

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van**  
(consultatieversie 17-11)

**(...) tot wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met verplicht stellen van financiële zekerheid voor bepaalde gevallen van activiteiten**

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;  
Gelet op artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet;  
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. );  
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**Artikel I**

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen c en d tot a en b, vervallen de onderdelen a (oud) en b (oud).
2. Aan het slot van onderdeel a (nieuw) vervalt "en" en worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b (nieuw) door een puntkomma de volgende onderdelen toegevoegd:
  - c. het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.40b van het Besluit activiteiten leefomgeving;
  - d. het verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.40d van het Besluit activiteiten leefomgeving;
  - e. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van gevaarlijke of ongevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder a of b, van het Besluit activiteiten leefomgeving;

- f. het exploiteren van een ippc-installatie voor het tijdelijk opslaan of het ondergronds opslaan van gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder c of d, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- g. het exploiteren van een ippc-installatie voor de destructie of het verwerken van kadavers of dierlijk afval, bedoeld in artikel 3.81 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- h. het exploiteren van een ippc-installatie voor het storten van afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- i. het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het storten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen op een stortplaats, bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- j. het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een winningsafvalvoorziening, bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- k. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of het nuttig toepassen van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie, bedoeld in artikel 3.87 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- l. het demonteren van ingezamelde of afgegeven autowrakken of wrakken van tweewielige motorvoertuigen, bedoeld in artikel 3.152 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- m. het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven rubberafval of kunststofafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.159 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- n. het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven metaalafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.163 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- o. het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk, bedoeld in artikel 3.173 van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
- p. het verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.184 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

## B

Artikel 8.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel c, onder 2°, vervalt "en".
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma worden de volgende onderdelen toegevoegd:
  - e. het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.50 van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
  - f. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.72 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

## C

Na artikel 8.6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### Artikel 8.6a

Indien en voor zover een geval zowel in artikel 8.5 als artikel 8.6 is aangewezen, is uitsluitend artikel 8.6 van toepassing.

## Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2022 (1 juli 2022).

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

## **Nota van toelichting**

### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

Dit besluit strekt tot wijziging van het Omgevingsbesluit (Stb. PM versie Omgevingsbesluit zoals gewijzigd door het Invoeringsbesluit omgevingswet) op het terrein van financiële zekerheidsstelling. Het doel is tweeledig.

Allereerst regelt de wijziging een aanscherping van het instrument financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven. Voor deze bedrijven zal de bestaande bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij vergunning financiële zekerheid op te leggen worden vervangen door een verplichting. In de tweede plaats regelt de wijziging een verbreding van de mogelijkheid tot toepassing van het instrument financiële zekerheid naar bepaalde activiteiten die betrekking hebben op afvalverwerking. Voor afvalverwerkende bedrijven was het tot nu toe niet mogelijk om financiële zekerheid te stellen door het bevoegd gezag.

Op grond van artikel 13.5 Omgevingswet kunnen gevallen worden aangewezen waarin aan een vergunning voor bepaalde milieubelastende activiteiten een voorschrift tot het stellen van financiële zekerheid kan of moet worden gesteld. Het Omgevingsbesluit regelt financiële zekerheidsstelling in hoofdstuk 8. De bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid is geregeld in artikel 8.5, en de verplichting is geregeld in artikel 8.6.

Voor majeure risicobedrijven bestond sinds de invoering van het Omgevingsbesluit een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening financiële zekerheid vast te stellen (Artikel 8.5, onderdelen a en b). De financiële zekerheidsstelling ten aanzien van deze activiteiten wordt met dit besluit voortaan geregeld via artikel 8.6. Voor bedrijven in het afvalbeheer was er nog geen mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid; bevoegde gezagen krijgen met dit besluit de bevoegdheid om bij vergunning financiële zekerheid te stellen voor deze activiteiten op basis van artikel 8.5.

#### **2. Aanleiding en achtergrond**

In het Omgevingsbesluit is een bevoegdheid voor het bevoegd gezag geregeld om financiële zekerheid te kunnen stellen in de vergunningen voor majeure risicobedrijven. Directe aanleiding van die regeling zijn de faillissementen van de bedrijven Chemiepack en Thermphos. In beide gevallen werd de overheid met hoge lasten voor het opruimen van de schade aan het milieu geconfronteerd, omdat het bedrijf zelf daarvoor niet over voldoende middelen beschikte en failliet ging. Dit druist in tegen één van de leidende principes in het milieubeleid, het beginsel dat de vervuiler betaalt. Naar aanleiding van deze casuïstiek heeft de Tweede Kamer met het aannemen van twee moties<sup>1</sup> de regering verzocht om te onderzoeken hoe in de toekomst kan worden voorkomen dat de belastingbetaler de rekening betaalt voor het opruimen van milieuschade veroorzaakt door een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen.

Voor een kort overzicht van de ontwikkeling in de tijd van de regelgeving op het terrein van financiële zekerheidsstelling wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.5.2.2 (Stb. 2018, 290). Daar is tevens toegelicht waarom eerder bij majeure risicobedrijven voor het kunnen stellen van financiële zekerheid voor een bevoegdheid is gekozen. In het stelsel van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is het al mogelijk om financiële zekerheid door middel van een bevoegdheid voor het bevoegd gezag of door middel van een verplichting te regelen. De verschillende categorieën activiteiten kunnen hiervoor worden aangewezen. Dit betreft onder meer gevallen waarvoor financiële zekerheid is aangewezen op grond van Europese regelgeving. Ook geldt er een verplichting ten aanzien van het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theaterverbruik. Na de vuurwerkkramp in Enschede is hiervoor gekozen. Voor activiteiten met gevaarlijke stoffen die mogelijk zeer ernstige milieuschade tot gevolg kunnen hebben, is nu eveneens gekozen voor een verplichting door middel van aanwijzing in artikel 8.6.

---

<sup>1</sup> Motie Van Tongeren, Kamerstukken II, 2013-2014, 26 956, nr. 192 en motie Verhoeven/ Lucas, Kamerstukken II, 2012-2103, 29 826, nr. 54.

In de Nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit omgevingsrecht is aangegeven dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, naar aanleiding van de moties Von Martels/Van Eijs en Ziengs, zal bezien of het instrumentarium aanscherping behoeft.<sup>2</sup> In het Omgevingsbesluit is al voor een aantal categorieën van activiteiten verplichte financiële zekerheidsstelling aangewezen (zoals gewijzigd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Stb PM, PM). In de genoemde moties werd aan de regering gevraagd om nader te specificeren in welke situaties of omstandigheden de risico's het grootst zijn dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen en om daarvoor passende voorzieningen te treffen.

Mede naar aanleiding van de eerdergenoemde moties heeft het IPO een Quickscan financiële zekerheidsstelling uitgevoerd. Tegen de achtergrond van een eerder onderzoek door de provincies waarover de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 8 maart 2017 per brief is geïnformeerd door het IPO en het OM, is in deze Quickscan de focus gelegd op afvalverwerkende bedrijven.<sup>3</sup> De resultaten zijn door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat per brief aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>4</sup> Conclusie was dat, buiten de majeure risicobedrijven, grote risico's op aanzienlijke maatschappelijke kosten bestaan bij afvalverwerkende bedrijven.

Bij de aanbidding van de Quickscan heeft het IPO onder meer gepleit voor het wijzigen van de bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid door majeure risicobedrijven in een verplichting. Bij de aanbiddingsbrief aan de Kamer is aangegeven dat het Kabinet overweegt de bevoegdheid te vervangen door een verplichting.<sup>5</sup> In het Algemeen Overleg Externe veiligheid en handhaving van 23 januari 2019 en het Algemene Overleg Leefomgeving van 7 maart 2019 heeft de Staatssecretaris met de Kamer overleg gevoerd over dit onderwerp. Tijdens het laatstgenoemde AO heeft de Staatssecretaris geconstateerd dat er breed draagvlak is in de Kamer voor het beginsel dat de vervuiler betaalt en dat de maatschappij niet opdraait voor de kosten van milieuvervuiling. Daarom heeft de Staatssecretaris aangegeven voor majeure risicobedrijven een verplichting voor het stellen van financiële zekerheid te willen regelen. In de brief van 29 mei 2019 is dit nogmaals aan de Kamer bevestigd.<sup>6</sup> Dit besluit werkt dit voornemen uit in regelgeving.

### **3. Bevoegdheid of verplichting voor het stellen van financiële zekerheid**

#### *Inleiding*

In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is in paragraaf 4.5.2.2 toegelicht waarom er eerder ten aanzien van majeure risicobedrijven is gekozen voor een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij de vergunningverlening financiële zekerheid te verplichten (zie Stb. 2018, 290). Naar aanleiding van overleggen met decentrale overheden (bevoegd gezag) die de regelgeving moeten uitvoeren en ondersteund door de moties Ziengs en Von Martels/Van Eijs komt het kabinet tot de conclusie dat een bevoegdheid ten aanzien van deze bedrijven moet worden vervangen door een verplichting om financiële zekerheid te stellen. Dit wordt in dit besluit geregeld.

Tevens wordt met deze wijziging de groep activiteiten waarbij financiële zekerheidsstelling als instrument kan worden ingezet uitgebreid. Deze uitbreiding raakt bedrijven in de afvalsector waarvoor ten tijde van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer financiële zekerheid gold, maar die na de intrekking van dat besluit - op verzoek van de Kamer - in sinds 2009 is opgeheven.

#### *Majeure risicobedrijven*

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is, in lijn met de Code interbestuurlijke verhoudingen, een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor decentrale overheden. Dit uitgangspunt wordt verwoord in het adagium "decentraal wat kan, centraal wat moet". Door middel van het voorstel wordt de taakverdeling tussen provincies en rijksoverheid aangepast voor wat betreft het stellen van

<sup>2</sup>Motie Von Martels/Van Eijs, Kamerstukken II, 2017–2018, 28 089, nr. 78 en motie Ziengs, Kamerstukken II, 2017-2018, 28 089, nr. 86.

<sup>3</sup>Brief van IPO en OM aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 8 maart 2017, kenmerk VTH 07978/2017.

<sup>4</sup>Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 18 januari 2019, IENW/BSK-2019/5650.

<sup>5</sup>Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 18 januari 2019, IENW/BSK-2019/5650.

<sup>6</sup>Kamerstukken

financiële zekerheid door majeure risicobedrijven. Tot nu toe was het de taak van het vergunningverlenend bevoegd gezag om te beoordelen of voor majeure risicobedrijven financiële zekerheidsvoorschriften moeten worden toegevoegd aan de vergunning. Met de wijziging is de vraag óf er voorschriften moeten worden gesteld niet meer aan de orde: deze afweging is op rijksniveau gemaakt. Voor majeure risicobedrijven wordt het verplicht dat er in de vergunningvoorschriften voor het stellen van financiële zekerheid worden opgenomen. De inhoud van de voorschriften blijft de verantwoordelijkheid van het vergunningverlenend bevoegd gezag (provincie). Op deze wijze kan nog steeds voor een groot deel maatwerk geleverd worden per bedrijf ("decentraal wat kan").

Reden voor een verplichting is dat het risico op hoge kosten voor de overheid, vanwege aard en omvang van de schade die gepaard kan gaan met incidenten bij majeure risicobedrijven, dermate groot is dat een brede invoering van financiële zekerheid voor deze bedrijven wenselijk is. Doel is dat zoveel mogelijk vermeden wordt dat de maatschappij betaalt voor het opruimen van milieuschade bij bedrijven. Bij majeure risicobedrijven is dit vooral belangrijk omdat bij deze bedrijven hoeveelheden gevaarlijke of zeer gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempel. Mede om die reden zijn deze bedrijven vergunningplichtig ingevolge implementatie van richtlijn 2012/18/EU (Seveso) met het oog op de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Van deze stoffen is bekend dat wanneer ze in het milieu geraken er vaak hoge kosten gemoeid zijn met het saneren van het milieu en het opruimen van de milieuschade. Het kabinet heeft bij het meer concreet vormgeven van het beginsel dat de vervuiler betaalt geconcludeerd, dat het niet past dat op decentraal niveau te veel afwegingsbevoegdheid bestaat om financiële zekerheid wel of niet op te leggen. Een wettelijke verplichting garandeert een brede en meer geharmoniseerde toepassing van de maatregel. In het voorstel is de uitwerking van het beginsel de vervuiler betaalt in de regelgeving aangescherpt, door ervoor te zorgen dat het bevoegd gezag gehouden is financiële zekerheid voor te schrijven in de vergunningen van majeure risicobedrijven. Zo wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de kosten voor milieuschade worden afgewenteld op de maatschappij. Voorts maakt een verplichting de toepassing van het instrument financiële zekerheid voor het bevoegd gezag eenvoudiger omdat het niet meer vooraf een afweging hoeft te maken of het in de vergunning van een bepaald bedrijf voorschriften met betrekking tot financiële zekerheidsstelling wil opleggen. Deze verplichting geldt voor het bevoegd gezag ten aanzien van alle bedrijven in deze groep en bevordert in die zin het gelijke speelveld en de rechtszekerheid. Met een verplichting zal er namelijk door alle bedrijven in deze groep financiële zekerheid gesteld moeten worden. Daarmee wordt een voorziening voor financiële zekerheid voor milieuschade onderdeel van de normale bedrijfsvoering van deze bedrijven.

Ook bij de zienswijzen die op de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet met een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid zijn ontvangen, is door enkele (uitvoerende) partijen gepleit voor omzetting van de bevoegdheid in een verplichting. Redenen die hiervoor genoemd zijn, zijn een betere uitvoerbaarheid en een gelijk speelveld voor alle bedrijven. De beschouwing van deze zienswijzen is meegenomen bij het opstellen van dit besluit. Van VNO-NCW is bekend dat het bedrijfsleven geen voorstander is van een verplichting voor het stellen van financiële zekerheid vanwege een verwachte lastentoeename voor bedrijven. In paragraaf 8 van deze toelichting wordt aandacht besteed aan de effecten op de lasten.

De regeling zal naar verwachting aanvullende lasten voor bedrijven met zich meebrengen, echter het voorstel levert ook baten op. Voordeel is dat er bij deze bedrijven in geval van faillissement een financiële zekerheid zal zijn waarop bij kosten voor de beperking en het herstel van milieuschade een beroep kan worden gedaan. In het belang van het milieu is dat het bevoegd gezag bij alle bedrijven in deze groep sneller dan voorheen maatregelen zal kunnen nemen om milieuschade op te (laten) ruimen omdat daarvoor financiële middelen voorhanden zijn. Als snel maatregelen worden getroffen kan verdere verspreiding van vervuiling worden voorkomen of beperkt. Dit werkt niet alleen kostenbesparend, maar verwacht mag worden dat dit ook een beter milieuresultaat oplevert omdat tussentijdse verliezen aan milieu- en natuurwaarden beter kunnen worden beperkt.

Voor majeure risicobedrijven geldt dat de kans op milieuschade mogelijk niet heel groot is, maar dat de risico's bij een faillissement zodanig hoog zijn dat een verplichte financiële zekerheidsstelling daarvoor is aangewezen. Hoewel het nooit met volledige zekerheid is te garanderen dat de overheid bij verplichte financiële zekerheidsstelling voor alle kosten van milieuschade bij faillissement van het bedrijf is gevrijwaard, biedt verplichte financiële zekerheidsstelling in meer gevallen zekerheid voor de overheid. Gezien de potentieel zeer hoge kosten voor de overheid vindt het kabinet een verplichting in dit geval gerechtvaardigd.

Bij een verplichting voor alle majeure risicobedrijven is er sprake van een proportionele maatregel. Zoveel mogelijk dient voorkomen te worden dat de maatschappij opdraait voor de kosten van het opruimen van milieuschade vanwege het faillissement van het bedrijf. Net als voorheen blijft het vaststellen van de hoogte van de financiële zekerheid de bevoegdheid van het vergunningverlenende bevoegd gezag; per bedrijf dient dit te worden vastgesteld.

In geval van een bevoegdheid moet het bevoegd gezag per bedrijf beoordelen of het gebruik wil maken van de bevoegdheid. Het bedrijf kan het enkele gebruik van de bevoegdheid bij de rechter betwisten. Dit brengt administratieve lasten en bestuurlijke lasten met zich mee, voor het bedrijf en het betrokken bevoegd gezag. In geval van een verplichting is het voor het bedrijf niet mogelijk bij de rechter te betwisten dat er een financiële zekerheid is opgelegd. De verplichting geldt immers voor alle majeure risicobedrijven. Het bepalen van de vorm en de hoogte van de financiële zekerheid betreft wel steeds maatwerk per bedrijf: wat dit betreft is er geen verschil tussen de situaties van een bevoegdheid en een verplichting.

Een belangrijk voordeel van een verplichting is dat het gelijke speelveld tussen bedrijven wordt bevorderd; immers alle bedrijven in deze groep zullen worden gehouden om financiële zekerheid te stellen. Met een algemene verplichting kunnen de voordelen van bedrijven die geen reserves voor het opvangen van onverwachte kosten van milieuschade aanhouden of niet investeren in preventie ten opzichte van bedrijven die dat wel doen, worden vereffend. Voor de bedrijven die op deze punten goed presteren kan dan bij wijze van maatwerk een lagere financiële dekking afdoende zijn. Met een algemene verplichting geldt bovendien dat in alle gevallen zoveel mogelijk wordt voorkomen dat kosten voor het opruimen van milieuschade in geval van een faillissement worden afgewenteld op de maatschappij. Dit betekent ook dat er voor het bevoegd gezag meer zekerheid is dat er financiële middelen voorhanden zijn om milieuschade op te ruimen in geval van een faillissement.

De Commissie Samsom ten slotte kenschetst in haar rapport "Saneren doe je samen"<sup>7</sup>, opgesteld over het uitgevoerde onderzoek naar de sanering van het zwaar vervuilde terrein van het failliete bedrijf Thermphos, het kunnen voorschrijven van financiële zekerheid door het bevoegd gezag als een te vrijblijvende afweging. Daarnaast wordt in het rapport de vraag gesteld of het lokale bestuur met deze afweging belast moet worden.

De vorm van de financiële zekerheid wordt door het bevoegd gezag in overleg met het bedrijf vastgesteld. Daarbij heeft het bedrijf de mogelijkheid om de voor hem meest passende en minst belastende vorm voor te stellen. Ook kan uit oogpunt van proportionaliteit maatwerk worden toegepast in de hoogte van financiële zekerheid op basis van de mate waarin kosten van milieuschade door een bedrijf reeds kunnen worden gedragen.

#### *Afvalverwerkende bedrijven*

Het IPO constateerde in de eerdergenoemde quickscan dat de grootste risico's op maatschappelijke kosten bij afvalverwerkende bedrijven liggen. Het IPO baseerde deze conclusie op een financiële risicoanalyse, uitgevoerd door de provincie Groningen, waaruit voortvloeide dat bij bedrijven waarvoor provincies bevoegd gezag zijn circa €260 miljoen aan negatieve restwaarde aan afvalstoffen aanwezig is op bedrijfsterreinen. Ook is het aantal branden en faillissementen bij afvalverwerkers de laatste jaren sterk toegenomen, terwijl verzekerbaarheid van deze bedrijven afneemt (mede door terugtrekkende bewegingen van verzekeraars en aangescherpte eisen voor hun kapitaalbuffers). Hierdoor moesten provincies en gemeenten vaak opdraaien voor opruim- en saneringskosten (vanaf 2015 tot publicatie van de quickscan in 2018 is sprake van een bedrag van €25 miljoen).

Er is gekeken naar meerdere oplossingen voor deze problematiek. Zo kan bijvoorbeeld verbetering van het VTH-stelsel hier een bijdrage leveren. Toch is verstevigen van handhaving alleen geen alternatief, omdat ook bij een zeer intensieve handhaving er toch nog incidenten kunnen plaatsvinden. Een milieuschadefonds te financieren uit de algemene middelen is geen reëel alternatief, omdat dit minder goed aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Een milieuschadefonds te financieren uit bijdragen van bedrijven werd ook niet werkbaar geacht, omdat dit alleen van de grond komt als alle afvalverwerkers deelnemen en er een zuiver beeld bestaat van de af te dekken risico's.

---

<sup>7</sup> Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphos-terrein, Den Haag, augustus 2017, p. 21.

Ook het instrument financiële zekerheid biedt dus geen totaaloplossing voor de bestaande bredere problematiek binnen de sector. Zo is bijvoorbeeld betere afvalscheiding nodig om afvalbranden tegen te gaan en moet samen met verzekeraars gekeken worden naar de verzekeraarbaarheid van afvalverwerkers. Wel kan met het vooraf stellen van financiële zekerheid worden voorkomen dat belastinggeld moet worden aangewend voor saneringskosten of het opruimen van eventuele milieuschade. Bevoegd gezag heeft op deze manier de zekerheid dat bij milieuschade of bedrijfsbeëindiging voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

Het IPO kwam verder mede tot hun conclusie door de volgende overwegingen. Voor afvalverwerkende bedrijven geldt vaak dat de baten voor de kosten uitgaan; zij worden aan de poort betaald en nemen dan soms meer afval in dan verwerkt kan worden binnen een redelijke termijn. Het IPO constateerde dan ook dat de opgeslagen hoeveelheden afval landelijk toenemen. Daarbij speelt ook mee dat voor sommige stromen geen stabiele afzetmarkt is (bijvoorbeeld voor schroot verontreinigd met chroom-6). Een nieuw risico doet zich voor na de inwerkingtreding van de Green-deal voor AEC-bodemassen. Deze mogen na 2020 niet meer onbewerkt als IBC-bouwstof worden toegepast terwijl en nog grote hoeveelheden zijn opgeslagen bij op- en overslagbedrijven voor afval. Deze opgeslagen hoeveelheden zullen daarom vanaf 2020 een (nog) grotere negatieve waarde krijgen.

Als na faillissement van een afvalverwerkend bedrijf dergelijke afvalstoffen of verontreinigingen achterblijven op het terrein en de boedel niet genoeg opbrengsten kent, moet de overheid uiteindelijk de saneringskosten betalen. Deze kosten kunnen hoog oplopen. Om dit probleem het hoofd te bieden wordt voor het bevoegd gezag van afvalverwerkers een bevoegdheid gecreëerd om financiële zekerheid te eisen per vergunningvoorschrift. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de grote omvang van de milieuschade en de daarmee gepaard gaande saneringskosten per geval, maar om het relatief hoge risico van het achterblijven van milieuschade na faillissement. Bijvoorbeeld, door meer afval te accepteren dan redelijkerwijs verwerkt kan worden kan op het bedrijventerrein een verhoogd risico op afvalbranden ontstaan. Wanneer door een afvalbrand een bedrijf failliet gaat, en er niet genoeg financiële middelen aanwezig zijn om de sanering te bekostigen, moeten deze kosten door de overheid gedragen worden. Ook kan er, zonder dat er sprake is van een brand, sprake zijn van een negatieve restwaarde op het bedrijfsterrein na faillissement. Voor deze gevallen kan het bij de vergunningverlening stellen van financiële zekerheid borgen dat het bevoegd gezag over voldoende middelen kan beschikken om in dergelijke scenario's de opruimkosten te dragen.

Voor afvalverwerkende bedrijven voldoet een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid. Onder deze categorie bedrijven bestaat grote variatie in type bedrijf, de gebruikte verwerkingsmethode en het te verwerken materiaal. Niet in al deze gevallen bestaat een risico op hoge saneringskosten voor de overheid. Vooraf financiële zekerheid eisen zou daarom onder omstandigheden niet nodig zijn. Daarnaast is de aard van de afvalstoffen niet in alle gevallen zodanig gevaarlijk dat voor het opruimen ervan altijd zeer hoge kosten te verwachten zijn. Bovendien is soms zelfs sprake van de aanwezigheid van een positieve restwaarde op het bedrijfsterrein, zoals bijvoorbeeld bij metaalschrootverwerkers het geval kan zijn. Een bevoegdheid maakt het mogelijk dat met de maatregel van financiële zekerheid op risicovolle gevallen wordt gestuurd. De maatregel kan worden opgelegd in gevallen waarbij, om bijvoorbeeld financiële of bedrijfsorganisatorische redenen, de kans op ongedekte milieuschade het grootst is.

Daarom is gekozen voor een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om financiële zekerheid te vragen van afvalverwerkende bedrijven. Het bevoegd gezag zal per bedrijf moeten beoordelen of het gebruik wil maken van de bevoegdheid om financiële zekerheid op te leggen. Bij het vaststellen van het voorschrift in de vergunning dat financiële zekerheid moet worden gesteld, worden tevens de hoogte van het bedrag en de vorm van de zekerheid vastgesteld. Op deze manier kan rekening worden gehouden met de financiële draagkracht van een bedrijf en worden niet meer lasten dan noodzakelijk opgelegd.

#### **4. Inhoud van de wijziging**

##### *Majeure risicobedrijven*

In het voorliggende besluit wordt de bevoegdheid voor de vergunningverlener tot het stellen van financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven gewijzigd in een verplichting. Het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven is de provincie.



Voor deze bedrijven hoeft het bevoegd gezag niet meer de afweging te maken óf het gebruik wil maken van de bevoegdheid om bij vergunningvoorschrift financiële zekerheid op te leggen. Omgekeerd is het voor het bedrijf niet mogelijk om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen het feit dat er financiële zekerheid wordt opgelegd; de verplichting geldt voor alle bedrijven van de doelgroep. Maatwerk per bedrijf blijft mogelijk voor wat betreft het vaststellen van de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid van het bedrijf gevraagd wordt. Ook de vorm van de financiële zekerheid (hypotheek, pand, verzekering, bankgarantie, fonds) wordt bij een verplichting per bedrijf vastgesteld door het bevoegd gezag. Wat dit betreft is er geen verschil met een bevoegdheid.

Met de wijziging wordt - meer dan voorheen - handen en voeten gegeven aan het beginsel "de vervuiler betaalt". Zoveel mogelijk draagt het bedrijf al op voorhand zelf zorg voor de kosten van het opruimen van milieuschade bij faillissement, dit komt voor zover mogelijk niet ten laste van de maatschappij.

#### *Afvalverwerkende bedrijven*

Voor afvalverwerkende bedrijven die vallen onder een van de categorieën genoemd in de paragrafen 3.2.14 tot en met 3.3.13 en 3.5.1 tot en met 3.5.11 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), wordt een bevoegdheid gecreëerd voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening financiële zekerheid te eisen van de aanvrager van de vergunning. Het gaat in ieder geval om de volgende categorieën milieubelastende activiteiten waarbij mogelijk financiële zekerheid gevraagd kan worden.

<i>Paragraaf Bal</i>	<i>Artikel Bal</i>	<i>Aangewezen activiteiten</i>
3.2.14	3.40b	Op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten stortplaatsen
3.2.15	3.40d	Verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, anders dan in een ipcc-installatie
3.3.10	3.78	Afvalbeheer ipcc-installaties
3.3.11	3.81	Verwerken van kadavers of dierlijk afval
3.3.12	3.84	Stortplaats of winningsafvalvoorziening
3.3.13	3.87	Verbranden van afvalstoffen in een ipcc-installatie
3.5.1	3.152	Autodemontage / tweewielerdemontage
3.5.3	3.159	Recycling van rubber en kunststof
3.5.4	3.163	Recycling van metalen
3.5.7	3.173	Zuiveringstechnisch werk
3.5.8	3.178 wordt: 3.40d	Verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, anders dan in een ipcc-installatie
3.5.9	3.182 wordt 3.40b	Op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten stortplaatsen
3.5.11	3.184	Verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen

Het betreft hier alle afvalverwerkende activiteiten opgenomen in het Bal waarvoor een vergunning is vereist. Het stellen van financiële zekerheid kan bij al deze typen activiteiten gerechtvaardigd zijn, gezien de omvang van de activiteiten, de typen afval die verwerkt worden, en de potentieel hoge opruimkosten wanneer gevaarlijke stoffen al dan niet gemengd achterblijven in geval van bedrijfsbeëindiging. Bevoegde gezagen moeten hiertoe steeds een inschatting maken van de financiële positie van het bedrijf. Wanneer geconcludeerd wordt dat financiële zekerheid gesteld moet worden, wordt, net als bij majeure risicobedrijven, in overleg met het bedrijf bezien op welke manier dit het beste kan gebeuren.

## **5. Relatie met andere regelgeving**

Regels voor majeure risicobedrijven zijn te vinden in het Bal, namelijk paragraaf 3.3.1 voor Seveso-inrichtingen en paragraaf 3.3.8 voor de basischemie. Deze activiteiten zijn vergunningplichtig.

In het Bal worden verder specifieke regels gesteld voor afvalverwerkende bedrijven, het verwerken van kunststof, metaal, papier, textiel, glas, hout of puin en het verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. Het Bal bepaalt dat dergelijke activiteiten milieubelastend zijn, omdat deze nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarom zijn deze activiteiten al naar gelang de hoeveelheid afvalstoffen die worden beheerd, de aard van de handelingen daarmee en de aard van de afvalstoffen meestal vergunningplichtig.

## **6. Uitvoering en handhaving**

De wijziging bevat instructieregels voor het bevoegd gezag voor vergunningvoorschriften over financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven en ten aanzien van activiteiten die betrekking hebben op afvalverwerking. Ten aanzien van afvalverwerking worden de criteria voor de beoordeling door het bevoegd gezag of financiële zekerheidsstelling moet worden opgelegd van kracht (zie artikel 8.8 Omgevingsbesluit).

Als bevoegd gezag zal de provincie de bestaande vergunningen voor majeure risicobedrijven moeten aanpassen om er voorschriften met betrekking tot financiële zekerheid in op te nemen. Verder heeft degene die de financiële zekerheid moet stellen de ruimte om een voor hem meest passende vorm hiervoor voor te stellen. Het bevoegd gezag zal beoordelen of de voorgestelde vorm voldoende zekerheid biedt.

Voor vergunningen ten aanzien van afvalverwerkende activiteiten geldt dat het bevoegd gezag per bedrijf zal moeten beoordelen of het financiële zekerheid wil opleggen, en - indien dat het geval is - welke concrete voorschriften het daarvoor wil vaststellen over vorm, hoogte en duur van de financiële zekerheid. Bij de uitvoering en handhaving zal rekening moeten worden gehouden met de vraag of de gestelde financiële zekerheid nog steeds afdoende is gezien de hoogte van de zekerheid en de vorm waarin deze is gesteld.

Ten aanzien van zowel majeure risicobedrijven als activiteiten in de afvalverwerking is de provincie belast met de vergunningverlening en eveneens met het toezicht en de handhaving (zie hoofdstuk 5 van de wet).

IPO en VNG zijn betrokken geweest bij de wijziging tot overheveling van majeure risicobedrijven naar artikel 8.6 met activiteiten waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld (verplichting) en het opnemen van bepaalde activiteiten van afvalbeheer in artikel 8.5 waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld (bevoegdheid).

IPO heeft een opmerking gemaakt over de berekening van de kosten en regeldruk voor uitvoering en handhaving van financiële zekerheid in de vergunningvoorschriften, met name in hoeverre deze volledig in kaart zijn gebracht. Hierover wordt afrondend overlegd met het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en IPO en VNG na d.

Namens de VNG is door de regionale uitvoeringsdiensten gevraagd waarom enkele milieubelastende activiteiten niet zijn meegenomen onder een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid ingevolge 13.5 van de wet en artikel 8.5. De daarbij genoemde activiteiten zijn het opslaan van afvalstoffen voorafgaande aan inzameling (artikel 3.39 van het Bal), een zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwater (artikel 3.41), het opslaan van grond of baggerspecie (3.48j) en metaalrecycling (artikel 3.163),

Laatstgenoemde activiteit is wel geregeld als activiteit waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld. De overige activiteiten (artikelen 3.39, 3.41, 3.48j) zijn niet genoemd omdat het niet om afvalbeheerbedrijven gaat. Zo is het opslaan van afvalstoffen voorafgaand aan inzameling een activiteit van niet-afvalbedrijven die afval dat in het bedrijf vrijkomt tijdelijk opslaan voordat het door afvalbedrijven wordt ingenomen. Bovendien zijn deze activiteiten in een rapportage-onderzoek van IPO, VNG en de afvalbranche niet als zodanig risicovol aangemerkt dat toepassing van het instrument van financiële zekerheid nodig is voor de bescherming van een bepaald milieu- of financieel belang.

De inbreng namens de VNG met betrekking tot artikel 3.41 (een zelfstandige zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwater) leidt er wel toe dat artikel 3.173, het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk als activiteit waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld, wordt heroverwogen. Het gaat hier om een werk voor de zuivering van stedelijk afvalwater dat wordt geëxploiteerd door een gemeente of waterschap of een werk dat hiermee door die overheid wordt belast. Door de publieke inbedding en aansturing van deze activiteit is het risico op milieu- en financiële schade door bedrijfsbeëindiging, dat met financiële zekerheid kan worden beperkt, zeer gering. Het gaat hier voorts niet om een afvalbeheerbedrijf in enge zin.

Tot slot refereerde de vraag naar invoeging van artikel 3.48j (opslaan van grond of baggerspecie) naar 'grondbanken'. Grondbanken, ofwel het opslaan van een of meerdere partijen (eerder) ingezamelde of afgegeven grond of baggerspecie, betreft een andere, weliswaar daarmee verwante, milieubelastende activiteit. Die activiteit wordt (straks) opgenomen in artikel 3.178 van het Bal. Artikel 3.178 van het Bal betrof in de oorspronkelijke versie het verbranden van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen anders dan in een ippc-installatie, welke activiteit nu geregeld is in artikel 3.40d. Zie het schematische overzicht in paragraaf 4.

## **7. Overgangperiode en overgangsrecht; invoeringstermijn**

In de meeste gevallen zal het gaan om het opnemen van nieuwe verplichtingen in bestaande vergunningen voor majeure risicobedrijven en bedrijven in het afvalbeheer. Hiervoor is een overgangperiode voorzien. Ten aanzien van de majeure risicobedrijven wordt een periode van twee jaar gehanteerd voor het opnemen van voorschriften voor financiële zekerheidsstelling in de vergunning. In deze periode moet voor alle bedrijven in deze groep beoordeeld worden wat de hoogte van de financiële zekerheidsstelling wordt. Bedrijven moeten ervoor zorgen dat de zekerheidsstelling ook daadwerkelijk wordt gesteld ten gunste van het bevoegd gezag. Voor activiteiten in de afvalverwerking geldt dat vergunningen ook al eerder kunnen worden aangepast, vanaf de inwerkingtreding van het besluit. Hier kan door het bevoegd gezag steeds bezien worden of er een aanpassing van de vergunning nodig is met het oog op financiële zekerheidsstelling.

De overgangperiode wordt gebruikt (door omgevingsdiensten in opdracht van de provincie) om de omgevingsvergunningen uit te breiden met voorschriften voor het stellen van financiële zekerheid. Voor bestaande majeure risicobedrijven geldt dat de verplichting gaat gelden vanaf de datum waarop de vergunning is aangepast en van kracht wordt. Voor nieuwe bedrijven geldt dat de verplichting direct voor hen gaat gelden aan het einde van de overgangperiode.

De huidige vergunningen kennen geen voorschriften voor financiële zekerheid. Deze vergunningen zullen gaan gelden als Omgevingsvergunningen. Het bevoegd gezag moet de omgevingsvergunning wijzigen of actualiseren en er voorschriften omtrent financiële zekerheid aan verbinden. De mogelijkheden daartoe worden gegeven in de artikelen 5.38 tot en met 5.43 van de wet. Hierbij zullen de regels omtrent financiële zekerheidsstelling (artikelen 8.9 tot en met 8.12 Omgevingsbesluit) in acht moeten worden genomen.

## **8. Effecten**

### *Inleiding*

In deze paragraaf wordt ingegaan op bedrijfseffecten, bestuurlijke uitvoeringslasten en milieueffecten. Bij de berekening van de bedrijfseffecten wordt aangenomen dat de uiteindelijke hoogte van het bedrag voor de financiële zekerheid bij een verplichting of een bevoegdheid niet verschilt. Er is een methode ontwikkeld die het bevoegd gezag kan helpen om de hoogte van de financiële zekerheidsstelling te bepalen. Deze methode gaat bij de vaststelling van de hoogte uit van de kosten van afvoer en verwerking van de stoffen met negatieve effecten voor de fysieke leefomgeving, de kosten van bodemsanering en de kosten voor het zuiveren en saneren van verontreinigd oppervlaktewater. Het bevoegd gezag is vrij om beleidsregels te ontwikkelen voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid, al dan niet (mede) gebaseerd op deze methode.

Voor het berekenen van de regeldruk voor het bedrijfsleven en de bestuurlijke lasten van het bevoegd gezag is gebruik gemaakt van het standaardkostenmodel. De basis van dit model is de

meetmethode administratieve lasten bedrijven uit Meten is Weten 2 (vastgelegd door de Regiegroep Regeldruk in 2008).

## *I. Bedrijfseffecten*

### *Majeure risicobedrijven*

De effecten op de administratieve lasten, de nalevingskosten en de bestuurlijke lasten zijn onderzocht. Hierbij is uitgegaan van ca. 450 majeure risicobedrijven in Nederland (Brzo-bedrijven en IPPC-bedrijven die vallen onder categorie 4 van bijlage I bij de EU-richtlijn industriële emissies). Hieronder vallen ruim 50 IPPC-categorie-4-bedrijven die niet ook al Brzo-bedrijven zijn.

Met betrekking tot de verplichting voor majeure risicobedrijven wordt een toename verwacht van de lasten voor het bedrijfsleven, welke voor het overgrote deel erin zal bestaan dat meer bedrijven met de bijbehorende administratieve en uitvoeringslasten te maken krijgen dan in het geval van een bevoegdheid. Naar verwachting zullen namelijk meer bedrijven een financieel zekerheidsprodukt moeten aanschaffen en daarvoor kosten moeten maken. Het verschil tussen de (uitvoerings-)lasten voor bedrijven in de situatie van een bevoegdheid en een verplichting komt daarmee geheel op conto van het aantal bedrijven dat in geval van een bevoegdheid geen financiële zekerheid zou krijgen opgelegd. Omdat niet duidelijk is in welke mate het bevoegd gezag van de bevoegdheid gebruik zou hebben gemaakt, is hier geen concrete indicatie voor maar is gewerkt met scenario's van aantallen bedrijven. Als ervan wordt uitgegaan dat bij een bevoegdheid het bevoegd gezag steeds gebruik zou maken van de bevoegdheid om financiële zekerheid voor te schrijven, zouden de nalevingslasten voor de bedrijven bij een verplichting niet toenemen.

#### *i. Administratieve lasten*

De wijziging van de bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid in een verplichting betekent dat de structurele jaarlijkse lasten met circa €4.000,- tot €14.000,- euro zullen dalen. De eenmalige lasten blijven gelijk; deze betreffen €97.200,- (aantal bedrijven x aantal uren x uurtarief in euro's = 450 x 4 x €54,-). De daling in de structurele jaarlijkse lasten heeft te maken met het feit dat het niet meer noodzakelijk is voor bedrijven om hun financiële gegevens door te geven. Ook is het niet meer zinvol om bezwaar tegen de vergunning aan te tekenen wegens het enkele feit dat er financiële zekerheid moet worden gesteld.

Hierbij is uitgegaan van de situatie van een bevoegdheid en is gekeken naar het verschil met een verplichting. Om de vergelijking te maken is verondersteld dat bij een bevoegdheid een derde tot de helft van de bedrijven financiële zekerheid krijgt voorgeschreven. Voor de berekening is ervan uitgegaan dat bij een bevoegdheid eenmaal per 10 jaar financiële gegevens moeten worden geleverd om te bepalen of financiële zekerheid moet worden opgelegd, door de helft van de bedrijven (225) tegen een uurtarief van €54,-, en dat hieraan 8 uur per bedrijf wordt besteed. Dit is bij een verplichting niet nodig omdat deze voor alle bedrijven geldt. Tevens is ervan uitgegaan dat door 25 tot 50 bedrijven bezwaar zou worden gemaakt tegen het feit dat er financiële zekerheid wordt opgelegd, eenmaal per 10 jaar, en dat hier per bedrijf 24 uur aan wordt besteed tegen een uurtarief van €54,-. Bij een verplichting is dit type bezwaar niet van toepassing.

Voor het aanvragen van financiële zekerheid door 150 tot 225 bedrijven eens per 10 jaar bij een verstrekker van financiële zekerheid, voor 20 uur tegen hetzelfde uurtarief wordt in totaal €16.200,- tot €24.300,- berekend. Bij een verplichting geldt de urenbesteding voor alle bedrijven, het verschil met de situatie van een bevoegdheid treedt dan op voor de helft tot tweederde van de bedrijven en bedraagt €24.300,- tot €32.400,-.

Voor het overleggen van bewijs door 150 tot 225 bedrijven, 2,5 maal per 10 jaar, wordt bij besteding van een half uur tegen een uurtarief van €54,- ca. €1.000,- tot €1.500,- in totaal berekend. Dit geldt ook bij een verplichting en komt dan neer op een bedrag van ca. €1.500,- tot €2.000,-.

Voor het doorgeven van een wijziging bij 150 tot 225 bedrijven eens per 10 jaar wordt één uur tegen tarief van €54,- gerekend, wat neerkomt op een bedrag van €810,- tot €1.215,-. Bij een verplichting gaat het om een bedrag van €1.215,- tot €1.620,-.

Deze bandbreedtes in meerlasten voor deze posten worden steeds bepaald door of er bij een bevoegdheid uitgegaan wordt van een derde of van de helft van de bedrijven waarvoor financiële zekerheid al geldt.

*ii. Nalevingskosten*

De verwachte toename van de lasten voor het bedrijfsleven zal voor het overgrote deel erin bestaan dat meer bedrijven met uitvoeringslasten te maken krijgen dan in het geval van een bevoegdheid, namelijk naar verwachting zullen meer bedrijven dan voorheen een financieel zekerheidsproduct moeten aanschaffen en daarvoor kosten maken. De werkelijke toename van de uitvoeringslasten is mogelijk minder groot dan op het eerste gezicht gedacht. Dit komt omdat verwacht mag worden dat een aantal bedrijven op dit moment al een voorziening heeft getroffen voor het opruimen van milieuschade waarvoor kosten gemaakt worden. Deze voorziening biedt nu nog onvoldoende zekerheid in geval van faillissement omdat daarbij niet is bedongen dat in dat geval uitkering ten behoeve van het bevoegd gezag plaatsvindt. Bij een bevoegdheid zal de hoogte van de uitvoeringslasten variëren afhankelijk van het aantal bedrijven waarvan financiële zekerheid zal worden gevraagd en afhankelijk van de hoogte van de financiële zekerheid van het specifieke bedrijf.

Aangenomen wordt dat de hoogte van het bedrag voor de financiële zekerheid bij een verplichting of een bevoegdheid niet verschilt voor het bedrijf dat de financiële zekerheid moet stellen. Er is een methode ontwikkeld die het bevoegd gezag kan helpen om de hoogte van de financiële zekerheidsstelling te bepalen. Het bevoegd gezag is vrij om beleidsregels te ontwikkelen voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid, al dan niet (mede) gebaseerd op deze methode. Voor het bepalen van de nalevingskosten is ervan uitgegaan dat (uitgangspunten van) deze methode gehanteerd wordt / (worden).

Het verschil tussen de (uitvoerings-)lasten voor bedrijven in de situatie van een bevoegdheid en een verplichting komt daarmee geheel op conto van het aantal bedrijven dat in geval van een bevoegdheid geen financiële zekerheid zou krijgen opgelegd. Omdat niet duidelijk is in welke mate het bevoegd gezag van de bevoegdheid gebruik zou hebben gemaakt, is hier geen concrete indicatie voor maar is gewerkt met scenario's van aantallen bedrijven.

Als ervan wordt uitgegaan dat bij een bevoegdheid het bevoegd gezag steeds gebruik zou maken van de bevoegdheid om financiële zekerheid voor te schrijven, zouden de nalevingslasten voor de bedrijven bij een verplichting niet toenemen. Als ervan wordt uitgegaan dat bij een bevoegdheid daarvan in het geheel geen of zeer weinig - bijvoorbeeld bij 10% van de bedrijven - gebruik zou worden gemaakt zal de toename in de nalevingslasten aanmerkelijk hoger zijn.

De omzetting van een bevoegdheid naar een verplichting leidt mogelijk tot een stijging van de jaarlijkse inhoudelijke nalevingslasten van 0 tot €7,5 miljoen euro in totaal.<sup>8</sup> Waarschijnlijk ligt de stijging aan de onderkant van deze range, omdat de extra bedrijven die te maken krijgen met financiële zekerheid waarschijnlijk voor een lager bedrag (aanvullende) financiële zekerheid moeten stellen.

Voor de berekening is ervan uitgegaan dat bij een bevoegdheid een derde tot de helft van de bedrijven (150 tot 225 bedrijven) jaarlijks een bedrag van €10.000,- tot €100.000,- uitgeeft aan de kosten van een financieel zekerheidsproduct. Dit leidt tot een bedrag tussen de €1,5 miljoen en €22,5 miljoen. (150 x €10.000,- = €1,5 miljoen; 225 x €10.000,- = €2,25 miljoen, 150 x €100.000,- = €15 miljoen; 225 x €100.000,- = €22,5 miljoen).

Bij een verplichting is het uitgangspunt dat ongeveer de helft van de bedrijven kosten maken voor een financieel zekerheidsproduct (225).<sup>9</sup> 225 x €10.000,- = €2,25 miljoen tot 225 x €100.000,- = €22,5 miljoen. Als ervan wordt uitgegaan dat bij een bevoegdheid deze nooit wordt gebruikt en geen enkel bedrijf financiële zekerheid heeft gesteld en dat er bij een verplichting door alle 450

---

<sup>8</sup> Indien bij een bevoegdheid alle 225 bedrijven die ervoor in aanmerking komen financiële zekerheid moeten stellen en bij een verplichting ook, en de hoogte van de financiële zekerheid is gelijk, is het verschil in nalevingskosten tussen een bevoegdheid en een verplichting 0. Indien bij een bevoegdheid 150 bedrijven financiële zekerheid moeten stellen en bij een verplichting 225 bedrijven, bij het maximale bedrag van €100.000,-, is het verschil €7,5 miljoen.

<sup>9</sup> Dit wegens de hoogte van de financiële zekerheid, de financiële situatie van het bedrijf en een nog ontoereikende wijze van financiële zekerstelling.

bedrijven financiële zekerheid wordt gesteld variërend voor een bedrag van €10.000,- tot €100.000,- bedragen de nalevingskosten maximaal €4,5 miljoen tot €45 miljoen.

Verder is hier dezelfde onzekerheid van toepassing als bij de bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid.

### *iii. Samenvatting lasten bedrijfsleven*

Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingslasten voor de situaties van een bevoegdheid respectievelijk een verplichting om financiële zekerheid bij vergunning te regelen.

Omschrijving	Bevoegdheid (euro)	Verplichting (euro)	Verschil (euro)
Administratieve lasten bedrijfsleven (structureel)	47.000 – 57.000 per jaar	43.000 per jaar	Afname van 4000 tot 14.000 per jaar
Administratieve lasten bedrijfsleven (eenmalig)	97.000	97.000	-
Inhoudelijke nalevingslasten bedrijfsleven	1.500.000 – 22.500.000	2.250.000 – 22.500.000	Toename van 750.000 voor het minimum.

### *Afvalverwerkende bedrijven*

#### *i. Administratieve lasten*

Volgens het CBS zijn er (in het tweede kwartaal van 2020) ongeveer 1800 bedrijven die zich bezighouden met afvalwaterinzameling en –behandeling, afvalbehandeling en recycling en sanering en overig afvalbeheer. Niet voor al deze bedrijven geldt dat financiële zekerheid in de praktijk zal worden gevraagd. Dit hangt af van, onder meer, aard en hoeveelheid opgeslagen afvalstoffen, type activiteit, nalevingsgedrag en de financiële situatie van een bedrijf. In de berekening hieronder wordt daarom uitgegaan van drie scenario's, waarin het bevoegd gezag bij 25, 100, of 500 bedrijven financiële zekerheid zal vragen.

De volgende handelingen zijn relevant voor bedrijven wanneer bevoegd gezag bepaalt dat financiële zekerheid gesteld dient te worden. Wanneer het bevoegd gezag overweegt om bij een bedrijf financiële zekerheid op te leggen nadat dat bedrijf een aanvraag voor een vergunning heeft ingediend, moet dit bedrijf kennisnemen van deze informatie (4 uur), (financiële) gegevens aanleveren bij het bevoegd gezag (8 uur), overleggen met bevoegd gezag (4 uur), financiële zekerheid aanvragen (20 uur), afsluiten en bewijs daartoe overleggen (2 uur). Voor de berekening wordt ervan uitgegaan dat dit per bedrijf eenmaal per tien jaar gebeurt, de termijn die geldt voor actualisatie van een vergunning. Dit levert een potentiële administratieve last op van € 2.052,-, verspreid over tien jaar. Wanneer 25, 100, of 500 afvalverwerkende bedrijven financiële zekerheid zouden moeten stellen, komt dit neer op een maximale extra administratieve last van respectievelijk € 51.300,-, € 205.200,- of € 1.026.000,- (exclusief gevoerde bezwaarschriftprocedures) over tien jaar.

Wanneer een bedrijf bezwaar aan zou tekenen tegen het feit dat er financiële zekerheid wordt opgelegd (wederom eenmaal per 10 jaar) en als hier 24 uur aan wordt besteed tegen een uurtarief van € 54,-, levert dit een extra administratieve last op per bedrijf van €1.296,-, verspreid over tien jaar.

#### *ii. Nalevingskosten*

Aan de voorgestelde wijziging zitten voor het bedrijfsleven, in dit geval de afvalverwerkende sector, nalevingskosten vast. De hoogte hiervan hangt af van de vereiste financiële zekerheid en de vorm van het financiële zekerheidsproduct. Voor de berekening van de nalevingskosten voor afvalverwerkende bedrijven wordt uitgegaan van 1 à 2 % aan kosten op de afgesloten zekerheid.

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat 25 afvalverwerkende bedrijven een financieel zekerheidsproduct afsluiten ter waarde van €10.000 tot €500.000,-, leidt dit tot een totaalbedrag aan jaarlijkse nalevingskosten tussen de €100,- en €5.000,- per bedrijf. Voor 25 bedrijven komt dit neer op maximale jaarlijkse nalevingskosten tussen de € 2.500,- en € 125.000,-, voor 100 bedrijven tussen de € 10.000,- en € 500.000,-, en voor 500 bedrijven tussen de € 50.000,- en € 2,5 miljoen. In deze berekeningen wordt nog geen rekening gehouden met een eventueel in te stellen drempelbedrag (zijn de maximale verwijderingskosten lager dan het drempelbedrag, dan kan het bevoegd gezag afzien van het opleggen van een financiële zekerheid).

## II. Bestuurlijke uitvoeringslasten

### Majeure risicobedrijven

De omzetting van een bevoegdheid naar een verplichting tot het opleggen van financiële zekerheid leidt tot een structurele daling van de bestuurlijke lasten van circa €18.000,- – €24.000,- per jaar. De eenmalige lasten blijven gelijk.

De structurele daling komt doordat het vaststellen van de noodzaak tot financiële zekerheidsstelling niet meer nodig is in geval van een verplichting. Als wordt uitgegaan van de helft van de majeure risicobedrijven (225) met een tijdsbesteding van 8 uur per bedrijf tegen een uurtarief van €80,-, en een frequentie van 0,1 (eenmaal per tien jaar) levert dit een bedrag van €14.400,-. Ook vervallen de bestuurlijke lasten voor bezwaar bij een verplichting, waarvoor tegen een uurtarief van €80,- met een tijdsbesteding van 24 uur, en uitgaande van 25 tot 50 eens per 10 jaar, in totaal €4.800,- tot €9.600,- wordt berekend.

De overige bestuurlijke lasten bij een verplichting en een bevoegdheid zijn gelijk. Dit betreft bestuurlijke lasten voor het vragen van extra gegevens van het bedrijf (450 bedrijven, eenmaal per 10 jaar, 0,5 uur tegen een uurtarief van €80,- = €1.800,-), vaststellen van de hoogte en vorm van de financiële zekerheid (450 x 0,1 x 8 uur x €80,- = €28.800,-), overleg met het bedrijf (225 x 0,1 x 4 uur x €80,- = €7.200,-), nagaan of financiële zekerheid is gesteld (150 tot 225 x 1 uur x €80,- = €3.000,- tot €4.500,-), en bestuurlijke lasten als bedrijf bezwaar maakt (25 tot 50 x 0,1 x 24 uur x €80,- = €4.800,- tot €9.600,-).

Zowel bij een bevoegdheid als bij een verplichting wordt er een bedrag van €7.700,- voor eenmalige bestuurlijke lasten gerekend. Dit betreft het kennismaken van de regelgeving over bevoegdheid of verplichting voor 12 personen, gedurende 1 dag (waarbij wordt gerekend met 8 uur en een uurtarief van €80,-. (12 x 8 uur x €80,- = €7.680,-).

### Tabel Samenvatting bestuurlijke uitvoeringslasten

Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de bestuurlijke uitvoeringlasten voor de situaties van een bevoegdheid respectievelijk een verplichting om financiële zekerheid bij vergunning te regelen.

Omschrijving	Bevoegdheid	Verplichting	Vershil
Bestuurlijke uitvoeringslasten (structureel)	€60.000,- – €66.000,-	€42.000,-	Afname van €18.000,- tot €24.000,-
Bestuurlijke uitvoeringslasten (eenmalig)	€7.700,-	€7.700,-	-

### Afvalverwerkende bedrijven

Voor het bevoegd gezag van afvalverwerkende bedrijven geldt dat de volgende activiteiten moeten worden ontplooid. Het moet ten eerste (eenmalig) kennismaken van deze nieuwe bevoegdheid. Het bevoegd gezag zal de benodigde kennis in huis moeten halen die het in staat stelt om de aangeleverde financiële informatie te gebruiken voor het maken van de inschatting of en hoe financiële zekerheid gesteld dient te worden. Voor het volgen van, bijvoorbeeld een cursus, wordt hier uitgegaan van 60 personen, werkzaam bij bevoegde gezagen, die tegen een tarief van €80,- hier 8 uur aan besteden, wat een eenmalige bestuurlijke uitvoeringslast oplevert van €38.400,-.

Voor het afsluiten van een financieel zekerheidsproduct kunnen per bedrijf vervolgens de volgende stappen worden doorlopen. Eerst wordt een proces opgestart dat erop gericht is de extra 15

informatie bij het bedrijf dat mogelijk financiële zekerheid moet stellen op te vragen (0,5 uur). Het bevoegd gezag dient dan de aangeleverde informatie te beoordelen, te overleggen met het bedrijf en een beslissing te nemen over het al dan niet opleggen van financiële zekerheid (12 uur). Wanneer ervan wordt uitgegaan dat afvalverwerkende bedrijven eenmaal per tien jaar door bevoegd gezag beoordeeld worden, levert dit een extra bestuurlijke uitvoeringslast op van €25.000,- (25 bedrijven), €100.000,- (100 bedrijven) of €500.000,- (500 bedrijven) verspreid over tien jaar. Wanneer financiële zekerheid is geëist en opgenomen in de vergunning, moet het bevoegd gezag verifiëren of daadwerkelijk financiële zekerheid is gesteld (0,5 uur). Dit levert een potentiële uitvoeringslast op van €40,- per bedrijf (exclusief eventueel gevoerde bezwaarschriftprocedures). Dit komt dan neer op extra totale uitvoeringslasten van €1.000,- (25 bedrijven), €4.000,- (100 bedrijven) of €20.000,- (500 bedrijven).

### *III. Milieueffecten*

De wijziging heeft naar verwachting positieve effecten op het milieu omdat in geval van faillissement er bij majeure risicobedrijven altijd financiële zekerheid gesteld zal zijn. Het bevoegd gezag heeft dan de zekerheid dat er financiële middelen beschikbaar zijn om (een deel van) de milieuschade op te ruimen. Verschillende betrokken overheden zullen sneller in actie kunnen komen omdat zij kosten voor het opruimen van milieuschade niet uit eigen middelen hoeven te maken zonder de zekerheid dat deze later verhaald kunnen worden op het bedrijf. Ook in gevallen waarbij verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor diverse onderdelen van het opruimen van de milieuschade, zullen naar verwachting eerder maatregelen getroffen kunnen worden omdat overheden meer zekerheid hebben over dat zij niet zelf alle kosten daarvan voor rekening hoeven te nemen. Voordeel daarvan is dat bij alle bedrijven in deze groep sneller tot het opruimen van milieuschade kan worden overgegaan; hierdoor wordt zoveel mogelijk verdere verspreiding van vervuiling voorkomen of verminderd.

Voor afvalverwerkende bedrijven geldt dat bedrijven mogelijk minder afval zullen innemen als er geen capaciteit is om dit te verwerken. De hoeveelheid afval op het terrein van de onderneming neemt mogelijk af, omdat het aannemelijk is dat de hoogte van het bedrag van de financiële zekerheid (mede) afhankelijk zal zijn van de hoeveelheid afval. Dit kan positieve effecten hebben op de kans op brand en de ongewenste gevolgen voor het milieu daarvan.

### **9. Advisering (PM)**

PM

### **10. Voorhang, consultatie en inspraak (PM)**

PM



## **Artikelsgewijze toelichting**

De artikelen 8.5 en 8.6 zijn gewijzigd. Er is een nieuw artikel 8.6a ingevoegd.

### **Artikel I, onder A (artikel 8.5)**

Aan artikel 8.5 zijn meerdere milieubelastende activiteiten met betrekking tot het afvalbeheer van gevaarlijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen, en enkele daarmee samenhangende stoffen zoals kadavers, toegevoegd (onderdelen c tot en met p). Deze zijn afkomstig uit de paragrafen 3.2, 3.3, 3.4 en 3.5 van het Bal over bedrijfstak overstijgende activiteiten, complexe bedrijven, nutssectoren en industrie respectievelijk (bedrijven in het) afvalbeheer. Voor de in dit artikel genoemde activiteiten kan het stellen van financiële zekerheid in de omgevingsvergunning worden voorgeschreven.

Het gaat in onderdelen c en d ten eerste om de activiteiten het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.40b van het Bal) en het verbranden van deze stoffen (artikel 3.40d). Verder betreft het een aantal aan ippc-installaties verbonden activiteiten in onderdelen e tot en met h. Deze zijn exploiteren van een ippc-installatie voor: het verwijderen of nuttig toepassen van gevaarlijke of ongevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.78, eerste lid, onder a of b), het tijdelijk of ondergronds opslaan van gevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.78, eerste lid, onder c of e), de destructie of het verwerken van kadavers of dierlijk afval (artikel 3.81) en voor het storten van afvalstoffen (artikel 3.184, eerste lid, onder a). Vervolgens worden in onderdelen i en j genoemd het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het storten van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen op een stortplaats (artikel 3.84, eerste lid, onder b) en voor het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een daarvoor bedoelde voorziening (artikel 3.84, eerste lid, onder c). Naast activiteiten van voornoemde ippc-installaties gaat het in onderdeel k om het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van afvalstoffen in een afval(mee)verbrandingsinstallatie (artikel 3.87). Tot slot vallen het demonteren van autowrakken en wrakken van tweewielige motorvoertuigen (artikel 3.152), het voor verdere recycling voorbehandelen van rubber- en kunststofafval (artikel 3.159) en van metaalafval (artikel 3.163), het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk (artikel 3.173) en het verwerken van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.184) onder de gevallen waarvoor bij vergunningvoorschrift financiële zekerheid kan worden gesteld. Zie onderdelen i tot en met p.

In enkele van de genoemde artikelen zijn specifieke activiteiten genoemd die niet onder de omschreven milieubelastende activiteit vallen.

Daarnaast betreft het, in verband met het kunnen verbinden van voorschriften over financiële zekerheid aan een vergunning, vanzelfsprekend alleen de milieubelastende activiteiten waarvoor een verbod geldt om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die dus zijn aangewezen als vergunningplichtige gevallen. Deze gevallen zijn geregeld in het artikel dat volgt op in artikel 8.5 genoemde artikelen van het Bal.

### **Artikel I, onder B (artikel 8.6)**

Het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.50 van het Besluit activiteiten leefomgeving en het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in artikel 3.72 van het Bal (chemische industrie) zijn verplaatst van artikel 8.5 naar artikel 8.6 (onderdelen e en f). Dit houdt in dat het bevoegd gezag voor deze activiteiten verplicht is om in de omgevingsvergunning een voorschrift voor financiële zekerheid te stellen. In artikel 8.5 gaat het om een bevoegdheid om een dergelijk voorschrift in de omgevingsvergunning op te nemen.

### **Artikel I, onderdeel C (artikel 8.6a)**

Indien en voor zover er activiteiten zowel onder artikel 8.5 als artikel 8.6 zijn aangewezen, geldt voor de activiteiten waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld in artikel 8.6, alleen dat artikel. Dat betekent dat het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning voor die bepaalde activiteiten een voorschrift moet verbinden over het stellen van financiële zekerheid (een verplichting).

Een voorbeeld betreft de milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in artikel 3.84, eerste lid, onderdeel a, b en c, van het Bal. Dat artikel betreft grofweg het exploiteren van een ippc-installaties of andere milieubelastende installaties voor het storten (of verzamelen) van bepaalde afvalstoffen.

Een deel van de daarmee gemoeide activiteiten valt zowel onder artikel 8.5 als 8.6.

Artikel 8.6, onderdelen a, b en c, noemt nadrukkelijk enkele specifieke activiteiten van artikel 3.84, eerste lid, waarvoor op grond van Europese regelgeving financiële zekerheid verplicht is, die ook vallen onder de ruimer omschreven activiteiten in artikel 3.84, eerste lid, zoals genoemd in artikel 8.5, onderdelen j, i en j.

In verband met implementatie van die Europese regelgeving en omzetting van regelingen over financiële zekerheid in het stelsel van de Omgevingswet, is een financiële zekerheidsstelling voor die specifieke activiteiten verplicht ingevolge Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval in combinatie met een beschikking van de Europese Commissie van 20 april 2009 inzake technische richtsnoeren voor het stellen van financiële zekerheid overeenkomstig richtlijn 2006/21/EG (winningsafval).

Indien het derhalve niet om de specifieke activiteiten gaat waarvoor financiële zekerheid verplicht is gesteld ingevolge artikel 8.6, aanhef en onderdelen a, b en c, vallen de overige activiteiten onder artikel 8.5 en kan daarvoor naar het oordeel van het bevoegd gezag al dan niet financiële zekerheid worden gesteld.

Dit kan met een voorbeeld worden toegelicht. Op grond van artikel 8.6, aanhef en onderdeel a, moet met betrekking tot artikel 3.84, eerste lid, onderdeel a en b, voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats financiële zekerheid worden gesteld voor het nakomen van vergunningvoorschriften met betrekking tot de bovenafdichting van een stortplaats. Voor het nakomen van vergunningvoorschriften met betrekking tot andere aspecten van de milieubelastende activiteit (niet zijnde bedoelde bovenafdichting) geldt geen financiële zekerheidsplicht en kan naar het oordeel van het bevoegd gezag op grond van artikel 8.5, aanhef en onderdelen h of i, financiële zekerheid worden voorgeschreven.

Indien, samenvattend, het bevoegd gezag financiële zekerheid wenst te stellen voor het nakomen van andere voorschriften of regels dan bedoeld in artikel 8.6, onderdelen a, b of c (verplichting tot het stellen van financiële zekerheid), kan het voor de daarmee samenhangende risico's op milieuschade zekerheid doen stellen op grond van artikel 8.5, aanhef en onderdelen h, i of j (bevoegdheid).

Artikel 8.6a ondervangt ook een de toekomstige toevoeging van milieubelastende activiteiten aan beide artikelen waarbij voor een deel financiële zekerheid moet worden gesteld en voorgeschreven en voor het overige deel een bevoegdheid bestaat.

## **Artikel II**

Dit besluit is beoogd om op de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet, of zo spoedig mogelijk daarna, in werking te treden. De beoogde inwerkingtredingsdatum is voorlopig 1 januari 2022.