
71

Besluit van 8 februari 2003, houdende regels met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningvoorschriften en voor aansprakelijkheid krachtens de Wet milieubeheer (Besluit financiële zekerheid milieubeheer)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 maart 2002, nr. MJZ2002027619, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 8.15, eerste lid, onder a en b, en 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 9 juli 2002, no. W08.02.0158/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 5 februari 2003, nr. MJZ2003007843, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Definities en reikwijdte

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- wet: Wet milieubeheer;
- vergunning: vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de wet;
- bevoegd gezag: het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning voor de betrokken inrichting te verlenen;
- schade aan de bodem: schade die voortvloeit uit door een inrichting veroorzaakte verontreiniging van de bodem;
- bijlage: bij dit besluit behorende bijlage.

Artikel 2

1. Dit besluit is niet van toepassing op het stellen van financiële zekerheid voor inrichtingen die worden gedreven door het Rijk.
2. Paragraaf 2 is niet van toepassing op het stellen van financiële zekerheid door degene die een inrichting drijft, ter nakoming van de op

hem rustende verplichtingen, met betrekking tot een bovenafdichting als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van het Stortbesluit bodembescherming.

3. Paragraaf 3 is niet van toepassing op het stellen van financiële zekerheid door degene die een inrichting drijft, ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit verontreiniging van de bodem, door:

- a. een ondergrondse tank, voor zover artikel 15 van het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 hierop van toepassing is,
- b. een tankstation voor het wegverkeer, voor zover artikel 8 van het Besluit tankstations milieubeheer hierop van toepassing is, of
- c. een inrichting als bedoeld in artikel 3.2.1 van het Vuurwerkbesluit, voor zover de artikelen 3.2.3 en 3.3.3 van dat besluit hierop van toepassing zijn.

§ 2. Nakoming van de vergunningverplichtingen

Artikel 3

1. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning voor een inrichting in categorieën van gevallen als aangewezen in bijlage 1, voorschriften verbinden, die voor degene die de inrichting drijft, de verplichting inhouden tot het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen ten aanzien van het opslaan van in de vergunning aangegeven afvalstoffen of ten aanzien van het beheer van afvalstoffen na het beëindigen van de activiteiten in die inrichting.

2. Het bevoegd gezag betreft hierbij in ieder geval:

- a. de specifieke omstandigheden van het betreffende bedrijf, de solvabiliteit en de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem,
- b. de aard en de omvang van de afvalstoffen,
- c. de frequentie van het afvoeren van de afvalstoffen,
- d. de verhouding tussen de maximaal te verwachten kosten van beheer van afvalstoffen en de hoogte van de kosten voor het stellen van financiële zekerheid,
- e. het reeds zodanig vrijwillig gesteld zijn van financiële zekerheid door degene die de inrichting drijft, dat de krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen worden nagekomen, en
- f. de naleving van aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen.

Artikel 4

Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, is het bedrag waarvoor de financiële zekerheid in stand wordt gehouden niet hoger dan redelijkerwijs nodig is ter dekking van de kosten voor nakoming van de in artikel 3 bedoelde verplichtingen voor degene die de inrichting drijft.

Artikel 5

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, kan het bepalen op welke wijze aan die verplichting uitvoering wordt gegeven.

2. Indien het bevoegd gezag gebruik maakt van deze bevoegdheid, kan het een of meer van de volgende vormen van financiële zekerheid voorschrijven:

- a. een borgtocht of een bankgarantie;
- b. een hypotheek- of pandrecht;
- c. het deelnemen aan een daartoe ingesteld fonds dat naar het oordeel

van het bevoegd gezag voldoende waarborg biedt dat de kosten van nakoming zijn gedekt;

d. het treffen van enige andere voorziening, waarbij de financiële zekerheid naar het oordeel van het bevoegd gezag gelijkwaardig is aan een vorm van financiële zekerheid als bedoeld in de onderdelen a tot en met c.

3. Het bevoegd gezag respecteert zoveel mogelijk de vorm van financiële zekerheid die de voorkeur geniet van degene die de inrichting drijft.

Artikel 6

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, wordt die zekerheid in stand gehouden tot het moment waarop degene die de inrichting drijft, na het beëindigen van de activiteiten met het oog waarop zij is gesteld, dan wel na het beëindigen van alle activiteiten in de inrichting, op een naar het oordeel van het bevoegd gezag toereikende wijze de afvalstoffen nuttig heeft toegepast of verwijderd.

2. Degene die de inrichting drijft, meldt het bevoegd gezag dat hij de activiteiten heeft beëindigd en de afvalstoffen nuttig heeft toegepast of verwijderd.

§ 3. Aansprakelijkheid voor schade aan de bodem

Artikel 7

1. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning voor een inrichting in categorieën van gevallen als aangewezen in bijlage 2, voorschriften verbinden, die voor degene die de inrichting drijft, de verplichting inhouden tot het stellen van financiële zekerheid ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade aan de bodem.

2. Het bevoegd gezag betreft hierbij in ieder geval:

a. de specifieke omstandigheden van het betreffende bedrijf, de solvabiliteit en de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem,

b. de aard en de omvang van de stoffen, die schade aan de bodem kunnen veroorzaken,

c. de maximaal te verwachten bodemherstelkosten,

d. de verhouding tussen het risico op milieuschade van een bepaalde omvang en de hoogte van de kosten voor het stellen van financiële zekerheid,

e. het reeds zodanig vrijwillig gesteld zijn van financiële zekerheid door degene die de inrichting drijft, dat de krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen worden nagekomen, en

f. de naleving van aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen.

Artikel 8

Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, is het bedrag waarvoor de financiële zekerheid in stand wordt gehouden niet hoger dan redelijkerwijs nodig is ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem van degene die de inrichting drijft, met als maximum het in bijlage 2 met betrekking tot de betrokken categorie van gevallen aangegeven bedrag.

Artikel 9

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, kan het bepalen op welke wijze aan de verplichting tot het stellen van de financiële zekerheid uitvoering wordt gegeven.

2. Indien het bevoegd gezag gebruik maakt van deze bevoegdheid, kan het een of meer van de volgende vormen van financiële zekerheid voorschrijven:

a. het sluiten van een verzekeringsovereenkomst die naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende waarborg biedt dat de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem door de verzekering gedekt wordt;

b. het deelnemen aan een daartoe ingesteld fonds dat naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende waarborg biedt dat de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem is gedekt;

c. het treffen van enige andere voorziening, waarbij de dekking van de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem naar het oordeel van het bevoegd gezag gelijkwaardig is aan de dekking, bedoeld in de onderdelen a en b.

3. Het bevoegd gezag respecteert zoveel mogelijk de vorm van financiële zekerheid die de voorkeur geniet van degene die de inrichting drijft.

Artikel 10

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, wordt die zekerheid in een geval, behorende tot de categorieën 2 tot en met 6, aangewezen in bijlage 2, in stand gehouden tot het moment waarop de inrichting niet meer in werking is.

2. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt in een geval behorende tot categorie 1, aangewezen in bijlage 2, kan het bevoegd gezag als de inrichting niet meer in werking is, een naar zijn oordeel passend moment bepalen vanaf wanneer die zekerheid niet langer in stand behoeft te worden gehouden.

§ 4. Bewijsvoering, wijziging en overdracht

Artikel 11

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, verbindt het het voorschrift aan de vergunning, dat degene die de inrichting drijft, binnen een daarbij aangegeven termijn schriftelijk bewijs overlegt dat overeenkomstig het voorschrift financiële zekerheid is gesteld.

2. Het bevoegd gezag kan in de voorschriften bepalen dat het schriftelijk bewijs aan daarbij aangegeven voorwaarden voldoet.

Artikel 12

Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, verbindt het het voorschrift aan de vergunning dat van iedere wijziging met betrekking tot de uitvoering van de betrokken voorschriften uiterlijk vier weken na die wijziging schriftelijk mededeling wordt gedaan aan het bevoegd gezag.

Artikel 13

1. Indien het bevoegd gezag de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt, geldt de vergunning voor de inrichting slechts voor degene aan wie de vergunning is verleend.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien ten minste vier weken voordat de inrichting aan een ander wordt overgedragen, degene aan wie de inrichting wordt overgedragen, schriftelijk bewijs aan het bevoegd gezag overlegt, dat hij overeenkomstig het voorschrift financiële zekerheid heeft gesteld.

Artikel 14

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 15

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit financiële zekerheid milieubeheer.

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

's-Gravenhage, 8 februari 2003

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Uitgegeven de *zevenentwintigste* februari 2003

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 maart 2003, nr. 49.

**behorende bij artikel 3 van het Besluit financiële zekerheid
milieubeheer (artikel 8.15, eerste lid, onder a, van de wet)**

Categorieën van gevallen waarin inrichtingen als aangewezen in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, en ten aanzien waarvan het bevoegd gezag in de vergunning het stellen van financiële zekerheid kan voorschrijven voor het nakomen van krachtens de vergunning voor degene die de inrichting drijft, geldende verplichtingen ten aanzien van het opslaan van in de vergunning aangegeven afvalstoffen en ten aanzien van het beheer van afvalstoffen na het beëindigen van de activiteiten in die inrichting:

- a. categorie 28,
- b. de overige categorieën van inrichtingen met een opslag van meer dan 10 m³ gevaarlijke afvalstoffen,
voor zover de kosten van het beheer van de betreffende afvalstoffen meer bedragen dan € 10 000,-

behorende bij artikel 7 van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (artikel 8.15, eerste lid, onder b, van de wet)

Categorieën van gevallen waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en ten aanzien waarvan het bevoegd gezag in de vergunning het stellen van financiële zekerheid kan voorschrijven ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade aan de bodem, die voortvloeit uit door die inrichting veroorzaakte nadelige gevolgen voor het milieu.

Categorieën van gevallen	Maximale bedrag per inrichting ¹
1. Inrichtingen, aangewezen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer waarbij sprake is van een aanvaardbaar risico dan wel een tijdelijk verhoogd of hoog risico op verontreiniging van de bodem als bedoeld in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (informatiecentrum Milieuvergunningen, uitgave 2001)	€ 225 000,-
2. Inrichtingen waarop paragraaf 3 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is, indien de schade voortvloeit uit brand of ontploffing.	€ 6 800 000,-
3. Inrichtingen waarin chemicaliën zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton, voor zover deze chemicaliën vallen onder de werking van de CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen) – richtlijn 15-2, indien de schade voortvloeit uit brand of ontploffing.	€ 6 800 000,-
4. Inrichtingen waarin bestrijdingsmiddelen zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 400 kg, voor zover deze bestrijdingsmiddelen vallen onder de werking van de CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen) – richtlijn 15-3, indien de schade voortvloeit uit brand of ontploffing.	€ 6 800 000,-
5. Stuwadoorinrichtingen, waar milieugevaarlijke stoffen in de zin van de Wet milieugevaarlijke stoffen uit zeeschepen worden op- of overgeslagen, indien de schade voortvloeit uit brand of ontploffing.	€ 6 800 000,-
6. Inrichtingen waarin vloeibare aardolieproducten met een vlampunt kleiner dan 100 °C zijn opgeslagen, met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton, indien de schade voortvloeit uit brand of ontploffing.	€ 6 800 000,-

¹ Indien een inrichting in meer dan één categorie valt, wordt voor ten hoogste een bedrag van € 6 800 000,- zekerheid gesteld.

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt ter uitvoering van met name artikel 8.15, eerste lid, onder a en b, van de Wet milieubeheer (Wm). Artikel 8.15 biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om in de bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen categorieën van inrichtingen financiële zekerheid op te nemen in de Wm-vergunning. Hierbij worden twee vormen van financiële zekerheid onderscheiden: het eerste lid van artikel 8.15, onder a, heeft betrekking op financiële zekerheid voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen. Het eerste lid, onder b, heeft betrekking op financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de inrichting veroorzaakte nadelige gevolgen voor het milieu. Oogmerk van dit artikel is om te voorkomen dat het milieu wordt aangetast (bij financiële zekerheid voor de nakoming van voorschriften) onderscheidenlijk om te waarborgen dat het milieu feitelijk wordt hersteld (bij financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade) en tevens dat de overheid of een derde niet met de (potentiële) schade aan het milieu blijft zitten omdat de veroorzaker niet in staat is de schade te vergoeden. Dit laatste zou in strijd zijn met de gedachte over duurzaam ondernemen, zoals beschreven in de Nota milieu en economie (Kamerstukken II, 1996–97, 25 405, nr. 1).

Voordelen van de amvb zijn dat er vaker geld beschikbaar zal zijn om de eventuele milieuschade te vergoeden, dat de preventie zal worden verbeterd, onder meer doordat betere preventie leidt tot lagere verzekeringspremies en dat het instrument aansluit bij de ontwikkeling naar zelfregulering. Artikel 13 van het besluit is gebaseerd op artikel 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Wanneer artikel 40, onderdeel B, van de Wet inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, Stb. 2002, 347), in werking is getreden, wordt dit tweede lid vernummerd tot derde lid, zonder dat daaraan overigens inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht.

Het stellen van financiële zekerheid voor de nakoming van voorschriften komt op verschillende beleidsterreinen regelmatig voor, zoals bij douane en accijnzen, bij de woningbouw en in het kader van de uitvoering van artikel 3, derde lid, onder f, van de Ontgrondingenwet. Het gaat in het laatste geval om financiële zekerheid voor de nakoming van voorschriften ten aanzien van de herinrichting van het gebied na afloop van de ontgrondingsactiviteit. De financiële zekerheid, die een looptijd heeft van 2–20 jaar, wordt meestal gesteld in de vorm van een bankgarantie. De hoogte van de bankgarantie varieert van enkele duizenden tot een tiental miljoen euro's. Op milieuterrein komt financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningvoorschriften voor in het Stortbesluit bodembescherming, de Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land en het ontwerp Besluit detectie radioactief schroot. Op grond van artikel 12 van het Stortbesluit wordt in veel gevallen financiële zekerheid gevraagd voor het nakomen van de voorschriften met betrekking tot de bovenafdichting van een stortplaats. Het precieze bedrag wordt in de vergunning voorgeschreven met een maximum van € 2,27 per ton gestort afval. Ook in het buitenland is ervaring opgedaan met het toepassen van financiële zekerheid bij de uitvoering van mijnbouwactiviteiten, in het bijzonder voor de situatie na het beëindigen van deze activiteiten. Evenals in het onderhavige geval komt het hierbij voor dat de financiële zekerheid gedurende langere tijd in stand moet worden gehouden.

Financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade komt op milieugebied reeds voor in het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998, het Besluit tankstations milieubeheer en het Vuurwerkbesluit.

2. Voorgeschiedenis

Het instrument van financiële zekerheid, zowel ter nakoming van vergunningvoorschriften als ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade, werd in de milieuwetgeving geïntroduceerd met de op 1 januari 1987 in werking getreden Wet bodembescherming. De mogelijkheid om bij amvb financiële zekerheid te stellen werd toen in het wetsontwerp bodembescherming opgenomen bij tweede nota van wijziging, welke tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het eindverslag werd ingediend (Kamerstukken II, 1984–1985, 16 529, nr. 10 en 11). De wijziging werd opgenomen naar aanleiding van een onderzoek van de Rijksuniversiteit Leiden naar mogelijkheden om in de sfeer van het privaatrecht maatregelen te treffen ten behoeve van een preventief bodembeschermingsbeleid. Dit onderzoek is gepubliceerd in de Reeks bodembescherming, nr. 38. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt ter zake van het dekking geven voor de aansprakelijkheid voor schade gesteld dat bereikt moet worden dat ondernemingen en particulieren alleen dan handelingen verrichten die ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem kunnen veroorzaken, wanneer zij tevoren hebben voorzien in voldoende liquiditeit om voor de vorderingen die uit de bodemverontreiniging voortvloeien verhaal te kunnen bieden. Tevens wordt in die nota opgemerkt dat van een verzekering een belangrijke preventieve werking uit kan gaan, mede omdat extra preventieve maatregelen veelal een premieverlagend effect hebben. Voorts wordt gesteld dat financiële zekerheid een sluitstuk vormt op bij amvb te stellen regels. Bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer werd het instrument voor wat betreft inrichtingen veralgemeniseerd opgenomen in deze wet (artikel 8.15) omdat het nog steeds vaak voorkomt dat de milieukosten voor rekening van de overheid of derden (burgers, bedrijven, milieu-organisaties) komen.

Meer recent is het besef ontstaan dat het instrument ook de marktwerking bevordert. De verleners van financiële zekerheid, zoals verzekeraars, zullen immers kijken of de preventieve voorzieningen toereikend zijn en zullen hier periodiek op inspecteren. Banken zullen voorts kijken naar de solvabiliteit van een bedrijf voordat zij een bankgarantie zullen afgeven.

Wat betreft de financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningvoorschriften zij nog het volgende opgemerkt. Uit een enquête van de Vereniging Insolventierecht Advocaten onder haar leden eind 1998 blijkt dat het opruimen van achtergelaten afvalstoffen regelmatig aan de orde komt bij de door hen behandelde faillissementen. In een aantal gevallen wordt dan alsnog een oplossing gevonden om de afvalstoffen op te ruimen; in een aantal andere gevallen niet. Om (ernstige) verontreiniging van het milieu vanwege verspreiding van de afvalstoffen te voorkomen ruimt de overheid, veelal de gemeente, deze afvalstoffen op. In die gevallen komen de kosten van verwijdering bij de overheid (gemeente, provincie en Rijk) terecht. Een en ander geldt ook voor de opslag van afvalstoffen gedurende de exploitatie van de inrichting.

In het kader van de vergunningverlening aan een bedrijf kunnen voorschriften worden gesteld over het verwijderen van afvalstoffen na het beëindigen van de opslag – of bedrijfsactiviteiten. Financiële zekerheid kan een goed instrument zijn om de nakoming van deze voorschriften te ondersteunen. Blijkens jurisprudentie (Afd. bestuursrechtspraak RvS 5 november 1996; AB kort 30-11-1996, nr. 868) is het echter op dit moment niet toegestaan – vanwege het ontbreken van de onderhavige algemene

maatregel van bestuur – financiële zekerheid als vergunningvoorschrift op te nemen.

Het onderhavige besluit is, voor zover het betreft financiële zekerheid ter nakoming van vergunningvoorschriften, aangekondigd in het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II 1997–2007, beleidsstandpunt VROM en IPO (actiepunten II.B). Het besluit sluit tevens aan bij het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer waarin onder meer uitvoering is gegeven aan artikel 4 van de EU-kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn van 25 juli 1975; 75/442/EEG (Pb. L 194), gewijzigd bij richtlijn van 18 maart 1991; 91/156/EEG (Pb. L 78)). In laatstgenoemd artikel is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw kan een aanzienlijke ontwikkeling worden waargenomen. Bedrijven zijn, mede als gevolg van het doelgroepenbeleid inzake bedrijfsinterne milieuzorg, veel actiever geworden op milieugebied. Hierbij kan worden gedacht aan milieuzorgsystemen, convenanten tussen overheden en bedrijfsleven waarin afspraken worden gemaakt over een reductie van de milieubelasting, certificering van milieuzorgsystemen, milieuverslaglegging en vergunningen op hoofdzaken. Bij deze vormen is sprake van een andersoortige relatie tussen bedrijf en overheid, welke in belangrijke mate is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf. Er is sprake van meer flexibiliteit voor de bedrijven en meer sturen op afstand door het bevoegd gezag.

Ook bij de verzekeraars heeft een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden. Lange tijd was het alleen mogelijk om de milieuschade als gevolg van brand of ontploffing (plotselinge gebeurtenissen) te verzekeren. Een verzekering tegen geleidelijk optredende gebeurtenissen, zoals een lekkage, was niet mogelijk. Later werd deze mogelijkheid alleen geïntroduceerd voor ondergrondse tanks, door middel van een aparte tankpolis. Sinds begin 1998 is er echter een brede milieuschadeverzekering op de markt. Deze verzekering is zelfs ontkoppeld van de aansprakelijkheid, dat wil zeggen er hoeft niet te worden bewezen door de schadelijgende partij dat de verzekerde ook schuld heeft. Een causaal verband tussen de veroorzaking en de schade is toereikend.

Een logische vervolgstap op de genoemde ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven is dat de bedrijven die milieuschade kunnen veroorzaken hiervoor ook de verantwoordelijkheid nemen en de risico's afdekken. Over het algemeen gebeurt dit ook. Er zijn echter situaties dat dit niet gebeurt, terwijl dit in het belang van het milieu niet aanvaardbaar is. Te denken valt aan een potentiële omvangrijke schade in geval van brand of ontploffing of door het onbeheerd achterlaten van (gevaarlijke) afvalstoffen. Het instrument van verplichte financiële zekerheidstelling beoogt voor die gevallen, een vrij beperkte groep, een oplossing te bieden.

Om tot een aanwijzing van categorieën van inrichtingen te komen, waarvoor de financiële zekerheid in beginsel moet gaan gelden, heeft veel onderzoek en overleg met betrokkenen, zoals de verzekeraars, plaatsgevonden. Hierbij is gebleken dat het instrument niet geschikt is voor die bedrijven die het niet zo nauw nemen met de milieuregels. Zo zal, bij financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade, het afsluiten van een verzekering niet mogelijk zijn als de milieuvergunning ontbreekt en indien dit wel mogelijk is, zal de verzekeraar niet tot uitbetaling overgaan in geval van opzet of grove schuld. Een bankgarantie zal tekortschieten wanneer veel meer afvalstoffen zijn opgeslagen dan de vergunning toestond. Bij dit type bedrijven is in het bijzonder een goede handhaving van belang.

3. Plaats van financiële zekerheid binnen het milieurecht

Het milieurecht is in de eerste plaats gericht op het voorkomen van milieuverontreiniging en verbetering van milieuprestaties zoals de zorg voor het doelmatige beheer van afvalstoffen en de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen. Dit gebeurt door een stelsel van ge- en verboden, in de vorm van algemene regels, vergunningen of onthefingen en meldingen. In geval van overtreding kan in beginsel herstel plaatsvinden door middel van bestuursdwang of indirect door middel van dwangsom. Indien de veroorzaker echter financieel niet in staat is de schade te vergoeden, schieten de genoemde bestuursrechtelijke sancties tekort. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is er in de negentiger jaren tevens een stelsel tot stand gekomen van (gecertificeerde) milieuzorgsystemen, convenanten en milieuverslaglegging. Deze benadrukken de eigen verantwoordelijkheden van de bedrijven en zorgen voor meer flexibiliteit. De aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het bedrijf een vergunning op hoofdzaken krijgt. Ook het aansprakelijkheidsrecht is in het Burgerlijk Wetboek uitgebreid; in een aantal gevallen is thans sprake van risico-aansprakelijkheid in plaats van schuldaansprakelijkheid. Ondanks alle preventieve zorg van bedrijven en een goede handhaving, is het echter niet uitgesloten dat milieuschade ontstaat, bijvoorbeeld door een ontploffing waarbij de veroorzaker niet in staat is de schade te vergoeden, indien de eigenaar financieel niet in staat is om de opgeslagen afvalstoffen af te voeren en te verwerken of in het geval van een verlaten bedrijfsterrein. Het instrument financiële zekerheid beoogt hiervoor een oplossing te bieden. Bij financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade gaat het dan om situaties dat de veroorzaker bekend is en tevens aansprakelijk is doch de schade niet kan betalen.

Onderkend wordt dat hiermee nog geen sluitend systeem ontstaat ten aanzien van het voorkomen of herstel van milieuschade. Bij financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade schiet het instrument tekort als de veroorzaker niet bekend is of niet aansprakelijk. Voor dat soort gevallen wordt, in het kader van de discussienota «Met recht verantwoordelijk» inzake de toekomst van de milieuwetgeving (Kamerstukken, TK, 2000–2001, 27 664, nr. 1), als sluitstuk gedacht aan het instellen van een milieuschadevoorziening. Een dergelijke voorziening valt te vergelijken met het Fonds inzake de luchtverontreiniging, waaruit slachtoffers van luchtverontreiniging een schadevergoeding kunnen krijgen. Het idee is om dit fonds te verbreden naar een milieuschadevoorziening. Financiële zekerheid is dus een van de vele instrumenten die strekken ter voorkoming en eventueel herstel van milieuschade.

4. Korte uiteenzetting systematiek besluit

Bij de opzet van het besluit is gekozen voor maximale flexibiliteit en is afgezien van rechtstreeks werkende regels op grond van de artikelen 8.40 of 8.44 van de Wet milieubeheer, waarbij op rijksniveau wordt aangegeven voor welke bedrijven financiële zekerheid moet worden gesteld. Hieraan ligt het volgende ten grondslag. In de eerste plaats is uit het KPMG-onderzoek «Financiële zekerheid en afvalstoffen» van oktober 1998 (een beleidsonderbouwend onderzoek ten behoeve van het ministerie van VROM, bij financiële zekerheid voor het nakomen van verplichtingen) respectievelijk onderzoek van het bureau NovioConsult (rapportage «Financiële zekerheid» van maart 1998; een beleidsonderbouwend onderzoek bij financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid van schade) naar voren gekomen dat het bijzonder moeilijk is een duidelijke afgrenzing te maken van de bedrijven die wel financiële zekerheid zouden moeten stellen en de bedrijven die dat niet behoeven te doen. In de tweede plaats is de noodzaak tot het stellen van financiële

zekerheid in belangrijke mate afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het betrokken bedrijf, zoals de bedrijfsvoering, de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem en de solvabiliteit van het bedrijf. Specifiek voor financiële zekerheid voor de nakoming van vergunningvoorschriften zijn ook van belang de aard en omvang van de afvalstoffen die ontstaan bij het bedrijfsproces. Deze omvang wordt sterk beïnvloed door de frequentie van afvoer van deze afvalstoffen. Meer specifiek voor financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade is van belang de maximaal te verwachten bodemherstelkosten in geval van bijvoorbeeld een lekkage, de verhouding van het risico van milieuschade van een bepaalde omvang tot de hoogte van de kosten van de financiële zekerheidstelling.

Indien op vrijwillige basis financiële zekerheid is gesteld, wordt dit in principe niet nog een keer in de vergunning opgenomen. Het besluit heeft daarmee het karakter van stok achter de deur.

Bij nakoming van vergunningvoorschriften is dit vooral een waarborgsom of fonds en bij aansprakelijkheid voor schade in het bijzonder een verzekering of fonds dan wel een gelijkwaardige vorm op basis van een brede afweging. In beginsel is een reservering of balansgarantie niet gelijkwaardig omdat dit geen garantie biedt dat op het moment van de schade ook daadwerkelijk voldoende geld beschikbaar is. In het kader van het onderhavige besluit is het echter aanvaardbaar dat reserveringen, balansgaranties, garanties van de moedermaatschappij e.d. als gelijkwaardig worden beschouwd. Het is dan wel noodzakelijk dat sprake is van een solvabele (het bedrijf zal dit zo nodig aannemelijk moeten maken bij het bevoegd gezag) inrichting met een goede milieuzorg; bovendien mogen de maximaal te verwachten kosten voor de verwijdering van de opgeslagen afvalstoffen respectievelijk de maximaal te verwachten bodemherstelschade niet hoog zijn. Als richtsnoer kan worden gedacht aan circa € 60 000. Indien het bedrijf reeds toereikende voorzieningen heeft getroffen, heeft het verder geen last van het onderhavige besluit. Het bevoegd gezag kan zo nodig periodiek controleren of er nog steeds sprake is van de bedoelde toereikende voorzieningen. Indien blijkt dat het bedrijf geen voorzieningen heeft getroffen, kan het bevoegd gezag gebruik maken van zijn bevoegdheid om financiële zekerheid voor te schrijven in de vergunning. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de financiële zekerheid niet onnodig wordt voorgeschreven. De verwachting is dat financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade voornamelijk zal worden voorgeschreven bij de marginale (niet kapitaalkrachtige) bedrijven. Bij het onderdeel nakoming van voorschriften ligt het in de rede dat de categorieën van inrichtingen die onder bijlage 1 van het besluit vallen, altijd geld reserveren voor de inzameling en verwijdering van de opgeslagen afvalstoffen en een zodanige voorziening treffen dat men enerzijds niet aan dit geld kan komen en anderzijds dat dit geld niet in een faillissement kan vallen. In beginsel zal dit ook worden voorgeschreven. Indien financiële zekerheid als vergunningvoorschrift wordt opgenomen, dient ook het bedrag daarvoor te worden vastgesteld (artikel 4 respectievelijk 8) alsmede de termijn (artikel 6 respectievelijk 10). Bedrijven zijn vrij om de vormen van financiële zekerheid die worden genoemd in artikel 5 respectievelijk 9 zelf te kiezen; in bijzondere gevallen kan het bevoegd gezag ook een bepaalde vorm voorschrijven (bijvoorbeeld wanneer een bedrijf telkens een niet toereikende vorm aan het bevoegd gezag ter beoordeling voorlegt). Voorts wordt dan in de vergunning voorgeschreven dat een bewijs dat financiële zekerheid is gesteld, moet worden overgelegd (artikel 11) en dat ook wijzigingen moeten worden gemeld (artikel 12).

5. Reikwijdte besluit

a. Financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen

Ten behoeve van het opstellen van het onderhavige besluit heeft KPMG in opdracht van het ministerie van VROM in 1998 onderzoek verricht (zie ook par. 4). In het onderzoek is een methodiek ontwikkeld om te komen tot een selectie van bedrijven die onder de reikwijdte van het besluit zouden moeten vallen. Daarnaast zijn criteria ontwikkeld voor het vaststellen van de hoogte van het bedrag waarvoor zekerheid zou moeten worden gesteld. Op de resultaten van het onderzoek zal in het onderstaande nader worden ingegaan.

De aanwijzing van de inrichtingen waarvoor financiële zekerheid kan worden gesteld, moet op grond van artikel 8.15, eerste lid, voldoen aan het criterium: »ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken». De in de bijlage bij het besluit aangewezen categorieën van gevallen van inrichtingen worden geacht aan dit criterium te voldoen.

De aanwijzing van categorieën van inrichtingen in de bijlage is gebaseerd op ervaringen met deze inrichtingen in het verleden. De kans op het achterlaten van afvalstoffen na het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten dan wel na afloop van de termijn van opslag van de afvalstoffen wordt het grootst geacht bij de inrichtingen, genoemd in categorie 28 van bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb). Het gaat hierbij om inrichtingen voor het opslaan, be- of verwerken, storten of verbranden van afvalstoffen. Ook zijn de risico's voor ernstige verontreiniging van het milieu bij het achterlaten van soms grote hoeveelheden vaste en vloeibare afvalstoffen in deze gevallen evident. Daarom is deze categorie in zijn geheel opgenomen. Door middel van artikel 2, tweede lid, wordt alleen een uitzondering gemaakt voor de bovenafdichting van stortplaatsen, omdat op grond van het Stortbesluit bodembescherming hierin reeds is voorzien. In de praktijk blijkt echter dat de kans op het achterlaten van afvalstoffen eveneens aanwezig is bij verschillende andere categorieën van inrichtingen, zoals bij inrichtingen waar bestrijdingsmiddelen worden vervaardigd of opgeslagen en inrichtingen waar vaten worden gereinigd. Een indicatie van deze categorieën van inrichtingen is gegeven in Tabel 5 van het KPMG-onderzoek. Het beperken van de aanwijzing van categorieën van inrichtingen tot de daar genoemde categorieën van gevallen miskent het feit dat bij vrijwel alle categorieën van inrichtingen de kans bestaat van risico's voor ernstige verontreiniging van het milieu bij de opslag van met name gevaarlijke afvalstoffen. De risico's voor het milieu zijn in belangrijke mate afhankelijk van de aard en de hoeveelheid afvalstoffen en de aan de vergunning verbonden voorschriften. Wel is bij deze categorie een ondergrens gesteld van 10 m³ gevaarlijke afvalstoffen. Indien binnen een inrichting meer dan deze hoeveelheid gevaarlijke afvalstoffen ligt opgeslagen, kan het bevoegd gezag het instrument van de financiële zekerheid toepassen. In dat geval kan de financiële zekerheid ook betrekking hebben op de overige binnen de inrichting opgeslagen afvalstoffen. In beide gevallen is aan het bevoegd gezag een ondergrens gesteld ten aanzien van de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid. Het moet gaan om die gevallen waarin de kosten van het verwijderen van afvalstoffen na het beëindigen van activiteiten in de inrichting meer bedragen dan € 10 000. Hoewel een dergelijk bedrag voor een (kleine) gemeente een aanzienlijk bedrag kan zijn (de VNG en het Interprovinciaal overleg wijzen daar ook op in een commentaar) is, na een afweging van de voor- en nadelen (zie voor de nadelen de paragraaf over de bedrijfseffecten), toch voor deze grens gekozen.

b. Financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade

De formulering van artikel 8.15 van de Wet milieubeheer brengt met zich dat slechts die categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen, waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Op basis van onderzoek en overleg met de meest betrokken instanties wordt uitgegaan van de volgende invalshoeken.

Inrichtingen die ernstige schade kunnen toebrengen:

1. aan de bodem door geleidelijk inwerkende processen en incidenten of
2. aan de bodem als gevolg van brand of ontploffing.

Bij de schade aan het milieucompartiment bodem bestaat namelijk enerzijds de grootste kans om aansprakelijk gesteld te worden voor de schade, terwijl anderzijds de milieuschade in beginsel geheel of gedeeltelijk herstelbaar is. Bij andere milieucompartimenten zoals geluid, stank en luchtverontreiniging is dit nauwelijks het geval. Ten aanzien van het gestelde onder 1 is aansluiting gezocht bij het systeem van de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB), welke verkrijgbaar is bij het informatiecentrum Milieuvergunningen (Infomil). In deze richtlijn, waarvan de eerste fase in 1997 is verschenen en in 2001 een herziene versie in gezamenlijk overleg tussen overheden en bedrijfsleven, is een systeem van classificering van bodemrisico's uitgewerkt. Aan de hand van dit stappenplan en beslismodel kan zowel door het bevoegd gezag als het betrokken bedrijf worden vastgesteld of en zo ja welke bodembeschermende voorzieningen en maatregelen een bedrijf moet treffen. Dit is afhankelijk van de situatie, de activiteiten en de stoffen binnen een bedrijf, hetgeen in de NRB is uitgewerkt.

In de NRB worden vier bodemrisicocategorieën onderscheiden:

A verwaarloosbaar risico op bodemverontreiniging van enige relevantie;

A* aanvaardbaar risico op bodemverontreiniging van enige relevantie;

B verhoogd risico op bodemverontreiniging met een relevante omvang;

C hoog risico op bodemverontreiniging met een grote omvang.

In het besluit wordt het mogelijk gemaakt voor het bevoegd gezag om financiële zekerheid te verlangen bij de categorieën A*, B en C.

Ten aanzien van de categorie A* (aanvaardbaar risico) is hierbij het volgende overwogen:

– het gaat om inrichtingen waarbij het bedrijf, met instemming van het bevoegd gezag, bewust afziet van het treffen van bodembeschermende voorzieningen die het bodemrisico verwaarloosbaar maken. In plaats daarvan wordt de bodemkwaliteit bewaakt met risicobeperkend bodemonderzoek dan wel met een adequaat en geborgd bodemincidentenbeheer uitgewerkt en dient – mocht er een belasting van de bodem zijn opgetreden – de bodemkwaliteit te worden hersteld. In dat geval is bewust gekozen voor enig risico,

– de NRB is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij de invulling van het in artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer neergelegde alarabeginsel (as low as reasonably achievable); aanvaardbaar risico voldoet alleen aan het alarabeginsel indien vaststaat dat betrokkene het eventuele bodemherstel zal kunnen bekostigen,

– bedrijven die hiervoor kiezen moeten volgens de NRB in een planmatige aanpak bodemincidentenbeheer/bodemherstel aangeven op welke wijze het bodemherstel is geborgd en welke kosten daarvoor worden geraamd,

– het betreft over het algemeen de grotere bedrijven,

– een bedrijf kan soms tonnen investering uitsparen door te kiezen voor aanvaardbaar risico in plaats van verwaarloosbaar risico,

– aanvaardbaar risico is over het algemeen verzekeraar; de risico's blijken uit de planmatige aanpak bodemincidentenbeheer/bodemherstel,

- er is sprake van doelmatige controle op de bodemkwaliteit waardoor de omvang van een bodembelasting zich ten hoogste uitstrekt tot 10 m vanaf de verontreinigingsbron; de inhoud zal dan ten minste tientallen m³ tot enkele honderden m³ bedragen; de kosten van bodemherstel bedragen dan orde van grootte van € 20 000 tot € 60 000,
- grof geschat zullen ongeveer 5–15% van de vergunningplichtige bedrijven uiteindelijk kiezen voor aanvaardbaar risico.

Indien sprake is van de situatie B (verhoogd risico) of C (hoog risico) dienen zodanige bodembeschermende maatregelen genomen te worden dat in de bodemrisicocategorie A of A* wordt gekomen. Het alarabeginsel van de Wet milieubeheer brengt namelijk met zich dat een verhoogd en hoog risico hoogstens tijdelijk kan worden geaccepteerd; zo zijn er situaties dat het redelijk is dat de bodembeschermende maatregelen niet op korte termijn worden getroffen. Te denken valt aan de situatie dat het bedrijf de locatie over enkele jaren verlaat, er over enkele jaren een renovatie of uitbreiding plaatsvindt dan wel over enkele jaren een bodemsanering plaatsvindt. In dit soort situaties zal er vaak sprake zijn van kapitaalvernietiging als de bodembeschermende voorzieningen voor een korte periode zouden worden aangebracht; in het geval er nog een bodemherstel moet plaatsvinden, kan bovendien bodemherstel worden bemoeilijkt door de beschermende voorzieningen, zoals een vloeistofdichte vloer. Omdat er echter wel sprake is van een verhoogd of hoog risico, ligt financiële zekerheid hier voor de hand.

Bij de inrichtingen als bedoeld onder 2 – dit zijn de inrichtingen die ernstige schade kunnen toebrengen aan de bodem als gevolg van brand of ontploffing – gaat het om de inrichtingen waar grote hoeveelheden ontplofbare of brandbare stoffen worden op- of overgeslagen. Ter zake wordt in het bijzonder aangesloten bij richtlijnen van de Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen. Een vijftal categorieën van inrichtingen wordt aangewezen:

- a. Inrichtingen waarop paragraaf 3 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.
- b. Inrichtingen waarin chemicaliën zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton, voor zover deze chemicaliën vallen onder de werking van de CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen) – richtlijn 15–2.
- c. Inrichtingen waarin bestrijdingsmiddelen zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 400 kg, voor zover deze bestrijdingsmiddelen vallen onder de werking van de CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke stoffen) – richtlijn 15–3.
- d. Stuwadoorinrichtingen, waar milieugevaarlijke stoffen in de zin van de Wet milieugevaarlijke stoffen uit zeeschepen worden op- of overgeslagen.
- e. Inrichtingen waarin vloeibare aardolieproducten met een vlamptpunt kleiner dan 100 °C zijn opgeslagen, met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton.

Op deze categorieën wordt nader ingegaan in de bedrijfseffectentoets (paragraaf 9).

Naar schatting heeft reeds 98% van de inrichtingen die tot één van deze vijf categorieën behoren, een vrijwillige verzekering tegen de gevolgen van brand of ontploffing, meestal in de vorm van een aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven en/of een brandverzekering. De reikwijdte van de dekking verschilt echter per verzekeraar. Een brandverzekering kent een opruimclausule; bij sommige verzekeraars valt hier alleen de verontreiniging **op** de bodem onder, terwijl bij andere verzekeraars ook de kosten voor bodemherstel (verontreiniging aan de bodem) zijn meeverzekerd. Ingevolge dit besluit zal steeds ook het saneren van

verontreiniging aan de bodem gedekt moeten zijn, zodat in die gevallen dat er sprake is van een vrijwillige verzekering, er nog niet altijd sprake is van een toereikende verzekering. Indien bedrijven niet vrijwillig over stappen naar een toereikende verzekering, kan dit in het uiterste geval als vergunningvoorschrift worden voorgeschreven.

Bij een groot solvabel bedrijf zal een potentiële maximale schade van € 60 000 veelal niet hoeven te worden gedekt door middel van het stellen van financiële zekerheid. Bij een verhoogd en hoog risico ligt het daadwerkelijk opleggen van de financiële zekerheid weer meer voor de hand dan bij aanvaardbaar risico. De kans op een omvangrijke schade is dan immers groter. Echter ook bij een verhoogd en hoog risico zijn er situaties dat het opleggen van financiële zekerheid niet doelmatig is, bijvoorbeeld als de periode van verhoogd of hoog risico zeer kort is.

Omdat niet alle drijvers van inrichtingen zonder meer uit het besluit kunnen lezen dat zij financiële zekerheid dienen te stellen, soms blijkt dit pas na toepassing van de NRB, wordt ervan uitgegaan dat een zorgvuldige besluitvorming met zich brengt dat de drijver van de inrichting eerst in de gelegenheid wordt gesteld op vrijwillige basis financiële zekerheid te stellen. Hierbij moet dan een termijn worden gesteld waarbinnen de drijver van de inrichting moet aantonen dat hij zekerheid heeft gesteld. Te denken valt aan een termijn van hoogstens enkele maanden. Indien binnen de gestelde periode niet wordt aangetoond dat zekerheid is gesteld, kan financiële zekerheid als vergunningvoorwaarde worden opgenomen. Het besluit fungeert op die manier als stok achter de deur. Indien betrokkene het opleggen van financiële zekerheid wil aanvechten kan hij dit doen door de wijziging van de vergunning af te wachten en daartegen in beroep te gaan.

6. Uitwerking financiële zekerheid

Op grond het tweede lid van artikel 8.15 moeten in de amvb nadere regels worden gesteld met betrekking tot de op te leggen voorschriften inzake financiële zekerheid.

Het gaat daarbij onder meer om regels ten aanzien van het bedrag en de termijn van de financiële zekerheid en de waarborgen die moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat de zekerheid vroegtijdig komt te vervallen.

Speciale aandacht verdient ook de vraag welke vormen van financiële zekerheid kunnen worden gekozen.

a. Financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningvoorschriften.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid. Het bepalen van dit bedrag hangt nauw samen met de kosten van beheer van de afvalstoffen. In het KPMG-onderzoek is een methodiek ontwikkeld om deze kosten – en daarmee de maximale hoogte van de financiële zekerheid – te berekenen. Onder de kosten van beheer wordt verstaan de kosten van het inzamelen en verder verwijderen (storten, verbranden, reinigen) van de afvalstoffen, uitgedrukt in euro's per ton opgeslagen afvalstoffen. De maximale beheerskosten worden berekend door de maximaal in de vergunning toegestane hoeveelheid afvalstoffen (het gaat hierbij niet om de jaarcapaciteit, doch om de hoeveelheid die maximaal op enig moment mag worden opgeslagen) te vermenigvuldigen met het gemiddelde beheerstarief per afvalstof. Bij het beheerstarief moet niet alleen gekeken worden naar de stort- en verbrandingstarieven, doch moet ook rekening worden gehouden met een gedeeltelijke nuttige toepassing, al dan niet na reiniging. Voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid spelen daarnaast ook andere factoren een rol, zoals de frequentie van afvoer van de in de inrichting vrijkomende afvalstoffen. Voor de inrich-

tingen die zijn genoemd in bijlage 1, onder b, zal deze methodiek in het algemeen geen problemen opleveren. Dit ligt anders bij de inrichtingen, genoemd in bijlage 1, onder a, de afvalstoffeninrichtingen. Bij deze inrichtingen zal een correctiefactor moeten worden toegepast, waarbij rekening kan worden gehouden met o.a. de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf. In overleg met gemeenten en provincies zal hiertoe een handreiking worden opgesteld.

Ten aanzien van de vorm waarin de financiële zekerheid kan worden gesteld, doen zich verschillende mogelijkheden voor, zoals een borgtocht of bankgarantie, een hypotheek- of pandrecht of het deelnemen aan een fonds. Een essentieel element bij de beoordeling van de verschillende vormen van financiële zekerheid is het feit dat bij een eventueel faillissement van de vergunninghouder de financiële zekerheid niet onder het faillissement komt te vallen. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het bedrijf om te bepalen welke vorm van financiële zekerheid gekozen wordt (Vgl. artikel 6:51 BW). Een schriftelijk bewijs hiervan moet binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn worden overgelegd aan het bevoegd gezag. Gedacht kan hierbij worden aan een tijdstip voor het in werking treden van de inrichting.

Borgtocht is een overeenkomst waarbij de ene partij, de borg, zich tegenover de andere partij, de schuldeiser, verbindt tot nakoming van een verbintenis, die een derde, de hoofdschuldeiser, tegenover de schuldeiser heeft of zal verkrijgen (artikel 7:850 BW). Een bankgarantie is een verklaring van de bank dat zij (maximaal) een bepaald bedrag aan de begunstigde (i.c. het bevoegd gezag) zal betalen op de enkele mededeling van de begunstigde dat hij een bedrag van zijn contractspartner (i.c. de vergunninghouder) te vorderen heeft. Het verschil is tussen een borgtocht en een bankgarantie is hierin gelegen dat bij een bankgarantie de bank een eigen schuld aan een derde voldoet, terwijl bij borgtocht de bank de schuld van een ander aan een derde voldoet. Het voordeel van een borgtocht of bankgarantie is dat ingeval van een faillissement van de schuldeiser (i.c. de vergunninghouder) de aanspraak op de borg buiten de boedel blijft (artikel 160 Faillissementswet). Een hypotheekrecht wordt gevestigd door een tussen partijen opgemaakte notariële akte waarbij de hypotheekgever aan de hypotheeknemer hypotheek verleent op een onroerende zaak (artikel 3:260 BW). Een pandrecht is een hiermee vergelijkbaar zekerheidsrecht dat gevestigd wordt op een roerende zaak (artikel 3:236 BW). Naast een pandrecht op een roerende zaak is het ook mogelijk een pandrecht te vestigen op een vordering bij een spaartegoed. Het voordeel van deze vormen van zekerheid is dat ingeval van een faillissement een pand- en hypotheekhouder zijn recht kan uitoefenen alsof er geen faillissement is (artikel 57 Faillissementswet).

Deelname aan een gemeenschappelijk fonds heeft voor het bedrijf het voordeel dat deze vorm van financiële zekerheid vermoedelijk de laagste kosten met zich brengt en het minst een beslag legt op de vermogenspositie van het bedrijf. Aangezien er in een dergelijk geval in geen enkel opzicht sprake is van een contractuele relatie tussen het bevoegd gezag en de vergunninghouder zal zeker moeten worden gesteld dat het bevoegd gezag ook in een situatie van faillissement een titel heeft om de kosten van verwijdering van de afvalstoffen rechtstreeks te verhalen op het fonds.

Het bevoegd gezag kan voorschriften stellen over de wijze waarop de financiële zekerheid moet worden gegeven. De noodzaak daartoe kan zich voordoen, wanneer het bevoegd gezag onvoldoende vertrouwen heeft in de wijze waarop de vergunninghouder voornemens is de financiële zekerheid te stellen. Het is niet te verwachten dat het bevoegd gezag veelvuldig van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

b. Financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor milieuschade.

Deze zekerheid zal naar verwachting vooral gesteld worden door het afsluiten van een verzekering. In beginsel bestaat echter ook de mogelijkheid de zekerheid op andere wijze te verstrekken. Gedacht kan worden aan de vorming van een fonds door een bedrijf of een groep van bedrijven. Zo is door de branche voor herstellinrichtingen voor motorvoertuigen en benzinestations een fonds opgericht. Voorts wordt erop gewezen dat niet iedere verzekering of fonds aanvaardbaar zal zijn. Uiteindelijk bepalen de polisvoorwaarden de adequaatheid van het instrument. Zo bestaat de begin 1998 op de markt verschenen milieuschadeverzekering uit een rubriekenpolis. De basisrubriek dekt alleen schade ten gevolge van brand, ontploffing en bliksem. Verder zijn er nog een uitgebreide evenementenpolis en een toppolis. Alleen de laatste geeft dekking tegen de gevolgen van lekkage.

Het in bijlage 2 bij het besluit opgenomen bedrag betreft een maximum bedrag. Bij de categorieën die worden aangewezen in verband met de mogelijke schade door brand of ontploffing is het bedrag van € 6 800 000 ook doorgaans het feitelijke bedrag waarvoor financiële zekerheid zal moeten worden gesteld, tenzij vaststaat dat een brand of ontploffing nooit een dergelijke omvangrijke schade zal kunnen veroorzaken. In de bijlage van het besluit is ten aanzien van de betreffende NRB categorieën een maximum bedrag opgenomen van € 225 000; dit bedrag is gebaseerd op de maximaal te verwachten herstelkosten bij vele bedrijven. Over het algemeen zal het niet nodig, niet redelijk en niet mogelijk zijn om dit maximum bedrag op te leggen. Bij aanvaardbaar risico kunnen de maximale herstelkosten worden afgeleid uit de planmatige aanpak bodemincidentenbeheer/bodemherstel die bij een aanvaardbaar risico altijd moet worden aangetoond (doorgaans tussen de € 20 000 en € 60 000). Met betrekking tot de categorieën verhoogd of hoog risico zij opgemerkt dat de NRB de mogelijkheid biedt het bodemrisico met organisatorische beheersmaatregelen sterk te beperken. Er kan aldus een situatie ontstaan die – onder voorwaarde van doelmatig beheer – weliswaar niet het bodemrisico verwaarloosbaar maakt, maar voor de risicoverzekering toch voldoende waarborg biedt. Echter in het algemeen zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat die inrichtingen vrijwel nooit tegen een redelijke premie verzekeraar zijn. Dit betekent dat de zekerheid op een andere manier moet worden gesteld. Hierbij valt te denken aan een waarborgsom die aan het bevoegd gezag wordt overgemaakt of aan een geblokkeerde rekening. Vanwege het grote beslag dat deze vormen op het vermogen van het bedrijf drukken en het ontbreken van alternatieven, wordt het in dit geval redelijk geacht dat het bevoegd gezag niet uitgaat van de maximale herstelkosten, doch als richtsnoer uitgaat van de gemiddelde saneringskosten van circa € 20 000.

7. Invoeringsbegeleiding

Bij een instrument dat primair is gericht op zelfregulering en dat bovendien nog vrij nieuw is hoort een uitvoerige invoeringsbegeleiding die zich door middel van een handreiking, cursussen, een helpdesk (een kenniscentrum ten behoeve van het bevoegd gezag) en dergelijke richt op de verschillende bij dit besluit betrokken doelgroepen. Hiertoe behoren uiteraard de in de bijlagen bij het besluit genoemde categorieën van inrichtingen en het bevoegd gezag (zowel gemeenten als provincies). Ruim voor de inwerkingtreding van het besluit zullen de nodige acties plaatsvinden opdat de praktijk tijdig gereed is voor een goede uitvoering van het besluit.

8. Financiële gevolgen voor de overheid

Het besluit zal worden geïmplementeerd in het kader van het vergunningenbeleid van het bevoegd gezag op basis van de Wet milieubeheer. Dit houdt in dat het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening aan die bedrijven die in de bijlagen 1 en 2 zijn genoemd, zal moeten bepalen in welke gevallen zij van deze mogelijkheid gebruik wil maken. Bij nieuwe bedrijven zal dit aan de orde komen bij de oprichtingsvergunning en bij bestaande bedrijven bij een periodieke actualisering van de vergunning.

Omdat de financiële zekerheid een onderdeel uitmaakt van de voorschriften die aan de vergunning van een bedrijf kunnen worden verbonden, zijn de in en op grond van de Wet milieubeheer voorgescreven inspraak- en beroepsbepalingen van overeenkomstige toepassing op de besluitvorming over het al dan niet toepassen van financiële zekerheid. Daarom is niet voorzien in een aparte inspraak- en beroepsregeling in het onderhavige besluit.

Indien financiële zekerheid als een voorschrift aan de vergunning is verbonden, heeft het bevoegd gezag in de gevallen van een borgtocht of bankgarantie op grond van het BW een executoriale titel om verhaal te nemen op de financiële zekerheid bij het niet nakomen door de houder van de vergunning van een voor hem geldende verplichting. In geval van een pand- of hypotheekrecht heeft het bevoegd gezag het recht van parate executie (artikelen 3:248, eerste lid en 3:268, eerste lid, BW). Voor zover daarin niet is voorzien, heeft het bevoegd gezag op grond van artikel 8.15, vierde lid, van de Wet milieubeheer jo artikel 5:26 van de Algemene wet bestuursrecht een basis om de kosten van verwijdering, verhoogd met de kosten van invordering, bij dwangbevel te verhalen.

De financiële zekerheid kan komen te vervallen op het moment dat de vergunninghouder de afvalstoffen na het beëindigen van de activiteiten uit de inrichting dan wel van de opslag heeft verwijderd. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of dit op een toereikende wijze is geschied. Er wordt vanuit gegaan dat het bevoegd gezag korte tijd na een melding door de vergunninghouder dat de afvalstoffen verwijderd zijn, zal controleren of dit inderdaad het geval is. Indien de afvalstoffen verwijderd zijn, zal de zekerheid kunnen komen te vervallen.

Indien de situatie in de inrichting waarvoor financiële zekerheid is gesteld, zich wijzigt, bijvoorbeeld door verkoop van het bedrijf, dient degene die de inrichting zal gaan drijven, eveneens financiële zekerheid te stellen. Om hier zeker van te zijn is, met toepassing van artikel 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer, in het besluit bepaald dat de vergunning slechts geldt voor degene die de inrichting drijft, tenzij hij ten genoegen van het bevoegd gezag heeft aangetoond dat degene die de inrichting zal gaan drijven op toereikende wijze financiële zekerheid heeft gesteld.

De belasting van de overheid en de daarmee samenhangende apparaatskosten zullen – doordat het besluit in belangrijke mate het karakter heeft van «stok achter de deur»- in lichte mate toenemen. In feite gaat het steeds om bijzondere gevallen waarbij daadwerkelijk in de vergunning financiële zekerheid zal worden voorgeschreven. De financiële gevolgen betreffen het controleren bij de aangewezen typen inrichtingen of op vrijwillige basis voldoende financiële zekerheid is gesteld; indien dit niet het geval is, nagaan of het bedrijf voldoende solvabel is (alleen in gevallen van een beperkte potentiële schade); het aanschrijven van bedrijven met de mededeling dat er redenen zijn om financiële zekerheid te verlangen; het opvragen van gegevens waaruit blijkt dat er voldoende zekerheid is gesteld; het soms verbinden van de eis tot financiële zekerheid aan de vergunning bij nieuwe inrichtingen; het wijzigen van vergunningen en handhavingskosten indien financiële zekerheid in de

vergunning is voorgeschreven. Naar verwachting zullen de wijzigingen in een vergunning veelal samen kunnen vallen met de periodieke actualisering van de vergunning ingevolge artikel 8.22 van de Wet milieubeheer. Ter beoordeling van de solvabiliteit kan een accountantsverklaring een goed hulpmiddel zijn. De handhavingskosten zijn beperkt doordat het bewijs dat financiële zekerheid is gesteld bij het bevoegd gezag moet worden gemeld, terwijl ook wijzigingen moeten worden gemeld. In die gevallen dat de voorwaarden en uitsluitingsgronden van financiële zekerheid bepalend zijn voor de adequaatheid van het instrument, zoals bij een verzekering, zal de taak voor het bevoegd gezag om dit te beoordelen worden ontlast door middel van een uitvoerige invoeringsbegeleiding. In ieder geval wordt hierbij gedacht aan voorlichtingsdagen voor het bevoegd gezag, een handleiding waarin ook een aanvaardbaar geachte standaardpolis wordt opgenomen en een telefonische helpdesk. In de handleiding zal worden aangegeven welke uitsluitingsgronden gebruikelijk, redelijk en aanvaardbaar zijn. De telefonische helpdesk zal onder andere een rol kunnen vervullen bij de beoordeling van eventuele nieuwe vormen van financiële zekerheid. Daarnaast is in de tekst van het besluit alsmede in de toelichting terzake van de belangrijkste punten aangegeven, waaraan financiële zekerheid moet voldoen en welke uitsluitingsgronden aanvaardbaar zijn.

Andere handhavingskosten vloeien voort uit artikel 18.2 van de Wet milieubeheer. Op grond van dit artikel zal het bevoegd gezag gegevens over de vrijwillige financiële zekerheid moeten verzamelen en registreren. Dit kan echter samenvallen met de periodieke actualiseringen en controles. In verband met de lasten van de overheid moet ook worden gewezen op de belangrijke voordelen van het instrument van financiële zekerheid. Zo zal, zoals in paragraaf 2 reeds is aangegeven, van het opleggen van de plicht tot zekerheidstelling een belangrijke preventieve werking uitgaan. Dit betekent dat het bevoegd gezag in zekere, moeilijk te kwantificeren, mate minder dan thans het geval is schade zal lijden ten gevolge van milieuverontreiniging. Indien de overheid toch schade lijdt, zal een beroep kunnen worden gedaan op de door de betreffende inrichting gestelde zekerheid.

9. MDW-toets

In het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is het onderhavige besluit getoetst op bedrijfseffecten, milieugevolgen en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ten behoeve van de toetsen heeft adviesbureau Cap Gemini Ernst & Young in januari 1999 een onderzoeksrapport uitgebracht, getiteld «Effectentoets Besluiten financiële zekerheid Milieubeheer». Door adviesbureau PriceWaterhouse-Coopers is in mei 2000 nog een aanvullend rapport uitgebracht, getiteld «Verzekeringskosten, vergelijking met het buitenland, capaciteitsbeslag en consequenties van verkoop m.b.t. het Besluit Financiële Zekerheid milieubeheer Aansprakelijkheid schade». Onderstaande gegevens zijn op deze rapporten gebaseerd alsmede op de schriftelijke commentaren van belanghebbende instanties en organisaties op concepten van het besluit financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid van schade respectievelijk het besluit financiële zekerheid ter nakoming van voorschriften (NB oorspronkelijk was er sprake van twee afzonderlijke conceptbesluiten, die mede naar aanleiding van de commentaren zijn geïntegreerd).

Categorieën van bedrijven

Het besluit heeft gevolgen voor de volgende categorieën van bedrijven:

Nakoming voorschriften:

a. Afvalstoffeninrichtingen (categorie-28 van bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer) met uitzondering van de bovenafdichtingen van stortplaatsen.

b. Overige inrichtingen met een opslag van meer dan 10 m³ gevaarlijke afvalstoffen. Bij deze bedrijven is het risico van het achterlaten van afvalstoffen het grootst.

Aansprakelijkheid schade:

a. Inrichtingen waarbij volgens de Nederlandse Richtlijn Bodem- bescherming bedrijfsmatige activiteiten (NRB) sprake is van een aanvaardbaar dan wel een tijdelijk verhoogd of hoog risico. In een groot aantal bedrijfstakken wordt met chemicaliën gewerkt die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken. Inrichtingen waar sprake zal zijn van een aanvaardbaar dan wel tijdelijk verhoogd of hoog risico zijn daarom te vinden in vele bedrijfstakken en SBI (standaard bedrijfsindeling) -codes. De categorie aanvaardbaar risico is overigens bedoeld voor de grotere bedrijven met een goed functionerend milieumanagement. Midden- en klein bedrijven (MKB) zullen er naar verwachting, met uitzondering van de metaalindustrie, niet of nauwelijks onder vallen. Gezien de aard van de activiteiten zijn bepaalde bedrijfstakken in het geheel niet relevant.

b. Inrichtingen waarop paragraaf 3 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is. Het betreft hier de Seveso rapportage- plichtige bedrijven.

c. Inrichtingen waarin chemicaliën zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton, voor zover deze chemicaliën vallen onder de werking van de CPR (Commissie Preventie van Rampen door Gevaarlijke Stoffen) richtlijn 15-2. Door de verwijzing naar CPR richtlijn 15-2 wordt een chemicalie als keuzenzout uitgesloten. De activiteiten binnen de inrichtingen die vallen onder CPR richtlijn 15-2 hebben met name betrekking op de productie, opslag en distributie van chemicaliën (SBI-codes 241, 243, 246 en 51551, 51552 en 51553). Tevens kan bij grotere ondernemingen vallend onder de meeste overige SBI-codes sprake zijn van meer dan 10 ton chemicaliën. Als voorbeeld kan worden genoemd een grafische onderneming waar meer dan 10 ton aan inkt en verdunners is opgeslagen. Zowel opslag in bulk als opslag in emballage valt hier onder.

d. Inrichtingen waarin bestrijdingsmiddelen zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 400 kg, voor zover vallend onder CPR richtlijn 15-3. Deze categorie heeft betrekking op inrichtingen waar bestrijdingsmiddelen worden geproduceerd en geformuleerd (SBI-code 242). Daarnaast valt de groothandel in bestrijdingsmiddelen onder deze categorie (SBI 51552). Voorts kan nog opslag plaatsvinden bij bedrijven die gespecialiseerd zijn in het toepassen van bestrijdingsmiddelen.

e. Stuwadoorinrichtingen waar milieugevaarlijke stoffen in de zin van de Wet milieugevaarlijke stoffen vanuit zeeschepen worden op- of overgeslagen. Het gaat hier om de op- en overslag van milieugevaarlijke stoffen in aanzienlijke hoeveelheden (SBI 63111).

f. Inrichtingen waarin vloeibare aardolieproducten zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton en een vlamptpunt kleiner dan 100°C. Het gaat hier om inrichtingen die vallen onder de richtlijnen CPR 9-1, CPR 9-2 of CPR 9-3. De voornaamste groep bedrijven die te maken hebben met CPR 9-1, zijn de benzinestations. Deze vallen echter onder het Besluit benzinestations milieubeheer en zijn niet vergunningplichtig en vallen dus niet onder het onderhavige besluit. Overigens is in dat besluit reeds financiële zekerheid voorgeschreven voor de betreffende categorie. De inrichtingen die vallen onder het regime van CPR 9-2 en CPR 9-3 zijn die inrichtingen waar vaak sprake is van een plicht om een extern veiligheidsrapport te maken. Dit betreft de grotere chemische bedrijven en inrichtingen waar zeer grote hoeveelheden brandbare stoffen zijn opgeslagen, zoals tankstations en dergelijke.

Nakoming voorschriften

Bij de afvalstoffeninrichtingen gaat het blijkens de productiestatistieken milieudienstverlening en voorbereiding tot recycling 1997 van het Centraal Bureau voor de Statistiek om ca. 1300 bedrijven op het gebied van inzamelen, bewerken, verwerken en verhandelen van afvalstoffen. Bij de overige inrichtingen gaat het in principe om veel meer bedrijven, maar de verwachting is dat het besluit slechts op een beperkt aantal bedrijven daadwerkelijk van toepassing zal worden. Dit hangt samen met de gestelde ondergrenzen: meer dan 10 m³ gevaarlijke afvalstoffen en meer dan € 10 000 aan verwijderingskosten.

Aansprakelijkheid schade

Het «stok achter de deur karakter» van het besluit heeft tot gevolg dat niet alle in het besluit genoemde bedrijven ook rechtstreeks met het besluit zullen worden geconfronteerd. Dit is namelijk afhankelijk van de vraag of het bevoegd gezag een voorschrift met betrekking tot financiële zekerheid opneemt in de vergunning. Een dergelijk vergunningvoorschrift zal alleen worden opgenomen indien niet op vrijwillige basis een voldoende financiële zekerheid is gesteld dan wel anderszins er geen redelijke mate van zekerheid is dat de betrokkene eventuele schade zal kunnen vergoeden. Bij dit laatste zal het bevoegd gezag rekening houden met relevante aspecten, zoals de maximaal te verwachten bodemherstelkosten, de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem, de solvabiliteit van het bedrijf, de verhouding van het risico van milieuschade tot de hoogte van de kosten van de financiële zekerheidstelling. Bij een en ander kunnen ook de ligging van de inrichting, bodemsoort en dergelijke een rol spelen.

Het aantal bedrijven dat, geaccordeerd door het bevoegd gezag, zal kiezen voor een aanvaardbaar risico op bodemverontreiniging en daarmee afziet van het aanbrengen van een adequate bodem-beschermende voorziening zoals een vloestofdichte vloer, bedraagt mogelijk ongeveer 10 000. Het betreft hier een ruwe schatting; exact is dit niet aan te geven omdat het bevoegd gezag nog niet systematisch de NRB heeft toegepast op het hele inrichtingenbestand. Dit gebeurt geleidelijk in het kader van de periodieke actualiseringen van de vergunning en soms ook bij controles. Indien het bevoegd gezag het bij de NRB categorie aanvaardbaar risico nodig vindt dat financiële zekerheid wordt gesteld, kan niet worden volstaan met een brand- of bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering. Afhankelijk van de risico's zal ook dekking moeten worden gegeven tegen het risico van lekkage of incidenten. Een dergelijke vrijwillige verzekering is thans in maximaal 5% van de gevallen aanwezig. Toch zullen de meeste inrichtingen in de categorie aanvaardbaar risico niet met financiële zekerheid worden geconfronteerd. Het gaat hier namelijk om de wat grotere bedrijven, terwijl de maximaal te verwachten schade in beginsel niet groter is dan ongeveer € 10 000. Verreweg de meeste bedrijven zullen in staat zijn een dergelijk bedrag te vergoeden. Het wordt niet noodzakelijk gevonden om deze bedrijven te confronteren met de financiële lasten van financiële zekerheid. Financiële zekerheid ligt dan ook alleen in de rede bij twijfelgevallen, in het bijzonder bij de min of meer marginale bedrijven.

Naar verwachting zullen er voorts tientallen bedrijven zijn, die financiële zekerheid zullen moeten stellen omdat zij tijdelijk in de categorie «verhoogd of hoog risico op bodemverontreiniging» zitten.

Het aantal inrichtingen waarop paragraaf 3 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is, bedraagt ongeveer 100.

Het aantal inrichtingen waarin chemicaliën zijn opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 10 ton bedraagt ongeveer 1000.

Bij ongeveer 300 bedrijven worden bestrijdingsmiddelen opgeslagen met een opslagcapaciteit van meer dan 400 kg.

Er zijn ongeveer 50 stuwadoorinrichtingen.

Onder de categorie opslag van vloeibare aardolieproducten vallen naar schatting een paar honderd inrichtingen.

Van deze genoemde vijf categorieën van inrichtingen die financiële zekerheid moeten stellen tegen de milieugevolgen van brand en ontploffing zullen naar verwachting slechts enkele tientallen bedrijven voor de eerste keer een vorm van financiële zekerheid moeten sluiten omdat reeds ongeveer 98% een vrijwillige verzekering heeft. Wel is denkbaar dat enkele honderden inrichtingen voor een andere verzekering zullen moeten kiezen omdat de opruimclausule in de brandverzekering soms alleen verontreiniging op de bodem dekt en niet verontreiniging aan de bodem; waarschijnlijker is echter dat de betrokken verzekeraars hun polis zullen aanpassen.

Aard en omvang van de kosten en baten van het besluit

Nakoming voorschriften

Het stellen van financiële zekerheid voor de nakoming van voorschriften ten aanzien van de verwijdering van afvalstoffen brengt vanzelfsprekend kosten met zich mee. De omvang van de kosten is van verschillende factoren afhankelijk. Hierbij valt te denken aan de betrouwbaarheid en solvabiliteit van het bedrijf, de hoogte van de financiële zekerheid en de wijze waarop financiële zekerheid wordt gesteld. Deze factoren zijn door het bedrijf te beïnvloeden door enerzijds de afvalstoffen regelmatig af te voeren en anderzijds te kiezen voor die vorm van financiële zekerheid die de minste kosten met zich brengt. Daardoor kan de hoogte van de kosten variëren van zo'n € 450 tot een tientalduizenden euro's per jaar. De kosten van een bankgarantie bedragen doorgaans 1% van het bedrag waarvoor zekerheid is gesteld.

Gelet op de vele onzekerheden, is het niet mogelijk een enigszins betrouwbare schatting te maken van de totale jaarlijkse kosten.

Aansprakelijkheid schade

Bedacht moet worden dat het bij het verplicht stellen van financiële zekerheid gaat om het verplicht stellen tot de dekking van bepaalde financiële risico's, waarvoor degene die de inrichting drijft aansprakelijk is.

Voor een inrichting kunnen de volgende kostenposten worden onderscheiden:

- de aanvraag van een verzekering of andere vorm; het gaat hier dus om de administratieve lasten van de voorbereiding;
- jaarlijkse betaling premie;
- kennisgeving aan het bevoegd gezag en melden van wijzigingen. De kosten zijn sterk afhankelijk van de te kiezen vorm. Waarschijnlijk zullen de meeste inrichtingen kiezen voor een verzekering.

Voor de eerste categorie van inrichtingen van bijlage 2 (inrichtingen met een aanvaardbaar risico dan wel tijdelijk verhoogd of hoog risico dat door geleidelijk inwerkende processen of incidenten ernstige schade ontstaat aan de bodem), bedraagt de verzekeringspremie bij een aanvaardbaar risico € 1350-1 800 (met een marge van 20%). Hierbij is uitgegaan van een zekerheid van € 225 000. Naast de dekking voor geleidelijk inwerkende processen en incidenten is hierbij overigens ook brand en ontploffing gedekt.

Voor inrichtingen van de categorieën 2 t/m 6 van bijlage 2 (inrichtingen die ernstige schade aan de bodem kunnen toebrengen door brand of ontploffing) bedraagt de premie ongeveer € 5000 per jaar met een marge van 20%. Hierbij is uitgegaan van een dekking van € 6 800 000 en een eigen risico van € 4500.

Het besluit is in het belang van de bedrijven die hun verantwoordelijkheid hebben genomen en vrijwillig financiële zekerheid hebben gesteld. Voor deze bedrijven vloeien geen kosten voort uit het besluit,

behoudens dat men wel moet kunnen aantonen dat financiële zekerheid is gesteld. Wat betreft de categorieën van inrichtingen die worden genoemd in de bijlage onder 2 t/m 6 hoort, zoals hiervoor al is aangegeven onder het kopje «Aantallen bedrijven», ongeveer 98% hiertoe, zij het dat sommige bedrijven mogelijk een verzekering met een wat bredere dekking zullen moeten nemen. Het voordeel dat de groep achterblijvers anders zou hebben, wordt door het besluit weggenomen.

In geval de financiële zekerheid wordt gesteld in de vorm van een waarborgsom of geblokkeerde rekening, krijgt de drijver van de inrichting het betreffende bedrag terug indien geen verontreiniging optreedt. Wel kunnen deze vormen de kredietwaardigheid van het bedrijf aantasten. Over het algemeen worden deze vormen daarom als minder interessant beschouwd.

Voorts zij erop gewezen dat bij financiële zekerheid veelal het eigen vermogen van het bedrijf wordt beschermd, doordat bijvoorbeeld als gevolg van uitbetaling door een verzekeringsmaatschappij faillissementen worden voorkomen.

Gelet op de vele onzekerheden, is het niet mogelijk een enigszins betrouwbare schatting te maken van de totale jaarlijkse kosten.

De verhouding van de kosten en baten van het besluit tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven

Nakoming voorschriften en aansprakelijkheid schade

In de meeste gevallen zullen de kosten in verhouding staan tot de draagkracht van de betrokken bedrijven. Hierbij is ook van belang dat het bij de aangewezen categorieën van inrichtingen voornamelijk om de grotere bedrijven gaat. Slechts in een betrekkelijk beperkt aantal gevallen zal ook een MKB-bedrijf onder de regeling vallen; in het bijzonder zou dit het geval kunnen zijn bij de categorieën tijdelijk verhoogd en tijdelijk hoog risico.

Voor zover geen verzekering mogelijk is en moet worden gekozen voor een waarborgsom – dit is het geval bij een verhoogd of hoog risico op bodemverontreiniging – is duidelijk rekening gehouden met de draagkracht van de bedrijven door de financiële zekerheid niet te baseren op de maximale herstelkosten, doch op de gemiddelde herstelkosten. Bij deze categorie, evenals bij de categorie aanvaardbaar risico op bodemverontreiniging, moet tevens worden bedacht dat het betrokken bedrijf niet of pas in een later stadium hoeft te investeren in bodembeschermende voorzieningen en hierdoor geld uitspaart.

Regelgeving in concurrerende landen

De EU stimuleert het instrument financiële zekerheid. In een working paper over milieu-aansprakelijkheid wordt voorgesteld om financiële zekerheid niet op communautair niveau te regelen maar het over te laten aan de lidstaten als mogelijke oplossing voor onverhaalbare kosten ten gevolge van schade aan het milieu.

Nakoming voorschriften

In concurrerende landen wordt slechts in beperkte mate gewerkt met financiële zekerheid ter nakoming van voorschriften op het terrein van afvalstoffen.

In België moeten inzamelaars financiële zekerheid stellen alvorens zij als zodanig geregistreerd kunnen worden.

Aansprakelijkheid schade

In Duitsland geven de Umwelthaftungsgesetz en de Störfall-Verordnung een lijst van ondernemingen die verplicht zijn tot het stellen van financiële zekerheid.

In de Verenigde Staten kunnen bepaalde categorieën van inrichtingen

worden verplicht tot het stellen van financiële zekerheid. Of de verplichting bestaat is afhankelijk van een aantal factoren. Zo moet worden gekeken naar de historie van het bedrijf ter zake van de nakoming van milieuverplichtingen en naar de financiële situatie van het bedrijf.

In Denemarken kunnen bepaalde ondernemingen op grond van specifieke bepalingen in milieurechtelijke wetgeving worden verplicht tot het stellen van financiële zekerheid. De verplichting geldt bijvoorbeeld voor ondernemingen die zich bezig houden met het versnipperen van metaalafval en voor eigenaren van olietanks.

In Vlaanderen geldt de verplichting om financiële zekerheid te stellen voor een aantal specifiek omschreven activiteiten, zoals inrichtingen voor de productie van lak, verf, drukinkten en kleurstoffen. Ondernemers kunnen in bepaalde gevallen ook verplicht worden een bankgarantie te stellen. Een dergelijke verplichting bestaat onder meer voor de opslag van afgewerkte olie en het storten van afvalstoffen in of op de bodem. Verder bestaat de mogelijkheid om financiële zekerheid te verlangen van een bedrijf ter dekking van de kosten van bodemsanering. Indien naar aanleiding van de overdracht van grond tot sanering dient te worden overgegaan, zal de saneringsplichtige financiële zekerheden moeten stellen.

De Engelse milieuwetgeving kent geen verplichtingen om financiële zekerheid te stellen.

Gevolgen voor de marktwerking

Nakoming voorschriften en aansprakelijkheid schade

De gevolgen zijn gering. Adequate en goed onderhouden preventieve voorzieningen zullen leiden tot lagere premies in verband met de aansprakelijkheid voor schade.

De groep bedrijven die hun verantwoordelijkheid reeds hebben genomen en de risico's van het ondernemen voor het milieu hebben afgedekt (de koplopers), worden ontzien, terwijl de achterblijvende bedrijven worden gestimuleerd dan wel gedwongen om alsnog de genoemde risico's af te dekken.

Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

De administratieve lasten voortvloeiend uit het besluit bestaan uit het kennisnemen van het besluit, vooroverleg met het bevoegd gezag in het kader van de vergunningaanvraag, de kosten van het stellen van de financiële zekerheid (de tijd die is gemoeid met het afsluiten van een verzekering en dergelijke; de te betalen verzekeringspremies worden overigens niet tot de administratieve lasten gerekend); het aan het bevoegd gezag overleggen van het bewijs van de financiële zekerheid (al dan niet in het kader van controles); het melden aan het bevoegd gezag van wijzigingen met betrekking tot de uitvoering van de betrokken voorschriften en het eventueel voeren van beroepsprocedures).

Teneinde de administratieve lasten als gevolg van het besluit zo laag mogelijk te houden, is bij de opzet van het besluit uitgegaan van een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om in de vergunning financiële zekerheid voor te schrijven, in plaats van rechtstreeks werkende regels; tevens is bijvoorbeeld afgezien van de verplichting voor de drijver van de inrichting om jaarlijks aan te tonen dat hij de premie van de financiële zekerheid heeft betaald. Voorts wordt aan de drijver van de inrichting zoveel mogelijk vrijheid gegeven in de keuze van de vorm van financiële zekerheid.

Zoals is af te leiden uit de paragraaf over de aantallen bedrijven, zou het besluit maximaal betrekking kunnen krijgen op 10 000–20 000 bedrijven. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de verschillende activiteiten die administratieve lasten met zich kunnen brengen. Het kennisnemen van het besluit: dit is maar in beperkte mate aan de orde omdat het besluit

niet rechtstreeks werkt. De ondernemer zal pas met het besluit worden geconfronteerd bij de vergunningverlening of bij een controle. Men zal dan in zekere zin kennis willen nemen van de eisen van het besluit. In feite is dit eenmalig. De tijd die hiermee is gemoeid kan worden gesteld op 4 uur in de 10 jaar (ervan uitgaande dat eens in de 10 jaar wijzigingen plaatsvinden of anderszins een hernieuwde kennisneming nodig is). De kosten zijn dan, bij een uurtarief van € 40: 10 000-20 000 inrichtingen x 40 x 4: 10 = € 160 000-320 000.

Het vooroverleg: indien het bevoegd gezag bij het vooroverleg aan een bedrijf mededeelt dat het financiële zekerheid moet stellen, kan daar discussie over ontstaan. Ervan uitgaande dat dit 50 keer per jaar plaatsvindt en 4 uur vergt is dit bij een uurtarief van € 40: € 8000. De kosten van het stellen van de financiële zekerheid: de tijd die is gemoeid met het afsluiten van een verzekering of bankgarantie loopt uiteen van circa 0,5 tot 2 dagen (voor de berekening zal worden uitgegaan van 10 uur, waarbij zij aangetekend dat deze tijd veelal kan worden beperkt door het inschakelen van een assurantietussenpersoon). Dit bestaat uit het benaderen van een of meer verzekeraars of banken, het zonedig voeren van gesprekken; het in voorkomende gevallen vergelijken van de voorwaarden en premies van verschillende banken en verzekeraars. De gegevens die moeten worden aangeleverd bij een bank of verzekeraar zijn doorgaans gegevens die beschikbaar zijn als gevolg van de vergunningverlening. Bij de NRB categorieën zal doorgaans door de verzekeraar een nulonderzoek worden verlangd van de bodemkwaliteit. Een dergelijk onderzoek zal ook worden verlangd bij de vergunningverlening, zodat deze gegevens beschikbaar zijn. Wel is denkbaar dat de verzekeraar een nieuw nulonderzoek zal verlangen bij verkoop van de onderneming, terwijl de milieuvergunning dat niet voorschrijft omdat deze zaaksgebonden is. Een dergelijk nulonderzoek kost veelal circa € 1 000. Ervan uitgaande dat dit in 10 gevallen per jaar voorkomt, zijn de jaarlijkse kosten hiervan € 10 000. Uitgaande van de 10 uur in stel 10 jaar (dan is er mogelijk sprake van een nieuwe inrichting of een aanzienlijke wijziging van omstandigheden, waardoor een nieuwe verzekering of bankgarantie nodig is), vergt dat een uur per jaar. Bij een uurtarief van € 40 en 10 000-20 000 inrichtingen is dat € 400 000-800 000 per jaar. Het aan het bevoegd gezag overleggen van het bewijs van de financiële zekerheid: dit speelt bij de aanvang van de bedrijfsactiviteiten en bij controles. De tijd die hiermee gemoeid is, bedraagt naar schatting niet meer dan een half uur per jaar. Als dit per jaar bij 500 inrichtingen plaatsvindt, zijn de kosten € 10 000 per jaar. Het melden aan het bevoegd gezag van wijzigingen met betrekking tot de uitvoering van de betrokken voorschriften: het melden bedraagt naar schatting een uur. Aangenomen mag worden dat dergelijke wijzigingen hoogstens bij enkele tientallen bedrijven per jaar zullen spelen. De kosten zijn dan € 40 x 50 = € 2000. Het eventueel voeren van beroepsprocedures: naar verwachting zullen beroepsprocedures uitsluitend gericht op het voorschrift van de financiële zekerheid, zich weinig voordoen. Uitgegaan zou kunnen worden van 5 gevallen per jaar en een tijdsduur van 3 dagen. De kosten zijn dan € 4 800 (960 x 5). Totaal komen de jaarlijkse administratieve lasten hiermee op bijna € 595 000-1 185 000.

Reële alternatieven voor financiële zekerheid zijn er niet. Een versterkte handhaving is 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 de vervuiler betaalt. Een milieuschadefonds, te financieren uit bijdragen van bedrijven, komt minder in aanmerking, omdat dit niet aansluit bij de bestaande vormen van financiële zekerheid, zoals een verzekering. Tot slot verplicht artikel 8.15 van de Wet milieubeheer om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen aan te wijzen waarin inrichtingen ernstige

gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en waarbij dan het bevoegd gezag de bevoegdheid krijgt om financiële zekerheid als vergunningsvoorschrift op te leggen.

Het adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft aangegeven dat bovengenoemde lasten voldoende zijn gekwantificeerd, de alternatieven voldoende in beeld zijn gebracht en is gekozen voor het minst belastende alternatief. Actal adviseert dan ook het ontwerpbesluit vast te stellen.

Milieugevolgen

Milieugevolgen

Het besluit heeft positieve milieueffecten. Doordat van de regeling een preventieve werking zal uitgaan, zal kunnen worden voorkomen dat bepaalde activiteiten negatieve milieugevolgen zullen hebben. Voorts zal in voorkomende gevallen geld voorhanden zijn om milieuverontreiniging te herstellen. De omvang van de positieve effecten valt nauwelijks te kwantificeren, omdat dit samenhangt met de adequaatheid van vergunningen, de handhaving daarvan (hoe adequater de vergunning en hoe beter gehandhaafd, des te geringer de preventieve werking) en de mate waarin bedrijven in staat zijn de schade te vergoeden.

Vastgesteld kan wel worden dat er regelmatig bij bedrijven milieuschade ontstaat – grotendeels door incidenten – en dat er regelmatig bedrijven failliet gaan, zodat, in geval van afwezigheid van goede financiële voorzieningen, de kans aanwezig is dat er schade aan het milieu ontstaat die niet wordt vergoed.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Doelgroepen die met het besluit worden geconfronteerd

Naast de aangewezen categorieën van inrichtingen en het bevoegd gezag zullen de volgende groepen met het besluit kunnen worden geconfronteerd: verzekeraars, assurantietussenpersonen, banken, accountants en curatoren. Accountants kunnen van belang zijn om de solvabiliteit van het bedrijf te bepalen. Voorts zal de accountant van een ondernemer die financiële zekerheid heeft gesteld, in de jaarrekening moeten aangeven op welke wijze dit heeft plaatsgevonden.

Gevolgen voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte

De handhaving zal door het bevoegd gezag voor inrichtingen ingevolge de Wet milieubeheer moeten worden uitgevoerd. Dit kunnen zowel gedeputeerde staten als burgemeester en wethouders zijn. De handhavingstaak bestaat uit de volgende elementen:

a. bij de aangewezen bedrijven nagaan of er redenen zijn om financiële zekerheid op te leggen; dit betekent onder andere nagaan of op vrijwillige wijze een adequate vorm van financiële zekerheid is gesteld en zo nee, hoe het is gesteld met de solvabiliteit en dergelijke van het bedrijf; dit kan aan de orde komen bij de periodieke controles en de periodieke actualiseren van de vergunning;

b. controleren of bedrijven aan wie financiële zekerheid in de vergunning is opgelegd ook daadwerkelijk deze zekerheid op een juiste manier qua bedrag, termijn en vorm hebben gesteld.

Het besluit bevat diverse bepalingen die met het oog op de handhaving van de financiële zekerheidsplicht van groot belang zijn. Allereerst wordt gewezen op artikel 11, waarin wordt bepaald dat degene die de inrichting drijft aan het bevoegd gezag een schriftelijk bewijsstuk overlegt waaruit blijkt dat aan de voorschriften met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid wordt voldaan. Voorts zijn voorzieningen opgenomen om te waarborgen dat het bevoegd gezag op de hoogte wordt gebracht van het vervallen van de dekking, de wijziging van de vorm waarin de zekerheid is

gesteld of de verandering van de persoon van degene die de inrichting drijft. Hiermee wordt de handhavingstaak van het bevoegd gezag vereenvoudigd. Wel zal het bevoegd gezag in de gaten moeten houden of de meldingen ook daadwerkelijk plaatsvinden. Voor wat betreft artikel 11 kan deze controle stelselmatig plaatsvinden door het bevoegd gezag «van achter het bureau». Het toezicht op de naleving van artikel 12 kan plaats vinden samen met de periodieke controle van het bedrijf. Het toezicht op de naleving van artikel 12 zal maximaal 1 maal per jaar hoeven plaats te vinden.

Ten slotte kan nog worden gewezen op de faciliterende rol die het Rijk vervult ten aanzien van de beoordeling van de vormen van financiële zekerheid, de polisvoorwaarden en de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Ter zake kunnen worden genoemd voorlichtingsdagen die ten behoeve van het bevoegd gezag zullen worden gegeven, voorlichtingsmateriaal en informatie die het bevoegd gezag in individuele gevallen kan verkrijgen bij een helpdesk.

Overigens zij benadrukt dat handhaving vooral van belang is bij de bedrijven die het minder nauw nemen met de wettelijke voorschriften, aangezien opzet en grove schuld altijd worden uitgesloten in verzekeringspolissen.

De gevolgen voor de belasting voor de rechterlijke macht

Het besluit bevat enkele voor beroep vatbare beslissingen. Op grond van hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer kan hiertegen beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De voor beroep vatbare beslissingen betreffen de in artikel 3 en 7 neergelegde beslissing tot het opleggen van financiële zekerheid als zodanig of het in artikel 4 respectievelijk 8 opgelegde bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Het beroep maakt onderdeel uit van de normale beroepsprocedure tegen de vergunning. Verwacht wordt dat weinig beroepen zullen worden ingesteld. In geval er bij de aangewezen categorieën van gevallen sprake is van een potentiële omvangrijke schade (bijvoorbeeld als gevolg van brand of ontploffing), zal een beroep tegen een vergunningvoorschrift dat tot financiële zekerheid verplicht, weinig zin hebben als men niet vrijwillig is verzekerd. Bij twijfelgevallen – beperkte potentiële schade, doch geen overtuigende solvabiliteit – zou een enkele beroepszaak kunnen worden verwacht.

Tegen het oordeel van het bevoegd gezag over een verzekering, fonds of andere voorziening als bedoeld in artikel 5 respectievelijk 9 kan eveneens beroep worden aangetekend. Verwacht mag worden dat dit alleen zal gebeuren wanneer het bevoegd gezag niet instemt met de betreffende vorm van financiële zekerheid. Voorts zal door middel van een duidelijke invoeringsbegeleiding aan de betrokken partijen worden aangegeven aan welke voorwaarden een bepaalde vorm moet voldoen, zodat weinig beroepszaken worden verwacht.

Als in de vergunning is voorgeschreven dat iemand financiële zekerheid moet stellen en hij doet dat niet dan wel niet in een adequate vorm, zal naar verwachting eerder bestuursrechtelijk – opleggen dwangsom, intrekking vergunning, sluiting van de inrichting – worden opgetreden dan strafrechtelijk. Tegen de handhavingsbeschikking kan bezwaar worden gemaakt bij het bevoegd gezag en vervolgens in beroep worden gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In het besluit komt op enkele plaatsen de verplichting voor om het bevoegd gezag in kennis te stellen of een schriftelijk bewijsstuk toe te zenden; indien dit niet vrijwillig gebeurt is denkbaar dat strafrechtelijk wordt opgetreden. Naar verwachting zal dit echter weinig voorkomen.

De gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht hangen ook af van de mate waarin het bevoegd gezag gebruik gaat maken van zijn bevoegdheid. Daar is op dit moment nog weinig van te zeggen, hetgeen

ook blijkt uit het hierna genoemde onderzoek van PriceWaterhouseCoopers naar het capaciteitsbeslag bij het bevoegd gezag.

Oordeel van de organisaties die het besluit uitvoeren over de uitvoerbaarheid of de kosten

Het bevoegd gezag zal soms het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en soms het college van gedeputeerde staten van de provincie zijn. De regeling voorziet naar de mening van het bevoegd gezag in een behoefte. Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is in opdracht van de Minister van VROM een onderzoek verricht naar het te verwachten capaciteitsbeslag (onderzoek van PriceWaterhouseCoopers van mei 2000) van het onderdeel financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade. Het onderzoek heeft het volgende opgeleverd:

Het aantal benodigde opleidingsuren wordt geschat op gemiddeld 12 uur per werknemer. De tijdsbesteding voor inventarisatie van bedrijven die financiële zekerheid moeten stellen, wordt door respondenten zeer verschillend ingeschat, namelijk tussen de 10 en 400 uur per jaar.

De geschatte tijdsbesteding per bedrijf ligt tussen de 10 en 30 uur (exclusief eventuele beroepsgronden en handhaving).

De uren voor controle en handhaving worden geschat tussen de 2 en 18 uur per bedrijf.

Het onderzoek betrof overigens een steekproef van 9 provincies, 67 gemeenten en 1 milieudienst, waarbij de respons relatief laag was (ca. 17%). De onderzoekers geven als reden voor de lage respons aan onbekendheid met het onderwerp, relatief lastig inschatting van tijdsbesteding te maken etc.

10. Reacties naar aanleiding van de inspraakprocedure

10.1 Algemeen

Naar aanleiding van de publicatie van het ontwerp van dit besluit in de Staatscourant van 16 juli 2001, nr. 134 heeft de Minister van VROM 19 schriftelijke reacties ontvangen. Een overzicht van de instanties die gereageerd hebben is als bijlage bij deze nota van toelichting opgenomen.

Op 20 september 2001 heeft voorts een overleg met het bedrijfsleven plaatsgevonden waarin reacties mondeling konden worden toegelicht. Op 27 september 2001 vond verder een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats (verslag AO, TK 2001–2002, 28 000 XI, nr. 7). Naar aanleiding van deze reacties is het ontwerp op enkele punten gewijzigd. Hieronder volgt een overzicht waarin de belangrijkste ontvangen kritiekpunten becommentarieerd worden.

10.2 Overzicht van de ontvangen kritiekpunten

10.2.1. Het ontbreken van toetsingscriteria

Een van de kritiekpunten had betrekking op het ontbreken van criteria waar het bevoegd gezag aan moet toetsen bij het al dan niet opleggen van financiële zekerheid. Hierdoor zou willekeur kunnen ontstaan. In de artikelen 3 en 7 zijn thans criteria opgenomen.

10.2.2 Uitzonderingsbepaling voor overheden

Een ander kritiekpunt had betrekking op de uitzonderingsbepaling voor overheden die een inrichting drijven. Deze uitzondering was ingegeven doordat overheden een solvabele crediteur moeten worden geacht. Daar tegenover staat dat overheden een concurrentievoordeel zouden hebben. Deze uitzondering is om de laatste reden thans geschrapt, met uitzondering van het Rijk (artikel 2, eerste lid). Dit hangt samen met de situatie

dat het Rijk zich op grond van artikel 8, vierde lid, van het op de Comptabiliteitswet gebaseerde Besluit materieelbeheer 1996 niet kan verzekeren.

10.2.3. Reikwijdte van het besluit

In enkele commentaren wordt gesteld dat de regeling zich zou moeten beperken tot bedrijven ten aanzien waarvan is aangetoond dat zij het niet zo nauw nemen met het milieu.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat ten aanzien van dergelijke bedrijven handhaving van belang is. Het instrument financiële zekerheid is bedoeld als sluitstuk. Ook bij bedrijven die zich wel aan de milieubepalingen houden, kan schade ontstaan door bijvoorbeeld een menselijke fout of technische storing. Handhaving – hoewel zeer belangrijk – is dan ook geen reëel alternatief voor financiële zekerheid. Bij het onderdeel van het besluit dat betrekking heeft op nakoming voorschriften, zou de situatie zich voor kunnen doen dat een bedrijf niet meer afval opslaat dan de vergunning toestaat, doch niettemin geen geld heeft gereserveerd voor de verwijdering van de opgeslagen afvalstoffen op het moment van de bedrijfsbeëindiging. Dat het bedrijf het toch niet zo nauw neemt met het milieu, blijkt dan pas op het moment van de bedrijfsbeëindiging. Dit voorstel zou dan ook betekenen dat het paard achter de wagen wordt gespannen.

In andere reacties wordt gesteld dat de reikwijdte te beperkt is. Ook tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer klonk dit geluid. De opmerking betreft verschillende aspecten:

- het aantal categorieën van inrichtingen dat onder het ontwerp valt;
- de beperking tot bodem bij het onderdeel van het besluit dat betrekking heeft op aansprakelijkheid voor schade;
- de maximum bedragen in bijlage 2;
- bij het onderdeel nakoming voorschriften (bijlage 1) de ondergrens van 10 m³ opslag voor gevaarlijke afvalstoffen;
- bij het onderdeel nakoming voorschriften (bijlage 1) dat de kosten voor het beheer van de afvalstoffen meer moeten bedragen dan € 10 000,-;
- het niet regelen van activiteiten buiten inrichtingen;
- het niet kunnen opleggen van financiële zekerheid voor het aanbrengen van milieubeschermdende voorzieningen, zoals damwanden, bij stortplaatsen. Ter zake wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van artikel 8.15 van de Wet milieubeheer kunnen alleen categorieën van gevallen worden aangewezen waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Dit betekent dat niet alle inrichtingen kunnen worden aangewezen. Vooral nog is gekozen voor de duidelijkste, minst omstreden categorieën. Zoals in het algemeen overleg met de Tweede Kamer is aangegeven ligt het wel in de bedoeling in een volgende fase, wanneer de nodige ervaring met het besluit is opgedaan, te komen tot een uitbreiding.

De beperking tot bodem bij aansprakelijkheid voor schade betekent a. dat andere milieucompartimenten, zoals lucht, geluid en water niet hoeven te worden gedekt en b. dat schade aan gebouwen, personen en bijvoorbeeld gedeerde inkomsten door een tijdelijke sluiting van een bedrijf niet hoeven te worden gedekt. De onder a genoemde beperking hangt samen met de omstandigheid dat de kans om aansprakelijk gesteld te worden voor bodemverontreiniging groter is dan bij andere compartimenten, dat bij bodem herstel mogelijk is en dat bodem ook gemakkelijker verzekerbaar is dan bijvoorbeeld luchtverontreiniging. De beperking onder b hangt samen met de omstandigheid dat persoonsschade niet onder de normale milieuzekerings valt, doch onder de bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering. Handhavingstechnisch betekent dit dat door een toezichthoudend ambtenaar verschillende polissen zouden moeten worden beoordeeld. Bovendien doen zich ter zake van de financiering van

persoonsschade zelden problemen voor, omdat de slachtoffers doorgaans zelf ook verzekerd zullen zijn. Zaaksschade wordt veelal wel gedekt door een milieuzekeringsverzekering; het zou echter wat merkwaardig zijn om persoonschade uitdrukkelijk uit te zonderen en zaaksschade uitdrukkelijk wel onder de regeling te brengen. Zowel ten aanzien van het onder a als het onder b gestelde ligt het in de bedoeling in een volgende fase nader te bezien of een uitbreiding wenselijk is.

De maximum bedragen in bijlage 2 hangen enerzijds samen met de maximaal te verwachten bodemherstelkosten (categorie 1 van bijlage 2) en anderzijds met een afweging van risico's, gangbare praktijk en rechtszekerheid voor het bedrijfsleven. Indien in een volgende fase ook andere aspecten dan alleen bodemverontreiniging onder het besluit zouden komen te vallen, zoals zaaksschade, ligt het in de rede ook het maximum bedrag aan te passen.

De ondergrens van 10 m³ opslag voor gevaarlijke afvalstoffen en € 10 000 bij nakoming voorschriften vloeit voort uit een zorgvuldige afweging van belangen van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag. Kosten van een dergelijk bedrag zullen veelal nog wel te verhalen zijn, terwijl het risico voor het bevoegd gezag beperkt wordt geacht. In een reactie wordt aangegeven dat het soort gevaarlijk afval een veel beter beeld geeft van de financiële risico's dan de opslagcapaciteit. Op zich kan deze opmerking worden onderschreven. Echter het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om bij het verlenen van de vergunning rekening te houden met de aard van de afvalstof en hiertoe wellicht extra bepalingen op te nemen. Daarnaast zou het voor het bedrijfsleven te veel onzekerheid met zich meebrengen als de afweging om financiële zekerheid op te leggen – zonder ondergrens – geheel aan het bevoegd gezag zou worden overgelaten. De suggestie om een differentiatie in het besluit zelf te maken, zou het besluit wel erg gedetailleerd maken en zou ook leiden tot regelmatige aanpassingen en herzieningen.

De beperking tot inrichtingen vloeit voort uit artikel 8.15 van de Wet milieubeheer. Wanneer de nodige ervaring is opgedaan met het onderhavige besluit zal worden bezien of het wenselijk is ook een wettelijke basis te creëren voor financiële zekerheid voor activiteiten buiten inrichtingen.

De uitsluiting van het stellen van financiële zekerheid voor bepaalde voorzieningen bij stortplaatsen, zoals damwanden, hangt samen met de omstandigheid dat damwanden doorgaans niet als preventief vergunningsvoorschrift zullen worden opgenomen. Zij maken eerder deel uit van de nazorg, waarvoor een afzonderlijk regime geldt.

10.2.4. Onderbouwing van het besluit

In enkele reacties wordt gesteld dat de onderbouwing ondeugdelijk is omdat het niet duidelijk is welke schade de overheid thans lijdt als gevolg van het ontbreken van de voorgestelde regeling en dat niet duidelijk is waarom de regeling juist geldt voor de erin genoemde categorieën van inrichtingen. Voorts wordt in een enkele reactie gesteld dat de regeling dubbelop is omdat er al voldoende preventieve eisen zijn gesteld.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat onderzoeken naar het verleden maar een beperkte betekenis hebben. In het verleden zijn bijvoorbeeld zeer veel gevallen van bodemverontreiniging geweest bij gasfabrieken, stortplaatsen, benzinetankstations en autosloopbedrijven. De preventie is echter inmiddels aanzienlijk verbeterd, zodat de ervaring uit het verleden niet zonder meer mag worden gebruikt om juist die categorieën aan te wijzen. Een handicap bij onderzoeken naar schadegevallen is bovendien dat gemeenten en provincies hiervan doorgaans geen registratie bijhouden. Uit onderzoek is gebleken dat bij verschillende schadegevallen

de verzekering heeft betaald of dat het grote concern de schade netjes afhandelde. Dit toont echter niet aan dat de regeling overbodig is, doch eerder dat de achterblijvers die nog niet verzekerd zijn of een andere vorm van financiële zekerheid hebben, over de streep moeten worden getrokken en dat het risico vooral ligt bij de meer marginale bedrijven die niet in staat zijn de schade af te handelen. De regeling is bovendien niet alleen relevant voor overheden, doch ook voor de burger. Zoals de Stichting Natuur en Milieu terecht opmerkt, zijn er weinig gevallen bekend waarin burgers bedrijven voor de rechter dagen; een van de mogelijke oorzaken daarvan is volgens de stichting dat zij geen succes van een dergelijke dure actie verwachten.

De onderbouwing van de aangewezen categorieën ligt dan ook niet zo zeer in de ervaring in het verleden van die categorieën, doch eerder in de risico's voor de toekomst. Bij nakoming voorschriften is het grootste risico dat er op het moment van beëindiging van de bedrijfsactiviteiten nog kosten moeten worden gemaakt; als hiervoor geen geld is gereserveerd ontstaat er een probleem (het bedrijf moet ook niet vrij zijn om het gereserveerde geld voor andere doeleinden te besteden, noch mag het in een eventueel faillissement vallen). Deze situatie doet zich voornamelijk voor bij opslag van afvalstoffen, vandaar de aanwijzing van dit type inrichtingen in bijlage 1 van het besluit. Bij aansprakelijkheid schade is enerzijds rekening gehouden met de potentiële omvang van de schade in geval van een calamiteit zoals een brand of ontploffing (de categorieën 2 t/m 6 van bijlage 2) en anderzijds met de kans op een schade (categorie 1 van bijlage 2).

Als enkele aansprekende voorbeelden van (milieu)schade door incidenten gedurende het afgelopen decennium kunnen worden genoemd: een kruisfabriek, Cindu (Uithoorn), een overslagterrein voor gevaarlijke stoffen, een vuurwerkfabriek. Bij financiële zekerheid ter dekking van nakoming voorschriften op het terrein van afvalstoffen gaat het vrijwel altijd om bedrijven die grote hoeveelheden afvalstoffen innemen en opslaan in de verwachting deze eventueel na een bewerking te kunnen afzetten als secundaire grondstoffen. Hierbij kan gedacht worden aan de opslag van autobanden, plastics, afvalhout, teerhoudend asfalt of avi-bodemassen. Om verschillende milieuhygiënische en bedrijfseconomische redenen blijft deze afzet dan uit en gaat het bedrijf in het uiterste geval failliet. Het opruimen van de opgeslagen afvalstoffen geschiedt vervolgens vaak door de overheid en wordt gefinancierd uit de algemene middelen. In het afgelopen decennium is dit voorgekomen bij:

- een bedrijf waar grote hoeveelheden AVI-bodemassen lagen opgeslagen voor de vervaardiging van bouwstoffen, maar waarvoor geen afzet was;
- een bedrijf dat grote hoeveelheden afvalstoffen wilde invoeren uit België, met risico op hetzelfde probleem als hierboven genoemd;
- een recycling bedrijf; hier ging het om telefoonshredder.
- twee bedrijven met autobandenopslag: deze bedrijven namen, in afwachting van verwerking veel meer autobanden in opslag dan vergund. Financiële zekerheid biedt dan soelaas voor het vergunde deel. In één geval ging het om een opslag van 3500 ton, waarvan 1800 ton vergund was. De kosten van verwijdering bedroegen € 226 890. Tevens gaat het om bedrijven die grote hoeveelheden chemische stoffen en afvalstoffen opgeslagen hebben ten behoeve van de bedrijfsvoering (vatenreiniging), failliet gaan en bodemverontreiniging (dreigen te) veroorzaken.

De regeling wordt niet dubbelop geacht omdat er ondanks toereikende preventie en handhaving altijd nog een restrisico overblijft. Bij de aangewezen categorieën wordt dit risico zodanig hoog geacht dat ter zake financiële zekerheid moet kunnen worden afgedwongen.

10.2.5 De internationale concurrentiepositie

In enkele reacties wordt aangegeven dat de internationale concurrentiepositie zal verslechteren. In reactie hierop kan worden gesteld dat de EU het instrument financiële zekerheid stimuleert. In een working paper over milieu-aansprakelijkheid wordt voorgesteld om financiële zekerheid niet op communautair niveau te regelen maar het over te laten aan de lidstaten als mogelijke oplossing voor onverhaalbare kosten ten gevolge van schade aan het milieu. Het afdekken van de mogelijke bedrijfsrisico's moet als een normale activiteit worden beschouwd. Gevolgen voor de internationale concurrentiepositie worden niet of nauwelijks verwacht van de regeling.

10.2.6 Vormen van financiële zekerheid

In enkele reacties wordt gesteld dat een bankgarantie duur is en een groot beslag legt op de kredietruimte.

Ter zake wordt opgemerkt dat een bankgarantie niet geschikt is bij financiële zekerheid ter dekking voor de aansprakelijkheid voor schade. Bij financiële zekerheid voor de nakoming van voorschriften zal een bankgarantie doorgaans niet in aanmerking komen als het gaat om een langdurige periode of hoge bedragen. Als het gaat om een wat kortere periode kan een bankgarantie een optie zijn. Bij bijvoorbeeld een opslag van afvalstoffen voor 5 jaar en daarmee gepaard gaande beheerskosten van € 200 000, is een bankgarantie, eventueel in combinatie met andere vormen van financiële zekerheid, een denkbare optie. De ervaring met het Stortbesluit bodembescherming heeft in ieder geval geleerd, dat wel eens een bankgarantie wordt afgegeven ten behoeve van de bovenafdichting van de stortplaats. Hierbij kan sprake zijn van een periode van 30 jaar. Bij nakoming voorschriften is overigens het belangrijkste dat geld gereserveerd wordt voor het beheer van de afvalstoffen; een geleidelijke opbouw van deze reserve kan redelijk zijn; voorts is van belang dat de reserve niet kan worden aangesproken en dat het niet in een eventueel faillissement valt. Behalve een waarborgsom is een gezamenlijk fonds voor een bepaalde bedrijfstak, een goede optie. Bij dit laatste kan een vergelijking worden getrokken met het fonds dat door de branche is opgericht voor de benzinestations in verband met de aansprakelijkheid voor schade. Dit fonds wordt beheerd door een stichting. De deelnemers (in casu circa 4000) betalen eenmalig een bedrag (in casu van € 453.78) en voorts jaarlijks een premie. In geval van schade betaalt primair de veroorzaker; mocht hij hiertoe niet in staat zijn, dan kan een beroep worden gedaan op het fonds. Omdat het fonds dus niet het eigen vermogen beschermt, doch slechts als achtervang fungeert ten behoeve van derden, kunnen de kosten voor de deelnemers betrekkelijk laag blijven.

10.2.7 Cumulatie

Een ingekomen reactie luidt dat het onduidelijk is in hoeverre er sprake is van cumulatie. In reactie hierop wordt opgemerkt dat cumulatie met regelingen die een ander oogmerk hebben mogelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan EVOA. In dat kader moet financiële zekerheid worden gesteld om het risico af te dekken dat een ander land waarnaar afval wordt vervoerd, dat afval niet accepteert. Regelingen die hetzelfde oogmerk hebben, worden in artikel 2 uitgezonderd, zodat ter zake geen sprake is van cumulatie. Binnen het besluit is het denkbaar dat een bedrijf zowel onder bijlage 1 (nakoming voorschriften) als bijlage 2 (aansprakelijkheid schade) valt. In dat geval moet aan beide vormen van financiële zekerheid worden voldaan. Indien een bedrijf onder verschillende categorieën van bijlage 2 valt, geldt eenmalig het hoogste maximum bedrag. Voorbeeld: een inrichting valt zowel onder categorie 1 als 3 van bijlage 2. In dat geval moet zekerheid worden geboden tegen de risico's van brand en ontploffing (categorie 3), doch ook tegen de risico's van lekkages en incidenten (categorie 1). De maximale bedragen worden niet

opgeteld, zodat zekerheid moet worden geboden voor het hoogste maximum tarief, zijnde € 6 800 000 (en dus niet 6 800 000 + 225 000).

10.2.8 Relatie met ondergrondse tanks en benzinetankstations.

In een commentaar wordt verzocht om een aantal artikelen van toepassing te verklaren op het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 en het Besluit tankstations milieubeheer. Het gaat dan om de artikelen 8 (bedrag niet hoger dan redelijkerwijs nodig), 9 (vormen van financiële zekerheid) en 11–13 (bewijsvoering, wijziging, overdracht). Hier wordt opgemerkt dat er enkele wezenlijke verschillen zijn tussen genoemde besluiten en het onderhavige besluit financiële zekerheid milieubeheer. Bij de genoemde besluiten gelden algemene regels en geen vergunningplicht; voorts is sprake van de nodige uniformiteit tussen de bedrijven die onder die regels vallen. Het maximum tarief is bij die besluiten gebaseerd op de maximum saneringskosten die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Dat de gemiddelde saneringskosten veel lager liggen, is niet relevant omdat zich in een concrete situatie wel het maximum kan voordoen. Voor de hoogte van de verzekeringspremie maakt dit overigens niet zo heel veel uit, omdat verzekeraars ook rekening houden met de gemiddelde herstelkosten. Het is dus niet zo dat een drie keer zo hoog bedrag waarvoor zekerheid moet worden gesteld, ook een drie keer zo hoge verzekeringspremie betekent.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

Onder de vergunning krachtens artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer valt tevens de revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4 van de wet.

Artikel 2

In het Stortbesluit bodembescherming is een verplichting opgenomen tot het stellen van financiële zekerheid ter nakoming van vergunningvoorschriften voor de bovenafdichting van de stortplaats. In het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998, het Besluit tankstations milieubeheer en het Vuurwerkbesluit zijn verplichtingen tot financiële zekerheidstelling opgenomen ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade.

Uit een oogpunt van overzichtelijkheid voor de betreffende doelgroep wordt er de voorkeur aan gegeven de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid in die besluiten te handhaven.

Artikel 3

In het tweede lid zijn criteria opgenomen waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het eventueel opleggen van financiële zekerheid. Het ligt in de rede dat deze criteria worden toegepast bij het verlenen van vergunningen, ambtshalve wijzigingen (ingevolge de artikelen 8.23 en 8.24 van de wet) en actualiseringingen ingevolge artikel 8.22. De criteria moeten in onderling verband worden bekeken. Behalve onderdeel e is geen van de criteria doorslaggevend. Zo betekent onderdeel f niet dat het bevoegd gezag alleen financiële zekerheid mag voorschrijven als zich een relevante overtreding heeft voorgedaan. De naleving in relatie tot de solvabiliteit en de omvang van de te verwachten kosten voor het afvoeren en verwijderen van de kosten, is echter wel een belangrijke indicatie voor het beoordelen van het financiële risico dat het bevoegd gezag loopt om met de kosten van afvoer en verwijdering te blijven zitten. De term «situatie van het betreffende bedrijf»(onderdeel a) moet breed worden opgevat. Relevante aspecten zoals de ligging van het

bedrijf, de grondsoort en de bedrijfsvoering vallen hier onder. Onder situatie vallen ook financiële aspecten; vanwege het grote belang van dit aspect, wordt het begrip solvabiliteit – dat ook onder de term situatie kan worden begrepen – voor alle duidelijkheid apart vermeld.

Bij de te verwachten kosten van het beheer (onderdeel d) gaat het om de kosten van inzameling en verwijdering. Hierbij moet er uiteraard niet zonder meer vanuit gegaan worden dat het afval moet worden gestort of verbrand, doch moet ook worden gekeken naar de mogelijkheden van (al dan niet na reiniging) gehele of gedeeltelijke nuttige toepassing. Bij een wezenlijke wijziging van omstandigheden is het ook denkbaar dat toetsing aan de criteria er toe leidt dat een reeds opgelegde financiële zekerheid als vergunningvoorschrift, nadien weer, met toepassing van artikel 8.23 of 8.24 van de wet, wordt geschrapt.

Artikelen 4 en 8

Een logisch gevolg van de omstandigheid dat financiële zekerheid moet worden gesteld voor een bepaald bedrag is dat, indien er rente wordt verstrekt op de gestelde zekerheid en de som van de gestelde zekerheid en de rente het voor die categorie in de bijlage dan wel in de vergunning gestelde bedrag te boven gaat, het meerdere wordt uitbetaald door de instelling waar de zekerheid is ondergebracht aan degene die de zekerheid heeft gesteld.

Artikel 5

In beginsel behoort het tot de eigen verantwoordelijkheid van degene die een milieugevaarlijke activiteit gaat ondernemen om de financiële risico's die daarmee in het leven worden geroepen afdoende af te dekken. Daarom is er voor gekozen in dit besluit niet slechts één vorm van financiële zekerheidstelling voor te schrijven. Het wordt aan het bevoegd gezag overgelaten of met een bepaalde vorm kan worden ingestemd. Het is hierbij minder gewenst dat één vorm in de vergunning wordt vastgelegd. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de drijver van de inrichting kiest voor een verzekering. Indien dan in een later stadium de branche waartoe hij behoort besluit een fonds op te richten en de drijver van de inrichting besluit om mee te doen met het fonds, zou zijn vergunning moeten worden gewijzigd. Dit zou een te zware handeling zijn. In overeenstemming met het voorgaande, is in het derde lid uitdrukkelijk bepaald dat de vorm van financiële zekerheid die de voorkeur geniet van degene die de inrichting drijft, zoveel mogelijk wordt gerespecteerd.

Teneinde duidelijkheid te verschaffen aan het bevoegd gezag en het bedrijfsleven en teneinde grote verschillen per gemeente of provincie te voorkomen, zijn de vormen die in ieder geval aanvaardbaar zijn en die ook het meest gebruikelijk zijn, met name genoemd. Onderdeel d biedt de mogelijkheid om ook andere gelijkwaardige vormen van financiële zekerheid toe te staan. De gelijkwaardigheid slaat met name op de voorwaarde dat de betreffende vorm van financiële zekerheid niet onder een eventueel faillissement komt te vallen. Tevens wordt met dit onderdeel bereikt dat ook minder gangbare maar wel acceptabele vormen van financiële zekerheid evenals nieuwe vormen van financiële zekerheid kunnen worden toegestaan.

Het bevoegd gezag zal daarbij wel moeten beoordelen of de voorwaarden die ten aanzien van de betreffende vorm gelden, bijvoorbeeld de polisvoorwaarden, voldoende waarborgen bieden.

Artikel 6

De termijn dat de financiële zekerheid in stand moet blijven zal doorgaans gerelateerd kunnen worden aan de bedrijfsbeëindiging.

Denkbaar is echter ook dat financiële zekerheid is gesteld vanwege de opslagactiviteiten van een inrichting, terwijl deze opslagactiviteiten eerder ophouden dan de overige activiteiten van de inrichting. Als gevolg daarvan hoeft de financiële zekerheid niet gekoppeld te zijn aan de duur van de vergunning dan wel aan het bestaan van de inrichting.

Artikel 7

Het gestelde bij artikel 3 is mutatis mutandis van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5. Verder wordt gewezen op het bepaalde in artikel 8.15, derde lid, van de Wet milieubeheer. Hierin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met hetgeen redelijkerwijs door de verzekering wordt gedekt. Zo is het gebruikelijk dat in polisvoorwaarden opzet en grove of aanmerkelijke schuld worden uitgesloten.

Artikel 10

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 6. Daarnaast wordt het volgende opgemerkt. Bij de in de bijlage 2 genoemde categorieën van gevallen 2 tot en met 6 moet financiële zekerheid worden gesteld tegen de gevolgen van brand en ontploffing. Als zich bij beëindiging van de bedrijfsactiviteit geen ontploffing of brand heeft voorgedaan, zal met een eenvoudige visuele inspectie van het terrein worden volstaan. Anders is dat bij de eerste categorie. Bij deze categorie kan het gevaar van schade gelegen zijn in lekkage. Het is dan gebruikelijk dat na de beëindiging van de bedrijvigheid een eindonderzoek plaatsvindt. Een dergelijk onderzoek vindt doorgaans plaats binnen acht weken na de bedrijfsbeëindiging. Als dan bodemverontreiniging wordt geconstateerd moet er nog voldoende tijd over zijn om een verzoek tot schadevergoeding in te dienen dat door financiële zekerheid wordt gedekt.

Een bijzondere situatie doet zich voor in geval door de branche een fonds wordt opgericht dat voorziet in de financiële zekerheid. De reglementen van de bestaande fondsen gaan ervan uit dat pas uitkering plaatsvindt aan een derde die schade lijdt, in het geval de veroorzakende drijver van de inrichting niet in staat is zelf de schade te vergoeden. Dit betekent dat degene die de schade lijdt eerst de veroorzaker failliet moet laten verklaren voordat hij een beroep kan doen op het fonds. Zeker voor deze situaties is een langere dekkingperiode na het beëindigen van de bedrijvigheid gewenst. Om die reden is aan het bevoegd gezag de bevoegdheid gegeven te bepalen tot welk moment de financiële zekerheid in stand moet blijven. Op deze wijze kan ook rekening worden gehouden met de belangen van de verleners van de financiële zekerheid, zoals een stichting die het fonds beheert.

Artikel 11

Het bepaalde in dit artikel beoogt primair het toezicht op de naleving van de plicht tot zekerheidstelling te vereenvoudigen.

Het begrip schriftelijk bewijs geeft aan dat uit het document zelf genoegzaam moet blijken dat aan de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid en de daarmee verband houdende voorschriften is voldaan. Het zal derhalve geen aantekening met enkele gegevens van de vergunninghouder kunnen zijn. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan de overeenkomst die aan de zekerheid ten grondslag ligt, zoals een

verzekeringsovereenkomst. Het bevoegd gezag zal moeten beoordelen of de geleverde stukken voldoende bewijskracht bezitten. In verband daarmee kan het bevoegd gezag ook zelf aangeven op welke wijze het bewijs geleverd kan worden.

Artikel 12

Het vereiste van een schriftelijke mededeling in geval een wijziging optreedt ten aanzien van het bedrag waarvoor, de termijn gedurende welke of de vorm waarin financiële zekerheid wordt verstrekt, is een logisch gevolg van het systeem dat is gekozen in artikel 11, eerste lid. Ook de situatie dat de financiële zekerheid vervalt, valt onder dit artikel.

Het bevoegd gezag verbindt tevens aan de vergunning het voorschrift dat degene die de inrichting drijft en voornemens is die inrichting aan een ander over te dragen, dit ten minste vier weken voor de overdracht aan het bevoegd gezag meldt.

Artikel 13

Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.20, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat komt te luiden nadat artikel 40, onderdeel B, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, in werking is getreden (thans betreft het nog het tweede lid).

Het artikel is opgenomen omdat een vergunning in beginsel zaaksgebonden is in de zin van artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer en dus overgaat bij overdracht van de inrichting. Indien een andere persoon de inrichting gaat drijven rust op deze persoon ook de zorg de aan de vergunning verbonden voorschriften, bijvoorbeeld een voorschrift dat de verplichting inhoudt financiële zekerheid te stellen, na te leven. Een overeenkomst die aan de zekerheidstelling ten grondslag ligt, bijvoorbeeld een verzekeringsovereenkomst of een bankgarantie, is in het algemeen echter wel persoonsgebonden. Degene die de inrichting gaat drijven moet derhalve opnieuw financiële zekerheid stellen, ongeacht of de vergunning persoon- of zaaksgebonden is. Teneinde te voorkomen dat de financiële zekerheid vervalt, terwijl de nieuwe exploitant er niet in slaagt financiële zekerheid te stellen, is bepaald dat een vergunning waarin financiële zekerheid is opgenomen, persoonsgebonden is, tenzij de nieuwe exploitant erin slaagt tijdig financiële zekerheid te stellen.

Op deze wijze wordt enerzijds voorkomen dat inrichtingen worden verkocht aan malafide bedrijven, terwijl anderzijds zo veel mogelijk tegemoet wordt gekomen aan de nadelen van een persoonsgebonden vergunning. Verkoop aan een malafide bedrijf zou, zonder het tweede lid, voor de verkoper als voordeel kunnen hebben dat hij bij verkoop zijn geld, dat hij in een fonds had gestort, terugkrijgt. De koper zou weten dat het bedrijf failliet gaat en verkoper en koper zouden het vrijgekomen geld uit het fonds kunnen delen.

Het nieuwe tweede lid dat met de hiervoor genoemde wet in artikel 8.20 van de Wet milieubeheer wordt opgenomen, houdt in dat, indien een vergunning zal gaan gelden voor een ander dan de vergunninghouder dat ten minste een maand voordien aan het bevoegd gezag moet worden gemeld, onder vermelding van de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gegevens. Het onderhavige besluit kende een gelijksoortige bepaling, waarin aan het bevoegd gezag werd opgedragen een dergelijke meldingsplicht als vergunningvoorschrift op te nemen, indien het de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid oplegt. Vanwege deze wetswijziging is er van afgezien een dergelijke verplichting in het onderhavige besluit op te nemen.

Artikel 15

De keuze voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit hangt samen met paragraaf 7 van het algemeen gedeelte van deze toelichting, te weten de invoeringsbegeleiding.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp

Toelichting op de bijlagen

In paragraaf 10.6 is aangegeven hoe met een eventuele cumulatie omgegaan dient te worden

Bijlage behorende bij de nota van toelichting op het Besluit financiële zekerheid milieubeheer

Naar aanleiding van de publicatie van het ontwerp-besluit in de Staatscourant van 16 juli 2001, nr. 134, hebben de volgende instanties gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun opmerkingen aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter kennis te brengen:

1. Bovag
2. Bureau Milieuzaken BMRO van de Vereniging VNO-NCW
3. Essent Milieu BV
4. Interprovinciaal Overleg
5. Koninklijke Vereniging MKB-Nederland
6. Milieudienst Amsterdam
7. Milieudienst Zuid-Holland Zuid
8. Nederlandse Milieupool
9. Nederlandse Vereniging van Banken
10. Provincie Gelderland
11. Provincie Zeeland
12. Scheepvaart & Industrie Vereniging Noordzeekanaalgebied
13. Stichting Natuur en Milieu
14. Transport en Logistiek Nederland
15. Verbond van Handelaren in Chemische Producten
16. Vereniging van Afvalverwerkers
17. Vereniging van Logistieke Centra voor Sorteerstromen en Recycling
Bouw- en Sloopafval
18. Vereniging Nederlandse Afvalondernemingen
19. Vereniging van Nederlandse Gemeenten