

Aan de staatssecretaris Openbaar en Vervoer en Milieu  
De heer A.A. Aartsen  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/ATR3239/2025-U148

**Uw referentie**

**Datum**

29 september 2025

**Onderwerp**

Aanwijzing geactualiseerde PGS-25 en PGS-29 in Omgevingsregeling

Geachte heer Aartsen,

Op 13 augustus 2025 is het voorstel tot wijziging van de Omgevingsregeling voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt de aanwijzing van enkele geactualiseerde versies van de Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS).<sup>1</sup> In het bijzonder gaat het daarbij om de aanwijzing van de nieuwe versie van de PGS-richtlijnen 25 en 29. De PGS-25 bevat voorschriften voor de veilige toepassing van installaties voor het afleveren van aardgas en biogas aan voertuigen, vaartuigen en werktuigen. PGS-29 bevat voorschriften voor de veilige bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks. De geactualiseerde versies van de PGS-25 en PGS-29 bevatten een aantal nieuwe en gewijzigde maatregelen. Verder worden enkele bepalingen geschrapt. Deze wijzigingen vloeien voort uit de risicoanalyse, ervaringen in de praktijk en de constatering dat bepaalde maatregelen elders in de wetgeving al zijn verankerd.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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?

---

<sup>1</sup> De Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) is een wettelijk voorgeschreven richtlijn voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen en voor overheden die zijn belast met toezicht, handhaving en vergunningverlening. In de PGS-richtlijn staan de belangrijkste risico's van die activiteiten voor de veiligheid. Om de risico's te beheersen en de negatieve effecten voor mens en milieu te beperken zijn doelen geformuleerd. Aan deze doelen zijn maatregelen gekoppeld. PGS-richtlijnen vormen voor wat betreft de Omgevingswet een belangrijke invulling van de regels die zijn vastgelegd in het Bestluit activiteit leefomgeving (Bal) als het gaat om het omgaan met gevaarlijke stoffen.

**Contact:**

Postbus 16228  
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50  
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl  
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

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*

De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat de PGS-25 en de PGS-29 zijn geactualiseerd op basis van risicoanalyses en ervaringen in de praktijk. Voor PGS-25 wordt een aantal maatregelen niet meer opgenomen, omdat deze maatregelen niet voortvloeien uit de risicoanalyse of al in andere wetgeving zijn opgenomen. Daarnaast is een aantal maatregelen inhoudelijk gewijzigd. Maatregelen die in de nieuwe PGS-25 verplicht worden voorgeschreven, zijn bijvoorbeeld de 'op afstand bestuurbare afsluiter' en de realisatie van 'brandwerendheid door middel van voorzetwanden'. Nieuwe maatregelen die de PGS-29 voorschrijft, zijn bijvoorbeeld het moeten treffen van technische maatregelen om risico's als gevolg van overvullen van een tankcompartiment, te voorkomen. Daarbij kan het gaan om een detectie-mechanisme in de opvangvoorziening of om technische maatregelen om overvullen van tanks tegen te gaan. Daarnaast stelt een van de gewijzigde maatregelen nadere eisen aan het toepassen van warmtестralingsmodellen. Deze modellen zijn van belang bij het actualiseren van de omgevingsvergunning.

De toelichting bij het voorstel verwijst voor een uitwerking van de maatregelen naar twee memo's over de regeldrukeffecten. In die memo's zijn de maatregelen technisch beschreven. In een aantal gevallen leiden de maatregelen tot hoge investeringskosten voor bedrijven. Zo kost de verplichte 'op afstand bestuurbare afsluiter' circa 50.000 euro. Deze verplichting geldt voor circa 400 tot 500 bedrijven. De 'realisatie van brandwerendheid door middel van voorzetwanden' kost circa 34.000 euro. Ook deze maatregel is verplicht voor circa 400 tot 500 bedrijven. De regeldrukanalyse merkt daarbij op dat een meerderheid van de bedrijven al aan deze verplichtingen voldoet. Voor deze bedrijven treden daardoor geen of slechts beperkt meerkosten op.

Het college stelt vast dat de toelichting bij het voorstel noch het memo over de regeldrukanalyse een duidelijke en volledige omschrijving bevat van de maatregelen die volgen uit de geactualiseerde PGS-25 en PGS-29. Dit nog los van de vraag welke status deze memo's hebben. Zo maakt de toelichting niet duidelijk dat in de PGS-25 maatregelen wijzigen die zorgen voor a) een veranderde keuringsfrequentie van (draagbare) brandblustoestellen (van één keer per jaar naar eens per twee jaar) en b) het niet langer eens per jaar hoeven oefenen met het noodplan. Ook zorgen enkele wijzigingen voor een uitbreiding van de doelgroep bij bepaalde maatregelen (naast voertuigen worden ook 'vaartuigen' toegevoegd). Daarnaast is de inhoud van de wijzigingen niet altijd duidelijk. In veel gevallen wordt wel een technische aanduiding of indicatie gegeven (bijvoorbeeld 'aanschaf terugslagklep', 'aanschaf leidingwerk in pandige aflevering'), maar een nadere toelichting en onderbouwing ontbreekt daarbij. Om de inhoud van het voorstel goed te kunnen beoordelen is een duidelijke beschrijving en een integraal overzicht noodzakelijk van de maatregelen die bedrijven moeten treffen als gevolg van de wijzigingen in de geactualiseerde PGS-en.

#### **1.1 Het college adviseert een duidelijke en integrale beschrijving op te nemen in de toelichting bij het voorstel van de maatregelen die bedrijven moeten treffen door de wijzigingen in de geactualiseerde PGS-25 en PGS-29.**

De toelichting bij het voorstel bevat een uitgebreide beschrijving van de manier waarop de geactualiseerde PGS-en tot stand zijn gekomen. Er is sprake geweest van overleg tussen overheidspartijen, bedrijfssectoren en andere deskundigen. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt gekozen voor nieuwe maatregelen op basis van uitgebreide risicoanalyses en een afweging van proportionaliteit en werkbaarheid van de maatregelen. Ook worden analyses van ongevallen in het buitenland daarbij betrokken.

Het college onderschrijft het belang van de gerichte risicoanalyse voor de beoordeling van (de proportionaliteit van) nieuwe maatregelen. Hoewel een risicoanalyse in het ontwikkeltraject van de geactualiseerde PGS-en heeft plaatsgevonden, ontbreekt een beschrijving en kwalificatie van deze risico's in het voorstel. Hierdoor is niet duidelijk wat de aard, omvang en oorzaak is van de risico's die het voorstel beoogt aan te pakken. Hierdoor is de noodzaak van de gewijzigde maatregelen niet duidelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatregelen inzake 'overvulbeveiliging' bij opslagtanks. Deze zijn erop gericht om het risico op overvullen te voorkomen. Als vloeistof of gas bij het vullen naast of over de tank loopt kan dit negatieve gevolgen hebben voor het milieu (en voor de gezondheid van de betrokkenen). De toelichting bij het voorstel gaat echter niet in op de aard van deze risico's en de mate waarin deze risico's zich in de afgelopen jaren (in Nederland of het buitenland) hebben voorgedaan.

### **1.2 Het college adviseert de noodzaak van de wijzigingen te onderbouwen door omvang en oorzaak van de risico's te schetsen die het voorstel beoogt aan te pakken.**

Pas als de omvang en oorzaak van de risico's duidelijk zijn, kan worden beoordeeld wat het nut is van de voorgenomen maatregelen. Belangrijk daarbij is de vraag of de maatregelen aangrijpen bij de oorzaak van de problemen en in welke mate de maatregelen de risico's wegnemen of beperken. Deze analyse van de mate van doelbereik ontbreekt bij het voorstel.

### **1.3 Het college adviseert in de toelichting inzicht te geven in de mate waarin de maatregelen risico's verkleinen (mate van doelbereik).**

Het college onderkent dat de uitwerking van de maatregelen en de weging van nut en noodzaak daarvan in het voortraject van de actualisatie van PGS heeft plaatsvonden in overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Met het onderhavige voorstel kiest de wetgever ervoor de (gewijzigde) maatregelen in de (geactualiseerde) PGS algemeen verbindend te maken. Voor onderbouwde besluitvorming over dit voorstel acht het college een nadere beschrijving van de maatregelen en het nut en de noodzaak daarvan van belang.

## *2. Minder belastende alternatieven*

Het voorstel wijst de geactualiseerde PGS-en 25 en 29 aan in de bijlage bij de Omgevingsregeling. Daarmee worden de (gewijzigde) maatregelen in de PGS verplicht. Een transparante afweging van mogelijk minder belastende alternatieve maatregelen ontbreekt in de toelichting. Vooral voor de maatregelen die tot hoge kosten leiden, is het van belang dat duidelijk wordt of alternatieve maatregelen zijn overwogen, en zo ja, waarom daarvoor niet is gekozen.

### **2.1 Het college adviseert toe te lichten of minder belastende alternatieve maatregelen zijn overwogen en zo ja waarom niet voor die alternatieven is gekozen.**

Het kabinetsbeleid en de Aanwijzingen voor de regelgeving (9.5) bepalen dat Nederland bij implementatie-regelgeving kiest voor lastenluwe implementatie. De toelichting bij het onderhavige voorstel maakt niet duidelijk of bij de PGS-en sprake is van lastenluwe implementatie. Het

college geeft daarom in overweging bij de opvolging van 2.1 duidelijk te maken of de geactualiseerde PGS-en een lastenluwe implementatie vormen van de relevante Europese bepalingen. Het uitgangspunt van lastenluwe implementatie heeft onder andere te maken met de concurrentiepositie van bedrijven. Om die reden acht het college het waardevol als de toelichting ook aandacht besteedt aan hoe andere Europese landen de risico's reguleren bij installaties voor het afleveren van aardgas en biogas en bij de bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks (de onderwerpen van de PGS-25 en PGS-29).

### 3. *Werkbaarheid*

Het voorstel wordt niet opengesteld voor internetconsultatie omdat het volgens de toelichting gaat om "een wijziging van ondergeschikte betekenis". Op grond van artikel 23.4, derde lid, onder de Omgevingswet kan in die situatie worden afgezien van openbare consultatie. Bovendien is de actualisatie van de PGS-en tot stand gekomen in nauw overleg tussen bedrijfsleven en de betrokken overheden (waaronder Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, Milieudiensten en de Arbeidsinspectie). Actualisatie is volgens deze partijen noodzakelijk ter verbetering van de veiligheid.

Het college onderkent het belang van vroegtijdige consultatie van bedrijven en andere partijen die gevolgen ondervinden van de gewijzigde maatregelen. Het deelt niet de kwalificatie dat het voorstel een 'wijziging van ondergeschikte betekenis' vormt. Het voorstel leidt namelijk voor bedrijven tot forse kostenstijgingen. Verder wijst het college op het uitgangspunt van het kabinet dat "in principe alle wet- en regelgeving in internetconsultatie wordt gebracht", in het bijzonder als rechten en plichten voor burgers of bedrijven wijzigen.<sup>2</sup> Openbare consultatie van de wijzigingen kan de kwaliteit van voorgenomen wetgeving ten goede komen, omdat ook andere partijen in staat worden gesteld om op de voornemens te reageren. Bij het onderhavige voorstel kan het bijvoorbeeld gaan om omwonenden van bovengrondse tanks voor de opslag van brandbare vloeistoffen (of andere risicovolle activiteiten). Deze belanghebbenden zijn in de voorbereidende fase van de nieuwe PGS veelal niet betrokken.

Voor goed onderbouwde besluitvorming is het tevens van belang dat de toelichting duidelijk maakt welke aandachtspunten uit de consultatie naar voren zijn gekomen en hoe het voorstel hier opvolging aan geeft. Deze toelichting kan duidelijk maken of de partijen die de maatregelen moeten uitvoeren de werkbaarheid van het voorstel onderschrijven.

#### **3.1 Het college adviseert het voorstel openbaar te consulteren.**

#### **3.2 Het college adviseert in de toelichting te beschrijven welke aandachtspunten voor de werkbaarheid in de vroegtijdige en in de openbare consultatie zijn benoemd en hoe het voorstel opvolging geeft aan die punten.**

De voorgenomen inwerkingtredingsdatum van het voorstel is 1 oktober 2025. De toelichting geeft aan dat daarmee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten. Het voorstel maakt niet duidelijk wanneer maatregelen gerealiseerd moeten zijn door bedrijven. Dit is voor de werkbaarheid van de maatregelen van groot belang. Ook om daarmee te kunnen beoordelen of die termijn aansluit bij de bedrijfsvoering van partijen. Om deze reden adviseert het college in te toelichting duidelijk te maken wat de termijn is waarop bedrijven moeten voldoen aan de ma-

---

<sup>2</sup> [Nr. 16 \(Internetconsultatie\) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving](#)

teriële verplichtingen en of die termijn werkbaar is voor bedrijven. De termijn waarbinnen bedrijven maatregelen moeten treffen, is ook van belang omdat de beschreven risico's, die met de maatregelen worden verkleind, kunnen voortduren. De bepaling van de implementatietermijn vergt daarom een goed afgewogen beslissing, waarbij de hierboven genoemde informatie belangrijk is.

### **3.3 Het college adviseert duidelijk te maken binnen welke termijn bedrijven moeten voldoen aan de materiële verplichtingen uit de geactualiseerde PGS-en en daarbij in te gaan op de werkbaarheid van deze termijn voor bedrijven.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De regeldrukgevolgen van het voorstel zijn kwalitatief en kwantitatief uitgewerkt. De toelichting maakt duidelijk dat de geactualiseerde PGS-25 resulteert in een totale regeldruk van circa 48,7 miljoen euro (10.300 euro per bedrijf per jaar). Omdat ongeveer de helft hiervan wordt gekwalificeerd als bedrijfseigen, komt de totale regeldruk uit op circa 26 miljoen euro. De geactualiseerde PGS-29 resulteert voor 110 bedrijven in een structurele regeldruktoename van circa 4.600 euro per bedrijf per jaar.

Het college constateert dat de regeldrukanalyse een indicatie geeft van de orde van grootte van de verwachte kosteneffecten. Daarmee maakt de analyse ook duidelijk dat de geactualiseerde PGS-25 en -29 omvangrijke regeldrukgevolgen zullen hebben voor een deel van de bedrijven in de sector. Tegelijkertijd constateert het college dat de regeldrukanalyse nog niet volledig is. Als voorbeeld wijst het college op de volgende voorbeelden in de PGS-25:

- Maatregel 86 betekent een regeldrukvermindering. Brandblussers dienen voortaan eens per 2 jaar controle te ondergaan. Uit de vorige versie van de PGS volgde een keuringsfrequentie van eenmaal per jaar. De toelichting maakt niet duidelijk hoeveel brandblusinstallaties er zijn en wat de kosten van deze keuring betreffen. Hierdoor is niet duidelijk wat de regeldrukafname is als gevolg van deze wijziging. Als deze maatregel enkel wijzigt om de verplichting te laten aansluiten bij de lagere keuringsfrequentie elders in de Nederlandse regelgeving kan dit betekenen dat de regeldruk niet merkbaar afneemt voor bedrijven. Om dit te kunnen beoordelen is aanvullende informatie over (regeldruk)effecten van belang.
- Maatregel 94 betekent eveneens een regeldrukvermindering. Door de actualisatie hoeft het noodplan niet meer jaarlijks te worden geoefend. Onduidelijk is welke regeldrukvermindering hierdoor optreedt voor bedrijven.
- De maatregelen 42, 44 en 97 zorgen voor een doelgroep-uitbreiding doordat 'vaartuigen' aan de maatregelen worden toegevoegd. Onduidelijk is in hoeverre dit voor regeldrukkosten zorgt. Zo betekent maatregel 44 bijvoorbeeld dat het afleveren van gecompriemd aardgas aan voertuigen (voortaan) alleen is toegestaan via een aflevertoestel. Onduidelijk is voor hoeveel situaties deze maatregel gevolgen heeft, en wat de kosten hiervan zijn.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukanalyse bij het voorstel compleet te maken conform de Rijksbrede methodiek.**

## Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

### De regeling niet vaststellen

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van aanvullende overheidsinterventie of over het systeem en de werking van de PGS. Het dictum brengt tot uitdrukking dat vanuit regeldrukperspectief onderbouwde besluitvorming over het voorstel op dit moment niet mogelijk is. Hiervoor is noodzakelijk dat inhoud, nut en noodzaak van de wijzigende maatregelen in de PGS-25 en PGS-29 nader worden onderbouwd. Ook moet duidelijk zijn welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn onderzocht en waarom niet voor die alternatieven is gekozen. Bovendien moet meer aandacht worden besteed aan de werkbaarheid en de regeldrukeffecten van de wijzigingen.

Het college merkt verder op dat het de aandachtspunten in dit advies zal betrekken bij toekomstige toetsing van voorstellen gericht op aanwijzing van geactualiseerde PGS-en. Het geeft voor de aanwijzing van geactualiseerde PGS-en ook in overweging om de ervaringen te betrekken die het ministerie de afgelopen jaren heeft opgedaan bij de aanwijzing van NEN-normen. Bij die voorstellen constateert het college dat de toelichting en onderbouwing van maatregelen uitgebreider is, waardoor onderbouwde besluitvorming beter mogelijk is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Het gaat ervan uit dat de toelichting bij het voorstel duidelijk maakt op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u om een eventueel gewijzigd voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris