

1. Op 24 november 2020 opende de internetconsultatie over een voorgestelde wijziging van het Omgevingsbesluit i.v.m. het verplicht stellen van financiële zekerheid. Het doel van de aanpassing is om te voorkomen dat overheden na faillissement van een bedrijf kosten moeten maken voor het herstellen van milieuschade of het saneren van bedrijfsterreinen.
2. De voorgestelde wijziging valt uiteen in twee onderdelen. Ten eerste wordt een aanscherping van de regels voor financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven¹ voorgesteld. Momenteel kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om bij vergunning financiële zekerheid te stellen aan dergelijke bedrijven. Deze mogelijkheid wordt vervangen door een verplichting. In de tweede plaats maakt de wijziging het mogelijk om financiële zekerheid te stellen voor bepaalde activiteiten in de afvalverwerking. Voor afvalverwerkende bedrijven is het stellen van financiële zekerheid door het bevoegd gezag tot nu toe niet mogelijk. Gezien de activiteiten van zijn achterban reageert het VHCP, de branchevereniging van de chemieketen, in deze consultatie enkel op het voorstel om financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven verplicht te stellen.
3. Het VHCP staat zeer kritisch tegenover de voorgestelde wijziging. Het draagt hiervoor de volgende redenen aan. Deze worden in de bijlage bij dit document nader toegelicht:
 - a. Geen recente gevallen van onverhaalbare schade
 - b. Schade bij enige twee bekende gevallen deels gevolg van (gebrek aan) overheidsoptreden
 - c. Grote stappen gezet om risico's op incidenten te verkleinen
 - d. Bezwaren uit 'oude' regeling voor financiële zekerheid blijven relevant
 - e. Kosten van financiële zekerheidstelling niet onderbouwd
 - f. Kosten van financiële zekerheidstelling niet in verhouding met schade
 - g. Proces onzorgvuldig
 - h. Praktische uitvoering complex
4. Aangezien financiële zekerheidsstelling een ingrijpend middel is dat de bedrijven direct raakt in hun bedrijfsvoering, is het des te belangrijker dat er goede redenen zijn om het in te voeren. Volgens het VHCP zijn nut en noodzaak van financiële zekerheidstelling echter niet aangetoond. Bovendien is de maatregel niet proportioneel: de opbrengst van de regeling staat in geen enkele verhouding tot de kosten, die zeer hoog zijn. Het VHCP is dan ook van mening dat de Staatssecretaris in zijn geheel moet afzien van de voorgestelde wijziging van het Omgevingsbesluit en de huidige bepaling in stand moet laten.
5. Om onverhaalbare schade te voorkomen is het de meest effectieve route om te concentreren op preventieve maatregelen en adequate vergunningverlening en handhaving. De majeure risicobedrijven, de brancheverenigingen en Stichting Veiligheid Voorop hebben zich de afgelopen jaren gericht op het voorkomen van incidenten en schade die daaruit voortkomt. Zij zullen dit blijven doen. Bevoegde gezagen volgen eveneens dit spoor en eisen steeds strengere preventieve maatregelen.
6. Bijkomend voordeel van een focus op preventie is dat de schade wordt *voorkomen*. Daarbij gaat het niet alleen om milieuschade, maar ook om letsel aan personen (zoals medewerkers en omwonenden), evenals materiele schade aan het bedrijf, omliggende bedrijven en andere gebouwen. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat het bedrijfsleven geen voorstander is vanwege een lastentoename voor bedrijven. Daaraan voegt het VHCP dus toe dat de voorgestelde wijziging niet resulteert in meer veiligheid. Sterker nog, bedrijven houden door de financiële verplichtingen uit de voorgestelde wijziging minder financiële middelen over om te investeren in veiligheid.

¹ Majeure risicobedrijven zijn alle Brzo-bedrijven en IPPC-bedrijven die vallen onder categorie 4 van bijlage I bij de EU-richtlijn industriële emissies

BIJLAGE

Geen recente gevallen van onverhaalbare schade

7. Zoals aangegeven in de Nota van Toelichting zijn de faillissementen van Chemie-Pack (2011) en Thermphos (2012) de directe aanleiding voor de wijziging. De overheid wil voorkomen dat de maatschappij de kosten moet dragen van milieuschade die is veroorzaakt door een bedrijf dat failliet is gegaan. Wanneer het bedrijf niet failliet gaat, wordt het zelf verantwoordelijk gehouden voor het herstellen van de milieuschade.
8. Het VHCP merkt op dat sinds Thermphos *geen enkel* majeure risicobedrijf voor noemenswaardige onverhaalbare schade heeft gezorgd. De nieuwe verplichting wil dus een probleem oplossen dat zich de afgelopen acht jaar niet heeft voorgedaan. Daar staat echter tegenover dat door de wijziging *alle* majeure risicobedrijven *gegarandeerd* financiële zekerheid moeten stellen. Volgens de Nota van Toelichting resulteert dit in kosten van tussen €10.000 en €100.000 per bedrijf *per jaar*.
9. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft een quickscan uitgevoerd naar financiële zekerheidsstelling, maar heeft daarbij alleen gekeken naar afvalverwerkende bedrijven. Het onderzoek ging dus niet over de risico's bij majeure risicobedrijven. Toch heeft IPO bij aanbidding van het onderzoek gepleit voor het wijzigen van de bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid door majeure risicobedrijven in een verplichting. Hiervoor is echter geen enkele cijfermatige onderbouwing aangeleverd, noch door IPO noch door de Staatssecretaris. Sterker nog, een belangrijke overweging van het IPO gaat niet op voor majeure risicobedrijven. Immers, voor afvalverwerkende bedrijven geldt dat zij aan de poort worden betaald en soms meer afval innemen dan kan worden verwerkt, met alle risico's van dien. Dit geldt echter niet voor majeure risicobedrijven; daar gaat de kost voor de baat uit.
10. De belangrijkste motivatie die de Staatssecretaris geeft voor de wijziging is dat "met de wijziging meer dan voorheen handen en voeten wordt gegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Zoveel mogelijk draagt het bedrijf al op voorhand zelf zorg voor de kosten van het opruimen van milieuschade bij faillissement, dit komt voor zover mogelijk niet ten laste van de maatschappij." Dit is echter een cruciale denkfout, namelijk dat door de wijziging alle bedrijven extra kosten moeten maken terwijl zij vrijwel allemaal nooit voor onverhaalbare schade zullen zorgen en dus ook niet voor vervuiling zorgen. Het komt dus er dus op neer dat 'de potentiële vervuiler betaalt'.

Schade bij enige twee bekende gevallen deels gevolg van (gebrek aan) overheidsoptreden

11. Bij de enige twee bekende gevallen van grote onverhaalbare schade was sprake van niet-toereikende vergunning (Thermphos) of ernstig naleeftekort (Chemie-Pack). In beide gevallen was al lange tijd bekend dat het ging om bedrijven die ver buiten de grenzen van hun vergunning werkten. Zo constateerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid bijvoorbeeld: "Overheidsinstanties [...] reageerden traag en te coulant op gesignaleerde tekortkomingen bij Chemie-Pack".² De problemen en extra risico's bij deze bedrijven waren dus bekend. Er had door de overheid eerder handhavend opgetreden kunnen en moeten worden. In dat geval was de schade veel lager uitgevallen of was de schade zelfs mogelijk in het geheel niet opgetreden.
12. Daarbij wordt opgemerkt dat de schade bij Chemie-Pack miljoenen hoger uitviel doordat de brandweer niet op de juiste wijze te werk ging. De brandweer had ofwel gebruik moeten maken blusschuim, dan wel de brand gecontroleerd moeten laten uitbranden. Tegen de adviezen van de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack koos de brandweer er echter voor om water in te zetten. Hiermee ging de brandweer ook in tegen het Rampenbestrijdingsplan voor het Industrierrein Moerdijk. De brandweer gebruikte maar liefst 55 miljoen liter water, waarvan het grootste deel vervuild in het oppervlaktewater terecht is gekomen. Dit zorgde voor een aanzienlijke schadepost.

² Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012) Rapport brand Chemie-Pack, verkorte versie

Grote stappen gezet om risico's op incidenten te verkleinen

13. Sinds de faillissementen van Chemie-Pack en Thermphos heeft het bedrijfsleven grote stappen gezet om enerzijds het risico op incidenten sterk te reduceren én anders voorzorgsmaatregelen te treffen die de schade beperken als er toch een incident plaatsvindt. Dit heeft ervoor gezorgd dat de kans op onverhaalbare schade sterk is gereduceerd.
14. Bedrijven hebben dit niet alleen gedaan op bedrijfsniveau (bijv. betere brandblusinstallaties), maar ook brancheniveau. Maar liefst achttien brancheverenigingen hebben hun krachten verenigd in Stichting Veiligheid Voorop met als doel om de veiligheid van de (petro)chemische Brzo-bedrijven te bevorderen. Veiligheid Voorop richt zich op het stimuleren van betrokkenleiderschap, ontwikkeling van veiligheidsbeheerssystemen, ondersteuning van de regionale veiligheidsnetwerken en het vergroten van de ketenverantwoordelijkheid. Daarnaast rapporteert Veiligheid Voorop over de veiligheidsprestaties van de sector aan de het Ministerie van I&W en de Tweede Kamer.
15. Ook de overheid heeft grote stappen gezet om het risico te verkleinen op incidenten en onverhaalbare schade. Zo is sindsdien het Besluit risico's zware ongevallen 2015 van kracht geworden. Hierdoor zijn de regels voor het werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aangescherpt en kwamen meer bedrijven onder de regels te vallen. In artikel 5 wordt geëist dat de bedrijven *alle* maatregelen treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. Dit maakt het voor toezichthouders eenvoudig om zo nodig van Brzo-bedrijven extra maatregelen te eisen. Bovendien hebben de verschillende overheidsdiensten die de veiligheidsregels uitvoeren en daar toezicht op houden zich in 2014 verenigd in BRZO+. Sindsdien is hun samenwerking steeds verder geprofessionaliseerd.

Bezwaren uit 'oude' regeling voor financiële zekerheid blijven relevant

16. Tot 2009 bestond er een regeling voor financiële zekerheidstelling onder de naam Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize). In de evaluatie³ van die regeling werd geconstateerd dat de nut en noodzaak van het instrument niet was aangetoond. Een van de conclusies luidde dat de risico's reeds werden beperkt via vergunningverlening en adequate handhaving: "bedrijven krijgen een goede, adequate vergunning, ondergaan een goed toezichts- en handavingsregime, en moeten daarbovenop ook nog eens een financiële zekerheid stellen". Zelfs vanuit enkele bevoegde gezagen werd destijds aangegeven dat zij het nut van de regeling niet zagen, juist omdat er eigenlijk nauwelijks schadegevallen te verwachten zijn. Daarbij stelt het evaluatierapport dat het regime van vergunningverlening en handhaving zodanig sterk is dat hiervan een voldoende preventieve werking te verwachten is. Verder werd berekend dat intrekking van het besluit resulteerde in een jaarlijkse administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven van tussen de € 595.000 en € 1.185.000.⁴
17. Het Befize is destijds dan ook ingetrokken met brede steun van de Tweede Kamer. Niet is duidelijk hoe waarom de situatie nu anders is dan ten tijde van de intrekking van het Befize. Sterker nog, dankzij de sindsdien getroffen preventieve maatregelen is het risico teruggebracht en de verwachte kosten voor het bedrijfsleven van de voorgestelde wijziging zijn veel hoger dan onder het Befize.

Kosten van financiële zekerheidstelling niet onderbouwd

18. Zoals aangeven onder punt 7 gaat de Nota van Toelichting uit van de kosten voor het stellen van financiële zekerheid van tussen €10.000 en €100.000 per bedrijf per jaar. Het is echter niet onderbouwd waar deze getallen vandaan komen. Adviesbureau Berenschot heeft een rapport⁵ gepubliceerd waarin voor verschillende situaties de hoogte van de financiële zekerheidsstelling is

³ STEM (2006) Evaluatie van het besluit financiële zekerheid, p. 71

⁴ 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 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

⁵ Berenschot (2016) Financiële zekerheidstelling voor milieuschade bij majeure risicobedrijven, een model voor het categoriseren van majeure risicobedrijven

berekend. Deze varieerde van € 0 tot € 48.191.175. Niet duidelijk is waarom een majeure risicobedrijf met een maximale milieuschade van €0 toch jaarlijks € 10.000 zou moeten betalen.⁶ Evenmin is duidelijk op basis van welke berekening de Staatssecretaris een financiële zekerheidsstelling van ruim achtenveertig miljoen heeft vertaald in een jaarlijkse kostenpost (bijv. verzekeringspremie) van €100.000.

Kosten van financiële zekerheidsstelling niet in verhouding met schade

19. Met het verplichten van het stellen van financiële zekerheid wordt voor majeure risicobedrijven een gegarandeerde kostenpost geïntroduceerd van, volgens de Nota van Toelichting, tussen €10.000 en €100.000 per bedrijf per jaar. De Nota van Toelichting gaat bovendien uit van 450 majeure risicobedrijven in Nederland en concludeert dus dat de nalevingskosten tussen €4,5 miljoen tot €45 miljoen per jaar liggen.
20. Als gezegd, hebben zich de afgelopen 20 jaar⁷ twee gevallen van onverhaalbare schade bij majeure risicobedrijven voorgedaan. De schade na Chemie-Pack wordt geschat op €71 miljoen, waarvan het bedrijf €4 miljoen terugbetaalde. De milieuschade van Thermphos bedraagt €88 miljoen. Dat maakt een totaal van €155 miljoen.
21. Als wordt uitgegaan van de maximale nalevingskosten (€45 miljoen), zijn de kosten voor financiële zekerheidsstelling al na circa 3,5 jaar hoger dan de historische schade. Als wordt gerekend met het gemiddelde tussen de maximale en de minimale nalevingskosten (€24,75 miljoen), zijn de kosten voor financiële zekerheidsstelling na circa 6 jaar duurder dan de schade. Daarin zijn de sindsdien extra genomen preventieve maatregelen nog niet eens meegerekend. Dat maakt dat de voorgestelde verplichting van het stellen van financiële zekerheid disproportioneel is.

Proces onzorgvuldig

22. Uit de toelichting blijkt dat bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit overleg is geweest met de afvalverwerkende sector, maar niet met de rest van de industriebranches. Er wordt slechts volstaan met de algemene opmerking dat vanuit VNO-NCW bekend is dat het bedrijfsleven geen voorstander is van een verplichting voor het stellen van financiële zekerheid. De industrie heeft onvoldoende kans gekregen om mee te denken over de vormgeving van het wijzigingsbesluit.
23. Bovendien is er nog veel onduidelijk over de uitwerking van de regeling, en daarmee ook met de effecten van de regeling op de regel- en lastendruk. Er worden grote bandbreedtes gegeven met betrekking tot de verwachte inhoudelijke nalevingslasten. Bovendien blijkt uit de Nota van Toelichting dat nog afrondend wordt overlegd met het Adviescollege Toetsing Regeldruk, IPO en VNG over de berekening van de kosten en de regeldruk. Zonder dat hier duidelijkheid over is, is het ook niet mogelijk een compleet beeld te vormen van de gevolgen van de voorgestelde wijziging.

Praktische uitvoering complex

24. Er zijn verschillende factoren die het lastig, zo niet onmogelijk maken om in de praktijk tot een goed werkende regeling te komen.
 - a. Met de wijziging wordt slechts een verplichting tot opleggen van financiële zekerheidsstelling aan bedrijven geëist. De invulling daarvan ligt echter bij het lokale bevoegd gezag, de provincie. De Nota van Toelichting zegt daarover: "Het bevoegd gezag is vrij om beleidsregels te ontwikkelen voor het bepalen van de hoogte van de financiële zekerheid". Zoals geconstateerd in de Befize-evaluatie is het goed mogelijk dat "een decentrale overheid een wat terughoudend beleid zou willen voeren inzake het opleggen van financiële zekerheid, om zo bijvoorbeeld ook

⁶ De zekerheidsstelling is €0 omdat het gaat om gasvormige stoffen

⁷ In het rekenvoorbeeld is uitgegaan van een periode van 20 jaar, maar er zou ook voor een (veel) langere periode kunnen worden gekozen. Chemie-Pack en Thermphos zijn immers de enige twee bekende gevallen van onverhaalbare schade bij majeure risicobedrijven van de afgelopen decennia.

de lokale economie en het bedrijfsleven niet verder te belasten”.⁸ Dit maakt dat de wijziging, in tegenstelling tot wat de Nota van Toelichting beweert, geenszins zorgt voor een gelijk speelveld binnen Nederland.

- b. Daarnaast ontstaat er voor Nederlandse majeure risicobedrijven een ongelijk speelveld ten opzichte van concurrenten uit omliggende landen. Zeker voor leden van het VHCP, die internationaal opereren kan dit resulteren in een verslechterde concurrentiepositie. Ook gaat het ten koste van het Nederlandse vestigingsklimaat. Internationale bedrijven zullen dit meenemen in hun overwegingen om al dan niet in Nederland te investeren in bijvoorbeeld een raffinaderij, verffabriek of bierbrouwerij.
- c. Tevens ontstaat een ongelijk speelveld met bedrijven die weliswaar met gevaarlijke stoffen werken, maar niet als majeur risico-bedrijf worden aangemerkt. Voor dergelijke bedrijven gelden nu al minder strenge veiligheidsmaatregelen en zij worden minder vaak geïnspecteerd door overheden. Het verschil in eisen aan beide type bedrijven wordt op door het voorstel verder vergroot.
- d. De Nota van Toelichting legt uit dat de vorm van de financiële zekerheidstelling vrij wordt gelaten en per geval wordt bepaald door het bevoegd gezag. Te denken valt aan een bankgarantie, hypotheek of een verzekering. In de Befize-evaluatie worden twijfels uitgesproken of de financiële markt dergelijke producten wel zal ontwikkelen en of die producten dan wel betaalbaar zijn. Geconstateerd wordt dat van verzekeraars niet kan worden verwacht dat zij faillissementsrisico's afdekken.
- e. Voor zover men suggereert dat er gebruik zou moeten worden gemaakt van een verzekering wijst het VHCP erop dat verzekeraars niet uitkeren wanneer sprake is van een overtreding van de vergunningsvoorwaarden, hetgeen het geval was bij Chemie-Pack en Thermphos. In de enige twee bekende gevallen van onverhaalbare schade zou een verzekering dus niets hebben uitgekeerd.

⁸ STEM (2006) Evaluatie van het besluit financiële zekerheid, p. 70