

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit besluit is het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (hierna: het Besluit financiële zekerheid) ingetrokken en zijn het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en het Besluit stralingsbescherming op onderdelen gewijzigd. De wijziging van deze besluiten betreft het herstel van enkele gebreken. Voor een toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het Besluit financiële zekerheid was gebaseerd op artikel 8.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Artikel 8.15 van de Wm biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om voor de bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen categorieën van inrichtingen voorschriften omtrent financiële zekerheid op te nemen in de vergunning op basis van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (Wm-vergunning). Deze categorieën inrichtingen werden onder meer aangewezen in het Besluit financiële zekerheid.

De aanleiding om het Besluit financiële zekerheid in te trekken is de motie van de leden Vietsch en Neppérus (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 97), die op 18 maart 2008 door de Tweede Kamer is aangenomen. Met deze motie is de regering verzocht om het Besluit financiële zekerheid in te trekken. Door middel van dit besluit is uitvoering aan deze motie gegeven.

2. Aanleiding en doelstelling

Op grond van het eerste lid van artikel 8.15 van de Wm en het Besluit financiële zekerheid kon het bevoegd gezag voor bepaalde categorieën inrichtingen in de Wm-vergunning een verplichting tot financiële zekerheid opnemen. Daarbij kon het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen (artikel 3 van het Besluit financiële zekerheid) of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade (artikel 7 van het Besluit financiële zekerheid). Het doel van deze financiëlezekerheidsverplichting is om de financiële risico's af te dekken die de overheid of een derde loopt wanneer een onderneming niet meer aan haar milieuverplichtingen kan voldoen, bijvoorbeeld door faillissement.

In de brief van 17 oktober 2003 van de toenmalige bewindspersonen van VROM aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7) is gesteld dat het Besluit financiële zekerheid in het kader van de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving op doelmatigheid en doeltreffendheid zou worden geëvalueerd, waarna het bestaansrecht van het Besluit financiële zekerheid opnieuw zou worden overwogen.

Om aan deze toezegging te voldoen, is in het kader van de 'Structurele evaluatie van de milieuwetgeving' (STEM) het Besluit financiële zekerheid in 2006 geëvalueerd.¹ De onderzoekers die deze evaluatie hebben uitgevoerd hebben de aanbeveling gedaan om het Besluit financiële zekerheid te handhaven als vangnet en het besluit over vijf jaar opnieuw te evalueren, aangezien de tijd dat het Besluit financiële zekerheid in werking is geweest, naar mening van de onderzoekers gekenmerkt kan worden als een gewenningsperiode.

In lijn met de aanbevelingen uit het evaluatierapport heeft de Minister van VROM in de brief van 5 november 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 29 383 en 31 200 XI, nr. 79) voorgesteld om het Besluit financiële zekerheid voorlopig in stand te houden en over drie jaar opnieuw te evalueren. Deze evaluatie zou zinvol zijn, omdat de Europese Commissie in 2010 met voorstellen voor een geharmoniseerde financiële zekerheidsplicht kan komen. Deze brief is op 31 januari 2008 in de Tweede Kamer behandeld. Naar aanleiding van dit overleg heeft op 26

¹ Het evaluatierapport is beschikbaar via www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

februari 2008 in de Tweede Kamer een debat plaatsgehad waar de leden Vietsch en Neppérus een motie hebben ingediend, waarmee de regering is verzocht het Besluit financiële zekerheid in te trekken (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 91). Deze motie is nadien enigszins gewijzigd (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 97). Op 18 maart 2008 is deze gewijzigde motie met brede steun in de Tweede Kamer aangenomen.

Vervolgens heeft de Minister van VROM namens de regering kenbaar gemaakt dat de regering voornemens is de motie uit te voeren door het Besluit financiële zekerheid in te trekken. Dit is op 19 mei 2008 per brief aan de Tweede Kamer medegedeeld (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 104). Met dit Besluit is het Besluit financiële zekerheid ingetrokken en derhalve uitvoering gegeven aan de motie van de leden Vietsch en Neppérus.

3. Effecten voor bedrijfsleven

Het Kabinet Balkenende IV heeft de ambitie om de regeldruk voor bedrijven merkbaar te verminderen. Voor de domeinen wonen, wijken, ruimte, milieu en integratie wordt door middel van het werkprogramma 'Slimmer, Beter, Minder' invulling gegeven aan deze kabinetsambitie (Kamerstukken II, 2007/08, 29 383, nr. 117). Eén van deze doelstellingen is erop gericht om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in deze kabinetsperiode met minimaal 25 procent te reduceren ten opzichte van de lasten op 1 maart 2007.

De intrekking van het Besluit financiële zekerheid levert een administratieve lastenverlichting op, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25 procent te reduceren. In de nota van toelichting bij het Besluit financiële zekerheid is een berekening van de jaarlijkse administratieve lasten opgenomen die het Besluit financiële zekerheid met zich meebrengt. Hieruit blijkt dat de administratieve lasten van het Besluit financiële zekerheid berekend zijn op een bedrag tussen € 595.000 en € 1.185.000 per jaar (Stb. 2003, 71, p. 26). In de nota van toelichting is geen eenduidig bedrag opgenomen, omdat dit afhankelijk is van het aantal inrichtingen dat met het Besluit financiële zekerheid te maken zou krijgen. Dat was ten tijde van het vaststellen van het besluit niet duidelijk.

Nu het Besluit financiële zekerheid is ingetrokken levert dat een jaarlijkse administratieve lastenverlichting op tussen de € 595.000 en € 1.185.000. Voor de administratieve lastenverlichting die het intrekken van het Besluit financiële zekerheid met zich meebrengt, dient echter een eenduidig bedrag te worden vastgesteld. Omdat het Besluit financiële zekerheid in de praktijk niet door alle bevoegde gezag instanties werd toegepast, is het aantal inrichtingen dat te maken heeft gekregen met het Besluit financiële zekerheid ook beperkt. Voor de administratieve lastenverlichting die het intrekken van het besluit met zich meebrengt is daarom de ondergrens die in de nota van toelichting bij het Besluit financiële zekerheid is opgenomen (€ 595.000 per jaar), als uitgangspunt gehanteerd.

Voor het realiseren van de doelstelling om de administratieve lasten van het bedrijfsleven in deze kabinetsperiode met minimaal 25 procent te reduceren, is in 2008 een nulmeting uitgevoerd, waarmee de administratieve lasten voor het bedrijfsleven op 1 maart 2007 zijn vastgesteld.² Omdat deze nulmeting niet ten grondslag ligt aan de berekening van de administratieve lasten die het Besluit financiële zekerheid met zich meebrengt, dient de administratieve lastenverlichting die samenhangt met de intrekking van het besluit te worden geïndexeerd op 1,16586. De jaarlijkse administratieve lastenverlichting na de intrekking van het Besluit financiële zekerheid bedraagt derhalve € 694.000 ($€ 595.000 * 1,16586$).

Op 2 maart 2009 is het ontwerpbesluit voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). ACTAL heeft besloten om voor dit ontwerpbesluit geen advies uit te brengen.

² Caggemini, Deloitte, EIM en Ramboll Management. *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In opdracht van Regiegroep Regeldruk, 2008.

4. Effecten voor overheden

Op basis van het Besluit financiële zekerheid had het bevoegd gezag de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën inrichtingen in de Wm-vergunning een verplichting tot financiële zekerheid op te nemen. Met deze financiële zekerheidsplicht werden de financiële risico's afgedekt die de overheid of een derde loopt wanneer een onderneming niet meer aan haar milieuverplichtingen kon voldoen, bijvoorbeeld door faillissement. Door de inwerkingtreding van dit besluit is het Besluit financiële zekerheid komen te vervallen. Het is derhalve niet langer mogelijk om op basis van het Besluit financiële zekerheid een verplichting tot financiële zekerheid op te nemen in de Wm-vergunning. Dit kan betekenen dat in voorkomende gevallen geen geld voorhanden is 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.

De kans dat het bevoegd gezag werkelijk voor de kosten voor het herstel van milieuschade opdraait, die voorheen gedekt werden door financiële zekerheid op basis van het Besluit financiële zekerheid, is klein. Het Besluit financiële zekerheid is op 1 mei 2003 in werking getreden. In de 6 jaar tijd dat het besluit in werking was, hebben zich zeer weinig milieuschadegevallen voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit financiële zekerheid in de Wm-vergunning was opgelegd.

5. Effecten voor het milieu

Uit de resultaten van de evaluatie in het kader van STEM blijkt dat van het Besluit financiële zekerheid een preventieve werking uitgaat. 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. Door deze preventieve werking van het Besluit financiële zekerheid kunnen derhalve negatieve milieugevolgen van bepaalde activiteiten worden voorkomen of worden beperkt. Daarnaast zal – indien op grond van het besluit financiële zekerheid is gesteld – in voorkomende gevallen financiële middelen voorhanden zijn om milieuverontreiniging te herstellen.

Deze positieve milieueffecten van het Besluit financiële zekerheid hangen echter samen met de adequaatheid van Wm-vergunningen en de handhaving daarvan. Aangezien zich in de 6 jaar tijd dat het Besluit financiële zekerheid in werking was, slechts zeer weinig schadegevallen hebben voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit financiële zekerheid in de Wm-vergunning was opgelegd, zijn de feitelijke negatieve milieueffecten van het intrekken van het Besluit financiële zekerheid ook zeer beperkt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Ter uitvoering van de motie van de leden Vietsch en Neppéus (Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 91) is het Besluit financiële zekerheid ingetrokken. Voor een uitgebreide toelichting over de aanleiding tot het intrekken van het Besluit financiële zekerheid wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel II

Uit bijlage II, deel A, van richtlijn 1990/219/EEG inzake het ingeperkt gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, gewijzigd bij richtlijn nr. 98/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 1998, blijkt dat het vervaardigen van organismen door, dan wel het vervoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen of zich

ontdoen van organismen die zijn vervaardigd door de fusie van plantencellen - anders dan in artikel 4, onderdeel c, onder ^o, is aangegeven - behoort te worden uitgezonderd van de paragraaf inzake ingeperkt gebruik in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer. Door de redactie als was opgenomen in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer - als een uitzondering binnen een uitzondering - was de fusie van plantencellen echter juist niet uitgezonderd. Met deze wijziging is, geheel in lijn met de genoemde richtlijn(en), de fusie van plantencellen van paragraaf 2 van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer uitgezonderd.

Artikel III

Door deze wijziging wordt de verwijzing naar een circulaire geactualiseerd. De Circulaire Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering is inmiddels vervangen door de Circulaire bodemsanering 2009 (Stcrt 2009, 67³).

Artikel IV

In de praktijk is gebleken dat de oorspronkelijke formulering van artikel 110a van het Besluit stralingsbescherming (hierna: Bs) er voor zorgt dat in sommige gevallen bepaalde verwerkingsprocessen van radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen binnen een bedrijf onbedoeld geen doorgang meer kunnen vinden terwijl hier geen stralingshygiënische bezwaren tegen bestonden. Aangezien een aantal verwerkingsmethoden voor radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen als gevolg van de onduidelijke formulering is komen stil te liggen, was het noodzakelijk een oplossing voor het nijpende probleem te bieden.

In afwachting van een wijziging van artikel 110a Bs is ingevolge artikel 124 van het Bs, een tijdelijke oplossing gevonden door in de Regeling natuurlijke bronnen van ioniserende straling 2008 een nieuw (tijdelijk) artikel 8a in te voegen (regeling van 1 april 2009 houdende tijdelijke wijziging van de Regeling natuurlijke bronnen van ioniserende straling 2008 (tijdelijke uitzondering mengverbod), Stcrt 2009, 63). Op grond van dit artikel is het (tijdelijk) mogelijk om in afwijking van artikel 110a en artikel 38, vijfde lid, Bs radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen te mengen mits er aangetoond kan worden dat het mengen geen groter gevaar, grotere schade of meer hinder veroorzaakt dan in het geval de radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen niet zouden worden gemengd.

Door de wijziging van artikel 110a Bs wordt bovenstaand probleem definitief verholpen. Het eerste lid van artikel 110a Bs maakt duidelijk dat het verboden is radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen zodanig te mengen dat de activiteitsconcentratie van die afvalstoffen onder de grens voor vergunningplicht (tienmaal de in bijlage 1, tabel 1, bedoelde waarden; onderdeel a van artikel 110a Bs) of onder grens voor meldingsplicht (de in bijlage 1, tabel 1, bedoelde waarden; onderdeel b van artikel 110a Bs) te brengen. Het tweede lid vormt een uitzondering op het eerste lid namelijk dat het mengen van radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen is toegestaan, indien wordt aangetoond dat het mengen geen groter gevaar of grotere schade of hinder veroorzaakt dan in het geval dat de radioactieve afvalstoffen van natuurlijke bronnen gescheiden zouden worden. Bij de beoordeling van de omvang van het aspect gevaar, schade of hinder van het voorgenomen mengen dient het gehele vervolgtraject te worden beschouwd, dus inclusief de verdere verwerking tot het moment van eventuele afgifte aan COVRA of aangewezen stortplaats of tot het moment dat de vrijgavewaarden niet meer worden overschreden. Slechts als deze analyse voor het mengen niet slechter uitpakt, is dat mengen toegestaan. Voor de volledigheid wordt vermeld dat onder mengen tevens wordt verstaan het homogeniseren van radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen die zich bijvoorbeeld in één tank bevinden.

³ De Circulaire bodemsanering 2006 is vervangen door de Circulaire bodemsanering 2009.

Artikel 8a van de Regeling natuurlijke bronnen van ioniserende straling 2008 vervalt ingevolge het tweede lid van dat artikel een jaar na de inwerkingtreding ervan, in casu met ingang van 3 april 2010. Ingevolge artikel VI treedt per diezelfde datum de wijziging van het Besluit stralingsbescherming in werking, zodat de uitzondering op het verbod gecontinueerd wordt. Voor de volledigheid wordt vermeld dat het mengen van radioactieve afvalstoffen afkomstig van natuurlijke bronnen uiteraard wel meldingsplichtig (artikel 103 Bs) c.q. vergunningplichtig (artikel 107 Bs) blijft.

Artikel V

Gezien de strekking van de motie is het niet wenselijk om vigerende financiële zekerheidsbepalingen in onherroepelijke vergunningen in stand te laten nu het Besluit financiële zekerheid is ingetrokken. Dit artikel zorgt ervoor dat op het tijdstip van inwerkingtreding van dit Besluit de tot financiële zekerheid strekkende voorschriften die aan een milieuvergunning zijn verbonden als bedoeld in het Besluit financiële zekerheid van rechtswege zijn vervallen. De betreffende voorschriften hebben hierdoor geen rechtskracht meer. Het is derhalve niet nodig om vergunningen op dit punt aan te passen.

Dit artikel is gebaseerd op artikel 21.8 van de Wm. In laatstgenoemd artikel is bepaald dat indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van deze wet nadere regeling behoeven, deze kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Nu het Besluit financiële zekerheid is ingetrokken, is het van rechtswege laten vervallen van de tot financiële zekerheid strekkende voorschriften voor een goede uitvoering van de Wm wenselijk. Het in stand laten van de voorschriften zou tot ongelijke behandeling van inrichtingen leiden. Bestaande inrichtingen zouden immers belast kunnen blijven met tot financiële zekerheid strekkende voorschriften, terwijl dezelfde typen inrichtingen na intrekking van het Besluit financiële zekerheid niet meer belast kunnen worden met dergelijke voorschriften. Indien niet in artikel V zou worden voorzien, zou het bevoegd gezag, op verzoek van de vergunninghouder, de vergunning op dit punt moeten herzien. Nu de grondslag voor de voorschriften is vervallen, dient het bevoegd gezag aan een dergelijk verzoek redelijkerwijs ook medewerking te verlenen. Naast het voorkomen van ongelijke behandeling, voorkomt artikel V dus ook onnodige bestuurlijke lasten voor het bevoegd gezag. Indien om andere redenen een revisievergunning afgegeven wordt ligt het overigens wel in de rede dat het bevoegd gezag de vergunning op dit punt aanpast.

Het van rechtswege vervallen van de financiële zekerheidsbepalingen uit de vergunning betekent overigens niet dat daarmee ook de gestelde financiële zekerheid (zoals een bankgarantie, borgtocht, hypotheek- of pandrecht of verzekering) automatisch komt te vervallen. De vergunninghouder dient desgewenst – indien deze geen vrijwillige financiële zekerheid wil stellen – de financiële zekerheid op te zeggen. Indien daarvoor de medewerking van het bevoegd gezag is vereist, dient het bevoegd gezag op verzoek van de vergunninghouder redelijkerwijs medewerking te verlenen aan intrekking van de gestelde zekerheid.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,