

OPENBAAR MINISTERIE



Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
mevrouw S.A.M. Dijkma
Postbus 20901
2500 EX 's-GRAVENHAGE



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
---	---	VTH 07978/2017	8 maart 2017
onderwerp			
Verplichtstellen financiële zekerheid, bij insolventie van afvalbedrijven			

Geachte mevrouw Dijkma,

Provincies, gemeenten en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie worden steeds vaker geconfronteerd met de negatieve nalatenschappen van failliete afval innemende en verwerkende bedrijven. Voor ons als overheid wordt dit probleem steeds urgenter. Als deze bedrijven failliet zijn, blijft het afval met een negatieve waarde vaak nog aanwezig. Doorgaans hebben de exploitanten van deze bedrijven hun vermogen op zo een manier in veiligheid gebracht, dat het succesvol verhalen van de opruimkosten voor provincies en gemeenten, alsook 'het wederrechtelijk verkregen voordeel ontnemen' door het Openbaar Ministerie vaak onmogelijk blijkt. In de afgelopen periode gaat het over twee tot vijf miljoen euro per provincie. Vooral in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Groningen zijn de problemen groot. Met het verscherpen van het toezicht daar, verplaatst deze praktijk zich bovendien naar andere provincies. Wij verzoeken u de mogelijkheden van een verplichte financiële zekerheidsstelling voor deze bedrijven te gaan verkennen (waaronder een derdengeldregeling als verplichting voor de afvalontdoener), met het voornemen om een dergelijke verplichting op te doen nemen in het Omgevingsbesluit. Immers, door als basis van de acceptant van de afvalstoffen bij de vergunning(actualisatie) een financiële zekerheid te eisen kan malafide opslag en het ontdoen van afval grotendeels voorkomen worden. Wij vragen u daarom dringend om de afvalontdoeners, -acceptanten en -verwerkers, nu op te doen nemen onder de financiële zekerheidsstelling in de Invoeringswet (artikel 13.5) bij de Omgevingswet en de nadere uitwerking van het Omgevingsbesluit (artikel 7.1). In deze brief lichten we één en ander toe.

Financiële zekerheidstelling

In 2003 is het Besluit Financiële Zekerheid geïntroduceerd. Vanuit de Europese regelgeving wordt financiële zekerheidstelling gestimuleerd. Zo heeft in 2004 de provincie Limburg het bedrijf Edelchemie Panheel, een notoire overtreder, op grond van het Besluit geen nieuwe vergunning verleend. Dit bedrijf weigerde om de gevraagde financiële zekerheid te stellen, omdat het hiertoe niet in staat bleek vanwege de slechte solvabiliteit van de vergunningaanvragende vennootschap. In 2009 is het instrument, na indiening van een motie in de Tweede Kamer daartoe, echter weer afgeschaft. De veronderstelling daarbij was dat het instrument nooit werd toegepast, maar wel hoge kosten voor het bedrijfsleven met zich mee bracht. Na afschaffing zagen we dat het instrument een belangrijke preventieve werking had. Op veel locaties groeiden de opslagen, omdat de zekerheidsstelling niet meer noodzakelijk was. In de bijlage zijn de destijds aangevoerde argumenten uitgewerkt, aangevuld met onze bevindingen op basis van de huidige ontwikkelingen (bijlage).

Ondanks beter toezicht en handhaving is de oplossing voor de kosten van het opruimen van afval niet alleen gelegen in een stringenter toepassen van bestuursrecht, strafrecht of civielrecht. Financiële zekerheidstelling moet perverse prikkels aan de voorkant te niet doen. Met het oog op de risico's vanwege de complexiteit van de afvalketen, waarbij het mis kan gaan tijdens het afvaltransport, de afvalopslag en de afvalverwerking, willen wij graag met u in overleg om een financiële zekerstelling nader uit te werken. Wij zetten daartoe graag onze kennis uit de praktijk, praktijkvoorbeelden en monitoring van goederen- en geldstromen in en hopen onze brief op korte termijn toe te mogen lichten.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

Openbaar Ministerie

mr. H.M. Meijdam
algemeen directeur

mevrouw mr. M.3. Bloos
hoofdofficier Functioneel Parket

Uiteenzetting hoofdlijnen van de argumentatie rondom het Besluit Financiële Zekerheid (het Besluit)

In 2009 heeft de regering besloten het Besluit in te trekken. Directe aanleiding was de daartoe strekkende motie van de leden Vietsch en Neppérus (Kamerstukken II 2007/08, 29 838, nr. 97), die op 18 maart 2008 door de Tweede Kamer is aangenomen. Ondanks het feit dat de Minister van het toenmalige departement Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bij brief d.d. 5 november 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 79), de intrekking ontraden heeft, heeft de regering in 2009 besloten het Besluit in te trekken.

Beperkte toepassing

Om te beginnen was het bedrijfsleven in 2009 van mening dat in het verleden zeer weinig incidenten zijn voorgekomen, zo weinig dat hieruit geen noodzaak voor het Besluit kan worden afgeleid. Ook was er volgens het bedrijfsleven geen omvangrijke problematiek rondom faillissementen. De verwachting dat dit zou veranderen, achtte men niet wezenlijk.

Echter, de praktijk heeft laten zien dat de noodzaak voor het Besluit wel degelijk aanwezig is. Zo hebben zich de voorbije jaren in Limburg majeure milieukwesties voorgedaan veroorzaakt door de (chemisch) afvalverwerkende bedrijven Edelchemie, MilieuServiceZuid, John Peeters en Bruekers. In alle gevallen zijn de opruimkosten van miljoenen euro's ten laste van de overheidskas gekomen en – wegens gebrek aan 'plukmogelijkheden' (hier 'afpakmogelijkheden' noemen) – gebleven. Dezelfde problematiek geldt ook voor Noord-Brabant, kijk bijvoorbeeld naar de dossiers Bruekers Helmond (zelfde exploitant als in Limburg) en Biospares Nistelrode. Een ander schrijnend voorbeeld is in Groningen. Deze provincie heeft de afgelopen jaren een viertal afvalstoffeninrichtingen failliet zien gaan waarbij sprake was van een negatieve restwaarde met risico's voor het milieu. Daardoor was de provincie genoodzaakt om maatregelen te nemen. Daarnaast wordt verwacht dat zich meer afvalinrichtingen willen vestigen in de provincie waardoor de risico's aanzienlijk toenemen.

De kosten voor de provincie sinds de afschaffing van Het Besluit komt (komen, meervoud) ongeveer uit op circa 4-5 miljoen. Deze enkele voorbeelden illustreren de frequentie waarin incidenten rondom afvalopslag zich voordoen.

Eigen verantwoordelijkheid:

Bedrijven stellen zich verantwoordelijk op ten opzichte van het milieu. De verplichting van financiële zekerheid strookt volgens bedrijven niet met de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid van ondernemers. Verantwoorde bedrijven treffen adequate voorzieningen voor het geval dat, ondanks hun inspanningen, toch milieuschade wordt veroorzaakt.

Verantwoorde (bonafide) bedrijven treffen inderdaad adequate voorzieningen. De problemen worden mede door malafide bedrijven veroorzaakt. Bij deze bedrijven is het niet afdoende om een beroep te doen op hun eigen verantwoordelijkheid, blijkt uit de eerder genoemde voorbeelden. Het is daarnaast van belang dat derden beschikken over een middel dat hen beschermt tegen het wangedrag van schadeveroorzakers. In eerste instantie wordt deze bescherming geboden door het goed ontwikkelde regime van vergunningverlening en handhaving, en anderzijds door de professionalisering van bedrijven (preventieve maatregelen en vrijwillige verzekeringen). Echter

voor afwijkende, mogelijk risicovolle situaties kan de hantering van financiële zekerheid als een belangrijk instrument dienen die voorziet in een vangnet voor derden.

Lasten

Volgens het bedrijfsleven kan het Besluit forse economische en organisatorische kosten met zich mee brengen. Op malafide bedrijven, waar de grootste risico's liggen, heeft het Besluit geen betrekking.

Wij zijn van mening dat het juist de moeite waard is om ook te monitoren op bonafide bedrijven. De ervaring leert namelijk dat bonafide bedrijven zich kunnen ontwikkelen tot malafide bedrijven. Jarenlang vertonen ze goed naleefgedrag maar, door bijvoorbeeld veranderende marktomstandigheden, kunnen deze bedrijven alsnog hun toevlucht gaan zoeken tot crimineel gedrag. Door financiële zekerheid in het vooroverleg ter sprake te brengen, wordt de bedrijfsvoering doorgelicht en worden preventieve voorzieningen of maatregelen (bijvoorbeeld beperking van de opslagcapaciteit) getroffen om een financiële zekerheidsplicht te voorkomen of te beperken.

Concurrentiepositie

Door verschil in toepassing door bestuursorganen is er volgens ondernemers geen sprake van een gelijk speelveld. Dit schaadt de concurrentieverhoudingen.

Deze stelling is momenteel achterhaald. Met de komst van het stelsel van omgevingsdiensten werken provincies en gemeenten in de uitvoering aan een landelijk gelijk speelveld, waarbij ook werkwijzen en instrumentarium wordt afgestemd en steeds meer informatie wordt gedeeld.

Nut en noodzaakdiscussie over het Besluit

Bij de totstandkoming van het Besluit is het nut en de noodzaak van het Besluit uitvoerig bediscussieerd. Destijds is een evaluatie toegezegd, omdat er twijfel bestond over het nut en de noodzaak van het Besluit. Uit de evaluatie blijkt dat weinig gebruik wordt gemaakt van het Besluit en het Besluit niet uniform wordt toegepast. Volgens sommigen zijn de resultaten van de evaluatie onvoldoende reden om het Besluit in stand te houden.

Er is tijd nodig geweest om het Besluit te implementeren. Dit blijkt onder meer uit het feit dat provincies pas vlak voor de afschaffing van het Besluit hun uitvoeringsbeleid hadden vastgesteld of nog bezig waren met het vaststellen van hun uitvoeringsbeleid. De uitvoering van het Besluit kon nog niet volledig worden getoetst. De verwachting was destijds dan ook dat provincies in de toekomst meer gebruik gingen maken van het Besluit. Door de praktijk van de afgelopen jaren is het nut en de noodzaak van een financiële zekerheidstelling gebleken.