunomia en Plastics Europe komt de Plastic Soup Foundation **op een percentage van 0,3 en daarmee ruimschoots aan de onderkant van de bandbreedte die in de literatuur wordt gehanteerd.**

### Verlies 345 containers op de Noordzee

Een ander voorbeeld van de omvang van het milieuprobleem kwam aan het licht in de nacht van 1 op 2 januari 2019. Toen verloor de MSC Zoe, een containerschip dat onder Panamese vlag vaart, circa 345 containers op de Noordzee. Op de stranden van Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland en de Friese/Groningse kust spoelde in de dagen erna veel troep aan. De grotere spullen konden relatief gemakkelijk en snel opgeruimd worden, maar in het vloedmerk zaten ook erg veel kleine plastic piepschuim- en HDPE-korrels.

De onderzoekers schatten het totale aantal aangespoelde plastic korrels in het oostelijk Waddengebied op **ruim 24 miljoen.** In absolute aantallen is het aantal van 24 miljoen plastic korrels enorm en daarmee ook qua milieu-impact voor dit Werelderfgoed-gebied. Voor de plasticindustrie

---

<sup>10</sup> Operation Clean Sweep, Port of Antwerp Activity Report 2019, Plastic Europe.

<https://www.plasticseurope.org/en/newsroom/news/operation-clean-sweep-port-antwerp-activity-report-2019>

betekent 24 miljoen korrels echter dat 'slechts' 24 zakken van elk 20 kilo verloren zijn gegaan, met een **financiële waarde van slechts € 480,00. De** kosten van het opruimen **met de inzet van Rijkswaterstaat, de Koninklijke Marine, NGO's, honderden vrijwilligers en ingeschakelde bedrijven bedragen vanzelfsprekend een veelvoud van deze € 480,00.** Vermoedelijk is een groot deel van de plastic korrels niet op de Nederlandse kust aangespoeld, hetzij omdat ze naar andere kusten zijn mee gestroomd, hetzij omdat ze in containers aanwezig zijn die nog op de zeebodem liggen.

Naar aanleiding van dit voorval is op 14 mei 2019 een motie ingediend in de Tweede Kamer om in internationaal verband ervoor te pleiten aanvullende eisen te stellen aan de verpakking en het transport van deze plastic korrels.<sup>11</sup>

### **Onderzoek Plastic Soup Foundation**

In 2019 is er meermalen onderzoek gedaan naar de plastic korrels-vervuiling op en nabij het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. te Rotterdam.

Uit het krantenartikel van juni 2019 blijkt dat de Stichting Recycled Park geconstateerd heeft dat in de Londenhaven en Brittanniëhaven een enorme hoeveelheid microplastics is opgehoopt, afkomstig van Ducor Petrochemicals B.V. Gelet op de publicatiedatum van het krantenartikel, zullen de meetmomenten van Stichting Recycled Park dateren in de periode tot juni 2019.<sup>12</sup>

PSF heeft vervolgens op 29 juli 2019 en op 18 november 2019 o.a. de locatie Londenhaven bezocht. PSF stelt vast dat sinds de publicatie van het artikel in juni 2019 **geen (zichtbare) opruimwerkzaamheden** hebben plaatsgevonden. Ducor schiet in die zin aldus niet alleen tekort ter zake van de nodige bronaanpak, maar ook ter zake van het opruimen nadat korrels zijn verloren.



<sup>11</sup> Motie van het lid Kröger over aanvullende eisen voor verpakking en transport van plastic korrels.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z09505&did=2019D19384>

<sup>12</sup> <https://www.ad.nl/rotterdam/haven-vervuild-met-enorme-berg-plastic-korrels-daar-hoor-je-niemand-over~a8eb019e/>

## Resultaten onderzoeken Plastic Soup Foundation

De Plastic Soup Foundation heeft in de loop van 2019 herhaaldelijk in de nabijheid van plasticproducenten onderzocht waar de plastic korrels hun weg naar zee beginnen. Als de korrels eenmaal op zee zijn, is het haast ondoenlijk om ze nog te vangen. In Nederland is de plasticproductie geconcentreerd langs de Maas: op het industrieterrein Chemelot in Zuid-Limburg en in de haven van Rotterdam.

Op tientallen locaties heeft de Plastic Soup Foundation de afgelopen maanden bij herhaling onderzoek gedaan. Op diverse locaties direct buiten de fabriekspoorten en op willekeurige locaties langs de rivier werden honderdduizenden en soms vele miljoenen gemorste of op taluds aangespoelde korrels aangetroffen. Op basis van de onderzoeksresultaten concludeert de Plastic Soup Foundation dat dit type plasticvervuiling totaal ontspoord is.

Op de website van Ducor Petrochemicals B.V. is te lezen dat de fabriek in Rozenburg jaarlijks “meer dan 180.000 ton niet-giftige en recycleerbare producten op basis van polypropreen” produceert. Als deze producten als halffabricaat de fabriek in de vorm van polypropreen korrels verlaten, dan is de jaarproductie van Ducor Petrochemicals in korrels uitgedrukt 180.000 ton = 180 miljoen kilo, maal 50.000 korrels (per kilo) = 9 biljoen korrels.

Op satellietbeelden –via Google Earth – is het fabrieksterrein van Ducor Petrochemicals B.V. te zien. Het bedrijf ligt op loopafstand van de Londenhaven. Op Google Earth zijn op het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. de bekende stapels houten pallets met **witte zakken** te zien, niet ver van de waterkant. Het vervoer van deze witte zakken is een van de wijzen waarop het vervoer van de plastic korrels naar afnemers plaatsvindt.

Op Google Earth zijn ook silotanks en tankvrachtauto's op het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. te zien, eveneens niet ver van de waterkant. Dit is een andere vorm van belading: het vervoer met tankvrachtauto's. Deze tankwagens worden veelal van bovenaf gevuld vanuit de silo's. Op diverse plekken rondom bezochte plastic productiesites hebben de onderzoekers van de Plastic Soup Foundation kunnen vaststellen dat **tankwagens korrels lekken**, bijvoorbeeld doordat er nog korrels op de vrachtauto liggen of aanwezig zijn in het profiel van de band.

Op de zuidkant van dit havenbekken Londenhaven hebben de onderzoekers van PSF vastgesteld dat het stortsteentalud van westelijk naar oostelijke richting over een **lengte van vele tientallen meters geheel bedekt is met plastic korrels**. De ruimten tussen de stortstenen zijn helemaal opgevuld geraakt. Er is zelfs op de hoogste waterlijn een wandelpad van plastic korrels en ander

plastic afval is ontstaan waarover je kunt lopen. **Hier liggen naar schatting vele miljoenen korrels.**

Bij beide bezoeken in **juli en november 2019** hebben de onderzoekers van de Plastic Soup Foundation **samples meegenomen**. Ook troffen ze hier nog kleinere korreltjes aan, die ze in eerste instantie aanzagen voor zandkorrels, totdat ze bij het scheiden van de korrels van het organisch materiaal merkten dat ook deze kleine korreltjes in werkelijkheid plastic korreltjes zijn. In een fles water blijven ook deze kleine korreltjes drijven, net als de plastic korrels van groter formaat.

De volgende foto is gemaakt door onderzoekers van de Plastic Soup Foundation op 29 juli 2019 in de Londenhaven:



De onderstaande foto is gemaakt door onderzoekers van de Plastic Soup Foundation op 18 november 2019 in de Londenhaven:



Hieruit blijkt dat er geen (zichtbare) opruimwerkzaamheden hebben plaatsgevonden.

#### Bron en locaties van verontreiniging

PSF vermoedt dat de lekkage van de plastic korrels op en rond het terrein van Ducor Petrochemicals op diverse manieren plaatsvindt:

- korrels **waaien** van het industrieterrein naar de haven,
- korrels worden **gemorst tijdens het beladen van vrachtschepen**,
- korrels worden **gemorst tijdens het beladen van vrachtauto's en tankwagens**; zij verliezen deze bovendien bij het wegrijden van het terrein de openbare weg op,
- korrels worden **gemorst op het industrieterrein**; zij belanden in het water als gevolg van wind en regen via rioolputten in het riolsysteem of via de overstort ,door het **ontbreken van voldoende preventieve en opruimaatregelen** op en rond het industrieterrein, als gevolg waarvan gelekte korrels alsnog zouden kunnen worden afgevangen.

De onderzoekers van PSF hebben ook onderzoek verricht direct bij de poort van Ducor Petrochemicals, op de openbare weg op de hoek Mannheimweg waar vrachtauto's het bedrijventerrein 5210 verlaten. Hier hebben ze op **de openbare weg, in de goot en in de berm zeer veel plastic korrels aangetroffen**.

De onderzoekers van PSF hebben bij hun bezoeken in juli en november 2019 vastgesteld dat er **op de route van het havengebied naar zee op tal van steekproef-locaties een aanzienlijke hoeveelheid plastic korrels liggen**. Het betrof vaak witte (vers geproduceerde) korrels, maar ook oudere korrels die onder allerlei invloeden inmiddels verkleurd waren en/of waar vuil aan was gehecht. De onderzoekers hebben op deze locaties beeldmateriaal gemaakt en samples meegenomen van aangetroffen plastic korrels. De onderzoeken hebben op de navolgende locaties plaatsgevonden:

- In de Wilhelminahaven in Schiedam;
- In de Lekhaven in Rotterdam;
- Op het talud van de noordoever van de Nieuwe Waterweg, ter hoogte van de Vlaardingsedijk in Maassluis;
- Nabij de poort van Ducor Petrochemicals, op de openbare weg buiten poort 5 van bedrijventerrein 5210, Mannheimweg;
- Nabij de poort van Ducor Petrochemicals, op de openbare weg hoek Theemsweg en Mannheimweg;
- Op de openbare weg op een willekeurige plek langs de Botlekweg;
- Op de openbare weg langs de Merseyweg, op een talud;
- Achter diverse damwanden op de zuidoever van de landtong Rozenburg tussen het Calandkanaal en de Nieuwe Waterweg;
- Op het strand bij Hoek van Holland.

Het is zeer waarschijnlijk dat een deel van de hier aangetroffen plastic korrels in de loop van de tijd ongehinderd de route naar zee zal vervolgen als gevolg van veranderende waterstanden, draaiende windrichting, hevige regenval, etc. De onderzoekers van PSF hebben op **geen van de bezochte locaties opruimwerkzaamheden in het water of op taluds waargenomen** of de aanwezigheid van afvangsystemen voor plasticafval. Het afvangsysteem Shoreliner, dat in de Lekhaven in opdracht van het Havenbedrijf Rotterdam gedurende een ruim jaar (2018) operationeel is geweest en daar in die periode veel plastic drijfafval afving, is inmiddels ontmanteld. Op het talud in de Lekhaven hebben de onderzoekers in de loop van 2019 kunnen vaststellen hoe plasticafval zich hier opnieuw en aanzienlijk ophoopt onder invloed van getij en wind.

Een van de projectcoördinatoren van de Shoreliner in de Lekhaven heeft aan PSF laten weten dat, toen het systeem operationeel was, het verzamelde afval maandelijks werd geleegd. **Met grote regelmaat werden er honderdduizenden plastic korrels in aangetroffen**. Het Havenbedrijf heeft de pilot

niet voortgezet. Onderzoek van PSF heeft uitgewezen dat alleen al in het havengebied talrijke locaties geschikt zijn voor deze of andere afvangsystemen, vanwege de ligging van specifieke havenbekkens, de dominante windrichting in Nederland (zuidwestelijk) en de drijvende eigenschap van veel soorten plastic.

### **Niet naleving wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften**

Op 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit in werking getreden. In het Activiteitenbesluit zijn voor verschillende activiteiten, die binnen inrichtingen plaats kunnen vinden, algemene voorschriften opgenomen. Ducor Petrochemicals B.V. heeft een polypropyleenfabriek met bijbehorende productiefaciliteiten. Het Activiteitenbesluit onderscheidt drie typen inrichtingen, type A, B en C. De inrichting van Ducor Petrochemicals B.V. valt onder type C. Met de inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit per 1 januari 2013 is het Activiteitenbesluit ook van toepassing op IPPC-installaties. Inrichtingen met een IPPC-installatie worden binnen het Activiteitenbesluit aangemerkt als type C-inrichtingen.<sup>13</sup>

Uit een beschikking d.d. 8 januari 2019 van de DCMR gericht aan Ducor Petrochemicals blijkt dat het bedrijf een aanvraag heeft gedaan voor een uitbreiding van de opslag van polypropyleen- en polyethyleen granulaat. Hierdoor wordt de opslagcapaciteit met maximaal 2.000 ton vergroot. De vergunde productiecapaciteit betreft 200.000 ton per jaar. Uit de beschikking blijkt dat positief beslist is op de aanvraag.

Verder wordt in de inhoudelijke overwegingen aangegeven dat voor de aangevraagde activiteit, namelijk uitbreiding van de opslag van polypropyleen- en polyethyleen granulaat, valt onder de werkingssfeer van paragraaf 3.4.3 van het Activiteitenbesluit.

Paragraaf 3.4.3. van het Activiteitenbesluit is van toepassing op het **op- en overslaan van goederen**. De activiteiten van het bedrijf moeten voldoen aan de artikelen in deze paragraaf van het Activiteitenbesluit en de bijbehorende Activiteitenregeling.<sup>14</sup>

Meer in het bijzonder is artikel 3.32 van het Activiteitenbesluit hier van belang:

*“Goederen worden in de buitenlucht zodanig **op- of overgeslagen** dat:*

---

<sup>13</sup> Beschikking d.d. 24 april 2017 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gericht aan Ducor Petrochemicals B.V. (<https://docplayer.nl/48986043-Rws-2017-17493-m-inhoudsopgave-1-aanhef-2-besluit-3-voorschriften-4-overwegingen-5-conclusie-6-ondertekening-7-mededelingen-8.html>)

<sup>14</sup> Beschikking d.d. 8 januari 2019 van de DCMR gericht aan Ducor Petrochemicals B.V., betreffende de aanvraag van Ducor Petrochemicals B.v. over de uitbreiding van de opslag van polypropyleen- en polyethyleen granulaat.



*a. zoveel mogelijk wordt voorkomen dat stofverspreiding optreedt die op een afstand van meer dan 2 meter van de bron met het blote oog waarneembaar is;*

*b. verontreiniging van de omgeving zoveel mogelijk wordt beperkt;*

*c. zoveel mogelijk wordt voorkomen dat goederen in een oppervlaktewaterlichaam geraken;*

*d. zoveel mogelijk wordt voorkomen dat goederen in een voorziening voor het beheer van afvalwater geraken.”*

Uit de bovengenoemde onderzoeken van PSF blijkt dat een aanzienlijke hoeveelheid plastic korrels van het bedrijf Ducor Petrochemicals B.V. in het milieu terecht komt. Gelet op de onderzoeksresultaten van PSF kan worden vastgesteld dat artikel 3.32 van het Activiteitenbesluit wordt overtreden.

Voorts is het zeer aannemelijk dat – gelet op de vervuiling van de plastic korrels op en nabij het terrein van Ducor Petrochemicals B.V. - er sprake is van **een of meer overtredingen van een of meer vergunningvoorschriften**.

Mocht PSF na ontvangst en bestudering van de Wob-stukken aanleiding zien om haar handhavingsverzoek uit te breiden, dan zal PSF, zoals hiervoor al vermeld, dit handhavingsverzoek mogelijk aanvullen.

Daarnaast worden door de plasticvervuiling diverse zorgplichtbepalingen geschonden, waaronder artikel 13 van de Wet bodembescherming:

*“Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.”*

Verder is sprake van activiteiten die een significant, ongewenst effect hebben op Natura2000-gebieden, zoals de Voordelta, Voornes Duin, de Oosterschelde, het gebied Westerschelde/Saefthinge en de noord- en westelijke beschermde kustgebieden. Het is evident dat plastic niet thuishoort in welk Natura2000-gebied dan ook. Ook staat vast dat het verlies van plastic in de haven van Rotterdam ertoe dat dit **plastic wegstroomt naar de beschermde kustwateren**.

Daarmee is sprake van een activiteit die op de voet van artikel 2.7 Wet natuurbescherming natuurvergunningplichtig is. De onderneming zal een passende beoordeling moeten opstellen om te gevolgen in kaart te brengen.



Ook van belang zijn het voorzorgsprincipe en op het principe dat actie moet ondernomen worden, dat milieuschade prioritair aan de bron moet aangepakt worden en dat de vervuiler moet betalen. Te bevordering van de leesbaarheid van het onderhavige handhavingsverzoek treft u in **bijlage 1** de relevante wet- en regelgeving.

### **Verzoek tot handhaving**

Ducor Petrochemicals B.V. is als drijver van de inrichting verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften en de overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Op basis van de onderzoeksresultaten van de Plastic Soup Foundation kan worden vastgesteld dat de plasticvervuiling veroorzaakt door Ducor Petrochemicals B.V. totaal ontspoord is. Daarnaast toont het onderzoek van Deloitte de noodzaak aan om maatregelen te nemen om verdere vervuiling te voorkomen. Als er geen maatregelen worden genomen, blijven de kosten de komende jaren stijgen.

Bij gebreke aan zichtbare, handhavende activiteiten ziet de Plastic Soup Foundation zich genoodzaakt om hierbij een verzoek tot handhaving te doen. Gezien de beginselplicht tot handhaving betekent dit naar het oordeel van PSF dat de DCMR gehouden is om binnen acht weken een last onder dwangsom op te leggen aan Ducor Petrochemicals B.V.

Het is de **verantwoordelijkheid van het bedrijf** om haar opzet en activiteiten te verbeteren om verlies van plastic pellets te voorkomen en aan te pakken. De OCS-handleiding bijvoorbeeld biedt praktische oplossingen om verlies te voorkomen voor degenen die nurdles maken, verzenden en gebruiken. Hieruit blijkt dat goede hanteringspraktijken gemakkelijk verlies van pellets kunnen verminderen. Bij verplichting van naleving van de OCS-handleiding zal naar verwachting verdere vervuiling kunnen worden voorkomen. Dit is wel het minste dat van Ducor mag worden verlangd.

Er is sprake van dringend algemene belang (milieu-/waterbelang en Natura2000-belangen). Het belang van de bescherming van het milieu verzet zich niet tegen het opleggen van lasten onder dwangsom en is daar juist zeer bij gebaat. Het opleggen van lasten onder dwangsom is in de onderhavige situatie het meest proportionele middel, omdat het gaat om een of meerdere overtredingen die door het bedrijf kunnen worden beëindigd.

Uit diverse openbare handhavingsbeschikkingen die de DCMR heeft opgelegd aan de verschillende bedrijven blijkt dat men aan de "handhaving van wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke en juridische prioriteit geeft". **In geval van overtreding** van wetsartikelen en vergunningvoorschriften wordt dan ook **consequent opgetreden**, aldus de DCMR.

Verder schrijft de DCMR in haar handhavingsbeschikkingen terecht dat zij op grond van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in beginsel – behoudens bijzondere omstandigheden – gehouden zijn wettelijke voorschriften te handhaven.

Al met al verzoekt PSF:

1. om zo spoedig mogelijk een onderzoek in te stellen bij Ducor Petrochemicals B.V.;
2. zo spoedig mogelijk over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, waarmee
  - a. een bronaanpak (waterdicht systeem) wordt gerealiseerd, alsmede
  - b. Ducor wordt verplicht om de op haar terrein aanwezige plastic korrels te verwijderen en verwijderd te houden,
  - c. Ducor wordt verplicht:
    - o om binnen zes weken na uw besluit de nabije kades (van de Londen-haven en Brittannië-haven tot aan de Calandbrug) te ontdoen van plastic korrels; en
    - o wordt verplicht dit gedurende twee jaar iedere drie maanden te herhalen; en
    - o wordt verplicht haar activiteiten en bevindingen van hoeveelheden plastic e.d. daaromtrent openbaar en toetsbaar te rapporteren.



- d. Ducor aan te schrijven dat men binnen zes weken na uw besluit een natuurvergunningaanvraag en de daarbij behorende passende beoordeling moet indienen, waarbij de effecten op het milieu inzichtelijk worden gemaakt; zulks eveneens te verzekeren middels een last onder dwangsom.
- e. binnen vier maanden een onderzoek in te stellen naar de plasticverontreiniging van het slib dat aanwezig is in de haven van Rotterdam, althans in de haven nabij Ducor, bestaande uit een groot aantal monsternemingen op verschillende locaties.

PSF is bereid om dit handhavingsverzoek op uw kantoor te komen toelichten. PSF kan dan nog meer informatie verstrekken en video-opnamen laten zien die de onderzoekers van PSF hebben gemaakt op diverse locaties. Ook kunnen zij u samples van de plastic korrels overhandigen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' and 'J' intertwined.

F. Bajrami | [Advocaat](#)

## **BIJLAGE 1**

### Wet- en regelgeving

Essentieel in het Europese milieurecht is het voorzorgsprincipe en op het principe dat actie moet ondernomen worden, dat milieuschade prioritair aan de bron moet aangepakt worden en dat de vervuiler moet betalen. Het voorzorgsprincipe, het preventiebeginsel, het beginsel van bron-aanpak en het beginsel dat de vervuiler betaalt vloeien voort uit artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Rome, 25-03-1957) (VWEU):

*“De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. **Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.***

*In dit verband omvatten de aan eisen inzake milieubescherming beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een toetsingsprocedure van de Unie onderworpen zijn.”*

In het Nederlands milieubeleid/-recht is nog het **stand-stillbeginsel** van belang. Dit houdt in dat de milieukwaliteit als gevolg van menselijk handelen niet mag verslechteren. Daarnaast is in diverse wet- en regelgeving de **zorgplicht** vastgelegd.

### **Wet Milieubeheer**

In de wet milieubeheer is in artikel 1.1a Wm de zorgplicht geregeld:

1. *Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.*
2. *De zorg, bedoeld in het eerste lid, **houdt in ieder geval in** dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat **door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht** is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks **in redelijkheid kan worden gevegd**, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*

Maar ook in artikel 9.1.2.1 Wm is een zorgplicht opgenomen:

*“Een ieder die beroepshalve een stof, mengsel of genetisch gemodificeerd organisme vervaardigt, in **Nederland invoert, toepast, bewerkt, verwerkt of aan een ander ter beschikking stelt**, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat mengsel of*

*organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.”*

## **Wet bodembescherming**

Bodembescherming kreeg een wettelijke verankering in het zogenoemde **zorgplicht-artikel 13** van de Wet bodembescherming:

***Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.***

## **Kaderrichtlijn Water**

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is in 2000 van kracht geworden en heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen.<sup>15</sup>

In de preambule (11) van de richtlijn staat:

*“Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald, draagt het beleid van de Gemeenschap op **milieugebied** bij tot het nastreven van de doelstellingen van **behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu** alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het **voorzorgsbeginsel** en **het beginsel van preventief handelen**, het beginsel dat milieuaantastingen bij **voorrang aan de bron dienen te worden bestreden**, en het **beginsel dat de vervuiler betaalt**.”*

---

<sup>15</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europese Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

## Het beginsel van de-vervuiler-betaalt

Dit beginsel houdt in dat de vervuiler zelf verantwoordelijk is voor kosten i.v.m. voorkoming/herstel van door hem veroorzaakte verontreiniging. Dit beginsel is te vinden in:

**a. Artikel 75 lid 1 Wet bodembescherming:**

*“De Staat kan - behoudens matiging door de rechter - de ten laste van het Rijk komende kosten van onderzoek van onderzoeksgevallen en van saneringsonderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging **verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging of de aantasting van de bodem in het betrokken geval is veroorzaakt** en die deswege of anderszins buiten overeenkomst jegens enige overheid krachtens burgerlijk recht aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.”*

**b. Preambule (11) Kaderrichtlijn Water jo art. 191 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;**

**c. Richtlijn milieuaansprakelijkheid 2004/35/EG.**

Het doel van deze richtlijn is om een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen, op grond van het beginsel dat de vervuiler betaalt, en richt zich op **drie typen milieuschade**: schade aan water, schade aan de bodem en schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats:

*“(2) Het **voorkomen en herstellen van milieuschade** dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde **beginsel dat de vervuiler betaalt** en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn dient daarom te zijn dat een **exploitant wiens activiteiten milieuschade** of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, **financieel aansprakelijk wordt gesteld**, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.*

*(13) Aansprakelijkheid biedt niet voor alle vormen van milieuschade een oplossing. Wil aansprakelijkheid doeltreffend functioneren, dan moeten er **een of meer identificeerbare vervuilers zijn**, moet de **schade concreet en kwantificeerbaar zijn**, en moet er een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuiler of vervuilers worden aangetoond. Aansprakelijkheid is daarom geen geschikt instrument ter bestrijding van wijdverspreide, diffuse verontreiniging waarbij onmogelijk een verband kan worden gelegd tussen negatieve milieu-effecten en de handeling of nalatigheid van bepaalde individuele vervuilers.*

(18) Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, dient een exploitant die milieuschade veroorzaakt of een onmiddellijk gevaar doet ontstaan dat zich dergelijke schade voordoet, **in beginsel de kosten van de noodzakelijke preventie- of herstelmaatregelen te dragen**. In gevallen waarin een bevoegde instantie zelf of via een derde maatregelen treft in de plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald. Voorts is het passend dat de exploitanten in laatste instantie de kosten van de evaluatie van milieuschade en, in voorkomend geval, van de evaluatie van het onmiddellijk gevaar van het ontstaan van dergelijke schade dragen."

In artikel 5 van de richtlijn (over preventieve acties) staat:

"De exploitant neemt onverwijld **de nodige preventieve maatregelen** wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan."

In artikel 6 van de richtlijn (over herstelmaatregelen) staat:

1. Wanneer milieuschade **zich heeft voorgedaan**, stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie **en treft hij:**

a) **elke haalbare maatregel** om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren **onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen**, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen; en

b) de nodige herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 7.

2. **De bevoegde instantie kan te allen tijde:**

a) de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;

b) **zelf elke haalbare maatregel nemen** om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid, of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen, dan wel de exploitant daartoe verplichten of hem daartoe instructies geven;

c) **de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen;**

d) de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen moet naleven; of

e) zelf de nodige herstelmaatregelen treffen.

3. De bevoegde instantie eist dat de herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen. Indien de exploitant de verplichtingen van lid 1 of lid 2, onder b), c) of d), niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd, of niet verplicht is de kosten uit hoofde van deze richtlijn te dragen, kan de bevoegde instantie, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen nemen.



Verder is van belang dat **de exploitant de kosten** draagt voor de genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen (artikel 8). Dit volgt ook uit de preambule van de richtlijn:

*(2) Het voorkomen en herstellen van milieuschade dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de **vervuiler betaalt** en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het **basisbeginsel van deze richtlijn** dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, **financieel aansprakelijk wordt gesteld**, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.*

De richtlijn benoemt twee vormen van aansprakelijkheid:

1. Risicoaansprakelijkheid (art. 3 lid 1 sub a):

*"milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;*

2. Schuldaansprakelijkheid (art. 3 lid 1 sub b):

*"schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten."*

De richtlijn is geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet Milieubeheer.

## **Wet Natuurbescherming**

De **Wet natuurbescherming** (Wnb) is sinds 1 januari 2017 van kracht. De Wnb vervangt drie wetten: de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw), de Boswet en de Flora- en Faunawet (Ffw). In artikel 2 van de Ffw en artikel 19l Nbw 1998 was de zorgplicht al geregeld. De **zorgplicht** in de Wnb is een integratie van deze twee laatstgenoemde artikelen.

De zorgplicht in de Wnb biedt bescherming aan Natura 2000-gebieden, dieren, planten en hun directe leefomgeving (artikel 1.11 lid 1 Wnb). In lid 2 van dit artikel staat:

*De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in elk geval in dat **een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen kunnen worden veroorzaakt voor een Natura 2000-gebied**, een bijzonder nationaal natuurgebied of voor in het wild levende dieren en*

planten:

- a. dergelijke handelingen achterwege laat, dan wel,
- b. indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden gevegd, de **noodzakelijke maatregelen** treft om die gevolgen te voorkomen, of
- c. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, **deze zoveel mogelijk beperkt of ongedaan maakt.**

Betreffende de inhoud van de zorgplicht staat in de Memorie van Toelichting:

*"Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat **burgers, ondernemers en overheden alle handelingen die nadelige gevolgen kunnen hebben** voor in het wild levende planten en dieren, hun directe leefomgeving of een Natura 2000-gebied achterwege laten. Dat brengt met zich dat degene die een bepaalde handeling wil verrichten die gevolgen voor natuurwaarden zou kunnen hebben zich daaraan voorafgaand op de hoogte stelt van de aanwezige natuurwaarden, de kwetsbaarheid ervan en de mogelijke gevolgen daarvoor van zijn handelen."*<sup>16</sup>

De Memorie van Toelichting benoemt de toegevoegde waarde van de zorgplicht als volgt:

#### **"Betekenis voor Natura 2000-gebieden**

*Voor Natura 2000-gebieden heeft de voorgestelde zorgplicht **een beperkte zelfstandige betekenis**. Het wettelijke kader (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) bevat **voldoende instrumenten** om ingeval sprake is van schadelijke handelingen beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningplicht (zie paragraaf 6.4.3 van deze memorie van toelichting). De zorgplicht heeft hier primair het karakter van het vastleggen van een algemeen beginsel ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van eenieder voor een zorgvuldige omgang met de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en de bij de voorbereiding en verrichting van handelingen te betrachten zorgvuldigheid.*

(...)

#### **Soorten beschermd ingevolge hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel**

*Voor soorten die op grond van de **Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn** strikt beschermd moeten worden heeft de voorgestelde zorgplicht vooral een **ondersteunende betekenis**: het is in principe voldoende dat wordt voldaan aan de vereisten van dat specifieke beschermingsregime (paragrafen 3.1 en 3.2 van het wetsvoorstel).*

(...)

---

<sup>16</sup> Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming, kamerstukken 2011-2012, dossier 33348 nr. 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33348-3.html>)

### **Andere soorten**

*Voor de bescherming van dieren en planten van soorten waarvoor **geen specifiek beschermingsregime** geldt op grond van het voorgestelde hoofdstuk 3, heeft de **zorgplicht nadrukkelijk ook zelfstandig betekenis**. Hetzelfde geldt voor soorten wanneer ter bescherming daarvan krachtens het voorgestelde artikel 3.11 een meldingsplicht wordt ingevoerd voor schadelijke handelingen, in de plaats van de in het voorgestelde artikel 3.10 opgenomen verboden (zie hierna).*

*Op grond van de zorgplichtbepaling moeten schadelijke handelingen van welke aard ook ten aanzien van deze dieren en planten in beginsel achterwege worden gelaten. Mocht dat redelijkerwijs niet kunnen worden gevegd, dan brengt de zorgplicht hier met zich dat maatregelen worden genomen om schadelijke gevolgen te voorkomen, althans zoveel mogelijk te beperken, en – als schade toch is optreedt – ongedaan te maken. Door middel van de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten kan een en ander zo nodig worden afgedwongen.*