



Staatssecretaris

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling Milieu

Den Haag
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Contactpersoon



Datum
2 juli 2021

Kenmerk
IENW/BSK-2021/193316

Bijlage(n)
1

beslisnota

Openbaren onderliggende nota's besluit financiële
zekerheid

Inleiding

- Het kabinet heeft aangekondigd om per 1 juli 2021 een start te maken met het openbaar maken van de onderliggende departementale nota's bij elk stuk dat aan het parlement wordt gezonden.
- Na akkoord in de ministerraad van 9 juli wordt het ontwerpbesluit tot het stellen van financiële zekerheid (wijziging Omgevingsbesluit) aan beide Kamers voorgehangen. De (onderliggende) nota's voor de bewindspersoon waarin belangrijke beslissingen zijn gevraagd over dit onderwerp worden vervolgens openbaar gemaakt ter verbetering van de (actieve) informatievoorziening aan het parlement.
- U wordt verzocht in te stemmen met openbaarmaking van deze nota's aan beide Kamers.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met openbaarmaking van de onderliggende nota's in het kader van de besluitvorming over de regelgeving inzake verplichte financiële zekerheidstelling voor majeure risicobedrijven en een bevoegdheid voor financiële zekerheidstelling ten aanzien van bepaalde bedrijven in de afvalsector.

Beslistermijn

- Uiterlijk na aanvaarding van het ontwerpbesluit in de ministerraad van 9 juli.
- Openbaarmaking geschiedt met verzending van het ontwerpbesluit aan de Kamers in het kader van de voorhangprocedure.

Argumentatie

In de kabinetsreactie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 mei 2021 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2020/21, 28362, nr. 56) naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft het kabinet aangekondigd per 1 juli 2021 een start te willen maken met het openbaar maken van de onderliggende

departementale nota's bij stukken aan het parlement. Het doel is om transparant te zijn over de argumenten die bewindspersonen hebben meegewogen bij het nemen van de belangrijke beleidsbeslissingen in een desbetreffend dossier. Hierbij is mede aangegeven dat aan deze toezegging invulling wordt geven door het openbaar maken van beslisnota's bij stukken behorend bij wetgevingstrajecten, zoals in dit geval het voornoemde ontwerpbesluit.

In dat kader wordt voorgesteld de volgende nota's en stukken openbaar te maken. Deze zijn in chronologische volgorde:

- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven: verplichting of bevoegdheid (7 februari 2018).
- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheidstelling bij majeure risicobedrijven (4 april 2018).
- Format Staf DGMI – Stas: Uitvoering moties financiële zekerheid (26 september 2018).
- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven en afvalbedrijven (4 september 2019).
- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid (24 september 2020).
- Beslisnota Internetconsultatie wijziging Omgevingsbesluit in verband met financiële zekerheid (18 november 2020).
- Nota ter informatie Aanbieding bij de CFEZIL van wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. financiële zekerheid (...); ATR-advies en resultaten internetconsultatie (15 februari 2021).
- Beslisnota ontwerp wijziging Omgevingsbesluit financiële zekerheid majeure risicobedrijven en afvalbedrijven, aanbieding ministerraad (22 juni 2021).

Alle afwegingen, risico's, relevante feiten en argumenten pro en contra achter de betreffende besluitvorming worden openbaar. In de formatnotitie van 4 april 2018 zijn bijlagen opgenomen met de beantwoording van uw vragen; deze notitie noemt tevens een beleidsmatige variant binnen financiële zekerheid. De beslisnota van 18 november 2020 en nota ter informatie van 15 februari 2021 bevatten begeleidende aantekeningen van u. Deze bijlagen en aantekeningen zien op de totstandkoming van beslissingen en vormen daarmee ook onderdelen van de besluitvorming die openbaar worden gemaakt.

De vijf notities (formats) van de Staf DGMI – Stas worden in dit geval ook openbaar gemaakt omdat ze fungeren als beslisnota. Alle acht voornoemde te openbaren stukken worden achterin deze nota kort toegelicht.

In alle stukken zijn conform afspraak en ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer de contactgegevens, namen en functies van personen gelakt. De stukken bevatten geen passages die omwille van het belang van de Staat niet openbaar gemaakt zouden mogen worden.

Politieke context

- Het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de kabinetsreactie van 10 mei 2021.
- Kamerleden vragen steeds vaker naar specifieke informatie en bepaalde interne documenten over een betreffende beleids- of wetgevingsonderwerp. In het kader van dit ontwerpbesluit is niet om dergelijke, specifieke interne documenten gevraagd. De toezending van voornoemde (onderliggende) beslisnota's geldt derhalve als actieve openbaarmaking.

Kader

- De kabinetsreactie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 mei 2021 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2020/21, 28362, nr. 56) naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.
- Artikel 68 van de Grondwet over het verstrekken van verlangde inlichtingen aan de Kamers indien dit niet in strijd is met het belang van de Staat.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

- Op grond van de bij de kabinetsreactie gevoegde "Beleidslijn actieve openbaarmaking" kan openbaarmaking van (delen) van beslisnota's achterwege blijven als de beslisnota informatie bevat waarvan vrijgeven in strijd is met "het belang van de Staat". Daar zal slechts in uitzonderlijke situaties sprake van zijn.
- Daarnaast is afgesproken om bedoelde beslisnota's te anonimiseren in zo verre dat de contactgegevens, namen en functies van ambtenaren niet openbaar gemaakt worden.

DE HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ZAKEN,



Toelichting

Hieronder zijn de voornoemde te openbaren stukken kort toegelicht.

- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven: verplichting of bevoegdheid (7 februari 2018). *In deze notitie wordt u gevraagd een voorkeur aan te geven of u de motie (motie Smaling, Kamerstukken II 2017/18, 33118, nr. 77) wilt overnemen en geadviseerd deze motie uit te voeren, en dus in te zetten op het vervangen van de bevoegdheid door een verplichting voor financiële zekerheidstelling t.a.v. majeure risicobedrijven.*
- Format Stad DGMI – Stas: Financiële zekerheidstelling bij majeure risicobedrijven (4 april 2018). *In deze notitie wordt u geadviseerd te kiezen voor het vervangen van de bevoegdheid in het ontwerp-invoeringsbesluit (Omgevingsbesluit) door een verplichting t.a.v. majeure risicobedrijven en bij politieke partijen het draagvlak hiervoor te sonderen. Bijlage 1 bij de notitie bevat uw vragen en beantwoording daarvan; Bijlage 2 gaat in op een beleidsmatige variant.*
- Format Staf DGMI – Stas: Uitvoering moties financiële zekerheid (26 september 2018). *In deze notitie wordt u akkoord gevraagd op de aanpak hoe financiële zekerheid in regelgeving vorm te geven en de daarmee samenhangende moties (motie Von Martels/Van Eijs, Kamerstukken II 2017/18, 28089, nr. 78 en motie Ziengs, Kamerstukken II 2017/18, 28089, nr. 86) te kunnen uitvoeren. De eerstgenoemde motie vraagt om een analyse van de gevallen waarbij de risico's het grootst zijn dat de overheid voor hoge saneringskosten opdraait. U wordt geadviseerd de Kamer over de aanpak en uitvoering van de moties te informeren.*
- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven en afvalbedrijven (4 september 2019). *In deze notitie wordt u geadviseerd te starten met het ontwikkelen van een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid voor afvalbedrijven en deze samen met een verplichting voor majeure risicobedrijven te realiseren in een wijzigingsbesluit, na kennisname van enkele nadere overwegingen, en de Kamer te informeren.*
- Format Staf DGMI – Stas: Financiële zekerheid (24 september 2020). *In deze notitie wordt u geïnformeerd over de stand van zaken en planning van regelgeving inzake financiële zekerheid en geadviseerd tot spoedige verzending van de brief aan de Kamer over financiële zekerheid bij afvalbedrijven.*
- Beslisnota Internetconsultatie wijziging Omgevingsbesluit in verband met financiële zekerheid (18 november 2020). *In deze nota wordt u gevraagd het conceptbesluit financiële zekerheid te publiceren voor (openbare) internetconsultatie. De nota bevat begeleidende opmerkingen van u. Dat heeft geleid tot de nagenoemde nota van 15 februari 2021.*
- Nota ter informatie Aanbieding bij de CFEZIL van wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. financiële zekerheid (...); ATR-advies en resultaten internetconsultatie (15 februari 2021). *In deze nota wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de internetconsultatie en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de reactie daarop. De nota bevat begeleidende opmerkingen van u.*
- Beslisnota ontwerp wijziging Omgevingsbesluit financiële zekerheid majeure risicobedrijven en afvalbedrijven, aanbieding ministerraad (22 juni 2021). *In deze nota wordt u gevraagd om het ontwerpbesluit ter goedkeuring voor te leggen aan de ministerraad en na goedkeuring voor te hangen aan beide Kamers.*

Versie 2

Onderwerp: **Financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven: verplichting of bevoegdheid**

Directie: DGMI/VenR met afstemming BZK/EB (projectdirectie Omgevingswet)

Bijlage: motie Smaling (Kamerstukken II 2016-2017, 33118, nr. 77)

Doel van agendapunt

Standpunt bepalen over de motie Smaling d.d. 19 december 2016 (zie bijlage).

De motie pleit voor het vervangen van de voorgestelde bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven voor resterende schade aan de leefomgeving, door een verplichting. De motie is ingediend bij de mondelinge behandeling van de AMvB's onder de Omgevingswet en aangehouden tot de behandeling van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Doel van financiële zekerheid is te voorkomen dat de overheid met alle restschade blijft zitten. Niet ter discussie is dat hiervoor een voorstel is ingediend voor majeure risicobedrijven. Vraag is of het bevoegd gezag per bedrijf moet beslissen of financiële zekerheid gesteld moet worden, of dat een verplichting voor financiële zekerheidsstelling voor alle bedrijven in deze groep moet gelden.

Advies

- Wilt u een voorkeur aangeven of u de motie wel/niet wilt overnemen, zodat er voldoende tijd is om daarvoor de juiste route te bewandelen:
Ik adviseer u de motie wel uit te voeren, en dus in te zetten op het vervangen van de bevoegdheid door een verplichting.

Indien u wilt inzetten op een verplichting, zullen wij het gesprek met BZK/EB (verder op hoger ambtelijk niveau) aangaan en zo nodig een vervolgesprek op politiek niveau voorbereiden.

Indien u wilt inzetten op een bevoegdheid hoeft u verder niets te doen, want deze is al in het ontwerp-Omgevingsbesluit opgenomen.

Toelichting en argumentatie

Financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven (Brzo- en IPPC-categorie 4-bedrijven (chemische industrie)) wordt geïntroduceerd in het ontwerp-Omgevingsbesluit. Aanleiding hiervoor zijn twee breed gedragen Kamermoties¹. De faillissementen van Thermphos en Chemiepack brachten zeer hoge kosten voor de overheid voor het opruimen van milieuschade omdat de bedrijven dit zelf niet konden betalen. Het instrument financiële zekerheid geeft handen en voeten aan het beginsel "de vervuiler betaalt". Het kabinet heeft besloten tot invoering van financiële zekerheid via een bevoegdheid voor het bevoegd gezag (provincie) om bij de vergunningverlening financiële zekerheid te stellen voor schade aan de leefomgeving.

De motie Smaling pleit voor omzetting van de bevoegdheid in een verplichting. In lijn met de motie kenschetst het recente advies van de commissie Samsom m.b.t. Thermphos 'Saneren doe je samen' een bevoegdheid als "een te vrijblijvende afweging" en stelt de vraag of "het lokale bestuur met deze afweging belast moet worden".

U bent verantwoordelijk voor het milieubeleid ten aanzien van majeure risicobedrijven. De minister van BZK is stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet. Via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden geregeld ten aanzien van welke activiteiten financiële zekerheid verplicht is of een bevoegdheid is.

Argumenten voor bevoegdheid (volgens EB):

¹ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 192 (motie van het lid van Tongeren) en Kamerstukken II 2012/13, 29 826, 54 (motie van de leden Verhoeven en Lucas).

Versie 2

- Een bevoegdheid past in het stelsel van de Omgevingswet. Het sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet “decentraal, tenzij”, vertrouwen in het bevoegd gezag en het bedrijfsleven en het biedt ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Het Rijk biedt hiermee het bevoegd gezag een instrument om financiële risico’s af te dekken.
- Financiële zekerheid heeft financiële gevolgen voor het bedrijfsleven. Door te kiezen voor een bevoegdheid vindt er geen generieke lastenverhoging plaats, wat wel het geval is bij een verplichting. Een bevoegdheid sluit daardoor beter aan op de doelstellingen van de Omgevingswet waarbij lastenverlichting een van de doelen is.
- Het lokaal bevoegde gezag (provincie) heeft bij uitstek inzicht in de lokale en andere specifieke omstandigheden om per bedrijf te beoordelen of het noodzakelijk is om een voorschrift over financiële zekerheid aan de vergunning te verbinden.
- De kans dat schade zich voordoet, de financiële positie van een bedrijf, de financiële weerbaarheid van een bedrijf en specifieke (locatie-afhankelijke) omstandigheden, vragen om een bevoegdheid waar flexibiliteit en maatwerk geboden kunnen worden. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijven onnodig kosten moeten maken. Ook kan dit een stok achter de deur zijn om de zaakjes goed op orde te hebben.
- VNO-NCW is fel tegenstander van iedere vorm van financiële zekerheid. Een bevoegdheid kan als middenweg worden gezien doordat het, aan de ene kant, tegemoetkomt aan de wens voor een instrument om financiële zekerheid te kunnen stellen (in de gevallen waar dit nodig wordt geacht) en aan de andere kant het bezwaar van VNO-NCW om welk instrument van financiële zekerheid dan ook in te voeren.

Argumenten voor verplichting (volgens VenR):

- Met een verplichting gaat het beginsel “de vervuiler betaalt” voor de gehele groep bedrijven gelden. Dit draagt bij aan een gelijk speelveld en uniformiteit en maakt het eenvoudig omdat de majeure risicobedrijven als één groep worden behandeld. Ook met een verplichting biedt het Rijk het bevoegd gezag een instrument om financiële risico’s af te dekken.
- De specifieke groep majeure risicobedrijven (ca. 480) werkt met gevaarlijke stoffen en in hoeveelheden boven een bepaalde drempel. Daardoor zal de omvang van de kosten om eventuele milieuschade op te ruimen bij deze bedrijven hoger zijn dan bij bedrijven waar deze stoffen niet aanwezig zijn.
- Een verplichting is een belangrijke mogelijkheid om het Brzo-stelsel met het oog op de toekomst te verbeteren (“de vervuiler betaalt”); hieraan wordt in het kader van het Programma Duurzame Veiligheid 2030 gewerkt.
- De bevoegd gezagsinstanties - de provincies bij monde van de portefeuille-houdende gedeputeerde, en gesteund door de UvW – hebben aangegeven een verplichting voor te staan. Een bevoegdheid wordt door hen als lastig(er) uitvoerbaar gezien omdat dan per bedrijf moet worden beoordeeld of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid en het gelijke speelveld niet gewaarborgd is.
- Bij een bevoegdheid kan de rechtmatigheid van de toepassing van de bevoegdheid betwist worden. Bij een verplichting zijn bezwaar en beroep beperkt tot de hoogte, vorm en duur van de financiële zekerheid in het vergunningvoorschrift. Zo bezien levert een verplichting meer rechtszekerheid op en maakt deze het stelsel eenvoudiger dan een bevoegdheid zou doen.
- Veel dezelfde gedetailleerde technische eisen gelden voor alle majeure risicobedrijven mbt de leefomgeving (fysieke risico’s). Voor financiële risico’s is er niets geregeld. Het is niet coherent om deze groep bedrijven als het om financiële risico’s gaat gedifferentieerd te benaderen; een verplichting zorgt ervoor dat bedrijven wat betreft de financiële risico’s eveneens meer gelijk worden behandeld.
- Ook bij een verplichting blijft er voldoende ruimte voor maatwerk per bedrijf omdat het bevoegd gezag zelf de hoogte, duur en vorm van de financiële zekerheid bepaalt. Het principe “decentraal, tenzij” dat als uitgangspunt voor de Omgevingswet wordt gehanteerd, blijft in die zin in geval van een verplichting gehandhaafd.
- Voor een aantal minder risicovolle activiteiten of minder ingrijpende milieurisico’s geldt al een verplichting voor financiële zekerheid. Precedenten zijn bijvoorbeeld de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk, het tot ontbranding brengen van vuurwerk (evenement), ontgrondingen en afvalstortplaatsen.

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 77

MOTIE VAN HET LID SMALING

Voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 19 december 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is opgenomen dat aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt;

constaterende dat als gevolg van deze bepaling de bevoegdheid voor het opleggen van financiële zekerheid voor specifieke activiteiten (waaronder RIE-4 en Brzo) aan het bevoegd gezag wordt gegeven;

constaterende dat hierdoor voor meer dan 400 bedrijven afzonderlijk moet worden afgewogen of er financiële zekerheid gesteld moet worden;

constaterende dat ervan uit kan worden gegaan dat majeure risicobedrijven per definitie een dusdanig risico opleveren dat financiële zekerheid gewenst is;

verzoekt de regering, de «kan-bepaling» om te zetten in een verplichte financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven en daarbij aan de majeure risicobedrijven over te laten hoe zij de financiële zekerheidsstelling invullen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Onderwerp: Financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven

Directie: DGMI / Veiligheid en Risico's

Bijlagen:

- 1 Beantwoording vragen Stasstaf 7 februari 2018**
 - 2 Variant 3 – verplichting met uitzonderingsmogelijkheid (vrijstelling of ontheffing)**
 - 3. Motie Smaling**
-

Doel:

Een keuze maken in de wijze waarop u financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven wilt vormgeven.

Advies:

Kiezen voor het vervangen van de bevoegdheid in het ontwerp-invoeringsbesluit door een verplichting en te sonderen bij politieke partijen hoeveel draagvlak hiervoor is

Toelichting

De motie Smaling (bijlage 3) riep op tot het opnemen van een verplichting ipv een bevoegdheid in het ontwerp-Invoeringsbesluit van de Omgevingswet. De motie is echter nooit in stemming geweest. Derhalve heeft de motie geen werking (meer).

Tbv de staf DGMI van 7 februari is gelet op de motie de keuze voorgelegd: bevoegdheid of verplichting. U stelde toen een aantal vragen over hoe een dergelijke verplichting precies zou uitwerken. Deze vragen zijn beantwoord en vindt u in de bijlage.

Conclusie is dat bij vergunningverlening *het feit dat* financiële zekerheid wordt opgelegd in geval van een bevoegdheid, bij de rechter betwist kan worden door het bedrijf, terwijl dit bij een verplichting niet ter discussie is. Bij de handhaving van een geldende vergunning met voorschrift financiële zekerheidsstelling is er echter geen verschil in juridische afdwingbaarheid tussen de varianten van een bevoegdheid of een verplichting. Verder bevordert een verplichting een gelijk spelveld, en valt deze beter en eenvoudiger uit te voeren volgens het IPO.

Op basis van deze antwoorden, vraag ik u een (voorlopig) inhoudelijk standpunt te bepalen om daarna door de PA te sonderen hoe dit standpunt politiek ligt. Daar is vooralsnog weinig zicht op. Wel weten we dat VNO-NCW en ambtelijk BZK tegen een verplichting zullen zijn en de IPO juist vóór. Die laatste partij zal naar verwachting met een nieuwe motie (met gelijke strekking van die van Smaling) tijdens de TK behandeling komen indien in het besluit 'slechts' bevoegdheid wordt opgenomen. Overigens is met VNO-NCW een derde variant uitgewerkt (bijlage 2). Deze variant lijkt niet kansrijk om verder te onderzoeken.

Kortom, wilt u:

- *een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening te bepalen of het financiële zekerheid op wil leggen aan majeure risicobedrijven, of*
- *een verplichting voor het bevoegd gezag om dat bij de vergunningverlening te doen.*

Bijlage 1 - Beantwoording vragen Stas over financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven (nav Stasstaf d.d. 7 febr. 2018) – aangepast 27 maart 2013

In de Stasstaf lag de keuze voor tussen:

- een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om bij vergunningverlening te bepalen of het financiële zekerheid op wil leggen, of
- een verplichting voor het bevoegd gezag om dat bij de vergunningverlening te doen.

Hierover stelde u enkele vragen die hieronder worden beantwoord.

Vraag 1:

Waarom (wat is onze argumentatie) we het hele speelveld willen belasten met een verplichting van het bevoegd gezag om een financiële garantstelling te vragen. De problematiek gaat immers om een paar rotte appels die je zou willen aanpakken.

Antwoord:

- Een verplichting zorgt ervoor dat alle bedrijven (die met gevaarlijke stoffen werken boven een bepaalde drempel) moeten gaan nadenken over hoe zij het opruimen van eventuele schade aan de leefomgeving zullen bekostigen of hoe zij daarvoor financiële dekking denken te vinden. (Uitkomst kan ook zijn dat het bedrijf wil afzien van het werken met gevaarlijke stoffen).

- Een verplichting bevordert een gelijk speelveld tussen bedrijven.

- Bovendien zijn IPO / provincies voorstander van een verplichting omdat het bg dan niet voor ieder bedrijf moet gaan afwegen of het financiële zekerheid wil gaan opleggen. IPO vindt deze afweging lastig te maken voor de bevoegde gezagsinstanties, en ook niet eenvoudig om ervoor te zorgen dat de verschillende provincies dit zoveel mogelijk geharmoniseerd doen. Wat betreft de hoogte van het bedrag en de vorm van de financiële zekerheid geldt - net als bij een bevoegdheid - dat deze per bedrijf moeten worden bepaald; deze kwesties lijken eenvoudiger en eenduidiger te beoordelen voor het bevoegd gezag.

- Overigens is financiële zekerheid geen handhavinginstrument of punitief instrument en wordt uitgegaan van in principe 100% naleving van de milieuregels door het bedrijf. Bij niet-naleving staat een bestuursrechtelijk handhavinginstrumentarium ter beschikking. Financiële zekerheidsstelling is gericht op het voorkomen van financiële schade bij de overheid voor het opruimen van milieuschade als gevolg van faillissement van het bedrijf. De term "rotte appels" kan in dit verband dan ook alleen betrekking hebben op bedrijven die financieel hun zaakjes niet op orde hebben (d.w.z. geen voldoende dekking voor schade aan de leefomgeving); dit kan echter zeer fluctuerend zijn in de tijd en is mede afhankelijk van marktomstandigheden.

Vraag 2:

Als we een verplichting invoeren, wat betekent dit dan voor bedrijven in de huidige situatie waaraan dit niet verplicht is gesteld?

Antwoord:

- Voor geen enkel bestaand bedrijf geldt er op dit moment financiële zekerheid. Bij invoering van een verplichting zullen zowel bestaande bedrijven als nieuwkomers gelijk moeten worden bejegend; zodat er geen bevoordeling van bestaand t.o.v. nieuw plaatsvindt (marktverstoring).

- Alle bedrijven zullen zelf een vorm van financiële zekerheid moeten voorstellen (bankgarantie, verzekering, hypotheek, pand of borg); de hoogte en vorm van de zekerheidsstelling worden door het bevoegd gezag per bedrijf bepaald.

- Hiervoor kan een invoeringstermijn worden afgesproken waarbinnen de betreffende vergunningen worden aangevuld met bepalingen over financiële zekerheid. (Mogelijk kan hiervoor worden aangesloten bij de verplichte herziening van vergunningen nav aanpassing van BBT-documenten mbt IPCC-installaties.)

Vraag 3:

Als we het zo vormgeven, is het voordeel dan ook dat het méér juridisch afdwingbaar is om de kosten te verhalen in geval van faillissement, ook bijvoorbeeld in de situatie van een buitenlands moederbedrijf?

Antwoord:

- Bij een verplichting kan door het bedrijf niet worden betwist dat het bevoegd gezag financiële zekerheid oplegt; het is immers een verplichting volgens de regelgeving. Dit biedt dus bij het moment van vergunningverlening meer rechtszekerheid dan een bevoegdheid en is beter juridisch afdwingbaar. Dit geldt zowel voor bedrijven met buitenlands moederbedrijf en voor Nederlandse bedrijven op dezelfde manier. Het bedrijf kan wel de hoogte of vorm van de financiële zekerheid betwisten.

- Bij een bevoegdheid kan het bedrijf het feit dát het bevoegd gezag gebruik maakt van de bevoegdheid betwisten, en daarnaast ook de hoogte of vorm van de financiële zekerheid. Het bedrijf heeft in dit geval meer aanhaakpunten om bij de vergunningverlening de financiële zekerheid te betwisten dan bij een verplichting, wat de afdwingbaarheid zal verminderen.
- Bij het moment van handhaving zal wat betreft de juridische afdwingbaarheid geen verschil zijn tussen de situaties van een bevoegdheid en een verplichting, omdat dan de vergunning met daarin het voorschrift waarin de financiële zekerheid is bepaald, onherroepelijk is geworden.
- In geval van een buitenlands moederbedrijf geldt zowel bij een verplichting als bij een bevoegdheid dat het bevoegd gezag er beter aan doet er bij de beoordeling van de zekerheidsstelling op te letten dat een zelfstandige financiële zekerheidsstelling door het Nederlandse deel van de onderneming een beter inzichtelijke en beter verhaalbare garantie biedt in geval het aanspreken ervan nodig mocht blijken; vanuit dat oogpunt zou in beide situaties in de praktijk een zekerheidsstelling door het buitenlandse moederbedrijf als niet voldoende kunnen worden beoordeeld door het bevoegd gezag.

Vraag 4:

Als de verplichting tot financiële zekerstelling wordt verplicht (via algemene regel), hoe zou het dan uitwerken als je open laat hoe ze dat regelen.

Antwoord:

- Het in de regelgeving openlaten van de wijze waarop de financiële zekerheid wordt gesteld, lijkt werkbaar voor de praktijk; hier is geen verschil van inzicht over. In bestuurlijke tafel met o.a. VNO-NCW en IPO is afgesproken dat de wijze waarop de financiële zekerheid wordt gesteld niet in de regelgeving zal worden bepaald, maar dat dit in overleg met het bevoegd gezag plaatsvindt. Het Verbond van Verzekeraars pleitte ervoor niet een verzekering als vorm te verplichten (met het oog op mogelijk er mee samenhangende acceptatieplicht). Het is bekend dat bepaalde vormen van financiële zekerheid meer of minder zekerheid bieden dan andere (of afhankelijk zijn van specifieke condities), en in de praktijk onvoldoende kunnen blijken, zulks ter beoordeling aan het bevoegd gezag in het individuele geval.
- De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseerde de vorm van de financiële zekerheid niet in regelgeving vast te leggen¹.
- Dienovereenkomstig is de vorm niet in de regelgeving vastgelegd maar vrijgelaten (ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet). Als de in het ontwerp-besluit opgenomen bevoegdheid wordt gewijzigd in een verplichting, behoeft het punt van de vorm dan ook geen wijziging.

¹ Milieuschade verhalen, Advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven, 3 juni 2014, RLI-2014/553, p. 2. Zie ook reactie Staatssecretaris aan de TK n.a.v. dit advies: voortgangsbrief externe veiligheid d.d. 13 juni 2014; Kamerstukken II, 2013-2014, 26956, nr 195, p. 4-5.

BIJLAGE 2 -Variant 3: verplichting met uitzonderingsmogelijkheid (onthefing of vrijstelling)

In een verkennend gesprek met VNO-NCW bleek de wens om een andere modaliteit te onderzoeken. Daarom is een derde variant verkend: een verplichting met uitzonderingsmogelijkheid (onthefing of vrijstelling) ("Ja, tenzij").

In deze variant is vooraf duidelijk dat voor alle bedrijven financiële zekerheid geldt, als hoofdregel. Maar (vooraf) is niet duidelijk welke bedrijven onder de uitzondering zullen vallen. *Het bevoegd gezag* moet (al dan niet eerst via criteria in algemene (beleids)regels of omgevingsverordening) categorieën bedrijven of milieubelastende activiteiten binnen de aangewezen (BRZO)activiteiten met verplichte financiële zekerheid *aanwijzen/vaststellen*, die alsnog worden vrijgesteld. Dat vraagt dus om een actieve, redelijk complexe afweging door het bevoegd gezag.

Als een bedrijf verzoekt om uitzondering (onthefing) moet dit apart getoetst worden door het bevoegd gezag.

Deze variant 3 (uitzonderingsmogelijkheid in de vorm van vrijstelling of onthefing) verschilt echter wat betreft reikwijdte niet van de "spiegelbeeld-variant" (variant 1 (bevoegdheid)); ofwel de bedrijven die in variant 1 geen financiële zekerheid krijgen opgelegd, zijn de uitzonderingen van variant 3.

Het algemene beeld is overigens dat het voor de regulering van financiële zekerheid uitvoerbaarder of eenvoudiger is onderscheid te maken op basis van milieubelastende factoren, dan op financiële; dit geldt voor alle varianten, inclusief het bepalen van de hoogte en vorm van de financiële zekerheid bij variant 2 (verplichte financiële zekerheid). Bedacht moet echter worden dat de groep majeure risicobedrijven als categorie voor financiële zekerheid in beeld is gekomen juist vanwege de specifieke milieu- en veiligheidsrisico 's en de ermee samenhangende kosten voor het opruimen van schade aan de leefomgeving (omdat deze bedrijven met (zeer) gevaarlijke stoffen werken in hoeveelheden boven een bepaalde drempel).

Conclusie is dat er weliswaar een tussenvariant mogelijk lijkt, maar dat deze een aantal belangrijke nadelen oplevert voor het bevoegd gezag in de uitvoering vergeleken met een bevoegdheid of een verplichting. Namelijk meer uitvoeringslasten voor het bg, minder regie en meer rechtsonzekerheid. De varianten 1. of 2 bieden meer soelaas. Om die redenen raad ik u deze variant als alternatief af.

Bijlage 3
Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

33 118**Omgevingsrecht****Nr. 77****MOTIE VAN HET LID SMALING**

Voorgesteld tijdens het Notaoverleg van 19 december 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is opgenomen dat aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt;

constaterende dat als gevolg van deze bepaling de bevoegdheid voor het opleggen van financiële zekerheid voor specifieke activiteiten (waaronder RIE-4 en Brzo) aan het bevoegd gezag wordt gegeven;

constaterende dat hierdoor voor meer dan 400 bedrijven afzonderlijk moet worden afgewogen of er financiële zekerheid gesteld moet worden;

constaterende dat ervan uit kan worden gegaan dat majeure risicobedrijven per definitie een dusdanig risico opleveren dat financiële zekerheid gewenst is;

verzoekt de regering, de «kan-bepaling» om te zetten in een verplichte financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven en daarbij aan de majeure risicobedrijven over te laten hoe zij de financiële zekerheidsstelling invullen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smaling

Onderwerp: Uitvoering moties financiële zekerheid

Directie: DGMI/O&M

Aanwezig: [REDACTED]

Bijlage: Moties financiële zekerheid

Doel

Uw akkoord te vragen op de aanpak hoe we financiële zekerheidstelling in regelgeving kunnen vormgeven en de daarmee samenhangende moties kunnen uitvoeren.

Samenvatting en advies

- De mogelijkheid om financiële zekerheidsstelling van majeure risicobedrijven te vragen, is opgenomen in het Omgevingsbesluit en Invoeringsbesluit Omgevingswet. Het betreft een bevoegdheid om bij vergunningverlening financiële zekerheid te vragen van het bedrijf. Dit is dus geen verplichting voor alle majeure risicobedrijven om financiële zekerheid te stellen.
- De motie Von Martels / Van Eijs vraagt om een analyse bij welke beperkte groep gevallen het grootste risico is dat de overheid voor hoge saneringskosten opdraait. Hierover voert IPO i.s.m. andere overheden een eerste onderzoek uit (*Quick scan*) de komende maanden.
- Ik adviseer u aan te sluiten bij de *Quick scan* en de resultaten mee te nemen in uw wegging of, en zo ja, wat er aanvullend nodig is qua regelgeving. Daarbij kijken we ook wat in het buitenland gedaan wordt. U gaf aan eerst de Kamer te willen sonderen over aanpak alvorens eventueel extra regelgeving voor te stellen ("tweetrapsraket").
- Ik adviseer u voor de zomer 2019 de Kamer over uw bevindingen naar aanleiding van de *Quick scan* te informeren. Eventuele aanpassing van regelgeving kan worden gedaan via een apart wijzigingsspoor. Met oog op inwerkingtreding tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient uiterlijk juni 2019 - indien nodig - met een regelgevingstraject gestart te worden.
- Ik adviseer u de Kamer deze aanpak om de motie uit te voeren per brief te melden voor het VAO externe veiligheid van 22 november.
- De motie Ziengs vraagt een evaluatie van de effectiviteit van toezicht en handhaving op brzo bedrijven.
- Dit wordt tweejaarlijks gedaan. In 2017 is de eerste evaluatie afgerond; de aanbevelingen worden nu overgenomen. Met de evaluatie in 2019 voeren we de huidige motie uit.
- Ik adviseer u in dezelfde brief als hierboven aan te geven dat dit de wijze is waarop u de motie uitvoert.

Stand van zaken/toelichting/korte inhoud:

Aanleiding en achtergrond

Tijdens het VAO Externe veiligheid van 22 mei jl. heeft u 2 moties m.b.t. financiële zekerheid overgenomen, nl. de motie Von Martels / Van Eijs (CDA/D66) en de motie Ziengs (VVD) (zie bijlage). Context was o.a. het faillissement van Thermphos en de daaraan gekoppelde hoge kosten voor de overheid van de milieusanering.

In de regelgeving onder de Omgevingswet is een bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om bij de vergunningverlening aan majeure risicobedrijven financiële zekerheid op te kunnen leggen. Het betreft een beleidsvernieuwing waarvoor de basis is gelegd naar aanleiding van de moties Van Tongeren¹ en Verhoeven / Lucas²; deze bevoegdheid staat niet ter discussie.

¹ Kamerstukken II, 2013-2014, 26956, nr. 192.

² Kamerstukken II, 2012-2013, 29826, nr. 54.

Inwerkingtreding wordt voorzien op 1 januari 2021. Voor een aantal andere categorieën van activiteiten geldt een verplichting voor het stellen van financiële zekerheid, gebaseerd op Europese regels of nationaal beleid. Voorbeelden zijn de bovenafdeling van stortplaatsen en de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk.

Onderstaand wordt een stappenplan geschetst voor uitvoering van de recente moties.

Probleemstelling

- A. De motie Ziengs vraagt naar de effectiviteit van het toezicht en de handhaving op Brzo-bedrijven en mogelijke voorstellen ter verbetering, en naar internationale voorbeelden van financiële zekerheid

Antwoord: Verschillende efficiëntieslagen zijn de afgelopen jaren gemaakt, waaronder herziening van het VTH-stelsel met aanwijzing van 6 Brzo-omgevingsdiensten belast met de uitvoering van de VTH-taken rond majeure risicobedrijven. Aanbevelingen uit evaluatie van het stelsel (2017) zijn of worden opgevolgd. Er is een tweejaarlijks onderzoek naar de uitvoering van VTH-taken; dit zal in 2019 aspecten van de effectiviteit van het toezicht en handhaving in relatie tot kwaliteit van de uitvoering bij o.a. Brzo-bedrijven betreffen. Van internationale voorbeelden van financiële zekerheid is een overzicht opgenomen in de bijlage. Dit laat een divers palet zien van activiteiten waarvoor in diverse landen financiële zekerheid moet of kan worden opgelegd en een eveneens gevarieerd palet van instrumenten. Conclusie is dat Nederland door financiële zekerheid voor enkele extra activiteiten te regelen ten opzichte van de huidige situatie) – zoals de motie Von Martels / Van Eijs vraagt (zie hierna), niet uit de pas zou lopen in Europa.

- U kunt de Kamer in aanloop naar het VAO Externe veiligheid en handhaving van 22 november a.s. bij brief over de effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor Brzo-bedrijven informeren.

- B. De motie Von Martels / van Eijs vraagt naar een analyse met betrekking tot welke beperkte groep van gevallen (situaties en omstandigheden) er het grootste risico is dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen^{3,4}.

Voor de beantwoording geef ik het volgende in overweging:

1. Uitbreiding van financiële zekerheid, bijvoorbeeld naar (een deel van de) afvalverwerking en/of co-vergistingsinstallaties, door middel van een bevoegdheid of een verplichting.

Er zijn signalen van provincies en omgevingsdiensten dat er bij deze typen bedrijven vaak hoge kosten gemaakt moeten worden voor milieusanering na faillissement. IPO wil dit verder uitzoeken door middel van een *quick scan* op basis van financiële gegevens die betrekking hebben op milieusaneringen van failliete bedrijven bij een aantal gemeenten en provincies. Nagegaan wordt of uitgaven van waterschappen en Rijk kunnen worden meegenomen. Resultaten van de *quick scan* zullen binnen enkele maanden beschikbaar komen. Vervolgens kan bezien worden of dit aanleiding geeft voor diepgaander onderzoek. IenW neemt deel in de projectgroep; het bedrijfsleven zal worden meegenomen bij de resultaten.

Doel is om een indruk te krijgen van de hoogte van milieusaneringskosten die voor rekening van de overheid komen en het aantal en type gevallen (van legale bedrijfsmatige activiteiten) die het betreft. Op basis van de resultaten van de *quick scan* kan het gesprek worden aangegaan met de bestuurlijke koepels en vertegenwoordigers van de betrokken branches. In het voorjaar kunt u naar verwachting over de uitkomsten aan de Kamer berichten. Vervolgens kunt u bezien of verder onderzoek gewenst is, of dat u op basis van de *quick scan* maatregelen wilt nemen en zo ja, of u financiële zekerheid in regelgeving wilt voorstellen voor additionele specifieke gevallen (naast de al voorgestelde groep van majeure risicobedrijven). Hierbij zullen de gevolgen voor bedrijfsleven, veiligheid en toezicht en handhaving in beeld worden gebracht, zoals de motie vraagt.

³ Het onderdeel over verzekering tegen milieuschade uit de motie Von Martels / Eijs wordt bij de beantwoording meegenomen.

⁴ Het ministerie van Financiën is een feitenonderzoek gestart om na te gaan een complexe zaak als Thermphos met extreem hoge milieusaneringskosten opnieuw verwacht mag worden en welke waarborgen daartegen zijn.

Voordelen van deze aanpak zijn draagvlak bij overheden over de feitenverzameling en een relatief korte uitvoeringstijd. Nadeel kan zijn dat vooraf niet bekend is of er een verdiepend onderzoek nodig is, dat daarvoor waarschijnlijk meer capaciteit nodig zal zijn en dat niet zeker is wanneer de resultaten daarvan verwacht kunnen worden.

2. Aanscherping van de regelgeving voor majeure risicobedrijven, door de bevoegdheid in een verplichting te wijzigen.

Provincies bepleiten dit vanwege betere uitvoerbaarheid, verminderde bestuurlijke lasten, gelijk speelveld en rechtszekerheid. Het advies van de Commissie Samsom inzake Thermphos geeft aan dat een bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid bij Brzo-bedrijven te vrijblijvend is en werpt de vraag op of het lokaal bevoegd gezag met de afweging belast moet worden. Het bedrijfsleven is geen voorstander vanwege lastenverzwaring. Voor zover bekend en geregeld in andere Lidstaten, betreft financiële zekerheid daar doorgaans een verplichting. Naar verwachting zal de *quick scan* geen extra materiaal voor dit pleidooi opleveren. De motie vraagt niet om een verplichting. Op dit punt bent u dan ook niet gehouden iets te ondernemen.

Instrumentarium

Financiële zekerheid is de laatste stap in de reeks van instrumenten die kunnen worden ingezet om ervoor te zorgen dat niet de belastingbetaler maar het bedrijf zelf de kosten van de milieusanering betaalt. De instrumenten zetten in op het voorkomen van milieuschade, bijvoorbeeld: versterking van toezicht en handhaving, aansluiting bij Veiligheid Voorop (de organisatie kan proberen de mate van verzekering door bedrijven te bevorderen), verbeteren van de veiligheidscultuur. Volgens VNO-NCW is financiële zekerheid daarom niet nodig. VNO-NCW wijt de huidige problematiek aan een gebrek aan toezicht en handhaving en pleit voor het volstaan met versterking van het preventieve instrumentarium. De praktijk laat echter zien dat preventieve maatregelen niet altijd voldoende soelaas bieden en ook niet altijd worden toegepast. Juist voor die situaties biedt financiële zekerheid een uitkomst.

Welke aanpak voor welke groep gevallen / activiteiten

In vervolg op de *quick scan* wordt per geselecteerde groep nagegaan of extra instrumentarium (bijvoorbeeld beleid ten aanzien van preventie) gewenst is en/of een bevoegdheid of verplichting om ervoor te zorgen dat de maatschappij niet voor de kosten van de milieusanering bij de bedrijven opdraait.

Voor afvalbedrijven en co-vergisting is momenteel nog niet duidelijk wat de aard en omvang van de problematiek precies is. Daarmee is ook niet te duiden of het gerechtvaardigd is om financiële zekerheid voor (een deel van) deze bedrijven te eisen of uitsluitend in te zetten op versterking van het preventieve instrumentarium.

Bijlage: Moties financiële zekerheid**Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Vergaderjaar 2017–2018

28 089 Gezondheid en milieu**Nr. 78 MOTIE VAN DE LEDEN VON MARTELS EN VAN EIJS**

Voorgesteld 22 mei 2018

De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat voorkomen moet worden dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen, bijvoorbeeld als bedrijven failliet gaan; verzoekt de regering, een analyse te maken bij welke beperkte groep van gevallen (situaties of omstandigheden) dit risico het grootste is, en inzichtelijk te maken met welke instrumenten voorkomen kan worden dat de belastingbetaler voor eventuele saneringskosten opdraait, bijvoorbeeld via een financiële zekerheidsstelling; verzoekt de regering tevens, daarbij mogelijke gevolgen van deze instrumenten in beeld te brengen voor de bedrijven, de veiligheid en het toezicht en de handhaving, en gaat over tot de orde van de dag. Von Martels Van Eijs

kst-28089-78

ISSN 0921 - 7371 's-Gravenhage 2018 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 28 089, nr. 78

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2017–2018

28 089 Gezondheid en milieu**Nr. 86 MOTIE VAN HET LID ZIENG'S**

Voorgesteld 22 mei 2018

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat recente incidenten rond chemische bedrijven zoals Chemours hebben laten zien dat het huidige toezicht op Brzo-bedrijven niet altijd voldoende verhindert dat negatieve effecten op de omgeving worden afgewenteld; overwegende dat deze negatieve effecten beter voorkomen moeten worden en als deze onverhoopt toch optreden de samenleving of andere bedrijven niet mogen opdraaien voor de kosten hiervan; verzoekt de regering, de effectiviteit van het toezicht en handhaving op Brzo-bedrijven onder de loep te nemen en zo nodig voorstellen voor verbetering te doen; verzoekt de regering, daarbij tevens in beeld te brengen welke internationale voorbeelden er zijn van verzekering tegen milieuschade door bedrijven, al dan niet via fondsvorming, en gaat over tot de orde van de dag.

Zieng's

kst-28089-86

ISSN 0921 - 7371 's-Gravenhage 2018 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 28 089, nr. 86

Onderwerp: Financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven en afvalbedrijven

Directie: DLCE en OenM

Aanwezig: [REDACTED]

Bijlage: 1

Doel:

Met deze gespreksnotitie vragen wij uw aandacht voor het nog te nemen besluit om voor bevoegde gezagen de mogelijkheid te creëren voor het laten stellen van financiële zekerheid (FZ) door afvalbedrijven. Voor majeure risicobedrijven heeft u al aangegeven een verplichting te willen regelen. Beide wijzigingen kunnen door middel van hetzelfde wijzigingsbesluit van het Omgevingsbesluit worden gerealiseerd.¹

Om wetgeving op 1 januari 2021 bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in te laten gaan, moet in september 2019 een Conceptwijzigingsbesluit inclusief Nota van Toelichting in procedure worden gebracht.

Advies:

U wordt geadviseerd:

- Te starten met het ontwikkelen van een bevoegdheid voor het stellen van FZ bij afvalbedrijven door middel van wijziging van het Omgevingsbesluit.
- De Kamer hierover bij brief te informeren voorafgaand aan het AO Leefomgeving van 12 september a.s., alsook over het verslag van de werkgroep FZ afvalbedrijven (zie bijlage).
- De voorgenomen wijzigingen van 1) de bevoegdheid naar een verplichting ten aanzien van majeure risicobedrijven, en 2) introductie van een bevoegdheid voor het stellen van FZ ten aanzien van afvalbedrijven via dezelfde wijzigings-amvb te realiseren.
- Kennis te nemen van de juridische overwegingen (HBJZ) in deze nota en deze te betrekken bij uw afweging voordat u uw voornemen om een verplichting tot FZ bij majeure risicobedrijven in te voeren omzet in een definitief besluit.

Toelichting

Afvalbedrijven

- Voor het verkennen van FZ voor afvalbedrijven met medeoverheden en de afvalsector is met betreffende partijen een werkgroep geformeerd. Deze werkgroep heeft een rapportage (zie bijlage) opgeleverd waarin conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen voor FZ en andere maatregelen om te voorkomen dat opruimkosten van afvalbedrijven voor rekening van de belastingbetaler komen.
- De conclusies en aanbevelingen, waaronder het inregelen van een bevoegdheid tot het stellen van FZ bij afvalverwerkers, worden gedragen door alle deelnemers aan de werkgroep, inclusief de sector, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen.
- Het instrument FZ moet worden gezien als een vangnet dat alleen zou moeten worden aangewend wanneer er fundamentele weeffouten zitten in het verdienmodel van een afvalverwerker of wanneer er zich onafgedekte risico's voordoen in de bedrijfsvoering.

¹ Dit wetgevingstraject staat los van de ontstane situatie bij AEB te Amsterdam. AEB is een BRZO-bedrijf, welke onder de plicht tot het stellen van FZ komt te vallen. Echter, omdat de gemeente Amsterdam voor 100% eigenaar van AEB is en verantwoordelijk voor eventuele saneringskosten, heeft FZ in deze casus geen toegevoegde waarde.

- Wanneer, bijvoorbeeld, een bedrijf middels het eigen vermogen of adequate verzekering in staat is een eventuele sanering zelf te bekostigen, dan is verdere FZ niet nodig.
- Om te kunnen beoordelen of een bedrijf FZ moet stellen, moeten bevoegde gezagen voorafgaan aan vergunningverlening de mogelijkheid krijgen om financiële informatie op te vragen, m.n. met betrekking tot solvabiliteit en liquiditeit.
- Wanneer FZ gevraagd wordt, is het van belang om maatwerk te kunnen leveren waarbij rekening wordt gehouden met verschillende activiteiten en risico's. Een gelijk speelveld wordt geborgd door een 'handreiking FZ' voor het bevoegd gezag.
- Met een bevoegdheid tot het stellen van FZ wordt voorkomen dat circulaire initiatieven en groene startups waarbij afvalverwerking een rol speelt geconfronteerd worden met hoge verplichte initiële financiële lasten. Een verplichting tot het *ex ante* stellen van FZ kan voor deze initiatieven een afschrikwekkende werking hebben. Daarnaast lijkt een verplichting voor afvalbedrijven gegeven de resultaten van de werkgroep niet proportioneel.
- Er moet bezien worden of FZ ook ingezet kan worden voor meldingsplichtige activiteiten, omdat ook deze activiteiten zeer risicovol kunnen zijn en soms opzettelijk wordt gestuurd door bedrijven op het ontlopen van de vergunningplicht.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn milieubelastende activiteiten op het gebied van afvalbeheer opgenomen, in paragraaf 3.3.10 tot en met 3.3.13 van afdeling 3. Het gaat om de volgende activiteiten:

Artikel Bal	Aangewezen activiteiten
3.78	Afvalbeheer ippc-installaties
3.81	Kadavers of dierlijk afval
3.84	Stortplaats of winningsafvalvoorziening
3.87	Verbranding afvalstoffen in een ippc-installatie
3.152	Autodemontage / tweewielerdemontage
3.156	Kringloopbedrijf en bedrijf voor reparatie van gebruikte producten
3.159	Rubberrecyclingbedrijf en kunststofrecyclingbedrijf
3.163	Metaalrecyclingbedrijf
3.167	Recyclingbedrijven voor papier, karton, textiel, glas, hout of puin
3.170	Milieustraat
3.173	Zuiveringstechnisch werk
3.178	Verbranden van afvalstoffen anders dan in een ippc-installatie (onder meer: houtkachel en verbranden in buitenlucht)
3.182	Op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen buiten stortplaatsen
3.184	Verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen

U heeft aan de Kamer toegezegd te bezien hoe FZ voor de afvalsector kan bijdragen aan het voorkomen van kosten voor de belastingbetaler. Binnen het Nederlandse wettelijke kader lijken deze artikelen tezamen een adequate afspiegeling te vormen van de activiteiten die in deze sector worden ondernomen.

Majeure risicobedrijven

Bij majeure risicobedrijven zijn hoeveelheden gevaarlijke of zeer gevaarlijke stoffen aanwezig boven een bepaalde drempel. U wilt de aanstaande herinstructie van de bevoegdheid tot FZ onder het Omgevingsbesluit omzetten in een wettelijke verplichting omdat de kosten van milieuschade bij deze bedrijven voor de samenleving zeer hoog kunnen oplopen. Met een verplichting kunnen dergelijke maatschappelijke kosten bij alle bedrijven in deze groep zoveel mogelijk vermeden worden.

Daarnaast is een voordeel van een verplichting dat het gelijke speelveld wordt vergroot omdat voor alle bedrijven in deze groep FZ in de vergunning zal moeten worden opgenomen. Ook zullen bedrijven het feit dat er FZ moet worden gesteld niet kunnen aanvechten, en zal het bevoegd gezag de vraag of het gebruik wil maken van de bevoegdheid niet hoeven te beantwoorden. Beide elementen betekenen voor de bevoegde gezagen (provincies) een vereenvoudiging van de toekomstige uitvoering in vergelijking met een bevoegdheid. De voordelen van een verplichting in geval van majeure risicobedrijven worden bepleit door het IPO. De extra lasten voor bedrijven worden voor het overgrote deel bepaald door de uitvoeringslasten, namelijk de kosten om een financieel zekerheidsproduct aan te schaffen. De hoogte van de FZ wordt echter per bedrijf bepaald (maatwerk), net zoals dat bij een bevoegdheid onder de Ow het geval wordt. Het verschil in lasten zal hoofdzakelijk worden veroorzaakt doordat er naar verwachting meer bedrijven FZ zullen moeten stellen.

Historie

In het Omgevingsbesluit is een bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om bij de vergunningverlening aan een majeur risicobedrijf financiële zekerheidsstelling op te leggen. Deze beleidswijziging is ingezet na twee breed gedragen moties naar aanleiding van de faillissementen van de bedrijven Chemie-Pack en Thermphos (Van Tongeren², Verhoeven/Lucas³). Als gevolg daarvan bedroegen de maatschappelijke kosten voor het opruimen van de milieuschade tientallen miljoenen euro's.

In de periode 2003-2009 was het Besluit financiële zekerheid milieubeheer van kracht. Dat besluit maakte het opleggen van financiële zekerheidsstelling voor een breed pakket activiteiten mogelijk. Het besluit werd ingetrokken vanwege een daartoe strekkende motie.

Recentelijk plaatste de Kamer het onderwerp FZ nogmaals op de agenda, naar aanleiding van de brand bij een afvalwerker in Dongen. De motie Von Martels / Van Eijs⁴ was voor u aanleiding om aanscherping (verplichting voor majeure risicobedrijven) en verbreding naar activiteiten in de afvalbranche van de lopende wijziging te bezien. U heeft hierover de Kamer al geïnformeerd door middel van uw brief van 18 januari 2019 over de Quickscan van het IPO inzake FZ en de afvalsector. In het AO Externe Veiligheid van 23 januari 2019 en het AO Leefomgeving van 7 maart 2019 heeft u mondelinge toelichting gegeven.

Politieke context

VVD en CDA hebben zich naar aanleiding van een beleidsevaluatie in 2008 sterk gemaakt voor het schrappen van de toenmalige bevoegdheid voor bevoegde gezagen om FZ te stellen voor bedrijven, waaronder afvalbedrijven. Door hoge maatschappelijke kosten als gevolg van de faillissementen nu van Thermphos en Chemiepack kwam het onderwerp FZ terug op de politieke agenda. Inmiddels hebben zich diverse gevallen van faillissementen bij bedrijven met hoge milieukosten voor de overheid voorgedaan. Recentelijk werd de Kamer door de casus van het bedrijf in Dongen geattendeerd op de problematiek bij afvalbedrijven. Het bedrijfsleven verzet zich tegen verplichte financiële zekerheidsstelling. Voor majeure risicobedrijven lijkt er nu draagvlak te zijn voor een bevoegdheid om FZ te stellen. Tijdens het AO Leefomgeving van 18 oktober 2018 en

² Kamerstukken II, 2012-2013, 29826, nr. 54.

³ Kamerstukken II, 2013-2014, 26956, nr. 192.

⁴ Kamerstukken II, 2017-2018, nr. 78.

12 juni 2019 leek het CDA en de linkerkant van de Kamer ook open te staan voor het verkennen van financiële zekerheid voor afvalbedrijven. Nu ook de afvalsector onder voorwaarden niet tegen financiële zekerheid lijkt te zijn, zal ook de VVD geen tegenstander van een bevoegdheid voor FZ zijn. Tegen de door u aangekondigde verplichte FZ voor majeure risicobedrijven heeft tot nu toe nog geen enkele fractie zich uitgesproken. Maar mogelijk is voor een verplichting zowel voor de afvalsector als voor majeure risicobedrijven steun van de VVD lastig te verkrijgen.

Kader

De Omgevingswet herintroduceert de bevoegdheid tot FZ bij majeure risicobedrijven en bevat grondslagen voor zowel een bevoegdheid als voor een verplichting voor het bevoegd gezag om FZ op te leggen. Bij Amvb kunnen categorieën activiteiten worden aangewezen waarvoor een bevoegdheid of een verplichting zal gelden (hoofdstuk 8 van het Omgevingsbesluit). In het Ob staan nu alleen bevoegdheden. Activiteiten waarvoor nu al FZ is gereguleerd door middel van een verplichting zijn de opslag van vloeibare brandstoffen in ondergrondse tanks en het opslaan en ontbranden van professioneel vuurwerk. FZ voor afvalverwerkende bedrijven zal door middel van aanwijzing van specifieke categorieën activiteiten in dit hoofdstuk worden gerealiseerd. De al opgenomen bevoegdheid ten aanzien van majeure risicobedrijven zal worden gewijzigd in een verplichting.

Krachtenveld, afstemming

De afvalbranche, bij monde van enkele van de grootste brancheorganisaties, steunt het invoeren van een mogelijkheid tot het stellen van FZ. Zij gaven wel aan dat het van belang is dat per geval wordt gekeken naar nut en noodzaak en dat er een zekere vormvrijheid moet bestaan in de manier van het stellen van FZ. Ook bevoegde gezagen steunen dit idee. Met het instellen van een bevoegdheid tot het stellen van FZ wordt bovendien niet getornd aan het uitgangspunt van de Ow 'decentraal, tenzij' en blijven de interbestuurlijke verhoudingen onaangetast. IPO heeft aangegeven graag voor meer activiteiten financiële zekerheid te willen regelen, waaronder co-vergisting. Hiervoor moet echter eerst bezien worden in hoeverre FZ een oplossing biedt voor de specifiek aan die sector te relateren problemen.


Van VNO-NCW is bekend dat zij geen voorstander is van een verplichting voor het stellen van FZ door majeure risicobedrijven. Dit vanwege de verwachte lastentoeename als een groter aantal bedrijven financiële zekerheid zal moeten stellen dan in het geval van een bevoegdheid.


Inbreng HBJZ

Deze nota is intern I&W afgestemd. Hierbij hecht HBJZ eraan u te adviseren bij het vormen van uw oordeel navolgende overwegingen mee te nemen die kunnen pleiten voor een bevoegdheid voor beide sectoren. Dit naast de hiervoor genoemde, binnen het aldaar geschetste kader ook begrijpelijke overwegingen bij een verplichting voor majeure risicobedrijven. Het voorkomen van milieuschade begint bij een goede vergunning en het toezicht daarop. De introductie van een wettelijke FZ daarop is aanvullend. De argumenten die pleiten voor een bevoegdheid voor FZ bij afvalbedrijven, zijn ook relevant voor majeure risicobedrijven. Indien op basis van ongeveer dezelfde argumenten bij afvalbedrijven voor een bevoegdheid en bij risicobedrijven voor een wettelijke verplichting wordt gekozen, kan dit in het verdere proces richting consultatie, ATR en Raad van State vragen opleveren in verband met de consistentie en transparantie van beleid. De belangrijke argumenten die overwegend voor een bevoegdheid pleiten zijn: 1) proportionaliteit (maatwerk versus een algehele verplichting) van het instrument, 2) een gelijk speelveld voor bedrijven en 3) de lastendruk. Dit is voor majeure risicobedrijven in beginsel niet anders. Een bevoegdheid biedt maatwerk en geeft een stok achter de deur met mogelijkheden voor sturing op gedragsverandering bij risicovolle gevallen en bedrijven. Ook komt een bevoegdheid in die zin tegemoet aan een gelijk speelveld omdat alleen de bedrijven worden aangepakt die niet investeren in het voorkomen van milieuschade en daar kostenvoordeel uit halen ten opzichte van de welwillende bedrijven. Tot slot beperkt een bevoegdheid de regeldruk. Omdat een bevoegdheid voor afvalbedrijven en een verplichting voor majeure risicobedrijven in één besluit worden vastgesteld, vraagt dit om beleids-analytische doordinking en bestaat het risico dat de ATR en

Raad van State kritisch zullen adviseren indien zij menen dat het verschil in FZ-toepassing tussen bedrijfssectoren beleidsmatig niet goed is te onderbouwen.

Inwerkingtreding exact gelijk met die van de Omgevingswet is complex vanwege ook de ingreep in het lopende traject van invoeringsregelgeving en het korte tijdsverloop tot 1-1-2021 met nog onhelderheid over een eenduidig veld. Het is mogelijk dat de regelgeving, ongeacht een bevoegdheid of verplichting, iets na inwerkingtreding van de Ow gaat gelden.


*Directie Duurzame Leefomgeving
en Circulaire Economie*


*Directie Omgevingsveiligheid en
Milieurisico's*

Onderwerp: Financiële zekerheid

Directie: O&M

Aanwezig: [REDACTED]

Bijlage: Planning wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. financiële zekerheid (2019–2022)

Doel:

Informeren over de stand van zaken en planning van regelgeving inzake financiële zekerheid. (verplichting voor het bevoegd gezag t.a.v. majeure risicobedrijven, en bevoegdheid t.a.v. afvalbedrijven).

Advies en communicatie

Spoedige verzending van de brief aan de Kamer over financiële zekerheid bij afvalbedrijven kan politiek behulpzaam zijn voor dit dossier (concept DLCE gereed). In deze brief gaat u ook in op de vragen over mogelijke financiële zekerheid bij koeltorens en bij kolencentrales.

Stand van zaken/toelichting/korte inhoud:

De wijziging betreft de invoering van:

- a. een verplichting voor het bevoegd gezag om voor majeure risicobedrijven financiële zekerheid te stellen. De al eerder in het Omgevingsbesluit gerealiseerde bevoegdheid wordt hiertoe omgezet in een verplichting;
- b. een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om voor afvalbedrijven financiële zekerheid te kunnen stellen. Voor afvalbedrijven is nu nog geen financiële zekerheid geregeld.

Voor beide typen activiteiten geldt dat de financiële zekerheid per bedrijf bij vergunningvoorschrift wordt geregeld. Zo kan maatwerk worden geleverd wat betreft de vorm, hoogte en duur van de zekerheid. Het stramien om voor bepaalde activiteiten een verplichting of een bevoegdheid op het terrein van financiële zekerheid te kunnen regelen is op dit moment al voorzien in het Omgevingsbesluit. De wijziging is dus beperkt tot het wijzigen van de al geregelde bevoegdheid (t.a.v. majeure risicobedrijven) in een verplichting en het aanwijzen van een nieuwe categorie bedrijven (afvalverwerkers) waarvoor een bevoegdheid zal gelden.

De voorgenomen wijzigingen worden gerealiseerd via een wijziging van het Omgevingsbesluit. Inwerkingtreding wordt voorzien per 1 januari 2022, tegelijkertijd met inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zie bijgevoegde planning.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) was (ambtelijk) zeer kritisch in zijn reactie op een concept van het besluit. Belangrijkste vraagpunten van de ATR zijn, vooral over een verplichting t.a.v. majeure risicobedrijven:

- 1) wat is nut en noodzaak van de interventie met financiële zekerheid, ofwel: lost dit het probleem op? Het aantal voorbeelden is beperkt en kun je de maatregel dan kwantitatief en kwalitatief onderbouwen?
- 2) wat zijn de inhoudelijke redenen voor een omzetting van een bevoegdheid naar een FZ-plicht voor Brzo-bedrijven (dus los van een politieke wens)?

De vraagpunten worden zoveel mogelijk beantwoord in de Nota van toelichting. In een later stadium zal de Raad van State het concept-besluit toetsen op nut en noodzaak (redelijkheid en proportionaliteit).

Bij aanvang van de internetconsultatie zal uw akkoord worden gevraagd.

BIJLAGE: Planning wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. financiële zekerheid (2019-2022)

Wanneer	Wat
oktober 2019 – april 2021	Opstellen AMvB met Nota van Toelichting als apart wijzigingsspoor (Brzo-bedrijven en afvalbedrijven)
november 2019 –...	Brief Stas aan TK over financiële zekerheid afvalbedrijven; att.: spoedige verzending van deze brief kan politiek behulpzaam zijn voor dit dossier
4 december 2019	AO Externe Veiligheid
20 februari 2020	AO Leefomgeving
20 mei 2020	Uitstel Omgevingswet: inwerkingtreding voorzien op 1 januari 2022
mei - september 2020	Ambtelijke toetsing en bespreking Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)
september 2020	Ambtelijke afstemming BZK (Omgevingswet) en EZK (regeldruk)
september - oktober 2020	Ambtelijke afstemming IPO, VNG
oktober- november 2020	Uitvoering en handhavingstoets gemeenten en provincies (Code interbestuurlijke verhoudingen)
14 oktober 2020	AO Toezicht en handhaving
15 oktober 2020	AO Leefomgeving
oktober – november (6 weken, buiten reces)	Internetconsultatie; uw akkoord zal worden gevraagd via beslisnota
oktober – november	Toets uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid IPO en VNG (U&H-toets) (parallel aan internetconsultatie)
december 2020	Verwerking inspraakreacties internetconsultatie en U&H-toets IPO en VNG
december 2020 – januari 2021	Eindtoets ATR (Regeldruk)
januari 2021	Afstemming BZK (Omgevingswet)
januari 2021 (2 weken)	Wetgevingstoets Justitie
februari 2021	CFEZIL (voorportaal)
maart 2021	RFEZIL (onderraad)
maart 2021	Ministerraad
maart – april/mei 2021 (voorhang minimaal 4 weken)	Voorhang bij beide Kamers, inclusief voorpublicatie en eventueel beantwoording vragen
mei - juli 2021	Aanvraag en advisering Raad van State
augustus 2021	Advies Raad van State
september 2021	Nader rapport en eventuele aanpassing concept-AMvB
oktober 2021	Bekrachtiging door Koning
november 2021	Drukproeven; Publicatie Staatsblad
1 januari 2022	Inwerkingtreding



Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum

18 november 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/223272

Bijlage(n)

1

beslisnota

Internetconsultatie wijziging Omgevingsbesluit in
verband met financiële zekerheid

Inleiding

Via deze nota wordt u gevraagd om in te stemmen met de internetconsultatie voor een wijziging van het Omgevingsbesluit (Ob) m.b.t. het bij vergunningvoorschrift (kunnen) opleggen van financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven en bij bepaalde afvalverwerkende bedrijven.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met het in internetconsultatie brengen van de voorgenomen wijziging van het Ob.

Beslistermijn

Graag uiterlijk 23 november, met het oog op aanvang van internetconsultatie in november. U heeft in de Staf DGMI van 25 september jl. aangegeven dat het de voorkeur heeft dat dit wijzigingsbesluit in ieder geval voor de verkiezingen in maart 2021 (17 maart) in de Ministerraad ligt (gepland is de MR van 12 maart 2021). Daarvoor is het nodig dat internetconsultatie in november nog aanvangt. De TK is van 12 februari t/m 22 maart 2021 met verkiezingsreces. Na de MR volgt voorhang aan beide Kamers.

Argumentatie

- In het Ob staat momenteel een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om financiële zekerheid te kunnen stellen in de vergunningen voor majeure risicobedrijven (geplande inwerkingtreding 1-1-2022). Directe aanleiding voor die regeling waren de faillissementen van de bedrijven Chemiepack en Thermphos. In beide gevallen werd de overheid met hoge lasten voor het opruimen van de schade aan het milieu geconfronteerd. Dit druist in tegen het beginsel dat de vervuiler betaalt.
- Het Interprovinciaal overleg (IPO) heeft een Quickscan financiële zekerheidsstelling uitgevoerd. Bij de aanbidding van de Quickscan werd gepleit voor verplichte financiële zekerheidsstelling voor majeure risicobedrijven. Er werd tevens geadviseerd om een bevoegdheid te

creëren voor bevoegd gezag om in de vergunning financiële zekerheid te kunnen stellen bij afvalverwerkende bedrijven.

- Deze wijziging van het Ob komt tegemoet aan deze wensen.

Politieke context

- Naar aanleiding van de moties Von Martels/Van Eijs en Ziengs¹, heeft u gezien of het instrumentarium voor financiële zekerheid, zoals momenteel vastgelegd in het Ob, aanscherping behoeft. In deze moties werd aan de regering gevraagd om nader te specificeren in welke situaties of omstandigheden de risico's het grootst zijn dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen en om daarvoor passende voorzieningen te treffen.
- Dit voorstel geeft uitvoering aan deze moties.

Kader

- Op grond van artikel 13.5 Omgevingswet kunnen gevallen worden aangewezen waarin aan een vergunning voor bepaalde milieubelastende activiteiten een voorschrift tot het stellen van financiële zekerheid kan of moet worden verbonden.
- Het Ob regelt de aanwijzing van de activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt. De bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid is geregeld in artikel 8.5, en de verplichting is geregeld in artikel 8.6 Ob.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld – De belangrijkste brancheverenigingen voor afvalverwerkers hebben aangegeven in te kunnen stemmen met een bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid, omdat zij ook last hebben van verkeerde beeldvorming veroorzaakt door sommige rotte appels binnen de sector. Van de majeure risicobedrijven is bekend dat zij geen voorstander zijn van de invoering van verplichte financiële zekerheidsstelling vooral vanwege de nalevingskosten.

Burgers – het voorstel heeft geen directe gevolgen voor burgers.

Afstemming – Met betrekking tot de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij afvalverwerkers heeft afstemming plaatsgevonden met de belangrijkste brancheverenigingen (Vereniging Afvalbedrijven en de BRBS) en relevante medeoverheden (IPO, VNG, Unie van Waterschappen). Het georganiseerde bedrijfsleven voor majorenbedrijven heeft de bevoegdheid aangekondigde beleidswijziging en zal nu benutten om zienswijzen in te dienen over het voorstel voor verplichte financiële zekerheid. Het besluit is met HBIJ opgesteld en met BZK afgestemd i.v.m. samenhang met de Omgevingswet.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft zich ambtelijk zeer kritisch uitgelaten over het voorstel, onder meer op basis van de uitkomst van de

onderbouwing van nut en noodzaak van een verplichting voor majorenbedrijven. Na internetconsultatie is er vervoerinstemming met ATR.

Communicatie – Onlangs zijn Kamervragen gesteld naar aanleiding van het artikel 'Tovenaars met rommel' in de Groene Amsterdammer. In uw beantwoording heeft u aangegeven dat financiële zekerheid kan bijdragen aan het oplossen van de problematiek die wordt beschreven in het artikel.

¹ Motie Von Martels/Van Eijs, Kamerstukken II, 2017–2018, 28 089, nr. 78 en motie Ziengs, Kamerstukken II, 2017–2018, 28 089, nr. 86.

[REDACTED]

[REDACTED]



Staatssecretaris

Bestuurskern

Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's

Den Haag
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum

15 februari 2021

Kenmerk

IENW/BSK-2021/41399

nota ter informatie

Aanbieding bij CFEZIL van wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven en bepaalde afvalverwerkende bedrijven; ATR-advies en resultaten internetconsultatie

Inleiding

Aanleiding: U heeft op de beslisnota over de start van de internetconsultatie wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met financiële zekerheid aangegeven geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van de consultatie en de manier waarop de reacties en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zijn verwerkt.¹ In de toelichting ontvangt u hiervan een overzicht.

Belang: Dit voorstel wordt aangeboden bij CFEZIL van 23 februari. U heeft aangegeven deze wijziging van het Omgevingsbesluit in de laatste MR voor de verkiezingen te willen behandelen. Voorzien traject is RFEZIL 9 maart en MR 12 maart.

Centrale vraag: Wat zijn de uitkomsten van de internetconsultatie, wat is het advies van de ATR, en hoe is deze input verwerkt in het voorstel?

Samenvatting, kern of boodschap

Reacties internetconsultatie

Alle indieners onderschrijven het principe 'de vervuiler betaalt'. De medeoverheden (incl. IPO) en publieke organisaties zijn positief over het voorstel, omdat financiële zekerheidsstelling de financiële risico's van milieuschade voor hen vermindert. Met name uit het bedrijfsleven komen echter vooral kritische reacties. Vanuit de majeure risicobedrijven wordt nut en noodzaak en de onderbouwing van invoering van een verplichting in twijfel getrokken. Afvalverwerkende bedrijven stellen vragen bij de insteek van de bevoegdheid en het niet overnemen van aanbevelingen uit het Eindrapport van de Werkgroep financiële zekerheid. Zo werd, o.a., aanbevolen om naast het invoeren van de bevoegdheid, in te zetten op versterking van het VTH-stelsel, om ook bij meldingsplichtige bedrijven financiële zekerheid als mogelijk instrument in te voeren, en om te bezien of verzekeraarbaarheid van

Veel daarvan doen we
toch?

¹ IENW/BSK-2020/223272.

afvalverwerkende bedrijven kon worden verbeterd. In de toelichting bij deze nota wordt kort weergegeven hoe met de ingediende reacties is omgegaan. De zienswijzen hebben geleid tot enkele verduidelijkingen in de Nota van toelichting, maar niet tot wezenlijke aanpassingen van het wijzigingsbesluit zelf.

Advies ATR

Het ATR adviseert het besluit niet in te dienen. Het ATR onderkent het belang van het principe in het milieubeleid dat de vervuiler betaalt. Ter vervulling van dit principe is het belangrijk dat de overheid kosten kan verhalen als gevolg van schade aan het milieu door bijvoorbeeld een faillissement van een bedrijf. Het stellen van financiële zekerheid kan daarbij een doeltreffend instrument zijn. Het ATR adviseert de volgende drie aanpassingen van het voorstel:

1. Nut en noodzaak inhoudelijk onderbouwen van de verplichting aan het bevoegd gezag om financiële zekerheid te stellen bij majeure risicobedrijven.
2. Proportionaliteit waarborgen bij de toepassing van het stellen van financiële zekerheid en deze waarborg in de toelichting te verduidelijken.
3. In de toelichting verduidelijken op welke wijze (individuele) MKB-bedrijven zijn geconsulteerd in de voorfase en daarbij ingaan op de aandachtspunten uit de uitvoeringspraktijk en de wijze waarop deze zijn opgevolgd.

Reactie IenW:

Het advies is weliswaar negatief maar biedt openingen om het voorstel te verbeteren. Op alle drie de genoemde punten is de nota van toelichting verduidelijkt. M.b.t. punt 3 (Betrokkenheid MKB-bedrijven) is er naar aanleiding van het ATR-advies een beknopt bedrijvenpanel georganiseerd waarin deelnemers konden reageren op het voorstel. Voorts heeft in het voortraject continue afstemming plaatsgevonden met de afvalbrancheverenigingen. Zij representeren hun leden op dit dossier naar tevredenheid. Daarnaast zal betrokkenheid van bedrijven in de uitvoering aandacht krijgen bij de verdere ontwikkeling van de handreiking door IPO voor het bevoegd gezag over de toepassing van de regels in de praktijk van vergunningverlening.

Politieke context

- Naar aanleiding van de moties Von Martels/Van Eijs en Ziengs², heeft u bezien of het instrumentarium voor financiële zekerheid, zoals momenteel vastgelegd in het Ob, aanscherping behoeft. In deze moties werd aan de regering gevraagd om nader te specificeren in welke situaties of omstandigheden de risico's het grootst zijn dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen en om daarvoor passende voorzieningen te treffen.
- Dit voorstel geeft uitvoering aan deze aangenomen moties.
- In het AO Leefomgeving van 7 maart 2019 was breed draagvlak voor aanpassing van de FZ-regelgeving vanuit het uitgangspunt dat daarmee wordt voorkomen dat de financiële gevolgen van milieuschade door bedrijfsbeëindiging worden afgewenteld op de samenleving.

² Motie Von Martels/Van Eijs, Kamerstukken II, 2017-2018, 28 089, nr. 78 en motie Ziengs, Kamerstukken II, 2017-2018, 28 089, nr. 86.

- Met name de chemiebranche heeft in de consultatie zeer kritische zienswijzen ingebracht. De ATR heeft negatief geadviseerd over de FZ-plicht. Dit kan (verdere) terughoudendheid oproepen bij VVD en CDA.
- Tijdens het AO Leefomgeving van 11 februari zegde u toe, op vraag van het lid Ziengs, "dat de Kamer het besluit zal ontvangen voordat het wordt vastgesteld, zodat zij hiermee de mogelijkheid krijgt om er met de Staatssecretaris over te spreken". Verplichte voorhangprocedure voor dit besluit was al voorzien. Het negatieve ATR-advies kan een voorbode zijn van een zwaar dictum van advies Raad van State. Echter, het ATR houdt geen rekening met politieke noodzaak (ingediende moties) en toetst uitsluitend inhoudelijk. Bij voorhang van het voorstel bij het parlement speelt dat de Tweede Kamer na de verkiezingen een andere samenstelling zal hebben dan de Kamer waarmee u het voorstel eerder heeft gesondeerd.

Kader

- Op grond van artikel 13.5 Omgevingswet kunnen gevallen worden aangewezen waarin aan een vergunning voor bepaalde milieubelastende activiteiten een voorschrift tot het stellen van financiële zekerheid kan of moet worden verbonden.
- Het Ob regelt de aanwijzing van de activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt. De bevoegdheid voor het stellen van financiële zekerheid is geregeld in artikel 8.5, en de verplichting is geregeld in artikel 8.6 Ob.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld – De chemiesector (met name VNO-NCW, VNCI, VHCP) en ATR blijven (zeer) afwijzend staan tegenover de omzetting van een bevoegdheid naar verplichte FZ voor zware risicobedrijven. Afvalverwerkende bedrijven zijn kritisch over het niet overnemen van bepaalde aanbevelingen uit het Eindrapport van de werkgroep financiële zekerheid. Andere overheden, waaronder IPO, en overheidsinstellingen hebben juist positief gereageerd op het voorstel; zij zijn gebaat bij regeling van financiële zekerheidsstelling.

Afstemming – Met betrekking tot de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij afvalverwerkers heeft afstemming plaatsgevonden met de belangrijkste brancheverenigingen (Vereniging Afvalbedrijven en de BRBS) en relevante medeoverheden (IPO, VNG, Unie van Waterschappen). Met VNO-NCW en VNCI is inzake een FZ-plicht geen recent overleg gevoerd. Met BZK is positief afgestemd over samenhang met de Omgevingswet en uitvoering door de decentrale overheden. Met EZK is afgestemd over regeldruk en verwerking van het ATR-advies. JenV is akkoord (wetgevingstoets).

Financiële implicaties – Dit voorstel heeft geen financiële implicaties voor de rijksoverheid. In lijn met het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht worden de provincies niet apart gecompenseerd voor de extra taken.

Waar zit hun grootste bezwaar? Zou goed zijn om voor indiening iig nog een gesprek met hen te hebben om te zien of er naar analogie van punten van ATR oplossingen te vinden zijn. Zij moeten toch ook erkennen dat het afwentelen op de belastingbetaler niet meer van deze tijd is. Hoe anders dan met FZ is dit dan op te lossen?



Toelichting - Samenvatting resultaten internetconsultatie

Inleiding

Van 24 november tot en met 29 december 2020 is een internetconsultatie gehouden over een concept van het besluit met nota van toelichting waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld een schriftelijke reacties in te dienen. Dit leverde 20 reacties op van medeoverheden en publieke organisaties (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Vewin), brancheorganisaties (Stiba, BRBS, KBNL, Votob, VNO-NCW, FHG, MRF, Vereniging Afvalbedrijven, VHCP, VNCI), enkele natuur- en milieuorganisaties (Natuur & Milieu, Natuurmonumenten, Milieudefensie, provinciale natuur- en milieuorganisaties) en individuele bedrijven (Renewi, Theo Pouw Group en Reym B.V.). Hieronder volgt een korte weergave van de grootste kritiekpunten en de reactie van IenW daarop.

Majeure risicobedrijven

- *Er wordt getwijfeld aan nut en noodzaak van de verplichting om financiële zekerheid te stellen bij deze categorie bedrijven.*

Reactie IenW: FZ is het meest geëigende instrument is om recht te doen aan het beginsel van de vervuiler betaalt. De kosten van het opruimen van milieuschade bij bedrijven die gevaarlijke of zeer gevaarlijke stoffen voorhanden hebben kunnen bij faillissement zeer hoog oplopen en behoren niet ten laste van de maatschappij te komen maar zoveel mogelijk door het bedrijf zelf gedragen te worden.

- *Er bestaan zorgen over de hoge nalevingskosten waardoor ook niet meer geïnvesteerd kan worden in veiligheid.*

Reactie IenW: Het kabinet is van mening dat bij majeure risicobedrijven voortdurend in veiligheid moet worden geïnvesteerd, maar dat dit niet afdoende is om lasten voor de maatschappij te voorkomen in geval van milieuschade bij faillissement.

- *Er zijn geen nieuwe feiten die een verplichting t.o.v. een bevoegdheid rechtvaardigen.*

Reactie IenW: Noviteiten zijn, naast de lessen o.b.v. casuïstiek uit het verleden, gelegen in de Kamermoties, de inzichten vanuit het bevoegde gezagsinstanties en het voortschrijdende inzicht over de complexiteit in de uitvoering van een bevoegdheid verkregen bij het werken aan de invoeringsbegeleiding van de bevoegdheid.

- *De lasten van de financiële zekerheidsstelling kunnen op termijn hoger zijn dan die van de milieuschade zelf.*

Reactie IenW: Met dit kritiekpunt wordt er echter aan voorbijgegaan dat bedrijven economisch voordeel behalen met de milieubelastende activiteiten die zij ontplooiën.

- *Er is onvoldoende zicht op de uitvoering van de regeling.*

Reactie IenW: IPO werkt aan een handreiking voor het bevoegd gezag voor de toepassing van de regelgeving. Betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt hierbij georganiseerd.

- *Verplichte financiële zekerheidsstelling voor het nakomen van vergunningvoorschriften is niet nodig. Hier is handhaving op naleving voor bedoeld.*

Reactie IenW: Preventieve maatregelen alleen kunnen er niet voor zorgen dat de kosten van het opruimen van milieuschade bij bedrijfsbeëindiging niet voor rekening van de overheid komen en dat het bedrijf deze kosten zelf betaalt.

Afvalverwerkende bedrijven

- *De aanbevelingen uit het Eindrapport van de Werkgroep financiële zekerheid zijn slechts in zeer beperkte mate overgenomen.*

Reactie IenW: meerdere aanbevelingen vinden inderdaad geen weerslag in het wijzigingsbesluit omdat deze voortzetting van het overleg met betrokken partijen en flankerend beleid vereisen dat niet in het Ob kan worden opgepakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het mogelijk maken van financiële zekerheidsstelling bij meldingsplichtige bedrijven, het aanpakken van brandveiligheid en het verbeteren van verzekerbaarheid van afvalverwerkende bedrijven. Deze aanbevelingen worden dus later opgepakt of worden al in andere trajecten behandeld.

- *Reikwijdte van bevoegdheid moet breder/anders worden ingestoken.*

Reactie IenW: het betrekken van meldingsplichtige bedrijven (naast vergunning-plichtige bedrijven) zal worden bekeken in een parallel traject. Het betrekken van andere milieubelastende activiteiten moet per geval gezien worden en in overleg met betrokkenen. De nu meegenomen activiteiten zijn door de Werkgroep aangedragen.

- *Er wordt een ongelijk speelveld gecreëerd met bovendien hoge extra lasten voor bonafide afvalverwerkende bedrijven.*

Reactie IenW: het ontwikkelen van een handreiking door IPO moet een ongelijk speelveld binnen Nederland en willekeur bij bevoegd gezag tegengaan. De handreiking biedt bevoegde gezagen handvatten om te bepalen wanneer financiële zekerheid van toepassing kan zijn en hoe dit vervolgens kan worden ingevuld. Bij goed functionerende, financieel gezonde bedrijven hoeft doorgaans geen financiële zekerheid te worden gesteld. Dit is expliciet opgenomen in de NvT.

Belangrijk om te verduidelijken dat we dat dus wel gaan doen

Ik dacht dat het meer een internationaal punt was, maar dat heeft toch ook te maken met hoe het is ingericht?

Want voor de chemische bedrijven is er nu ook al een kunnen bepaling



Staatssecretaris

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ

Den Haag
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

beslisnota

Ontwerpwijziging Omgevingsbesluit financiële zekerheid
majeure risicobedrijven en afvalbedrijven, aanbidding
ministerraad

Datum
22 juni 2021

Kenmerk
IENW/BSK-2021/48763

Bijlage(n)
3

Inleiding

Deze ontwerpwijziging van het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet regelt het stellen van financiële zekerheid voor majeure risicobedrijven (een plicht) en afvalbedrijven (een bevoegdheid).

Het ontwerpbesluit is gereed voor behandeling in de ministerraad van 9 juli 2021. Het belang van dit besluit is dat de bedrijven zorgen voor de financiering van kosten van door hen veroorzaakte milieuschade en dat deze niet worden afgewenteld op de maatschappij (het beginsel de vervuiler betaalt).

U wordt gevraagd in te stemmen met het ontwerpbesluit voor behandeling in de ministerraad en vervolgens voorhang aan beide Kamers

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- in te stemmen met het ontwerpbesluit ter behandeling in de ministerraad (MR) van 9 juli 2021;
- na goedkeuring MR de voorhangbrieven aan TK en EK te ondertekenen voor verzending van het ontwerpbesluit.

Beslistermijn

Uiterlijk maandag 28 juni met het oog op verzending van de stukken op uiterlijk dinsdag 29 juni aan AZ ten behoeve de MR van vrijdag 9 juli.

I. Argumentatie

- Het Omgevingsbesluit (Ob) bevat thans een bevoegdheid voor het in de vergunning opleggen van financiële zekerheid (FZ) voor majeure risicobedrijven (geplande inwerkingtreding 1-7-2022).
- Met het voorstel wordt invulling gegeven aan de motie Von Martels/Van Eijs, Kamerstukken II, 2017-2018, 28 089, nr. 78 en motie Ziengs, Kamerstukken II, 2017-2018, 28 089, nr. 86.

- Aanleiding voor de moties waren mede de faillissementen van de bedrijven Chemiepack en Thermphos met hoge saneringskosten voor de overheid.
- Bedrijven moeten zelf zorgdragen voor de kosten van het opruimen van milieuschade. Preventieve maatregelen en verbetering van het VTH-stelsel zijn nodig, en dit gebeurt al, maar deze kunnen niet voorkomen dat kosten op de overheid worden afgewenteld. Daarvoor is het instrument van financiële zekerheid nodig.
- IPO heeft verzocht om verplichte FZ voor majeure risicobedrijven te regelen en ook andere overheden en publieke instellingen steunen deze lijn. Op basis van een Quicksan heeft IPO tevens verzocht over te gaan tot een bevoegdheid voor FZ-stelling ten aanzien van afvalverwerkende bedrijven. Deze wijziging van het Omgevingsbesluit komt tegemoet aan deze wensen.
- De chemiesector (met name VNO-NCW, VNCI) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zijn (zeer) kritisch tegenover de omzetting van een bevoegdheid naar verplichte FZ voor majeure risicobedrijven zonder dat sprake is van veranderende omstandigheden ('ontbreken nut en noodzaak', 'geen maatwerk', 'niet proportioneel'). De branche vreest ook financiële lasten en daarmee verminderde investeringskracht. De onderbouwing voor deze FZ-verplichting is een gelijk speelveld, de mogelijke ernstige financiële gevolgen voor de overheid in geval van faillissement bij majeure risicobedrijven voordoet en invulling van het beginsel de vervuiler betaalt. De bezwaren van proportionaliteit vanuit de chemiesector kunnen deels worden ondervangen met maatwerk door de vergunningverlener op hoogte en vorm van de FZ-stelling. Met een FZ-plicht komt u tegemoet aan de wensen van het IPO dat vindt dat de keuze wel/niet FZ op nationaal niveau (wetgeving) moet worden gemaakt. Zo wordt mede voorkomen dat de uitvoering van FZ tussen provincies te veel uiteen gaat lopen.
- Naar aanleiding van de consultatie en het negatieve ATR-advies is de nota van toelichting op het punt van nut en noodzaak en proportionaliteit aangevuld en aangescherpt met een nadere belangenafweging ten aanzien van een FZ-plicht. M.b.t de betrokkenheid van MKB-bedrijven is een beknopt bedrijvenpanel georganiseerd; tevens zal het bedrijfsleven betrokken worden bij de ontwikkeling van een handreiking voor het bevoegd gezag door IPO voor de uitvoering van FZ in de praktijk.
- Zie een toelichting bij deze nota met argumenten en afweging.

II. Aanpassing besluit i.v.m. de Mijnbouwwet

Met EZK is na maanden intensief overleg akkoord bereikt over de afbakening tussen het systeem van FZ ingevolge de Mijnbouwwet en FZ ingevolge de Omgevingswet met betrekking tot het politiek gevoelige ondergronds opslaan van gas op land (een Seveso- en tevens mijnbouwactiviteit). Het ondergronds opslaan van gas speelt een belangrijke rol in een evenwichtige energietransitie nadat de gasvelden en Groningen zijn gesloten, waaronder het ondervangen van piekbelasting. Het ontwerpbesluit is zodanig aangepast dat het niet treedt in de aan mijnbouw gerelateerde schade waarvoor ingevolge de Mijnbouwwet FZ kan worden gesteld voor ondergrondse gasopslag.

Politieke context

- Naar aanleiding van de moties Von Martels en Van Eijs en Ziengs (2017-18), heeft u aanscherping van het instrumentarium voor FZ, zoals vastgelegd in het huidige Omgevingsbesluit, overwogen. In die moties werd aan de regering gevraagd om nader te specificeren in welke situaties de risico's het grootst zijn dat hoge saneringskosten voor rekening van de overheid komen en om daarvoor passende voorzieningen te treffen.

- In het AO Leefomgeving van 7 maart 2019 was breed draagvlak voor FZ-regelgeving gericht op het voorkómen dat de financiële gevolgen van milieuschade door bedrijfsbeëindiging worden afgewenteld op de samenleving.
- In de brieven van 18 januari en 29 mei 2019 aan de TK doet u met verwijzing naar onder "Argumentatie" genoemde overwegingen een voorstel om verplichte FZ voor majeure risicobedrijven uit te werken en voor afvalbedrijven te regelen dat de FZ gaat gelden waar de (te verkennen) risico's het grootst zijn.
- Dit ontwerpbesluit geeft uitvoering aan voornoemde moties en de TK-brieven.
- Bij voorhang van het voorstel bij het parlement speelt dat de Tweede Kamer na de verkiezingen een andere samenstelling heeft dan de Kamer waarmee u het voorstel heeft eerder gesondeerd. U antwoordde tijdens het AO Leefomgeving van 11 februari 2021, op vraag van het lid Ziengs, "dat de Kamer het besluit zal ontvangen voordat het wordt vastgesteld, zodat zij hiermee de mogelijkheid krijgt om er met de Staatssecretaris over te spreken". Kritische advisering van de chemiebranche kan mogelijk terughoudendheid oproepen bij VVD en CDA.

Kader

Op grond van artikel 13.5 Omgevingswet kunnen gevallen worden aangewezen waarin aan een vergunning voor bepaalde milieubelastende activiteiten een voorschrift tot het stellen van FZ kan of moet worden verbonden.

Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie

Krachtenveld – Uit de internetconsultatie kwam naar voren dat alle indieners het principe 'de vervuiler betaalt' onderschrijven. Maar met name de chemiebranche staat afwijzend tegenover een FZ-plicht voor majeure risicobedrijven. De ATR heeft negatief geadviseerd over de FZ-plicht. De afvalbranche ondersteunt de FZ-bevoegdheid voor afvalbeheerbedrijven, maar is kritisch op de insteek en reikwijdte van de bevoegdheid en ziet daarbij graag uitbreiding naar andere sectoren (o.a. mestvergisting) en meldingsplichtige bedrijven. Eventuele uitbreiding is eerst onderwerp van een nadere risicoanalyse en nader overleg met betreffende sectoren. Overheden en milieuorganisaties zijn overwegend positief over het voorstel.

Burgers – het voorstel heeft geen directe gevolgen voor burgers.

Afstemming – Met betrekking tot de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij afvalverwerkers heeft afstemming plaatsgevonden met de belangrijkste brancheverenigingen en relevante medeoverheden (IPO, VNG, Unie van Waterschappen).

Met de VNCI heeft u inzake de FZ-regelgeving recent overleg gevoerd en de FZ-plicht nogmaals beargumenteerd.

Juridisch: Een zwaar dictum van de Raad van State kan vragen opwerpen over de onderbouwing en proportionaliteit van verplichte FZ en bij geschillen over FZ door betrokken bedrijven als kwetsbaarheid worden aangevoerd.

Communicatie – In oktober 2020 zijn Kamervragen gesteld naar aanleiding van het artikel 'Tovenaars met rommel' in de Groene Amsterdammer. In uw beantwoording geeft u aan dat financiële zekerheid kan bijdragen aan het oplossen van de problematiek die wordt beschreven in het artikel.

DE HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ZAKEN,



Toelichting

Argumentatie FZ-plicht majeure risicobedrijven

FZ-stelling in de vergunning zorgt ervoor dat bedrijven na faillissement of een ongeval zelf opdraaien voor de kosten van milieuschade (zoals de sanering van bedrijfsterreinen en leefomgeving) in plaats van overheden en burgers.

Overheden, maatschappelijke organisaties en burgers zijn voorstander van het voorstel. Met name de chemiebranche staat afwijzend tegenover een FZ-plicht voor majeure risicobedrijven.

Voor majeure risicobedrijven is gekozen voor verplichte FZ in de omgevingsvergunning.

Argumenten pro:

1) FZ komt tegemoet aan het beginsel 'de vervuiler betaalt' bij het opruimen milieuschade (geen afwenteling kosten milieuschade op de maatschappij). 2) Een verplichte FZ-stelling draagt bij aan een gelijk spelveld tussen bedrijven en dwingt alle bedrijven aandacht te schenken aan hun veiligheidsregime en -cultuur. 3) Verplichte FZ zorgt voor een vereenvoudiging en harmonisatie van de uitvoering van FZ-beleid door provincies. 4) Tot slot sluit verplichte FZ aan op de zeer grote financiële gevolgen voor de overheid die gepaard kunnen gaan met milieuschade in geval van faillissement van majeure risicobedrijven.

Argumenten contra:

1) Het verplicht stellen van FZ voor majeure risicobedrijven is niet noodzakelijk want doet geen recht aan de bestaande veiligheid in de sector. 2) Verplichte FZ leidt onnodig tot extra bedrijfslasten en daarmee verminderde investeringskracht. 3) Verplichte FZ draagt niet bij aan verbeterde naleving van de vergunning door majeure zware risicobedrijven.

Afweging argumenten: Tegen de argumenten contra is ingebracht dat 1) maatwerk mogelijk is met de hoogte van het bedrag waarmee FZ wordt gesteld op basis van o.a. preventie en financiële draagkracht, 2) het bedrijf meebeslist met een passende vorm van FZ-stelling (fonds, bankgarantie, verzekering etc.) en er 3) een overgangstermijn van twee jaar wordt betracht voor een zorgvuldige gewogen invoering van de FZ-plicht. Voorts (4) zijn vergunningvoorschriften alleen niet afdoende om te voorkomen dat (ongedekte) milieuschade op de maatschappij wordt afgewenteld. Toezicht op naleving vergunningvoorschriften (preventie en handhaving) kan niet voorkomen dat kosten worden afgewenteld op de overheid. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen is FZ als instrument nodig.