Bijlage 1 bij brief VTH 08697/2018

Interprovinciaal Overleg

Achtergrond en aanleiding: overheid draait op voor saneringskosten bij faillissement?
Als bij een bedrijfsfaillissement afvalstoffen en/of verontreinigingen achterblijven, kan het zijn dat de overheid voor de kosten moet opdraaien. Dit kan gaan om bedragen van enkele duizenden euro's tot tientallen miljoenen. In de bestaande regelgeving is vastgelegd dat voor bepaalde categorieën van bedrijven/activiteiten een financiële zekerheidsstelling kan worden geëist in de omgevingsvergunning ('kan-bepaling'). Voor sommige categorieën van activiteiten, zoals de ondergrondse opslag van vloeibare brandstoffen en vuurwerk, geldt zelfs een wettelijke verplichting tot financiële zekerheidstelling ('moet-bepaling'). Dit is overgezet naar het Omgevingsbesluit in respectievelijk de artikelen 8.5 ('kan-bepaling') en 8.6 ('moet-bepaling').

Voor majeure risicobedrijven wordt de bevoegdheid voor het stellen van een financiële zekerheid in het Omgevingsbesluit (art. 8.5) opgenomen. In moties van de Kamerleden Von Martels en Van Eijs[1] en Ziengs[2] is aan de Regering gevraagd om nader te specificeren in welke gevallen (situaties of omstandigheden) de risico's het grootst zijn dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen en daarvoor passende voorzieningen te treffen. Met andere woorden: is een verdere verbreding van de financiële zekerheidstelling nodig?

Om daar zicht op te krijgen heeft IPO aan IenW toegezegd een quickscan uit te voeren bij de provincies. De VNG en de UvW hebben daarbij aangegeven aan te haken en de eigen inzichten in te brengen.

Alhoewel de moties een min of meer open vraag bevatten ('waar zijn de risico's en saneringskosten het grootst"), is in de quickscan de focus gelegd op afvalbedrijven. Dit tegen de achtergrond van een eerdere quickscan door de provincies waarover de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu op 8 maart 2017 per brief is geïnformeerd door het IPO en het OM[3] en tegen de achtergrond van de actualiteit van branden in afvalbedrijven.

De quickscan beoogt het geven van een algemeen, een voor provincies zoveel mogelijk gekwantificeerd beeld van kosten en potentiele (financiële) risico's voor de samenleving. Waar (nog) geen kwantificering mogelijk is, is een kwalitatief beeld geschetst, dit ook mede op basis van de input van VNG en UvW.
De quickscan is uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst die is uitgezet onder alle provincies en een deel van de gemeenten en waterschappen, informatie uit eerdere inventarisaties en informatie uit openbare bronnen en publicaties.

Het voorliggende memo geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is de aard en omvang van de groep bedrijven waar het hierom gaat?
2. Wat is het aantal faillissementen en branden in de sector?
3. Wat zijn de feitelijke kosten die decentrale overheden sinds 2015 hebben gemaakt?
4. Wat de financiële risico's die decentrale overheden lopen?
5. Wat zien decentrale overheden als de belangrijkste (financiële) risicofactoren?

---

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018 28 089 nr. 78
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018 28 089 nr. 68
[3] Brief van IPO en OM aan de staatsecretaris van I&M van 8 maart 2017, kenmerk VTH 07978/2017

1. Wat is de aard en de omvang van de groep bedrijven waar het hierom gaat?

De quickscan heeft zich gericht op bedrijven /activiteiten die vallen onder de noemer 'inzameling en behandeling van afvalstoffen' (branchecode 38) en 'sanering en overig afvalbeheer' (branchecode 39). Hieronder vallen:

- Afvalinzamelaars en -transporteurs
- Opslag
- Sloop
- Behandeling van afvalstoffen (zoals voorbereiding voor recycling en mestverwerking/covergisting)
- Sanering
- Overige afvalbeheer

De quickscan biedt geen inzage in het totaal aantal bedrijven in de afvalbranche. Er is alleen geïnventariseerd bij hoeveel afvalbedrijven de provincies bevoegd gezag zijn, namelijk ruim 700. Dit zijn qua aard en omvang ook de grootste en vanuit het omgevingsrecht gezien, meest risicovolle bedrijven.

2. Wat is het aantal faillissementen en branden in de sector?

Milieukosten kunnen voor rekening van de overheid komen als bedrijven hier zelf geen voorziening voor hebben. In de vorm van een verzekering of reserves. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij faillissement. Door brand, marktfalen of overige oorzaak. In de quickscan is gekeken of er een trend te zien in faillissementen en branden. Een koppeling tussen beiden (aantal faillissementen door branden) is op basis van de quickscan niet te maken.

In onderstaande tabel zijn de cijfers voor de periode 2015 tot en met 2018 weergegeven.

Tabel 1: Een eerste scan van faillissementen en branden bij afvalbedrijven

	Aantal geregistreerde branden bij provinciale inrichtingen[4]	Totaal aantal faillissementen branchecodes 38 en 39[5]	Waarvan branchecode 38 (inzameling en behandeling)	Waarvan branchecode 39 (sanering en overig afvalbeheer)
2018 tm okt (tot.2018?)	68 (totaal 70-80?)	27	16	11
2017	68	16	8	8
2016	48	13	5	8
2015	11	3	1	2
TOTAAL	**Ca. 190[6] (> 200?)**	**59**	**30**	**29**

Uit de inventarisatie blijkt dat:

- Het aantal branden bij afvalbedrijven waar provincies bevoegd zijn, stijgt sinds 2015[7].
- Het aantal faillissementen in de branche als geheel (dus ongeacht bevoegd gezag) toeneemt.

Hierbij worden de volgende aantekeningen gemaakt:

- Het was binnen het bestek van de quickscan niet mogelijk om een relatie te leggen tussen branden en faillissementen.
- Er is geen nadere analyse gemaakt van de aard van de afvalbedrijven, hoeveelheden en aard afval die in het geding zijn of een eventuele relatie tussen toename in opslag afval en branden.
- Er is geen hierin nog geen onderscheid gemaakt tussen grote en kleine branden of meerdere branden binnen een bedrijf.
- Er zijn uit de inventarisatie ook diverse voorbeelden genoemd van afvalbranden en/of faillissementen waar gemeenten bevoegd zijn[8].

---

[4] Bron: inventarisatie ILT, oktober 2017

[5] Bron: https://www.faillissementen.com/insolventies/nederlandse-insolventies ; tot en met november 2018.

[6] Op basis van een globale inventarisaties bij provincies komt het aantal branden hoger uit. Een exacte registratie van grote en kleinere branden en branden bij bedrijven waar provincie dan wel gemeente bevoegd is, ontbreekt. Niet zozeer de exacte getallen, maar de trend is hier het belangrijkste.

[7] Zie bijvoorbeeld: https://www.bd.nl/brabant/brabantse-afvalbergen-steeds-vaker-in-de-fik~a0e11ad6/

3. Wat zijn de feitelijke kosten die decentrale overheden hebben gemaakt sinds 2015?

In de quickscan is ook geïnventariseerd welke opruim- en saneringskosten decentrale overheden hebben gemaakt sinds 2015. Ook hier is er voor wat betreft gemeenten en waterschappen op dit moment alleen een exemplarisch en kwalitatief beeld te schetsen. Voor provincies kan een meer systematische indicatie worden gegeven. Daarbij als aantekening dat kosten vaak over meerdere jaren zijn verdeeld en pas worden gemaakt (ruim) nadat faillissement is uitgesproken. Samengevat komt uit de quickscan het volgende voorlopige beeld:

Tabel 2: Indicatie aantal afvalbedrijven waar provincies kosten maken en hoogte kosten

	2015	2016	2017	2018	2019	**Totaal**
Aantal bedrijven waar provincies kosten maken	2	2	7	6	6	**24**[9]
Indicatie kosten	€ 1,3 mln	€ 0,6 mln	€ 13,0 mln	€ 0,2 mln	€ 9,0 mln	**€ 24,1 mln**

Over de periode 2015-2019 maken/verwachten de provincies een totale kosten van minimaal € 24 mln bij ruim 20 bedrijven (zie voetnoot). Hierbij moeten de volgende aantekeningen worden gemaakt:

- De jaarlijkse bedragen fluctueren. Mede doordat kosten vaak pas later worden gemaakt of duidelijk worden. Het jaarlijks aantal gevallen is beperkt, maar de kosten per geval kunnen zeer hoog zijn[10] [11] [12] [13].
- Een eerste scan bij gemeenten levert geen systematisch beeld op. Veel gemeenten lijken tot nu toe gevrijwaard. Mogelijk speelt een rol dat bij de grotere afvalbedrijven, met grote financiële risico's, de provincies bevoegd zijn. In de scan zijn wel voorbeelden genoemd van gemeenten die de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met hoge kosten (gemeente in Brabant € 500.000, gemeente in Utrecht € 1,5 mln, gemeente in Gelderland ruim € 300.000). Het is nog niet duidelijk wat de recente incidenten – zoals de brand in Dongen - voor mogelijke financiële gevolgen hebben[14].
- De waterschappen hebben in de regel geen directe opruimkosten. Er kunnen daarentegen wel kosten zijn door het stilleggen of het aantasten van de werking van de zuivering door verontreinigd bluswater. Daarnaast zien waterschappen een toenemend aantal incidenten met mestverwerkingsinstallaties. Een eenduidige overzicht van de kosten is er niet.
- Deze genoemde kosten zijn exclusief:
    - De kosten die provincies, omgevingsdiensten, OM en politie bij deze bedrijven maken voor intensivering van toezicht en handhaving, opsporing en juridische procedures. De kosten voor het laatste kunnen oplopen omdat bedrijven tot de laatste stap in beroep gaan.
    - De kosten voor bijvoorbeeld langdurige grondwatersanering of indirecte kosten zoals verminderde werking van een waterzuivering.
    - Overige milieu- en gezondheidsschade die niet kan worden verhaald op de veroorzaker.
- Het is niet onderzocht of wat de mogelijke kosten voor de samenleving zijn die voortvloeien uit bestaande bodemverontreinigingen die in beeld komen bij afloop van erfpachtduur of bedrijfsbeëindiging.

---

[8] www.limburger.nl/cnt/dmf20181010_00077139/erfenis-bag-ook-op-bord-stein

[9] Het gaat totaal om circa 20 bedrijven. Voor aantal bedrijven zijn/worden meerdere jaren op rij kosten gemaakt

[10] Zie bijvoorbeeld: www.1limburg.nl/getreuzel-met-wetgeving-aanpak-malafide-afvalverwerkers

[11] www.1limburg.nl/provincie-twee-miljoen-euro-kwijt-door-faillissement

[12] www.ed.nl/helmond/afvalcowboy-bruekers-failliet-strop-voor-helmond-en-provincie~aa6bc558/

[13] www.l1.nl/twaalfduizend-ton-gif-op-terrein-edelchemie-52211

[14] Het afvoeren van de infill (zand/rubber waarmee de kunstmatten worden ingestrooid) kost indicatief waarschijnlijk € 200.000-250.000. Wat betreft de afvoer van de overige afvalstromen is op het moment van de quickscan nog niet bekend of er bedrijven zijn die deze kunnen en mogen opslaan en verwerken.

4. Wat zijn de financiële risico's die decentrale overheden denken te lopen?

In de quickscan is ook gekeken naar de financiële risico's die decentrale overheden, meer specifiek provincies, potentieel lopen. Daarbij is uitgegaan van de systematiek die de provincie Groningen gebruikt om periodiek te monitoren wat negatieve restwaarde is van bij bedrijven aanwezig afval en hoe groot risico wordt ingeschat dat provincie door faillissement, brand of andere oorzaak voor kosten kan komen te staan. Door te vertalen naar een te treffen voorziening in het weerstandsvermogen[15]. De provincie Groningen komt daarbij tot een negatieve restwaarde (medio 2018) van opgeslagen afvalstoffen van ruim € 27 mln. De provincie Groningen houdt op basis daarvan rekening met een aan te leggen weerstandsvermogen van circa € 5 mln. Geëxtrapoleerd naar het totaal aantal afvalbedrijven waar de provincies bevoegd zijn (circa 700), komt de totale negatieve restwaarde van opgeslagen afval bij deze bedrijven uit op circa € 260 mln.

5. Wat zien decentrale overheden als belangrijkste (financiële) risicofactoren?

Het aantal gevallen waarin de overheid opruim- en saneringskosten moet betalen is (gelukkig) beperkt tot enkele gevallen per jaar. Als er kosten zijn, kunnen deze echter wel behoorlijk oplopen. Uit de quickscan komt een aantal zaken naar voren waar decentrale overheden zicht nadrukkelijk zorgen over maken als het gaat om de kosten en de financiële risico's bij afvalbedrijven.

Financiële risico's voortvloeiend functioneren afvalmarkt

- Verdienmodel afvalbranche: de baten gaan meestal uit voor de kosten. Dit zien decentrale overheden als een verkeerde prikkel. Temeer waar toegang is tot subsidieregelingen zoals co-vergisting.
- Een nieuw risico is mogelijk de Green-deal voor AEC-bodem-assen. Die mogen na 2020 niet meer onbewerkt als IBC bouwstof worden toegepast[16] terwijl en nog grote hoeveelheden zijn opgeslagen bij op- en overslagbedrijven voor afval Deze opgeslagen hoeveelheden zullen daarom vanaf 2020 een (nog) grotere negatieve waarde krijgen.
- De opgeslagen hoeveelheden afval groeien. Afval wordt ingenomen zonder dat dit direct (verantwoord) kan worden verwerkt of waarvoor geen afzetmarkt is. Dat geldt bijvoorbeeld voor schroot dat is verontreinigd met Chroom-6[17].
- Recentelijk is daar de problematiek met sorteer-residu (zoals kunstgras en bodem-as/bodemslakken AVI's)[18] en co-vergisters bij gekomen[19].
- Waterschappen zien ook een toenemend risico bij mestvergistingsinstallaties. Het aantal en omvang van de installaties neemt toe, evenals het aantal incidenten (met een negatieve impact op de waterkwaliteit)[20] [21] [22] [23].

Naleefgedrag en handhaving

- De branche roept (herhaaldelijk) op tot verbetering van de veiligheidscultuur, maar dat heeft de afgelopen jaren vooralsnog niet geleid tot een vermindering van incidenten of verbetering van het naleefgedrag[24] [25].

---

[15] Zie brief van 21 maart 2018 aan Provinciale Staten van Groningen (2018-016.450/12/A.15) inzake onderzoek naar afvalbedrijven.

[16] www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/afval-storten/dowloads-storten/green-deal-avi/

[17] Zie bijvoorbeeld: https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2018/09/giftige-chroom6-ook-aangetroffen-op-stations-vastgoed-en-bruggen-101264398

[18] Zie bijvoorbeeld: https://fd.nl/opinie/1266582/perverse-prijsprikkel-leidt-tot-onnodige-vuilstort

[19] www.fd.nl/ondernemen/1164960/energie-uit-mest-is-mooi-idee-maar-in-praktijk-zeer-moeilijk-rendabel-te-krijgen#

[20] Zie bijvoorbeeld: www.ed.nl/laarbeek/mestverwerker-helmond-laat-waterzuivering-crashen~a335456e/

[21] www.gelderlander.nl/aalten/waterschap-gelekte-mest-in-aalten-is-vervelend-maar-niet-gevaarlijk~ab0e5c86/

[22] www.bndestem.nl/overig/tienduizenden-liters-koemest-op-straat-mestsilo-scheurt-open-in-baarle-nassau~a8a6e240/

[23] www.omroepflevoland.nl/nieuws/132610/noordoostpolder-kuinderweg-afgesloten-door-gescheurde-mestsilo

[24] Bron: https://www.brandveilig.com/nieuws/vereniging-afvalbedrijven-brandpreventie-50448

[25] Bron: www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/06/15/gezond-en-veilig-werken-in-afvalinzameling-behandeling-en-recycling

- Ook verzekeraars maken zich daarover zorgen. Het verbond van verzekeraars geeft aan dat over de periode 2013-2015 totaal circa € 175 mln is uitgekeerd naar aanleiding van branden bij 13 afvalbedrijven. 'Kleine schades', dat wil zeggen schades tot € 1 mln zijn daarbij niet meegerekend[26]. Verzekeringsbedrijven geven aan selectiever te worden in het verzekeren van afvalbedrijven. Een aantal verzekeraars accepteert ook geen afvalbedrijven meer of verhogen de premies sterk. Dit is onder meer terug te voeren op de kapitaalseisen die vanuit de Europese richtlijn Solvency II gelden voor verzekeraar. Op zijn minst een deel van de afvalbedrijven is daarmee niet meer verzekerbaar. afvalbranden[27] [28].
- Bij een deel van de sector stelt het OM vast dat sprake is van malafide praktijken. Zo is er in 2018 een bestuurlijk signaal dat is afgegeven voor covergisters en wordt in het dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2017 asbestverwijdering/verwerking, verwerking reststromen, de bodemketen en mestverwerking expliciet genoemd[29] [30].
- De handhaving in delen van de branche is complex omdat spelers in de keten en meerdere handhavingsinstanties een rol spelen en/of de afvalverwerking binnen een complexe juridische structuur van samenhangende bedrijven is georganiseerd [31] [32].
- Het strikt handhaven van afvalbedrijven levert soms bestuurlijke dilemma's op:
    - Bedrijven procederen lang door, waardoor hoge kosten voor het bevoegd gezag.
    - Als handhaving leidt tot faillissement, wordt het bevoegd gezag mogelijk geconfronteerd met opruim- en saneringskosten.
    - In sommige praktijkgevallen op zijn minst de schijn dat een brand bij een bedrijf waar het bevoegd gezag dreigt met sluiting, niet geheel toevallig is [33] [34].
    - Een risico-paradox is dat bedrijven die strikt worden gehandhaafd extra kosten maken en om die reden meer afval (moeten) innemen, wat op zichzelf nieuwe risico's met zich meebrengt.

---

[26] Bron: https://www.tubantia.nl/hengelo/verzekeraars-maken-zich-zorgen-over-brandveiligheid-bij-afvalbedrijven~a56f7d6b/

[27] www.fd.nl/economie-politiek/1263878/verzekeraars-zetten-risicovolle-beroepen-massaal-buiten-de-deur#

[28] www.stichtingsalvage.nl/wp-content/uploads/2017/12/Stichting-Salvage-uit-de-brand-december-2017.pdf

[29] Bron: www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2017/dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2016.pdf

[30] Zie bijvoorbeeld: https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/verhalen-1/zakken-vullen-ten/

[31] Bron: www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/mest/nieuws/nieuwsberichten-mest/evaluatie-co/

[32] Zie bijvoorbeeld: www.ad.nl/amersfoort/geen-toeval-al-die-incidenten-bij-afvalverwerker-vink~a318a9cf/

[33] www.bd.nl/dongen/dongen-dreigt-met-sluiting-tuf-recycling-als-bedrijf-eind-2018-niet-voldoet-aan-alle-regels~a99380d3/

[34] www.omroepbrabant.nl/nieuws/2863798/Zeer-grote-brand-bij-TUF-Recycling-in-Dongen-NL-Alert-verstuurd-VIDEO