

Reactie VNO-NCW / MKB-Nederland op voorgenomen wijziging Omgevingsbesluit inzake Financiële Zekerheidstelling

Hierbij reageren VNO-NCW en MKB-Nederland op de voorgenomen wijziging van het Omgevingsbesluit om van financiële zekerheidstelling bij majeure risicobedrijven een verplicht voorschrift te maken. De voorgenomen wijziging behelst dat de Kan-bepaling voor IPPC- en Seveso-inrichtingen wordt omgezet in een Moet-bepaling en voor afvalbedrijven wordt een Kan-bepaling geïntroduceerd.

Verplichting is niet nodig

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn van mening dat milieuverontreiniging zoveel mogelijk moet worden voorkómen en dat milieuschade na een calamiteit of bij een sanering en ontmanteling niet (volledig) op de samenleving kan worden afgewenteld. Het verplicht opleggen van financiële zekerheidstelling aan alle majeure risicobedrijven doet echter geen recht aan bedrijven die veilig en verantwoord ondernemen hoog in het vaandel hebben staan – dit geldt voor de overgrote meerderheid van de bedrijven. Bovendien is de onderbouwing voor de verplichting bij majeure risicobedrijven inconsequent. Zo kunnen wij de redenering voor het onderscheid tussen een Kan-bepaling voor afvalbedrijven en een Moet-bepaling voor majeure risicobedrijven niet volgen. Op pagina 8 wordt in de memorie van toelichting betoogd dat voor afvalverwerkende bedrijven een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid voldoet, *“omdat niet in alle gevallen een risico bestaat op hoge saneringskosten voor de overheid. Vooraf financiële zekerheid eisen zou daarom onder omstandigheden niet nodig zijn. (...) Een bevoegdheid maakt het mogelijk dat met de maatregel van financiële zekerheid op risicovolle gevallen wordt gestuurd. De maatregel kan worden opgelegd in gevallen waarbij, om bijvoorbeeld financiële of bedrijfsorganisatorische redenen, de kans op ongedekte milieuschade het grootst is.”* Omdat deze redenering net zo goed opgaat voor majeure risicobedrijven, zou ook voor de majeure risicobedrijven vanuit de gedachte van risicogestuurd toezicht de huidige *bevoegdheid* in plaats van een *verplichting voor alle majeure risicobedrijven* voldoende zijn, net zoals nu bij de afvalsector wordt voorgesteld. Dit zou een beloning zijn voor bedrijven die veilig en verantwoord ondernemen serieus nemen en het is een stok achter de deur om bedrijven die zwak presteren financiële zekerheidstelling op te leggen. **Een verplichting is dus helemaal niet nodig. Het lijkt ons veel beter om goede afspraken te maken hoe de huidige bevoegdheid tot het opleggen van financiële zekerheidstelling beter en op een landelijk uniforme en navolgbare wijze kan worden ingezet.**

Er zijn meer aspecten aan de voorgenomen wijziging die ofwel inconsequent danwel onduidelijk zijn. Wij sommen ze hieronder op:

Historische versus toekomstige verontreiniging

Het wijzigingsvoorstel maakt geen onderscheid tussen toekomstige milieuschade en milieuschade van historische aard. We missen hier nadrukkelijk een knip tussen deze twee begrippen en wel zo dat historische verontreiniging geen onderdeel van de financiële zekerheidstelling uitmaakt. Als een bedrijf dat netjes aan alle milieuregels voldoet, wordt aangesproken op milieuschade van decennia geleden, is de hoogte van de financiële zekerheidstelling astronomisch en is geen enkel instrument tot financiële zekerheidsstelling te vinden dat proportioneel is qua kosten. Bovendien zou dat voorbij gaan aan het feit dat deze bedrijven in de regel goede beheersmaatregelen hebben getroffen in overleg met het Bevoegd Gezag. Daarom is vooraf duidelijkheid nodig wat in de scope van de financiële zekerheid meegenomen dient te worden alvorens de bedrijfseconomische toets mogelijk is.

Naleving vergunning afdwingen

In het wijzigingsvoorstel valt verder te lezen dat er ook financiële zekerheidstelling kan worden opgelegd om nakoming van vergunningvoorschriften af te dwingen. Wij lezen nergens terug op grond waarvan dit noodzakelijk is, want om naleving van vergunningvoorschriften af te dwingen, heeft het

Bevoegd Gezag toch genoeg bestaande middelen tot zijn beschikking, met als uiterste consequentie het intrekken van de vergunning? Het is daarnaast onduidelijk wanneer het Bevoegd Gezag dit zou mogen doen en op grond van welke criteria, want de lijst met mogelijke vergunningvoorschriften is niet limitatief. Wordt financiële zekerheidstelling op deze oneigenlijke manier ingezet, dan ontstaat willekeur in milieuregelgeving en dat kan nooit de bedoeling zijn.

Safety Delta Nederland

Het wijzigingsvoorstel ademt een sfeer van wantrouwen en dat staat haaks op de geest van de aanstaande Omgevingswet. Het is bovendien een wrang signaal richting het bedrijfsleven dat in goed overleg met de Rijksoverheid en onderzoeks- en kennisinstituten het samenwerkingsverband Safety Delta Nederland heeft opgericht. Safety Delta Nederland heeft de ambitie om Nederland in 2030 het meest veilige land te maken voor werken met gevaarlijke stoffen. Het bedrijfsleven commiteert zich tot publieke deling van veiligheidskritische kennis en het uitvoeren van innovatieprojecten ter verdere verbetering van de veiligheid van de productie-installaties en processen. Een Moet-bepaling kan averechts uitpakken voor de inspanning om gezamenlijk aan de ambitie van Safety Delta Nederland te werken, en lijkt de vele goeden te straffen voor gedrag van de weinige kwaden.

Nog niet alles in kaart

Op pagina 10 van de Memorie van Toelichting is een essentiële passage weggevalen. Wij lezen: *“IPO heeft een opmerking gemaakt over de berekening van de kosten en regeldruk voor uitvoering en handhaving van financiële zekerheid in de vergunningvoorschriften, met name in hoeverre deze volledig in kaart zijn gebracht. Hierover wordt afrondend overlegd met het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en IPO en VNG na d.”* Wij kunnen slechts gissen wat er wordt bedoeld met “na d”, maar duidelijk is wel dat de kosten en regeldruk voor uitvoering en handhaving van financiële zekerheid in de vergunningvoorschriften blijkbaar nog niet volledig in kaart zijn gebracht en dat dit na de consultatie alsnog moet gebeuren. Dat is de omgekeerde volgorde. Pas als alle consequenties in kaart zijn gebracht, zou je een compleet oordeel kunnen vellen over dit wijzigingsvoorstel en dat is nu niet aan de orde. Om dan ondanks dat gebrek aan inzicht dit voorstel toch in consultatie te brengen, is op zijn zachtst gezegd een wankele basis voor een dergelijk ingrijpend wijzigingsvoorstel.

Samenvattend zijn VNO-NCW en MKB-Nederland van mening dat het voorliggende wijzigingsvoorstel voor wat betreft een verplichting van financiële zekerheidstelling bij majeure risicobedrijven te veel onduidelijkheden en onzekerheden bevat om een verplichting in te voeren. Een wettelijke verplichting opleggen zonder dat de toepasbaarheid en uitvoering vooraf helder zijn, lijkt ons dan ook niet wenselijk. Zoals eerder opgemerkt lijkt het ons veel beter om goede afspraken te maken hoe de huidige *bevoegdheid* tot het opleggen van financiële zekerheidstelling beter en op een landelijk uniforme en navolgbare wijze kan worden ingezet.

Nadere uitwerking bevoegdheid

Uiteraard denken wij graag mee hoe de huidige *bevoegdheid* tot het opleggen van financiële zekerheidstelling voor majeure risicobedrijven zo goed mogelijk kan worden gebruikt. Dat start met overleg tussen IPO, VNG, omgevingsdiensten en het bedrijfsleven. Zoals bekend werkt IPO aan een handreiking en dat is een belangrijk aangrijpingspunt in de dialoog. Wij vinden dat het ministerie medeverantwoordelijkheid heeft bij de ontwikkeling van een werkbare aanpak voor het bedrijfsleven; dat bevordert namelijk landelijke eenduidigheid in de aanpak van financiële zekerheidstelling. Wij pleiten dan ook voor overleg onder nadrukkelijke coördinatie van het ministerie van I&W, samen met IPO, VNG en het bedrijfsleven om op basis van risicogestuurd toezicht financiële zekerheidstelling als *bevoegdheidsinstrument* landelijk uniform nader vorm te geven. Daarbij kunnen de kaderende principes zoals geformuleerd in het Omgevingsbesluit worden gebruikt, waaronder een vormvrije invulling en de hoogte afhankelijk maken van het risico op milieuschade. Overigens benoemt de memorie van toelichting op pagina 7 deze mogelijkheden ook al: *Net als voorheen blijft het vaststellen van de hoogte van de financiële zekerheid de bevoegdheid van het vergunningverlenende bevoegd gezag; per bedrijf dient dit te worden vastgesteld. Voor de bedrijven die op deze punten goed*

presteren kan dan bij wijze van maatwerk een lagere financiële dekking afdoende zijn. De vorm van de financiële zekerheid wordt door het bevoegd gezag in overleg met het bedrijf vastgesteld. Daarbij heeft het bedrijf de mogelijkheid om de voor hem meest passende en minst belastende vorm voor te stellen. Ook kan uit oogpunt van proportionaliteit maatwerk worden toegepast in de hoogte van financiële zekerheid op basis van de mate waarin kosten van milieuschade door een bedrijf reeds kunnen worden gedragen.”

Een aantal randvoorwaarden voor een landelijk uniform afwegingskader, zijn wat ons betreft de volgende:

1. Geef bedrijven de vrijheid om bij het opleggen van financiële zekerheidsstelling 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. Het ene bedrijf zal kiezen voor een verzekeringsvorm, terwijl het andere eerder zal kiezen voor een toezegging door een internationaal moederbedrijf of een privaat op te zetten fonds. Dat moet wat ons betreft mogelijk zijn. Uit de voorgenomen wijziging blijkt namelijk niet in hoeverre het bevoegd gezag dit voorstel van een bedrijf daadwerkelijk dient mee te nemen in de uiteindelijke besluitvorming. Werkt de constructie zo dat het bevoegd gezag een voorstel kan goedkeuren en daarmee ook kan afwijzen? Indien het bevoegd gezag een voorstel afwijst, mag het bevoegd gezag dan zonder overleg zelfstandig een alternatieve vorm van zekerheidsstelling aan een bedrijf opleggen? Indien dat laatste het geval is biedt de mogelijkheid tot overleg weinig gelegenheid tot echte inspraak. Die ruimte moet er wél zijn en dit zou moeten worden verwerkt in het uiteindelijke wetsvoorstel.
2. Bij het vaststellen van een landelijk uniform afwegingskader is het van belang dat het niveau van zekerheidsstelling altijd gemaximeerd wordt om het in de praktijk instrumenteerbaar te maken voor het bedrijfsleven en voor Bevoegde Gezagen. Dit is in lijn met het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur uit 2014¹.
3. Voorkom dat Nederlandse bedrijven benadeeld worden ten opzichte van buitenlandse concurrenten; een internationaal gelijk speelveld is van belang. Dit is niet alleen in lijn met het genoemde onderzoek van de RLI (die niet alleen het belang van een internationaal maar tevens nationaal gelijk speelveld benadrukt), maar ook met de strekking van de motie Verhoeven/Lucas uit 2013, die stelt dat “bij de uitwerking (...) rekening gehouden moet worden (...) met de internationale concurrentiepositie voor bedrijven, een gelijke toepassing van deze regels tussen overheden en een goede handhaving van de gestelde eisen bij vergunningverlening.”
4. Bij het opleggen van financiële zekerheidsstelling is het van belang dat bedrijven voldoende tijd krijgen om daaraan te voldoen. De termijn voor majeure risicobedrijven die gesteld wordt in het voorstel bedraagt twee jaar; dat is mogelijk onvoldoende. Een dergelijk nieuw onderwerp vraagt een zorgvuldige voorbereiding en goed vooroverleg. Aanpassing past dan wellicht beter bij een natuurlijk moment, zoals bijvoorbeeld de herziening van de vergunning tegen de achtergrond van herziening van Europese BBT-conclusies. Om geen onnodige lasten te creëren zou de aanpassing daarmee moeten worden gecombineerd en niet zonder gegronde reden op zo'n korte termijn moeten worden opgelegd.

Voor meer informatie:

VNO-NCW/ MKB-Nederland
drs. J.H. Bessembinders
bessembinders@vnoncw-mkb.nl

¹ RLI: Advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven, 2014.