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

Besluit van

Besluit (…) tot wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met het 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 en derde 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 behandelen van afvalwater, bedoeld in artikel 3.41, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
f. het exploiteren van een zuiveringsvoorziening voor het zuiveren van ingezameld of afgegeven afvalwater, bedoeld in artikel 3.41, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
g. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving;

h. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of nuttig toepassen van ongevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
i. het exploiteren van een ippc-installatie voor het tijdelijk opslaan van gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
j. het exploiteren van een ippc-installatie voor het ondergronds opslaan van gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.78, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
k. 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;
l. 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;
m. 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;
n. 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;
o. 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;
p. het demonteren van ingezamelde of afgegeven autowrakken of wrakken van tweewielige motorvoertuigen, bedoeld in artikel 3.152 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
q. het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven rubberafval of kunststofafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.159 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
r. het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven metaalafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.163 van het Besluit activiteiten leefomgeving; en
s. 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. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.

2. Aan het slot van onderdeel c, onder 2°, vervalt “en”.

3. 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.

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Als het exploiteren van een Seveso-inrichting ook omvat het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk, bedoeld in artikel 3.320 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het daarbij gaat om een mijnbouwwerk voor het opslaan van stoffen, is het eerste lid, aanhef en onder e, niet van toepassing op schade uit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving als gevolg van dat exploiteren waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld op grond van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet.

C

Na artikel 8.6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.6a (samenloop artikelen 8.5 en 8.6 en overgangsrecht)

1. Voor zover een geval in zowel artikel 8.5 als artikel 8.6 is aangewezen, is alleen artikel 8.6 van toepassing.
2. Voor zover op de datum van inwerkingtreding van dit besluit een omgevingsvergunning is verleend voor een activiteit als bedoeld in artikel 8.6, onder e of f, verbindt het bevoegd gezag binnen twee jaar na die datum aan die vergunning het voorschrift dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt.

D

Na artikel 8.10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.10a (aanvullende bepaling vorm en hoogte bedrag financiële zekerheid)

Onverminderd de artikelen 8.9 en 8.10, tweede lid, onder a, kan voor een geval als bedoeld in artikel 8.6, eerste lid, onder e, als de in dat onderdeel bedoelde milieubelastende activiteit ook omvat het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk, bedoeld in artikel 3.320 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het daarbij gaat om een mijnbouwwerk voor het opslaan van stoffen, bij het vaststellen van de vorm, respectievelijk hoogte, van financiële zekerheid rekening worden gehouden met de vorm, respectievelijk hoogte, waarin sprake is van:
a. een financiële zekerheid op grond van het recht, bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Mijnbouwwet; of
b. de financiële zekerheid, bedoeld in paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van (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 WATERSTAAT,

Nota van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Omgevingsbesluit[1] 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[2] 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

[1] Zoals laatst gewijzigd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet van 16 september 2020 (Stb. 2020, 400).
[2] Motie Van Tongeren, *Kamerstukken II, 2013/14, 26956, nr. 192* en motie Verhoeven/ Lucas, *Kamerstukken II, 2012/03, 29826, nr. 54.*

vuurwerkramp 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.

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.[3] In de Kamer was overigens al eerder de wens van wijziging van de bevoegdheid in een verplichting naar voren gebracht[4]. In het Omgevingsbesluit is al voor een aantal categorieën van activiteiten verplichte financiële zekerheidsstelling aangewezen. 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 staatsecretaris 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.[5] De resultaten zijn door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat per brief aangeboden aan de Tweede Kamer.[6] Conclusie was dat, buiten de majeure risicobedrijven, grote risico's op aanzienlijke maatschappelijke kosten bestaan bij afvalverwerkende bedrijven.

Bij de aanbieding 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 aanbiedingsbrief aan de Kamer is aangegeven dat het Kabinet overweegt de bevoegdheid te vervangen door een verplichting.[7] 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 een brief van 29 mei 2019 is dit nogmaals aan de Kamer bevestigd.[8] 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.

---

[3]Motie Von Martels/Van Eijs, *Kamerstukken II 2017/.18, 28089, nr. 78* en motie Ziengs, *Kamerstukken II 2017/18, 28089, nr. 86*.

[4] *Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 77.*

[5] Brief van IPO en OM aan de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu, 8 maart 2017, kenmerk VTH 07978/2017.

[6] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 18 januari 2019, IENW/BSK-2019/5650.

[7] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 18 januari 2019, IENW/BSK-2019/5650.

[8] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 29 mei 2019, IENW/BSK-2019/104777.

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 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. 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 nodig 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-richtlijn) 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 wel of niet een voorschrift inzake financiële zekerheidsstelling aan de vergunning te verbinden. 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. Daarnaast werd bij het verkennen van oplossingen voor de uitvoering in de praktijk van vergunningverlening duidelijk dat een bevoegdheid het bevoegd gezag voor een ingewikkelde afweging kan plaatsen terwijl het steeds bedrijven betreft waar gevaarlijke of zeer gevaarlijke stoffen voorhanden zijn die grote financiële risico's voor de overheid met zich meebrengen als het bedrijf de milieuschade niet zelf kan opruimen. Met een verplichting wordt de taak van het bevoegd gezag vereenvoudigd omdat dan financiële zekerheidsstelling in de vergunningvoorschriften moet worden opgenomen. Van VNO-NCW is bekend dat het bedrijfsleven geen voorstander is van een verplichting voor het stellen van financiële zekerheid vanwege een verwachte lastentoename voor zware risicobedrijven. In paragraaf 11 (Consultatie en inspraak) zijn zienswijzen van deze bedrijven beschreven en beantwoord. In paragraaf 8 van deze toelichting wordt aandacht besteed aan de effecten vanuit regeldruk.

Het besluit zal naar verwachting aanvullende lasten voor bedrijven met zich meebrengen. Het voorstel levert echter 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. Daarnaast geldt dat bij een verplichting dat het bevoegd gezag gehouden is het opnemen van financiële zekerheid in de vergunningvoorschriften te bezien en dat dit onderwerp van gesprek over de aanvraag, (ambtshalve) wijziging of herziening van de vergunning zal zijn met het bedrijf. Bij een verplichting zal het bevoegd gezag dus altijd naast de milieurisico's ook de financiële risico's daarvan voor de overheid (kosten voor het opruimen van de milieuschade) bezien. Verwacht mag worden dat dit bijdraagt aan verbetering van de veiligheidscultuur bij bedrijven.

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 bevoegd gezag beleidsruimte houden bij het vaststellen van de vorm en hoogte van de financiële zekerheid; per omgevingsvergunning dienen deze te worden vastgesteld. Ook bij deze categorie gevallen blijft voor deze aspecten maatwerk mogelijk. Immers, ook voor deze categorie gevallen is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben en blijft ook hier ruimte om te kiezen voor de voor het bedrijf meest passende vorm van risicoafdekking. Zie in dit verband ook artikel 8.9, tweede lid, Omgevingsbesluit, op grond waarvan het bevoegd gezag bij het vaststellen van de vorm waarin de financiële zekerheid wordt gesteld in ieder geval rekening moet houden met de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid, als die vorm voldoende zekerheid biedt. Ook kan uit oogpunt van proportionaliteit maatwerk worden toegepast in de hoogte van de financiële zekerheid. Daarbij is onder meer van belang dat het bevoegd gezag, wanneer het van oordeel is dat de geringe hoogte van de kosten van het opruimen van de milieuschade daarvoor aanleiding geeft, bijvoorbeeld een beperkt bedrag voor financiële zekerheidsstelling kan vaststellen.

Ook kan bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag van de financiële zekerheidsstelling meewegen of en in welke mate al uit hoofde van andere regelgeving eisen worden gesteld aan de financiële draagkracht van het bedrijf en de mate waarin die regelgeving waarborgen bevat voor het veilig opstarten, exploiteren of beëindigen van bepaalde milieubelastende activiteiten met het oog op minimalisering van de risico's voor de omgeving en ermee samenhangende kosten voor de overheid. Ook bij de keuze voor de vorm van financiële zekerheid kan rekening worden gehouden met de wijze of invulling van financiële zekerheid op grond van andere regelgeving.
In paragraaf 5 wordt in dat kader verwezen naar de Mijnbouwwet op grond waarvan financiële zekerheid kan worden geregeld voor bepaalde vormen van mogelijke schade als gevolg van het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk. Op deze activiteit is artikel 8.6, eerste lid, aanhef en onder e, voor een deel (namelijk: het ondergronds opslaan van stoffen) van toepassing.

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 via de rechter te verbieden dát er een voorschrift betreffende financiële zekerheid aan de vergunning wordt verbonden. De verplichting geldt immers ten aanzien van 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. 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 ingeval van een faillissement.

De Commissie Samsom ten slotte kenschetst in haar rapport "Saneren doe je samen"[9], opgesteld over het uitgevoerde onderzoek maar 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.

Het kabinet concludeert dat de voordelen van verplichte financiële zekerheidsstelling in geval van deze groep bedrijven opwegen tegen de nadelen, en vindt de risico's ervan bovendien passen bij de risico's van andere activiteiten waarvoor al verplichte financiële zekerheidsstelling geldt zoals in verband met vuurwerk, opslag van vloeibare brandstoffen in ondergrondse tanks, stortplaatsen, of afval uit de winningsindustrie.

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 in de hoogte van financiële zekerheid uit oogpunt van proportionaliteit nog steeds maatwerk worden toegepast 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 (vergunningverlening, toezicht en handhaving) 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.

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 verzekerbaarheid 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

[9] Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphos-terrein, Den Haag, augustus 2017, p. 21.

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 dan worden opgelegd in gevallen waarbij, om bijvoorbeeld financiële of bedrijfsorganisatorische redenen of verdienmodel, 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 dát 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 (hierna: 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.

Paragraaf Bal	***Artikel Bal***	***Aangewezen activiteiten***
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 ippc-installatie
3.2.17	3.41	Zuiveringsvoorziening voor ingezameld en afgegeven afvalwater
3.3.10	3.78	Afvalbeheer ippc-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 ippc-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
3.5.8	3.178 wordt: 3.40d	Verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, anders dan in een ippc-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. Op deze manier kan er per bedrijf maatwerk worden toegepast. Ook kan worden afgezien van het stellen van financiële zekerheid wanneer dit niet nodig is, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf overtuigend bewijs overlegt waaruit blijkt dat er voldoende financiële buffers aanwezig zijn, verzekeringen zijn afgesloten of verwerking van ingenomen afval in de nabije toekomst is voorzien. De bevoegde gezagen beoordelen en beslissen uiteindelijk welke afwegingen een rol spelen in de besluitvorming.

Het voornoemde overzicht van afvalverwerkende activiteiten uit het Bal is afkomstig van een eindrapportage van de Werkgroep financiële zekerheid afvalbedrijven welke door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat bij brief van 10 november 2020 is aangeboden

aan de Tweede Kamer.[10] Conclusie daaruit is dat grote risico's op aanzienlijke maatschappelijke kosten kunnen ontstaan bij bepaalde afvalverwerkende bedrijven.[11]

Overig

Voor een wateractiviteit als bedoeld in artikel 8.5, onder a (nieuw), zijn waterschappen, provincies of de minister van IenW bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te verlenen. Waterschappen zijn bevoegd gezag voor wateractiviteiten met betrekking tot regionale wateren, de minister van IenW voor wateractiviteiten met betrekking tot Rijkswateren en de provincies voor een aantal wateronttrekkingsactiviteiten. Vooral bij de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam en lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk (verder: lozingsactiviteiten) kan tevens sprake zijn van een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Bij de keuze om naast het voorschrijven van financiële zekerheid door een provincie of gemeente voor een milieubelastende activiteit, die zekerheid tevens voor te schrijven voor een daarvan afkomstige wateractiviteit door een het bevoegd gezag van een wateractiviteit, kunnen meerdere overwegingen een rol spelen. Deze overwegingen zijn onder meer verankerd in artikel 8.8 Ob, zoals de omvang van de schade die kan voortvloeien uit het niet naleven van de lozingsvoorschriften in de omgevingsvergunning met betrekking tot de bescherming van kwetsbare aquatische milieus in de nabijheid (overeenkomstig met name het criterium in onderdeel c van artikel 8.8). Indien de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit cruciale verplichtingen omvat voor de bescherming van het watersysteem en dit belang niet door de gemeentelijke of provinciale omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt geborgd, kan financiële zekerheidsstelling zinvol zijn. Bij het stellen van financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade is bepalend welke activiteit die schade kan veroorzaken en niet voor welk onderdeel van de fysieke leefomgeving schade ontstaat. Als bij uitstek de lozingsactiviteiten de schade aan het milieu kunnen veroorzaken, vanwege bijvoorbeeld de aard en het 'gedrag' van de gebezigde stoffen bij lekkage of de ecologische kenmerken van de omgeving, kan een voorschrift tot financiële zekerheidsstelling vanuit het bevoegd gezag voor een wateractiviteit raadzaam zijn. Dit zal mede afhangen van de vraag in hoeverre het bevoegd gezag de overige criteria uit artikel 8.8 wil betrekken in de besluitvorming.
Van belang is dat betrokken bevoegde gezagen in onderling overleg de vergunningverlening met betrekking tot eventuele financiële zekerheidstelling bij een bedrijf met milieubelastende en lozingsactiviteiten afstemmen (artikel 2.2, eerste lid, van de wet). Op die manier ondervinden deze bedrijven zo weinig mogelijk hinder van het voorschrijven van gecombineerde voorschriften op dit onderwerp. Dit geldt met name voor de milieubelastende activiteiten van het exploiteren van een Seveso-inrichting of van een ippc-installatie, bedoeld in artikelen 3.50 respectievelijk 3.72 van het Bal, waarvoor financiële zekerheidstelling in de vergunning verplicht is (artikel 8.6, onder e en f). Daarbij kunnen naast die milieubelastende activiteiten ook daarvan afkomstige lozingsactiviteiten aan de orde zijn.

5. Relatie met andere regelgeving

Majeure risicobedrijven

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.

Relatie met de Mijnbouwwet

[10] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 10 november 2020, IENW/BSK-2020/206927.
[11] Enige wijziging van deze lijst ten aanzien van de versie die door de Werkgroep werd aangedragen is het vervangen van artikel 3.173 met artikel 3.41 van het Bal. Dit is gebeurd naar aanleiding van enkele reacties die naar voren kwamen uit de internetconsultatie. Artikel 3.173 (zuiveringtechnisch werk) betreft werken voor het zuiveren van stedelijk afvalwater in exploitatie bij een gemeente of waterschap of door een rechtspersoon die door die overheden met de exploitatie is belast. Voor deze publiekrechtelijk ingebedde activiteiten is financiële zekerheidstelling niet bedoeld.

Voor Seveso-inrichtingen waar op land ondergronds stoffen worden opgeslagen is voor de te stellen financiële zekerheid de relatie met de Mijnbouwwet van belang. In die wet is geregeld dat voor nader bepaalde vormen van schade als gevolg van het aanleggen of het exploiteren van een mijnbouwwerk financiële zekerheid kan worden gesteld. Het ondergronds opslaan van stoffen is onderdeel van deze mijnbouwactiviteit.

De financiële zekerheid op grond van de Mijnbouwwet kent een drietal verschijningsvormen, met elk een eigen werking. Het gaat hier om de volgende artikelen van die wet:

a. Artikel 3, over de verhouding tussen de Staat en de vergunninghouder met betrekking tot het uitoefenen van op het eigendom van delfstoffen gebaseerde rechten, waaronder mogelijke rechten ter invulling van financiële zekerheidstelling,
b. De artikelen 46, 47 en 48, over het bij besluit kunnen stellen van financiële zekerheid met betrekking tot bodembeweging en het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en pijpleidingen, en
c. Paragraaf 5.2.4, over het stelsel van overeenkomsten tussen het staatsbedrijf EBN en een of meerdere vergunninghouders, strekkende tot begeleiding, bewaking, monitoring van de financiële zekerheden en het doen stellen van financiële zekerheid.

Bij dit besluit is een tweetal bepalingen aan het Omgevingsbesluit toegevoegd waarin de relatie tussen financiële zekerheid op grond van de genoemde artikelen en de voor te schrijven financiële zekerheid op grond van het Omgevingsbesluit nader is verduidelijkt. Het gaat hier om artikel 8.6, tweede lid, dat betrekking heeft op de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet, en artikel 8.10a, dat betrekking heeft op artikel 3 en paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet.

In artikel 8.6, tweede lid, is geregeld dat de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, geen betrekking heeft op de vormen van schade waarvoor financiële zekerheidstelling ingevolge de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet mogelijk is. Het betreft schade die voortkomt uit beweging van de aardbodem of gemoeid is met het verwijderen van buiten werking zijnde mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen, waaronder begrepen de verwijdering van verontreinigingen in grond, grondwater en oppervlaktewater en van afval, zoals schroot, en andere materialen. Met die bepalingen is ook voorzien in een zekerheidsstelling voor die vormen van schade aan de fysieke leefomgeving zoals met de Omgevingswet is beoogd.
Deze afbakening van het stellen van financiële zekerheid sluit aan bij de strekking van artikel 1.4 van de Omgevingswet en de hoofdregel dat het bestaan van een andere wet op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt gerespecteerd. Dit betekent in dit geval dat de Omgevingswet niet interfereert met een andere wet voor zover die wet op het gebied van de fysieke leefomgeving voor een bepaald onderdeel voorziet in een eigen regeling.

De afbakening tussen de Omgevingswet en de Mijnbouwwet die is geregeld in artikel 8.6, tweede lid, wordt bepaald door de wettelijke grondslagen voor het publiekrechtelijk stellen van financiële zekerheid in beide wetten, ongeacht of het gaat om een bevoegdheid of verplichting van het bevoegd gezag daartoe. Dat zijn de grondslagen ingevolge artikel 13.5 van de Omgevingswet en die van de artikelen 46, 47 en 48 in de Mijnbouwwet. Op het op grond van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet (kunnen) stellen van financiële zekerheid voor de daarin genoemde vormen van schade afkomstig van het opslaan van stoffen, is artikel 13.5 van de Omgevingswet niet van toepassing.

Alleen voor schade aan de fysieke leefomgeving als gevolg van het opslaan van stoffen waarop de uitzonderingen van artikel 8.6, tweede lid – en daarmee van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet - niet van toepassing zijn, geldt er dus op grond van het eerste lid van dat artikel een verplichting een voorschrift over financiële zekerheid aan de omgevingsvergunning te verbinden in het kader van de Omgevingswet.

Vervolgens komt de relatie met artikel 8.10a van dit besluit in beeld. Dit artikel biedt, anders dan artikel 8.6, tweede lid, een handvat waarmee rekening kan worden gehouden bij de wijze waarop de verplichting tot financiële zekerheidstelling in de omgevingsvergunning wordt ingericht in termen van de vorm en de hoogte van het bedrag van die zekerheidsstelling. De toepassing van artikel 8.10a is beperkt tot het stellen van financiële zekerheid voor het opslaan stoffen in de omgevingsvergunning binnen de ruimte die daarvoor resteert in het kader van de Omgevingswet, dus uitgezonderd de zekerheidsstelling die kan worden geregeld op grond van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet.

Het bevoegd gezag besluit of en op welke wijze gebruik wordt gemaakt van artikel 8.10a en in het bijzonder, voor wat betreft de vorm en de hoogte van het bedrag van financiële zekerheidsstelling in de omgevingsvergunning, rekening wordt gehouden met toepassing van artikel 3 of paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet. Artikel 3 en paragraaf 5.2.4 geven kaders voor het tot stand (kunnen) brengen van privaatrechtelijke arrangementen ter ondersteuning en invulling van financiële zekerheidstelling voor de dekking van mogelijke, uiteenlopende schades als gevolg van het exploiteren van mijnbouwwerken.

De toelichting behorend bij artikel 8.10a gaat nader in op de mogelijke wijze en invulling van financiële zekerheidstelling ingevolge artikel 3 en paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet.

Afvalverwerkende bedrijven

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. Daarnaast zijn deze activiteiten al naar gelang de hoeveelheid afvalstoffen die worden beheerd, de aard van de handelingen die met het beheer gepaard gaan en de aard van de afvalstoffen in de meeste gevallen vergunningplichtig. Dit besluit heeft alleen betrekking op milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten die niet zonder vergunning mogen worden verricht.

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.

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

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. De uitvoeringslasten voor bevoegde gezagen zijn berekend en beschreven in paragraaf 8. Voor de berekeningen is het standaardkostenmodel gehanteerd. Het gaat in dit wijzigingsbesluit niet om nieuwe taken voor gemeenten of provincies.

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 (direct) 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 in eerste instantie 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 van het Bal (een zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwater) heeft er wel toe geleid dat artikel 3.173, het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk als activiteit waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld, is 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.
Mede naar aanleiding van de zienswijze van de Unie van Waterschappen en Vewin is vervolgens tegemoetgekomen aan deze inbreng van de VNG. Artikel 3.173 is vervangen voor artikel 3.41 van het Bal (zie paragraaf 11, onder *Overige reacties*, en paragraaf 4).

Tot slot refereerde de vraag naar invoeging van artikel 3.48j (het 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.
Het opslaan van grond- en baggerspecie is niet meengenomen in dit besluit. In paragrafen 4 en 11 is uiteengezet dat niet eerder dan na onder meer een nadere risicoanalyse en overleg met de betreffende sector, wordt overwogen of andere milieubelastende activiteiten in aanmerking komen als bedrijvigheid waarvoor ingevolge dit besluit financiële zekerheid kan worden gesteld. Een noodzakelijk geachte uitbreiding van artikel 8.5 kan worden geregeld in een volgende wijziging van het Ob.

7. Overgangsperiode en overgangsrecht; invoeringstermijn

De huidige omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten in het kader van dit besluit kennen geen voorschriften voor financiële zekerheid. Deze vergunningen zullen gaan gelden als omgevingsvergunningen in de zin van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag kan (artikel 8.5 Ob) of moet (artikel 8.6) de omgevingsvergunning wijzigen of actualiseren met voorschriften omtrent financiële zekerheid. De mogelijkheden daartoe worden gegeven in de artikelen 5.39 (bevoegdheid tot wijziging omgevingsvergunning) en 5.40 (verplichting tot wijziging omgevingsvergunning) van de wet in relatie tot artikel 13.5 (aanwijzing gevallen financiële zekerheid) van de wet. Hierbij worden de regels omtrent financiële zekerheidsstelling (artikelen 8.5 tot en met 8.12 Ob) in acht genomen.

Het gaat om het opnemen van nieuwe verplichtingen in bestaande vergunningen voor majeure risicobedrijven en bedrijven in het afvalbeheer.
Voor majeure risicobedrijven (artikel 8.6, zoals in dit besluit gewijzigd) is een overgangsperiode voorzien. Er wordt een periode van uiterlijk twee jaar gehanteerd voor het opnemen van voorschriften voor financiële zekerheidstelling 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 er vervolgens voor zorgen dat de zekerheid ook daadwerkelijk wordt gesteld ten gunste van het bevoegd gezag. De overgangsperiode voor majeure risicobedrijven is bedoeld (voor omgevingsdiensten in opdracht van de provincie) om de omgevingsvergunningen voor te bereiden en uit te breiden met voorschriften voor het stellen van financiële zekerheid. Zie ook nieuw artikel 8.6a, tweede lid, en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

Ten aanzien van activiteiten in het afvalbeheer geldt de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om voorschriften over financiële zekerheid in de vergunning op te nemen (artikel 8.5, zoals in dit besluit gewijzigd) vanaf de inwerkingtreding van het besluit. Er is geen verplichting hiertoe. Er kan door het bevoegd gezag derhalve steeds per geval worden beoordeeld of er een aanpassing van de vergunning nodig is met het oog op financiële zekerheidsstelling. Er is dan ook geen overgangstermijn van toepassing.

Voor bestaande majeure risicobedrijven geldt dat een verplichting tot financiële zekerheidstelling gaat gelden vanaf de datum waarop de vergunning (ambtshalve) is aangepast en van kracht wordt. Voor nieuwe bedrijven die een vergunning moeten aanvragen zal een dergelijke verplichting in de te verlenen vergunning worden meegenomen en direct gaan gelden.

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 zekerheidsproduct 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 dát 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 twee-derde 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 extra lasten 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.[12] 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 €10.00,- = €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).[13] 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 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

[12] 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.

[13] Dit wegens de hoogte van de financiële zekerheid, de financiële situatie van het bedrijf en een nog ontoereikende wijze van financiële zekerstelling.

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,- (bij 1% kosten) en €10.000,- (bij 2%) per bedrijf. Voor 25 bedrijven komt dit neer op maximale jaarlijkse nalevingskosten tussen de € 2.500,- en € 250.000,-, voor 100 bedrijven tussen de € 10.000,- en € 1.000.000,-, en voor 500 bedrijven tussen de € 50.000,- en € 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 kennisnemen 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	Verschil
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) kennisnemen 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 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 het 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). Indien 20% van de bedrijven bezwaar en eventueel beroep aantekent tegen een voorschrift over financiële zekerheidsstelling resulteert dit bij een tijdsbesteding van 24 uur in €9.600,- (20% van 25 bedrijven), €38.400,- (20% van 100 bedrijven) of €192.000,- (20% van 500 bedrijven) aan uitvoeringslasten.

Per saldo zullen de bestuurlijke uitvoeringslasten als gevolg van het besluit toenemen; deze toename is geheel te wijten aan de uitbreiding van de bevoegdheid voor financiële zekerheidsstelling ten aanzien van bedrijven in de afvalsector. Daartegenover staat dat het besluit ook baten oplevert voor de overheid omdat het risico op kosten voor het opruimen van milieuschade voor de overheid wordt beperkt. Vanuit het Rijk zal geen aparte compensatie aan decentrale overheden in verband met het besluit worden gegeven.

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

Adviescollege toetsing regeldruk

Het besluit is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR onderkent het belang van het principe in het milieubeleid dat de vervuiler betaald. Echter, de ATR oordeelt dat de toelichting inhoudelijk niet duidelijk maakt waarom de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij majeure risicobedrijven (zoals nu geregeld in het Omgevingsbesluit) onvoldoende is. Hiertoe adviseert het ATR om het nut en de noodzaak van de verplichting inhoudelijk beter te onderbouwen. Ook adviseert het ATR om proportionaliteit te waarborgen bij de toepassing van het stellen van financiële zekerheid en deze waarborg in de toelichting te verduidelijken. Tot slot wordt geadviseerd om in de toelichting te verduidelijken op welke wijze (individuele) MKB-bedrijven zijn geconsulteerd in de voorfase en om daarbij in te gaan op de aandachtspunten uit de uitvoeringspraktijk en de wijze waarop deze zijn opgevolgd. Het eindoordeel van het ATR is om het besluit niet in te dienen. Naar aanleiding van het advies is de nota van toelichting op de genoemde onderdelen aangevuld.

In paragrafen 3 (Bevoegdheid of verplichting voor het stellen van financiële zekerheid) respectievelijk 11 (Consultatie en inspraak) zijn deze adviespunten in aanmerking genomen in de vorm van een onderbouwing van het besluit en uitbreiding van de paragraaf over consultatie. In paragraaf 3 zijn de argumenten voor de maatregel van verplichte financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven nader uiteengezet. In paragraaf 11 is voorts nader toegelicht op welke wijze de MKB-bedrijven zijn en nog worden betrokken bij de (uitvoering van de) regelgeving. De aard van het advies vergt naast aanvulling van de nota van toelichting geen aanpassing van de regeling zelf.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak verwacht dat de gevolgen voor de werklast voor de rechtspraak en de gevolgen in financiële zin beperkt zijn.

Dit wordt als volgt toegelicht. Het Besluit leidt tot meer gevallen waarin een financiële zekerheidstelling wordt gevraagd van bedrijven. Enerzijds omdat de bevoegdheid (‘kan’) wordt vervangen door een verplichting (‘moet’) bij de grote risicobedrijven, anderzijds omdat de reikwijdte wordt vergroot door de bevoegdheid om een financiële zekerheidstelling te vragen van afvalverwerkende bedrijven. De verplichting tot financiële zekerheidstelling voor grote risicobedrijven leidt mogelijk tot een afname in de werklast voor de Rechtspraak ten opzichte van de eerdere bevoegdheid.

Per saldo zal de wijziging van de werklast van de rechtspraak volgens de Raad naar verwachting beperkt zijn en wordt er geen reden tot advisering gezien.

10. Voorhang aan Kamers

PM

11. Consultatie en inspraak

Inleiding

Van 24 november tot en met 29 december 2020 is een internetconsultatie gehouden over een concept van het besluit met nota van toelichting waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld een schriftelijke reacties in te dienen. Dit leverde 20 reacties op van medeoverheden en publieke organisaties (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Vewin), brancheorganisaties (Stiba, BRBS, KBNL, Votob, VNO-NCW, FHG, MRF, Vereniging Afvalbedrijven, VHCP, VNCI), enkele natuur en milieuorganisaties (Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, Milieudefensie, provinciale natuur- en milieuorganisaties) en individuele bedrijven (Renewi, Theo Pouw Group en Reym B.V.). Alle reacties zijn openbaar. Hieronder volgt op hoofdlijnen hoe hiermee is omgegaan en waar dat heeft geleid tot aanpassing van een artikel of de nota van toelichting.

Majeure risicobedrijven

Bij de voorbereiding van de wijziging met betrekking tot majeure risicobedrijven ten aanzien van de bevoegdheid naar een verplichting voor het bevoegd gezag om financiële zekerheidsstelling in de vergunning op te nemen, is vanuit het bedrijfsleven aangegeven dat men er geen voorstander van is, vooral vanwege de nalevingskosten. De reacties op de internetconsultatie vanuit het bedrijfsleven herhalen dit standpunt.
Vanuit medeoverheden is juist gepleit voor het aanscherpen van de bevoegdheid naar een verplichting en ook in de reacties op de internetconsultatie wordt dit standpunt herhaald.

Enkele insprekers vragen naar de noodzaak van een verplichting, zij willen liever een bevoegdheid behouden. Het kabinet heeft alle belangen afgewogen en komt tot de conclusie dat een verplichting voor het bevoegd gezag voor het stellen van financiële zekerheid ten aanzien van majeure risicobedrijven het meeste geëigende instrument is om recht te doen aan het beginsel van de vervuiler betaalt. De kosten van het opruimen van milieuschade bij bedrijven die gevaarlijke of zeer gevaarlijke stoffen voorhanden hebben kunnen bij faillissement zeer hoog oplopen en behoren niet ten laste van de maatschappij te komen maar zoveel mogelijk door het bedrijf zelf gedragen te worden.
Enkele reacties wijzen op de lasten van de financiële zekerheid waardoor er niet geïnvesteerd kan worden in meer veiligheid. Het kabinet is van mening dat bij majeure risicobedrijven voortdurend in veiligheid moet worden geïnvesteerd, maar dat dit niet afdoende is om lasten voor de maatschappij te voorkomen in geval van milieuschade bij faillissement. Veiligheid is een belangrijk punt in het toezicht en de handhaving. Als een bedrijf niet aan de veiligheidseisen voldoet, mag de activiteit niet worden uitgevoerd of worden voortgezet.

Volgens een inspreker zijn nut en noodzaak van een verplichting niet aangetoond, en zorgt financiële zekerheidsstelling voor een onevenredige en onnodige last. Het kabinet is van mening dat financiële zekerheidsstelling een waardevol instrument is dat - in aanvulling op andere instrumenten – ervoor kan zorgen dat zo min mogelijk kosten van het opruimen van milieuschade voor rekening van de maatschappij komen. Een verplichting zorgt er ook voor dat er bij alle bedrijven in de doelgroep aandacht moet worden besteed aan de kosten voor het voorkomen en herstellen van milieuschade en de financiële dekking daarvoor. Dit draagt bij aan een verbeterde veiligheidscultuur. Wat betreft evenredigheid is in de nota van toelichting verduidelijkt dat maatwerk per vergunning mogelijk is. Het bevoegd gezag kan, wanneer het bij uitzondering van oordeel is dat de geringe hoogte van de kosten van het opruimen van de milieuschade daarvoor geen aanleiding geven, uiteindelijk geen bedrag voor financiële zekerheidsstelling vaststellen. Dit blijft ter beoordeling van het bevoegd gezag en afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval.

Volgens een consultatiereactie zijn er geen nieuwe feiten die een verplichting rechtvaardigen. Noviteiten zijn gelegen in de Kamermoties, de inzichten vanuit het bevoegde gezagsinstanties en het voortschrijdende inzicht over de complexiteit in de uitvoering van een bevoegdheid verkregen bij het werken aan de invoeringsbegeleiding van de bevoegdheid.

Naar aanleiding van een inspraakreactie over het advies van de Rli, wordt opgemerkt dat dit advies uitgangspunt is geweest bij het ontwerpen van de bestaande regeling voor financiële zekerheid[14] ten aanzien van majeure risicobedrijven; dit besluit bouwt voort op die eerdere regeling.

Een inspreker maakt bezwaar tegen verplichte financiële zekerheidsstelling omdat hij meent dat de lasten van de financiële zekerheidsstelling op termijn hoger kunnen zijn dan die van de milieuschade zelf. Met dit kritiekpunt wordt er echter aan voorbijgegaan dat bedrijven economisch voordeel behalen met de milieubelastende activiteiten die zij ontplooien. Het kabinet vindt dan ook dat van bedrijven gevraagd mag worden om lasten van de financiële zekerheidsstelling te dragen in plaats van dat de lasten van de milieuschade voor rekening van de maatschappij komen.

Een reactie wijst erop dat er onvoldoende zicht is op de uitvoering van de regeling. IPO werkt aan een handreiking voor het bevoegd gezag voor de toepassing van de regelgeving. Om de werkbaarheid daarvan te bevorderen is het van belang dat daarbij ook betrokkenheid vanuit het bedrijfsleven wordt georganiseerd. IPO heeft het voornemen hiertoe ook uitgesproken.

Een inspreker geeft aan dat verplichte financiële zekerheidsstelling voor het nakomen van vergunningvoorschriften niet nodig is, en dat hier een taak voor handhaving op naleving voor is bedoeld. Er zijn de afgelopen jaren diverse verbeteringen doorgevoerd in het VTH-stelsel, waaronder de instelling van de gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. Daarnaast is versterking van het milieutoezicht en –handhaving om milieuschade te voorkomen voorwerp van onderzoek van de (onafhankelijke) Commissie van Aartsen. Echter, preventieve maatregelen alleen kunnen er niet voor zorgen dat de kosten van het opruimen van milieuschade bij bedrijfsbeëindiging niet voor rekening van de overheid komen en dat het bedrijf deze kosten zelf betaalt.

Verder geeft een inspreker aan het niet eens te zijn met het feit dat financiële zekerheid kan worden opgelegd ter nakoming van vergunningvoorschriften. Ter verduidelijking kan worden aangegeven dat dit bij wet is bepaald (artikel 13.5, eerste lid, onderdeel a Ow) en het kabinet geen reden heeft aan te nemen dat specifiek dit voorschrift voor majeure risicobedrijven niet zou moeten gelden. Het betreft bijvoorbeeld een situatie waarin het bedrijf al gehouden is bijvoorbeeld tot het treffen van preventieve of herstelmaatregelen of uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot het afvoeren van afvalstoffen van het terrein van de onderneming. Hiervoor zijn financiële middelen nodig waarvoor de financiële zekerheidstelling (mede) gebruikt kan worden. Een dergelijke financiële zekerheidsstelling zal voorkomen dat voorschriften niet worden nagekomen omdat daarvoor geen financiën (meer) zijn. Zo zal de financiële zekerheid in voorkomend geval aangewend kunnen worden om ervoor te zorgen dat (verdere) schade aan de fysieke leefomgeving wordt voorkomen doordat uitvoeringsmaatregelen kunnen worden getroffen.

Afvalverwerkende bedrijven

Ter voorbereiding van dit besluit heeft, met betrekking tot het invoeren van de bevoegdheid om bij afvalverwerkende bedrijven financiële zekerheid te stellen, overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, medeoverheden (IPO, VNG, Unie van Waterschappen) en betrokken brancheverenigingen (de Vereniging Afvalbedrijven, en de BRBS). Dit overleg heeft geresulteerd in een eindrapportage van de Werkgroep financiële zekerheid afvalbedrijven (hierna: de Werkgroep) dat naar de Tweede Kamer is verzonden bij brief van 10 november 2020[15]. Zie ook paragraaf 4 (Afvalverwerkende bedrijven). De eindrapportage van de Werkgroep bevat onder meer een overzicht van milieubelastende activiteiten in het afvalbeheer. Deze activiteiten zijn in eerste instantie aangewezen als bedrijvigheid waarbij financiële zekerheidstelling kan worden voorgeschreven in de omgevingsvergunning. Dit laat onverlet dat op basis van een nadere risicoanalyse met betrekking tot het ontstaan van milieuschade en een afweging van mogelijke maatregelen in de toekomst ook andere milieubelastende activiteiten kunnen worden aangewezen waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld.

[14] Zie ook de reactie op het advies in de Voortgangsbrief Externe Veiligheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 13 juni 2014, *Kamerstukken II 2013/14, 26956, nr. 195*; zie ook paragraaf … van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

[15] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 10 november 2020, IENW/BSK-2020/206927.

Alle indieners onderkennen dat milieukosten die veroorzaakt worden door nalatige bedrijven niet ten laste van de maatschappij mogen komen (de vervuiler betaalt). Met betrekking tot het invoeren van de mogelijkheid voor bevoegd gezag om financiële zekerheid te stellen bij de vergunningverlening voor afvalverwerkende bedrijven werden, op hoofdlijnen, de volgende reacties ingestuurd.

i. De beperkte mate waarin de aanbevelingen van de Werkgroep zijn overgenomen

BRBS, Renewi, FHG, MRF en de VA zijn van mening dat de aanbevelingen in het eindrapport van de Werkgroep niet of nauwelijks zijn overgenomen in het wijzigingsbesluit en verzoeken dit alsnog te doen. In het algemeen kan hierover worden opgemerkt dat meerdere aanbevelingen inderdaad geen weerslag vinden in het wijzigingsbesluit omdat deze voortzetting van het overleg met betrokken partijen en flankerend beleid vereisen dat niet in het Omgevingsbesluit kan worden opgepakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling met betrekking tot: het verbeteren van de randvoorwaarden voor verzekerbaarheid van afvalbedrijven; tot het opstellen van een ketenaanpak voor het beter scheiden van lithium-ion batterijen en accu's en het versterken van toezicht en handhaving.

Verzekerbaarheid van afvalbedrijven hangt nauw samen met de kwaliteit van afvalstromen en de ruimte die, onder meer, het Europese recht biedt voor in portefeuille aangehouden risico's en kapitaalbuffers. In Nederland wordt ingezet op het wegnemen van de grootste risico's uit afvalstromen en vanwege brandgevaar (met name batterijen en matrassen), waardoor de verzekerbaarheid in de toekomst weer zal verbeteren. Brandpreventiemaatregelen zijn vanuit de veiligheid voor werknemers ook een aandachtspunt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Met betrekking tot het verbeteren van de ketenaanpak voor batterijen kan worden verwezen naar de Kamerbrief van 17 december 2020[16], getiteld *Voortgang Strategische aanpak batterijen*, over verbetering van de opslag- en inzamelkwaliteit en -prestatie van lithium-ion batterijen. Ook de Europese Commissie werkt momenteel aan regelgeving voor duurzaam en veilig afvalbeheer voor batterijen, inclusief een regeling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (voorstel voor een Europese verordening batterijen en afgedankte batterijen).

Naast de verbeteringsopgave voor de uitvoering van VTH-taken die reeds samen met de decentrale partners is ingezet, is een onafhankelijke commissie om een evaluatie en advies gevraagd over het functioneren van het VTH-stelsel. De hoofdvraag die de commissie aan de orde stelt, is welke mogelijkheden de commissie ziet om de milieuhandhaving in Nederland te versterken, met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken.[17] Daarnaast wordt aan dit onderwerp ook aandacht besteed in de handreiking met IPO en VNG in het kader van mogelijke interventies bij niet naleving voor de vergunning. Verbeteringen in het VTH-stelsel en het instrument financiële zekerheid vullen elkaar dus aan.

Andere aanbevelingen worden wel overgenomen in dit wijzigingsbesluit. Zo wordt met het invoeren van een 'kan-bepaling' voor het bevoegd gezag, de vormvrijheid van de zekerheidstelling en de voorkeur daarbij van de ondernemer (artikel 8.9, tweede lid, aanhef en onderdeel a. Ob) geborgd dat er maatwerk kan worden geleverd per bedrijf en dat er ook kan worden afgezien van het stellen van financiële zekerheid als dit niet van meerwaarde blijkt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is van een solide verdienmodel, voldoende liquiditeit en een geschiedenis van goed nalevingsgedrag. Het voeren van maatwerk op basis van specifieke risico-omstandigheden of verdienmodel en het daarmee kunnen respecteren van een gelijk speelveld, wordt ondersteund door het opstellen van een handreiking voor bevoegde gezagen. Hierbij worden ook de betrokken sectoren geraadpleegd.

ii. De reikwijdte van de bevoegdheid moet breder of anders worden ingestoken

Meerdere indieners zijn van mening dat de reikwijdte van de bevoegdheidsbepaling anders moet worden ingestoken. Zij stellen dat veruit de meeste afvalverwerkende bedrijven binnen hun vergunning opereren, dat daarom extra financiële zekerheid niet nodig is, en dat risico's zich juist

[16] Brief van de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens enkele andere ministeries, 17 december 2020, IENW/BSK-2020/224954.
[17] *Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 149*.

bij bedrijven bevinden die zonder vergunning afvalverwerkende activiteiten mogen ondernemen (met een meldplicht onder het Bal). Daarom onderstrepen zij het belang van het invoeren van de mogelijkheid om ook financiële zekerheid te kunnen stellen voor activiteiten zonder vergunningplicht, zoals ook aanbevolen door de Werkgroep (zie ook paragraaf 4).
Het eventueel verbinden van financiële zekerheidsstelling aan niet-vergunningsplichtige activiteiten betekent een aanpassing van het Bal. Om te bepalen voor welke vergunningsvrije activiteiten in het Bal het instrument financiële zekerheid passend en effectief kan zijn, is eerst een goede onderbouwing en risicoanalyse nodig. Een eventuele wijziging van het Bal kan daarop desgewenst en in overleg met betrokken partijen in een volgende tranche van benodigde regelgeving na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden meegenomen. Dit overleg zal door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden geïnitieerd.

Ook stellen indieners dat voor bepaalde nu in het voorstel meegenomen activiteiten geen enkel risico bestaat bij faillissement, omdat hun materiaalstromen altijd financiële waarde vertegenwoordigen (bijvoorbeeld bij autodemontage en metaalrecycling). Een vermeende positieve restwaarde kan één van de afwegingscriteria zijn bij het wel of niet opleggen van financiële zekerheid en als zodanig worden verdisconteerd in de totale afweging van eventuele wijziging van de vergunning met financiële zekerheidstelling. Dit kan per geval worden beoordeeld. De mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid in de omgevingsvergunning voor deze activiteit blijft daarom staan.

Enkele indieners zien graag dat specifieke activiteiten juist wel worden meegenomen in het wijzigingsbesluit, zoals mijnbouw[18], de opslag van grond- en baggerspecie, co-vergisting of mestverwerking. Om te kunnen beoordelen of voor deze activiteiten financiële zekerheid op grond van artikel 13.5 van de wet passend is, is eerst een goede onderbouwing en risicoanalyse nodig. De wenselijkheid van een eventuele verbreding van de reikwijdte kan onderwerp zijn van een volgende wijziging van het Omgevingsbesluit. Bovendien is het bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving gebruikelijk dat betrokken partijen eerst over voorgenomen regels worden geraadpleegd.

De Unie van Waterschappen en Vewin suggereren om het stellen van financiële zekerheid bij zuiveringsvoorzieningen zoals bedoeld in artikel 3.41 Bal mee te nemen in het voorstel in plaats van een zuiveringtechnisch werk in de zin van artikel 3.173 Bal. In het laatste geval betreft het werken voor het zuiveren van stedelijk afvalwater in exploitatie bij een gemeente of waterschap of door een rechtspersoon die daarmee door die bevoegde gezagen is belast. Voorts past het aanwijzen van deze gevallen niet binnen (de strekking van) artikel 8.7 betreffende activiteiten die door bestuursorganen worden verricht waarvoor geen financiële zekerheid wordt gesteld. Daarom is financiële zekerheidstelling voor de activiteiten in artikel 3.173 niet (meer) aangewezen. De zuiveringsvoorzieningen als bedoeld in artikel 3.41, onderdelen a en b, Bal zijn zelfstandige afvalwaterzuiveringen die voor eigen rekening en risico opereren en zelf de kosten dragen voor eventuele milieuschade. Dat het in onderdeel b (een zuiveringsvoorziening voor het zuiveren van ingezameld of afgegeven afvalwater) vaak om beperkte, minder risicovolle activiteiten gaat, is onderdeel van de afweging bij de bevoegdheid tot het al dan niet stellen van financiële zekerheid. Beide onderdelen worden onder artikel 8.5 meegenomen. Het voorstel is op dit punt aangepast in artikel 8.5 en paragraaf 4 van de nota van toelichting.

IPO en VNG staan positief tegenover het besluit en wensen de inkleding en toepassing van het instrument financiële zekerheid met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nader uit te werken en vast te leggen in een handreiking. Met de handreiking wordt zoveel mogelijke tegemoetgekomen aan de vraagstukken van implementatie van de maatregel financiële zekerheid. VNG merkt daarbij op dat er ook mogelijkheden moeten zijn om meldingsplichtige bedrijven aan financiële zekerheid te verbinden. In onderdeel ii (De reikwijdte van de bevoegdheden) van deze paragraaf is beargumenteerd waarom de regelgeving hiervoor nog niet in deze fase wordt meegenomen. Met betrekking tot de vraag van VNG over de hoogte van de uitvoeringslasten is paragraaf 8 onder punt II (Bestuurlijke uitvoeringslasten) aangevuld met de mogelijke lasten uit de behandeling van bezwaar- en beroepzaken.

[18] Het opslaan van stoffen op land (behalve kooldioxide en stikstof) valt onder het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.50 Bal, en is tevens aan te merken als exploitatie van een mijnbouwwerk op grond van de Mijnbouwwet.

iii. Er wordt een ongelijk speelveld gecreëerd met bovendien hoge extra lasten voor bonafide afvalverwerkende bedrijven.

Meerdere indieners spreken hun zorgen uit over de extra financiële lasten die het voorgestelde oplevert en de kans dat bonafide bedrijven opdraaien voor kosten veroorzaakt door malafide bedrijven. Dit laatste punt is niet aan de orde, omdat er geen sprake is van een (collectief) waarborgfonds, maar van individuele bedrijven die alleen voor hun eigen situatie, wanneer nodig geacht door hun bevoegd gezag, zekerheidsstellingen zullen moeten aangaan. De VA verzoekt op dit punt om expliciet in de toelichting op te nemen dat er maatwerk zal worden toegepast en dat er zal worden afgezien van het stellen van financiële zekerheid wanneer dit niet nodig is. Op deze punten is de nota van toelichting in paragraaf 4 aangevuld.

Binnen Nederland wordt het ontstaan van een ongelijk speelveld waarbij bevoegde gezagen op een verschillende manier omgaan met hun bevoegdheid zoveel mogelijk voorkomen door de ontwikkeling van een handreiking voor het bevoegd gezag over de uitvoering van de vergunningverlening en het delen van kennis en expertise tussen bevoegde gezagen.

Meerdere indieners wijzen op de nadelen die verbonden zijn aan de extra administratieve lasten en financiële kosten voor bedrijven en aan het vastleggen van kapitaal ten behoeve van financiële zekerheid, en de verminderde financiële armslag voor het doen van, bijvoorbeeld, duurzame investeringen. Deze nadelen zijn echter inherent aan het instrument financiële zekerheid, dat door de Werkgroep werd aanbevolen ter voorkoming van aanwending van overheidsgeld bij milieuschade of faillissementen van afvalverwerkende bedrijven. Door maatwerk wordt zoveel mogelijk ingespeeld op een proportionele toepassing (noodzakelijkheid en evenredigheid) en de voorkeuren en mogelijkheden van de ondernemer. Dit aspect wordt meegenomen in het beleid met betrekking tot de uitvoering van de regelgeving.

De Unie van Waterschappen en Vewin suggereren het stellen van financiële zekerheid bij zuiveringsvoorzieningen zoals bedoeld in artikel 3.41 Bal mee te nemen in het voorstel in plaats van een zuiveringtechnisch werk in de zin van artikel 3.173 Bal. In het laatste geval betreft het werken voor het zuiveren van stedelijk afvalwater in exploitatie bij een gemeente of waterschap of door een rechtspersoon die daarmee door hen is belast. De zuiveringsvoorzieningen, bedoeld in artikel 3.41, onderdelen a en b, Bal zijn afvalwaterzuiveringen die voor eigen rekening en risico opereren en zelf de kosten dragen voor eventuele milieuschade. Het voorstel is op dit punt aangepast in artikel 8.5 en paragraaf 4 van de nota van toelichting.

Overige reacties

Renewi vraagt of binnen een bedrijf met een groot aantal (internationale) vestigingen kan worden volstaan met één zekerheidsstelling of het overleggen van een jaarverslag of een ander enkele bewijsstuk (zoals een 403-verklaring). Verwacht wordt dat meer bewijsvoering wenselijk is. Dat kan nodig zijn om een compleet beeld te krijgen van, bijvoorbeeld, de financiële status van een bedrijf over meerdere jaren, nalevingsgedrag en het gevoerde veiligheidsbeleid. In dit kader wordt mede beoordeeld of financiële zekerheid die door een houdstermaatschappij voor een specifieke vestiging is gesteld, afdoende waarborg biedt.

De Unie van Waterschappen vraagt of een waterschap een financiële zekerheidsstelling in de voorschriften moet opnemen als dat bij de milieuvergunning voor hetzelfde bedrijf ook al is gedaan. Waterschappen zijn in veel gevallen bevoegd om voor een wateractiviteit, bedoeld in artikel 8.5, onder a (nieuw), financiële zekerheid in de vergunning voor te schrijven. Voor meerdere in artikel 8.6 toegevoegde milieubelastende activiteiten met betrekking tot het beheer van afvalstoffen kunnen ook lozingen voorkomen van stoffen of afvalwater afkomstig van betreffende milieubelastende activiteit. Dit is bijvoorbeeld het geval in artikel 3.84, eerste lid, Bal over het storten of inzamelen van bepaalde afvalstoffen in relatie tot artikel 3.85, tweede lid, waarin een daarbij betrokken lozingsactiviteit voor stoffen of afvalwater vergunningplichtig is gesteld. Of in artikel 3.41 van het Bal over het behandelen of zuiveren van afvalwater in relatie tot artikel 3.42, tweede lid, Bal waarin de daaruit voortvloeiende lozingsactiviteit voor afvalwater als vergunningplichtig geldt. Deze lozingsactiviteiten betreffen een wateractiviteit waarvoor het waterschap bevoegd gezag is als deze niet plaatsvinden in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk. Een (voorgenomen) beslissing tot het voorschrijven van financiële zekerheid door een provincie of gemeente voor een milieubelastende activiteit en een waterschap voor een daarvan afkomstige wateractiviteit, is bij voorkeur onderwerp van interbestuurlijke afstemming (zie artikel 2.2, eerste lid van de wet). In paragraaf 4 (Overig) van de nota van toelichting wordt nader

ingegaan op enkele overwegingen bij het (kunnen) doen stellen van financiële zekerheid door een waterschap en een gemeente of provincie bij activiteiten van eenzelfde bedrijf.

Bouwend Nederland (KBNL) spreekt de zorg uit dat financiële zekerheidstelling extra kosten en daarmee beperking van financiële armslag met zich meebrengt in een bouwbranche waar opdrachtgevers vaak al om een vorm van zekerheid vragen. Verzocht wordt terughoudend met het instrument om te gaan. Dit wijzigingsbesluit heeft geen (directe) betrekking op door de bouwbranche ontplooide activiteiten die door KBNL in haar zienswijze als voorbeeld worden aangehaald, zoals het toepassen van baggerspecie en opslag en opslagtanks. In artikel 8.6 van het Ob is financiële zekerheid wel reeds geregeld voor bepaalde vormen van het storten van baggerspecie als gevolg van bestaande Europese verplichtingen. Ook voor het opslaan in ondergrondse opslagtanks van vloeibare brandstoffen is ter dekking van eventuele verontreiniging al een financiële zekerheidstelling verplicht voor degene die de tanks exploiteert. Dit besluit verandert dat niet.

MKB betrokkenheid

In aanvulling op de internetconsultatie is een aantal individuele bedrijven door middel van een online-panelbijeenkomst in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het voorstel. Hierbij is specifiek stilgestaan bij de proportionaliteit, uitvoerbaarheid en lasten als gevolg van het voorgestelde besluit. Dit heeft geleid tot enkele verduidelijkingen in de nota van toelichting. Voorts worden de opmerkingen meegeven in het vervolgtraject van de invoeringsbegeleiding, waarbij tevens het belang van het betrekken van het bedrijfsleven zal worden benadrukt, zoals bij het opstellen van de handreiking voor het bevoegd gezag over de uitvoering van de regelgeving, waarvoor IPO zogenaamde ‘botsproeven’ organiseert.

Artikelsgewijze toelichting

De artikelen 8.5 en 8.6 zijn gewijzigd. Er is een nieuw artikel 8.6a en artikel 8.10a ingevoegd.

Artikel I, onder A (artikel 8.5)

Aan artikel 8.5 zijn meerdere milieubelastende activiteiten met betrekking tot het afvalbeheer van gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen, en enkele daarmee samenhangende stoffen zoals kadavers, toegevoegd (onderdelen c tot en met s). 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 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). Onderdelen e en f beschrijven zuiveringsactiviteiten van afvalwater waarbij onderscheid is gemaakt tussen het exploiteren van een ippc-installatie voor het behandelen van afvalwater (artikel 3.41, onder a) en een zuiveringsvoorziening van afvalwater (artikel 3.41, onder b).
Verder betreft het in de onderdelen g tot en met l een aantal voornamelijk aan ippc-installaties verbonden activiteiten. Die zijn het 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 d), de destructie of het verwerken van kadavers of dierlijk afval (artikel 3.81) en, tenslotte, het storten van afvalstoffen (artikel 3.84, eerste lid, onder a).
In relatie tot laatstgenoemde activiteit (onderdeel l) bevatten onderdelen m en n het exploiteren van een andere milieubelastende installatie (ofwel, niet zijnde de in artikel 3.84, eerste lid, onder a, bedoelde ippc-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).
Onderdeel o benoemt 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) en het verwerken van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.184) onder de gevallen waarvoor bij vergunningvoorschrift financiële zekerheid kan worden gesteld, vervat in onderdelen p tot en met s.

In enkele van de genoemde artikelen zijn specifieke activiteiten genoemd die niet onder de omschreven milieubelastende activiteit vallen, zoals in artikel 3.184, derde lid. Daarvoor kan ingevolge artikel 3.184 geen financiële zekerheid worden gesteld.

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

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 (met name 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.

Aan dit artikel is een tweede lid toegevoegd dat refereert aan het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in onderdeel e (nieuw) van het eerste lid.

Artikel 8.6, tweede lid, regelt dat omgevingsschade waarvoor op grond van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet financiële zekerheid kan worden gesteld niet onder de verplichting van artikel 8.6, eerste lid, valt. Het gaat alleen om financiële zekerheid met betrekking tot het exploiteren van een Seveso-inrichting dat tevens kan worden aangemerkt als de milieubelastende activiteit inhoudende het aanleggen en het exploiteren van een mijnbouwwerk voor de ondergrondse opslag van stoffen op land. Deze activiteit valt onder de milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in artikel 3.320 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is vergunningplichtig op grond van artikel 3.321 van dat besluit.
Artikel 8.6 is met betrekking tot het voorschrijven van financiële zekerheid in de omgevingsvergunning voor schade aan de fysieke leefomgeving niet van toepassing op de onder de Mijnbouwwet geregelde financiële zekerheid voor schade in het kader van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet. Dit betreft in het bijzonder op schade die voortkomt uit beweging van de aardbodem of gemoeid is met het verwijderen van buiten werking zijnde mijnbouwwerken, kabels en pijpleidingen, waaronder begrepen de verwijdering van verontreinigingen in grond, grondwater en oppervlaktewater en van afval, zoals schroot, en andere materialen. De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid onder de Omgevingswet heeft echter betrekking op de gehele fysieke leefomgeving, zoals het stellen van financiële zekerheid om schade aan flora en fauna, waaronder schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, te kunnen herstellen. Ook kan het om schade gaan die voortkomt uit een incident of ongewoon voorval gedurende het gebruik van een mijnbouwwerk zonder dat er sprake is van beëindiging van een milieubelastende activiteit door het buiten werking stellen van een mijnbouwwerk.

De bedoelde afbakening met financiële zekerheid voor schade aan de fysieke leefomgeving in de zin van artikel 13.5 van de Omgevingswet bestaat ongeacht de wijze waarop invulling is gegeven aan de financiële zekerheidsstelling ingevolge de Mijnbouwwet. De wetgever heeft immers bedoeld die materie van zekerheidstelling voor schade in de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet te regelen, waarbij de wijze waarop financiële zekerheidsstelling kan of moet worden toegepast voor de afbakening niet relevant is.
Hieruit volgt dat alleen voor schade aan de fysieke leefomgeving als gevolg van het ondergronds opslaan van stoffen waarop de uitzondering van artikel 8.6, tweede lid, niet van toepassing is, er op grond van het eerste lid van dat artikel een verplichting geldt een voorschrift over financiële zekerheid aan de omgevingsvergunning te verbinden. Ofwel, die verplichting geldt niet ten aanzien van financiële zekerheidsstelling die in het kader van de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet is geregeld.

Het bevoegd gezag besluit vervolgens op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het in de omgevingsvergunning stellen van financiële zekerheid voor het ondergronds opslaan van stoffen. Daarbij kan op grond van artikel 8.10a van dit besluit bij de vorm waarin en het bedrag waarvoor financiële zekerheid wordt gesteld in de omgevingsvergunning, rekening worden gehouden met financiële zekerheidsstelling krachtens de Mijnbouwwet door toepassing van de in artikel 8.10a genoemde kaders van die wet.
Zie verder paragraaf 5 van het algemeen deel van de toelichting en artikel 8.10a en de bijbehorende toelichting over de relatie tussen artikel 8,6, tweede lid, en artikel 8.10a.

Artikel I, onderdeel C (artikel 8.6a)

Het eerste lid regelt een mogelijke samenloop van regels uit de artikelen 8.5 en 8.6 die op eenzelfde milieubelastende activiteit van toepassing kunnen zijn. Indien activiteiten onder zowel 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-

installatie 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, onder 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, onder l, m en n. 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 onder 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 onder a, moet met betrekking tot artikel 3.84, eerste lid, onder 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 l en m, 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 of naleving van de vergunningvoorschriften zekerheid doen stellen op grond van artikel 8.5, aanhef en onderdelen l, m of n (bevoegdheid).

Artikel 8.6a ondervangt ook een 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 daartoe geldt.

Het tweede lid bevat overgangsrecht met betrekking twee nieuwe gevallen waarvoor financiële zekerheid verplicht is. Voor het exploiteren van een Seveso-inrichting en een ippc-installatie als bedoeld in dat artikellid is het voorschrijven van financiële zekerheid in de omgevingsvergunning verplicht geworden. In dit artikel is een termijn opgenomen waarbinnen een betreffend voorschrift door het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning moet zijn opgenomen: dit is binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit. De termijn van twee jaar sluit aan bij het overgangsrecht ingevolge artikel 4.14 van de Invoeringswet Omgevingswet waarbij bestaande vergunningen binnen twee jaar moeten zijn omgezet in een omgevingsvergunning onder de wet.

Artikel I, onderdeel D (artikel 8.10a)

In artikel 8.10a gaat het om een tweetal aanvullende factoren die bij de Mijnbouwwet zijn geregeld en waarmee rekening kan worden gehouden bij het vaststellen van de vorm en hoogte van het bedrag van financiële zekerheid. Voor het ondergronds opslaan van gas op land is naast een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet ook een vergunning voor de opslag van stoffen vereist op grond van de Mijnbouwwet. Bij de Mijnbouwwet zijn aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat diverse publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden verleend om van de houder van een vergunning voor het opslaan van stoffen financiële zekerheden te verlangen. Deze bevoegdheden zijn geactualiseerd bij de wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb.

2021, 92) en gelden onafhankelijk van wat is bepaald bij of krachtens de vergunning op grond van de Mijnbouwwet.
Het gaat om de publiekrechtelijke bevoegdheden om financiële zekerheid te stellen krachtens de artikelen 46, 47 en 48 van de Mijnbouwwet en de mogelijkheid om met privaatrechtelijke arrangementen zekerheden te verlangen en daaraan invulling te geven op grond van artikel 3, eerste en vierde lid, van de Mijnbouwwet en de financiële zekerheid, bedoeld in paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet.

In artikel 8.6, tweede lid, is de afbakening geregeld tussen de financiële zekerheidstelling voor schade aan de fysieke leefomgeving in het kader van artikel 13.5 van de Omgevingswet en de financiële zekerheidstelling voor schade die kan voortkomen uit beweging van de aardbodem (artikel 46 van de Mijnbouwwet), of gemoeid is met het verwijderen van buiten werking zijnde mijnbouwwerken (artikel 47 van de Mijnbouwwet), kabels en pijpleidingen (artikel 48 van de Mijnbouwwet), waaronder begrepen de verwijdering van verontreinigingen in grond, grondwater en oppervlaktewater en van afval, zoals schroot, en andere materialen (de artikelen 46 en 47 in samenhang met artikel 44, vierde lid, van de Mijnbouwwet).
Zie voor een nadere toelichting over de afbakening tussen de Mijnbouwwet en de Omgevingswet paragraaf 5.

Artikel 8.10a regelt de mogelijkheid om bij de invulling van financiële zekerheid in de omgevingsvergunning rekening te houden met de toepassing van artikel 3 of paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet. Ingevolge deze bepalingen van de Mijnbouwwet kunnen een bepaalde mate en een bepaalde vorm van financiële zekerheid worden ingericht voor vormen van schade veroorzaakt door mijnbouwwerken, die tevens een vorm van schade aan de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 13.5 van de Omgevingswet kan zijn. Voor iedere omgevingsvergunning voor het ondergronds opslaan van gas op land wordt per geval beoordeeld en besloten in welke mate en vorm, rekening houdend met toepassing van artikel 3 of paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet, financiële zekerheid voor schade aan de fysieke leefomgeving in de hiervoor bedoelde zin van de Omgevingswet wordt voorgeschreven.
De voorzieningen die met artikel 3 of paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet zijn getroffen of naar aanleiding van dit besluit nog zullen worden getroffen kunnen daarmee met betrekking tot het opslaan van stoffen een aanvullende factor zijn bij het vaststellen van de vorm en hoogte van de financiële zekerheidsstelling die is vereist in het kader van de omgevingsvergunning.

De eerste aanvullende factor is dat met toepassing van artikel 3, eerste en vierde lid, van de Mijnbouwwet in samenhang met artikel 290 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek de Staat een retentierecht kan uitoefenen, als de houder van een vergunning voor de opslag van stoffen weigert om een voorziening die strekt tot zekerheid te treffen, bijvoorbeeld in de vorm van een stil pandrecht. Daarnaast kan, zo nodig, beslag worden gelegd op de in de ondergrond opgeslagen bulk van koolwaterstoffen, die een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt.

De tweede aanvullende factor is dat in paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet in een stelsel van verplichte overeenkomsten is voorzien dat op onderdelen mede een financiële voorziening voor milieuschade omvat. Dit houdt verband met artikel 44, vierde lid, van de Mijnbouwwet. Artikel 44 van de Mijnbouwwet regelt het verwijderen van een mijnbouwwerk dat buiten werking is (artikel 44, eerste, tweede en derde lid), het buiten gebruik stellen (waaronder afsluiten) van boorgaten (artikel 44, vijfde lid in samenhang met artikel 1, onderdelen aj en ak), pijpleidingen (artikel 45) en bijkomende activiteiten, zoals het verwijderen van verontreinigde grond, verontreinigd grondwater, verontreinigingen op of in oppervlaktewater, afval, waaronder schroot, en andere materialen, die in het gebied of in de naaste omgeving van het mijnbouwwerk zijn terechtgekomen bij het aanleggen of exploiteren van het mijnbouwwerk (artikel 44, vierde lid). Voor de financiering van deze bijkomende activiteiten is paragraaf 5.2.4 van de Mijnbouwwet ingevoerd bij de hiervoor genoemde wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) (Stb. 2021, 92).
Het systeem van overeenkomsten (artikel 97d, eerste, tweede en derde lid) is verplicht bij de opsporing, winning en opslag van koolwaterstoffen. De overeenkomsten voorzien zo nodig in financiële zekerheidsstellingen van onder meer de bijkomende activiteiten en in een systeem van

begeleiding, bewaking en monitoring door de vennootschap EBN (zie de memorie van toelichting in Kamerstukken II 2019/20, 35462, nr.3, p. 3, 4, 11, 29, 30 en 31).
Als een mijnbouwonderneming met deze voorzieningen niet voldoende in een financiële zekerheidsstelling voorziet dan is met de verplichte staatsdeelneming door EBN van doorgaans 40% voor dat percentage, zoals overeengekomen met toepassing van paragraaf 5.2.3 van de Mijnbouwwet, in een bepaalde mate van financiële zekerheidsstelling voor schade aan de fysieke leefomgeving voorzien.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat kan bij een besluit over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning met de in artikel 8.10a, onder a en b, genoemde aanvullende factoren rekening houden bij de vorm en hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid wordt gesteld in de omgevingsvergunning.

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 juli 2022).

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer