

## **Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie**

### **wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met verplicht stellen van financiële zekerheid**

**(Internetconsultatie van 24 november tot en met 29 december 2020)**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van het Omgevingsbesluit onder de nieuwe Omgevingswet. Door deze wijziging wordt het mogelijk voor vergunningverleners om bij bepaalde activiteiten van bedrijven financiële zekerheid te kunnen stellen. Hierdoor kan worden voorkomen dat overheden na faillissement van een bedrijf kosten moeten maken voor het herstellen van milieuschade of het saneren van bedrijfsterreinen.

Ten eerste bevat de wijziging een aanscherping van het instrument financiële zekerheid (FZ) voor majeure risicobedrijven. Voor deze bedrijven zal de geplande bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij vergunning financiële zekerheid op te leggen worden vervangen door een verplichting.

Ten tweede regelt de wijziging een verbreding van de mogelijkheid tot toepassing van het instrument financiële zekerheid naar bepaalde activiteiten die betrekking hebben op afvalbeheer. Ten aanzien van afvalbeheeractiviteiten was het tot nu toe niet mogelijk voor het bevoegd gezag om financiële zekerheid op te leggen.

#### **Doelgroepen die worden geraakt:**

- Majeure risicobedrijven (Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen en IPPC-bedrijven van categorie 4, bijlage I, bij de EU-richtlijn industriële emissies);
- Bedrijven die aangewezen afvalverwerkende activiteiten in de zin van het Besluit activiteiten leefomgeving ondernemen, voor zover daar een vergunning voor nodig is.

#### **Doelen van de wijziging:**

- Met betrekking tot majeure risicobedrijven wordt met de wijziging ervoor gezorgd dat het bevoegd gezag bij bedrijven met gevaarlijke stoffen in hoeveelheden boven een bepaalde drempel bij vergunningvoorschrift financiële zekerheid vaststelt voor (het opruimen van) milieuschade of het nakomen van voorschriften. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de kosten daarvan ten laste van overheden en de samenleving komen in geval het bedrijf deze kosten zelf niet kan dragen.
- Met betrekking tot bepaalde vergunningplichtige afvalbedrijven krijgt het bevoegd gezag een dergelijk bevoegdheid.
- De wijziging draagt ook bij aan het voorkomen van milieuschade doordat bedrijven bij vergunningaanvraag worden gedwongen na te denken over aanwezige milieurisico's en de manier waarop zij omgaan met eventuele calamiteiten.

## **De internetconsultatie**

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 19 reacties ingediend, hiervan zijn er 17 openbaar. Indieners zijn onder meer:

- **Overheden**, waaronder Unie van Waterschappen;
- **Milieuorganisaties**: Natuur en Milieu samen met de provinciale natuur- en milieufederaties, Milieudefensie en Natuurmonumenten; MTDmilieu;
- **Branche en bedrijven**, waaronder: Stiba, VOTOB, BRBS Recycling, Federatie Herwinning Grondstoffen (FHG), Metaal Recycling Federatie (MRF), Renewi, Vereniging Afvalbedrijven, VNCI, VNO-NCW / MKB-Nederland, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, Vewin, VHCP, Bouwend Nederland, Brabers;
- Enkele particulieren.

## **A. Algemeen beeld van de reacties**

- Milieuorganisaties en overheden geven aan voorstander te zijn van de voorgestelde regeling. Hun belangrijkste argumenten zijn dat op deze wijze recht wordt gedaan aan het principe 'de vervuiler betaalt', en de maatschappij hierdoor niet opdraait voor vervuiling. Wel zijn er nog wat vragen en kanttekeningen betreffende de concrete uitvoering.
- Het bedrijfsleven geeft aan over het algemeen wel begrip te hebben voor het gegeven dat milieukosten veroorzaakt door nalatige en failliete bedrijven niet ten laste van de maatschappij mogen komen, maar is over het algemeen geen voorstander van de toepassing van FZ. Hun belangrijkste argumenten zijn:
  - De regelgeving wordt als niet-werkbaar en disproportioneel beschouwd.
  - Het gegeven dat het vaststellen van de hoogte van de financiële zekerheid de bevoegdheid is van het vergunningverlenend bevoegd gezag werkt willekeur en ongelijkheid in de hand.
  - Met de voorgenomen wijziging m.b.t. afvalverwerkende bedrijven wordt onvoldoende gevolg gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het medio 2019 aan de Staatssecretaris gezonden rapport van de werkgroep Financiële Zekerheid Afvalbedrijven.

## **B. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties**

### **De reacties worden beschreven vanuit drie sectoren:**

1. Overheden/milieuorganisaties
2. Majeure risicobedrijven
3. Afvalbedrijven

### **En daarbij wordt, per sector, zoveel mogelijk een indeling naar thema gehanteerd:**

- a) Noodzaak voor toepassing van Financiële Zekerheid
- b) Reikwijdte en toepassing van de Regeling
- c) Bevoegd Gezag, regelgeving en handhaving
- d) Economische en financiële gevolgen wegens het opleggen van Financiële Zekerheid
- e) Afsprakenkaders en onderzoeken

## **1. Overheden/milieuorganisaties**

### **a) Noodzaak voor toepassing van Financiële Zekerheid**

- De voorgestelde wijziging wordt gesteund. Uitgelegd wordt dat dit invulling geeft aan het beginsel 'de vervuiler betaalt' als genoemd in artikel 23.6 Omgevingswet.
- Het wordt als maatschappelijk onverantwoord beschouwd dat bedrijven binnen een branche met een verhoogd risicoprofiel onverzekerd zijn dan wel geen of onvoldoende bancaire garantstelling of reserves hebben om een eventueel failliete boedel schoon achter laten.

### **b) Reikwijdte en toepassing van de Regeling**

Voorgesteld wordt de Reikwijdte van de Regeling uit te breiden.

Er werden onder meer suggesties gedaan m.b.t. het meenemen van nog niet genoemde vergunningplichtige activiteiten (zoals mijnbouwactiviteiten, co-vergisting en mestverwerking en zuiveringstechnische werken) en m.b.t. het kunnen stellen van FZ bij meldingsplichtige activiteiten.

### **c) Bevoegd Gezag, regelgeving en handhaving**

- Gevraagd wordt hoe wordt voorkomen dat vergunningverleners verschillende invullingen geven aan de voorschriften, die niet voortkomen uit verschillen tussen bedrijven of omstandigheden nu er niet is gekozen voor een verplichting tot financiële zekerheidstelling bij algemene maatregel van bestuur.
- Overheden signaleren een aantal knelpunten in de huidige regeling, zoals de overgangperiode en de bevoegdheden die noodzakelijk zijn om tot een goede uitvoering van de regeling te kunnen komen.
- Wat betreft de overgangstermijn lopen de meningen uiteen. De een wil eigenlijk geen overgangsbepaling, en is van mening dat een overgangstermijn van 2 jaar sowieso te lang is. De ander wil graag wel graag een langere overgangstermijn dan 2 jaar.

- Voorgesteld wordt de belangen van de waterschappen beter te borgen en een schadefonds in te richten waar ook drinkwaterbedrijven een beroep op kunnen doen.
- De vraag is hierbij of ook FZ moet worden opgenomen in een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit die, naast de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit van provincie of gemeente, kan gelden voor lozingsactiviteiten van zware risico- of afvalbedrijven.
- Alleen private zuiveringstechnische werken zouden moeten worden aangewezen voor FZ, niet de publieke zoals nu is gedaan.

#### **d) Economische en financiële gevolgen wegens het opleggen van Financiële Zekerheid**

- Verzocht wordt om inzicht in het verschil in nalevingskosten zoals deze uit de NvT naar voren komen en uit de botsproeven die door IPO zijn uitgevoerd (0,5 miljoen vs 2,5 miljoen)
- Geadviseerd wordt de kosten voor beroep en hoger beroep mee te nemen in deze berekeningen.
- Bij de hoogte van de uitvoeringslasten worden vraagtekens gezet.
- Het belang van uitvoerbaarheid van het beleid, waarbij voldoende financiële middelen, capaciteit en duidelijke richtlijn noodzakelijk zijn, wordt onderstreept.
- Benadrukt wordt dat Omgevingsdiensten geen ervaring hebben in het uitvoeren van dergelijke werkzaamheden.

#### **e) Afsprakenkaders en onderzoeken**

Geen opmerkingen over dit thema vanuit deze sector.

## **2. Majeure Risicobedrijven**

#### **a) Noodzaak voor toepassing van Financiële Zekerheid**

- Nut en noodzaak verplichting niet aangetoond, FZ onevenredig en een onnodige last. Er zijn geen recente schadegevallen, er is geen cijfermatige onderbouwing FZ-plicht (lasten hoger dan milieuschade).
- FZ leidt niet tot meer veiligheid, juist minder vanwege de extra kosten. Draait vooral om preventie die is verbeterd.
- FZ-plicht voor nakomen vergunningvoorschriften is niet nodig en niet onderbouwd. Daar is handhaving op naleving/VTH juist voor bedoeld.

#### **b) Reikwijdte en toepassing van de Regeling**

Geen opmerkingen over dit thema vanuit deze sector.

#### **c) Bevoegd Gezag, regelgeving en handhaving**

- Om naleving van vergunningvoorschriften af te dwingen, heeft het Bevoegd Gezag genoeg bestaande middelen tot zijn beschikking, zoals preventieve maatregelen en adequate vergunningverlening en handhaving. Met als uiterste consequentie het intrekken van de vergunning. Dit maakt het mogelijk dat met de maatregel van financiële zekerheid op risicovolle gevallen wordt gestuurd.

- Argumenten voor bevoegdheid afvalbedrijven gelden ook voor Majeure risicobedrijven. Richt je op bevoegdheid en harmonisatie toepassing daarvan, samen met bedrijven en IPO/VNG.
- Het is onduidelijk wanneer het Bevoegd Gezag financiële zekerheidstelling zou mogen toepassen en op grond van welke criteria, want de lijst met mogelijke vergunningvoorschriften is niet limitatief.
- Er is geen deugdelijke onderbouwing voor omzetting bevoegdheid naar verplichting. TK-moties noemen FZ-plicht slechts als één van de opties.
- Wordt financiële zekerheidstelling op oneigenlijke manier ingezet, dan ontstaat willekeur in milieuregelgeving en dat kan nooit de bedoeling zijn.
- Gepleit wordt voor overleg onder nadrukkelijke coördinatie van het ministerie van I&W, samen met IPO, VNG en het bedrijfsleven om op basis van risico gestuurd toezicht financiële zekerheidstelling als bevoegdheidsinstrument landelijk uniform nader vorm te geven.
- Gevraagd wordt of FZ effectief en proportioneel is, daar er geen nieuwe feiten naar voren zijn gekomen die een brede invoering via een verplichting nu wel rechtvaardigen. Een voor alle complexe bedrijven geldende verplichting wordt niet als een proportionele maatregel beschouwd.
- Het is de vraag of FZ realistisch is en in welke gevallen dat risico er zou kunnen zijn. Die afweging vergt maatwerk per bedrijf die er met een verplichting niet meer is. Ook snijdt een verplichte FZ de weg af voor bedrijven met een gering risico op mogelijke milieuschade. Laat de afweging bij de provincies, en werk het goed uit.
- De Omgevingswet is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en daar getuigt dit voorstel niet van.

#### **d) Economische en financiële gevolgen wegens het opleggen van Financiële Zekerheid**

- FZ kan een ongelijk speelveld in concurrentie met buitenland veroorzaken.
- Er wordt gevraagd om een langere overgangstermijn.
- Er is onvoldoende zicht op uitvoering FZ-plicht, bijvoorbeeld bij interne garantstellingen voor multinationals of inzicht in draagkracht.
- Geef bedrijven de vrijheid om bij het opleggen van financiële zekerheidstelling zelf een vorm te kiezen die voor hen het minst financieel belastend of het meest passend is. Zo wordt voorkomen dat een bedrijf dood geld creëert dat anders ingezet zou kunnen worden in innovatieve milieutechnieken.
- Bedrijven houden door de financiële verplichtingen uit de voorgestelde wijziging minder financiële middelen over om te investeren in veiligheid.
- Gevraagd wordt wat de criteria zijn voor het bepalen van de hoogte en wie er bepaalt of er gebruik gemaakt kan worden van die zekerheid.
- Het IPO stelt in de Quickscan dat "het voor het bevoegd gezag onmogelijk is om een goed actueel financieel inzicht te krijgen in de draagkracht van (multinationale) ondernemingen".
- FZ zal onnodige administratieve lasten en kosten veroorzaken. In normale commerciële contracten is het gebruikelijk dat die zekerheden pas kunnen worden gevraagd op het moment dat de financiële conditie van het betreffende bedrijf verslechtert.

### **e) Afsprakenkaders en onderzoeken**

- FZ dient nader te worden getoetst aan uitvoerbaarheid in vorm van een handelingskader dat vooraf overlegd wordt met het bedrijfsleven. De handreiking waar IPO aan werkt wordt beschouwd als een belangrijk aangrijpingspunt in de dialoog.
- FZ is een slecht signaal richting het bedrijfsleven dat in goed overleg met de Rijksoverheid en onderzoeks- en kennisinstituten het samenwerkingsverband Safety Delta Nederland heeft opgericht.
- De manier waarop de huidige bevoegdheid tot het opleggen van financiële zekerheidstelling voor majeure risicobedrijven zo goed mogelijk kan worden gebruikt start met overleg tussen IPO, VNG, omgevingsdiensten en het bedrijfsleven.
- De RLI heeft in een briefadvies in 2014 een aantal aanbevelingen gedaan die niet zijn meegenomen.
- Er zou een werkbare aanpak moeten worden ontwikkeld voor het bedrijfsleven, dat bevordert landelijke eenduidigheid m.b.t. financiële zekerheidstelling.

## **3. Afvalbedrijven**

### **a) Noodzaak voor toepassing van Financiële Zekerheid**

- Hoewel de meeste indieners aangeven het "vervuiler betaalt" principe, alsmede het standpunt dat milieukosten veroorzaakt door nalatige en failliete bedrijven niet ten laste van de maatschappij mogen komen te ondersteunen, zijn de afvalbedrijven in meerderheid van mening dat FZ hiervoor niet de oplossing is.
- In het Voorstel wordt met name nadruk gelegd op de gevolgen van een faillissement voor de overheid als blijkt dat het terrein waarop een afvalverwerker werkzaam vervuild blijkt of daar grote hoeveelheden onverwerkt afval liggen. Dit probleem zou alleen spelen als de overheid eigenaar is van het terrein waarop afval wordt verwerkt, en de overheid als verhuurder van de boedel onvoldoende verhaal kan halen.

*Verder wordt het volgende naar voren gebracht:*

- FZ geeft schijnzekerheid waarbij de echte probleembedrijven niet worden aangepakt.
- Net als argument bij afschaffen Befize, zal FZ het risico voor de overheid niet verkleinen maar wel tot onnodige lasten leiden. Dit was destijds reden tot intrekking van het Befize.
- Grootste deel problemen faillissement wordt niet met dit besluit opgelost. 90% valt er niet onder.

### **b) Reikwijdte en toepassing van de Regeling**

De metaalrecyclingsector bestrijdt dat FZ nodig is voor metaalrecycling omdat daar altijd waarde aan gekoppeld is.

### **c) Bevoegd Gezag, regelgeving en handhaving**

- Indieners refereren aan de werkgroep FZ afval die onder meer aanbeveelt in te zetten op het versterken van het toezicht en de handhaving.

- Een aantal indieners is van mening dat dit de belangrijkste aanbeveling is van de werkgroep, daar een goed werkend VTH-systeem de beste 'bronaanpak' is om de maatschappelijke risico's zoals faillissementen en milieuschade zo veel mogelijk te beperken.

*Verdere reacties zijn:*

- Het vaststellen van de hoogte van de financiële zekerheid de bevoegdheid van het vergunningverlenend bevoegd gezag dient per bedrijf te worden vastgesteld.
- Bevoegdheid van lagere overheden is onwenselijk omdat hiermee willekeur en ongelijkheid in de hand wordt gespeeld.
- In die gevallen echter waarbij de overheid opdraaide voor de kosten van het opruimen was dit veelal het gevolg van falende handhaving.
- Regelgeving omtrent FZ moet werkbaar en proportioneel zijn in de wetenschap dat zowel het bedrijfsleven als de overheid niet alle risico's kunnen ondervangen.
- Maatwerk wordt voor de majeure risicobedrijven wel benoemd, maar voor afvalbedrijven in het geheel niet. Maatwerk is van groot belang om een proportionele toepassing van Financiële Zekerheid te kunnen borgen.

#### **d) Economische en financiële gevolgen wegens het opleggen van Financiële Zekerheid**

*De indieners plaatsen de volgende opmerkingen:*

- FZ voor afvalverwerkende bedrijven heeft als nadeel het kweken van dood kapitaal ten koste van investeringen, en genereert illegale opslag.
- Bevoegdheid van lagere overheden leidt tot onheldere criteria en daarmee ongelijk speelveld.
- De bevoegdheid voor het stellen van FZ creëert ongelijk speelveld tussen publieke en private afvalbedrijven.
- FZ vermindert investeringsvermogen in CE en energietransitie, vooral bankgarantie. Maatwerk op financiële positie en verdienmodel criteria nodig.
- FZ legt beslag op liquiditeit en vermogen tot ondernemen in branche met kleine marges.
- Problemen worden voorzien bij de voorgenomen vormvrijheid van de zekerheidsstelling, bijvoorbeeld bij financiering met vreemd vermogen, in welk geval een bankgarantie niet tot de mogelijkheden behoort. Gepleit wordt voor het vooraf overleggen van een financiële zekerheid als voorwaarde voor vergunningverlening, waarbij het kunnen tonen van een verklaring van een registeraccountant, waarin vrij uitkeerbaar eigen vermogen en een gelijk bedrag aan liquide middelen is gekoppeld aan een hoeveelheid in te nemen m3 afval, voldoende is.
- Tot slot wordt gesteld dat indieners geen voorstander zijn van een algemeen garantiefonds.

#### **e) Afsprakenkaders en onderzoeken**

- Verschillende insprekers namens afvalbedrijven melden dat de aanbevelingen uit de werkgroep "FZ afvalbedrijven" niet (voldoende) ter harte zijn genomen.
- Er wordt voorgesteld opnieuw met de afvalsector in gesprek te gaan en de conclusies en aanbevelingen van de Werkgroep Financiële Zekerheid Afvalbedrijven serieus te nemen.

- QuickScan IPO: Benadrukt wordt dat de door IPO uitgevoerde QuickScan op geen enkele wijze representatief is voor de afvalsector. Deze QuickScan gaat in op 24 bedrijven die zeker geen afvalbedrijf zijn (vooral mestvergisters, asbestverwijderaars en sloopbedrijven).
- Deze wijziging dient nader te worden getoetst aan uitvoerbaarheid in vorm van een handelingskader in overleg met het bedrijfsleven. Zoals bekend werkt IPO aan een handreiking en dat is een belangrijk aangrijpingspunt in de dialoog.