

## Notitie

Onderwerp: Consultatie wijziging van het Omgevingsbesluit m.b.t. financiële zekerheid  
Datum: 21 december 2020  
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
Van: Vereniging Afvalbedrijven (VA)

### Samenvatting consultatiereactie

De Vereniging Afvalbedrijven benadrukt het volledig te onderschrijven dat milieukosten veroorzaakt door nalatige en failliete bedrijven niet ten laste van de maatschappij mogen komen. Dit moet echter wel met werkbare en proportionele regelgeving worden bewerkstelligd in de wetenschap dat zowel het bedrijfsleven als de overheid niet alle risico's, in welke sector dan ook, kunnen ondervangen. Vanuit dit uitgangspunt is in een werkgroep met deskundigheid vanuit zowel de Rijksoverheid, lagere overheden als bedrijfsleven constructief samengewerkt om te komen tot werkbare aanbevelingen om dit adequaat vorm te kunnen gaan geven. Wij zijn erover verbaasd dat de meeste aanbevelingen niet of nauwelijks zijn uitgewerkt in de ontwerpwijziging van het Omgevingsbesluit. Wij benadrukken dat na afronding van de werkzaamheden van de werkgroep is toegezegd dat deze rapportage de basis zou vormen voor de regelgeving, hetgeen wij maar in beperkte mate terugzien. Wij doen dan ook het uitdrukkelijke verzoek de genoemde werkgroep begin 2021 weer bijeen te roepen om de aanbevelingen verder uit te werken en dit vervolg ook consequent te borgen binnen de Nota van Toelichting en het verdere wetgevingsproces. Het zou een gemiste kans zijn wanneer net als in de jaren 2003-2009 een vorm van schijnzekerheid wordt gecreëerd, waarbij probleembedrijven niet goed kunnen worden aangepakt en veel professionele afval- en recyclingbedrijven een onnodige kostenstijging tegemoet moeten zien.

### Terugblik op de periode 2003 - 2009

In de jaren 2003-2009 was het Besluit financiële zekerheid milieubeheer van kracht, dat het zelfde doel had als wat met de voorgenomen wijziging van het Omgevingsbesluit wordt beoogd. In de genoemde periode bleek dat met name bedrijven die in dit kader geen enkel risico vormden, te maken kregen met voorschriften ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid aan (destijds) de provincie, veelal omdat vergunningverleners "het zekere voor het onzekere wilden nemen" en juist de risicobedrijven niet konden worden aangepakt, omdat zonder milieuvergunning geen financiële zekerheid kon worden geëist. Het besluit gaf daarmee een schijnzekerheid en werkte louter kostenverhogend voor de professionele afvalbedrijven, de overgrote meerderheid in onze sector. En dit terwijl het besluit door de wetgever was bedoeld als vangnet voor 'probleembedrijven'. Wij constateerden daarnaast dat vergunningverleners in sommige provincies vrijwel nooit het instrument toepasten, terwijl dit in andere provincies eerder regel dan uitzondering was. Dit bevestigde voor de sector dat een grote mate van willekeur bij de toepassing van het instrument plaatsvond.

Het bovenstaande was reden voor de toenmalige Tweede Kamerfracties van CDA en VVD een motie in te dienen die tot strekking had het besluit in te trekken. Tot tevredenheid van onze sector is deze motie toen aangenomen. Los van enkele probleembedrijven, die overigens niet of nauwelijks met handhaving te maken kregen, zijn ons ook geen voorbeelden bekend in de afval- en recyclingsector waar de gevreesde risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Deze zijn in ieder geval niet te vinden onder de leden van de brancheorganisaties in de afval- en recyclingsector.



## Voornemen Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

De staatssecretaris heeft bij brief van 18 januari 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over haar voornemen een voorstel voor financiële zekerheid voor de afvalsector in procedure te brengen dat tot stand moest komen na overleg met medeoverheden en de afvalsector. Daarbij is aangegeven dat 'in het bijzonder wordt 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'. Naar aanleiding daarvan is de VA benaderd om deel te nemen aan een werkgroep, met daarin het ministerie van IenW, een afvaardiging vanuit de lagere overheden en enkele brancheorganisaties. Van deze uitnodiging hebben wij uiteraard graag gebruik gemaakt om te helpen bijdragen aan een enerzijds bruikbaar en anderzijds proportioneel instrument om de eventuele risico's bij probleembedrijven in de sector te helpen ondervangen. Hierbij heeft onze focus gelegen bij de door de staatssecretaris hierboven onderstreepte aandachtspunten, die met een adequate toepassing van de door de werkgroep gedane aanbevelingen goed kunnen worden uitgewerkt. Het constructieve overleg in deze werkgroep met begrip voor elkaars zienswijzen heeft geleid tot een evenwichtige rapportage, waarvan het ministerie na afronding hiervan heeft gesteld dat deze de basis zou vormen voor de op te stellen regelgeving. Echter, in de ontwerp-wijziging van het Omgevingsbesluit zien wij de meeste aanbevelingen van de werkgroep helaas niet of onvoldoende terug. In deze reactie lichten wij dat concreet toe aan de hand van de aanbevelingen van de werkgroep. Allereerst gaan wij hieronder in op een aantal algemene aandachtspunten.

## Algemene opmerkingen

### QuickScan IPO

In de genoemde werkgroep hebben wij benadrukt 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) en volgens onze informatie slechts een drietal 'afvalbedrijven', waarvan bij ons en onze leden al vóór hun faillissement of bij hen opgetreden calamiteiten bekend was dat dit probleembedrijven waren en hier geen goede handhaving op heeft plaatsgevonden. Zowel individuele bedrijven als brancheorganisaties hebben de bevoegde gezagen hiervoor destijds gewaarschuwd. Het is dan uiteraard te kort door de bocht om te veronderstellen dat 'afvalbedrijven' een risico vormen. Voorkomen moet worden dat het gedrag van enkele malafide bedrijven en de gevolgen van een soms gebrekkige handhaving worden 'afgewenteld' op de professionele ondernemingen in onze sector, die veel investeren in de grondstoffen- en klimaattransitie. Het behoeft geen toelichting dat de professionele bedrijven in de sector regelmatig al veel last en oneerlijke concurrentie ondervinden van malafide marktpartijen, hetgeen een onverhoopte buitenproportionele toepassing van het instrument door het handelen van deze probleembedrijven des te wranger maakt.

Het bovenstaande laat onverlet dat wij het standpunt van IPO en de Rijksoverheid delen dat er een vangnet moet komen om eventuele maatschappelijke risico's te kunnen ondervangen, dit was voor ons ook een belangrijke reden om actief deel te nemen in de werkgroep. Het is dan bij de toepassing van het instrument van het grootste belang dat goed onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de (potentiële) probleembedrijven, die in dit verband maatschappelijke risico's met zich brengen, en anderzijds de professionele ondernemers in de sector, die heel goed eventuele calamiteiten in de bedrijfsvoering met eigen financiële middelen en operationele maatregelen kunnen ondervangen. De tabel op pagina 9 van de Nota van Toelichting lijkt echter een sectorbrede toepassing ten doel te hebben, hetgeen ons grote zorgen baart. Voorkomen moet worden dat net als in de periode 2003-2009 sectorbreed op een willekeurige wijze gebruik gaat worden gemaakt van dit instrument, dat beperkt moet blijven tot een vangnet voor 'probleembedrijven'. Hiervoor zijn objectieve criteria nodig die nu nog in de wijzigingsvoorstellen van het Omgevingsbesluit en de Nota van Toelichting ontbreken en die voor een goede uitvoering van het instrument in een gewijzigd Omgevingsbesluit onontbeerlijk zijn. Wij benadrukken dat het bedrijfsleven bij het opstellen van deze criteria moet worden betrokken en stellen voor hiervoor gebruik te maken van de kennis en afvaardiging in de eerder genoemde werkgroep.



### **Financiële zekerheidsstelling vermindert investeringsvermogen in circulaire economie en energietransitie**

Wanneer het bevoegd gezag bijvoorbeeld een bankgarantie als eis opneemt, ontstaat hiermee 'slapend geld'. Het behoeft geen toelichting dat hiermee het vermogen van bedrijven in onze sector om verduurzamingsinvesteringen te kunnen doen, verder zal afnemen, zeker wanneer we de komende economisch onzekere jaren in acht nemen. Bedrijven hebben dan iedere euro hard nodig om verdere verduurzamingsstappen te kunnen zetten en onnodige bankgaranties etc. hebben hier een forse negatieve impact op. Dit staat uiteraard haaks op de ambities van de overheid en het bedrijfsleven om verdere stappen te kunnen gaan zetten in de transitie naar de circulaire economie en energietransitie en is voor ons een extra reden waarom proportionaliteit en objectieve criteria de hoogste prioriteit moeten hebben bij het opstellen en de uitvoering van de regelgeving.

### **Gelijk speelveld met de ons omringende landen**

De meeste (West-)Europese landen kennen geen systeem van financiële zekerheidsstelling. Dit betekent dat de afvalbedrijven uit deze landen voor de eventuele verwerking van Nederlands afval een concurrentievoordeel van de Nederlandse overheid krijgen bij een onzorgvuldige toepassing van dit instrument, wat uiteraard de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven benadeelt. Ook hier herhalen wij daarom dat proportionaliteit een topprioriteit moet zijn bij het opstellen en de uitvoering van deze regelgeving.

### **Aanbevelingen werkgroep IenW, lagere overheden en bedrijfsleven**

Hieronder gaan wij in op de aanbevelingen van de werkgroep en hoe daar naar ons oordeel mee is omgegaan bij het opstellen van de consultatietekst.

1. *Goed naar de specifieke ondernemer te kijken alvorens over te gaan tot het opleggen van een verplichting als Financiële zekerheid. Maatwerk is vereist.* Wij constateren dat maatwerk voor de majeure risicobedrijven wel wordt benoemd, maar voor afvalbedrijven in het geheel niet. Aangezien maatwerk van het grootste belang is om een proportionele toepassing van dit instrument te kunnen borgen, verzoeken wij u dit uitdrukkelijk in de Nota van Toelichting op te nemen en eerst verder uit te werken met lagere overheden en bedrijfsleven. De VA is uiteraard graag bereid daaraan mee te werken en wij doen de suggestie daarvoor de genoemde werkgroep in te zetten.
2. *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:* De ervaring in de sector is dat deze kennis nu niet of nauwelijks aanwezig is bij het bevoegd gezag. Omdat dit ook geen kerntaak is van vergunningverleners, die hun deskundigheid in andere vakgebieden hebben, is dat uiteraard begrijpelijk. De betrokkenen vanuit het bevoegd gezag moeten hierin dan ook goed worden op- en begeleid. De VA denkt graag mee hoe de sector hierin kan faciliteren. Ook ten aanzien van deze aanbeveling stellen wij voor dit eerst verder in de werkgroep uit te werken of hierin een 'actieplan' voor deze bijscholing te gaan opstellen.
3. *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:* Ten aanzien hiervan verwijzen wij naar onze reactie bij punt 2.
4. *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.*



Deze belangrijke aanbeveling lezen wij terug, maar wordt niet verder uitgewerkt. Wij stellen voor om een goede uitwerking hiervan te borgen binnen de genoemde werkgroep en hier in de Nota van Toelichting alvast naar te verwijzen.

5. *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:* Deze verkenning moet nog concreet worden ingevuld om hier in de praktijk effectief en proportioneel uitvoering aan te kunnen geven, ook hier stellen wij voor dit in eerste instantie onder te brengen bij de genoemde werkgroep.
6. *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:* Wij constateren dat deze aanbeveling niet is overgenomen, hetgeen ons zeer verbaast omdat juist bij deze bedrijven zich grote risico's kunnen gaan voordoen. Bedrijven zonder vergunning kunnen hun activiteiten goeddeels 'onder de radar' en zonder adequate handhaving laten plaatsvinden. Wij stellen voor dat de genoemde werkgroep zich gaat buigen over de invulling hiervan en verzoeken u dit te borgen in de wijziging van het Omgevingsbesluit en de Nota van Toelichting.
7. *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 vergunningsvoorwaarden houden voor verdere maatschappelijke kosten bij faillissement en reputatieschade voor de bonafide afvalsector zorgen:* Naar onze mening is dit de belangrijkste aanbeveling van de werkgroep, omdat een goed werkend VHT-systeem de beste 'bronaanpak' is om de maatschappelijke risico's in dit verband zo veel mogelijk te beperken. De afgelopen jaren met een aantal bekende probleembedrijven hebben dit ook uitgewezen. Ook deze aanbeveling lezen wij nauwelijks terug in de Nota van Toelichting. Wij stellen voor dat de werkgroep wordt gevraagd om een eerste advies voor de verdere uitwerking hiervan.
8. *De werkgroep beveelt aan om te bezien of het mogelijk is om randvoorwaarden voor verzekeraarbaarheid van afval- en recyclingbedrijven te verbeteren. 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:* Hoewel wij constateren dat de verzekeraarbaarheid zich enigszins lijkt te herstellen ten opzichte van de periode dat de werkgroep haar aanbevelingen deed (voorjaar 2019), blijft dit een belangrijk aandachtspunt. Wij constateren dat ook deze aanbeveling nauwelijks een praktisch vervolg krijgt in de Nota van Toelichting en dat de aanpak van scheiding van de genoemde batterijen in zowel de praktijk als het beleid en de regelgeving lijkt te stagneren. Ook ten aanzien van deze aanbeveling stellen wij voor om in eerste instantie de genoemde werkgroep te verzoeken om een advies voor een vervolgtraject en dit ook te borgen in de Nota van Toelichting.

## Vragen of opmerkingen

Voor vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met Han van Rijssen, bereikbaar onder nummer 073 6279444.