

**Eindrapportage werkgroep**  
**Financiële Zekerheid Afvalbedrijven**

**Inhoud**

<b>1. Inleiding</b> .....	2
1.1 <i>Opdracht</i> .....	2
1.2 <i>Leeswijzer</i> .....	2
<b>2. Begrippenkader</b> .....	3
<b>3. Geschiedenis financiële zekerheid afvalbedrijven</b> .....	4
<b>4. De huidige situatie</b> .....	6
<b>5. Wettelijk kader afvalbeleid in Nederland</b> .....	7
5.1 <i>Europees recht</i> .....	7
5.2 <i>Wet milieubeheer</i> .....	7
5.3 <i>Landelijk Afvalbeheer Plan</i> .....	7
5.4 <i>De Omgevingswet</i> .....	8
5.5 <i>Invoeringsbesluit omgevingswet</i> .....	8
5.6 <i>Besluit activiteiten leefomgeving</i> .....	9
5.7 <i>Afbakening categorieën afvalverwerkers</i> .....	9
<b>6. Analyse werkgroep</b> .....	10
6.1 <i>Aanpak werkgroep</i> .....	10
6.2 <i>Probleemanalyse</i> .....	10
6.3 <i>Analyse oorzaken</i> .....	11
6.4 <i>Analyse oplossingen</i> .....	12
<b>7. Conclusies</b> .....	15
<b>8. Aanbevelingen</b> .....	16

## **1. Inleiding**

### *1.1 Opdracht*

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft bij brief van 18 januari 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over haar voornemen nog deze zomer van 2019 een voorstel voor financiële zekerheid voor de afvalsector in procedure te brengen dat tot stand is gekomen na overleg met medeoverheden en de afvalbranche. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de vraag voor welke afvalbedrijven het stellen van financiële zekerheid precies zou moeten gelden en wordt als uitgangspunt genomen dat er financiële zekerheid moet worden gesteld door bedrijven waar het risico het grootst is.

In opvolging van dit voornemen is tijdens een breed overleg met de afvalbranche en betrokken overheidsinstanties een werkgroep ingesteld. In de werkgroep zijn vanuit de sector de verschillende facetten van de afvalverwerking vertegenwoordigd, daaronder begrepen hergebruik en recycling van afvalstoffen. Naast het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn verder het IPO, de VNG en de Unie van Waterstaat, een aantal experts van omgevingsdiensten en enkele brancheverenigingen betrokken.

### *1.2 Leeswijzer*

Na het geven van inzicht in de in dit rapport gebruikte begrippen wordt een historisch overzicht gegeven van het instrument financiële zekerheid (FZ) in het verleden en het heden. Vervolgens wordt kort ingegaan op het wettelijke kader van het afvalbeleid in Nederland. Daarna worden de verschillende onderdelen van de analyse van de werkgroep beschreven. Deze rapportage sluit af met de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep.

## 2. Begrippenkader

Bij het onderzoek naar de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid voor de afvalsector is het uitgangspunt dat zo'n stelsel binnen de huidige opzet van de Nederlandse milieuwetgeving past. Het is daarom van belang om aansluiting te zoeken bij de binnen die wettelijke kaders gebezigde begrippen. Hieronder volgt een opsomming van de begrippen die voor het ontwikkelen van het wettelijke kader omtrent het stellen van financiële zekerheid van belang zijn.

*Activiteiten met vergunningplicht:* activiteiten die op basis van het Besluit Activiteiten Leefomgeving verboden zijn om zonder vergunning uit te voeren;

*Activiteiten met meldingsplicht:* niet-vergunningplichtige activiteiten waarvan op basis van het Besluit Activiteiten Leefomgeving melding moet worden gedaan bij het bevoegd gezag

*Afvalstoffen:* alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

*Bevoegd gezag:* bestuursorgaan dat bevoegd is tot het geven van een beschikking of het nemen van een ander besluit;

*Doelmatig beheer van afvalstoffen:* zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende afvalbeheerplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4 Wm, en de criteria, genoemd in artikel 10.5 Wm;

*Omgevingsvergunning:* vergunning als bedoeld in afdeling 5.1 Ow;

*Inrichting:* elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht;

*Ippc-installatie:* een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII Richtlijn Industriële Emissies vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;

*Seveso-inrichting:* een inrichting waar een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3 lid 10 Seveso-richtlijn aanwezig is of mag zijn of kan ontstaan bij verlies van controle over de processen, in een hoeveelheid van ten minste de drempelwaarde, bedoeld in bijlage I, deel 1 of 2 Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage;

*Kaderrichtlijn afvalstoffen:* richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312);

### 3. Geschiedenis financiële zekerheid afvalbedrijven

Al sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is gesproken over het stellen van financiële zekerheid. In 1987 is dit instrument al opgenomen in de Wet bodembescherming.

In het Besluit financiële zekerheid milieubeheer van 2003 is de bevoegdheid opgenomen om voorschriften te verbinden aan de milieuvergunning met de verplichting financiële zekerheid te stellen voor afvalbedrijven. Deze had betrekking op de verplichtingen ten aanzien van het opslaan van de in de vergunning aangegeven afvalstoffen of ten aanzien van het beheer van afvalstoffen na het beëindigen van de activiteiten.

Bij het toepassen van de bevoegdheid zou het bevoegde gezag in ieder geval de volgende kenmerken betrekken (artikel 3):

- De specifieke omstandigheden van het betreffende bedrijf, de solvabiliteit en de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem.
- De aard en de omvang van de afvalstoffen.
- De frequentie van het afvoeren van de afvalstoffen.
- De verhouding tussen de maximaal te verwachten kosten van beheer van afvalstoffen en de hoogte van de kosten voor het stellen van financiële zekerheid.
- Het reeds zodanig vrijwillig gesteld zijn van financiële zekerheid dat de eerdergenoemde verplichtingen kunnen worden nagekomen.
- De naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen.

Het bevoegd gezag kon financiële zekerheid voorschrijven in een aantal vormen. Hierbij werd zoveel mogelijk rekening gehouden met de voorkeur van het afvalbedrijf. Mogelijke vormen waren (artikel 5):

1. Een borgtocht of bankgarantie.
2. Een hypotheek of pandrecht.
3. Het deelnemen aan een fonds.
4. Een aan bovenstaande vormen gelijkwaardige manier.

Omdat een faillissement niet af te dekken is door een verzekering, was deze vorm van financiële zekerheid niet opgenomen.

Daarnaast kon ook financiële zekerheid worden opgelegd om schade aan de bodem te voorkomen. Dit was echter niet specifiek bedoeld voor afvalbedrijven maar voor bedrijven die een verhoogd risico op bodemverontreiniging liepen (daaronder kon overigens ook een aantal afvalbedrijven vallen).

KPMG heeft in 1998 in het rapport (Financiële zekerheid en afvalstoffen) geadviseerd over de reikwijdte en hoogte van de financiële zekerheid. Hierbij is in eerste instantie uitgegaan van een negatieve selectie (welke bedrijfstakken zouden nooit financiële zekerheid moeten stellen) en daarna een positieve selectie. Aan de hand van concrete selectie- of toetsingscriteria kan het bevoegd gezag beoordelen of een in beginsel geselecteerd bedrijf ook daadwerkelijk verplicht kan worden financiële zekerheid te stellen.

Daarna heeft KPMG een voorstel gedaan voor het vaststellen van de hoogte van het bedrag waarvoor zekerheid zou moeten worden gesteld. Hiervoor werden de zogenaamde maximale verwijderingskosten bepaald. Dit zijn de kosten voor het verwijderen van alle afvalstoffen die op individuele wijze worden bepaald.

Formule:

Maximale verwijderingskosten = vergunde opslag hulpstoffen \* verwijderingstarief + vergunde omvang afvalstof \* verwijderingstarief

Hierbij kan voor afvalstoffeninrichtingen worden overwogen een drempel in te bouwen. Voor het bepalen van de hoogte van de verwijderingstarieven zouden forfaitaire tarieven moeten worden gebruikt.

Om de uitvoering van het besluit voor het bevoegd gezag te ondersteunen heeft het Ministerie van VROM in 2003 een handreiking opgesteld. In deze handreiking stonden gedetailleerde handvatten,

checklists en beslismomen wanneer financiële zekerheid kon worden gesteld en hoe hoog deze moet zijn.

In 2005 heeft een aantal provincies, op basis van de opgedane ervaringen, een aantal richtlijnen uitgedaan in afwachting van IPO-beleid. Uiteindelijk is interprovinciaal beleid geformuleerd over het drempelbedrag waarboven financiële zekerheid zou mogen worden gesteld. Deze was oorspronkelijk 10.000 euro. Omdat dit niet werkbaar was werd besloten dat de provincie (in principe) geen financiële zekerheid zou eisen indien de beheerskosten voor de opgeslagen afvalstoffen beneden het gestelde drempelbedrag van 100.000 euro uitkwamen. Twee provincies hadden, in afwijking hiervan, een drempelbedrag van 1.000.000 euro gesteld. Niet alle provincies pasten het Besluit toe. Ook had IPO een beslismomen opgesteld om vast te stellen of het zinvol was financiële zekerheid voor te schrijven boven de drempelwaarde. Ten aanzien van de financiële situatie binnen het bedrijf ging IPO voor de liquiditeit uit van een minimumnorm van 1,1 voor de current ratio en voor de soliditeit van een minimumratio van 0,25.

In 2006 werd het Besluit door STEM (Structurele Evaluatie Milieuwetgeving) geëvalueerd. Belangrijkste conclusie van de evaluatie was dat het Besluit vooral een vangnetfunctie heeft om te voorkomen dat de overheid of derden de kosten van het opruimen van milieuschade moeten dragen in het geval dat de veroorzaker deze kosten niet meer kan vergoeden. De onderzoekers bevelen aan het Besluit te handhaven als vangnet en het over vijf jaar weer te evalueren aangezien de periode tussen 2003 en 2005 kan worden gekenmerkt als een gewenningsperiode. De minister van VROM stelde op basis hiervan voor na drie jaar het instrument financiële zekerheid in zijn geheel te evalueren omdat de Europese Commissie in 2010 met voorstellen zou kunnen komen voor een geharmoniseerde verplichting financiële zekerheid.

Uit de evaluatie bleek dat het bedrijfsleven zeer negatief was over het Besluit. Redenen hiervoor waren de aanzienlijke directe en organisatorische kosten, terwijl het, volgens de geïnterviewde bedrijven, de milieuproblemen niet oplost.

In 2009 is het Besluit financiële zekerheid milieubeheer weer ingetrokken. Aanleiding hiervoor was een motie van de Tweede Kamerleden Vietsch en Neppérus die op 18 maart 2008 werd aangenomen.

#### 4. De huidige situatie

Als bij een bedrijfsfaillissement afvalstoffen en/of verontreinigingen achterblijven, kan het zijn dat de overheid uiteindelijk de kosten moet betalen. Dit kan gaan om bedragen van enkele duizenden euro's tot tientallen miljoenen.

Naar aanleiding van een aantal incidenten met/bij afvalbedrijven heeft de Provincie Groningen in 2017 en 2018 een inventarisatie uitgevoerd. Hieruit bleek onder meer dat sommige afvalbedrijven meer afval ontvangen dan er verwerkt wordt. Geconstateerd werd dat het financieel risico vanaf 2015 weer toe was genomen omdat de verwerkingskosten steeds meer toenemen. Adequate milieuvergunningverlening biedt geen oplossing voor faillissementen en adequaat toezicht en handhaving kan niet altijd incidenten voorkomen. De Provincie Groningen pleit dan ook voor de herintroductie van het instrument financiële zekerheid voor afvalbedrijven.

In moties van de Tweede Kamerleden Von Martels en Van Eijs en Ziegs (22 mei 2018) 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. Om daar zicht op te krijgen heeft IPO in 2018 aan het ministerie van IenW toegezegd een Quicksan uit te voeren bij de provincies. De VNG en UvW hebben daarbij hun eigen inzichten ingebracht. In de Quicksan is de focus gelegd op afvalbedrijven.

De Quicksan heeft een overzicht gegeven van het aantal faillissementen en branden bij afvalbedrijven in de jaren 2015-2018, de kosten die de overheid in die periode heeft moeten maken en de belangrijkste risicofactoren. Ook werden de financiële risico's in kaart gebracht. Een en ander is een bouwsteen voor de eventuele mogelijkheid om ook voor afvalbedrijven een bevoegdheid voor het bevoegd gezag in het leven te roepen in de omgevingswetgeving om bij vergunningvoorschrift financiële zekerheid aan bedrijven op te leggen.

De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de werkgroep zijn niet bij deze quickscan betrokken geweest. Volgens hun informatie zijn nauwelijks of geen afval- en recyclingbedrijven, zoals zij die vertegenwoordigen, in het onderzoek betrokken. In de quickscan lijken zowel de faillissementen als de door overheden ingeschatte risico's zich toe te spitsen op sloopbedrijven (asbestverwijderaars/-verwerkers), co-vergisters en mestvergisters. Dit soort bedrijven maakt strikt genomen en in de beeldvorming geen deel uit van "de afvalsector". Het bedrijfsleven hecht er aan deze nuance te maken in de rapportage. De nuancering (en precisering) is mede van belang voor een gerichte aanpak van risicobedrijven.

## 5. Wettelijk kader afvalbeleid in Nederland

### 5.1 Europees recht

Voor het afvalstoffenbeheer is met name richtlijn 2008/98/EG, de kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: de Kra) van belang. Hierin worden algemene regels gesteld met betrekking tot o.a. afvalpreventie, bijproduct- en einde-afval status, producentenverantwoordelijkheid, hergebruik, recycling, nuttige toepassing en verwijdering. Ook bevat de Kra de verplichting voor de EU Lidstaten om periodiek een afvalbeheerplan en een afvalpreventieplan op te stellen. De regels die voortvloeien uit de Kra zijn middels verscheidene wetten, amvb's, regelingen en in het Landelijk Afvalbeheerplan geïmplementeerd.

Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies stelt als doelstelling door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zo veel mogelijk uit te bannen, overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel van preventie van verontreiniging. Om de preventie en beheersing van verontreiniging te verzekeren, mogen installaties alleen worden geëxploiteerd als daarvoor een vergunning is verleend.

Richtlijn 2012/18/EU, de SEVESO-richtlijn, legt regels vast voor de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Richtlijn 2004/35/EG inzake aansprakelijkheid voor milieuschade verplicht de EU-Lidstaten om bedrijven aan te moedigen om financiële zekerheid te stellen om ervoor te zorgen dat zij hun verantwoordelijkheden onder deze richtlijn kunnen nakomen. Deze plicht van de EU-Lidstaten geldt ten opzichte van ippc-installaties, afvalbeheeractiviteiten, en stortplaatsen. In de context van deze richtlijn wordt onder milieuschade met name verstaan: 'schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, dat wil zeggen elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats'. De richtlijn is dus niet van toepassing op het voorkomen van het moeten aanwenden van publieke middelen in geval van een faillissement, omdat hierbij niet per definitie milieuschade optreedt. Bovendien werd deze lidstatelijke verplichting, behalve voor stortplaatsen, nog niet verder omgezet in Nederlands recht.

### 5.2 Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer, en dan met name hoofdstuk 10, bevat de belangrijkste regels omtrent het afvalbeheer in Nederland. Dit hoofdstuk verplicht bijvoorbeeld eenieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd om die gevolgen zoveel mogelijk te beperken (art. 10.1 lid 1 Wm). Houders van afvalstoffen mogen zich niet hiervan ontdoen door deze buiten inrichtingen te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden (art. 10.2 Wm). Verder stelt de wet regels voor het transport en beheer van huishoudelijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en afvalwater.

De Wm kent de mogelijkheid toe aan Gedeputeerde staten om financiële zekerheid te stellen aan degenen die een stortplaats drijven. Daarbij wordt in ieder geval het bedrag aangegeven waarvoor de zekerheid ten hoogste in stand moet worden gehouden. Provinciale staten kunnen een heffing instellen met betrekking tot de kosten die verbonden zijn aan de aansprakelijkheid die voor exploitanten van stortplaatsen geldt op basis van art 6:176 BW (De exploitant van een stortplaats is aansprakelijk voor de schade die voor of na de sluiting van de stortplaats ontstaat als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem met de daar voor die sluiting gestorte stoffen). Gedeputeerde Staten kunnen het te verhalen bedrag invorderen per dwangbevel.

### 5.3 Landelijk Afvalbeheer Plan

De Europeesrechtelijke verplichting tot het vaststellen van een nationaal afvalbeheerplan (in Nederland: het Landelijk Afvalbeheer Plan/LAP) is vastgelegd in artikel 10.3 Wm. Het LAP bevat het belangrijkste beleidskader voor het afvalbeheer in Nederland en sectorplannen. Het beleidskader

bevat de hoofdlijnen van het afvalbeleid. Het betreft bijvoorbeeld de landelijke doelstellingen voor gescheiden inzameling en algemene uitgangspunten voor instrumenten als vergunningverlening en handhaving. De sectorplannen bevatten de uitwerking van het beleidskader voor specifieke (categorieën van) afvalstoffen. De kern van ieder sectorplan is de zogenaamde minimumstandaard. Hierin staat op welke wijze een bepaalde afvalstroom verwerkt moet worden en sectorspecifieke regels voor grensoverschrijdend transport, i.e. in welke gevallen wel en niet toestemming wordt gegeven voor import en export van afval.

De minimumstandaard is een belangrijk instrument in het LAP. Het waarborgt dat afval niet laagwaardiger wordt verwerkt dan dat we willen. Als de minimumstandaard bijvoorbeeld recycling is, mag dat afval niet worden verbrand. Het LAP is op deze manier een van de instrumenten om de standaard van verwerking van afval steeds 'hoger' te krijgen. Het uiteindelijke doel van dit kabinet is dat de Nederlandse economie in 2050 volledig circulair is geworden en er dan geen afval meer wordt geproduceerd. Het kabinet zet in op het voorkomen van afval aan de voorkant door het stimuleren van innovatie en onderzoek om productie en consumptieprocessen circulair te maken en in te zetten op circulair ontwerpen en *safe by design* (100% veilig voor mens en milieu). Verder heeft het kabinet per 1 januari 2015 een prijs gezet op het verbranden van Nederlands afval. Dit draagt bij aan de doelstellingen van het rijksbrede programma Circulaire Economie, omdat recycling en hergebruik worden bevoordeeld ten opzichte van verbranden en storten.

De vertaling van het LAP naar de praktijk gebeurt via de vergunningen van afvalverwerkers. Hun aanvraag is getoetst aan het LAP en daarmee is bepaald welk afval ze wel of niet mogen verwerken in hun installatie. Ook als afval wordt geïmporteerd vanuit het buitenland wordt de verwerkingsmethode getoetst aan de minimumstandaard.

#### 5.4 De Omgevingswet

Op 1 januari 2021 treedt de Omgevingswet (Ow) in werking.<sup>1</sup> De Ow vervangt en consolideert de nu nog aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Ook belangrijke onderdelen van de Wm worden op termijn vervangen en de Ow zal als zodanig het belangrijkste wetgevingskader met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu worden. Hoofdstuk 10 Wm m.b.t. afvalstoffen blijft vooralsnog van kracht.

De Ow geeft zes kerninstrumenten voor het benutten en beschermen van de leefomgeving: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (in het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening), algemene rijksregels voor activiteiten, het projectbesluit en de omgevingsvergunning. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning milieubelastende activiteiten te verrichten (art. 5.1 lid 2 Ow). 'Decentraal, tenzij' is een belangrijk principe van de Omgevingswet. Dit betekent dat taken en bevoegdheden in principe bij gemeenten en waterschappen liggen. Zij kunnen regels maken die toegespitst zijn op de lokale situatie en de bescherming die daar nodig is.

Artikel 13.5 Ow bepaalt dat aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, in bij amvb aangewezen gevallen, het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt.

#### 5.5 Invoeringsbesluit omgevingswet

Hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit betreft financiële bepalingen. Momenteel is voorzien dat de bepalingen betreffende financiële zekerheid voor afvalverwerkende bedrijven in dit deel van het Omgevingsbesluit worden opgenomen bij wijzigings-amvb. Voor het exploiteren van een Seveso-inrichting en het exploiteren van een ippc-installatie die valt onder bijlage I, categorie 4, van de EU-richtlijn industriële emissies (chemische industrie) is momenteel voorzien dat het bevoegde gezagen van degene die de activiteit verricht financiële zekerheid kan eisen. De gevallen waarin

---

<sup>1</sup> Ten tijde van het schrijven van dit rapport nog de voorgenomen datum.



financiële zekerheid verplicht moet worden geregeld betreffen onder meer bepaalde activiteiten op het gebied van storten.

#### 5.6 Besluit activiteiten leefomgeving

Een belangrijk verschil tussen de Wm en de Ow is dat deze laatste de 'activiteit' centraal stelt, terwijl de Wm vooral gericht is op 'inrichtingen'. Bij de ontwikkeling van regelgeving omtrent financiële zekerheid is het belangrijk om bij deze verandering aan te sluiten. Regels met betrekking tot specifieke activiteiten zijn, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Ow, al uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Hierna: Bal).<sup>2</sup> Hierin worden bijvoorbeeld specifieke regels gesteld voor recyclingactiviteiten met betrekking tot o.a. kunststof, metaal, papier, textiel, glas, hout of puin en het verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen. Het Bal bepaalt dat dergelijke activiteiten milieubelastend zijn.

#### 5.7 Afbakening categorieën afvalverwerkers

Eén van de onderdelen van de opdracht is om te komen tot een evenwichtige en doelmatige afbakening van activiteiten waar het risico op opruimkosten voor de overheid het grootst is en het stellen van een financiële zekerheid als instrument een bijdrage levert aan het voorkomen van potentiële opruimkosten. In de afdelingen 3.3.10 t/m 3.3.13 en 3.5.1 t/m 3.5.10 Bal worden de milieubelastende activiteiten op het gebied van afvalbeheer opgesomd.

Afdeling Bal	Artikel Bal	Aangewezen activiteiten
3.3.10	3.78	Afvalbeheer ippc-installaties
3.3.11	3.81	Kadavers of dierlijk afval
3.3.12	3.84	Stortplaats of winningsafvalvoorziening
3.3.13	3.87	Verbranding afvalstoffen in een ippc-installatie
3.5.1	3.152	Autodemontage / tweewielerdemontage
3.5.2	3.156	Kringloopbedrijf en bedrijf voor reparatie van gebruikte producten
3.5.3	3.159	Rubberrecyclingbedrijf en kunststofrecyclingbedrijf
3.5.4	3.163	Metaalrecyclingbedrijf
3.5.5	3.167	Recyclingbedrijven voor papier, karton, textiel, glas, hout of puin
3.5.6	3.170	Milieustraat
3.5.7	3.173	Zuiveringstechnisch werk
3.5.8	3.178	Verbranden van afvalstoffen anders dan in een ippc-installatie (onder meer: houtkachel en verbranden in buitenlucht)
3.5.9	3.182	Op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten stortplaatsen
3.5.10	3.184	Verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen
	Gereserveerd	Grondbanken en grondreinigingsbedrijven

<sup>2</sup> Stb. 2018, 293.

## 6. Analyse werkgroep

### 6.1 Aanpak werkgroep

De analyse van de werkgroep beperkt zich uitsluitend tot afval en recyclingbedrijven (voor co-vergisters en majeure risicobedrijven lopen andere sporen). De werkgroep richt zich in de analyse op drie onderdelen. Het verkrijgen van een gedeeld beeld van het probleem, de daaraan ten grondslag liggende oorzaken, en oplossingsrichtingen. Daarvoor zijn drie bijeenkomsten gehouden.

#### *Bijeenkomst probleemanalyse*

Naast de informatie die vanuit de brancheverenigingen en IPO en VNG werd ingebracht voorafgaande of tijdens het overleg werd voor deze bijeenkomst ook de Quicksan van IPO als input gebruikt. Op basis van alle ingebrachte informatie, aangevuld met feiten en inschattingen, is een gemeenschappelijk beeld gevormd van waar de risico's op opruimkosten voor gemeenten of provincies binnen de afval en recyclingsector zich hebben gemanifesteerd, waar verder risico's liggen binnen de recycling en afvalsector op opruimkosten en waar minder of geen risico's op opruimkosten bij afval- en recycleactiviteiten spelen. Resultaat is een overzicht van activiteiten waar een risico zich voordoet, de aard van het risico, een inschatting van de grootte van het risico (hoe vaak komt het voor) en een inschatting van de omvang van de potentiële financiële schade als het risico zich voordoet.

#### *Bijeenkomst oorzakenanalyse*

Voor deze bijeenkomst werd het resultaat van de eerste bijeenkomst als basis genomen. Op basis van de gevallen waarbij het risico zich gemanifesteerd heeft, en de gevallen waarin risico's zijn onderkend, is besproken wat de achterliggende oorzaken zijn.

#### *Bijeenkomst voorstel oplossingen*

Deze bijeenkomst was gericht op het beantwoorden van de vraag, gegeven de aard, omvang en oorzaken van de erkende risico's, op welke wijze financiële zekerheid kan worden ingezet om kosten voor de samenleving te voorkomen en welke eventuele aanvullende maatregelen wenselijk zijn om de onderkende risico's af te dekken. Het traject is afgesloten met een bespreking van het opgestelde concepteindverslag van de werkgroep.

### 6.2 Probleemanalyse

De werkgroep deelt unaniem de constatering van de Kamer en de staatssecretaris dat het onwenselijk is dat kosten als gevolg van faillissementen bij afvalbedrijven bij de belastingbetaler terecht komen.

De werkgroep is gevraagd om aan te geven wanneer het risico (het inzetten van publiek geld voor sanering) zich kan manifesteren. Daaruit vloeide de volgende inventarisatie voort:

- I. Brand/incidenten;
- II. Problemen bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving (o.a. faillissement);
- III. Management falen/bewust free-rider gedrag;
- IV. Komst circulaire economie/innovatie, startups met innovatieve ideeën kunnen met onvoorziene tegenslagen te maken krijgen;
- V. Veranderende regelgeving.

#### *Brand/incidenten*

Het aantal afvalbranden in Nederland is de afgelopen jaren fors gestegen. Dit wordt zowel door de bevoegde gezagen als door afvalbedrijven als probleem gezien vanuit verschillende invalshoeken. Afvalbedrijven kampen met steeds meer vervuiling door onjuiste afvalaanlevering vanuit gemeenten/consumenten. Met name het dumpen van batterijen/accu's in het restafval leidt tot verhoogde brandrisico's. Afvalbedrijven merken dat het afsluiten van een brandverzekering daardoor steeds moeilijker wordt. Anderzijds voelen ook provincies, gemeenten en waterschappen het verhoogde risico op milieuschade voor de leefomgeving en het verhoogde risico op faillissementen als brandverzekeringen niet uitkeren en het betreffende bedrijf onvoldoende liquide is om de brandschade te herstellen.

### *Problemen bij vergunningverlening, handhaving en toezicht*

Provincies ervaren beperkingen in de vergunningverlening. Om vooraf goed het risico op een mogelijk faillissement te kunnen meewegen is inzicht in de financiën van bedrijven nodig. Daartoe hebben zij nu geen bevoegdheid. Ook in de handhaving speelt dit een rol. Nu mag alleen worden gehandhaafd op milieu-consequenties (overtreding stof-, geluidsregels etc.). Wordt daaraan voldaan? Dan is de toezichthouder uitgespeeld en mogen ze niet verder toetsen. Soms wordt een vergunning afgegeven terwijl duidelijk is dat er financieel iets niet klopt. Daarom zouden bevoegde gezagen graag inzicht willen in financiën, en met name de liquiditeitsbegroting. Nu mogen bevoegde gezagen deze niet opvragen. Het instrumentarium van bevoegde gezagen in de handhaving is volgens provincies dus te beperkt. Een dwangsom wordt als een te bot instrument ervaren.

Ook afvalbedrijven zien tekortkomingen in de vergunningverlening en handhaving als probleem. Bonafide afvalbedrijven hebben een solide verdienmodel en financiële positie. Inzicht in financiën bij de vergunningverlening is een goede gedachte en kan nuttig zijn om het kaf van het koren te scheiden. Niet alleen verbeterde vergunningverlening, maar ook intensievere handhaving is volgens de vertegenwoordiging van de afvalbedrijven van belang. Vaak hebben bonafide bedrijven binnen de afvalsector al veel eerder last van afvalbedrijven die het niet nauw met de regels nemen. De handhaving door omgevingsdiensten volgt vaak pas later, als de problemen al moeilijk oplosbaar zijn. Ook wordt het onderscheid tussen vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven als probleem ervaren. Meldingsplichtige bedrijven kunnen onder de radar blijven. Onder de Ow komt hier vooralsnog geen verandering in.

### *Management falen/bewust free-rider gedrag*

Bonafide afvalbedrijven hebben last van een aantal malafide bedrijven, bijvoorbeeld doordat de laatste groep verdient aan innemen van afval zonder echte verwerkingsmogelijkheid. Dit soort bedrijven hebben vaak ook voordeel bij branden en faillissement. De bonafide bedrijven hebben concurrentienadeel van bedrijven die onder de kostprijs van de echte verwerking afval innemen. Dit soort bedrijven verpesten de markt en zorgen ook voor een slecht imago van de afvalbranche. Vaak vallen dergelijke bedrijven alleen onder de meldplicht en niet onder een vergunningplicht.

### *Komst circulaire economie/innovatie, startups*

De werkgroep ziet dat voor de transitie naar een circulaire economie veel innovatie nodig is. Daarvoor is ook het innovatieve bedrijfsleven van belang. Innovatieve startups zien vaak kansen en spelen in op ontwikkelingen, maar lopen als nieuwe speler op de markt ook meer risico. Marktomstandigheden wisselen, ook gevestigde bedrijven reageren op nieuwkomers en nieuwe technieken. Dat betekent dat een kansrijke businesscase voor een nieuw bedrijf ook leidt tot verhoogde risico's op opruimkosten voor de samenleving, zeker als het bedrijf grote volumes afval in voorraad neemt om te gaan verwerken. Aan de andere kant moet het voor innovatieve startups die van de huidige afvalstromen juist waardevolle grondstofstromen maken niet nog moeilijker worden om hun businesscase rond te krijgen door meer regeldruk.

### *Veranderende regelgeving*

Het afvalbeleid is continu in beweging en schuift steeds meer op richting hoogwaardige recycling en de circulaire economie. Dat betekent dat een verdienmodel dat de afgelopen jaren zeer gangbaar en lucratief was door aangescherpt afval- of milieubeleid opeens verlieslatend en risicovol wordt. Dit wordt zowel door de sector als door de bevoegde gezagen als risico onderkend.

## 6.3 Analyse oorzaken

### *Verzekering*

De werkgroep constateert dat het moeilijker wordt voor afvalbedrijven om nog een brandverzekering af te sluiten. Dat levert voor zowel de afvalondernemer als voor de overheid risico's op. Het aantal verzekeraars waarbij afval- en recyclingbedrijven nog terecht kunnen is zeer beperkt. Doordat het aantal schadegevallen bij afval- en recyclingondernemers de afgelopen jaren fors is toegenomen stijgen niet alleen de premies, maar wordt het ook moeilijker voor bepaalde activiteiten nog een brandverzekering af te sluiten. De implementatie van de Solvency II-richtlijn zorgt er mogelijk ook voor dat bedrijfsbrandverzekeringen voor verzekeringsmaatschappijen onaantrekkelijker worden. Anderzijds is er het risico dat afvalbedrijven met een brandverzekering in geval van schade worden geconfronteerd met een verzekeraar die de schadeclaim afwijst. Het hebben van een adequate brandverzekering is voor zowel overheden als het bedrijfsleven van belang om ervoor te zorgen dat de kosten als gevolg van brand niet bij de belastingbetaler terecht

komen. Echter, er wordt vaak gezocht naar redenen om niet te hoeven uit te keren (brandstichting, niet keuren elektrische installaties). Een brandverzekering is daarom geen garantie dat bedrijven niet zelf moeten bijdragen aan schadeherstel.

#### *Verdienmodellen*

Afval- en recyclingbedrijven krijgen veelal bij inname van de afvalstoffen betaald en moeten daarna werkzaamheden verrichten en kosten maken om de afvalstof op een nette manier te verwerken. Dat gaat vaak goed, maar juist bij de probleemgevallen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan bleek dat de betreffende ondernemer scherpe prijzen rekende voor de inname van afvalstoffen, maar, al dan niet bewust, niet aan adequate verwerking toe kwam. Een tariefstelling die zo veel lager is dan wat er op dat moment op de markt gangbaar is, kan een indicatie zijn dat adequate verwerking in het geding is. Inzicht krijgen in de in rekening gebrachte gate fee is dan een vereiste.

#### *Financiële positie ondernemer*

De ervaring leert dat bij een groot deel van de afvalbedrijven de financiële positie van de afvalondernemers zodanig is, dat deze zelf eventuele schade van calamiteiten kunnen dragen en oplossen. De liquiditeit en solvabiliteit van ondernemers is van belang om in te kunnen schatten of er sprake is van het risico dat kosten bij calamiteiten op de maatschappij worden afgewenteld. De werkgroep constateert tevens dat de financiële positie van een ondernemer kan fluctueren in de tijd. Dat heeft niet alleen te maken met investeringen en incidentele kosten (zoals herstel van schade door een eerdere calamiteit) van de ondernemer, maar ook met conjunctuur en specifieke marktomstandigheden. Om dit risico goed te kunnen inschatten is dus voorafgaand aan de start van de activiteit, en vervolgens middels periodieke monitoring, het verkrijgen van een inschatting van de financiële positie van de ondernemer van belang.

#### *Waarde en hoeveelheid opgeslagen afvalstoffen*

Bedrijven die afval verwerken/recyclen hebben veelal in bepaalde mate een buffer nodig aan te verwerken materiaal om fluctuaties in aanvoer op te kunnen vangen zodat het continue proces van verwerking of recycling niet verstoort wordt. Anderzijds kan een buffer ook wenselijk zijn om fluctuaties in het verwerkingsproces op te kunnen opvangen, zoals bij het onderhoud aan de verwerkings- of recyclinginstallatie.

Hoewel het opslaan van afvalstoffen uit bedrijfseconomische overwegingen vaak nodig en wenselijk is, zorgen opgeslagen afvalstoffen bij een faillissement ook direct voor opruimkosten. Afhankelijk van de waarde van de opgeslagen afvalstoffen kunnen deze kosten geheel of gedeeltelijk door de verkoop van de afvalstoffen gedragen worden. Dit is veelal het geval bij bijvoorbeeld opgeslagen metalen. Vaak is het echter zo dat afvalstoffen een negatieve waarde vertegenwoordigen en dat bij faillissement niet alleen de opruimkosten moeten worden gedragen, maar ook de kosten van de verwijdering van de afvalstoffen zelf. Voor het bepalen van de hoogte van eventuele opruimkosten is het dus van belang niet alleen naar de hoeveelheid van de afvalstoffen te kijken, maar ook naar de positieve- dan wel negatieve waarde die de afvalstoffen vertegenwoordigen en potentiële gevolgschade aan bodem, grond- en oppervlaktewater die de opslag van betreffende afvalstoffen teweeg kan brengen.

## 6.4 Analyse oplossingen

### *Algemeen*

Bij het afgeven van vergunningen voor afvalverwerkers waar een verhoogd risico bestaat op het moeten aanwenden van belastinggeld bij een sanering zouden bevoegde gezagen een wettelijke mogelijkheid (een "kan-bepaling") moeten hebben tot het stellen van FZ. Hierbij moet dus ook de optie tot het niet stellen van FZ, wanneer bedrijven voldoende solvabel/liquide zijn, tot de mogelijkheden blijven behoren. Bij het maken van de keuze voor een bepaalde vorm van financiële zekerheid, moet volgens de werkgroep zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de voorkeur van de ondernemer. Dit is momenteel ook zo vastgelegd in de Ow. Hieronder wordt dan ook geen definitieve keuze gemaakt in de manier waarop FZ geregeld zou moeten worden. Tevens wordt benadrukt dat het stellen van FZ slechts een deel van de oplossing is welke hand in hand zou moeten gaan met het doorvoeren van verbeteringen in toezicht en handhaving. De volgende onderwerpen zijn tijdens de discussie van de werkgroep ter sprake gekomen.

### *Brandverzekering*

Om te voorkomen dat ondernemers in de problemen komen door de gevolgen van brand en de

overheid vervolgens de kosten moet dragen van het opruimen en saneren van het terrein van de failliete ondernemer is het wenselijk van de ondernemer te verlangen dat deze zijn boedel en opstellen adequaat tegen de gevolgen van brand heeft verzekerd. Daarvoor is het wel van belang dat betreffende ondernemer in redelijkheid en billijkheid toegang heeft tot een adequate verzekering. Daarbij ligt de primaire verantwoordelijkheid bij het betreffende afval/recyclebedrijf, om de brandrisico's dusdanig te beheersen zodat zijn activiteiten ook daadwerkelijk verzekeraar zijn, maar ook bij verzekeraars om passende polissen aan te bieden.

Doordat verzekeraars eisen stellen aan risicobeheersing wordt een extra controle in het leven geroepen op brandveiligheid. Omstandigheden die bepalen waaronder wel of niet wordt uitgekeerd moeten zo goed mogelijk worden omkaderd. Wanneer verzekeraars na eigen onderzoek niet uitkeren kan het alsnog voorkomen dat publieke middelen moeten worden aangesproken. Om een dergelijke situatie te voorkomen moet continue worden gemonitord of nog aan de verzekeringsvoorwaarden wordt voldaan. Opgemerkt dient te worden dat dit altijd maar een deel van de oplossing is, omdat bijvoorbeeld bij brandstichting nooit tot uitkering wordt overgegaan.

Een verplichte brandverzekering zou volgens de werkgroep niet alleen voor vergunningplichtige, maar ook voor niet-vergunningplichtige bedrijven moeten gelden. Indien een bedrijf kan aantonen zelf in staat te zijn de risico's van een brand te kunnen dragen, hoeft geen externe verzekering te worden overlegd.

Overigens hebben ook gemeenten en bedrijven in de keten de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de afvalstromen dusdanig te verhogen dat objecten die brand veroorzaken, zoals accu's en matrassen, separaat worden ingezameld en niet meer in andere stromen terecht komen. Anderzijds is het goed te bezien of de door de overheid gestelde solvency-eisen niet onnodig het afdekken van brandrisico's door verzekeraars in de weg staat.

#### *Inzicht in liquiditeitsbegroting*

Omdat de liquiditeit van de ondernemer van belang is voor het bepalen van het risico op insolventie/faillissement stelt de werkgroep voor om de mogelijkheid voor bevoegde gezagen te creëren om van ondernemers voorafgaand aan vergunningverlening en ook daarna een liquiditeitsbegroting te vragen. Op basis van deze liquiditeitsbegroting kan dan het risico op faillissement worden bepaald en daaraan gekoppeld of er aanvullende waarborgen nodig zijn of niet.

De werkgroep meent dat wanneer geen solide liquiditeitsbegroting overlegd kan worden het bevoegd gezag in staat moet zijn om financiële zekerheid te eisen. Daarbij is het zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid van belang dat er *level-playing-field* is. Er bestaat een spanningsveld tussen, aan de ene kant, de wens om maatwerk te leveren per bedrijf, en aan de andere kant alle bedrijven over één kam scheren. Het is daarom wenselijk dat bevoegde gezagen een gezamenlijke handreiking ontwikkelen, waardoor het bepalen of FZ nodig is en het toepassen van FZ op een uniforme wijze plaatsvindt. Om onnodige administratieve lasten voor ondernemers te voorkomen is het wenselijk om ook ondernemers bij de ontwikkeling van deze handreiking te betrekken.

Er dient hier nog wel een kanttekening gemaakt te worden. Een liquiditeitsbegroting is een momentopname van de financiële situatie binnen een bedrijf. Hier kan snel verandering in optreden. Daarom is het van belang om ook na vergunningverlening op regelmatige momenten te controleren of de liquiditeitsbegroting nog op orde is. Deze informatie zou bijvoorbeeld door een jaarlijkse controle van het bevoegd gezag ingewonnen kunnen worden. Tweede kanttekening hierbij is dat specifieke kennis om een dergelijke liquiditeitsbegroting te beoordelen op dit moment (onvoldoende) bij omgevingsdiensten aanwezig is.

Tot slot is van belang dat het aanleveren van financieel gevoelige informatie aan overheidsdiensten niet vatbaar wordt voor wob-verzoeken. Hier bestaan juridische mogelijkheden toe, maar die moeten nog wel duidelijk in kaart worden gebracht.

#### *Toezicht en Handhaving*

De werkgroep constateert dat adequaat toezicht en tijdig handhaven van belang zijn om financiële risico's voor de overheid en imago schade voor de branche te beperken door freeriders aan te pakken. Wanneer wordt geconstateerd dat FZ gesteld moet worden kan het bevoegd gezag bij het vaststellen van de hoogte ervan rekening houden met factoren zoals vergunde opslagcapaciteit, aanwezigheid van gevaarlijk of brandbaar afval, of afval met een negatieve restwaarde.

### *Waarborgfonds*

Het instellen van een waarborgfonds is voor het onderhavige probleem geen opportune oplossing. Een waarborgfonds werkt alleen wanneer het totale risico binnen de gehele afvalsector dat moet worden afgedekt volledig in kaart kan worden gebracht, er sprake is van homogene activiteiten en wanneer duidelijk is hoeveel bedrijven bij moeten dragen aan het fonds. Een dergelijke situatie bestaat bijvoorbeeld in het kader van het besluit radioactief schroot. Onder afvalverwerkers bestaat geen draagvlak voor het instellen van een waarborgfonds.

### *Eigen voorziening/ derdengeldrekening*

Het treffen van een eigen voorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een derdengeldregeling, kan een onderdeel van de oplossing kunnen zijn. Deze blijft buiten de boedel in geval van een faillissement. Hierbij wordt de zekerheid gesteld dat een bedrijf, zolang een bepaalde afvalstroom niet verwerkt op het terrein aanwezig is, in staat is om in geval van faillissement eventuele saneringskosten op zich te nemen middels de middelen die zij op de derdengeldrekening heeft gestort.

### *Handreiking FZ*

Om uniformiteit in de oplegging van FZ te waarborgen moet er een handreiking komen voor bevoegde gezagen waarin wordt ingegaan op de vraag wanneer en hoe FZ gesteld moet worden. Als uitgangspunt kan gewerkt worden met een bestaande concepthandreiking voor majeure risico-bedrijven.

### *Financiële zekerheid bij niet-vergunningplichtige activiteiten*

In de huidige opzet van de Omgevingswet wordt de verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid op te leggen, opgenomen in de omgevingsvergunning (art. 13.5 Ow). Dit betekent dat zo'n verplichting niet opgelegd kan worden als er geen omgevingsvergunning nodig is voor het verrichten van een bepaalde activiteit. Bevoegde gezagen kunnen op deze manier geen financiële zekerheid eisen met betrekking tot activiteiten waarvoor slechts een meldingsplicht bestaat. Dit betreft veelal activiteiten waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is. Denkbaar is, dat dit activiteiten betreft op het gebied van afvalbeheer die voor het betrokken bevoegd gezag toch een aanzienlijk financieel milieurisico met zich mee kunnen brengen. Ook wordt in de praktijk de vergunningplicht actief omzeild door, bijvoorbeeld, net onder een bepaalde opslagcapaciteit te gaan zitten waarvoor geen vergunning nodig is maar slechts een melding volstaat. Het doen van een melding is relatief eenvoudig en kan vier weken voor aanvang van een activiteit plaatsvinden. Met name voor activiteiten waarbij afvalstoffen met een negatieve restwaarde zijn betrokken ontstaan op deze manier risico's.

Het kan bovendien wenselijke zijn om ook in de gevallen waarin duidelijk is dat een bedrijf financieel niet gezond is de mogelijkheid te hebben om financiële zekerheid te verlangen. Dit kan ondervangen worden met een rechtstreeks werkend voorschrift in het Bal, op grond waarvan degene die een bepaalde (vergunningvrije) activiteit onderneemt, mogelijk door het bevoegd gezag wordt onderworpen aan de eis om financiële zekerheid te stellen.

Bij een dergelijke keuze moet wel de kanttekening geplaatst worden dat dit indruist tegen het systeem van de Ow, waarin decentralisatie, beperking van overheidsinmenging en de eigen verantwoordelijkheid van de burger een grote rol spelen. Bovendien moet dan, in het kader van de rechtszekerheid voor de burger, in de omgevingsplannen helder worden gemaakt op welke manier het bevoegd gezag omgaat met de meldingsplicht en wanneer over wordt gegaan tot handhaving of het stellen van extra voorwaarden.

## 7. Conclusies

Uit de verschillende bijeenkomsten van de werkgroep kwamen de volgende breed gedragen conclusies naar voren.

- I. Alle deelnemers aan de werkgroep delen de opvatting dat voorkomen moet worden dat belastinggeld wordt aangewend wanneer afvalverwerkers failliet gaan en er gesaneerd moet worden en dat het stellen van een vorm van financiële zekerheid, onder bepaalde randvoorwaarden, hieraan kan bijdragen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving spelen een belangrijke rol in het voorkomen dat kosten uiteindelijk bij de belastingbetaler terecht komen.
- II. Van het huidige stelsel van betaling bij afvalinname gaat bij sommige afvalstromen een perverse prikkel uit die ervoor zorgt dat er soms meer wordt ingenomen door afvalverwerkers dan daadwerkelijk kan worden verwerkt. Hierdoor kunnen grote voorraden niet-verwerkt afval met een negatieve restwaarde ontstaan die weer een groter risico met zich mee brengen in geval van brand of faillissement. Om deze prikkel weg te nemen zou het bij vergunningverlening stellen van financiële zekerheid onderdeel van de oplossing kunnen zijn. Hierbij wordt de zekerheid gesteld dat een bedrijf, zolang een bepaalde afvalstroom niet verwerkt op het terrein aanwezig is, in staat is om in geval van faillissement eventuele saneringskosten op zich te nemen middels de middelen die zij op de derdengeldrekening heeft gestort.
- III. Door een aantal branden in combinatie met de verplichting voor verzekeraars om ruimere financiële buffers aan te houden op grond van gewijzigde EU-Richtlijn Solvency II, schrappen verzekeraars 'slechtere risico's' uit hun portefeuille, waaronder afval-/recyclingbedrijven. Dit vormt een bedreiging voor de continuïteit van de afval- en recyclingsector.
- IV. Een groot aantal branden is in de afgelopen jaren veroorzaakt door slechte scheiding van lithium-ion batterijen/accu's en matrassen, waardoor deze in het restafval of andere recyclingstromen terechtkomen en bij beschadiging of bevochtiging ontbranden.
- V. Het VTH-stelsel kent momenteel geen mogelijkheden voor bevoegde gezagen om inzicht te verkrijgen in de financiële gezondheid van afvalverwerkers voorafgaand aan de vergunningverlening. Door het mogelijk maken van het verplicht overleggen van een liquiditeitsbegroting voordat de vergunning wordt afgegeven, waardoor inzicht wordt verkregen in de liquide positie van een bedrijf, worden bevoegde gezagen beter in staat gesteld om vergunningen voor bedrijven waar een te groot risico aanwezig is niet af te geven. Deze bevoegdheid bestaat momenteel niet. Bevoegde gezagen hebben bovendien aangegeven dat de kennis die nodig is om te werken met dergelijke financiële data momenteel niet aanwezig is en extern geworven zou moeten worden.

## 8. Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan:

- I. Goed naar de specifieke ondernemer te kijken alvorens over te gaan tot het opleggen van een verplichting als Financiële zekerheid. Maatwerk is vereist.
- II. Om dat maatwerk goed te kunnen toepassen moet het bevoegd gezag en de financiële positie van een ondernemer en zijn verdienmodel goed kunnen doorgronden. Daartoe moet het bevoegd gezag de mogelijkheid krijgen om bij vergunningverlening en daarna een liquiditeitsbegroting van de ondernemer te vragen op basis waarvan zijn financiële positie kan worden beoordeeld.
- III. Het verkrijgen van een gelijk speelveld voor ondernemers en bevoegde gezagen is gewenst. Daarom is het aan te bevelen dat bevoegde gezagen in samenwerking met ondernemers komen tot een handreiking voor de vergunningverlening hoe om te gaan met liquiditeitsbeoordelingen en eventueel naar aanleiding van deze beoordeling te nemen maatregelen.
- IV. Indien het bevoegd gezag tot het oordeel komt dat voor het afdekken van het risico op faillissement het stellen van financiële zekerheid nodig is, beveelt de werkgroep aan bij de vorm van de te bepalen financiële zekerheid zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen van de ondernemer.
- V. Indien twijfels ontstaan over het verdienmodel en de verwerkingscapaciteit van de ondernemer, lijkt de mogelijkheid voor het verplicht hanteren van een derdengeldenrekening bij de ontvangst van afvalstoffen een kansrijke optie om als financiële zekerheid te fungeren. De werkgroep beveelt aan deze optie verder te verkennen.
- VI. Te verkennen of een rechtstreeks werkend voorschrift in het Bal kan worden opgenomen, op grond waarvan degene die een bepaalde (vergunningvrije) activiteit onderneemt, verplicht kan worden om financiële zekerheid te stellen.
- VII. De werkgroep beveelt daarnaast aan in te zetten op het versterken van het toezicht en de handhaving om te voorkomen dat ondernemers die zich niet aan hun vergunningvoorwaarden houden voor verdere maatschappelijke kosten bij faillissement en reputatieschade voor de bonafide afvalsector zorgen.
- VIII. De werkgroep beveelt aan om te bezien of het mogelijk is om randvoorwaarden voor verzekerbaarheid van afval- en recyclingbedrijven te verbeteren.
- IX. Om brandrisico's te minimaliseren, is naar de mening van de werkgroep ook een gerichte ketenaanpak noodzakelijk voor betere herkenning en scheiding van lithium-ion batterijen/accu's en een grotere focus op de kwaliteit van de door ontdoeners aangeleverde afvalstromen.



## **Bijlage 1 Leden werkgroep FZ afvalbedrijven**

**Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren:**

**Metaal Recycling Federatie/  
Federatie Nederlandse Oud-papier Industrie/  
Federatie Herwinning Grondstoffen:**

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat:**

**Interprovinciaal Overleg:**

**Provincie Drenthe:**

**Provincie Groningen:**

**Provincie Noord-Brabant**

**Omgevingsdienst Midden en West-Brabant:**

**Vereniging Afvalbedrijven:**

**Vereniging Nederlandse Gemeenten:**

**Unie van Waterschappen:**