
Van: secretariaat@rli.nl
Verzonden: woensdag 4 juni 2014 9:28
Aan: secretariaat@rli.nl
Onderwerp: publicatie Rli briefadvies 'Milieuschade verhalen, advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven'

Geachte heer of mevrouw,

Op 3 juni 2014 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur de adviezen (Rli) het briefadvies 'Milieuschade verhalen, advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven' aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu.

Dit advies is ook verzonden naar de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de ministers van Infrastructuur en Milieu (waterschappen), Economische Zaken (radioactieve stoffen en toestellen, offshore olie- en gasinstallaties), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsomstandigheden) en Financiën.

Op verzoek van staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu stelde de Rli een briefadvies op over de mogelijkheden van financiële zekerheidsstelling voor aansprakelijkheid bij milieuschade die ontstaat of aan het licht komt bij de bedrijfsbeëindiging van majeure risicobedrijven (van Brzo- en IPPC categorie 4 bedrijven). Daarbij heeft de raad ook gekeken naar de verzekerbaarheid van deze aansprakelijkheid. De directe aanleiding voor de adviesvraag was het debat over externe veiligheid in de Tweede Kamer (december 2013) en de aangenomen motie-Van Tongeren). Het advies van de raad over veiligheid bij Brzo-bedrijven (juni 2013) vormde mede aanleiding voor dit briefadvies. De raad adviseerde toen het toezicht op en de handhaving van de veiligheid bij deze categorie bedrijven te verbeteren. Aangezien veiligheid primair de verantwoordelijkheid is van de bedrijven zelf gaf de raad tevens een aantal aanbevelingen om bedrijven te prikkelen tot een hoger veiligheidsniveau. Deze aanbevelingen betroffen ondermeer een onderzoek naar de invoering van een verplichte verzekering voor milieuaansprakelijkheid voor deze groep bedrijven en het verkennen van de mogelijkheden van premiedifferentiatie op basis van het risico.

Bij het beoordelen van de waarde en de rol van financiële zekerheidsstelling bij de beperkte groep van Brzo- en IPPC categorie 4 bedrijven beschouwde de raad twee effecten:

1. De mate waarin het stellen van financiële zekerheid het verhalen van de kosten van milieuschade vergemakkelijkt, en daarmee voorkomt dat de kosten bij een overheid terechtkomen
2. De mate waarin het stellen van financiële zekerheid een prikkel tot preventie van milieu-incidenten is

De belangrijkste aanbevelingen aan de staatssecretaris zijn:

- Beschrijf en karakteriseer situaties waarbij saneringskosten bij de overheid terechtkomen
- Stel randvoorwaarden van een financiële zekerheidsstelsel vast
- Verplicht zekerheidsstelling, niet het instrument daarvoor, en let op de randvoorwaarden
- Let op uitsluitingsgronden en aanvaard een maximale dekking
- Gebruik de juridische titel die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt
- Verken mogelijkheden tot verbetering horizontaal toezicht

Eindoverweging

Uiteindelijk gaat het hier om een rechtvaardigheidsvraag: is het aanvaardbaar dat de samenleving, regelmatig moet opdraaien voor de schade die door een risicovol bedrijf is veroorzaakt? Het is een politiek-maatschappelijke keuze om te bepalen of hier sprake is van een probleem dat om ingrijpen van de wetgever vraagt.

Het advies kunt u [hier](#) downloaden.

Hoogachtend,

Dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

T. +31 (0)70 - 456 20 70
Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

www.rij.nl



Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw W.J. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

ADVIES

Datum: 03 juni 2014
Kenmerk: RLI-2014/553
Cc: -
Contactpersoon: F.W. de Haan

Telefoon: 06-46152496
E-mail: f.w.dehaan@rli.nl
Bijlage: 1

Betreft: **Milieuschade verhalen**
Advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven

Geachte mevrouw Mansveld,

Op uw verzoek verkende de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) de mogelijkheden van financiële zekerheidsstelling voor aansprakelijkheid bij milieuschade die ontstaat of aan het licht komt bij de bedrijfsbeëindiging van majeure-risicobedrijven¹. De raad beschouwde ook de verzekeraarbaarheid – en de verplichting daartoe – van deze aansprakelijkheid. Zoals u gevraagd heeft, sturen we u hierbij een brief met een samenvatting van de belangrijkste signalen over dit thema, zodat u daarmee vervolgens de Tweede Kamer kunt informeren².

De directe aanleiding voor het verzoek is het recente debat over externe veiligheid in de Tweede Kamer (AO³ en VAO⁴ op 12, respectievelijk 17 december 2013 en de aangenomen motie-Van Tongeren⁵).⁶

Het advies van de raad over veiligheid bij Brzo-bedrijven, van juni 2013⁷ vormde mede aanleiding voor de onderhavige adviesvraag van de staatssecretaris. De raad adviseerde toen het toezicht op en de handhaving van de veiligheid bij deze categorie bedrijven te verbeteren. Aangezien veiligheid primair de verantwoordelijkheid is van de bedrijven zelf gaf de raad tevens een aantal aanbevelingen om bedrijven te prikkelen tot een hoger veiligheidsniveau. Deze aanbevelingen betroffen ondermeer een onderzoek naar de invoering van een verplichte verzekering voor milieuaansprakelijkheid voor deze groep bedrijven en het verkennen van de mogelijkheden van premiedifferentiatie op basis van het risico.

¹ Dit betreft de specifieke groep van Brzo- en IPPC categorie 4 bedrijven. Het gaat om ongeveer zeshonderd bedrijven. Besluit risico's zware ongevallen 1999. Bijlage 1. Stb. 1999, 234; Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht. Hoofdstuk 1 artikel 1.1. Stb 2008, 496.

² Brief Rli-2014/369 Bevestiging verzoek om bijdrage Financiële zekerheidsstelling bij bedrijfsbeëindiging van BRZO en IPPC bedrijven. Datum 31 maart 2014.

³ Tweede Kamer (2014). Externe veiligheid / handhaving. Handelingen Tweede Kamer 2013-2014, nr. 37, item 33. Datum vergadering: 17 december 2013.

⁴ Tweede Kamer (2014). Beleidsnota Rampenbestrijding. Verslag van een algemeen overleg. Vergaderjaar 2013-2014, 26 956, nr. 194.

⁵ Tweede Kamer (2013). Gewijzigde motie van het lid Van Tongeren ter vervanging van die gedrukt onder nr. 185. Vergaderjaar 2013-2014, 26 956, nr. 192.

⁶ Recent heeft de minister van EZ de Tweede Kamer geïnformeerd over de samenhang met het beloofde onderzoek naar financiële zekerheidsstelling in het kader van de Kernenergiewet voor bedrijven die werken met radioactieve stoffen en toestellen naar aanleiding van de motie-Verhoeven/Lucas (Tweede Kamer (2013). Industriebeleid. Motie van de leden Verhoeven en Lucas. Vergaderjaar 2012-2103, 29 826, nr. 54; Tweede Kamer (2014). Industriebeleid. Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 4 februari 2014. Vergaderjaar 2013-2014, 29 826, nr. 58.

⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013). Veiligheid bij Brzo-bedrijven: verantwoordelijkheid en daadkracht. Den Haag.



Bij het beoordelen van de waarde en de rol van financiële zekerheidsstelling bij de beperkte groep van Brzo- en IPPC categorie 4 bedrijven beschouwde de raad twee effecten:

1. De mate waarin het stellen van financiële zekerheid het verhalen van de kosten van milieuschade vergemakkelijkt, en daarmee voorkomt dat de kosten bij een overheid terechtkomen,
2. De mate waarin het stellen van financiële zekerheid een prikkel tot preventie van milieu-incidenten is.

De belangrijkste aanbevelingen in deze brief zijn:

- *Beschrijf en karakteriseer situaties waarbij saneringskosten bij de overheid terechtkomen*
Onder andere door strenge wet- en regelgeving is de kans op milieuschade klein in Nederland. Toch laat de praktijk zien dat – ondanks de kleine kans op milieuschade – de milieueffecten van een calamiteit of een sanering en ontmanteling groot kunnen zijn en de kosten voor de herstelmaatregelen in voorkomende gevallen niet (meer) op de veroorzaker kunnen worden verhaald. Dat geldt in het bijzonder voor de hier aan de orde zijnde beperkte groep (van enkele honderden bedrijven) die extra risico's met zich brengen.
- *Stel randvoorwaarden van een financiële zekerheidsstelsel vast*
Indien het politiek-maatschappelijk gevoelen is dat de schade niet of minder bij de overheid of bij de samenleving terecht mag komen, ligt het voor de hand om na te gaan of er een financieel zekerheidsstelsel in de milieuregelgeving moet worden opgenomen. Dit stelsel moet er (a) op gericht zijn het totaalbedrag aan onverhaalbare schade te beperken, (b) mag er in ieder geval niet toe leiden dat de bestaande prikkels tot preventie afnemen en zou bij voorkeur de preventie van incidenten en het beperken van de gevolgen van incidenten juist moeten stimuleren. Verder moet (c) het stelsel rekening houden met de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven en slim aansluiten bij internationale ontwikkelingen op het gebied van (Europese) regelgeving en instrumenten. Ten slotte moeten (d) de administratieve kosten voor de totstandkoming en implementatie van het stelsel proportioneel zijn.
- *Verplicht zekerheidsstelling, niet het instrument daarvoor, en let op de randvoorwaarden*
In praktijk blijkt dat een verzekering, een van de vele vormen voor financiële zekerheidsstelling, niet in alle gevallen het juiste instrument is voor financiële zekerheid. Naast een verzekering zijn er ook andere vormen van zekerheidsstelling mogelijk, zoals een concerngarantie, een bankgarantie, fondsvorming en een onderling waarborgfonds. Herverzekering kan bovendien een extra spreiding van het risico mogelijk maken. Het gaat feitelijk om een verdelingsvraagstuk waarbij het risicovolle bedrijf samen met de markt tot oplossingen kan komen. De overheid kan zich beperken tot een aantal randvoorwaarden voor de financiële zekerheidsstelling: een minimaal bedrag voor zekerheidsstelling baseren op een aantal risicoklassen, uitsluitingsgronden in aansluiting op de wettelijke aansprakelijkheid en een rechtstreekse vordering voor saneringskosten bij faillissement.
- *Let op uitsluitingsgronden en aanvaard een maximale dekking*
Over de financiële zekerheidsstellingen voor schade merkt de raad op dat daarin uitsluitingsgronden kunnen zijn opgenomen die de zekerheidsstelling beperken. Polisvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld clausules bevatten over nalatigheid en schuld en daarmee de zekerheid beperken. Dit moet bij vergunningverlening in het oordeel betrokken worden.

Het niveau van zekerheidsstelling zal altijd gemaximeerd zijn om het in de praktijk instrumenteerbaar te maken. Schade die de bovengrens overstijgt en die niet door het bedrijf kan worden vergoed, kan dan niet verhaald worden en komt daarmee ten laste van degene die de schade lijdt.

- *Gebruik de juridische titel die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt*
Als voor het invoeren van een financieel zekerheidsstelsel wordt gekozen, ligt het in de rede dit stelsel op te nemen in een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 4.1 van de Wabo. Uitgangspunt dient te zijn dat de financiële zekerheid een rol speelt bij de beslissing over

de vergunning voor een risicovol bedrijf. Aan een te verlenen vergunning kunnen dan voorschriften worden verbonden over financiële zekerheid. Ontbreekt ieder zicht op financiële zekerheid, dan kan op die grond de vergunning worden geweigerd. Er is een stelsel denkbaar dat vergunningverleners binnen de eisen en randvoorwaarden zoals genoemd in de tweede aanbeveling, zoveel mogelijk vrij laat. Deze vrijheid betreft hun keuze om financiële zekerheid te verlangen, het instrument daarvoor te beoordelen en de hoogte van de zekerheid te bepalen. Het is van belang dat vergunningverleners tijdens de vergunningaanvraag de noodzaak tot het stellen van financiële zekerheid goed kunnen inschatten. Van de aanvrager kan verlangd worden dat die inzicht verschaft in de maximale risico's voor het milieu die verbonden zijn aan het betreffende bedrijf of inrichting. Een handreiking kan de vergunningverleners hierbij ondersteunen.

- *Verken mogelijkheden tot verbetering horizontaal toezicht*

Na de fase van besluitvorming moet er toezicht worden gehouden op het naleefgedrag van bedrijven, waaronder toezicht op de wijze waarop voldaan wordt aan de voorwaarden van de financiële zekerheid. De raad ziet hier niet alleen een taak weggelegd voor de toezichthoudende overheid, maar nadrukkelijk ook voor de markt.

Eindoverweging

Uiteindelijk gaat het hier om een rechtvaardigheidsvraag: is het aanvaardbaar dat de samenleving, regelmatig moet opdraaien voor de schade die door een risicovol bedrijf is veroorzaakt? Het is een politiek-maatschappelijke keuze om te bepalen of hier sprake is van een probleem dat om ingrijpen van de wetgever vraagt.

In de bijlage bij deze brief zijn de hiervoor genoemde aanbevelingen uitgewerkt en in hun context geplaatst.

Conform de Kaderwet Adviescolleges wordt het advies vandaag ook aangeboden aan de beide voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Het debat over een financiële zekerheidsstelling raakt verschillende beleidsterreinen. Daarom heeft Rli de volgende bewindspersonen eveneens over dit advies geïnformeerd: Minister van Economische Zaken (radioactieve stoffen en toestellen, offshore olie- en gasinstallaties), Minister van Infrastructuur en Milieu (Waterschappen) en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsomstandigheden).

Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



mr. H. M. Meijdam
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

Schets huidige problematiek

Ontwikkeling in wet- en regelgeving: meer eigen verantwoordelijkheid

In de Nederlandse milieuwetgeving is, in navolging van Europese regelgeving, de verantwoordelijkheid voor de sanering en kostentoerekening neergelegd bij de veroorzaker van de milieuschade. Voor bedrijven die grote milieueffecten en milieuschades boven een bepaalde schadedrempel kunnen veroorzaken, is de milieuaansprakelijkheid verschoven naar *risico*aansprakelijkheid en is de bewijslastverdeling voor het verhalen van de kosten omgedraaid. Daarmee is het aan degene die de activiteit verricht waardoor de milieuschade is ontstaan, om te bewijzen dat de herstelmaatregelen niet voor zijn rekening behoren te komen.⁸ Met deze verschuivingen is de eigen verantwoordelijkheid en het eigen risico van bedrijven nadrukkelijker vastgelegd. Bij vergunningverlening en in algemene milieuregels blijkt deze eigen verantwoordelijkheid al langer uit het aantal doelvoorschriften. Hierbij liggen de milieukwaliteitseisen vast, maar wordt de wijze om daaraan te voldoen grotendeels overgelaten aan het bedrijf.

In een eerder advies van de raad werd over de verantwoordelijkheid voor veiligheid al gepleit voor een evenwichtiger verdeling tussen overheid en bedrijven. Bedrijven zouden moeten worden geprikkeld om het veiligheidsniveau te verhogen en om hun veiligheidscultuur voortdurend te ontwikkelen.⁹ Tegen deze achtergrond past het niet om milieu-incidenten zonder meer te wijten aan onvoldoende toezicht of gebrekkige handhaving. Het is beter om in geval van een incident allereerst vast te stellen of het bedrijf zijn eigen verantwoordelijkheid wel of niet heeft genomen.

Beperkingen in de praktijk

Het omkeren van de bewijslast en het makkelijker vaststellen van aansprakelijkheid dragen er zonder meer toe bij dat schade sneller kan worden verhaald. Angst voor een toekomstige aansprakelijkheidsstelling en een hoge rekening voor de herstelschade is ook een prikkel om preventieve maatregelen te treffen. Uit recente gebeurtenissen zoals bij Chemiepack, Thermphos en Odfjell blijkt echter dat de aansprakelijkheidswetgeving niet in alle gevallen waarborgt dat de schade verhaald kan worden op de veroorzaker, zoals de wetgever beoogde volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. In deze gevallen bleek namelijk dat de te hulp schietende overheid met een aanzienlijke schade achterbleef. Ook naburige bedrijven en particulieren kunnen in geval van een faillissement met onverhaalbare kosten komen te zitten. Bij faillissement vallen uitkeringen soms binnen de boedel, waardoor ze niet ten goede komen aan degenen die schade lijden. In de praktijk kunnen twee schadeoorzaken worden onderscheiden waarin 'de maatschappij' met schade achterblijft. De eerste is de situatie waarin op een bedrijf een calamiteit plaatsvindt. De tweede oorzaak is de situatie waarin een milieuhygiënisch verantwoorde sanering of ontmanteling onvoldoende is geborgd door inadequate of gedateerde vergunningvoorschriften of door wisselingen van vergunninghouder. In de volgende kadertekst worden deze situaties aan de hand van voorbeelden toegelicht.

⁸ Zie artikel 17.16 Wet milieubeheer. Degene die de activiteit verricht, moet bewijzen dat (a) hij niet in gebreke is gebleven of nalatig is geweest; en (b) dat de schade is veroorzaakt door een activiteit, emissie of gebeurtenis die op het moment dat deze plaatsvond: uitdrukkelijk was toegestaan op grond van en geheel in overeenstemming was met de aan de vergunning verbonden voorschriften of op grond van de wetenschappelijke en technologische kennis als niet schadelijk werd beschouwd.

⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013). Veiligheid bij Brzo-bedrijven: verantwoordelijkheid en daadkracht. Den Haag.

Voorbeeld calamiteit (eerste situatie):

Er ontstaat een grote brand in een chemische fabriek. Bij het blussen raakt het bluswater verontreinigd en het komt in aanraking met het grond- en oppervlaktewater. Het bedrijf gaat door de gevolgen van de brand failliet. De overheid kan de saneringskosten daardoor niet meer verhalen.

Voorbeelden sanering of ontmanteling (tweede situatie):

- a. In een in 1992 afgegeven oprichtingsmilieuvergunning zijn voorschriften opgenomen voor de ontmanteling van de bedrijfsonderdelen en nazorg bij bedrijfsbeëindiging. Toentertijd zijn de mogelijke gevolgen van bedrijfsvoering en -beëindiging – zo blijkt nu – onvoldoende geborgd. De overheid moet – ter bescherming van het milieu – aanvullend een aantal maatregelen treffen. Deze kunnen niet op het bedrijf worden verhaald.
- b. In de levenscyclus van bedrijven en procesinstallaties komt er een moment waarop het voor de oorspronkelijke eigenaar niet meer rendabel is om het bedrijf in de oorspronkelijke vorm voort te zetten. Installaties kunnen dan overgenomen worden door soms veel kleinere bedrijven. De begrote kosten voor sanering en ontmanteling van terrein en installatie komen voor rekening van een nieuwe eigenaar die door zijn geringe bedrijfsomvang niet over voldoende financiële draagkracht beschikt.

Financiële zekerheidsstelling toen en nu

In het eerder aangehaalde advies van de Rli is erop gewezen dat de veiligheid bij enkele honderden meest risicovolle bedrijven in Nederland en toezicht op en handhaving van de veiligheid verbeterd moeten worden. Er worden regelmatig onvolkomenheden aangetroffen en, wat erger is: er doen zich incidenten voor met grote maatschappelijke gevolgen. De bevindingen van de Rli, in relatie tot de recente gebeurtenissen bij Chemiepack, Thermphos en Odfjell, contrasteren enigszins met de argumenten uit 2009 op grond waarvan het Besluit financiële zekerheid milieubeheer is ingetrokken. Zo is als argument voor intrekking aangegeven dat de kans klein lijkt dat het bevoegd gezag werkelijk voor de kosten voor het herstel van milieuschade opdraait, kosten die voorheen gedekt werden vanuit het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Daarbij wordt erop gewezen dat – voor zover bekend – zich in de zes jaar tijd dat het besluit in werking was, geen milieuschadegevallen hebben voorgedaan, waarbij voor het herstel van de milieuschade een beroep is gedaan op de financiële zekerheid die op basis van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer in de milieuvergunning, op basis van de Wet milieubeheer, was opgelegd.¹⁰ Inmiddels gaan er in de politiek stemmen op om het Besluit financiële zekerheid milieubeheer weer in te voeren. In het volgend kader wordt in dit verband ingegaan op een voorbeeld uit de provincie Groningen dat daarvoor pleit.

¹⁰ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2009). Besluit van 29 september 2009 tot intrekking van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer en herstel van enkele gebreken in enkele besluiten op de beleidsterreinen van het Ministerie van VROM, nr. 406, Den Haag: Staatsblad.

Door Provinciale Staten van Groningen is er in juni 2013 (en in maart 2014 in een herhaald verzoek) op aangedrongen om het Besluit financiële zekerheid milieubeheer weer in te voeren.¹¹ Directe aanleiding voor dit verzoek was de forse financiële bijdrage van de provincie Groningen aan de afwikkeling van het faillissement van een grondreinigingsbedrijf. In het verzoek staat dat de ervaring heeft geleerd dat van de verplichting tot zekerheidsstelling vooral een preventieve werking uitging. Na de afschaffing van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer heeft de provincie naar andere mogelijkheden gezocht om de financiële risico's die voortvloeien uit het niet naleven van de vergunningvoorschriften te beperken. Gebleken is echter dat daarvoor geen volwaardige alternatieven bestaan.¹²

Financiële zekerheidsstellingen: voorbeelden binnen de Europese Unie (EU) en in specifieke branches

Terwijl in Nederland in 2009 bewust is afgezien van de mogelijkheden tot zekerheidsstelling in vergunningprocedures, zien we op Europees niveau, maar ook in andere EU-lidstaten, verschillende voorbeelden van (verplichte) zekerheidsstelling. In het kader verderop wordt ingegaan op de recent vastgestelde Europese offshore veiligheidsrichtlijn en op de bestaande regeling tussen offshore-bedrijven die actief zijn in Noordwest-Europa. Andere voorbeelden van zekerheidsstellingen zijn:

- Financiële zekerheidsverplichtingen op basis van de Kernenergiewet: Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen, Besluit detectie radioactief besmet schroot, Besluit stralingsbescherming, Kernenergiewet;
- Wet bodembescherming (art. 39f): financiële zekerheid bij bodemsanering op basis van een saneringsplan of nazorgplan;
- Wet bodembescherming (art. 55b): financiële zekerheid bij bodemsanering bij overdracht van eigendom of erfpacht;
- Vuurwerkbesluit (art. 3.2.3), Activiteitenbesluit milieubeheer (art. 2.24): financiële zekerheid voor dekking van aansprakelijkheid bij opslag en verwerking van professioneel vuurwerk, of opslag van vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse tank;
- Storten van afvalstoffen: ter beoordeling van bevoegd gezag;
- Verschillende onderdelen van de Mijnbouwwet.

In de lopende evaluatie van de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid is nadrukkelijk gekeken naar de effectiviteit van de richtlijn bij het feitelijk herstel van de milieuschade en naar het benutten van de optie die de Europese richtlijn biedt om eisen te formuleren voor de financiële zekerheidsstelling. De rapportage van de Europese Commissie wordt verwacht in september 2014. Er is nu geen geharmoniseerd systeem van verplichte financiële zekerheidsstelling. Een aantal landen (Bulgarije, Portugal, Spanje, Griekenland, Hongarije, Slowakije, Tsjechië en Roemenië) heeft de genoemde optie benut om een dergelijke verplichting in te voeren.¹³ In Frankrijk bestaat wel een verplichting om financiële zekerheid te stellen, het betreft een algemeen voorschrift voor grote bedrijven met risicovolle activiteiten.

Een andere ontwikkeling binnen de EU is het debat naar aanleiding van het Groenboek over de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen.¹⁴ Nederland heeft in reactie op dit Groenboek laten weten voorstander te zijn van meer mogelijkheden voor industriële exploitanten om een adequate aansprakelijkheidsverzekeringsdekking te verkrijgen voor bijzondere risico's die uit hun economische activiteiten voortvloeien.

¹¹ Provincie Groningen (2013). Motie herinvoering financiële zekerheid. Brief van Gedeputeerde Staten aan het kabinet van 20 juni 2013, nr. 2013-22.868/25, MTZ.

¹² Provincie Groningen (2014). Herinvoering financiële zekerheid. Brief van Gedeputeerde Staten aan het kabinet van 11 maart 2014, nr. 2014-10.276/11/B.3, OM.

¹³ BIO Intelligence Service en Stevens & Bolton LLP (2013). Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD). Final report prepared for the European Commission – DG Environment. Brussels.

¹⁴ Tweede Kamer (2013). Groenboek: betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen. Bijlage 234596 bij Kamerstuk 22 112, nr. 1634.

Verzekeringen zijn niet alleen in het belang van toekomstige gedupeerden, maar via de premiekosten zijn ook een deel van de mogelijke externe kosten die aan die activiteiten verbonden zijn bij de verzekerden belegd.¹⁵

Offshore veiligheidsrichtlijn

Naar aanleiding van incidenten met een grote impact voor het mariene milieu, zoals in het Macondo olieveld met het boorplatform van BP (Deepwater Horizon) in 2010, heeft de EU een nieuwe richtlijn vastgesteld over de veiligheid van offshore olie- en gasinstallaties. In deze richtlijn zijn de regels uit de Seveso III-richtlijn¹⁶ overgenomen. Daarmee zijn de regels voor Seveso-bedrijven en offshore-installaties binnen de EU meer op één lijn gebracht. Bovendien zijn in de Europese veiligheidsrichtlijn voor offshore-activiteiten regels opgenomen over een financiële zekerheidsstelling als voorwaarde voor een vergunning.

De houder van de vergunning is aansprakelijk en kan deze aansprakelijkheid niet overdragen aan derden. De aansprakelijkheid is in deze nieuwe richtlijn uitgebreid en omvat zowel de schade aan het marine milieu en het kustmilieu, als de negatieve effecten op kusteconomieën en mogelijke onderbrekingen in de energieproductie binnen de EU.

Bij het verlenen van een vergunning voor offshore olie- en gasactiviteiten moet de vergunningverlener de technische en financiële risico's beoordelen. Dit betekent dat beoordeeld moet worden of de financiële draagkracht van de exploitant voldoende is of zal zijn om alle uit zware ongevallen voortvloeiende aansprakelijkheden te dragen. De Europese offshore veiligheidsrichtlijn biedt de mogelijkheid om het aansprakelijkheidsverleden van een uitvoerder mee te nemen in de grondslag voor vergunningverlening.

In de richtlijn is vastgesteld dat er een nadere analyse nodig is van een passend instrumentarium dat alle mogelijke gevolgen van grote ongevallen kan opvangen. De Europese Commissie zal hierover in 2015 rapporteren.

In de Offshore Pollution Liability Association (OPOL) hebben zich op dit moment zestien offshore bedrijven verenigd, die actief zijn in het noordwesten van Europa. Het betreft een onderlinge verplichting voor financiële dekking bij milieuschade van maximaal 250 miljoen euro. Deze bedrijvenpool, opgericht in 1975, dekt het risico van insolventie bij sanering na een incident met milieuschade. Wanneer één deelnemende partij onderuit dreigt te gaan, springen de andere deelnemers bij.

In het Verenigd Koninkrijk is deelname aan OPOL verplicht om een vergunning te kunnen krijgen voor offshore olie- of gaswinning. Binnen de offshoresector zijn van oudsher grote multinationale ondernemingen actief. De diversiteit aan bedrijven groeit echter nu een aantal olie- en gasvelden uitgeput raken en de winning alleen nog interessant is voor kleinere gespecialiseerde bedrijven. Bij de vergunningverlening vanuit het Verenigd Koninkrijk is ook bij deze bedrijven de financiële zekerheidsstelling gewaarborgd. De Nederlandse overheid gebruikt echter geen vergelijkbare vergunningvoorwaarde.

¹⁵ Tweede Kamer (2013). Reactie van Nederland op het groenboek betreffende de verzekering tegen natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen. Bijlage 234595 bij Kamerstuk 22 112, nr. 1634.

¹⁶ Seveso III zal op 1 juni 2015 van kracht worden. Het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie (2012). Richtlijn 2012/18/EU betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad. Brussel.

Conclusie huidige problematiek

Onder andere door strenge wet- en regelgeving is de kans op milieuschade klein in Nederland. Toch laat de praktijk zien dat – ondanks de kleine *kans* op milieuschade – de milieueffecten van een calamiteit en/of een ontmanteling juist bij risicovolle bedrijven groot kunnen zijn en de kosten voor de herstelmaatregelen in voorkomende gevallen niet (meer) op de veroorzaker kunnen worden verhaald. Een schatting van de omvang van deze maatschappelijke schade kan helpen bij de politiek-maatschappelijke discussie over een mogelijke financiële zekerheidsstelling.

Indien wordt geoordeeld dat de schade niet bij de maatschappij moet worden gelegd, maar meer dan nu bij de schade veroorzakende bedrijven, ligt het voor de hand om na te gaan of er voor de beperkte groep van bijzonder risicovolle bedrijven een financieel zekerheidsstelsel in de milieu-regelgeving moet worden opgenomen. Dit stelsel mag er overigens in ieder geval niet toe leiden dat de prikkel tot preventie juist verslapt. Hieronder wordt deze werking dan ook nadrukkelijk betrokken bij het te verkennen instrumentarium.

Verzekeraarbaarheid van milieuschade

Risico's van milieuaansprakelijkheid zijn in veel gevallen verzekeraarbaar. Er zijn internationaal verschillende voorbeelden van dergelijke verzekerde risico's. Toch is deze vorm van financiële zekerheidsstelling in Nederland niet van de grond gekomen. Dit is te wijten aan: een ontbrekende juridische verplichting, gebrek aan urgentie, kenbaarheid van de aard en omvang van de mogelijke schade, calculeerbaarheid van de kans op schade, premiestelling, strenge uitsluitingsgronden en onvoldoende kennis bij de overheid. Deze onderwerpen worden hierna achtereenvolgens besproken.

Ontbrekende juridische verplichting

In het huidige stelsel bestaat er, behoudens bepaalde uitzonderingen (onder andere kerncentrales), voor een risicovol bedrijf geen juridische verplichting om een verzekering voor milieuschade af te sluiten. Mede omdat de premie soms aanzienlijk is, zien veel bedrijven er dan ook vanaf.

Gebrek aan urgentie

Een van de redenen voor het beperkte enthousiasme in de markt voor het verzekeren van het aansprakelijkheidsrisico lijkt het gebrek aan gevoelde urgentie. Verzekeraars melden dat betrokken bedrijven en ook bevoegde gezag nog onvoldoende doordrongen zijn van de aard en omvang van de wettelijke aansprakelijkheid. Ook blijkt dat bij incidenten met niet verhaalbare kosten, bijvoorbeeld door faillissement, in de praktijk Nederlandse overheden (waterschappen, provincies, gemeenten, rijksoverheid) een belangrijk deel van de saneringskosten op zich nemen. Na een faillissement is er overigens nauwelijks een wettelijke belemmering voor de eigenaren om opnieuw een vergelijkbaar bedrijf te starten.

Kenbaarheid van de aard en omvang van de mogelijke schade

In Nederland geldt, in navolging van Europese regels, een ruime aansprakelijkheid voor milieuschade. Daardoor is vooraf de mogelijke milieuschade na een incident of bij ontmanteling van een bedrijf moeilijk te schatten. Bovendien is er door voortschrijdend inzicht en door veranderende opvattingen over milieuschade extra onzekerheid over de omvang van de mogelijke schade. In de wetgeving worden bovendien naast elkaar zowel ecocentrische als antropocentrische schadebegrippen gehanteerd.¹⁷ Hierdoor zijn ook de saneringskosten en de verhaalkosten lastig te schatten. Te meer daar in veel gevallen niet duidelijk is wat de nulsituatie is geweest en dus wat de sanering uiteindelijk moet opleveren.

¹⁷ Backes, Ch.W., Dobben, H.F. van, Robbe, J. & Dekker, H. (2005). Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Utrecht: CELP/NILOS.

Naast kenbaarheid van de schade is voor de verzekeraar ook belangrijk hoeveel verzekerden tegelijkertijd aanspraak op de verzekering zouden kunnen doen. Als bij een incident gelijktijdig een groot aantal verzekerden gedupeerd kan zijn, zoals bij een overstroming en bij natuurrampen, is het schaderisico lastig te verzekeren.

Calculeerbaarheid van het risico

Voor het schatten van het risico is naast de kenbaarheid van de schade, ook de kans op de schade bepalend. Bij een lage frequentie van incidenten geven statistieken nauwelijks informatie. De calculeerbaarheid van het risico wordt eenvoudiger wanneer er een of een beperkt aantal categorieën voor het maximaal verzekerde schadebedrag worden afgesproken. Deze analyse van financiële risico's kan, in aansluiting op de QRA die voor risicovolle bedrijven verplicht is, bij de vergunningaanvraag door de aanvrager worden verstrekt.

Premiestelling

Naarmate de schade minder kenbaar is (door onzekerheid over aard en omvang van mogelijke schade), als het risico lastig te calculeren is en als de potentiële groep van verzekerden beperkt is, zullen verzekeraars een grotere marge aanhouden bij de premiebepaling. Er ontstaat pas een markt voor een verzekeringsproduct wanneer bij de betreffende marktcondities de premie een interessant aanbod is voor de potentiële verzekerden.

Een beloning voor preventie is bijvoorbeeld een risicogebaseerde premie. De te verzekeren risico's betreffen in veel gevallen bedrijfsactiviteiten met complexe risico's. Daarom vereist een risicogebaseerde premie een periodieke beoordeling, waarvoor specifieke kennis bij de verzekeraar nodig is en waarvoor risicoanalysemethodieken beschikbaar moeten zijn. Verzekeraars worden daarmee ook een privaatrechtelijke toezichthouder. De condities waaronder het 'extra paar ogen' van een verzekeraar ook daadwerkelijk waarde kan hebben in het horizontaal toezicht tussen private partijen, zou verder onderzocht moeten worden. De methodieken voor risicoanalyse zijn overigens wel beschikbaar.

Strengere uitsluitingsgronden

In bestaande verzekeringsproducten voor milieuschade of milieuaansprakelijkheid worden uitsluitingsgronden gehanteerd. Een daarvan is de vereiste van een causaal verband tussen het incident en de schade. Andere betreffen de schade aan eigendommen van derden (zoals opgeslagen goederen). Met name de eis van een causaal verband tussen incident en schade beperkt de financiële zekerheid sterk, vergeleken met de risicoaansprakelijkheid die in de wet is gesteld. De verwachting is dat een verzekeringsaanbod zonder een dergelijke uitsluitingsgrond alleen tot stand kan komen in een specifiek samenwerkingsverband van verzekeraars (bijvoorbeeld door een waarborgfonds). Daarbij kan een vergelijking worden gemaakt met het Waarborgfonds Motorverkeer, waar de gangbare uitsluitingsgronden niet gelden, waar schade rechtstreeks wordt uitgekeerd aan getroffen derden en waar de schade-uitkering niet verloopt via een eventueel faillissement van de dader/veroorzaker.

Kosten waarvan al op voorhand vaststaat dat die ooit betaald moeten worden, zoals kosten voor verwijdering van afvalstoffen, vallen evenmin onder een milieuschade- of milieuaansprakelijkheidsverzekering.

Onvoldoende kennis bij de overheid

Een financiële zekerheidsstelling in de vorm van een verzekering die ook onderdeel vormt van de vergunningvoorwaarden van een bedrijf vergt kennis bij de vergunningverlener en de handhaver. Vergunningverleners zullen zich moeten verdiepen in de polisvoorwaarden om te kunnen beoordelen of de zekerheidsstelling de risico's voldoende afdekt. Verder is van belang dat er goed op wordt toegezien dat het verzekerde bedrijf zijn premie betaalt en zich anderszins houdt aan de polisvoorwaarden. De huidige omgevingsdiensten zijn waarschijnlijk beter in staat het benodigde kennisniveau te bereiken.

Conclusie verzekeraarbaarheid

In de praktijk blijkt dat een verzekering niet voor alle gevallen het optimale instrument is voor financiële zekerheid. Een verzekering is wel een van de vele vormen voor financiële zekerheidsstelling. Het is volgens de raad niet verstandig om als overheid via regelgeving of vergunningvoorschriften invloed uit te oefenen op het palet van mogelijkheden. Het gaat om een vraagstuk waarvoor de markt met oplossingen en producten kan komen. De overheid kan zich beperken tot een aantal criteria voor toetsing van de financiële zekerheidsstelling: een minimaal bedrag voor zekerheidsstelling, bijvoorbeeld gebaseerd op een aantal risicoklassen, uitsluitingsgronden in aansluiting op de wettelijke aansprakelijkheid en een rechtstreekse vordering bij faillissement, analoog aan het waarborgfonds motorverkeer.

Voor het nakomen van verplichtingen, zoals bij sanering en ontmanteling na bedrijfsbeëindiging, is een verzekering een minder bruikbare optie, omdat deze kosten op voorhand al vaststaan. Voor deze verplichtingen liggen daarom andere vormen van financiële zekerheidsstelling meer in de rede.

In de praktijk zien we dat, naast de verzekering voor risico's van milieuschade, ook andere vormen van financiële zekerheidsstelling bestaan, zoals een concerngarantie, een bankgarantie, fondsvorming en een onderling waarborgfonds. Hieronder wordt een aantal van deze alternatieve vormen behandeld.

Randvoorwaarden en eisen aan financiële zekerheid en alternatieven

Een verplichte verzekering tegen milieuschade is slechts één vorm van financiële zekerheid. Er worden hieronder vier alternatieven van financiële zekerheid worden beschreven. Daarbij wordt niet beoogd een uitputtende lijst van zekerheidsstellingen te presenteren. De alternatieven laten vooral zien dat er meerdere mogelijkheden zijn die – al dan niet gecombineerd - kunnen worden ingezet. Alvorens ze te bespreken, wordt eerst in algemene zin ingegaan op enkele belangrijke randvoorwaarden voor en eisen aan een financieel zekerheidsstelsel.

Financieel zekerheidsstelsel: randvoorwaarden en eisen

Bij de (her)overweging van een financieel zekerheidsstelsel zijn vier zaken van groot belang: (a) het totaalbedrag aan onverhaalbare schade voor de maatschappij moet minder worden; en (b) het stelsel mag er in ieder geval niet toe leiden dat de bestaande prikkels tot preventie afnemen en zou bij voorkeur de preventie van incidenten en het beperken van gevolgen van incidenten juist moeten stimuleren. Daaraan kan worden toegevoegd dat bij de keuze goed rekening moet worden gehouden met (c) de concurrentiepositie, nationaal en internationaal, van het betreffende bedrijf of de betreffende branche en (d) met de kosten die de overheid moet maken om het (wettelijk) systeem van financiële zekerheidsstelling in te richten, te implementeren en te gebruiken.

Hieronder volgt een beschouwing van een aantal alternatieven voor een verplichte verzekering. Per instrument wordt in algemene zin aangegeven hoe het zich verhoudt tot de hierboven genoemde randvoorwaarden en eisen.

Alternatief 1: waarborgfonds bedrijven, een 'bedrijvenpool'

Bedrijven hebben de mogelijkheid om een gezamenlijk fonds in het leven te roepen en dat fonds te gebruiken als financiële zekerheidsstelling. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen waarborgfondsen met inleg vooraf of inleg achteraf. Beiden hebben specifieke voor- en nadelen.¹⁸ Bij het instellen van een waarborgfonds dient primair gedacht te worden aan het oprichten van een stichting. Via die stichting toont een bedrijf aan het bevoegd gezag (bij de vergunningverlening) dat eventuele kosten bij milieuschade via de stichting worden betaald, wanneer het bedrijf zelf deze niet

¹⁸ Faure M., Peeters, M., Philipsen, N. & Smedt, K. de (2009). Milieuaansprakelijkheid goed geregeld? Een analyse van het geheel aan aansprakelijkheidsregelingen in het Nederlandse milieurecht. Maastricht: METRO.

kan voldoen. Het bevoegd gezag wil controle op de financiële gegevens van de stichting hebben. De stichting dient over voldoende middelen te (kunnen) beschikken om de toezeggingen aan het bevoegd gezag te kunnen waarmaken. Een goed voorbeeld van een waarborgfonds vormt het eerder in dit advies beschreven in de offshoresector ontwikkelde OPOL.

Een waarborgfonds zal er – evenals een verzekering – toe bijdragen dat het totaalbedrag aan onverhaalbare schade (a) afneemt. Het waarborgfonds kan immers bijspringen indien een deelnemende partij de kosten niet kan voldoen. Wat betreft de prikkelwerking (b) moet ervoor worden gewaakt dat er geen ‘risicoverhogende houding’ bij de deelnemende partijen gaat ontstaan omdat zij zich goed verzekerd voelen. Dit kan – evenals bij milieuverzekeringen – worden voorkomen door te zorgen voor differentiatie van de inleg op basis van risico en preventie en door toezicht op het naleven van de fondsvoorwaarden. De concurrentiepositie van bedrijven (c) is een belangrijk aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat deelname aan het waarborgfonds die positie verslechtert ten opzichte van concurrerende bedrijven in het buitenland. De extra kosten voor de overheid (d) zitten in deze variant vooral in de kennis die moet worden opgedaan om de fondsvoorwaarden en daarmee de financiële zekerheid goed in te kunnen schatten.

Er is een verschil tussen een waarborgfonds, zoals OPOL, en een bedrijvenpool, zoals de “protection and indemnity clubs” (P&I clubs). Dergelijke bedrijvenpools voorzien in dekking voor risico’s die verzekeringsmaatschappijen niet willen dekken. Een voorbeeld is een bedrijvenpool van rederijen voor dekking van het risico van olievervuiling bij een incident op zee. De leden van een bedrijvenpool hebben er belang bij om schadeclaims te voorkomen. Een waarborgfonds, met uitsluitend een waarborg voor insolventie, is beperkter dan een bedrijvenpool, met een daadwerkelijke risicospreidingsovereenkomst.

Alternatief 2: waarborgfonds overheden

Bij dit instrument zijn het niet de bedrijven, maar andere overheden die bijspringen als één overheidslaag of -instelling met onverhaalbare schade achterblijft.

Als alleen wordt ingezet op een waarborgfonds voor overheden, neemt de totale schade (a) naar verwachting niet af. Verder zullen bedrijven hierdoor niet extra geprikkeld worden tot preventie (b). Voor de concurrentiepositie voor bedrijven (c) worden bij zo’n waarborgfonds geen verslechtingen voorzien. De extra kosten voor de overheid (d) blijven hoofdzakelijk beperkt tot het oprichten en in standhouden van het fonds.

Alternatief 3: bankgarantie

Een bankgarantie is een instrument waarin de garantiestellende instelling (veelal de bank) toezegt een vastgesteld bedrag te betalen.

Door dit instrument wordt het totaalbedrag aan onverhaalbare schade (a) lager. In ieder geval een deel van de herstelschade kan namelijk uit de bankgarantie worden betaald. Afhankelijk van de door de garantiestellende instelling gestelde acceptatievoorwaarden en tegenzekerheidsstellingen, gaat er een grotere of kleinere prikkel tot preventie (b) uit van dit instrument. De financiële eisen kunnen verschillen tussen banken en borginstellingen. Of de concurrentiepositie (c) van bedrijven wordt aangetast, en zo ja in welke mate, hangt eveneens af van de voorwaarden van de garantiestellende instelling. Zo kan tegenzekerheid worden verlangd (bijvoorbeeld een pandrecht op activa) waardoor de kredietfaciliteit afneemt. Daarnaast zal het bedrijf periodieke kosten moeten betalen. De extra kosten voor de overheid (d) zijn gering.

Alternatief 4: privaatrechtelijke vestigingsvoorwaarden

Een bedrijf dat op een bepaalde locatie is gevestigd, is niet altijd eigenaar van de grond. In voorkomende gevallen wordt het perceel gehuurd of gepacht. In de af te sluiten huur- of pachtovereenkomst kunnen ook bepalingen worden opgenomen over de oplevering van het terrein bij bedrijfsbeëindiging.

Dit instrument is geen financieel zekerheidsinstrument, maar laat wel zien dat – al dan niet in combinatie met de eerdere alternatieven – ook andere wegen kunnen worden bewandeld om bijvoorbeeld sanering en ontmanteling bij bedrijfsbeëindiging te regelen. Door adequate privaatrechtelijke voorwaarden kan de schade (a) minder worden en prikkels tot preventie vergroten (b). De concurrentiepositie van bedrijven (c) komt niet in geding en er zijn geen extra kosten voor de overheid (d).

Juridische mogelijkheden in bestaande wet- en regelgeving

Het voormalige Besluit financiële zekerheid milieubeheer was gebaseerd op (het oude) artikel 8.15 van de Wet milieubeheer. Onder het huidige recht regelt artikel 4.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) gevallen kunnen worden aangewezen waarin het stellen van financiële zekerheidsstelling verplicht is. Van deze mogelijkheid is tot op heden nog geen gebruikgemaakt.

Conclusie randvoorwaarden, eisen en alternatieven

Indien tot invoering van een financieel zekerheidsstelsel wordt besloten, ligt het voor de hand om deze regeling op te nemen in een AMvB als bedoeld in artikel 4.1 van de Wabo. Met de invoering van de Omgevingswet komt de verplichting tot financiële zekerheid dan uiteindelijk in de omgevingsvergunning. Uitgangspunt dient te zijn dat financiële zekerheid een rol speelt bij de beslissing over de vergunning voor een risicovol bedrijf. Aan een te verlenen vergunning kunnen daarvoor dan voorschriften worden verbonden. Ontbreekt ieder zicht op financiële zekerheid, dan kan op die grond de vergunning dus ook worden geweigerd.

Denkbaar is een stelsel dat de vergunningverleners (in de praktijk: de regionale uitvoeringsdiensten) binnen de hierboven genoemde eisen en randvoorwaarden zoveel mogelijk vrij laat in hun keuze om financiële zekerheid te verlangen, het instrument te kiezen en de hoogte van de zekerheid te bepalen. Het is van belang dat vergunningverleners bij het beoordelen van de vergunningaanvraag goed in staat zijn om de noodzaak tot het stellen van financiële zekerheid in te schatten. Van de aanvrager kan verlangd worden inzicht te verschaffen in de maximale financiële risico's die het bedrijf veroorzaakt. Een handreiking kan de vergunningverleners hierin ondersteunen.¹⁹

Ook na de fase van besluitvorming over een vereiste financiële zekerheid moet er toezicht worden gehouden op het naleefgedrag van bedrijven, onder andere op de wijze waarop voldaan wordt aan de voorwaarden van de financiële zekerheid. Hier is niet alleen een taak weggelegd voor de toezichthoudende overheid, maar nadrukkelijk ook voor de markt in de vorm van horizontaal toezicht, tussen private partijen. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden daarvoor verder te verkennen.

¹⁹ Als voorbeeld kan worden gewezen op de Handreiking besluit financiële zekerheid milieubeheer (ministerie van VROM). Hierin worden de instrumenten tot financiële zekerheid ten opzichte van elkaar gewaardeerd en worden handvatten gegeven om de financiële situatie van een bedrijf in te schatten.

TOTSTANDKOMING ADVIES

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over lange-termijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. Demmers MBA
E.H. Dykstra, MD
L.J.P.M. Frissen
Ir. J.J. de Graeff
Prof. dr. P. Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Ir. M.E. van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. Meester
Ir. A.G. Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

Samenstelling van de raadscommissie

Prof. mr. N.S.J. Koeman, voorzitter

Samenstelling van het projectteam

Ir. F.W. de Haan, projectleider
Ir. Y.M. Oostendorp
Mr. P.E. Schils
Ir. B.B.W. Thorborg
C.I.A. de Vries BC

Geraadpleegde deskundigen en review

Expertmeeting 3 april 2014

Mr. L.A.A. Bechtold, Verenigde Assurantiebedrijven Nederland
Mr. M. Beugel, Verbond van Verzekeraars
Mr. drs. N.W.M. Bouman, ministerie Infrastructuur en Milieu
Mr. dr. E.H.P. Brans, Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.
Mr. dr. J.H.G. van den Broek, VNO-NCW- MKB-Nederland
Mr. J.A. van Esch, Verbond van Verzekeraars, Achmea
Prof. Dr. M.G. Faure LL.M., Universiteit Maastricht/Maastrichts Europees instituut
voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek
J.J. Feenstra, Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Mr. dr. H.J.M. Havekes, Unie van Waterschappen
Mr. J.H. van den Heuvel, DCMR Milieudienst Rijnmond
Ir. A. van der Rest, Shell Nederland B.V.
Mr. M.P.T. Rongen, provincie Limburg
Mr. J. Roosen, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie

Voorts zijn gesprekken gevoerd met

G. van Emst, Willis Re Nederland

Mr. J.H.C.M. van Gemert, Ministerie van Economische zaken

Drs. J.C. de Groot, Ministerie van Economische zaken

Mr. R.T.A. Hillen, Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie

Mr. R.N. Jansen, Ministerie van Economische zaken

Mr. ir M.J. Kraak, Unie van Waterschappen

Mr. J.B. van Oosterom, Ministerie van Economische zaken

Mr. J.H. Oosters, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Drs. F. Soeteman, Verbond van Verzekeraars

Ir. F.W. Stuyt, Stichting coördinatie certificatie milieu- en arbomanagementsystemen

Gesprekken departementen

Drs. ing. P. Torbijn, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

mr. drs. N.W.M. Bouman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

P. Pasveer, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Drs. T.C. Welkers, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Externe reviewers

Prof. Dr. M.G. Faure LL.M., Universiteit Maastricht/Maastrichts Europees instituut
voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek

Overig

Redactionele adviezen: Catherine Gudde, Paradigma producties

Publicatie RLI 2014/05

Juni 2014