Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Adviescollege Regeldruk en Toetsing (ATR)
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

DG Ruimtelijke Ordening
DGRO-RB-Grondbeleid en Omgevingswet

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
[redacted]
Coördinerend beleidsmedewerker
[redacted]

Onze referentie
2026-0000382796

Uw referentie
MvH/RvZ/ATR4524/2026-U098

Datum	29 juli 2026
Betreft	Aanvullende zienswijze ATR advies WOws

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw advies over het wetsvoorstel Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten (WOws) van 11 juni jl.. In uw advies gaat u hoofdzakelijk in op de voorgenomen wijziging van het instrument financiële zekerheid (FZ) en is uw advies ten aanzien van dit onderdeel 'niet indienen'.

Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om een aanvullende zienswijze hierop toe te sturen. Aangezien de voorgestelde artikelen niet zien op het invoeren van nieuw instrumentarium binnen het stelsel van de Omgevingswet, maar op een verduidelijking van de reeds bestaande grondslagen die erop gericht zijn risico's voor de omgeving die ontstaan door bepaalde bedrijfsvoering te mitigeren, is er geen sprake van nieuwe rechtsgevolgen,

De afweging om FZ mogelijk te maken bij afvalbedrijven en verplicht te stellen in de vergunning van Brzo-bedrijven is elders en eerder gemaakt en vormde geen onderdeel van het onderhavige wetgevingsproces. Het WOws wetsvoorstel staat er ook geenszins aan in de weg om aanpassingen in de uitwerking van de al geldende FZ regels op AMvB-niveau door te voeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van het aangekondigde ATR advies over FZ bij afval- en Seveso-bedrijven.

Bijgevoegd treft u onze aanvullende zienswijze op uw advies ten aanzien van FZ per adviespunt. Uw algemene opmerkingen ten aanzien van regeldruk (punt 4.2) zijn verwerkt in de aangepaste memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

DG Ruimtelijke Ordening
DGRO-RB-Grondbeleid en Omgevingswet

Datum
29 juli 2029

Onze referentie
2026-0000382796

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,
[redacted]
Afdelingshoofd Grondbeleid en Omgevingswet
[redacted]

Namens deze,
[redacted]

DG Ruimtelijke Ordening
DGRO-RB-Grondbeleid en Omgevingswet

Datum
29 juli 2029

Onze referentie
2026-0000382796

Bijlage 1:

1.1 Onderbouwing noodzaak wetswijziging over FZ
Het college adviseert de noodzaak van de wetswijziging over financiële zekerheidsstelling te onderbouwen door te beschrijven in welke praktijksituaties die via algemene regels zijn gereguleerd op dit moment onduidelijkheid en/of rechtsonzekerheid bestaat over het kunnen toepassen van financiële zekerheidstelling.

Om antwoord te geven op deze vraag van het college wordt in de tabel die als bijlage is toegevoegd een overzicht gegeven welke vergunningplichten en algemene regels voor activiteiten onder de Omgevingswet aan de orde kunnen zijn, en welke regels daarbij voor het toepassen van financiële zekerheidstelling (FZ) gelden.

De verduidelijking die dit wetsvoorstel beoogt is het meest nodig voor decentrale algemene regels, zie regel 5 in de tabel die als bijlage is toegevoegd. Zoals in de tabel aangegeven kan het ontbreken van een regeling in de wet leiden tot uiteenlopende standpunten over de mate waarin FZ kan worden toegepast. Als geen verduidelijking zal plaatsvinden, zal het oordeel over het al dan niet kunnen toepassen van FZ bij decentrale overheden liggen, en bij geschillen daarover uiteindelijk bij de rechter. Dit wordt voor een zo ingrijpend instrument als FZ onwenselijk geacht. Maar ook voor algemene rijksregels is het wenselijk dat op wetniveau meer samenhang komt tussen FZ regels voor vergunningplichtige situaties, waarbij FZ in vergunningvoorschriften wordt uitgewerkt, en FZ bij algemene regels, waarbij FZ ofwel direct in de algemene regels wordt geregeld, ofwel via maatwerkvoorschriften individueel kan worden geëist.

Het college geeft aan dat *"de wetsaanpassing lijkt te bewerkstelligen dat in meer situaties dan nu financiële zekerheidsstelling kan en zal worden geëist. Derhalve lijkt het voorstel een bredere toepassing van het instrument te faciliteren."* Aangezien het stellen van FZ bij decentrale algemene regels, net als bij algemene rijksregels, ook zonder een specifieke wettelijke regeling mogelijk wordt geacht, leidt het wetsvoorstel juist tot inperking van die mogelijkheid. Het wetsvoorstel kiest ervoor om wat betreft de mogelijkheid van FZ bij decentrale algemene regels de regie bij het Rijk te houden, en ruimte voor FZ pas te bieden als dat op AMvB-niveau is bepaald en ingekaderd (zie het tweede lid van voorgesteld artikel 13.4c).

Het op wetsniveau verschillend omgaan met regels over FZ voor vergunningplichten en algemene regels kan worden verklaard uit voorheen geldend recht (Wabo, Waterwet en de Wet milieubeheer), waarin dat verschil ook al bestond. De behoefte om de mogelijkheden voor FZ bij algemene rijksregels en decentrale algemene regels te verduidelijken heeft er mede mee te maken dat deze instrumenten onder de Omgevingswet belangrijker zijn geworden. Waar het gaat om bescherming van milieu en water is gelet op het uitgangspunt *decentraal, tenzij* meer ruimte gekomen voor decentrale algemene regels, ook voor activiteiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen. Bij algemene rijksregels is er, ten opzichte van het Activiteitenbesluit en andere besluiten die handelingen in

watersystemen regelen, meer ruimte gekomen voor maatwerkvoorschriften, die ook FZ kunnen betreffen.

Momenteel is het vooral waar het gaat om decentrale algemene regels onduidelijk in welke mate het stellen van een FZ-regel (algemene regel of als maatwerkvoorschrift) mogelijk is. Dit vinden wij reeds een voldoende zwaarwegend belang voor de voorgestelde wetswijziging, dit met het oog op het borgen van de juridische kwaliteit van het stelsel van de Omgevingswet. Het wordt niet wenselijk geacht, nu deze onduidelijkheid is onderkend, deze te laten voortbestaan en af te wachten hoe de praktijk ermee om zal gaan, en of dit tot rechtszaken gaat leiden. De afweging om voor een concrete algemeen geregelde activiteit FZ voor te schrijven, of in geval van decentrale regels voorschrijven daarvan mogelijk te maken, wordt niet met dit wetsvoorstel gemaakt.
Ook zijn er signalen afgegeven door het IPO en brancheorganisaties in de afvalsector dat de problematiek die is geadresseerd bij het mogelijk maken van FZ bij afvalbedrijven zich, behalve bij ondernemingen die opereren met een omgevingsvergunning, ook voordoet bij kleinere ondernemingen die vergunningsvrij, dus onder algemene rijksregels, afvalbeheeractiviteiten mogen uitvoeren. De wijzigingen met betrekking tot FZ die met het onderhavige wetsvoorstel worden doorgevoerd, beogen te verduidelijken dat FZ ook voor deze activiteiten gesteld kan worden door het bevoegd gezag van die bedrijven. Dit past binnen de algemene systematiek van de Omgevingswet. Het betreft dus uitdrukkelijk geen nieuwe bevoegdheid of uitbreiding van de scope van de bestaande bevoegdheid; het gaat puur om verduidelijking van wat er op dit moment al mogelijk is (zie regel 3 en 4 in de tabel in de bijlage).

1.2 Omschrijving risico's waarvoor FZ oplossing is

Het college adviseert de aard, omvang en oorzaak van de problemen en risico's te beschrijven waarvoor het instrument financiële zekerheidsstelling als oplossing mogelijk wordt gemaakt en te verduidelijken in welke mate deze problemen of risico's zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

Het voorgestelde ziet niet op het invoeren van nieuw instrumentarium binnen het stelsel van de Omgevingswet, maar op verduidelijking van bestaande grondslagen die erop gericht zijn risico's voor de omgeving die ontstaan door bepaalde bedrijfsvoering te mitigeren. De afweging om FZ mogelijk te maken bij afvalbedrijven en verplicht te stellen in de vergunning van Brzo-bedrijven is elders en eerder gemaakt en vormde geen onderdeel van het onderhavige wetgevingsproces. Het wetsvoorstel staat er ook geenszins aan in de weg om aanpassingen in de uitwerking van de al geldende FZ regels op AMvB-niveau door te voeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van het aangekondigde ATR advies over FZ bij afval- en Seveso-bedrijven.

Dit wetsvoorstel bevat een verbetering en verduidelijking van de wettelijke grondslag voor het (kunnen) stellen van financiële zekerheid bij algemene rijkregels en decentrale algemene regels. Het wetsvoorstel schept dus *geen* financiële zekerheid als instrument of rechtsgevolgen voor bedrijven, burgers of overheden. Het versterkt het legaliteitsbeginsel voor het in de toekomst kunnen

stellen financiële zekerheid, de activiteiten waarvoor en de voorwaarden waaronder. Een besluit daarover, alsmede de daarbij behorende beoordeling van afwegingscriteria over de geschiktheid, noodzaak en evenredigheid van het instrument, wordt op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) gemaakt voor rijksregels, voor de kaderstelling van decentrale algemene regels en bij die algemene regels zelf (door decentrale overheden).

Er wordt geadviseerd de problemen en risico's te beschrijven waarvoor financiële zekerheidsstelling een oplossing kan zijn. Dit hangt sterk af van de situatie en het geldende beleid (zoals is bij nucleaire installaties en sommige mijnbouwbedrijven financiële zekerheid verplicht in verband met de ontmanteling van de installaties en veilig hergebruik van de grond). In zijn algemeenheid zal financiële zekerheid worden overwogen en eventueel ingezet onder bepaalde omstandigheden, waaronder:
- de aanwezigheid van en het werken met (zeer) gevaarlijke of explosieve stoffen,
- de ontmanteling van de installaties nadat deze buiten gebruik zijn gesteld,[1]
- de risico's voor de leefomgeving bij beëindiging van de activiteiten, een incident of faillissement,
- de kosten voor het bedrijf in relatie tot het schaderisico, en;
- de omvang van de verwachte schade en andere nadelige gevolgen indien een risico intreedt.

Deze factoren zijn ook relevant voor bedrijven die (alleen) onder algemene regels vallen. Doel is te voorkómen dat kosten van milieuschade (de aansprakelijkheid is grotendeels Europees geregeld) wordt afgewenteld op de samenleving en overheid.

Daarnaast kunnen omgevingsfactoren, de financiële draagkracht van een bedrijf en het nalevingsgedrag een rol spelen. Deze bedrijfsspecifieke criteria zijn niet of minder relevant voor algemene regels waarbij financiële zekerheid wordt gesteld, omdat die regels van toepassing zijn op *alle* bedrijven die onder de regels vallen. Het al dan niet aanwenden van het instrument hangt tot slot ook af van de beschikbaarheid van (minder belastende) alternatieve maatregelen met eenzelfde doel of effect. Een voorbeeld is strengere handhaving, dat samen met financiële zekerheidsstelling onderdeel uitmaakt van een instrumentenmix.

De problemen en risico's waarvoor financiële zekerheid als oplossing wordt gezien, zijn van alle tijden. Problemen met het afwentelen van milieuschade bij het (onvrijwillig) beëindigen van activiteiten of door incidenten hebben zich in het verleden voorgedaan, komen voor in de huidige tijd en zullen zich door consumptiedrang, onbegrensde groei en een (nog) beperkte beprijzing van milieukosten waarschijnlijk niet in een minder zorgelijke of urgentere mate ontwikkelen. Het is dus logisch en onvermijdelijk, zoals uit het verleden ook is gebleken dat ondanks een stevige aanpak op preventie en strenger toezicht op naleving, het stellen van zekerheid voor risicovolle activiteiten met een potentieel hoge milieuschade bij incidenten als aanvullende, ondervangende maatregel

[1] Denk aan constructies in de ondergrond, zoals bij wateronttrekkingsactiviteiten of bodemenergiesystemen, of aan windmolens.

beschikbaar is. Op basis van bestaande regelgeving voor financiële zekerheid, na een volle afweging van het instrument, gebeurt dit al.

Een willekeurig voorbeeld is een controle van bedrijvigheid waarbij grote hoeveelheden oude kabels voor de koperwinning zijn ingezameld waaronder versplinterd kabelafval en ongesorteerde partijen kabels met daarin gemengd elektrisch en elektronisch afval. Een vermoeden was dat de eigenaar van plan was zijn activiteiten te stoppen en al het afval achter zou laten op het terrein. In dit specifieke geval is door frequent toezicht, handhaving en vergunningverlening uiteindelijk geborgd dat de eigenaar zich aan de geldende regels hield. Dit is een zeer arbeidsintensief en duur traject geweest. Het was eenvoudiger geweest als na een melding bij de gemeente direct een financiële zekerheidsstelling via maatwerkvoorschrift was afgesproken met de eigenaar of dat daarvoor algemene regels zouden gelden. Bedrijven die onder algemene regels vallen genereren niet minder risico op milieuschade dan (vaak grotere) bedrijven die een vergunningplicht hebben, omdat de activiteiten gelijkwaardig en even risicovol kunnen zijn. Bovendien gelden vaak minder strenge (en vaak geen Europese) regels voor bedrijven die te maken hebben met alleen algemene regels, waardoor de nadruk komt te liggen op andere vormen van preventie of ondervangende maatregelen. Met financiële zekerheid in algemene regels of vergunningvoorschriften wordt waar passend (grotendeels) voorkómen dat een bedrijventerrein met afval met een veelal negatieve restwaarde wordt achtergelaten op kosten van de samenleving. Er kan bovendien een preventieve werking vanuit gaan in de mate waarin financiële zekerheid kan worden opgelegd (met maatwerk of vergunningvoorschriften). Degene (bank, verzekeringsmaatschappij, waarborgorganisatie etc.) die financiële zekerheid aanbiedt voor een bedrijf, vraagt zelf vaak ook om meer veiligheidsgaranties.

Bij meldingsplichtige afvalbedrijven die onder algemene regels vallen gaat het vaak om bedrijven die relatief kleine hoeveelheden afval innemen en opslaan om door te verkopen aan afvalverwerkers. Het afval wordt dan dus niet door het innemende bedrijf zelf verwerkt, maar alleen tijdelijk opgeslagen. Door het hele land zijn bedrijven actief in het alleen innemen van kunststofafval, matrassen, autobanden, waarop het toezicht momenteel zeer reactief plaatsvindt. De optie voor financiële zekerheid en in samenspel met maatwerkvoorschriften geeft gemeenten meer mogelijkheden vooraf om te borgen dat risico’s op milieuschade beperkt worden mede omdat vanuit voorgenomen regulering ook een disciplinerende en preventie werking kan uitgaan. Uiteindelijk wordt daarmee de aanwending van overheidsgeld voor gemaakte kosten voor milieuschade beperkt, ook in uiterste gevallen van onverwachts faillissement of een incident.
Ook bij bodemactiviteiten kan financiële zekerheid ingezet worden in het vooruitzicht dat maatregelen tot bijvoorbeeld sanering op termijn worden getroffen en de veroorzaker na die periode de schadelast zal kunnen dragen. Het financieel afdekken van het opruimen van nieuwe verontreinigingen kan nodig zijn als sanering door omstandigheden niet onmiddellijk noodzakelijk of wenselijk is.

Zo zijn er locatie- of gebiedsgerelateerde bodemsaneringen die op grond van het omgevingsplan moeten worden verricht door de initiatiefnemer waarbij het wenselijk kan zijn om financiële zekerheid te stellen. Dat geldt ook voor situaties

waarbij nieuwe verontreinigingen zijn ontstaan die vanuit de zorgplicht moet worden hersteld. Financiële dekking voor bodemherstel of het opheffen van de verontreiniging op een later moment kan daarbij wenselijk en nuttig zijn voor het lange termijnbeleid van grondbeheer en mogelijke wisselingen in grondgebruik en gebiedsontwikkeling voor de toekomst. De mogelijkheid van financiële zekerheid stellen is geboden om te waarborgen dat dit uitstel niet leidt tot afstel.

Een ander voorbeeld in het recente verleden is dat opdrachtgevers of exploitanten bij grondgebruik of exploitatie de risico's van werken met secundaire bouwstoffen (zoals staalslakken) in relatie tot bijvoorbeeld de hoge waterstand hebben onderschat. Voorkomen kan worden dat de samenleving later voor de kosten opdraait indien er geen financiële zekerheid wordt gesteld, waarbij het instrument integraal onderdeel wordt gemaakt van (milieuverantwoord) grondgebruik. Daarbij kan worden gekozen tussen de verschillende niveaus of standaardisaties van sanering van bijvoorbeeld het afdekken of afgraven van de vaste bodem dat de kosten van eventuele financiële zekerheidsstelling relatief beperkt houdt. Voorts bestaat een politieke en beleidswens om strengere regels te stellen over de aanpak, aansprakelijkheid en financiële verantwoordelijkheid voor activiteiten met verontreinigingen in het verleden, die onder het overgangsrecht vallen of die nog zullen plaatsvinden. Daarvan zijn in de actualiteit voorbeelden verschenen waarbij grond(water) bovenmatig is belast of vervuild met PFAS of granulaat als grondstof.

Naar aanleiding van dit adviespunt zal het algemene afwegingskader bij stellen van financiële zekerheid in het algemeen deel van de memorie van toelichting worden aangevuld.

1.3 Onderbouwing nut van FZ

Het college adviseert het nut van financiële zekerheidsstelling te onderbouwing en daarbij duidelijk te maken hoe de huidige tekortkomingen bij de toepassing van het instrument (die de effectiviteit negatief beïnvloeden) worden opgelost.

De voorgestelde artikelen zien niet op het invoeren van nieuw instrumentarium binnen het stelsel van de Omgevingswet, maar op verduidelijking van *bestaande* grondslagen die erop gericht zijn risico's voor de omgeving die ontstaan door bepaalde bedrijfsvoering te mitigeren. De afweging om FZ mogelijk te maken bij afvalbedrijven en verplicht te stellen in de vergunning van Brzo-bedrijven is elders en eerder gemaakt en vormde geen onderdeel van het onderhavige wetgevingsproces.

De door de ATR aangehaalde kritische factoren zoals complexiteit, rechtsonzekerheid uitvoerbaarheid, regeldruk en ongelijk speelveld zijn verbonden met financiële zekerheid in de omgevingsvergunning en zijn grotendeels niet toepasselijk op het regelen van financiële zekerheid bij algemene regels. Deze factoren worden bij algemene regels grotendeels ondervangen, omdat de regels direct werkend zijn voor *alle* bedrijven binnen een bepaalde sector. Daarbij pakken de elementen van een gelijk speelveld, regeldruk en uitvoerbaarheid gunstiger uit door de algemene werking en toepassing van financiële zekerheid op

alle bedrijven binnen een bepaalde sector. Dat is waar deze wijziging op is gericht: het verduidelijken en verbeteren van de grondslagen voor algemene rijksregels en decentrale algemene regels in het wettelijk kader. Dat laat onverlet dat er gegronde redenen zijn om financiële zekerheid of de vormgeving daarvan voor te (kunnen) schrijven in een vergunning en zo in te kunnen spelen op verschillende of zich wijzigende omstandigheden. Die zijn verantwoord in (de totstandkoming van) de bestaande Omgevingswet en het Omgevingsbesluit over bepaalde, daartoe geoormerkte activiteiten met een vergunningplicht (afdeling 8.3).
Het nut van financiële zekerheid wordt algemeen onderschreven in het kader van 'de vervuiler betaalt' door zowel overheden als bedrijven. Een grote gemeente benoemt bijvoorbeeld dat het nuttig kan zijn om financiële zekerheid in algemene regels te (kunnen) stellen voor activiteiten met betrekking tot open en gesloten bodemenergiesystemen. Aansprakelijkheid voor mogelijke schade en het vraagstuk van verdeling van schaarse rechten met betrekking tot bodemenergiesystemen kunnen daarin mogelijk samenvallen.

Uit verschillende reacties op de internetconsultatie van het Omgevingsbesluit (Afdeling 8.3 over activiteiten met een vergunningplicht waarvoor financiële zekerheid kan of moet worden voorgeschreven, Stb. 2022, 359) destijds kwam naar voren dat er grote behoefte is aan de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid bij bedrijven met een meldingsplicht (geen vergunning). Het is belangrijk te beseffen dat destijds niet geheel duidelijk was dat dit al tot de mogelijkheden behoorde in het omgevingsrecht. Dit onderstreept ook het belang van verduidelijking van de grondslagen voor algemene rijksregels en decentrale algemene regels in het wetsvoorstel en de mogelijke inkadering daarvan waar nodig met instructieregels. Zie hieronder enkele passages uit de betreffende wijziging van het Omgevingsbesluit met een oproep om uitbreiding.

<u>Vereniging Afvalbedrijven:</u>
"De VA verzocht eerder de staatssecretaris om […] te verkennen of een rechtstreeks werkend voorschrift in het Bal kan worden opgenomen, op grond waarvan degene die een bepaalde (vergunningvrije) activiteit onderneemt, verplicht kan worden om financiële zekerheid te stellen. […] Bedrijven zonder vergunning kunnen hun activiteiten goeddeels 'onder de radar' en zonder adequate handhaving laten plaatsvinden. […]"

<u>Vereniging Nederlandse Gemeenten:</u>
"In de praktijk blijkt het van groot belang dat er ook mogelijkheden komen voor het stellen van financiële zekerheid bij meldingsplichtige bedrijven. Ook bij meldingsplichtige bedrijven kunnen grote hoeveelheden afvalstoffen worden opgeslagen zonder dat deze verwerkt worden. De systematiek van het aanwijzen van meldingsplicht en vergunningplicht is afhankelijk van bepaalde grenswaarden. Onder de grenswaarde is de activiteit meldingsplichtig, maar kan toch sprake zijn van een behoorlijke opslag aan stoffen met een hoog financieel risico mocht er een calamiteit uitbreken en het bedrijf failliet gaan. Daarnaast zijn steeds meer activiteiten onder de Omgevingswet meldingsplichtig in plaats van vergunningplichtig."

Toen het wetsvoorstel ter consultatie werd gelegd is er een aantal expliciete vragen gesteld over het instrument financiële zekerheid bij algemene regels. Daarbij is gevraagd voor welke aanvullende activiteiten behoefte is aan het stellen van financiële zekerheid bij algemene rijksregels. Het IPO heeft daarop aangegeven aanleiding te zien om het toepassingsbereik van financiële zekerheidsstelling in algemene rijksregels verder te overwegen voor een beperkt aantal hoogrisico-activiteiten met potentieel grote, onomkeerbare of moeilijk herstelbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving en schetst daarbij enkele situaties die aanleiding zouden kunnen geven tot het stellen van FZ. Ook is gevraagd of er behoefte is aan het stellen van FZ in decentrale algemene regels. Het IPO heeft aangegeven dat deze behoefte er is en schetst daarbij eveneens enkele situaties die aanleiding kunnen geven tot het stellen van FZ.

Zoals gezegd wordt over de meerwaarde van het instrument voor activiteiten onder algemene regels besloten op een ander niveau dan dit wetsvoorstel, namelijk bij een AMvB voor rijksregels, voor de kaderstelling van decentrale algemene regels en bij die algemene regels zelf (door decentrale overheden). De strekking van onze reactie op dit adviespunt wordt in het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

2.1 In beeld brengen minderbelastende alternatieven
Het college adviseert de kosten van mogelijk minderbelastende alternatieven voor financiële zekerheidsstelling in kaart te brengen en op basis daarvan te besluiten over het mogelijk maken van bredere toepassing van financiële zekerheidsstelling.

Kosten-batenafweging is geen onderdeel van dit wetsvoorstel; zie ook onder 2.2. Bij eventuele verdere aanwijzing van gevallen voor FZ zullen uiteraard minder belastende alternatieven in beeld worden gebracht. Op basis van instrumenten in de bestaande regelgeving kunnen alternatieve middelen worden genoemd die in de afweging zijn meegenomen.

Als voorbeeld zijn voor afvalbedrijven bij de totstandkoming van de regelgeving in het Omgevingsbesluit (Afdeling 8.3) de volgende overwegingen gemaakt. Door het IPO werd vastgesteld dat met name bij afvalverwerkende bedrijven risico's bestaan op het moeten aanwenden van publieke middelen na faillissementen. Dit omdat er door aanwezige afvalstoffen op het bedrijventerrein grote kans is op milieuschade. Er is gekeken naar meerdere oplossingen voor de problematiek. Zo kan bijvoorbeeld verbetering van het VTH-stelsel (vergunningverlening, toezicht en handhaving) hier een bijdrage leveren. Bijvoorbeeld door het afval-innamebeleid van een bedrijf zodanig in te richten dat het ontstaan van risico's op het bedrijfsterrein maximaal wordt gemitigeerd en hierop ook strikt te handhaven.

Toch is verstevigen van handhaving alleen geen alternatief, omdat ook bij een zeer intensieve handhaving er toch nog incidenten kunnen plaatsvinden. Een milieuschadefonds te financieren uit de algemene middelen is geen reëel alternatief, omdat dit minder goed aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Een milieuschadefonds te financieren uit bijdragen van bedrijven werd ook niet werkbaar geacht, omdat dit

alleen van de grond komt als alle afvalverwerkers deelnemen en er een zuiver beeld bestaat van de af te dekken risico's. Ook destijds bij de invoering van het instrument financiële zekerheid is gecommuniceerd dat het instrument geen totaaloplossing is voor bredere problematiek binnen de sector. Zo is bijvoorbeeld betere afvalscheiding nodig om afvalbranden tegen te gaan en moet samen met verzekeraars gekeken worden naar de verzekerbaarheid van afvalverwerkers. Het instrument is uitdrukkelijk bedoeld als aanvulling van de gereedschapskist van het bevoegd gezag, om via de vergunningverlening van afvalverwerkers stevigere afspraken te kunnen maken met betrekking tot de naleving van die vergunning. Met het vooraf stellen van financiële zekerheid kan worden voorkomen dat belastinggeld moet worden aangewend voor saneringskosten of het opruimen van eventuele milieuschade. Het bevoegd gezag heeft op deze manier de zekerheid dat bij milieuschade of bedrijfsbeëindiging voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

Minder-belastende alternatieven zijn destijds in kaart gebracht, maar deze werden ofwel niet werkbaar geacht, zoals het gezamenlijke schadefonds (dit was ook de mening van de afvalsector zelf destijds), ofwel zijn die alternatieven nog steeds onderdeel van de instrumentenmix waar bevoegd gezag uit kan putten in gesprekken met afvalverwerkende bedrijven gericht op het vinden van een binnen het omgevingsrecht passende vergunningverlening, waarbij financiële zekerheidsstelling als stok achter de deur dient. Ten slotte, het feit dat het hier om een kan-bepaling laat expliciet ruimte aan bevoegde gezagen om minder belastende alternatieven aan te wenden.

2.2 In beeld brengen uitvoeringsvarianten FZ

Het college adviseert de kosten van uitvoeringsvarianten van financiële zekerheidsstelling in beeld te brengen en op basis daarvan te kiezen voor de meest lastenluwe variant.

Deze kosten-baten afweging van verschillende uitvoeringsvarianten is geen onderdeel van het onderwerp van dit wetsvoorstel. Het schept alleen een voldoende duidelijke grondslag voor nadere regelgeving. De afweging en beoordeling op effectiviteit, nut en noodzaak van al dan niet FZ kunnen of moeten stellen, vindt plaats op het niveau van de algemene regels in gevallen waarin FZ wordt overwogen. Dat is de gebruikelijke procedure en ook het passende moment voor deze afweging, omdat die afhankelijk is van de specifieke situatie. Dit wetsvoorstel creëert overigens geen nieuwe gevallen of rechtsgevolgen waarin een dergelijke afweging opportuun zou kunnen zijn. Die gevallen zijn ook niet bij voorbaat te duiden zonder nadere beoordeling van nut en noodzaak van FZ daarvoor.

Voor FZ bij afvalbedrijven en majeure risicobedrijven geldt specifiek dat FZ een middel is en geen doel op zich. FZ-stelling is vormvrij. Het bevoegd gezag kan met afvalbedrijven waar risico's worden geconstateerd in overleg treden om deze risico's te mitigeren. Dit kan in de praktijk neerkomen op aanpassingen in het afvalinnamebeleid van het bedrijf of verbeteringen van de omstandigheden waaronder afval wordt opgeslagen. Vaak zal op deze manier expliciete FZ-stelling in de vergunning niet nodig blijken. Een FZ-voorschrift kan echter een stok achter

de deur zijn en als sluitstuk fungeren dat kan worden ingesteld als andere oplossingen niet toereikend zijn. Hiermee is lastenluwheid voor wat betreft toepassing bij afvalbedrijven geborgd; er wordt pas overgegaan op FZ-stelling als andere opties geen soelaas bieden.

Ten aanzien van majeure risicobedrijven is bij de totstandkoming van de regelgeving de keuze gemaakt dat een verplichting geldt om een voorschrift met betrekking tot financiële zekerheidsstelling in de vergunning op te nemen. In geval van die bedrijven kan het bevoegd gezag eveneens in overleg treden met het bedrijf over hoogte en vorm van de financiële zekerheidsstelling en hierover een afweging maken.

3.1 Wegnemen knelpunten werkbaarheid FZ
Het college adviseert inzichtelijk te maken hoe de knelpunten voor de werkbaarheid van het instrument financiële zekerheidstelling worden weggenomen.

Het wegnemen van eventuele knelpunten in de werkbaarheid van het instrument FZ behoort niet tot de doelstelling van dit wetsvoorstel. Daarvoor wordt een apart traject voorzien waarover Rijk en medeoverheden in overleg zijn, mede naar aanleiding van bestuurlijke afspraken. Het onderhavige wetsvoorstel ziet slechts op verduidelijking van wettelijke grondslagen. Zoals het college al beaamt in de laatste volzin ("Indien voor toepassing op landelijk of decentraal niveau… opgelost"), worden de genoemde knelpunten voor de werkbaarheid van het instrument FZ meegenomen in de totstandkomingsprocedure van de regelgeving waarin FZ wordt overwogen. Daarvoor worden de geëigende stappen ingezet zoals consultatie, de uitvoerings- en handhavingstoetsen en de beoordeling door adviesinstanties zoals ATR en de Afdeling advisering van de Raad van State (bij rijksregels). Overigens wordt ook bij dit onderdeel van het (concept)advies de reactie van het IPO aangehaald op de regelgeving waarbij FZ **verplicht** in **omgevingsvergunningen** moet worden voorgeschreven. Dit wetsvoorstel, waarbij de grondslag wordt verduidelijkt voor het **kunnen** voorschrijven van FZ bij algemene regels, heeft daarop geen betrekking.

4.1 Kwantitatieve indicatie regeldrukkosten
Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel een kwantitatieve indicatie op te nemen van de regeldrukkosten van financiële zekerheidsstelling.

Andermaal wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel niet tot doel heeft om meer situaties mogelijk te maken waarin FZ wordt vereist. De stelling van de ATR dat dit wel het geval is, is onjuist. Het is daarnaast niet duidelijk wat met een bandbreedte wordt bedoeld, omdat, in ieder geval als het gaat om milieubelastende activiteiten, niet alleen het soort bedrijven divers is, maar ook de aard, frequentie en grootschaligheid van de activiteiten. Ook kan de omgeving waarbinnen de activiteiten plaatsvinden sterk verschillen. Een bandbreedte zou daarom niet maatgevend of exemplarisch zijn of juist meerdere bandbreedtes en aannames moeten bevatten om de regeldrukgevolgen te kunnen duiden. Die gevolgen zijn er niet in dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel ziet dus *niet* op het verruimen van de mogelijkheden om FZ te stellen en daarmee is een analyse van regeldrukkosten niet op zijn plek. Wanneer in andere wetgevingstrajecten wordt besloten tot het aanwijzen van meer gevallen waarvoor FZ gesteld kan worden dan volgt uiteraard een analyse van de gevolgen voor de regeldrukkosten.

Om alsnog een indicatie te geven van de regeldrukkosten, wordt verwezen naar de beoordeling van de regeldruk bij financiële zekerheid voor bedrijven met een vergunningplicht in afdeling 8.3 van het Omgevingsbesluit. In de nota van toelichting bij dat besluit voor de 'kan-bepaling' voor FZ voor afvalbedrijven en de verplichting voor majeure risico bedrijven is met de nadruk op de nalevingskosten (want bij algemene regels is er nauwelijks sprake van administratieve lasten die immers samenhangen met de vergunningverleningsprocedures) van het volgende uitgegaan.

Administratieve lasten:
Volgens het CBS zijn er (in het tweede kwartaal van 2020) ongeveer 1800 bedrijven die zich bezighouden met afvalwaterinzameling en –behandeling, afvalbehandeling en recycling en sanering en overig afvalbeheer. Niet voor al deze bedrijven geldt dat financiële zekerheid in de praktijk zal worden gevraagd. Dit hangt af van, onder meer, aard en hoeveelheid opgeslagen afvalstoffen, type activiteit, nalevingsgedrag en de financiële situatie van een bedrijf. […]
De berekening van de bij het stellen van FZ betrokken administratieve lasten was gebaseerd op het op laten nemen in de vergunning van een FZ-voorschrift door het betrokken bedrijf. Wanneer bij algemene regels FZ wordt opgelegd dan is dat niet meer aan de orde. De administratieve lasten die dus destijds in kaart zijn gebracht doen in het onderhavig voorstel niet meer ter zake.

Nalevingskosten:
Nogmaals wordt hier benadrukt dat door dit wetsvoorstel geen nieuwe mogelijkheden ontstaan om FZ te stellen bij afvalverwerkende bedrijven. Dat gebeurt pas als afvalverwerkende activiteiten daartoe expliciet worden aangewezen. Pas dan kunnen ook de nalevingskosten in beeld worden gebracht. Die zijn namelijk sterk afhankelijk van de aard en omvang van de afvalverwerkende activiteit. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit van het Omgevingsbesluit, waarbij de bevoegdheid voor het stellen van FZ bij afvalverwerkende bedrijven werd ingevoerd, was het volgende opgenomen met betrekking tot nalevingskosten.

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat 25 afvalverwerkende bedrijven een financieel zekerheidsproduct afsluiten ter waarde van €10.000 tot €500.000,-, leidt dit tot een totaalbedrag aan jaarlijkse nalevingskosten tussen de €100,- (bij 1% kosten) en €10.000,- (bij 2%) per bedrijf. Voor 25 bedrijven komt dit neer op maximale jaarlijkse nalevingskosten tussen de € 2.500,- en € 250.000,-, voor 100 bedrijven tussen de € 10.000,- en € 1 miljoen,-, en voor 500 bedrijven tussen de € 50.000,- en € 5 miljoen. In deze berekeningen wordt nog geen rekening gehouden met een eventueel in te stellen drempelbedrag (zijn de maximale verwijderingskosten lager dan het drempelbedrag, dan kan het bevoegd gezag afzien van het opleggen van een financiële zekerheid).

In het algemeen kan worden gezegd dat de regeldrukgevolgen samenhangen met de genoemde aard en omvang van de activiteiten waarvoor zekerheid wordt gesteld, de gevraagde risicobeheersing daarvan onder een bepaalde vorm van garantstelling en de al dan niet collectieve aanpak van FZ-stelling (bijvoorbeeld in een gezamenlijk fonds of een garantieregeling, zoals bij banken en reisorganisaties). Ook de financiële draagkracht (solvabiliteit en rentabiliteit) of het bestaan van een holding boven het betreffende bedrijf zijn van invloed op de vormgeving en daarmee kosten voor financiële zekerheidsstelling in de vorm van inhoudelijke verplichtingen.