

Vergaderjaar 2008–2009

**29 383**

## **Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving**

**Nr. 131**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 8 juli 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 13 mei 2009 inzake het ontwerpbesluit tot intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en herstel van enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het ministerie van VROM (Kamerstuk 29 383, nr. 129).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 juli 2009. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Koopmans

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA), Wiegman-van Meppelen Schepink (CU), Linhard (PvdA) en Vacature (PVV).  
Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Pieper (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Vermeij (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Thieme (PvdD), Sterk (CDA), Ortega-Martijn (CU), Besselink (PvdA) en Agema (PVV).

1

*De motie Vietsch/Neppérus die oproep tot het intrekken van het Besluit financiële zekerheid is aangenomen op 18 maart 2008. De regering geeft pas op 13 mei 2009 uitvoering aan de motie. Wat is de verklaring voor de lange periode die sinds het aannemen van de motie is verstreken?*

Op 19 mei 2008 heb ik de Tweede Kamer per brief (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 104) medegedeeld dat ik voornemens ben de motie van de leden Vietsch en Neppérus uit te voeren. Vervolgens is overleg gevoerd met provincies om een gepaste overgangsregeling voor financiële zekerheidsbepalingen in vigerende vergunningen vast te stellen. Dit overleg heeft geresulteerd in een voorstel dat ik op 4 november 2008 aan provinciale en gemeentelijke overheden heb gestuurd, waarin de intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (hierna: het Besluit) is aangekondigd en de overgangsregeling is toegelicht. Daarnaast is met het intrekken van het Besluit gewacht tot zich een logische gelegenheid voor zou doen. Deze gelegenheid doet zich thans voor, doordat enkele besluiten op de beleidsterreinen van VROM op wets-technische punten dienen te worden gewijzigd.

2

*De bepalingen rond financiële zekerheid in bestaande vergunningen komen van rechtswege te vervallen. Ook in nieuwe vergunningen kunnen dergelijke bepalingen niet meer worden opgenomen. Hoe wordt bekendheid gegeven aan het besluit op een zodanige wijze dat vergunningverleners en vergunningplichtigen van deze verandering op de hoogte worden gesteld?*

Alle provinciale en gemeentelijke overheden zijn per brief (d.d. 4 november 2008) geïnformeerd over de intrekking van het Besluit. In deze brief is tevens het verzoek opgenomen om vooruitlopend op de intrekking van het Besluit geen financiële zekerheidsverplichtingen op basis van het Besluit meer op te nemen in vergunningen. Een afschrift van deze brief is destijds aan uw Kamer verzonden.

Daarnaast is op de website van het ministerie van VROM informatie geplaatst over de intrekking van het Besluit. Deze informatie is bestemd voor vergunninghouders en voor provinciale en gemeentelijke overheden.

3

*Afschaffen wil toch ook zeggen dat huidige reserveringen/bankgaranties vervallen waardoor bedrijven wat extra armslag krijgen?*

Intrekken van het Besluit betekent dat het bevoegd gezag niet langer de bevoegdheid heeft om voor bepaalde categorieën van inrichtingen een financiële zekerheidsverplichting op te nemen in een vergunning op basis van de Wet milieubeheer (hierna: Wm-vergunning). Daarnaast komen vigerende financiële zekerheidsverplichtingen die zijn opgenomen in Wm-vergunningen met de intrekking van het Besluit van rechtswege te vervallen. Het vervallen van deze verplichting betekent dat vergunninghouders niet langer *de plicht* hebben om te beschikken over een financiële zekerheid, waarbij gedacht kan worden aan een bankgarantie, borgtocht, verzekering, hypotheek- of pandrecht.

Het van rechtswege vervallen van de financiële zekerheidsverplichting uit een Wm-vergunning betekent niet dat daarmee ook de financiële zekerheid automatisch vervalt. Het laten vervallen van de financiële zekerheid met de intrekking van het Besluit is juridisch niet mogelijk, omdat dit privaatrechtelijke verbintenissen zijn. De vergunninghouder dient desgewenst – indien deze geen vrijwillige financiële zekerheid wenst te stellen – de financiële zekerheid op te zeggen. Vanzelfsprekend vervallen met het

opzeggen van de financiële zekerheid ook de kosten die verbonden zijn aan de financiële zekerheid. Hierdoor kunnen bedrijven extra armslag krijgen.

4

*Hoe wordt, na intrekking van het Besluit financiële zekerheid, voorkomen dat de maatschappij opgezadeld wordt met de financiële risico's die de overheid of een derde loopt wanneer een onderneming niet meer aan haar milieuverplichtingen kan voldoen, bijvoorbeeld door faillissement?*

Vooropgesteld dient te worden dat een exploitant in beginsel aansprakelijk is voor de milieuschade die hij of zij veroorzaakt. Dat blijft ook na het intrekken van het Besluit zo.

Op grond van het Besluit heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om voor bepaalde categorieën inrichtingen in een Wm-vergunning een verplichting tot financiële zekerheid opnemen. Daarbij kan het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade. Deze bevoegdheid komt met het intrekken van het Besluit te vervallen. In de overwegingen bij de motie van de leden Vietsch en Neppérus is opgenomen dat deze risico's voldoende beperkt zouden kunnen worden door vergunningverlening en handhaving. Het is mijns inziens juist dat deze risico's grotendeels door het vergunningverlenings- en handhavingssysteem kunnen worden gedekt, maar dat geldt niet voor alle risico's. De resterende risico's kunnen na intrekking van het Besluit niet langer afgedekt worden door een financiële zekerheidsplicht op grond van het Besluit. Dat is inherent aan het uitvoeren van de motie.

Daarbij dient echter opgemerkt te worden dat de kans dat de overheid werkelijk voor de kosten voor herstel van milieuschade opdraait, die voorheen gedekt zou kunnen worden door financiële zekerheid op basis van het Besluit, op basis van ervaringsgegevens klein is. In de zes jaar tijd dat het Besluit in werking is geweest, hebben zich namelijk bij mijn weten geen milieuschadegevallen voorgedaan, waarbij voor herstel van deze schade een beroep is gedaan op de gestelde financiële zekerheid op basis van het Besluit.

5

*Kan het intrekken van het Besluit financiële zekerheid leiden tot eindeloos lange verhaalprocedures? Zo ja, hoe gaat u dat voorkomen?*

Het intrekken van het Besluit zou de verhaalprocedure voor het bevoegd gezag in bepaalde gevallen lastiger kunnen maken, hetgeen tot langere procedures zou kunnen leiden. Indien de exploitant niet aan zijn verplichtingen ten aanzien van milieuschade voldoet, kan het bevoegd gezag nu een beroep doen op de gestelde financiële zekerheid. Dit gaat relatief snel omdat dit buitengerechtelijk kan. Deze mogelijkheid komt met het intrekken van het Besluit te vervallen. Dat is inherent aan het uitvoeren van de motie.

Zoals reeds beschreven in het antwoord bij vraag 4, is in de zes jaar tijd dat het Besluit in werking is geweest bij mijn weten geen beroep gedaan op de gestelde financiële zekerheid op basis van het Besluit. Op basis van deze informatie lijkt het onwaarschijnlijk dat de intrekking in de praktijk gevolgen heeft voor de duur van eventuele verhaalprocedures.

6

*In welke orde van grootte in procenten draagt het intrekken van het Besluit financiële zekerheid bij aan de 25% lastenverlichting?*

De jaarlijkse administratieve lastenverlichting die het intrekken van het Besluit met zich meebrengt, bedraagt circa € 694 000. De rijksbrede doelstelling om de administratieve lasten ten opzichte van het jaar 2007 met 25% te reduceren komt overeen met een bedrag van circa 2,2 miljard euro per jaar. In het kader van deze rijksbrede doelstelling dient VROM de administratieve lasten met 353 miljoen euro te reduceren. De bijdrage van het intrekken van het Besluit aan deze doelstelling is derhalve gering.

Daarbij dient vermeld te worden, dat het intrekken van het Besluit voor bepaalde inrichtingen ook een verlichting van directe en organisatorische lasten met zich mee zal brengen, die niet onder de noemer «administratieve lasten» vallen.

In het rapport, dat is opgesteld naar aanleiding van een evaluatieonderzoek over het Besluit<sup>1</sup>, wordt gesteld dat de kosten voor financiële zekerheid voor afvalbedrijven hoog op kunnen lopen. Voor een bankgarantie noemt de Vereniging van Afvalbedrijven in het kader van dit evaluatieonderzoek een bedrag van 5 000 tot 10 000 euro als directe jaarkosten. Daar komen volgens de Vereniging van Afvalbedrijven nog vijf mensdagen per contract bij. Voor verzekeringen wordt in het onderzoeksrapport een jaarpremie van 5 000 à 10 000 euro genoemd, plus enkele mensdagen aan organisatorische kosten.

7

*Hoe hoog is het bedrag aan maatschappelijke kosten dat staat tegenover de beperkte administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven?*

Door het intrekken van het Besluit is het voor het bevoegd gezag niet langer mogelijk om op basis van het Besluit een verplichting tot financiële zekerheid in de milieuvergunning op te leggen. Dit kan betekenen dat in voorkomende gevallen geen financiële middelen voorhanden zijn om milieuschade te herstellen. In de meeste gevallen zal het bevoegd gezag dan opdraaien voor de kosten die samenhangen met het herstel van de milieuschade. Bij de beantwoording van de vraag wordt ervan uitgegaan dat met «maatschappelijke kosten» deze kosten worden bedoeld.

Deze (herstel)kosten zijn afhankelijk van de omvang van de milieuschade en dat kan per schadegeval variëren van € 10 000 tot miljoenen euro's. Daarbij dient echter opgemerkt te worden, dat in de zes jaar tijd dat het Besluit in werking is geweest, zich bij mijn weten *geen* milieuschadegevallen hebben voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit in de Wm-vergunning was opgelegd.

8

*Heeft het afschaffen van de financiële zekerstelling ook consequenties voor de mogelijkheden voor financiële zekerstelling in andere milieuwetgeving, zoals de nog te behandelen wijziging op de Kernenergiewet waarin een dergelijke regeling is opgenomen?*

Nee, het intrekken van het Besluit heeft geen consequenties voor financiële zekerheidsbepalingen in andere milieuwetgeving.

De financiële zekerheidsverplichtingen op basis van het Besluit kunnen niet gelijkgesteld worden met financiële zekerheidsverplichtingen in andere milieuwetgeving. Financiële zekerheidsbepalingen in andere milieuwetgeving dienen andere doelen, hebben betrekking op andere bedrijfsactiviteiten en zijn ook anders vormgegeven. De overwegingen en constatering die de motie van de leden Vietsch en Neppérus onderbouwen en derhalve bepalend zijn geweest voor het intrekken van het Besluit, hebben specifiek betrekking op het Besluit financiële zekerheid. Deze overwegingen en constatering zijn derhalve *niet*

---

<sup>1</sup> F. Peeters, F. van der Woerd en G. In de Braek, 2006. Evaluatie van het Besluit financiële zekerheid; Kwalitatieve ervaringen 2003–2006. Structurele evaluatie milieuregelgeving, STEM publicatie 2006/2. Beschikbaar via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

zonder meer van toepassing op andere milieuwetgeving waarin financiële zekerheid voorkomt, zoals de Kernenergiewet (Kew).

9

*Hoe groot is het bedrag dat de afgelopen zes jaar aan kosten is verhaald op grond van de financiële zekerheidstelling en bij hoeveel bedrijven?*

Anders dan in het ontwerpbesluit is gesteld, heb ik na nader onderzoek niet kunnen achterhalen dat zich in de zes jaar tijd dat het Besluit in werking is geweest milieuschadegevallen hebben voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit in een Wm-vergunning is opgelegd. Bij mijn weten zijn er derhalve geen kosten verhaald. Het ontwerpbesluit zal naar aanleiding van de informatie die dit nadere onderzoek heeft opgeleverd, worden aangepast.

10

*Kunt u de effecten voor overheden verder toelichten door kwantitatieve gegevens te verschaffen over het aantal gevallen waar reserves, opgebouwd in de financiële zekerheidstelling, moesten worden aangesproken? En wat is het totale bedrag dat gebruikt is voor het herstellen van milieuschade uit de financiële zekerstelling?*

Zie het antwoord bij vraag 9.

Bij mijn weten zijn er geen gevallen waar reserves moesten worden aangesproken die zijn opgebouwd naar aanleiding van een financiële zekerheidsplicht op basis van het Besluit. Het totale bedrag dat gebruikt is voor het herstellen van milieuschade uit financiële zekerheidsstellingen op basis van het Besluit is derhalve nihil.

11

*Uit welke natuurlijke bronnen is het in Nederland aangeboden radioactief afval afkomstig? Is hier ook sprake van buitenlandse bronnen?*

De radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen kunnen bijvoorbeeld vrijkomen bij processen waarbij grotere hoeveelheden minerale grondstoffen worden verwerkt. Voorbeelden zijn de thermische fosforproductie en de productie van zink, staal en kunstmest. De betreffende grondstoffen bevatten radionucliden uit de zogenaamde uranium- en thoriumreeksen. Deze radionucliden worden niet gebruikt vanwege hun radioactieve eigenschappen of hun splijt- of kweekeigenschappen maar kunnen tijdens de productieprocessen bijvoorbeeld wel terechtkomen in de afvalstoffen.

Er is hier geen sprake van buitenlandse bronnen. De radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen zijn afkomstig van bedrijven die werkzaam zijn op Nederlands grondgebied en/of Nederlandse territoriale wateren.

12

*Is na wijziging ook menging van radioactief afval met niet-radioactief afval toegestaan?*

Ja. Ook na de wijziging blijft het mogelijk om radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen met niet-radioactief afval te mengen. Overeenkomstig de oorspronkelijke formulering van artikel 110a van het Besluit stralingsbescherming mocht er namelijk ook al gemengd worden, mits dit paste binnen het normale productieproces. Dit criterium bleek echt moeilijk handhaafbaar te zijn. Na de wijziging van artikel 110a Bs mogen radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen gemengd worden onder de voorwaarde dat er door middel van een risicoanalyse aangetoond kan worden dat het mengen geen groter gevaar of

grotere schade of hinder veroorzaakt dan in het geval dat de radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen niet zouden worden gemengd.

13

*Op welke stortplaatsen mag radioactief afval gestort worden? Onder welke voorwaarden mag dit afval daar gestort worden en hoe en hoe vaak vindt controle plaats?*

Radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen die meldingsplichtig zijn, mogen op grond van wet- en regelgeving sedert juni 2005 alleen worden gestort op daartoe door de minister van VROM en de minister van SZW aangewezen stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen, welke een melding hebben gedaan in het kader van de Kew voor het storten van radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen. Thans zijn er twee bedrijven die aan beide voorwaarden voldoen (één in Zuid-Holland en één in Noord-Holland). Radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen die vergunningplichtig zijn moeten worden afgevoerd naar de COVRA te Vlissingen (Centrale Organisatie voor Radioactief Afval).

Stortplaatsen voor gevaarlijke afvalstoffen dienen bij het storten van de radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen enerzijds te voldoen aan voorschriften die gelden voor het storten van gevaarlijk afval vanwege de toxische eigenschappen (isolatie, beheer en controle) van het afval en anderzijds te voldoen aan voorschriften die gelden voor radioactief afval vanwege de stralingseigenschappen (risicoanalyse, stralingsdeskundigheid en registratie). Het doen van een risicoanalyse en het vermelden van de juiste stralingsdeskundigheid dienen vooraf plaats te vinden en meegezonden te worden met de melding in het kader van de Kew. Controle kan zowel op basis van de Wet milieubeheer (Wm) als in het kader van de Kew plaatsvinden. De VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie zijn belast met de handhaving van de Kew en het bevoegd gezag voor de Wm (provincie of gemeente) is belast met de handhaving van de Wm. Bij inspecties wordt beoordeeld of de stortplaats voldoet aan de geldende wettelijke voorschriften. Het bevoegd gezag voor de Wm controleert de betreffende stortplaatsen 1 à 2 keer per jaar. In het kader van de Kew hebben de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie beide stortplaatsen sinds 2005 één maal bezocht en één keer een administratieve controle uitgevoerd. De COVRA wordt door de VROM-Inspectie circa 8 à 9 keer per jaar bezocht.

14

*Hoe groot is het bedrag dat momenteel op grond van het Besluit financiële zekerheid is gereserveerd voor kosten van het niet naleven van milieuverplichtingen?*

Deze vraag doelt op de inrichtingen die beschikken over een Wm-vergunning, waarin een financiële zekerheidsplicht op basis van het Besluit is opgenomen.

Daarbij kan het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen (artikel 3 van het Besluit) of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade (artikel 7 van het Besluit).

Met betrekking tot financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid. Het bepalen van dat bedrag hangt nauw samen met de kosten van het beheer van afvalstoffen. Dit verschilt per inrichting en kan variëren van € 10 000 tot miljoenen euro's.

Met betrekking tot financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade worden in bijlage 2 van het Besluit maximum

bedragen genoemd. Voor deze inrichtingen kan voor ten hoogste een bedrag van € 6 800 000 zekerheid worden gesteld.

Naar schatting is in circa 80 Wm-vergunningen een financiële zekerheids-  
plicht opgenomen, waarbij het in 90 procent van de gevallen om een  
financiële zekerheidsplicht gaat voor het nakomen van vergunning-  
verplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen.