

Den Haag, 22 december 2020

Betreft: **VNCI reactie op internetconsultatie over het verplicht stellen van financiële zekerheid in de Omgevingsvergunning**

Afzender: Jos Roosen | E: [roosen@vnci.nl](mailto:roosen@vnci.nl) | T: 06-41129252

Ons kenmerk: BL-20-244

---

Graag maakt de VNCI gebruik van de mogelijkheid te reageren op het voorstel om financiële zekerheid als verplicht vergunningvoorschrift op te nemen in de Omgevingsvergunning. Onze reactie is een aanvulling op de VNO-NCW reactie. Het voorstel heeft betrekking op het merendeel van onze leden, die zich hierover veel zorg maken.

Het voorstel houdt in dat er altijd een voorschrift in de vergunning wordt opgenomen over financiële zekerheid om daarmee te borgen dat er voldoende financiële middelen zijn om

- a) vergunningvoorschriften na te komen of
- b) een eventuele aansprakelijkheid voor milieuschade af te dekken.

De wet geeft voor deze twee punten de mogelijkheid tot aanwijzing. Zonder onderscheid wordt voor beide onderdelen de verplichting voorgesteld. Met name de mogelijkheid onder a, het preventief verplicht stellen van zekerheid voor het nakomen van vergunningvoorschriften kan volgens ons niet de bedoeling zijn. Ook voor onderdeel b, milieuschade is onvoldoende doordacht wat de gevolgen zijn, terwijl die in praktijk qua lastenverzwaring verlamd kunnen uitpakken en toch hun doel missen. De vraag om te bezien of het instrumentarium aanscherping behoeft lijkt zonder nader onderzoek door het ministerie te worden aangegrepen om voor financiële zekerheid verplicht een vergunningvoorschrift te maken. Zij gaat in haar voorstel geheel voorbij aan het briefadvies van de RLI uit 2014 en in het bijzonder aan de vier randvoorwaarden die zijn genoemd in de aanbevelingen. Het voorstel wordt gebracht als een kleine wijziging maar mist onderbouwing. Voor onze leden kan het grote gevolgen hebben.

### **Nakoming voorschriften**

Het voorstel sluit niet uit dat er zekerheid gesteld moet worden voor het nakomen van de verplichtingen van de vergunningvoorschriften. Wij zijn tegen een dergelijke verplichting die overigens ook niet is onderbouwd. Voor het naleven van de vergunningvoorschriften zijn er voldoende instrumenten beschikbaar, zowel via de vergunning zelf (meten en rapporteren bijv.) maar ook via toezicht en handhaving, het zogenaamde VTH stelsel. Om nakoming zonder enige aanleiding of bewijs van niet nakoming op zo'n generieke wijze preventief af te dwingen vinden wij disproportioneel.

Met een vergunning krijgt de houder de mogelijkheid onder de gegeven voorschriften de activiteit te mogen uitvoeren. Voert hij die activiteit uit, dan geldt een stelsel van algemene regels en vergunningvoorschriften waarop de overheid toezicht uitoefent en kan handhaven. Het past niet in het vertrouwen waar de Omgevingswet juist van uit wil gaan dat er vooraf garantie moet worden gegeven dat alle regels worden nagekomen.

Wij vragen ons ook af of de verplichting in de praktijk uitgewerkt kan worden met instrumenten die voor eenieder beschikbaar zijn, zonder onbedoelde bijeffecten. Die middelen zullen op voorzienbare negatieve gevolgen bij niet nakoming moeten zijn gebaseerd. Indien men vergunning vraagt voor het exploiteren van een IPPC installatie wat zou dan de basis zijn voor de financiële zekerheid die dekt dat alle voorschriften ook worden nageleefd? Is die zekerheid dan bedoeld om af te dwingen dat de metingen worden uitgevoerd en de ongewone voorvallen worden gemeld of dat de emissiegrenswaarden worden gehaald? Wat zijn de criteria voor het bepalen van de hoogte en wie bepaalt er of er gebruik gemaakt kan worden van die zekerheid?

Kortom, het vastleggen van regels zonder dat is te overzien hoe en of zij uitvoerbaar zijn vinden wij niet wenselijk. Dat geldt voor het gehele voorstel maar speciaal voor deze bepaling, nu nergens is uitgelegd wat de aanleiding hiervoor is, wat de criteria zouden zijn en hoe dit moet gaan werken.

## **Milieuschade**

### Verplichting of bevoegdheid

Voor het exploiteren van een Seveso inrichting of IPPC installatie (complexe bedrijven) wil men zeker stellen dat het principe van de vervuiler betaalt ook daadwerkelijk toegepast kan worden en de overheid niet met hoge lasten van milieuschade wordt opgezaald. De politiek heeft gevraagd te onderzoeken waar het risico daarop het grootst is, welke instrumentarium in aanmerking zou komen en de gevolgen daarvan. Dat op deze vraag wordt gereageerd met een generiek voorstel dat alle complexe bedrijven verplicht om zekerheid te stellen vinden wij disproportioneel. Er is immers niet nagegaan in welke gevallen de geuite zorg ook realistisch is en die risico's zich dan vooral voordoen. Bovendien geeft het voorstel geen blijk van vertrouwen in het VTH stelsel en zijn de gevolgen onvoldoende in kaart gebracht.

Indien de huidige bevoegdheid op adequate wijze wordt toegepast voldoet de huidige bevoegdheidsbepaling en beperkt die de uitvoeringslast voor alle partijen tot daar waar het nodig is. Het gaat hoe dan ook om een maatwerkbeepaling. Indien de vergunning alleen hoeft te worden aangepast bij die bedrijven waar dit op grond van de risico's nodig wordt geacht beperkt het de lasten voor alle partijen.

### Risico

Gesteld wordt dat het risico op milieuschade zo groot is, dat een brede invoering wenselijk is. Dit verbaast ons omdat in de toelichting bij de huidige regeling (2018) de keuze voor een bevoegdheid is uiteengezet. Intussen zijn geen nieuwe feiten naar voren gekomen die een brede invoering via een verplichting nu wel rechtvaardigen. Wij zien dan ook niet in, dat een voor alle complexe bedrijven geldende verplichting nu wel een proportionele maatregel zou zijn.

Bij die beoordeling over een brede invoering gaat men ervan uit dat de milieuschade altijd op de maatschappij zou worden afgewenteld. De zorgvuldigheid vraagt te bezien of dat 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. Dan kan zelfs bij een zeer gering risico niet van het stellen van een voorschrift worden afgezien en is het maatwerk slechts beperkt tot hoogte en vorm. Ook bedrijven die het risico aantoonbaar goed hebben geëlimineerd, worden zo opgepadeld met een voorschrift en de bijbehorende administratieve lasten.

Voor de overweging van het kabinet dat het bij een brede invoering niet past op decentraal niveau teveel afwegingsruimte neer te leggen over het al dan niet opleggen van een financiële zekerheid, zijn er geen nieuwe feiten naar voren komen die dat rechtvaardigen. De bedrijven die het betreft vallen onder een van zes BRZO omgevingsdiensten. Deze moeten in staat worden geacht de risico's per bedrijf te kunnen overwegen. Er wordt juist gewerkt aan een versterking van het VTH stelsel en de deskundigheid van de BRZO omgevingsdiensten. Bovendien houden de provincies zonder de verplichting juist "de grootst mogelijke beleidsvrijheid die de Omgevingswet als uitgangspunt heeft en die in lijn is met de Code interbestuurlijke verhoudingen". (zoals gesteld in de toelichtingen)

Een goede handreiking in welke gevallen een dergelijk voorschrift gewenst kan zijn, kan helderheid geven en de zorg wegnemen dat er veel bezwaar zal worden gemaakt tegen het opleggen van een voorschrift. In elk geval is het aantal bezwaren dan beperkt tot die gevallen waarin het bevoegd gezag weloverwogen heeft besloten tot een dergelijk voorschrift over te gaan. Met een verplichting komen er wellicht juist meer bezwaarprocedures over de hoogte en de vorm.

### Garantie voor geharmoniseerde toepassing en gelijk speelveld

Het argument dat een verplichting een bredere en geharmoniseerde toepassing zou garanderen gaat voorbij aan het feit dat de harmonisatie hooguit beperkt blijft tot de verplichting van een voorschrift. De inhoud is immers aan het bevoegd gezag en met de in artikel 8.8 beperkt gegeven instructie kan daar nauwelijks een harmoniserende werking van verwacht worden. Het kan zo maar eens heel verschillende verplichtingen opleveren in vergunningen. Waar het ene bevoegd gezag wellicht akkoord gaat met een garantstelling van de moedermaatschappij,

neemt het andere bevoegd gezag daar geen genoegen mee en wil bijvoorbeeld een (zeer kostbare) bankgarantie zien.

De beoogde harmonisatie kan met een bevoegdheidsbepaling bereikt worden indien een goede praktische handreiking beschikbaar is die op nationaal niveau wordt afgestemd. Wij verwachten dat dat, naast meer garantie op harmonisatie, ook tot betere uitvoering leidt en een gelijk speelveld tussen de verschillende regio's.

Tevens is de rechtszekerheid hiermee gediend. Er wordt nadrukkelijk gesteld dat elk bevoegd gezag haar eigen beleidsregels kan maken. Beleidsregels worden eenzijdig bepaald en geven bedrijven geen enkele rechtszekerheid. Ook in het kader van beperking van regeldruk is deze pseudowetgeving niet wenselijk en verdient een landelijke handreiking de voorkeur.

In de toelichting wordt meermaals als voordeel van een verplichting genoemd dat dit een gelijk speelveld tussen bedrijven bevordert. Waar echter niet bij wordt stilgestaan, zijn de negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederland.

De hogere kosten die dit voor Nederlandse bedrijven met zich meebrengt ten opzichte van in het buitenland gevestigde bedrijven waar die verplichting niet of in mindere mate geldt, kunnen leiden tot een verslechterde concurrentiepositie en daarnaast gevolgen hebben voor het vestigingsklimaat in Nederland. Bij multinationals worden investeringsbeslissingen genomen waarbij dergelijke verplichtingen zullen worden meegewogen. Het gaat dan om beslissingen om nieuwe of vervangende initiatieven die vaak duurzamer, veiliger en milieuvriendelijker zijn dan de oudere generatie fabrieken. Op deze wijze heeft zo'n voorstel een negatieve impact op het investeringsklimaat en op de fysieke leefomgeving. Daarnaast geeft het enorm veel onrust bij (internationale) bedrijven, die aarzelen om investeringen te doen of dit als risico identificeren bij keuze voor sluiting of openhouden van fabrieken. Diverse chemiebedrijven staan nu en in de nabije toekomst voor de moeilijke beslissing om mogelijk activiteiten af te bouwen. Er zijn de laatste maanden ook diverse aankondigingen door bedrijven gedaan waarbij activiteiten worden gestaakt in Nederland. We moeten voorkomen dat dit effect nog eens extra wordt versterkt door deze barrière op te werpen.

Door de zekerheidsstelling voor alle complexe bedrijven verplicht te stellen en ze over één kam te scheren gaat men voorbij aan de "rating" van bedrijven, zowel in financiële zin als op het gebied van de prestaties op milieu en veiligheid.

Het vertrouwen dat bedrijven invulling kunnen geven aan het 'de vervuiler betaalt' principe kan men ook uit andere zaken opmaken zoals:

- Het voeren van een milieubeleid om milieu incidenten te voorkomen dan wel de effecten te beperken als deze zouden optreden (vaak hebben bedrijven ook een ISO certificaat hiervoor).
- Het aantonen dat ze als bedrijf altijd in compliance willen zijn en als ze dan vervuilen ze dit opruimen (ook onderdeel van het Milieumanagement Systeem).

-Gezonde bedrijfsresultaten over de voorbije jaren en middels (door accountant goedgekeurde) jaarrekeningen die aantonen dat er voldoende liquiditeit en solvabiliteit is. Er is al heel veel informatie over de financiële positie van bedrijven beschikbaar vanuit de ondernemingswetgeving maar ook een (onafhankelijke) financiële rating kan indicatie geven of er reden is tot zorg over de financiële gevolgen.

-Het naleefgedrag en de resultaten van het overheidstoezicht.

#### Gevolgen verplichting onbekend

De uitwerking van de verplichting is nog onbekend en daarmee de mogelijke gevolgen. Hierop wordt nauwelijks ingegaan. De toelichting berekent de gevolgen ervan uitgaande dat bij de bevoegdheid de helft van de bedrijven de gegevens moeten aanleveren. Daarvan zou dan een derde tot de helft van de bedrijven financiële zekerheid krijgen voorgeschreven. Uitgaande van die veronderstelling vinden wij het vreemd dat daarom toch alle bedrijven een verplichting krijgen opgelegd. Op grond van deze veronderstellingen zou er juist geen noodzaak zijn altijd een voorschrift op te leggen.

De gevolgen van de regels zijn onbekend omdat onvoldoende is uitgewerkt hoe er uitvoering aan zal worden gegeven. Indien de bedoeling van de zekerheid is de mogelijke afwikkeling bij een faillissement, dan zullen die gevolgen zeer ingrijpend kunnen zijn omdat een verzekering daar niet op ziet en al gauw een kostbare (bank) garantie vereist zal zijn. Eerst zou er dus meer duidelijkheid moeten zijn waarin de zorg schuilt dat de vervuiler niet betaalt en waar dat op is gebaseerd. Dan kunnen daarbij de instrumenten en dan de gevolgen ervan in kaart worden gebracht.

#### Uitwerking instrument en beoordelingscriteria

Wij vinden het ongewenst de verplichting wettelijk op te leggen zonder dat de uitvoering ervan met betrokkenen is besproken en de gevolgen ervan duidelijk zijn.

Het IPO stelt in haar aanbiedingsbrief van de Quickscan dat “het voor het bevoegd gezag onmogelijk is om een goed actueel financieel inzicht te krijgen in de draagkracht van (multinationale) ondernemingen”.

Feit is dat veel van onze bedrijven internationaal zijn georganiseerd en de financiële dekking van hun risico's ook internationaal is geregeld. Wereldwijde dekkingen specificeren wellicht niet de dekking per land maar bieden wel een stevige basis voor een mogelijke aansprakelijkheid.

Ook werken internationale bedrijven veelal met interne garantstellingen. Een dekking in deze vorm bijvoorbeeld zou acceptabel moeten zijn maar of dat zo is wordt geheel in het midden gelaten. Er wordt slechts gesteld dat de wens van het bedrijf voor de vorm wordt gevolgd indien die vorm voldoende zekerheid biedt. Maar de vraag die zich nu ook al af en toe voordoet is: wat zijn de beoordelingscriteria of de zekerheid voldoende is. In hoeverre zijn de bij bedrijven

gebruikelijke interne/internationale verzekeringen en garantstellingen acceptabel voor alle bevoegde gezagen? Zelfs met een aansprakelijkheidsverzekering voor eventueel veroorzaakte milieuschade is de vraag of dit bij faillissement en daaruit volgende milieuschade (zoals opruimen en sanering) is gedekt. Financiële reserveringen bestaan al voor gerichte projecten zoals bodemsanering.

Indien al tot een verplichting wordt overgegaan mag het uitdrukkelijk niet de bedoeling zijn dat de dekking in een vorm beschikbaar moet worden gesteld die bedrijven belemmert in hun activiteiten (zoals bij een bankgarantie). Het geld is dan niet meer beschikbaar voor activiteiten die zij beter kunnen gebruiken om te investeren in preventieve en repressieve systemen en maatregelen die de grootste risico's voorkomen (bodemvervuiling) of in voorkomend geval reduceren (calamiteitenbestrijding). Het kan bij een garantstelling ook niet meer gebruikt worden voor investeringen die wenselijk zijn in het kader van innovatie en transitie.

Bij de uitwerking is ook van belang te voorkomen dat voor bedrijven met meerdere locaties de additionele kosten aanzienlijk oplopen en dat er voldoende kennis en kunde aanwezig is bij het bevoegd gezag om over de zekerheidsstelling te kunnen oordelen.

Vrijwel al onze lidbedrijven vallen onder de beoogde categorie, en omvatten ongeveer een kwart van het totaal aantal BRZO bedrijven. De wijze waarop er met het stellen van financiële zekerheid moet worden omgegaan is voor ons van groot belang. Wij willen dan ook graag betrokken worden bij de wijze waarop het instrument financiële zekerheid tot een verantwoorde invulling en lastenluwe uitvoering voor alle partijen kan leiden.

#### Zekerheid voor bevoegd gezag?

In paragraaf 7 van de toelichting wordt gesteld dat bedrijven ervoor moeten “zorgen dat de zekerheid ook daadwerkelijk wordt gesteld ten gunste van het bevoegd gezag.” Dat lezen wij niet in de tekst van de wet en kan niet de bedoeling zijn. In zo'n geval zou een verzekering niet voldoen omdat deze niet ten gunste van de overheid maar ten behoeve van de verzekeringnemer (het bedrijf) wordt gesteld. Dan zou al gauw een financiële zekerheid in de vorm van een bankgarantie aan de orde zijn. Hoewel het op zich begrijpelijk is dat de overheid graag bepaalde zekerheden wil hebben, moeten we onnodige administratieve lasten en kosten voorkomen. 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. Ook dat pleit er overigens voor de huidige bevoegdheid in stand te laten.

### Termijn

In de toelichting wordt gesteld dat er een overgangstermijn van 2 jaar zou gelden. Zo er al tot een verplichting wordt overgegaan dan vinden wij die termijn te kort.

Het zou gaan om ongeveer 500 bedrijven bij zes omgevingsdiensten waar binnen twee jaar de vergunning zou moeten zijn aangepast. De vraag is of de kwestie zo urgent is. Ook deze werklust zou er voor pleiten de bevoegdheid in stand te laten en maatwerk naar risico toe te passen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen vergunningen bekeken worden op grond van de nieuwe algemene regels. Het zou voor de hand liggen de overweging over financiële zekerheid op dat moment mee te nemen. Zelfs voor het aanpassen van de activiteiten aan nieuwe BBT conclusies geldt er een termijn van 4 jaar.

### Conclusie

Wij begrijpen dat er zorg is of het “vervuiler betaalt” principe ook kan worden toegepast in geval er milieuschade ontstaat. Het voorgestelde middel vinden wij daarvoor te zwaar. Het ziet ook op het nakomen van vergunningvoorschriften zonder dat daar onderbouwing voor is aangedragen en zonder dat de gevolgen zijn nagegaan. Ook voor het betalen voor milieuschade is de noodzaak voor deze generieke maatregel onvoldoende onderbouwd. De RLI heeft in een briefadvies in 2014 een aantal aanbevelingen gedaan die niet zijn meegenomen.

De zorg om een onbetaalde rekening van milieuschade leidde bij de politiek tot de vraag met welke instrumenten het risico kan worden voorkomen. Het ministerie komt daarop slechts met een voorstel zonder dat de vragen en aanbevelingen zijn onderzocht en uitgewerkt. Wat betreft de gevolgen worden vooral de positieve gevolgen genoemd die ontstaan als de huidige bevoegdheid wordt omgezet in een verplichting.

De Omgevingswet is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en daar getuigt dit voorstel niet van. Wij stellen voor het bij de huidige bevoegdheid te laten en dat goed uit te werken. Daaraan willen wij met het Rijk en decentrale overheden samenwerken zodat de invulling van de huidige bevoegdheid tot een voor alle partijen optimale, lastenluwe en transparante uitvoering leidt.

Met vriendelijke groet ,

Jos Roosen

Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie