



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. S. van Veldhoven – van der Meer  
Postbus 20951  
2500 EZ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/RS/bs/ATR1102/2021-U002

**Uw referentie**

Datum 7 januari 2021

Betreft Wijziging Omgevingsbesluit i.v.m. het stellen van financiële zekerheid

Geachte mevrouw Van Veldhoven - van der Meer,

Op 2 december 2020 is een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt een wijziging van het Omgevingsbesluit in verband met het (verplicht) stellen van financiële zekerheid bij bepaalde activiteiten.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

Het Omgevingsbesluit is één van de vier AMvB's bij de Omgevingswet. De verwachte inwerkingtreding daarvan is 1 januari 2022.<sup>1</sup> Het Omgevingsbesluit bevat een bevoegdheid voor het bevoegd gezag (in de meeste gevallen de provincie) om financiële zekerheid te kunnen stellen in de vergunningen voor majeure risicobedrijven. Directe aanleiding daarvoor zijn de faillissementen van de bedrijven Chemie-Pack (2011) en Thermphos (2012). In beide gevallen werd de overheid met hoge lasten geconfronteerd voor het opruimen van de schade aan het milieu, omdat het bedrijf zelf daarvoor niet over voldoende middelen beschikte en failliet ging. Dit druist in tegen één van de leidende principes in het milieubeleid, namelijk het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het voorstel regelt twee aanscherpingen van het Omgevingsbesluit ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid. De eerste aanscherping betreft majeure risicobedrijven. Voor deze bedrijven zal de *bevoegdheid* (zoals nu al in de regelgeving opgenomen) voor

---

<sup>1</sup> Het Omgevingsbesluit is in juli 2018 gepubliceerd in het Staatsblad, nadat onder andere internetconsultatie heeft plaatsgevonden medio 2016.

het bevoegd gezag om bij vergunning financiële zekerheid op te leggen worden vervangen door een verplichting.

De tweede aanscherping is dat financiële zekerheid gesteld kan worden bij bepaalde activiteiten die betrekking hebben op afvalverwerking. Voor afvalverwerkende bedrijven bestond deze mogelijkheid nog niet. Op grond van artikel 13.5 Omgevingswet kunnen gevallen worden aangewezen waarin aan een vergunning voor milieubelastende activiteiten een voorschrift tot het stellen van financiële zekerheid kan of moet worden gesteld. Het voorstel vult deze mogelijkheid in voor afvalverwerkende bedrijven. Het college constateert dat nut en noodzaak van deze wijziging worden onderbouwd in de toelichting. De onderbouwing is mede gebaseerd op een QuickScan van het IPO (2017) die aangeeft dat, naast de majeure risicobedrijven, grote risico's op aanzienlijke maatschappelijke kosten bestaan bij afvalverwerkende bedrijven. Daarom kan het in bepaalde situaties passend en noodzakelijk zijn om financiële zekerheid te stellen.

De omzetting van een bevoegdheid naar een verplichting tot financiële zekerheidstelling door het bevoegd gezag bij majeure risicobedrijven (aanscherping 1) betekent een herziening van de initieel gemaakte keuze in het Omgevingsbesluit. De toelichting geeft aan dat de verplichtstelling a. voordelen oplevert voor het bevoegd gezag (er is geen vooronderzoek nodig om te bepalen of financiële zekerheidstelling noodzakelijk is) en b. bijdraagt aan een 'level playing field' voor bedrijven.

Het college 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.

ATR constateert dat in de afgelopen jaren het beleid t.a.v. het stellen van financiële zekerheid meermaals is gewijzigd.<sup>2</sup> Ook het onderhavig voorstel betekent een wijziging in de recent vastgestelde uitgangspunten. De toelichting maakt niet inhoudelijk duidelijk waarom de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen (zoals nu geregeld in het Omgevingsbesluit) onvoldoende is. Niet duidelijk is of zich nieuwe (uitvoerings)risico's of andere ontwikkelingen hebben voorgedaan, die aanleiding geven tot de voorgestelde verplichting (nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet).

### **1.1 Het college adviseert nut en noodzaak inhoudelijk te onderbouwen van de verplichting aan het bevoegd gezag om financiële zekerheid te stellen bij majeure risicobedrijven.**

Het college geeft in overweging om bij de eerste evaluatie van de Omgevingswet het instrument financiële zekerheidsstelling te evalueren en op basis daarvan te bezien of wijziging van het instrumentarium (en de wijze waarop dit is geregeld) noodzakelijk is.

---

<sup>2</sup> De bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid voor het bevoegd gezag was voor bepaalde categorieën activiteiten tot 2009 geregeld in het Besluit financiële zekerheid. Dat besluit werd in 2009 ingetrokken. Vervolgens is de bevoegdheid tot het stellen van financiële zekerheid met het Omgevingsbesluit in 2016-2017 weer geïntroduceerd, met name als reactie op de faillissementen van Chemie-Pack en Thermphos en de maatschappelijke kosten als gevolg daarvan. De Rechtsvoorganger van ATR (Actal) heeft in 2016 ook gewezen op de wijzigende uitgangspunten m.b.t. het stellen van financiële zekerheid en hierover geadviseerd de wijzigingen nader te onderbouwen:  
<https://www.atr-regeldruk.nl/verlaging-regeldruk-door-omgevingswet-nog-onvoldoende-in-zicht/>

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel maakt duidelijk dat bij de voorbereiding rekening is gehouden met de lasten voor de sector. Ook blijkt dat alternatieve maatregelen voor de problematiek zijn verkend. Zo is bijvoorbeeld bezien of het VTH-stelsel verbeterd kan worden of dat een milieuschadefonds een oplossing kan bieden. Deze alternatieven worden om verschillende redenen minder effectief geacht bij het aanpakken van het beschreven probleem. Het college ziet aanleiding voor één aandachtspunt hierbij.

Belangrijk voor de (ervaren) lasten voor bedrijven bij financiële zekerheidstelling is de bepaling uit het Omgevingsbesluit dat het bevoegd gezag bij de afweging ten aanzien van het stellen van financiële zekerheid de *evenredigheid* en *proportionaliteit* daarvan beoordeelt. De toelichting bij het onderhavig voorstel merkt aanvullend op dat de vorm van de financiële zekerheid door het bevoegd gezag in overleg met het bedrijf wordt vastgesteld. Daarbij heeft het bedrijf de mogelijkheid om de voor hem meest passende en minst belastende vorm voor te stellen. Ook kan uit oogpunt van proportionaliteit maatwerk worden toegepast in de hoogte van financiële zekerheid op basis van de mate waarin kosten van milieuschade door een bedrijf reeds kunnen worden gedragen.

Beoordeling van proportionaliteit kan volgens ATR ook betekenen dat het bevoegd gezag er voor kiest om geen financiële zekerheid te stellen, als de situatie en de bedrijfs-specifieke context daartoe geen aanleiding geven. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk of die mogelijkheid vanaf 2022 ook bestaat, gegeven de verplichting die nu wordt geïntroduceerd om financiële zekerheid te stellen.

### **2.1 Het college adviseert proportionaliteit te waarborgen bij de toepassing van het stellen van financiële zekerheid en deze waarborg in de toelichting te verduidelijken.**

## 3. *Werkbaarheid*

Nederland telt volgens het voorstel circa 450 majeure risicobedrijven en ongeveer 1.800 afvalverwerkende bedrijven. Niet al deze bedrijven worden geconfronteerd met de wijzigingen. Op dit moment is het deel van de bedrijven dat lasten zal ondervinden niet exact bekend. Dit is ook afhankelijk van de keuzes die het bevoegd gezag maakt.

Hoewel het exacte aantal niet bekend is, valt een deel van de bedrijven die geraakt worden, in het MKB-segment. De lasten voor deze bedrijven zijn omvangrijk.<sup>3</sup> De definitieve omvang hiervan is afhankelijk van de wijze waarop aan de verplichting tot financiële zekerheidstelling kan of moet worden voldaan.

Bij de voorbereiding van wet- en regelgeving is consultatie van bedrijven van belang om aandachtspunten ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid vroegtijdig te kunnen signaleren en betrekken bij de uitwerking. In ambtelijk overleg is door uw ministerie aangegeven dat consultatie van individuele bedrijven mogelijk nog volgt op de 'botsproeven' die met de medeoverheden worden uitgevoerd. Ook is aangegeven dat in de

---

<sup>3</sup> Voor de majeure risicobedrijven wordt ingeschat dat de lasteneffecten van het stellen van financiële zekerheid uitkomen op een totaal bedrag tussen de 2,3 en 22,5 miljoen euro. De toename van de lasten als gevolg van het onderhavige voorstel (verplichting t.o.v. bevoegdheid) bedraagt circa 750.000 euro. Bij de afvalverwerkende bedrijven zijn de lasten ook sterk afhankelijk van het aantal geraakte bedrijven. De totale last zal naar verwachting variëren tussen de tienduizenden euro's en 2,5 miljoen euro.

voorbereiding van het voorstel via werkgroepen de sector, brancheorganisaties en bedrijven zijn betrokken. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk:

- a. wat de vorm was van deze betrokkenheid van de (MKB)bedrijven;
- b. wat de aandachtspunten vanuit de uitvoeringspraktijk van bedrijven waren, en
- c. op welke wijze die aandachtspunten ten aanzien van werkbaarheid zijn opgevolgd.

Om deze punten wel bij de definitieve besluitvorming te kunnen betrekken, adviseert het college de toelichting te verduidelijken voordat de Tweede en Eerste Kamer in de gelegenheid worden gesteld te reageren op het concept-besluit (in het kader van de voorhangprocedure).

**3.1 Het college adviseert om in de toelichting te verduidelijken op welke wijze (individuele) MKB-bedrijven zijn geconsulteerd in de voorfase en om daarbij in te gaan op de aandachtspunten uit de uitvoeringspraktijk en de wijze waarop deze zijn opgevolgd.**

*4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bij het voorstel geeft een gerichte indicatie van de te verwachten regeldrukeffecten. Deze effecten zijn afhankelijk van meerdere factoren. Hierbij gaat het onder andere om de keuze van het bevoegd gezag om bij afvalverwerkende bedrijven al dan niet financiële zekerheid te stellen. De toelichting brengt dit in beeld door met scenario's aan te geven wat de omvang van de regeldruk bij benadering zal zijn.

**Dictum**

Gelet op de bevindingen en adviespunten is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

**Het besluit niet indienen.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris