

Vergaderjaar 1996–1997

24 572

Uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaggeving)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 november 1996

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergronden van het wetsvoorstel

Wij zijn verheugd over de belangstellende opmerkingen die de leden van de verschillende fracties in het verslag over dit wetsvoorstel maakten. Wij constateren met genoegen dat een groot aantal fracties positief blijkt te staan tegenover een uitbreiding van de Wet milieubeheer met een regeling inzake verplichte milieuverslaggeving door bedrijven. Alvorens op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties in te gaan, willen wij graag vooraf nog bij enkele essentiële aspecten van het wetsvoorstel kort stilstaan.

In de eerste plaats willen we benadrukken dat de verslagplicht, zoals in dit wetsvoorstel geregeld, in een bredere context moet worden geplaatst: de verslagplicht past in een algemene ontwikkeling in het milieubeleid, waarbij steeds meer wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven om de milieubelasting te beperken en waar mogelijk te voorkomen. Dit beleid heeft in de afgelopen jaren vooral gestalte gekregen in de stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg en het afsluiten van convenanten door de betrokken overheden met diverse sectoren in de industrie. Het resultaat is dat steeds meer bedrijven milieumanagement als integraal onderdeel van de bedrijfsvoering zijn gaan beschouwen en een bedrijfsmilieuplan hebben opgesteld. In een bedrijfsmilieuplan geeft een bedrijf aan op welke wijze het voor de langere termijn (ten minste vier jaar) zijn bijdrage aan de realisering van de Integrale Milieutaakstelling voor de bedrijfstak zal leveren.

Het beleid is erop gericht dat bedrijven, die met deze instrumenten op een goede wijze invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu, hiertoe voldoende ruimte krijgen, bijvoorbeeld door een minder gedetailleerde milieuvergunning (een vergunning op hoofdlijnen). Daar staat tegenover dat de overheid en derden over voldoende en betrouwbare informatie dienen te beschikken om te kunnen beoordelen of de bedrijven met de aan hen toevertrouwde milieuzorg goed omgaan. De bedrijven dienen actief en adequaat verantwoording af te leggen, zowel naar de overheid als naar de omgeving. Het onderhavige wetsvoorstel

biedt het kader waarbinnen dit laatste aspect verder gestalte kan krijgen. Het gaat hierbij om een leerproces: de betrokken partijen moeten andere inzichten ontwikkelen over de wijze van omgaan met elkaar, de taakopvatting die daarbij past en de benodigde vaardigheden. Dit leerproces is derhalve met name gericht op een kwalitatieve verdieping. Bij de opstelling van het onderhavige wetsvoorstel heeft steeds de vraag voor ogen gestaan in hoeverre wettelijke vereisten aan dit leerproces een bijdrage kunnen leveren; in hoeverre stimuleren wettelijke vereisten of remmen of bevroeren deze juist bedoeld proces?

Voor wat betreft het publieksverslag zal het wetsvoorstel een relatief grote vrijheid laten aan bedrijven om de verslaglegging naar eigen inzicht in te vullen. Zoals ook bij de EMAS-verordening het geval is – met dit wetsvoorstel is bewust op deze verordening aangesloten – wordt als uitgangspunt gekozen dat bedrijven de ruimte dienen te krijgen om hun milieoverslag aan het publiek van jaar tot jaar te ontwikkelen. Het gaat daarbij om zaken als het inspelen op de concrete informatiebehoefte van de omgeving, het beter presenteren van emissiegegevens, het toevoegen van nieuwe milieuthema's en het leggen van verbanden met andere aspecten van de bedrijfsvoering (zoals bedrijfseconomische ontwikkelingen). Zoals de praktijk van de verslaglegging op vrijwillige basis duidelijk laat zien, is er wat dit betreft nog sprake van een groeiproces. Het strak normeren van het publieksverslag zou dit proces bevroeren. Wij zijn van oordeel dat de ontwikkeling van goede publieksverslagen beter verder bevorderd kan worden met ondersteunend materiaal en faciliterende activiteiten. Betrokkenheid van vertegenwoordigende organisaties van de opstellers (bedrijven) en de gebruikers (met name de milieuorganisaties) van de verslagen achten wij van groot belang. De eerste stappen zijn in dit verband al gezet. Door VNO-NCW is in juni 1996 de brochure «Milieoverslaglegging in perspectief» uitgebracht. Van Natuur en Milieu zal later dit jaar een publikatie verschijnen met de resultaten van een samen met de milieufederaties uitgevoerd onderzoek naar over 1995 uitgebrachte Nederlandse milieoverslagen.

Voor wat betreft het overheidsverslag ligt de zaak anders. De ervaringen in de praktijk – met name in het project Integrale milieoverslaglegging in de chemie – zijn inmiddels dermate uitgekristalliseerd, dat het thans opportuun is om deze ervaringen te codificeren in regelgeving. Hiermee krijgen deze ervaringen een betekenis, die industrie-breed is. Met de regeling van het overheidsverslag wordt ten opzichte van de huidige situatie waarin vele separate milieurapportages worden opgesteld, stroomlijning van rapportages bereikt. Overigens zal deze stroomlijning zo worden opgezet, dat geen noodzakelijke informatie verloren gaat en de gebruikers van de informatie (handhavende overheden en instanties belast met beleidsmonitoring) hun taken naar behoren kunnen blijven uitvoeren.

Het tweede aspect, waar wij hier op in willen gaan, is de beperking tot circa 330 bedrijven waarvoor de verslagplicht zal gaan gelden. Het gaat om bedrijven, die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en waarvoor bovendien de provincie bevoegd is om de Wet milieubeheer-vergunning te verlenen. Uit onderstaande tabel blijkt nog eens duidelijk dat deze bedrijven met elkaar voor het leeuwedeel van de milieubelasting door de industrie verantwoordelijk zijn. Met het oog op de monitoring van het milieubeleid voor de industrie levert het totaal van de milieugegevens, die deze groep bedrijven in de milieoverslagen zal presenteren, dan ook voldoende materiaal op om een landelijk inzicht te krijgen in de voortgang in dat kader. Omdat dienaangaande de meerwaarde van uitbreiding van de groep verslagplichtige bedrijven marginaal is en het regeringsbeleid zich in het algemeen richt op het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lastendruk voor het

bedrijfsleven, ligt het voor de hand de verslagplicht te beperken tot de genoemde groep.

THEMA	STOFFEN	%	TOTAAL: industrie, raffinaderijen en e-sector
KLIMAATVERANDERING	cfk's	24	901 ton
	hcfk's	54	1 620 ton
	N2O	96	18 500 ton
	CO2	81	103 000 000 ton
VERZURING	SO2	94	109 000 ton
	NOx	85	143 000 ton
	NH3	91	4 600 ton
	VOS (KWS2000)	35	120 000 ton
VERSPREIDING NAAR LUCHT	metalen en metaloïden	65	294 ton
	overige anorg. stoffen	83	263 ton
VERSPREIDING NAAR WATER	halogeenarme org. stoffen	36	117 000 ton
	gehalogeneerde org. stoffen	38	10 300 ton
	PAK	53	453 ton
	metalen en metaloïden	45	184 ton
	asbest	100	1 ton
	halogeenarme org. stoffen	36	4 170 ton
VERMESTING	gehalogeneerde org. stoffen	93	375 ton
	PAK	100	1 ton
	bestrijdingsmiddelen	13	8 ton
	N (gebonden)	43	15 600 ton
VERWIJDERING	P (gebonden)	76	5 470 ton
	PRIAF-stromen excl. fosforzuurgips (excl. nuttige toepassing)	63	1 020 000 ton
VERWIJDERING	PRIAF-stromen incl. fosforzuurgips (excl. nuttige toepassing)	84	2 420 000 ton
	gevaarlijk afval (gestort)	86	333 284 ton
	gevaarlijk afval (verbrand)	78	376 136 ton
	gevaarlijk afval (totaal)	82	709 420 ton
	niet-gevaarlijk afval (gestort)	55	2 047 688 ton
	niet-gevaarlijk afval (verbrand)	41	377 385 ton
	niet-gevaarlijk afval (totaal)	53	2 425 073 ton

Toelichting op tabel.

De tabel geeft per thema (eerste kolom) en per stof of stofcluster (tweede kolom) aan voor welk deel (derde kolom; in procenten) van de totale milieubelasting door de sectoren industrie, raffinaderijen en energiesector (vierde kolom; in absolute hoeveelheden per jaar) de bedrijven, die verslagplichtig zullen worden, naar schatting verantwoordelijk zijn.

Bij de hiernavolgende beantwoording en bespreking van de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties worden enkele door deze leden naar voren gebrachte punten met het oog op de samenhang met andere relevante punten in een andere paragraaf of in een ander hoofdstuk behandeld dan in het verslag.

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vroegen naar de redenen waarom het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten. De Kamer heeft in het najaar van 1993 bij motie de regering uitgenodigd om op korte termijn te komen met een wetsvoorstel inzake openbare milieuverlaglegging, nadat eerder reeds door de regering een wetsvoorstel met die strekking was aangekondigd. Daarop heeft de toenmalige minister van VROM, mede namens zijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat, in maart 1994 een wetsvoorstel voor advies aan de

Raad van State voorgelegd. De Raad van State heeft in september van dat jaar zijn advies uitgebracht. Het heeft daarna nog enige tijd geduurd voordat tot indiening kon worden overgegaan. De verklaring hiervoor is dat zowel het advies van de Raad van State als een aantal recente ontwikkelingen ons aanleiding gaven de opzet en uitgangspunten van het wetsvoorstel nog eens zorgvuldig tegen het licht te houden. Het advies van de Raad, maar ook de in dezelfde tijd gereed gekomen implementatiestudie die door KPMG-Milieu in opdracht van het ministerie van VROM was verricht, gaven aan dat een verduidelijking van de doelstellingen van het wetsvoorstel en van de verschillende functies van milieuverslagen wenselijk was. Een herbezinning ter zake heeft onder meer geresulteerd in het voorgestelde onderscheid tussen milieuverslagen ten behoeve van de overheid en milieuverslagen, specifiek bestemd voor het publiek. Daarnaast leidde het aantreden van het nieuwe kabinet in het najaar van 1994 tot een hernieuwde aandacht voor de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Tegen die achtergrond drong de vraag zich op of de ontwerp-regeling van de milieuverslaglegging niet verder vereenvoudigd en versoberd zou kunnen worden. Ook het bedrijfsleven zelf drong sterk aan op onderzoek hiernaar. Tegelijkertijd boden de jongste ontwikkelingen op het terrein van de milieuverslaglegging zelf nieuwe kansen en mogelijkheden, waarvan verwerking in het wetsvoorstel voor de hand lag. Genoemd kunnen in dit verband worden de eerste resultaten van het project voor de chemie naar mogelijkheden tot stroomlijning van de milieurapportering aan de overheid en de uitvoering en nadere uitwerking van de EMAS-verordening in Nederland onder auspiciën van de Stichting Coördinatie certificatie milieuzorgsystemen (SCCM).

Een en ander is uitgemond in enkele belangrijke bijstellingen ten opzichte van het aan de Raad voorgelegde ontwerp. De heroverwegingen, het vervolgens aanpassen van het wetsvoorstel en het overleg dat daarover met alle belanghebbende partijen gevoerd moest worden, hebben de nodige tijd gevegd. Wij menen dat de wat langere voorbereidingstijd van het wetsvoorstel zich echter heeft terugverdiend nu het voorliggende wetsvoorstel in vergelijking met het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp naar ons oordeel als evenwichtiger en inzichtelijker kan worden gekenschetst en op een aanzienlijk breder maatschappelijk draagvlak mag rekenen.

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en RPF vroegen naar de beweegredenen om het wetsvoorstel voor een beperktere groep van bedrijven te laten gelden dan eerder de bedoeling was. Wij willen voorop stellen dat naar ons oordeel ook bij het door ons beoogde aantal verslagplichtige bedrijven recht kan worden gedaan aan de met het wetsvoorstel nagestreefde doelstellingen. Wij hechten eraan nog eens uiteen te zetten welke overwegingen ten grondslag liggen aan het in de memorie van toelichting geschetste voornemen om de verslagverplichtingen thans voor niet meer dan ongeveer 330 bedrijven te laten gelden.

Dit voornemen is de resultante van een afweging tussen de maatschappelijke baten en kosten die zijn verbonden aan het opleggen aan bedrijven van wettelijke milieuverslagverplichtingen. Inzet van het instrument van het verplichte milieuverslag levert, gelet op de daarmee te bereiken doelen, bij de beoogde 330 inrichtingen de meeste «winst» op. Deze groep bedrijven zorgt met elkaar immers voor het leeuwedeel van de milieubelasting door het industrieel bedrijfsleven. Voor wat betreft de monitoring van het milieubeleid, gericht op de industrie, betekent dit dan ook dat met de gegevens van deze bedrijven een toereikend landelijk inzicht ontstaat. Tegelijk is de verwachting dat de kosten voor de groep van geselecteerde categorieën van bedrijven niet onevenredig hoog zullen zijn. Weliswaar zullen deze bedrijven extra inspanningen moeten leveren ter nakoming van de nieuwe wettelijke verplichtingen, maar deze

inspanningen zijn, gelet op de verantwoordelijkheid die de betrokken bedrijven hebben voor het milieu, niet als onredelijk aan te merken. Bovendien is voor hen op termijn compensatie in de vorm van verlichting van de administratieve lastendruk te verwachten aangezien met de verslagplicht een groot aantal (wettelijke en buitenwettelijke) milieu-rapportageverplichtingen zullen komen te vervallen.

Een belangrijke overweging is voorts dat voor een ruimere toepassing van de voorgestelde regeling het niet nodig is om deze integraal voor grotere groepen bedrijven van kracht te laten worden. De regeling of onderdelen daarvan kunnen een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen voor andere bedrijven. Niet-verslagplichtige bedrijven zullen heel goed de wet als handreiking kunnen gebruiken bij het vrijwillig opstellen van verslagen.

Het zou thans ook ondoenlijk zijn om een regeling op te zetten die volledig recht doet aan de behoefte aan een gedifferentieerde benadering van grotere groepen bedrijven met een in omvang en aard zeer uiteenlopende milieubelasting. Bovendien zouden de lasten, verbonden aan de uitvoering van een regeling met een veel groter bereik aanzienlijk toenemen. Het biedt tenslotte uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zowel voor de betrokken overheden als voor het bedrijfsleven belangrijke voordelen om de wettelijk verplichte milieu-verslaggeving van toepassing te laten zijn op de beperkte groep van ongeveer 330 bedrijven.

Voorts menen wij dat ook voor het publiek een serieuze beoordeling van ruim 300 wettelijk verplicht uitgebrachte publieksverslagen en de communicatie daarover met de bedrijven een behoorlijke inspanning zal vergen. Een succesvolle uitvoering van de regeling is ook om die reden gebaat bij de beperking tot bedoelde groep van bedrijven.

Een bijkomend voordeel van het beoogde, beperkte toepassingsbereik van de regeling dat op deze plaats niet onvermeld mag blijven, is dat gemakkelijk de uitvoering ervan kan worden gevolgd en geëvalueerd. Daarmee wordt het niet alleen mogelijk om zo nodig tijdig bij te sturen, maar ook om de ervaringen die worden opgedaan met de voorgestelde regeling nauwkeurig te documenteren en daaraan brede bekendheid te geven ook onder bedrijven die niet onder de regeling vallen, maar op vrijwillige basis milieuverslagen willen gaan uitbrengen.

De leden van de fracties van het CDA, van GroenLinks en van de PvdA vroegen zich af hoe het beoogde toepassingsbereik in het bijzonder te verklaren valt tegen de achtergrond van de doelstelling om met het wetsvoorstel de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg bij bedrijven te stimuleren. Met de beoogde 330 bedrijven wordt, zoals ook reeds in de memorie van toelichting is geschetst en verder is verduidelijkt in de hierboven opgenomen tabel, de groep inrichtingen bestreken die verantwoordelijk is voor het leeuwedeel van de in Nederland veroorzaakte milieubelasting door het bedrijfsleven. Het gaat merendeels om complexe inrichtingen die ieder voor zich een aantal uiteenlopende compartimenten van het milieu in aanzienlijke mate belasten. Het is van groot belang dat juist bij deze bedrijven de bedrijfsinterne milieuzorg ingang vindt en een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering wordt. Een wezenlijke reductie van de nadelige milieu-effecten bij deze bedrijven is immers, gegeven de ernst en omvang van die effecten in combinatie met de ingewikkeldheid en schaal van de bedrijfsvoering, alleen haalbaar indien de bedrijven zelf actief de zorg voor het milieu ter hand nemen. Het merendeel van de beoogde bedrijven is in de afgelopen jaren begonnen met de invoering van een intern milieuzorgsysteem; een aantal is reeds ver gevorderd. Er zal echter nog een behoorlijke inspanning moeten worden geleverd om het milieuzorgsysteem bij de betreffende bedrijven te krijgen op het hoogwaardige niveau van de normen BS 7750 en ISO 14 001 zoals die in de afgelopen jaren juist voor deze grotere,

complexe bedrijven zijn ontwikkeld. Van de voorgestelde verslagplicht mag dienaangaande een belangrijke stimulerende werking worden verwacht, vooral met betrekking tot het opzetten van een goed meet- en registratiesysteem, hetgeen wij als een essentieel onderdeel van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschouwen.

Met betrekking tot het tempo van verwezenlijking van de beleidsdoelstelling inzake invoering van bedrijfsinterne milieuzorg bij de 10 000 bedrijven met een (middel-)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's, waaraan de leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks refereerden, merken wij overigens nog het volgende op. De afgelopen jaren zijn op het terrein van bedrijfsinterne milieuzorg een aantal ontwikkelingen (verder) in gang gezet, al dan niet geïnitieerd of ondersteund door de overheid. Deze zijn beschreven of aangekondigd in het beleidsstandpunt naar aanleiding van de tussenevaluatie in 1992 (TK 1993–1994, 20 633, nr. 5). Gewezen zij in dit verband op de in oktober 1995 door het ministerie van VROM uitgebrachte handreiking «Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden». In deze handreiking voor bedrijven en overheden wordt ingegaan op de bedrijfsinterne milieuzorg in relatie tot vergunningverlening en handhaving (deze publikatie wordt hierna ook aangehaald als handreiking bedrijfsinterne milieuzorg – vergunningverlening). Verder zij gewezen op de stimulerende werking welke uitgaat en deels nog zal uitgaan van de milieuconvenanten met de industrie. Voorts dienen hier niet onvermeld te blijven de vorderingen die zijn gemaakt op het terrein van de normalisatie en certificatie van milieuzorgsystemen (o.a. de activiteiten van de SCCM). Inmiddels heeft wederom een evaluatie naar de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg plaatsgevonden. De resultaten van deze evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996 zijn inmiddels naar de Kamer gezonden. Vóór het voorjaar van 1997 zal een beleidsstandpunt naar aanleiding van deze resultaten worden geformuleerd.

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks spraken ook hun zorg uit over de mate waarin bij het beoogde toepassingsbereik uniformiteit van milieuverslagen en het expliciteren van de verantwoordingsplicht van bedrijven worden gerealiseerd. Ook voor de andere doelstellingen van het wetsvoorstel geldt naar ons inzicht dat het instrument van het verplichte, wettelijk geregelde milieuverslag het grootste effect sorteert bij de beoogde groep van omstreeks 330 meest milieubelastende bedrijven.

Het publiek en de milieu-organisaties zullen voorlopig het meest zijn gebaat bij een verantwoording volgens een aantal uniforme basisvereisten door die bedrijven die een aanzienlijke milieubelasting veroorzaken. De beoogde groep verslagplichtige bedrijven omvat juist die bedrijven.

In het bijzonder voor de beoogde groep bedrijven geldt verder dat zij thans een groot aantal verschillende milieurapportages dienen te verstrekken aan diverse (overheids-)instanties. Integratie van milieurapportages aan de overheid bij deze bedrijven ligt thans het meest voor de hand. Het overheidsverslag zal met name bij deze bedrijven kunnen resulteren in een substantiële stroomlijning van de informatiestroom richting overheid en daarmee op termijn tot een lastenverlichting zowel aan de kant van de betrokken bedrijven als aan de kant van de overheid.

Door de leden van de fracties van de PvdA en van D66 is gevraagd naar de invloed die van de regeling zou kunnen uitgaan op niet-verslagplichtige bedrijven. Zoals eerder gesteld, gaan wij ervan uit dat van de voorgestelde wettelijke regeling een voorbeeldwerking kan uitgaan voor laatstbedoelde bedrijven. Wij menen dat de regeling andere dan de verslagplichtige bedrijven kan inspireren en ondersteunen om de nodige stappen te zetten op het terrein van de milieuverslaglegging. Het is, mede

gelet op de daarvan te verwachten voordelen voor de bedrijven zelf, immers aannemelijk dat in de toekomst een aanzienlijk aantal van deze bedrijven in overleg met het bevoegd gezag, zal overgaan tot het uitbrengen van geïntegreerde overheidsverslagen en – daarvan afgeleid – milieuverlagen voor het publiek. De wettelijk geregelde verslagen zullen een belangrijke maatstaf en inspiratiebron kunnen vormen. Met andere woorden: de sturende en normerende werking van de regeling zal verder kunnen reiken dan de directe werkingssfeer van het wetsvoorstel.

Dit geldt ook voor de op te stellen handreiking voor de verslaglegging aan het publiek, waarop in paragraaf 2.1 nader wordt ingegaan. In samenhang met de voorgestelde wettelijke regeling zal deze handreiking naar verwachting een zekere uniformerende invloed hebben niet alleen jegens de verslagplichtige bedrijven, maar ook voor de bedrijven die op vrijwillige basis publieksverslagen gaan uitbrengen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom ervan is afgezien bedrijven wettelijk te verplichten om door hen vrijwillig opgestelde publieksverslagen in te richten volgens de voorschriften van het wetsvoorstel. Voor een dergelijke regeling zien wij geen noodzaak, aangezien wij verwachten dat veel bedrijven reeds op eigen initiatief zich zullen oriënteren op de wettelijke regeling. Wij menen ook dat vrijwillige verslaglegging uit de aard der zaak zich niet goed leent voor regulering van overheidswege.

De leden van de fractie van de VVD maakten enkele opmerkingen over de memorie van toelichting en het al dan niet bijdragen van het wetsvoorstel aan een verbeterde rapportage aan overheid en publiek. Wij delen niet het oordeel van de leden van de fractie van de VVD dat de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel niet helder en duidelijk is. Wij menen dat de memorie van toelichting de noodzakelijke informatie over de achtergronden en doelstellingen van het wetsvoorstel bevat. Wij wijzen erop dat bij een beknopte regeling als de onderhavige een goede uitleg van de voorschriften geboden is. Uit de vragen van de leden van verschillende fracties van de Kamer blijkt ook dat daaraan behoefte bestaat.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of de beoogde doelstelling niet op een eenvoudiger wijze is te verwezenlijken, merken wij op dat naar onze overtuiging het wetsvoorstel bijdraagt aan de verwezenlijking van verschillende doelstellingen, te weten stimulering van bedrijfsinterne milieuzorg, explicitering van de verantwoordingsplicht van bedrijven naar hun omgeving en stroomlijning en verbetering van de communicatie over milieuprestaties door bedrijven aan publiek en overheid. Het instrument van het wettelijk geregelde milieuverlag, zoals vormgegeven in het wetsvoorstel, is één van de meer effectieve middelen die kunnen worden ingezet om genoemde doelstellingen te bereiken. De specifieke voordelen van dit instrument zijn verder, dat het goed aansluit bij reeds voor een deel in gang gezette ontwikkelingen bij de bedrijven zelf, en dat het zodanig kan worden vorm gegeven en gehanteerd dat het ook voldoende doelmatig kan worden ingezet. Om die redenen menen wij dan ook dat het gebruik van dit instrument, zoals in het wetsvoorstel voorzien, niet gemist kan worden.

Bij het opstellen van de voorschriften met betrekking tot overheids- en publieksverslagen is zorgvuldig gezocht naar de juiste balans tussen het streven naar een bepaalde, noodzakelijke mate van uniformiteit in de verslaglegging, en de gerechtvaardigde behoefte van bedrijven om toch zoveel mogelijk op de eigen situatie toegesneden verslagen op te kunnen stellen. Een zelfde zorgvuldigheid zal uiteraard worden betracht bij het redigeren van de verdere uitvoeringsvoorschriften ter uitwerking van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot het overheidsverslag. Daarbij zal er met name ook op worden gelet dat het bevoegd

gezag over voldoende gegevens kan blijven beschikken om zijn milieutaken (waaronder toezicht en handhaving) naar behoren uit te voeren.

Bij de gekozen opzet is en wordt steeds zo veel mogelijk ruimte gegeven aan de dynamiek van de zelfregulering. Er bestaat dan ook geen gevaar dat onder de voorgestelde regeling de kwaliteit van het bedrijfseigene zal worden opgeofferd, zoals de leden van de fractie van de VVD vreesden. Ons inziens bevat het wetsvoorstel een evenwichtige regeling die de weerslag is van een verantwoorde afweging van de verschillende in het geding zijnde belangen die overigens niet per sé tegenstrijdig aan elkaar hoeven te zijn. De regeling kan als zodanig effectief bijdragen tot de verwezenlijking van de eerder besproken doelstellingen van stroomlijning en kwalitatieve verbetering van milieureportages.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wat de stand van zaken is bij de verlening van vergunningen, gerelateerd aan het milieuzorgsysteem van een bedrijf, ook wel aangeduid als vergunningen op hoofdlijnen. In eerste instantie is gestart met een aantal proefprojecten in samenwerking met andere overheden en het bedrijfsleven. Mede op basis van de resultaten van deze proefprojecten is de eerder reeds genoemde handreiking «Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen overheden en bedrijven» opgesteld. Deze handreiking voor overheden en bedrijven is in oktober 1995 door de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat met een begeleidende circulaire aan provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders toegezonden. De handreiking geeft een nadere uitwerking van de vergunningverlening en handhaving op hoofdlijnen. Een nadere uitwerking c.q. concretisering, gericht op de Wvo, is gegeven in de brochure «Bedrijfsinterne Milieuzorg en de betekenis ervan voor Wvo-vergunningverlening en handhaving», uitgave van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van 30 oktober 1995.

Er is in verschillende provincies en gemeenten inmiddels enige ervaring opgedaan met de vergunning op hoofdlijnen. Tot op heden zijn naar schatting twintig à dertig van deze vergunningen afgegeven. Deze vergunningen verschillen overigens aanzienlijk van elkaar; in de praktijk blijkt dat de vergunning op hoofdlijnen maatwerk is en niet op basis van een «blauwdruk» kan worden ingevuld. In de meeste gevallen wordt overigens veel aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de vergunning, hetgeen ook in de genoemde handreiking als een belangrijk aandachtspunt staat vermeld.

Door het ministerie van VROM is in samenwerking met de andere overheden nader, flankerend beleid vastgesteld ten aanzien van de toepassing van de handreiking in de praktijk. In de komende periode voorziet dit onder andere in verdieping van kennis en inzicht door het van nabij volgen van circa dertig praktijkcases en door het uitwisselen van ervaringen door betrokken ambtenaren van provincies en Rijkswaterstaat. Ook zal een meer brede voorlichtings- en scholingsprogramma voor met name ambtenaren van gemeenten en waterschappen worden opgezet.

Ook de leden van de VVD-fractie verwezen naar de mogelijkheid van verlening van zogenaamde vergunningen op hoofdlijnen. Deze leden spraken in dit verband over een doel van het wetsvoorstel dat nog onvoldoende inhoud krijgt. Zij vroegen de regering om een uitwerking van deze doelstelling, ook in wettelijke zin. Het wetsvoorstel is niet direct gericht op het op bredere schaal afgeven van vergunningen op hoofdlijnen, maar beoogt wel bij te dragen aan het creëren van gunstige omstandigheden waarin méér vergunningen op hoofdlijnen verleend kunnen worden. In de eerste plaats zal van het wetsvoorstel een belangrijke impuls uitgaan voor verslagplichtige en andere bedrijven tot (verdere) invoering van volwaardige milieuzorgsystemen. Bedrijven die hiermee goede vorderingen maken en bij voorbeeld overgaan tot certificatie van hun milieuzorgsysteem, tonen aan dat zij de eigen

verantwoordelijkheid voor de zorg voor het milieu serieus oppakken. Ten aanzien van die bedrijven kan het bevoegd gezag het gerechtvaardigde vertrouwen krijgen dat zij «rijp» zijn voor een vergunning op hoofdlijnen.

Daarnaast zal het uitbrengen van milieuverlagen voor de vergunningverlener de bedrijfsvoering en milieuzorg daarbinnen bij de betrokken bedrijven transparanter en inzichtelijker kunnen maken. Ook daardoor kan het voor de vergunning op hoofdlijnen noodzakelijke vertrouwen in het bedrijf bij het bevoegd gezag groeien.

Van de andere kant bezien: bedrijven waaraan een vergunning op hoofdlijnen wordt verleend, krijgen een grotere speelruimte om zelf zorg te dragen voor en invulling te geven aan de bescherming van het milieu. In die situatie bestaat nog meer dan voorheen bij het bevoegd gezag de behoefte aan een adequate informatievoorziening over het milieuoptreden van het bedrijf. Een geïntegreerd en zo compleet mogelijk milieuverlag met betrouwbare gegevens die op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, is dan bij uitstek een geschikt instrument.

Uitvoering van het streven om op bredere schaal waar dat mogelijk is vergunningen op hoofdlijnen te verlenen, kan overigens plaatsvinden met gebruikmaking en toepassing van de huidige regelgeving. De Wet milieubeheer biedt over het algemeen voldoende mogelijkheden tot het afgeven van deze vergunningen. Alleen bij veranderingen of uitbreidingen van de inrichting die blijven binnen de in de vergunning op hoofdlijnen vastgelegde doelen, lijkt de regeling thans niet voldoende flexibiliteit te bieden. Er is dan ook een wetsvoorstel «verbetering meldingsstelsels voor inrichtingen Wet milieubeheer» in voorbereiding om daarin alsnog te voorzien.

De leden van de SGP-fractie vroegen nog om een nadere uiteenzetting van de bestuursrechtelijke consequenties van het verlenen van een vergunning op hoofdlijnen. Het belangrijkste kenmerk van de vergunning op hoofdlijnen is dat deze zich beperkt tot de wezenlijke milieu-effecten van de inrichting en dat ten aanzien van die effecten doelen worden gesteld, die door de vergunninghouder gerealiseerd moeten worden. Handhaving van die vergunning houdt vooral in dat erop wordt toegezien dat de gestelde doelen worden verwezenlijkt. Regelmatige rapportering door het bedrijf, periodiek overleg tussen bedrijf en vergunningverlener en incidentele, verdiepende controle-onderzoeken van het bevoegd gezag moeten daarvoor de benodigde informatie opleveren. Dit in tegenstelling tot de meer klassieke vergunning waarin tot detailniveau alle denkbare milieugevolgen worden geregeld in de vorm van middelvoorschriften. Op grond van deze voorschriften moet de vergunninghouder nauw omschreven voorzieningen en maatregelen treffen ter voorkoming of beperking van de nadelige milieu-effecten van de inrichting. Handhaving bestaat voornamelijk uit (visuele) inspecties van de aangebrachte voorzieningen.

In de situatie waarin een bedrijf zelf actief zijn milieu-effecten wil gaan beheersen en terugdringen en daarvoor de noodzakelijke voorwaarden heeft geschapen (invoering van een goed functionerend, hoogwaardig milieuzorgsysteem), past de traditionele «command and control»-benadering van de klassieke vergunning minder goed. In die situatie zou het bedrijf de ruimte moeten krijgen om naar eigen inzicht te bepalen op welke wijzen de milieudoelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden bereikt. De vergunning op hoofdlijnen kan daarin voorzien. Dit betekent overigens niet dat die vergunning vrijblijvender of vager is dan de meer klassieke vergunning. De milieudoelen worden door de overheid na overleg met het bedrijf in de vergunning in doelvoorschriften vastgelegd; deze voorschriften vormen het normatieve kader waarbinnen het bedrijf moet opereren. De doelen dienen helder en ondubbelzinnig in de vorm van resultaatsverplichtingen voor het bedrijf te worden omschreven. Voor alle partijen, bedrijf, overheid en derden, moet duidelijk zijn welke milieu-

prestaties precies van het bedrijf worden verwacht. In de praktijk van de Wvo-vergunningverlening heeft het stellen van doelvoorschriften reeds een grote vlucht genomen.

Een belangrijke voorwaarde om een vergunning op hoofdlijnen te kunnen afgeven is dat de zekerheid, althans het gefundeerde vertrouwen, bestaat dat het betrokken bedrijf ten volle bereid en in staat is om zelfstandig en zonder voorbehoud te voldoen aan de te stellen milieudoelen. Het bedrijf en het bevoegd gezag zullen ook naar derden toe dit moeten kunnen aantonen of in ieder geval aannemelijk maken. Dit betekent bij voorbeeld dat bij de aanvraag om een vergunning op hoofdlijnen het bedrijf inzicht moet bieden in zijn milieuzorgsysteem.

In de aanvraag om een vergunning op hoofdlijnen moet het bedrijf ook aangeven welke milieudoelen het zich stelt. Dit kan door het overleggen van een bedrijfsmilieuplan. Het milieuzorgsysteem van het bedrijf omvat een (periodiek te herhalen) analyse van de milieu-effecten van het bedrijf, de vaststelling van milieudoel- en taakstellingen voor het bedrijf en een programma van te nemen maatregelen ter verwezenlijking van die doelstellingen. Deze elementen van het milieuzorgsysteem kunnen te zamen als samenhangend geheel worden beschreven in een bedrijfsmilieuplan. De bedrijfsmilieuplannen die in het kader van de convenanten van de industrie worden opgesteld, bestrijken meestal een periode van vier jaar. Het bedrijfsmilieuplan wordt getoetst door de vergunningverlener. Indien het bevoegd gezag het bedrijfsmilieuplan toereikend acht, kan het ertoe overgaan de milieudoel- en taakstellingen vast te leggen in doelvoorschriften in de vergunning.

De positie van derden-belanghebbenden wordt bij deze gang van zaken niet aangetast. Het bevoegd gezag zal er op moeten toezien dat het bedrijf inderdaad alle noodzakelijke informatie in de vergunningprocedure verstrekt en dat derden-belanghebbenden daarvan kennis kunnen nemen. Meer in het algemeen dient het bevoegd gezag er in het proces van vergunningverlening voor zorg te dragen dat ook bij derden het vertrouwen kan ontstaan dat het betrokken bedrijf aan verlening van een vergunning op hoofdlijnen «toe is». Het bedrijf kan daar uiteraard zelf ook in belangrijke mate toe bijdragen door naar derden-belanghebbenden zo veel mogelijk openheid te betrachten en hen ook actief in te lichten over de vorderingen die het maakt op milieuterrein.

Het wetsvoorstel zelf brengt niet direct verandering in de wijze waarop een aanvraag voor een vergunning op hoofdlijnen bij voorkeur zou moeten worden ingericht. Wel is denkbaar dat, indien een bedrijf jaarlijks goede milieuverslagen uitbrengt, die voldoen aan de bepalingen van het wetsvoorstel, de kennis over en het inzicht in het bedrijf bij vergunningverlener en derden zo kan zijn toegenomen, dat een door dat bedrijf in te dienen aanvraag om een vergunning op hoofdlijnen ten aanzien van bij voorbeeld bepaalde aspecten van het milieuzorgsysteem van het bedrijf minder gedetailleerde informatie zal kunnen bevatten.

In algemene zin kan over de juridische relatie tussen de vergunning op hoofdlijnen en het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem en het bedrijfsmilieuplan nog het volgende worden opgemerkt. Zoals boven aangegeven, is het bedrijfsmilieuplan te beschouwen als onderdeel van het milieuzorgsysteem. Het milieuzorgsysteem is in de eerste plaats een intern management-instrument dat – vooral in organisatorische zin – sturing geeft aan de bedrijfsvoering. Met een milieuzorgsysteem worden de voorwaarden geschapen om tot een effectieve reductie van de milieubelasting te komen. De milieuvergunning – ook die op hoofdlijnen – is vooral in normatieve zin richtinggevend voor de activiteiten van het bedrijf. De vergunning legt vast welke milieubelasting maximaal mag worden veroorzaakt en welke reductie van de milieubelasting moet worden gerealiseerd. De vergunning heeft daarbij bovendien een duidelijke externe werking; in haar normering is zij immers niet alleen relevant voor het bedrijf, maar ook voor het bevoegd gezag en derden. Bij

het leggen van een relatie tussen het milieuzorgsysteem en de vergunning op hoofdlijnen dienen de verschillen tussen beide goed in het oog te worden gehouden. Het verdient om die reden bij voorbeeld niet de voorkeur om alle elementen van het milieuzorgsysteem integraal in de vergunning over te nemen.

Zoals boven geschetst, zou de vergunning op hoofdlijnen wèl kunnen en moeten aanhaken bij een aantal onderdelen of aspecten van het milieuzorgsysteem. Genoemd werd in dit verband het bedrijfsmilieuplan. Een ander belangrijk onderdeel van het milieuzorgsysteem, het meet- en registratiesysteem, kan eveneens zijn doorwerking krijgen in de vergunning in de vorm van meet- en registratievoorschriften. Deze en andere elementen van het milieuzorgsysteem kunnen dus een bepaalde vertaling krijgen in de vergunning. Vaak zal er in de praktijk zelfs sprake kunnen zijn van een wisselwerking of wederzijdse beïnvloeding tussen vergunningvoorschriften en milieuzorgelementen. Uiteindelijk blijven echter het milieuzorgsysteem en het bedrijfsmilieuplan primair de verantwoordelijkheid van het bedrijf en blijft de vergunning primair de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

De leden van de GPV-fractie en van de RPF-fractie vroegen welke toegevoegde waarde het wetsvoorstel heeft nu een groot aantal bedrijven al milieurapportages moet uitbrengen op basis van convenanten. Voor wat betreft het deel van het wetsvoorstel dat het overheidsverslag regelt, kan dienaangaande het volgende worden opgemerkt. Vooropgesteld moet worden dat alleen voor een aantal industriële bedrijfstakken convenanten bestaan op grond waarvan de deelnemende bedrijven jaarlijks milieurapportages ten behoeve van de overheid opstellen. Naar schatting betreft het de helft van het aantal bedrijven, waarvoor de verslagplicht uit het wetsvoorstel zou moeten gaan gelden.

Overigens kan deelname aan het milieuconvenant voor de desbetreffende bedrijfstak niet aan individuele bedrijven verplicht worden gesteld. In de praktijk blijkt dat sommige bedrijven dan ook niet meedoen of te laat rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan. Via de wettelijke verplichting op grond van het onderhavige wetsvoorstel, zullen die bedrijven alsnog gedwongen worden de milieurapportages (tijdig) uit te brengen.

Van belang is verder dat het overheidsverslag op basis van het wetsvoorstel een bredere invulling zal krijgen dan de jaarrapportages zoals voorzien in de milieuconvenanten met de bedrijfstakken. Laatstgenoemde rapportages hebben uitsluitend betrekking op de uitvoering door het bedrijf van het op grond van het convenant opgestelde bedrijfsmilieuplan (BMP). In het verplichte overheidsverslag zal zoveel mogelijk een integratie plaatsvinden van de BMP-jaarrapportage – die vooral is bedoeld voor het leveren van informatie in het kader van de beleidsmonitoring – met onder andere rapportages die de bedrijven dienen te verstrekken aan de vergunningverlener in het kader van de handhaving van vergunningvoorschriften.

De convenanten voorzien niet in verslaglegging aan het publiek. Met het wetsvoorstel ontstaat dus een nieuwe verplichting voor bedrijven om jaarlijks het publiek te informeren over de milieuprestaties.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de op grond van het wetsvoorstel op te stellen algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Deze leden en de leden van de fractie van de VVD informeerden naar de mogelijkheden om inzicht te krijgen in deze uitvoeringsregelingen met het oog op de beoordeling van het wetsvoorstel. Wij hebben het voornemen om één algemene maatregel van bestuur vast te stellen waarin de categorieën van verslagplichtige bedrijven worden aangewezen en waarin een nadere uitwerking wordt gegeven van het overheidsverslag. Mogelijk zullen

verdere, technische details in een ministeriële regeling moeten worden opgenomen.

De voorbereiding van bedoelde algemene maatregel van bestuur is inmiddels ter hand genomen. De werkzaamheden hebben zich tot nu toe vooral gericht op het zorg dragen voor een goede afstemming met een aantal andere, relevante ontwikkelingen op het terrein van de gegevensverstrekking van bedrijven aan overheden. Wij wijzen in dit verband op het door het ministerie van VROM gestarte project inzake de opstelling van protocollen voor de informatieverstrekking van bedrijven aan de overheid in het kader van de doelgroepenmonitoring. Van belang is in dit verband voorts het zogenaamde chemieproject waarbij in nauw overleg met het bedrijfsleven gestreefd wordt naar een meer integrale milieureportering door bedrijven aan het bevoegd gezag.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal het feitelijke werk aan bedoelde algemene maatregel van bestuur in intensieve samenwerking met vertegenwoordigers van de betrokken overheden (provincies en waterkwaliteitsbeheerders) en de verslagplichtige bedrijven plaatsvinden. Met hen zal zorgvuldig worden gewerkt aan een pakket voorschriften en eisen met betrekking tot de inhoud van het verplichte overheidsverslag, dat er in de praktijk toe zal leiden dat het daarnaast uitbrengen van separate rapportages zo veel mogelijk achterwege kan blijven. De uitwerking hiervan in de algemene maatregel van bestuur (en de op basis hiervan eventueel op te stellen ministeriële regeling) zal dan ook nog enige tijd vergen. Wij menen dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer niet hierop zou hoeven te wachten, indien wij in deze nota de Kamer nader informeren over de opzet en globale inhoud van de algemene maatregel van bestuur. Wij zijn overigens voornemens om de algemene maatregel van bestuur aan de Kamer over te leggen vóórdat deze in werking treedt. Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer die tot gevolg heeft dat de algemene maatregel van bestuur nadat hij is vastgesteld, eerst toegezonden dient te worden aan de Staten-Generaal en niet eerder in werking kan treden dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst.

Met betrekking tot de inhoud van de algemene maatregel van bestuur kan het volgende worden opgemerkt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is reeds een overzicht gegeven van de milieuthema's waarover de bedrijven verslag dienen uit te brengen. Hieronder wordt per thema aangegeven welke soort informatie op grond van de amvb in het milieureportage opgenomen dient te worden:

1. Klimaatverandering: gegevens over verbruik en emissies naar de lucht van stoffen die de ozonlaag aantasten; de verbetering van de energie-efficiency uitgedrukt in procenten;
2. Verzuring: gegevens over emissies naar de lucht van SO₂, NO_x, NH₃ en vluchtige organische stoffen;
3. Verspreiding naar lucht: gegevens over emissies naar de lucht van de volgende stoffen:
 - stoffen die in het nationaal milieubeleidsplan dan wel in het nationaal milieuprogramma als prioritaire stof worden aangemerkt;
 - radio-actieve stoffen;
 - bestrijdingsmiddelen;
 - stoffen waarover op grond van internationale regelgeving, verdragen en afspraken met andere staten informatie door de Nederlandse overheid moet worden verstrekt;
4. Verspreiding naar oppervlaktewater: gegevens over emissies door directe en indirecte lozingen naar het oppervlaktewater van de volgende stoffen:
 - stoffen die in de Derde Nota Waterhuishouding, het nationaal milieubeleidsplan dan wel het nationaal milieuprogramma Wet milieubeheer als «prioritaire stof» worden aangemerkt;

- radio-actieve stoffen;
- bestrijdingsmiddelen;
- stoffen waarover op grond van internationale regelgeving, verdragen en afspraken met andere staten informatie door de Nederlandse overheid moet worden verstrekt;

5. Verspreiding van radioactieve straling: een beschrijving van de radio-actieve straling, waarbij wordt aangegeven of wordt voldaan aan het maximaal toelaatbare risico (MTR).

6. Vermesting: gegevens over emissies door directe en indirecte lozingen naar het oppervlaktewater van stikstof (N) en fosfor (P);

7. Verwijdering: gegevens over de hoeveelheden afvalstoffen, die het bedrijfsterrein hebben verlaten; het gaat daarbij om afvalstoffen die in het nationaal milieubeleidsplan dan wel in het nationaal milieuprogramma als prioritaire afvalstof of als gevaarlijke afvalstof worden aangemerkt; tevens gegevens betreffende de mate van hergebruik en nuttige toepassing van prioritaire afvalstoffen;

Bij de thema's 1 tot en met 7 worden ook gegevens opgenomen over:

- de concreet in het verslagjaar getroffen maatregelen en voorzieningen die waren gericht op de reductie van de betreffende milieubelasting, en

- de maatregelen en voorzieningen die het komende jaar ter zake worden uitgevoerd, alsmede de reducties in de betreffende milieubelasting die daarvan naar verwachting het gevolg zal zijn.

8. Bodembescherming en -sanering: gegevens over in het verslagjaar:

- uitgevoerde risico-analyses bodemverontreiniging door bedrijfsactiviteiten;

- vastgestelde en uitgevoerde bodembeschermende maatregelen;

- uitgevoerd inventariserend onderzoek (INVO);

- uitgevoerd nader onderzoek (NO);

- uitgevoerde saneringen;

9. Verstoring door geluid: gegevens over de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van eventuele noodzakelijke geluidsaneringsmaatregelen;

10. Verstoring door geur: gegevens over de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van eventuele noodzakelijke maatregelen ter voorkoming en beperking van geurhinder, onder andere gericht op het voldoen aan de normen die zijn opgenomen in de NER;

11. Verstoring/externe veiligheid: gegevens over de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van eventuele noodzakelijke maatregelen ter vergroting van de externe veiligheid, o.a. gericht op het voldoen aan de normen die zijn opgenomen in het Besluit risico zware ongevallen en de CPR-richtlijnen;

Bij de thema's 8 tot en met 11 worden ook gegevens opgenomen over de maatregelen en voorzieningen die het komende jaar worden uitgevoerd ter beperking van de betreffende milieubelasting.

12. Bedrijfsinterne milieuzorg: gegevens over:

- de voortgang in het verslagjaar van de ontwikkeling en invoering van het milieuzorgsysteem in het bedrijf, waar onder eventuele certificatie;

- de maatregelen en voorzieningen die het komende jaar met betrekking tot het milieuzorgsysteem worden uitgevoerd.

Onderwerp van overleg met de betrokken partijen (bedrijfsleven, provincies, waterkwaliteitsbeheerders en milieuplanbureau's) zal in ieder geval zijn of milieujaarverslagen met de bovenstaande gegevens de huidige, separate milieurapportages – zowel in verband met de

handhaving van milieuvoorschriften als ten behoeve van beleidsmonitoring – kunnen vervangen.

2. Het opstellen van milieuverslagen

2.1. Wie is verslagplichtig?

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, GroenLinks, de RPF en de SGP vroegen of het beoogde aantal verslagplichtige bedrijven definitief beperkt zal blijven tot omstreeks 330 of dat op termijn een uitbreiding van dat aantal wordt voorzien. Het wetsvoorstel stelt ten aanzien van de aanwijzing van categorieën van verslagplichtige bedrijven bij algemene maatregel van bestuur twee criteria waaraan moet zijn voldaan. Het moet gaan om inrichtingen waarvoor de provincie de Wet milieubeheer-vergunning verleent, en het moet bovendien inrichtingen betreffen, die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze het tweede criterium invulling zou moeten krijgen; daar zijn de nadere kenmerken geschetst op grond waarvan bedrijven aangemerkt zouden moeten worden als bedrijven met een aanzienlijke milieubelasting. Deze nadere kenmerken houden verband met het uitgangspunt om te komen tot een selectie van die bedrijven die te samen verantwoordelijk zijn voor het leeuwedeel van de vervuilende emissies in Nederland.

Toepassing van de twee wettelijke selectiecriteria conform het gestelde in de memorie van toelichting zou er nu toe leiden dat ongeveer 330 bedrijven verslagplichtig zouden worden. Dit is geen vast aantal, immers de grootte van de groep bedrijven die voldoet aan de criteria zal in de tijd variëren afhankelijk van de toe- of afname van de door bedrijven veroorzaakte milieubelasting. Het zal daarbij wel om bescheiden fluctuaties gaan.

Wij achten het op grond van dezelfde argumenten die wij in hoofdstuk 1 aanvoerden voor het beoogde, beperkte toepassingsbereik, niet wenselijk om in de (nabije) toekomst al dan niet in fasen tot een aanzienlijke vergroting van het aantal verslagplichtige bedrijven over te gaan. De toegevoegde waarde in de zin van een grotere doeltreffendheid van de regeling zou beperkt zijn, terwijl de maatschappelijke kosten onevenredig zouden toenemen. Met het oog op het begrenzen van de groep van verslagplichtige bedrijven, ook voor de langere termijn, zijn in de wet zelf de aanwijzingscriteria limitatief opgesomd. De in de wet verankerde aanwijzingscriteria verhinderen in elk geval substantiële uitbreidingen van het toepassingsbereik.

Het zou niet stroken met ons voornemen om het toepassingsbereik ook in de toekomst beperkt te houden, indien wij, zoals de leden van de PvdA-fractie opperden, aan het wetsvoorstel een raamartikel zouden toevoegen, dat een ongeclausuleerde verbreding van de verslagplicht bij amvb mogelijk maakt.

Een uitbreiding op den duur tot alle provinciale inrichtingen, waarnaar de leden van de fractie van het CDA vroegen, zou eveneens in strijd komen met het door ons gehanteerde uitgangspunt dat de verslagplicht zou moeten gelden voor de groep van meest vervuilende inrichtingen. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden, kunnen namelijk niet alle provinciale inrichtingen tot die groep gerekend worden. Zo omvat het bestand aan provinciale inrichtingen een groot aantal inrichtingen die onder de voormalige Afvalstoffenwet of Wet chemische afvalstoffen vielen. Het merendeel van die inrichtingen behoort niet tot categorieën van ernstige tot zeer ernstige milieubelastende bedrijven.

Een nadere begrenzing door middel van het criterium «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu» is derhalve noodzakelijk. Aangezien dit laatste criterium nog enige ruimte voor verschillende interpretaties

laat, is een zekere nadere invulling en precisering van het criterium gewenst. Deze kan plaatsvinden bij de aanwijzing van categorieën verslagplichtige bedrijven bij amvb op basis van de beide wettelijke criteria. Met het uitsluitend stellen van een wettelijk criterium voor de verslagplicht, zoals de leden van de fractie van het CDA suggereerden, kan derhalve niet worden volstaan.

Van ingrijpende veranderingen van het aantal verslagplichtige bedrijven zal, dit in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie, bij hantering van de voorgestelde wettelijke aanwijzingscriteria dus geen sprake kunnen zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom het criterium dat alleen bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, in de wet is opgenomen. Zoals eerder in deze nota aangegeven, hebben wij bij de opstelling van het wetsvoorstel de verslagplicht willen beperken tot de groep bedrijven die met elkaar het leeuwedeel van de milieubelasting door het bedrijfsleven veroorzaken. Bij de analyse van deze groep op basis van de gegevens, die hieromtrent worden verzameld in het kader van de Emissieregistratie door de Hoofdinspectie Milieuhygiëne, is gebleken dat zo goed als alle bedrijven in de betreffende groep de provincie als bevoegd gezag in het kader van de Wet milieubeheer hebben. Dat is overigens ook logisch omdat het stelsel van de Wet milieubeheer als uitgangspunt heeft dat grotere, meer complexe inrichtingen met een meer dan gemiddelde milieubelasting de provincie als bevoegd gezag hebben. Uit een oogpunt van helderheid, praktische uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling is derhalve gekozen voor het criterium dat alleen bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is in de wet is opgenomen.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat precies moet worden verstaan onder het criterium «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu». In hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt toegelicht dat de ernst van de milieubelasting wordt bepaald door een aantal uiteenlopende milieu-aspecten, namelijk de omvang van directe emissies van milieubelastende stoffen naar lucht, water en bodem, de hoeveelheid vrijkomende afvalstoffen, de mate waarin stank, geluidsoverlast, trillingen, straling of risico's worden veroorzaakt, het energieverbruik en de onttrekking van grondwater ten behoeve van productieprocessen. Deze toelichting dient niet in die zin te worden gelezen, dat per vorm van milieubelasting van een «ondergrens» sprake dient te zijn alvorens het betreffende bedrijf tot de groep van verslagplichtige bedrijven wordt gerekend. Het gaat erom dat de combinatie van verschillende vormen van milieubelasting tot de conclusie leidt dat het bedrijf een substantieel aandeel heeft in de milieubelasting van de groep bedrijven, die met elkaar het leeuwedeel van de milieubelasting veroorzaken.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen meer specifiek naar het energie- en grondstoffengebruik als selectiecriterium. Wij hebben het energiegebruik uitdrukkelijk meegewogen bij het selecteren van de verslagplichtige bedrijven. Bij de selectie van de bedrijfstakken is voor wat betreft de industrie gekozen voor die bedrijfstakken waaraan in het kader van het doelgroepenbeleid voor de industrie in verband met de milieubelasting prioriteit wordt gegeven. Bij deze prioriteitsstelling is het energiegebruik van de bedrijven in die bedrijfstakken medebepalend. Voor wat betreft het grondstoffengebruik willen wij opmerken dat dit op zich geen expliciete rol heeft gespeeld bij de selectie, maar dat de groep verslagplichtige bedrijven voor het grootste deel bestaat uit de grotere, complexe industriële bedrijven, waarvan in het algemeen kan worden gezegd dat zij een fors grondstoffengebruik hebben.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe het getal van 330 tot stand is gekomen. In de sectoren basismetaalindustrie, chemische industrie, papier- en kartonindustrie, textiel- en tapijtindustrie en afvalverbrandingsinstallaties gaat het om alle bedrijven met een provinciale vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Volgens recente tellingen zijn dit 161 bedrijven. Voorts is voor de sector rubber- en kunststofindustrie, voedingsmiddelenindustrie, aardolie- en steenkoolverwerkende industrie en electriciteitsproductiebedrijven de specificatie toegevoegd dat voor de bedrijven het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A (BEES-A) geldt. Hierbij gaat het om 76 bedrijven. Voor de sectoren metaal- en elektro-technische industrie, bouwmaterialenindustrie en op- en overlagbedrijven en luchthavens is komen vast te staan dat niet alle bedrijven met een provinciale vergunning (al dan niet vallend onder de werking van BEES-A) behoren tot de groep bedrijven die het leeuwedeel van de milieubelasting door het bedrijfsleven veroorzaken. Voor deze sectoren zal daarom een nadere specificatie worden uitgewerkt. Het gaat in deze sectoren om circa 80 bedrijven. Tenslotte behoort ook een aantal bedrijven tot de groep grote emittenten, die te vinden zijn in andere dan genoemde sectoren. Voorlopig wordt dit aantal op 10 geschat.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of wij met hen van mening zijn dat de verslagplicht zal gelden voor bedrijven die feitelijk een belangrijk aandeel in de verontreinigende emissies hebben en niet voor bedrijven die dit slechts kunnen hebben. In het verlengde hiervan vroegen deze leden of de verslagplicht weer vervalt bij bedrijven waarvan de milieubelasting verminderd is. Bij amvb zullen categorieën van verslagplichtige inrichtingen worden omschreven; de amvb zal daarbij zo veel mogelijk aansluiten bij de indeling in categorieën van inrichtingen uit het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Bedrijven die tot één van de in de amvb aangeduide categorieën behoren, zullen onder de verslagplicht vallen. Bepalend daarvoor is de feitelijke situatie waarin een bedrijf zich bevindt. Indien een bedrijf feitelijk niet meer gerekend kan worden tot één van de in de amvb beschreven categorieën, vervalt de verslagplicht. In eerste instantie zal het bedrijf zelf moeten nagaan of het valt onder de verslagplicht. Bij twijfel zal uiteindelijk het bevoegd gezag dat belast is met de handhaving van de wettelijke regeling, en in laatste instantie de rechter, dit moeten vaststellen.

De leden van de VVD-fractie vroegen nog hoe een bedrijf zal kunnen weten of het al dan niet verslagplichtig is. In juridische zin zal dit helder geregeld moeten worden in bedoelde amvb. Daarnaast zal, in overleg en samenwerking met het bedrijfsleven, aan de betrokken bedrijven voorlichting hierover worden gegeven. Uiteraard kan een individueel bedrijf ook bij het bevoegd gezag navraag doen.

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks vroegen hoeveel van de beoogde bedrijven nu reeds een verslag uitbrengen. Met betrekking tot de tot het publiek uitgebrachte milieuverlagen kan het volgende worden opgemerkt. Volgens een in januari 1996 gepubliceerd onderzoek van KPMG-Milieu zijn er over 1994 65 milieuverlagen (publieksverslagen) uitgebracht. Deze zijn afkomstig van 52 ondernemingen. Sommige ondernemingen brengen meerdere verslagen uit: bij voorbeeld één concernverslag en daarnaast een aantal locatie- of inrichtingsverslagen. Circa driekwart van alle over 1994 uitgebrachte verslagen hadden betrekking op lokaties die behoren tot de beoogde groep verslagplichtige inrichtingen. Dat betekent dat ongeveer 85% van de beoogde groep inrichtingen nog geen specifiek milieuverlag (publieksverslag) uitbrengt.

Voor de huidige stand van zaken met betrekking tot de rapportering door bedrijven aan de overheid verwijzen wij naar het gestelde in hoofdstuk 1 met betrekking tot de relatie tot de milieuconvenanten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welk aantal van de beoogde groep bedrijven een goed werkend milieuzorgsysteem heeft. Voor wat betreft de meest recente gegevens ter zake is in hoofdstuk 1 reeds opgemerkt dat de resultaten van de evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen recentelijk aan de Kamer ter beschikking zijn gesteld. Eerdere gegevens dateren van het najaar van 1992. Het rapport inzake dit onderzoek heeft de Kamer in februari 1993 ontvangen. Naar aanleiding van dit rapport is de Kamer in oktober 1993 nader geïnformeerd in het beleidsstandpunt «Bedrijfsmilieuzorgsystemen, tussenevaluatie 1992» (kamerstukken 20 633, nr. 5).

De leden van de fractie van de RPF vroegen in hoeverre met de beoogde bedrijven een convenant is afgesloten. In het kader van het doelgroepenbeleid industrie is met de basismetalaalindustrie, de chemische industrie, de metaal- en elektro-technische industrie, de papieren kartonindustrie en de textiel- en tapijtindustrie een convenant afgesloten, waaraan door het overgrote deel van de verslagplichtige bedrijven in de betreffende bedrijfstakken wordt deelgenomen. Voor wat betreft de voedings- en genotmiddelenindustrie is een convenant afgesloten met de zuivelindustrie. Met de overige sectoren waartoe verslagplichtige bedrijven behoren bestaat geen convenant. Op dit moment wordt gewerkt aan een convenant met de rubber- en kunststofindustrie. Voor de overige bedrijfstakken genoemd in tabel 1 van de memorie van toelichting zullen geen integrale milieuconvenanten worden opgesteld.

Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open om bedrijven te verplichten om alleen een publieksverslag of alleen een overheidsverslag uit te brengen. De opmerking in de memorie van toelichting dat het eerste zich naar verwachting niet snel zal voordoen, terwijl het tweede wel denkbaar is, riep bij de leden van de fracties van GroenLinks en het GPV enkele vragen op. Bedoelde opmerking willen wij graag verduidelijken. Wij hebben van de met het wetsvoorstel na te streven eindsituatie het volgende beeld voor ogen. Voorop staat dat bij bedrijven met een milieubelasting van een bepaalde omvang en diversiteit in het algemeen de wenselijkheid bestaat om zowel overheid als publiek periodiek van de nodige milieu-informatie te voorzien. In de huidige praktijk gaan beide veelal ook hand in hand. Binnen branches zoals de chemie bestaat zowel een toenemende aandacht voor verantwoording aan de maatschappelijke omgeving als een behoefte om te komen tot verbetering van de informatieverstrekking aan de overheid. Beide ontwikkelingen versterken elkaar. Dit leidt er soms al toe dat bedrijven één geïntegreerde verslaggeving opzetten, die overheid en publiek van de benodigde informatie voorziet. Bij de hier aan de orde zijnde bedrijven ligt het dan ook niet voor de hand om een eventuele wettelijke verslagplicht te beperken tot verslaglegging aan alleen de overheid of alleen aan het publiek.

Daarnaast achten wij het mogelijk dat op termijn blijkt dat er enkele (andere) categorieën van bedrijven zijn, die niet zodanig milieubelastend zijn voor hun omgeving dat een verplicht publieksverslag is aangewezen, maar die wel een informatiestroom richting overheid kennen die zou moeten worden gestroomlijnd. Voor deze bedrijven zou dan kunnen worden overwogen om alleen het wettelijk geregelde overheidsverslag verplicht te stellen.

Terugkerend naar de bedrijven met een aanzienlijke milieubelasting, die zowel voor het publiek als de overheid relevant is, kunnen wij ons overigens voorstellen dat een fasegewijze invoering van eerst het publieksverslag en daarna het overheidsverslag een reële optie is. Zo is het denkbaar dat de opstelling van de uitvoeringsvoorschriften de inwerkingtreding van de regeling met betrekking tot het overheidsverslag nog enige tijd ophoudt. Invoering van de plicht tot het uitbrengen van een publieksverslag zou dan al wel kunnen plaatsvinden. Wij menen namelijk

dat het publieksverslag ook zonder overheidsverslag zeer wel «levensvatbaar» kan zijn. Een bedrijf dat de nodige vorderingen heeft gemaakt met bedrijfsinterne milieuzorg kan een volwaardig publieksverslag opstellen, los van een eventuele geïntegreerde rapportage aan de overheid. Ook een beoordeling door derden van een publieksverslag is bij een bedrijf met een goed functionerend milieuzorgsysteem dat voorziet in een adequate en toegankelijke informatievoorziening mogelijk onafhankelijk van een overheidsverslag. De twijfel die de leden van de GPV-fractie uitten op dit punt delen wij niet. Wij wijzen in dit verband naar de nog jonge uitvoeringspraktijk van de EMAS-verordening die nu reeds laat zien dat bedrijven in staat zijn door derden gevalideerde publieksverklaringen van een hoogwaardige kwaliteit uit te brengen (ook zonder gelijktijdig uitbrengen van een overheidsverslag).

2.2. Het opstellen van milieuverlagen; algemeen

Door de leden van de fracties van de VVD en van het CDA werd gevraagd waarom voor de verslaglegging door bedrijven aan het publiek als aangrijpingspunt de inrichting is gekozen en niet de onderneming of het concern. Zij verwezen daarbij naar de huidige praktijk van vrijwillige publieksverslagen die in het algemeen op concernniveau zouden worden uitgebracht. Wij willen graag voorop stellen dat de voorgestelde regeling geen enkele juridische belemmering bevat om ondernemings- of concernverslagen uit te brengen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, laat het wetsvoorstel bedrijven vrij om de milieu-informatie met betrekking tot de verschillende tot de onderneming behorende inrichtingen te bundelen tot één verslag. De huidige praktijk laat een divers beeld zien: sommige ondernemingen brengen alleen inrichtingsverslagen uit, andere uitsluitend concernverslagen, weer andere beide. Deze gevarieerde praktijk kan in principe gewoon worden voortgezet. Wel zullen met name concernverslagen ten opzichte van de huidige situatie enige verbetering behoeven waar het gaat om de volledigheid en inzichtelijkheid van met name de relevante informatie met betrekking tot de afzonderlijke tot het concern behorende inrichtingen. Ook de presentatie van de gegevens zal nog enige aandacht vragen. In sommige van de thans vrijwillig uitgebrachte concernverslagen wordt de informatie al zo gepresenteerd, dat, waar dat is aangewezen, per afzonderlijke inrichting de nodige specifieke informatie wordt geboden. Dergelijke verslagen bestaan in een enkel geval al uit een algemeen deel dat de onderneming als geheel behandelt, gevolgd door uitwerkingen per inrichting in enkele, afzonderlijke delen. Die concernverslagen voldoen in de regel aan de uit het wetsvoorstel voortvloeiende eis dat het publiek op eenvoudige wijze de vereiste informatie over de afzonderlijke inrichting moet kunnen terugvinden.

Wij achten het niet onaannemelijk dat het deel van de verslagplichtige bedrijven met meerdere inrichtingen onder vigeur van de voorgestelde regeling concernverslagen zal (blijven) uitbrengen. Wij achten dit een goede zaak; verslaglegging op dat niveau kan – onder bepaalde voorwaarden – ook voor het publiek een meerwaarde hebben ten opzichte van een losse verzameling afzonderlijke inrichtingsverslagen.

Dit betekent echter niet dat wij de regeling van de verslagplicht ook aan het begrip onderneming of concern willen koppelen. In de eerste plaats willen wij in de wettelijke regeling aansluiten bij het niveau van verslaglegging waarmee op dit moment de meeste ervaring is opgedaan, zonder overigens nieuwe ontwikkelingen te belemmeren. Dit is het niveau van de locatie of de inrichting. Dat niveau is het primaire niveau waarop bedrijven met name met de doelgroepen van omwonenden, milieu-organisaties en eigen werknemers op een zinvolle wijze kunnen communiceren over milieu-aangelegenheden. Wij merken op dat een publieksverslag dat betrekking heeft op één inrichting in onze visie heel goed kan

beantwoorden aan de beoogde functie, te weten het geven van een representatief en compleet beeld van de milieuprestaties van het bedrijf. Wij wijzen er in dit verband op dat een inrichtingsverslag bij voorbeeld ook informatie moet bevatten met betrekking tot het gevoerde en te voeren milieubeleid ten aanzien van de inrichting – ook voorzover sommige onderdelen daarvan op concernniveau worden vastgesteld. Met het publieksverslag op inrichtingsniveau wordt een basis gelegd en een vertrekpunt gegeven, van waaruit de praktijk zich binnen de wettelijke kaders verder kan ontwikkelen in verschillende richtingen. Zoals gezegd, is de regeling zo ontworpen dat daarvoor alle ruimte wordt gelaten.

In de tweede plaats zijn er wetssystematische redenen om in de voorgestelde regeling voor de verslagplicht uit te gaan van de inrichting: in de Wet milieubeheer is dat begrip vertrekpunt voor regulering van milieubelastende activiteiten op bedrijfsmatige schaal.

Bij het opstellen van de regeling met betrekking tot het publieksverslag is gezocht naar aansluiting bij de EMAS-verordening. Ook in dat opzicht ligt een keuze voor een inrichtingsverslag voor de hand. Immers, de milieuverklaring in het kader van de EMAS-verordening is een locatieverslag. Ook hier geldt overigens dat aan vorm en met name inhoud van die verklaring zodanige eisen gesteld worden, dat deze kan worden beschouwd als een volwaardige vorm van verslaglegging aan het publiek. Zo wordt in artikel 5 van de verordening onder meer als inhoudelijke eis aan de milieuverklaring gesteld dat deze een beoordeling bevat van alle belangrijke milieuproblemen die met de betrokken bedrijfsactiviteiten verband houden evenals een uiteenzetting van het milieubeleid, milieu-programma en milieubeheersysteem van het bedrijf op de betrokken locatie.

Aan het onderscheid dat de leden van de PvdA-fractie maakten tussen inrichtingsverslag en concernverslag met de daarbij behorende, door hen aangegeven doelgroepen, kleven een aantal bezwaren. De door deze leden genoemde optie waarbij een inrichtingsverslag geschreven wordt voor zowel de overheid als omwonenden als het eigen personeel van het bedrijf draagt risico in zich dat geen van de betrokken doelgroepen precies de informatie krijgt waaraan zij behoefte hebben. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is in het overleg met de verschillende doelgroepen duidelijk gebleken dat bedoeld risico bepaald niet denkbeeldig is en dat al snel verwarring ontstaat over de functie en status van een dergelijk verslag. Juist om die redenen is door ons gekozen voor de afbakening tussen overheidsverslag en publieksverslag. Door beide apart te regelen en voorschriften te geven, die zijn toegespitst op de verschillende doelgroepen, wordt de gewenste duidelijkheid verschaft, zonder dat overigens een integratie van beide verslagen in één document wordt uitgesloten. Die moet echter dan wel plaatsvinden met inachtneming van de voorschriften die voor beide verslagen afzonderlijk worden gesteld. Wij achten het evenmin opportuun om, zoals deze leden suggereerden, naast een inrichtingsverslag ook nog een concernverslag ten behoeve van het publiek verplicht te stellen. De voorgestelde regeling is, zoals eerder gesteld, zodanig van opzet dat met het uitbrengen van één publieksverslag – ook indien deze de vorm van een inrichtingsverslag krijgt – het publiek adequaat kan worden geïnformeerd. Het publieksverslag moet in elk geval omwonenden, werknemers en milieuorganisaties van alle benodigde informatie voorzien. De regeling biedt het bedrijf de ruimte om een bepaalde vorm voor het publieksverslag te kiezen – bij voorbeeld een concernverslag of een combinatie van financieel jaarverslag en milieuverslag – waarmee het ook andere doelgroepen zoals het concernmanagement en aandeelhouders actief van milieu-informatie kan voorzien. Met een dergelijke uitbreiding van het bereik van het publieksverslag kunnen deze specifieke doelgroepen intensiever bij de milieuproblematiek van het bedrijf worden betrokken.

De leden van verschillende fracties vroegen naar de redenen om de reikwijdte van de wettelijk geregelde milieuverlagen te begrenzen tot de milieu-effecten en milieuzorg, verband houdend met de inrichting. Zij vroegen in dit verband ook aandacht voor de milieuzorg met betrekking tot produkten. Voor het overheidsverslag is de voorgestelde begrenzing vooral ingegeven door het feit dat de daarin opgenomen gegevens bedoeld zijn voor de doelgroepmonitoring en de handhaving van de voor de inrichting toepasselijke voorschriften uit vergunning en wet- en regelgeving.

Wij zijn van oordeel dat met de voorgestelde afbakening van de inhoud van het publieksverslag, die aansluit bij de regeling van de milieu-verklaring in de EMAS-verordening, de doelgroepen een representatief beeld zullen kunnen krijgen van de wijze waarop een bedrijf met het milieu omgaat. De afbakening tot de inrichting is een praktische en past het beste binnen het kader van de regelgeving met betrekking tot milieubelastende activiteiten van bedrijven. De inperking die van het in de wettekst opgenomen begrip «inrichting» uitgaat, is overigens betrekkelijk. Uitgaande van het begrip inrichting duidt de voorgestelde regeling immers milieubelasting en milieuzorg aan als de centrale thema's die in het publieksverslag moeten worden behandeld. Dit betekent dat het verslag toch vrijwel alle milieu-aspecten die zijn verbonden aan de activiteiten van bedrijven zal moeten bestrijken. Er zij op gewezen dat de voorgestelde wettekst in de verwijzing naar bedoelde thema's de bewoordingen «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu» hanteert. Daarbij wordt aangesloten bij de in de Wet milieubeheer gangbare terminologie en de betekenis die daaraan in de wet – bij voorbeeld in artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer – en in de rechtspraak wordt toegekend. Meerbedoelde thema's moeten dan ook ruim worden opgevat.

Voor de invulling van het thema milieubelasting kunnen, zoals ook al in de memorie van toelichting is uiteengezet, de bepalingen van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) als richtsnoer dienen. Dit betekent bij voorbeeld dat de volgende vormen van milieubelasting – voor zover relevant voor het betrokken bedrijf – in elk geval in aanmerking komen voor bespreking in het verslag:

- milieubelastende of milieugevaarlijke stoffen die vanuit de inrichting in het milieu zijn gebracht: uitstoot naar de lucht, vervuiling van bodem en grondwater, lozingen naar oppervlaktewater;
- geluidshinder, visuele hinder, stof, stank, trillingen, straling en risico's, die door de inrichting daarbuiten zijn veroorzaakt;
- ontstaan van afvalstoffen in de inrichting en de verwijdering daarvan;
- door de inrichting verbruikte energie en grondstoffen, en
- het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

Vermelding verdient in dit verband nog dat de afgegeven milieu-vergunningen een belangrijk handvat vormen bij het opzetten van het publieksverslag, maar dat de onderwerpskeuze voor het verslag niet uitsluitend bepaald wordt door de inhoud of reikwijdte van de in concreto geldende vergunningvoorschriften. Indien bij voorbeeld in de Wet milieubeheer-vergunning (nog) geen voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot het energiegebruik, maar dit wel voor de betrokken inrichting een relevant milieu-onderwerp vormt, is behandeling van dit milieu-aspect in het verslag toch aangewezen.

De beschrijving in het publieksverslag van de door het bedrijf betrachtte milieuzorg kan betrekking hebben op uiteenlopende activiteiten, maatregelen en inspanningen van het bedrijf. Een overzicht van verschillende milieuzorgactiviteiten is te vinden in bijlage I van de EMAS-verordening. Beschrijving van de daar aangegeven milieuzorgmaatregelen en -activiteiten in het publieksverslag ligt voor de hand, wanneer die maatregelen een belangrijk onderdeel vormen van de bedrijfsinterne milieuzorg en kennisneming ervan voor het publiek nuttig is. Te denken

valt in dit verband aan bij voorbeeld het aanstellen van een milieu-coördinator of het instellen van een milieuklachten- en informatiepunt binnen het bedrijf.

Met betrekking tot de produktgerichte milieuzorg merken wij het volgende op. Het beleid van de rijksoverheid is erop gericht om bedrijven te stimuleren om een pro-actief milieubeleid te voeren. Een dergelijk beleid houdt onder meer in dat bedrijven er voortdurend naar blijven streven om hun milieuprestaties verder te verbeteren. Daarbij wordt van hen niet alleen verwacht dat zij de voor hen geldende milieuvoorschriften naleven, maar ook dat zij zelf initiatieven nemen om te komen tot een hoger beschermingsniveau. Binnen dit beleid past ook dat aandacht wordt gegeven aan de milieu-aspecten van de produkten die worden vervaardigd. In de brief van 15 november 1995 (kamerstukken 23 562, nr. 6) heeft de Minister van VROM de Tweede Kamer geïnformeerd over haar standpunt en beleidsvoornemens ter zake. De produktgerichte milieuzorg is een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door de bedrijven zelf moet worden opgepakt. Omdat bovendien produktgerichte milieuzorg om een maatwerk-aanpak per bedrijf of bedrijfstak vraagt, is naar ons oordeel overheidsregulering niet het eerst aangewezen middel om de produktzorg van de grond te krijgen. Overheidsregulering wordt thans dan ook niet overwogen. Opgemerkt zij overigens dat voor een dergelijke regulering in elk geval niet de weg van de vergunningverlening openstaat. Anders dan de leden van de fractie van het CDA kennelijk veronderstellen, is bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer reeds door de toenmalige bewindslieden uitgesloten dat op gemeentelijk of provinciaal niveau via de vergunningverlening milieu-eisen zouden worden gesteld in verband met de mogelijke milieubelasting van produkten in de gebruiks- of nagebruiksfase. Regulering ter zake zou – indien al wenselijk – alleen op nationaal of internationaal niveau dienen plaats te vinden.

De gedachtenvorming omtrent produktgerichte milieuzorg – onder andere binnen het kader van de bedrijfsinterne milieuzorg in meer ruime zin – bevindt zich nog in een beginstadium. De ontwikkeling van een eiseniveau en van een systematiek van invoering en beoordeling is zeker nog niet zo ver gevorderd als bij de «klassieke», aan het produktieproces gerelateerde elementen van bedrijfsinterne milieuzorg waar normalisatie en certificatie al enige tijd geleden hun intrede hebben gedaan. Onder die omstandigheden is het weinig zinvol om bedrijven nu reeds te verplichten verslag te doen over dit onderwerp: een adequaat toetsingskader ontbreekt immers.

Dit neemt niet weg dat aandacht voor de produktgerichte milieuzorg onder andere ook in de milieuverlaglegging aan het publiek valt toe te juichen. Bedrijven kunnen reeds op vrijwillige basis in het publieksverslag verantwoording gaan afleggen van de milieu-aspecten van stoffen en produkten. Daarbij kan worden ingegaan om de wijze van totstandkomen, de samenstelling of de eigenschappen van die stoffen of produkten. Zo kunnen de levensduur en de mogelijkheden tot hergebruik en reparatie van het produkt worden beschreven. Ook denkbaar is dat de produktinformatie in de vorm van kwantitatieve gegevens wordt verstrekt, bij voorbeeld door vermelding van «milieumaten» (kengetallen) over de per relevante eenheid verbruikte energie en grondstoffen en veroorzaakte emissies, afval en hinder.

Van bedrijven die een milieuzorgsysteem hebben, dat is gecertificeerd volgens de Britse norm BS 7750 of die deelnemen aan het milieubeheer- en milieu-auditsysteem van de EMAS-verordening, is het goed denkbaar dat zij in het publieksverslag aandacht zullen schenken aan hun produkten. De zorg voor de milieukwaliteit van produkten vormt immers een – zij het nog niet nader uitgewerkt – onderdeel van die systemen. Naarmate in het kader van bedoelde milieuzorgsystemen de milieuzorg

voor produkten verder invulling vindt, zal daaraan ook in het publieksverslag meer aandacht kunnen worden gegeven.

Ook in de hieronder nog verder te bespreken handreiking voor de verslaglegging aan het publiek zal aandacht kunnen worden besteed aan de produktgerichte milieuzorg. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij concrete ervaringen van bedrijven met initiatieven op dit terrein en de verslaglegging daarover en bij de richtsnoeren die ter zake ontwikkeld worden in het kader van EMAS e.d.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre uitsluitend emissiegegevens van een bedrijf in een verslag kunnen worden verlangd voor zover dienaangaande in wetten en vergunningen voorschriften zijn gesteld. Voor het overheidsverslag geldt dat al die emissiegegevens kunnen worden gevraagd die nodig zijn in verband met de uitvoering van de in artikel 12.4, vierde lid, van het wetsvoorstel genoemde overheids-taken. Naast handhaving van vergunningen en wet- en regelgeving gaat het hierbij om het vaststellen en monitoren van milieubeleid en de uitvoering van EG-regelgeving. Met name ten behoeve van de vervulling van de beleidsmonitoring zullen ook gegevens kunnen worden gevraagd, die niet een (directe) relatie hebben met de voor een bedrijf in concreto geldende voorschriften, gesteld in vergunningen of wet- en regelgeving.

In het publieksverslag dienen op grond van artikel 12.2, tweede lid, al die emissiegegevens te worden opgenomen die bijdragen aan een getrouw beeld van de nadelige milieugevolgen van het bedrijf. Zoals wij hierboven reeds aangaven, vormen de voorschriften die voor een bedrijf ter zake gelden, in dit verband een belangrijke aanwijzing, maar dienen ook – voor zover relevant – milieu-effecten (waaronder eventueel emissies) aan de orde te komen die (nog) niet van overheidswege zijn gereguleerd.

De leden van verschillende fracties stelden vragen over de externe verificatie van milieuverslagen en het al dan niet verplicht stellen daarvan. Wij hebben in paragraaf 2.2.3. van de memorie van toelichting reeds aangegeven dat een waarborg voor de kwaliteit van de milieuverslaglegging gelegen kan zijn in externe verificatie, dat wil zeggen de controle op de verslaglegging door onafhankelijke externe deskundigen, kortheidshalve aangeduid als milieuverificateurs. Het inschakelen van milieuverificateurs – vaak zal het gaan om een team van deskundigen van verschillende disciplines (milieukundigen, milieu-accountants, personen met specifieke (technische) kennis van het betrokken bedrijf of de betrokken sector) – kan ertoe leiden dat een beter verslag wordt uitgebracht; beter in termen van volledigheid, betrouwbaarheid en begrijpelijkheid.

Grofweg kunnen twee stappen in de controle op de verslaglegging worden onderscheiden. De eerste stap betreft het controleren van de betrouwbaarheid van de informatie die in het verslag zal worden opgenomen. Kwantitatieve gegevens over de milieubelasting van het bedrijf worden verzameld in het meet- en registratiesysteem, dat onderdeel uitmaakt van het milieuzorgsysteem. In het kader van de beoordeling van de betrouwbaarheid van bedoelde informatie dient dan ook te worden onderzocht of het milieuzorgsysteem naar behoren functioneert. Bij een volwaardig milieuzorgsysteem wordt reeds de werking van het systeem periodiek getoetst door het houden van interne of externe audits. Bij een gecertificeerd milieuzorgsysteem zal bovendien de certificerende instelling met tussenpozen controles uitvoeren bij het bedrijf. Van de resultaten van audits en andere controles kunnen de milieuverificateurs bij hun beoordeling van de verslaglegging gebruik maken; daardoor zullen zij veelal ook een deel van hun controlewerkzaamheden niet meer zelf hoeven uit te voeren.

De tweede stap bij de controle op de verslaglegging heeft betrekking op het opstellen van het verslag zelf; daarbij wordt nagegaan of de informatie in het verslag op een zorgvuldige, volledige, correcte en heldere wijze wordt weergegeven.

Gegeven de inhoud van dit wetsvoorstel, is externe verificatie met name van belang bij de milieuverslaglegging aan het publiek. Voor het opstellen van het publieksverslag zullen immers slechts een aantal globale eisen gelden. Bedrijven zullen binnen de door de wet getrokken grenzen de vrijheid hebben om naar eigen inzicht en op basis van eigen wensen het publieksverslag op te stellen. Dit geldt zowel voor de inhoud van het verslag – de keuze van de in het verslag op te nemen gegevens – als voor de vormgeving van het verslag – de presentatie van de gegevens in het verslag. Het bedrijf zal, zoals reeds eerder opgemerkt, dus in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor een goede verslaglegging, die voldoet aan de doeleinden van de wet. In deze situatie zal een bedrijf goed gebruik kunnen maken van de hierna nog nader te bespreken handreiking voor publieksverslagen. Daarnaast zal het inschakelen van onafhankelijke specialisten bij de verslaglegging een belangrijke steun kunnen betekenen. De milieuverificateurs kunnen voor het bedrijf lacunes opsporen in de interne informatievoorziening van het bedrijf. Zij kunnen het bedrijf bijsturen op die punten die in de verslaglegging onvoldoende uit de verf dreigen te komen. Zij kunnen ook hun gefundeerd oordeel geven over de vraag of het verslag bij voorbeeld een getrouw beeld verschaft, op welke punten het verslag verheldering behoeft, en of, en zo ja, welke data nog ontbreken of nadere toelichting behoeven. Zij kunnen tenslotte over het verslag – met name over de kwaliteit ervan – een bepaalde – al dan niet «harde» einduitspraak doen. Zowel het bedrijf als het publiek – de lezers van het verslag – kunnen daarmee hun voordeel doen.

Uit het voorgaande moge blijken dat het nut van externe verificatie op zich wel vaststaat. Echter, er is op dit moment met het instrument nog betrekkelijk weinig ervaring opgedaan. Zo zijn in het kader van de EMAS-verordening nog pas slechts zes bedrijven geregistreerd als deelnemer aan de verordening.

Voor de externe verificatie van de EMAS-milieuverklaringen is recentelijk een eerste toetsingskader ontwikkeld. Normering van externe verificatie bij milieuverslaglegging aan het publiek vindt momenteel vooral plaats in het kader van de uitvoering en interpretatie van die verordening. Door de SCCM is het «Verificatieschema in het kader van de EMAS-verordening» uitgegeven. Hierin staat ook aangegeven aan welke algemene eisen een milieuverificatie-instelling moet voldoen om voor accreditatie door de Raad voor Accreditatie in aanmerking te komen. Het gaat om eisen met betrekking tot kennis, opleiding en ervaring. De eisen zijn ontleend aan een concept-norm van de ISO. Op dit moment zijn nog maar vijf instellingen geaccrediteerd. De opbouw van de beroepsgroep van milieuverificateurs staat dus nog in de kinderschoenen. Wij achten het wenselijk dat de ontwikkelingen met betrekking tot verificatie verder in dit kader plaatsvinden.

Wij achten het dan ook niet doelmatig indien zich geheel los hiervan bij voorbeeld binnen de accountancy een eigen pakket van normen en eisen ten aanzien van verificatie van milieuverlagen zou worden opgesteld. Vanuit hun specifieke discipline kunnen accountants overigens een waardevolle bijdrage leveren aan concrete verificatie-activiteiten en aan de verdere ontwikkeling van eisen en normen ter zake in het kader van de EMAS-verordening. De accountant kan zijn kennis inbrengen over administratief-organisatorische maatregelen binnen bedrijven en over zaken betreffende administratie en verslaglegging. Vooral kan zijn ervaring met audit-werkzaamheden van nut zijn. In de praktijk komt het ook al voor dat accountants deel uitmaken van een multi-disciplinair team

en als zodanig hun aandeel leveren aan de externe verificatie van verslagen.

Gelet op het prille stadium van ontwikkeling van externe verificatie, achten wij het nu niet goed mogelijk om deze controle van publieksverslagen – waarvan de wenselijkheid ook voor ons vaststaat wettelijk te regelen. Een meer of minder uitgewerkte, wettelijke regeling op dit moment zou verdere ontwikkelingen op het desbetreffende terrein kunnen frustreren. Bovendien zou het wettelijk voorschrijven van externe verificatie ook op gespannen voet staan met het principe van vrijwilligheid van verificatie in de EMAS-verordening, waar de onderhavige regeling voor wat betreft het publieksverslag op wil aansluiten. Ondanks de pleidooien van verschillende kanten die hiervoor gehouden zijn, achten wij het dan ook niet verantwoord nu al een verplichting ter zake in het leven te roepen. Wij zullen overigens nauwlettend de ontwikkelingen op dit terrein volgen en in ieder geval ook bij de evaluatie van het wettelijk milieuverlag nagaan wat dan de mogelijkheden van regeling op dat moment zijn. Daarbij zal zeker ook rekening worden gehouden met de ervaringen bij de uitvoering van de EMAS-verordening.

Intussen zijn wij bereid voor zover mogelijk initiatieven en ontwikkelingen op het onderhavige terrein te stimuleren en te ondersteunen. Concreet kan dit bij voorbeeld betekenen dat in de op te stellen handreiking voor de milieuverlaglegging aan het publiek bepaalde nuttige suggesties en beschouwingen over externe verificatie worden opgenomen op basis van de huidige stand van zaken onder andere ten aanzien van de EMAS-verordening.

Voor het overheidsverslag zal externe verificatie specifiek met het oog op de verslaglegging in het algemeen minder relevant zijn. Het rangschikken en presenteren van gegevens in het overheidsverslag zal immers volgens een aantal uniforme, vaste regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, dienen plaats te vinden. Die regels zullen tamelijk gedetailleerd aangeven welke gegevens op welke wijze (volgens bepaalde grootheden, in vastgestelde tabellen) in dat verslag moeten worden opgenomen. Het bedrijf vult als het ware jaarlijks volgens een voorgeschreven «format» het overheidsverslag in. Wel dragen ook hier de verschillende periodieke controles op het milieuzorgsysteem – in het bijzonder op het meet- en registratiesysteem door het bedrijf of door derden (certificatie-instelling) bij aan een deugdelijke milieuverlaglegging op basis van correcte data. Voor zover de uitkomsten van bedoelde controles beschikbaar zijn voor de overheid, kunnen deze ook voor haar nuttig zijn: de overheid kan er gebruik van maken bij het lezen en beoordelen van de in het overheidsverslag vermelde gegevens. De overheid behoudt echter ten volle haar eigen verantwoordelijkheid om de verslagplicht met inzet van de haar ter beschikking staande middelen te handhaven. De overheid kan derhalve bij voorbeeld ook gebruik maken van haar inspectiebevoegdheden – bijvoorbeeld door steekproefsgewijs controlebezoeken aan het bedrijf te brengen of inzage te verlangen in de geregistreerde meetgegevens – om tot een oordeel over de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de in het verslag opgenomen gegevens te komen.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of de functie van milieucoördinator geen meerwaarde kan krijgen, zoals dat in Japan het geval is. Vooropgesteld dient te worden dat de indruk bestaat dat zo goed als alle bedrijven voor wie de verslagplicht zal gaan gelden over een afdeling beschikken, die zich specifiek met milieu- en veiligheidsaspecten van de bedrijfsvoering bezig houdt. In de praktijk heeft de milieucoördinator of -manager dan ook al een grote waarde, juist ook bij het totstandkomen van het milieujaarverslag. Bovendien kunnen op grond van artikel 8.13, eerste lid, sub d, van de Wet milieubeheer nu reeds aan bedrijven eisen worden gesteld ten aanzien van de vakbekwaamheid van de in de

inrichting werkzame personen. In de praktijk kan deze bepaling derhalve worden benut om via de milieuvergunning vakbekwaamheidseisen aan de milieucoördinator te stellen, bijvoorbeeld op het terrein van interne milieucontroles. Onzerzijds bestaat dan ook niet de behoefte om op dit punt vanuit de rijksoverheid een nader initiatief te nemen.

2.3. Het opstellen van publieksverslagen

Zoals ook uit het gestelde in paragraaf 2.2 moge blijken, dient het publieksverslag, zoals de leden van de fractie van de VVD terecht veronderstelden, primair inzicht te verschaffen in – heel globaal aangeduid – de milieu-activiteiten van een onderneming. Dit dient ten minste (mede) te gebeuren op inrichtingsniveau. Voor zover verschillende inrichtingen, behorend tot één onderneming, verslagplichtig zijn, kan de optelsom van de voor die inrichtingen uitgebrachte publieksverslagen, zeker als deze tot één samenhangend document zijn gebundeld, worden vergeleken met de jaarrekening als verslag van de financiële activiteiten van die onderneming. Hieronder wordt overigens verder ingegaan op de relatie met de financiële verslaglegging.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de huidige (vrijwillig uitgebrachte) publieksverslagen voldoen aan bovengenoemde doelstelling, dat inzicht wordt verschaft in de milieu-activiteiten van het bedrijf. In het verlengde daarvan vroegen zij of de regering een overzicht kan geven van verslagen die reeds voldoen aan de eisen van het wetsvoorstel. Allereerst kan worden opgemerkt dat de vrijwillig uitgebrachte milieuverslagen aan het publiek de laatste jaren aan kwaliteit hebben gewonnen. Niettemin bestaat algemeen de indruk dat deze verslagen nog op verschillende punten voor verbetering vatbaar te zijn. Een belangrijke bijdrage aan de verzakelijking en «upgrading» van de milieuverslaglegging aan het publiek komt van de EMAS-verordening; de eerste EMAS-milieuverklaringen van Nederlandse bedrijven kenmerken zich door een meer geobjectiveerde benadering, een gebruiksvriendelijke presentatie en lijken een tamelijk compleet beeld te geven van de milieu-effecten en inspanningen van het bedrijf.

Het is ondoenlijk om concreet aan te geven in hoeverre individuele verslagen al dan niet voldoen aan de eisen van het wetsvoorstel. Meer uitvoerige analyses waarbij een groot aantal afzonderlijke verslagen aan een gedetailleerd onderzoek werd onderworpen, zijn ook (nog) niet verricht. KPMG-Milieu concludeert in zijn onderzoeksrapportage over milieuverslaglegging over 1994 dat, op hoofdlijnen bekeken, de ruime meerderheid van de onderzochte verslagen voldoet aan de inhoudelijke eisen van het publieksverslag. Deze conclusie relateert KPMG echter door de kanttekening, dat die beoordeling zich niet richt op de mate waarin bedrijven een compleet en getrouw beeld geven van hun milieu-aspecten. Een aantal bevindingen in de rapportage indiceren ook dat bepaalde aspecten of onderdelen van de verslaglegging – ook in het licht van het wetsvoorstel – toch nog onvoldoende uit de verf komen. Zo komt niet in alle onderzochte verslagen de bedrijfsinterne milieuzorg voldoende aan bod. Soms ontbreken kwantitatieve data. Het milieubeleid van het bedrijf of plannen voor de toekomst worden niet steeds uiteengezet. Niet altijd worden gegevens afgezet tegen data uit voorgaande jaren. Vrij vaak worden gegevens niet afgezet tegen de voor het bedrijf geldende normen uit bij voorbeeld de vergunning. Dit geldt eveneens voor het relateren van milieubelastingcijfers aan de produktie. De afhandeling van klachten en incidenten (een aspect van de milieuzorg binnen het bedrijf) wordt in bijna de helft van de gevallen niet behandeld.

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks stelden enkele vragen met betrekking tot het weglaten in het wetsvoorstel van de term

«getrouw beeld». Het artikel dat handelt over het publieksverslag impliceerde naar onze mening reeds dat dat verslag een getrouw beeld moet verschaffen van milieubelasting en milieuzorg van het betrokken bedrijf. In paragraaf 2.3.2 van de memorie van toelichting is ook opgemerkt dat de in het publieksverslag op te nemen beschrijvingen op hoofdlijnen te zamen een getrouw beeld op zouden moeten leveren. Nu hierover kennelijk toch onduidelijkheid kan bestaan, geven wij er echter de voorkeur aan alsnog het vereiste van een «getrouw beeld» in artikel 12.2 op te nemen.

De term «getrouw beeld» refereert in onze beleving overigens aan verschillende noties. In de eerste plaats verwijst dit begrip naar de eis dat het verslag een compleet beeld moet geven. Dit betekent dat alle voor een bedrijf relevante milieu-onderwerpen in het verslag aan de orde moeten komen. «Getrouw» veronderstelt ook dat een representatief beeld, een beeld dat recht doet aan de werkelijkheid, wordt geschetst; dit betekent dat waar dat relevant is voor een goed begrip, bij voorbeeld gegevens in een bepaald perspectief worden geplaatst, bepaalde relaties worden gelegd, bepaalde oorzaken en gevolgen worden geschetst, of kenmerkende trends of ontwikkelingen worden beschreven. Zo ligt het voor de hand dat gegevens met betrekking tot emissies worden weergegeven tegen de achtergrond van de normen, eisen of doelstellingen die ter zake in de vergunning respectievelijk in het bedrijfsmilieuplan zijn opgenomen. Zo kan het verder bij voorbeeld aangewezen zijn om bij een beschreven vermindering van een nadelig milieu-effect de omstandigheid te vermelden dat deze verband houdt met een terugloop in de productie. Daarnaast houdt de term «getrouw beeld» ook in dat de informatie die in het verslag wordt opgenomen eenduidig, helder, zo objectief mogelijk en betrouwbaar moet zijn. De objectiviteit en betrouwbaarheid van gegevens kan door een bedrijf worden gestaafd door aan te geven langs welke weg deze gegevens tot stand zijn gekomen.

Wij onderschrijven de door de leden van het CDA geuite gedachte dat hantering van de terminologie «getrouw beeld» enig (extra) houvast kan bieden in eventuele procedures waarin de in een verslag gepresenteerde gegevens worden aangevochten. Daarbij tekenen wij wel aan dat de term «getrouw beeld» een begrip is, dat in bepaalde situaties voor verschillende invulling vatbaar zal blijken te zijn.

De nota van wijziging (onderdeel A, punt 1) bevat de noodzakelijke aanpassing van artikel 12.2.

De leden van de fractie van D66 stelden dat het ministerie van VROM een handreiking voor het opstellen van publieksverslagen zou moeten uitbrengen. Ook de leden van de fractie van het RPF vroegen hiernaar. In paragraaf 5.4. van de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat indien vanuit het bedrijfsleven behoefte bestaat aan een handreiking deze in samenspraak met betrokkenen kan worden ontwikkeld. Wij hebben inmiddels de indruk gekregen dat inderdaad veel bedrijven behoefte hebben aan enige ondersteuning en begeleiding, bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking. Ook vanuit de milieu-organisaties is met het oog op kwaliteitsverbetering van verslagen aangedrongen op een handreiking. Om deze redenen achten wij het thans zonder meer wenselijk dat een handreiking wordt opgesteld.

Wij hechten wij er overigens aan om op deze plaats nog kort stil te staan bij de functie en status van een handreiking, de wijze waarop deze tot stand gebracht zou moeten worden en de onderwerpen die in een handreiking aan de orde zouden kunnen komen.

Wij willen voorop stellen dat een handreiking vooral tot doel zou moeten hebben bedrijven en publiek te ondersteunen bij het opstellen respectievelijk het lezen van verslagen en het communiceren daarover. Een handreiking zou daartoe ook vooral praktische aanwijzingen en richtsnoeren moeten bevatten.

Een handreiking zou wel richtinggevend of sturend kunnen werken, maar niet primair de rol of status moeten krijgen van verbindend of normatief document. De ontwikkeling van de verslaglegging is immers nog volop gaande. Voor tal van vragen op het terrein van milieu-verslaglegging geldt bovendien dat verschillende oplossingen toepasbaar en – afhankelijk van de concrete situatie – werkbaar zijn. Deze zouden in de handreiking naast elkaar geschetst moeten worden; een keuze voor de ene of andere oplossing is ter beoordeling van bedrijven en in tweede instantie ook van het publiek.

De handreiking zou vooral moeten putten uit de ervaringen die in de praktijk van de vrijwillige verslaglegging inmiddels zijn opgedaan. De handreiking zou bij voorbeeld bij de behandeling van bepaalde aspecten van verslaglegging geslaagde en minder geslaagde praktijkvoorbeelden kunnen beschrijven. Bij bedrijfsleven, milieubeweging en diegenen die zich in adviserende of andere zin beroepsmatig met verslaglegging bezig houden (accountants, verificateurs, milieu-adviesbureaus e.d.) zijn langzamerhand een aantal noties gegroeid over hoe verslaglegging op een zinvolle wijze gestalte kan krijgen; zij hebben uiteraard ook een zekere expertise en kennis op dit terrein ontwikkeld. Daarvan zou bij het opstellen van de handreiking zo veel mogelijk gebruik gemaakt moeten worden. Dit betekent dat een intensieve betrokkenheid vanuit het veld bij de totstandkoming van de handreiking gewenst is. Daarbij kan gedacht worden aan input van degenen die concrete werkzaamheden verrichten in het kader van de opstelling en beoordeling van verslagen van individuele bedrijven alsook aan deskundigen die meer in algemene zin een bijdrage leveren aan de gedachtenvorming over en ontwikkeling van de milieu-verslaglegging. Deze laatsten kunnen ook hun kennis inbrengen over de richtlijnen en studies die door verschillende nationale en internationale organisaties op het terrein van verslaglegging zijn gepubliceerd. In dit verband zal uiteraard ook aandacht kunnen worden besteed aan de EMAS-verordening; de SCCM kan wat dit betreft een belangrijke bijdrage leveren.

Het initiatief om te komen tot een handreiking zou primair bij de opstellers (bedrijfsleven) en ontvangers (m.n. de milieu-organisaties) moeten liggen. De rol van het ministerie van VROM bij het opstellen en het eventueel periodiek actualiseren van de handreiking (indien voor een meer structurele voorziening wordt gekozen) zou faciliterend en begeleidend moeten zijn. Het lijkt gegeven haar beoogde functie en status ook minder wenselijk dat de handreiking een door het ministerie goedgekeurd of geautoriseerd document zou worden.

Gegeven de status van ondersteunend, niet-normatief document kunnen in de handreiking ook onderwerpen besproken worden, die niet een directe relatie hebben met de wettelijke eisen met betrekking tot het publieksverslag, maar toch van nut kunnen zijn voor een bedrijf dat overgaat tot verslaglegging.

Met de leden van de fractie van D66 zijn wij van oordeel dat een zekere uniformering van de publieksverslagen wenselijk is. Kwaliteitsverbetering en vergroting van de onderlinge vergelijkbaarheid vragen om een zekere stroomlijning. Wij erkennen dat de voorgestelde regeling van het publieksverslag slechts een bescheiden aanzet daartoe vormt. Bij het opstellen van de regeling is steeds het belang van stroomlijning en uniformering afgewogen tegen het belang dat ook het publiek heeft bij een zekere mate van flexibiliteit bij de bedrijven om op hun situatie toegesneden verslagen op te stellen en ook naar gelang van de veranderende omstandigheden die verslagen aan te passen. Wij achten het intussen zeer wel denkbaar dat vanuit de verslagpraktijk zelf in de toekomst meer en meer zal worden gezocht naar meer uniforme wijzen van correcte verslaglegging. Verschillende factoren kunnen daarin een stimulerende werking hebben. Zo kan als gevolg van reacties van het

publiek op uitgebrachte verslagen en mogelijk ook door uitspraken van de hierna nog te bespreken geschillencommissie een ontwikkeling op gang komen waarbij bedrijven in hun verslaglegging zich gaan richten op een bepaalde breed gedeelde standaard of norm voor verslaglegging. Voorlichting en ondersteuning door de overheid van bedrijven en publiek bij de uitvoering van de wet kunnen eveneens daartoe bijdragen. Zo mag worden verwacht dat ook van de op te stellen handreiking die, mede op basis van ervaringen in de praktijk, een beeld moet schetsen van goede voorbeelden van milieuverslaglegging aan het publiek, een zekere normerende werking uit zal gaan. Mogelijk kan deze handreiking periodiek worden geactualiseerd en daarmee blijvend een zekere sturing geven aan de verslagleggingspraktijk. Wij stellen ons in ieder geval voor dat de door de leden van de D66-fractie genoemde onderwerpen, te weten opbouw, indeling, presentatie en publikatie van verslagen en overzicht van te geven milieu-informatie in de handreiking behandeld worden.

De leden van de fractie van D66 vonden het een verontrustende gedachte dat bedrijven, zoals in de memorie van toelichting werd opgemerkt, zelf kunnen onderzoeken waaruit in hun situatie de informatie-behoefte van het publiek bestaat. Met de desbetreffende opmerking in de memorie van toelichting hebben wij slechts willen aangeven dat een bedrijf voor zichzelf een aantal vragen zou moeten beantwoorden, alvorens het overgaat tot opstelling van een publieksverslag. Alleen dan kan sprake zijn van een zinvolle en adequate verslaglegging. Het bedrijf zou ten minste moeten nagaan of onderzoeken:

- 1) wie (welke doelgroepen) het bedrijf precies met het verslag wil bereiken;
- 2) welke (specifieke) informatiebehoeften bij de geïdentificeerde doelgroepen van het verslag leven;
- 3) op welke wijze het verslag in die informatievragen kan voorzien;
- 4) langs welke weg het verslag onder de aandacht van de doelgroepen kan worden gebracht, en
- 5) hoe met doelgroepen de communicatie over het verslag (inclusief de terugkoppeling naar de verslagmakers) in gang gezet kan worden.

Voor een deel geven de voorgestelde regeling en de toelichting daarop reeds een richting aan, die bij het beantwoorden van deze vragen gevolgd moet worden. Het is dan ook niet zo dat bedrijven wat dit betreft willekeurig te werk zouden kunnen gaan. Zo zal een verslagplichtig bedrijf in ieder geval met het verslag van de algemene doelgroep «publiek» de omwonenden van het bedrijf, de milieu-organisaties en de eigen werknemers van informatie moeten voorzien. Het wetsvoorstel geeft ook een indicatie van de informatiebehoeften van die doelgroepen door als minimum-eis een beknopte en begrijpelijke beschrijving op hoofdlijnen voor te schrijven van de belangrijkste milieu-effecten en milieu-inspanningen van het bedrijf. Deze beschrijving moet een getrouw beeld opleveren van de milieuprestaties van het bedrijf. Ook over de wijze waarop het bedrijf aan het verslag bekendheid moet geven geeft de regeling een aantal basisvoorschriften.

Strekking van meerbedoelde opmerking in de memorie van toelichting was dat binnen het door het wetsvoorstel aangegeven kader een bedrijf zelf de taak en de verantwoordelijkheid heeft om tot een zinvolle invulling van zijn verslagplicht te komen, die recht doet aan de doelstellingen daarvan. Primair dient het bedrijf daarbij voor ogen te houden dat het met het verslag een zinvolle communicatie op gang zou moeten brengen met de verschillende actoren met wie het bedrijf in relatie staat. Dit betekent uiteraard ook dat de verslaglegging optimaal wordt toegesneden op de specifieke situatie waarin het bedrijf zich bevindt. In paragraaf 2.3.1. van de memorie van toelichting is een aantal factoren genoemd dat die specifieke situatie mede bepaalt.

Gesteld kan worden dat verslagplichtige bedrijven ten minste een adequate uitwerking moeten geven van het minimumeisenpakket dat het wetsvoorstel geeft. De voorgestelde regeling is echter uitdrukkelijk niet als uitputtend bedoeld.

Wij willen graag het kennelijk bij de leden van de PvdA-fractie levende misverstand wegnemen dat in het publieksverslag niet ingegaan zou hoeven te worden op het te voeren en gevoerde milieubeleid van het bedrijf. Zoals ook al uit het voorgaande moge blijken, beschouwen wij dit onderwerp als een vast terugkerend onderdeel van de beschrijving in het publieksverslag van «de (...) maatregelen en voorzieningen die met betrekking tot de inrichting zijn getroffen in het belang van de bescherming van het milieu». Wij achten het dan ook niet nodig dat het milieubeleid van een bedrijf apart als te behandelen aspect expliciet wordt vermeld in het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarover in het publieksverslag kwantitatieve gegevens moeten worden verstrekt. Op grond van het voorgestelde artikel 12.2, tweede lid, aanhef en onder b, dient het verslag een beschrijving op hoofdlijnen te bevatten van «de nadelige gevolgen voor het milieu, veroorzaakt door de inrichting, met inbegrip van een samenvatting van de relevante kwantitatieve gegevens». Bedoelde kwantitatieve gegevens zijn dus gerelateerd aan in het verslag te bespreken, nadelige milieu-effecten, veroorzaakt door de inrichting.

Zoals in paragraaf 2.2. is uiteengezet moeten al die vormen van milieubelasting in het verslag aan de orde komen, die voor het betrokken bedrijf relevant zijn. Daarvan zal sprake zijn bij door het bedrijf veroorzaakte milieu-effecten die qua omvang of ernst van enig belang zijn. Een belangrijke indicatie daarvoor geven de voor het bedrijf geldende milieuvergunningen. Deze zijn echter niet bij uitsluiting bepalend. Eventueel niet in die vergunningen gereguleerde milieu-aspecten, bij voorbeeld energiegebruik, grondstoffengebruik, afvalstoffen en verkeer van en naar de inrichting, kunnen toch relevant zijn en derhalve in aanmerking komen voor bespreking in het verslag. Naast de vergunningvoorschriften geven de (overige) op het bedrijf toepasselijke wet- en regelgeving aanwijzingen voor de in het verslag te behandelen milieu-effecten. Als voorbeeld kan de Wet bodembescherming worden genoemd. Echter, ook hier geldt dat het al dan niet van toepassing zijn van wettelijke bepalingen niet zonder meer beslissend is. Ook indien bepaalde, bodembedreigende activiteiten van een bedrijf niet onder genoemde wet vallen, behoren deze toch onder omstandigheden in het verslag te worden besproken.

Gezien het feit dat de voorgestelde regeling uitgaat van verslaglegging over alle mogelijke, relevante milieugevolgen, achten wij het niet nodig de verschillende vormen van milieubelasting afzonderlijk te benoemen in de wettekst. Een opsomming zou bovendien het risico in zich dragen dat bepaalde relevante vormen van milieubelasting over het hoofd worden gezien.

Het verslag dient – voor zover dat mogelijk is mede een kwantitatief inzicht te geven in de in het verslag aan de orde gestelde milieugevolgen – dit zouden dus – zoals eerder uiteengezet – alle relevante, door het betrokken bedrijf veroorzaakte milieugevolgen moeten zijn.

De leden van de fractie van D66 pleitten voor opname in artikel 12.6 van de eis dat technische informatie van een toelichting wordt voorzien. Wij achten een dergelijke aanvulling overbodig, aangezien reeds uit de in artikel 12.2. vervatte, algemene eis dat het publieksverslag op een voor een algemeen publiek begrijpelijke wijze moet zijn geformuleerd, voortvloeit dat bij voorbeeld technische informatie waar nodig dient te worden uitgelegd. Meer in het algemeen brengt bedoelde eis met zich dat

de in het verslag aangereikte informatie, voor zover dat nodig is om een goed inzicht te krijgen, verklarend van aard zal moeten zijn informatie bestaat immers vaak uit een combinatie van data en uitleg. Bij het verschaffen van toelichtingen op gegevens dient overigens het geven van waarderingen en opinies zo veel mogelijk te worden vermeden; deze zouden immers een onbevooroordeelde kijk van de lezer op het milieuoptreden van het bedrijf in de weg kunnen staan.

De leden van de fractie van GroenLinks misten in het wetsvoorstel de voorwaarde dat publieksverslagen in opeenvolgende jaren op zodanige wijze worden uitgegeven dat vergelijkbaarheid van gegevens gegarandeerd is. Wij veronderstellen dat deze leden met deze voorwaarde willen bereiken dat de lezers van publieksverslagen van een bedrijf in staat worden gesteld om kennis te nemen van significante veranderingen in de milieubelasting en milieuzorg van het bedrijf. Voor een goede oordeelsvorming over de milieuprestaties van bedrijven is dat inderdaad onontbeerlijk.

Naar onze mening voorziet de eis van een «getrouw beeld» reeds voor een deel in deze behoefte. Gesteld kan worden dat de eis van een «getrouw beeld», zoals hierboven besproken, mede de verplichting omvat om waar nodig bij de vorm en inhoud van de aangereikte informatie de historische context in het oog te houden. Dit kan bij voorbeeld inhouden dat wanneer in een verslag bij de beschrijving van bepaalde milieueffecten, ten opzichte van eerdere verslagen nieuwe, andere grootheden worden gehanteerd, hiervan melding wordt gemaakt en een vertaalsleutel wordt gegeven naar de oude, vroeger gebruikte grootheden. Het kan ook betekenen dat gegevens, waar dat relevant is, worden afgezet tegen gegevens van eerdere verslagjaren of dat gegevens uitdrukkelijk worden geplaatst in het juiste perspectief van bepaalde ontwikkelingen in de tijd.

Niettemin zijn wij tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel nog kan en moet worden aangevuld met een voorziening die het publiek verder in staat stelt om met behulp van de jaarlijkse, opeenvolgende milieuverslagen het bedrijf «door de tijd heen te volgen». Met het oog daarop is in de nota van wijziging (onderdeel A, punt 2) een aanpassing van artikel 12.2 opgenomen die (expliciet) voorschrijft dat in het verslag ook inzicht wordt verschaft in de kenmerkende veranderingen (met betrekking tot milieubelasting en milieuzorg) die zich in het verslagjaar ten opzichte van het daaraan voorafgaande verslagjaar hebben voorgedaan. In de EMAS-verordening wordt ten aanzien van de milieuverklaring een zelfde eis gesteld.

Door de leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over de controle van publieksverslagen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af waarom de verantwoordelijkheid voor het toezien op de kwaliteit van het publieksverslag volledig is overgelaten aan het publiek. De leden van de fractie van het GPV vroegen zich in dit verband af of door de overheid niet een te afwachtende houding wordt aangenomen.

In het wetsvoorstel wordt primair het initiatief tot toetsing van de inhoud van het publieksverslag bij het publiek gelegd vanuit de gedachte dat het publieksverslag een instrument is ten behoeve van de communicatie tussen bedrijf en publiek. Via het publieksverslag kunnen de bedrijven invulling geven aan hun plicht om verantwoording af te leggen aan hun omgeving en kan een ieder de bedrijven op die plicht aanspreken. Wij menen dat indien hier de overheid als intermediair tussen bedrijfsleven en het publiek zou optreden, de gewenste horizontale communicatielijn tussen bedrijfsleven en publiek, die nauw aansluit bij de ontwikkelingen betreffende zelfregulering en meer eigen verantwoordelijkheid, onvoldoende uit de verf zou komen. Wij achten het dan ook niet een taak voor de overheid om steeksproefgewijze controles op de verslaglegging aan het publiek uit te voeren, zoals de leden van de

GPV-fractie suggereerden. Uiteraard bestaat wel de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een bedrijf in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als deze bij herhaling geen verslag uitbrengt, aanspreekt op het niet voldoen aan zijn wettelijke verplichtingen.

Het publiek moet uiteraard wel in staat zijn om een behoorlijke toetsing te verrichten. De leden van de fracties van GroenLinks, de RPF en van D66 uitten hierover hun zorgen. Wij menen dat met de voorgestelde regeling en met de enkele, bij nota van wijziging voorgestelde aanvullingen het publiek een goed hanteerbaar toetsingskader in handen krijgt. Uit de hiervoor in dit hoofdstuk gemaakte opmerkingen over de wettelijk voorgeschreven inhoud van het publieksverslag moge blijken dat publieksverslagen wel degelijk aan een aantal «harde» criteria moeten voldoen. Wij menen dat hoewel de eisen globaal geformuleerd zijn, toch in concrete gevallen op basis van de wettekst kan worden nagegaan of sprake is van een behoorlijke verslaggeving. In die zin is er, anders dan de leden van de laatstgenoemde fracties kennelijk meenden, naar onze opvatting wel degelijk sprake van duidelijke, toetsbare vereisten.

Daarbij komt dat het publiek een aantal hulpmiddelen kan gebruiken bij het controleren van publieksverslagen. De meergenoemde handreiking voor het opstellen van publieksverslagen kan voor het publiek een nuttige hulp vormen bij het toetsen van publieksverslagen. Verder kan het overheidsverslag voor het publiek een belangrijke functie vervullen bij de toetsing van de kwaliteit van het publieksverslag. Het publiek kan het overheidsverslag leggen naast het publieksverslag en zo een «extra» toets uitvoeren.

Naast de aanwezigheid van een behoorlijk toetsingskader is het ook van belang dat het publiek eventueel de hulp kan invoeren van een onafhankelijke derde indien een bedrijf niet op correcte wijze aan zijn verslagverplichtingen voldoet.

In artikel 12.7, vierde lid, is voor een ieder een rechtsgang naar de burgerlijke rechter geopend om de openbaarmaking van een publieksverslag af te dwingen. Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks veronderstelden, is het de bedoeling dat langs die weg ook een bedrijf kan worden aangesproken dat in het geheel geen verslag publiceert. Een dergelijk bedrijf is immers ook niet in staat om op correcte wijze aan zijn verplichtingen van artikel 12.7 te voldoen. Om mogelijke twijfels in dezen weg te nemen, is de tekst van artikel 12.7, eerste en tweede lid, verduidelijkt, zie de nota van wijziging, onderdeel A, punt 6.

Terecht wezen de leden van GroenLinks erop dat de in artikel 12.7 geboden voorziening beperkte mogelijkheden biedt om bij de rechter nakoming te vorderen van de verplichtingen met betrekking tot de inhoud van het publieksverslag. Bij nader inzien moet worden geconcludeerd dat op het punt van beoordeling van de inhoud van een publieksverslag er sprake is van een leemte. Om in deze leemte te voorzien, zijn wij voornemens om in samenspraak met betrokken partijen te bevorderen dat een commissie van deskundigen wordt ingesteld, die klachten over de inhoud van publieksverslagen kan behandelen. Bedoelde deskundigen zouden moeten voortkomen uit de verschillende betrokken organisaties (onder andere bedrijfsleven en milieu-organisaties). De door de commissie uit te voeren toets zou kunnen uitmonden in een advies dat al dan niet is voorzien van een aantal aanbevelingen. Wij stellen ons voor dat de procedure voor de commissie kort en formeel is en dat de klager slechts een geringe bijdrage betaalt. Over de nadere invulling van deze geschillencommissie willen wij op korte termijn in overleg treden met bovengenoemde organisaties. Het streven is er daarbij op gericht om deze voorziening operationeel te hebben op het moment dat de eerste publieksverslagen moeten worden uitgebracht. Wij merken overigens nog op dat de hier bedoelde, buitenwettelijke geschillenprocedure de mogelijkheid onverlet laat om op grond van artikel 12.7, vierde lid, bij de burgerlijke rechter nakoming te vorderen van de verplichtingen tot

openbaarmaking van publieksverslagen. Ook blijft het mogelijk een actie uit onrechtmatige daad in te stellen bij onzorgvuldige verslaglegging.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om nadere informatie over de EMAS-milieuverklaring. De leden van de GPV-fractie vroegen naar de verschillen tussen de EMAS-milieuverklaring en het publieksverslag. In de overwegingen van de EMAS-verordening wordt onder meer gesteld dat het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het beheersen van de milieu-effecten van zijn activiteiten en daarom een actieve rol op dit gebied moet spelen. Overwogen wordt dat deze verantwoordelijkheid de bedrijven noopt tot het opstellen en uitvoeren van strategieën, doelstellingen en programma's voor het milieu, alsmede doeltreffende milieubeheersystemen en dat bedrijven een milieubeleid dienen vast te stellen waarbij niet alleen wordt gewaarborgd dat alle relevante wettelijke milieuvoorschriften worden nagekomen, maar tevens verbintenissen worden aangegaan die gericht zijn op een redelijke voortdurende verbetering van de milieuprestatie. Voorts wordt overwogen dat voorlichting aan het publiek door de bedrijven over de milieu-aspecten van hun activiteiten een essentieel onderdeel vormt van goed milieubeheer en inspeelt op de toenemende behoefte van het publiek aan voorlichting ter zake. Ondernemingen moeten daarom worden aangemoedigd om op gezette tijden verslagen te publiceren om het publiek te informeren over de feitelijke milieusituatie op hun industriële lokaties en over hun beleid, programma's, doelstellingen en beheerssysteem op milieugebied, aldus de verordening. Deze verslagen worden in de verordening geregeld onder het kopje «Milieuverklaring». In artikel 5, tweede tot en met vierde lid, wordt met betrekking tot de inhoud van de milieuverklaring het volgende bepaald:

«2. De milieuverklaring wordt voor het publiek opgesteld en op een beknopte, begrijpelijke wijze geformuleerd. Technische informatie kan worden bijgevoegd.

3. De milieuverklaring behelst met name:

- a) een beschrijving van de bedrijfsactiviteiten op de betrokken locatie;
- b) een beoordeling van alle belangrijke milieuproblemen die met de betrokken activiteiten verband houden;
- c) een samenvatting van het cijfermateriaal betreffende de vervuilende emissies, de afvalproductie, het grondstoffen-, energie- en watergebruik, het lawaai, en, in voorkomend geval, betreffende andere belangrijke milieu-aspecten;
- d) andere factoren die met de milieuprestatie te maken hebben;
- e) een uiteenzetting van het milieubeleid, -programma en -beheerssysteem van het bedrijf op de betrokken locatie;
- f) de datum waarop de volgende milieuverklaringen worden voorgelegd;
- g) de naam van de erkende milieuverificateur.

4. In de milieuverklaring wordt duidelijk vermeld welke significante veranderingen zich sinds de vorige verklaring hebben voorgedaan.»

De verschillen tussen publieksverslag en milieuverklaring zijn niet zodanig, dat beide niet aan elkaar gelijk gesteld zouden kunnen worden in het wetsvoorstel.

Inhoudelijk bestaan er geen wezenlijke verschillen tussen de EMAS-milieuverklaring en het in het wetsvoorstel geregelde publieksverslag. Een klein verschil is dat voor het publieksverslag expliciet de verplichting geldt om vooruit te blikken naar het lopende verslagjaar. De EMAS-verordening schrijft dit met betrekking tot de milieuverklaring niet met zoveel woorden voor. Aangenomen mag echter worden dat de in de milieuverklaring op te nemen beoordeling van de belangrijke milieuproblemen en de uiteenzetting van onder andere het milieubeleid van het

bedrijf in het algemeen ook inzicht zullen geven in de te verwachten toekomstige ontwikkelingen ter zake, althans voor het eerstkomende, nieuwe verslagjaar.

De verslagfrequentie verschilt in zoverre dat voor de milieuverklaring de mogelijkheid bestaat om niet elk jaar de uitgebreide, «reguliere», bovenomschreven verklaring uit te brengen. De laatste moet in elk geval om de drie jaar worden opgesteld. In de tussenliggende jaren mogen meer vereenvoudigde verklaringen worden uitgebracht. De regeling ter zake in artikel 5, vijfde lid, van de verordening waarborgt naar onze mening voldoende dat het publiek adequaat op de hoogte wordt gehouden van de milieuprestaties van het bedrijf. Daarbij nemen wij ook in overweging dat de opstelling van de verschillende, vereenvoudigde en uitgebreide milieuverklaringen plaatsvindt onder toezicht van onafhankelijke milieuverificateurs.

Uiteraard is een in het oog springend verschil dat de milieuverklaring wordt gevalideerd door een onafhankelijke, deskundige milieuverificateur.

Voor het publieksverslag achten wij een verplichte externe verificatie thans niet wenselijk om de hiervoor uiteengezette redenen. Indien bedrijven vrijwillig in het kader van de EMAS-verordening overgaan tot externe verificatie juichen wij dit echter toe. Overigens menen wij dat verplichtstelling van deelname aan EMAS strijdig zou zijn met het nadrukkelijk vrijwillige karakter van EMAS. Van overheidswege wordt wel deelname gestimuleerd. De SCCM geeft met financiële ondersteuning van de overheid voorlichting aan het bedrijfsleven over de verordening. Voorts wordt in de handreiking bedrijfsinterne milieuzorg – vergunningverlening aandacht besteed aan de EMAS-verordening.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af waarom de regering ervoor gekozen heeft het milieuverslag en financieel jaarverslag los van elkaar te bezien. Allereerst willen wij erop wijzen dat de milieuverslaglegging van veel recentere datum is dan de financiële verslaglegging. De milieuverslaglegging ontwikkelt zich bovendien nog volop. Daarbij zijn verschillende tendensen zichtbaar; de praktijk is veelvormig. Inhoud, vormgeving, en doelgroepen van milieuverslagen veranderen. Er zijn wat deze aspecten aangaat ook verschillen zichtbaar tussen verschillende bedrijfstakken en bedrijven en tussen verschillende landen. In deze situatie zou een verplichte koppeling tussen beide vormen van verslaglegging voorbarig zijn. De milieuverslaglegging zou voortijdig geremd worden in haar ontwikkeling en mogelijk ook te beperkt worden opgevat. Anderzijds zou wellicht de financiële verslaglegging te zeer «belast» worden met wezensvreemde elementen. Van belang hierbij is vooral dat bij de huidige stand van zaken de scope van de verslagen vaak verschilt (onderneming dan wel inrichting) en ook de doelgroepen van beide verslagen niet geheel samenvallen. Hetzelfde geldt voor de invalshoeken die in de twee verslagen worden gekozen bij het behandelen van de milieu-effecten, milieurisico's en milieuprestaties van een bedrijf.

Wij achten een verplichte koppeling tussen het milieuverslag en een financieel jaarverslag ook niet gewenst, omdat dit thans de vrijheid voor bedrijven om te zoeken naar de meest geschikte vorm voor communicatie met hun omgeving (omwonenden en milieu-organisaties) zou beperken en voor de omgeving waarschijnlijk onvoldoende meerwaarde zou opleveren. De gevolgen van een koppeling voor de administratieve lastendruk, waarnaar de leden van de PvdA vroegen is dan ook niet door ons onderzocht.

Een en ander neemt overigens niet weg dat thans reeds in sommige gevallen een ook door ons nuttig geachte «kruisbestuiving» tussen beide verslagen plaatsvindt. Dit geldt zowel voor de inhoud van de beide verslagen als voor methoden en technieken van verslaglegging. Zo wordt in financiële jaarverslagen soms al een financiële vertaling gegeven van ontwikkelingen op milieugebied die voor het betrokken bedrijf relevant

zijn. Het kan daarbij gaan om zaken als milieurisco's, milieuschade en -aansprakelijkheid, maar ook om milieu-investeringen die verband houden met het door het bedrijf geformuleerde milieubeleid of (voorgenomen) regelgeving van de overheid. Bepaalde, in dit verband essentiële milieugegevens kunnen geput worden uit de milieuverslaglegging. Van de andere kant worden soms in milieuverslagen financiële gegevens betreffende milieuzaken gebruikt, die in het kader van de financiële verslaglegging zijn verkregen. Ook bij het schrijven van milieuverslagen worden soms gebruik gemaakt van de ervaringen bij het opstellen van financiële jaarverslagen. Deze «uitwisseling» tussen beide vormen van verslaglegging juichen wij toe. Beide kunnen daardoor een meerwaarde verkrijgen. De toekomstige praktijk zal verder moeten uitmaken in hoeverre en tot welke hoogte een vervlechting of zelfs gedeeltelijke integratie tussen beide verslagen zich zal gaan voordoen.

Het wetsvoorstel biedt intussen alle vrijheid voor bedrijven om vrijwillig een relatie of koppeling te leggen door bijvoorbeeld in het milieuverslag relevante financiële aspecten op te nemen en in het financiële verslag aandacht te schenken aan milieu-aspecten. Ook volledige integratie van beide verslagen is denkbaar. Wel dienen bedrijven dan rekening te houden met de in het wetsvoorstel aan de publieksverslagen gestelde randvoorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan bij voorbeeld de voor het publieksverslag geldende verslagperiode en de voorgeschreven wijze van openbaarmaking.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA suggereerden om het publieksverslag gelijktijdig met de jaarrekening bij het Handelsregister te laten deponeren en bij de Kamers van Koophandel verplicht ter inzage te laten leggen. De leden van de fracties van de VVD, D66 en het GPV suggereerden ook om het verslagjaar gelijk te schakelen met het boekjaar van een bedrijf. Aan deze suggesties kleven een aantal bezwaren. Bedrijven kunnen zelf de verslagperiode, het boekjaar, voor het financiële jaarverslag bepalen. Voor het overheidsverslag geldt echter dat het verslagjaar gelijk is aan het kalenderjaar. Voor de geadresseerden van het publieksverslag is het wenselijk dat het publieksverslag dezelfde periode beslaat als het overheidsverslag, zodat vergelijking van beide milieuverslagen kan plaatsvinden. Het verslagjaar van het publieksverslag dient dus eveneens het voorafgaande kalenderjaar te zijn.

Hierbij dient wel te worden aangetekend dat beursgenoteerde bedrijven in de regel ook het kalenderjaar als boekjaar kiezen. Bij deze bedrijven stuit het leggen van een koppeling tussen het publieksverslag en financiële jaarverslag dan ook niet op het praktische probleem van verschil in verslagjaar.

Wij menen dat tegen gelijktijdige deponering bij de Kamer van Koophandel ook nog een meer principieel, inhoudelijk bezwaar bestaat. Wij achten de terinzagelegging bij het bedrijf zelf klantvriendelijker voor het publiek. De bij een bedrijf direct betrokken omwonenden en milieuorganisaties kunnen zich rechtstreeks tot het bedrijf (bij hen in de buurt) wenden. Dit bevordert bovendien de gewenste, directe communicatie tussen bedrijven en publiek.

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat in de financiële jaarverslagen van het midden- en kleinbedrijf standaard een milieu-gedeelte zou moeten worden opgenomen door de accountant. Dit zou volgens deze leden de stroomlijning van rapportages aan de overheid bevorderen en ervoor zorgen dat dergelijke niet-verslagplichtige bedrijven zich toch bewust worden van de milieu-effecten van hun handelen. Afgezien van de vraag omtrent de wenselijkheid van de door de D66-fractie gedane suggestie merken wij hierover op, dat het verplicht stellen van een dergelijke milieugedeelte in het financieel jaarverslag buiten de reikwijdte van dit voorstel valt. In aansluiting op hetgeen reeds

hierboven is gezegd, is met dit voorstel niet beoogd om verplichtingen ten aanzien van het financieel verslag in het leven te roepen. Bovendien is, in samenhang met onder meer de milieurelevantie van bedrijven en het draagvlak bij bedrijfsleven, het toepassingsbereik van dit voorstel beperkt tot het aantal van ongeveer 330 bedrijven. Voor de buiten het toepassingsbereik van dit voorstel vallende bedrijven blijft de verslaglegging aan het publiek, al dan niet gekoppeld aan het financieel jaarverslag, een vrijwillige aangelegenheid.

2.4. Het opstellen van overheidsverslagen

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de mogelijkheden om voor andere dan in de wet omschreven bedrijven door middel van een overheidsverslag een beroep te doen op stroomlijning van milieu-rapportages. Wij gaan ervan uit dat bedrijven die in goed overleg met het bevoegd gezag komen tot een meer geïntegreerde milieuverslaglegging die in meer of mindere mate geënt is op de regeling van het verplichte overheidsverslag, daar ook profijt van zullen hebben, in die zin dat met het bevoegd gezag afspraken kunnen worden gemaakt inzake reductie van verschillende, afzonderlijke verslagverplichtingen. Wellicht ten overvloede merken wij op dat het wetsvoorstel in dezen geen voorziening kent; het gaat hierom een zaak die in nauw overleg tussen bedrijf en bevoegd gezag vorm moet krijgen.

De leden van de fractie van de SGP vroegen een nadere aanduiding van de rapportages die kunnen vervallen ten gevolge van het voorgestelde overheidsverslag en welke frequentie deze rapportages hebben. Deze leden vroegen voorts of van verandering in de verschijningsfrequentie niet nadelige effecten te verwachten zijn voor de continuïteit van de gegevensstroom naar de vergunningverlenende instantie. Thans loopt in de chemische industrie een project, waarin wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is verschillende gegevensstromen te integreren in één milieurapportage. Dit onderzoek zal een belangrijke bron zijn om te komen tot beantwoording van de vraag welke rapportages precies vervangen kunnen worden door het overheidsverslag. De resultaten van het project tot nu toe wijzen uit dat dit in ieder geval mogelijk is voor de volgende rapportages:

- de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan in het kader van de integrale milieuconvenanten, die zijn afgesloten als uitvloeisel van het doelgroepenbeleid voor de industrie;
- de jaarlijkse rapportage in het kader van het programma KWS-2000;
- de jaarlijkse rapportage in het kader van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A (BEES A);
- de rapportage in het kader van de BSB-operatie (Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijventerreinen);
- de jaarlijkse rapportage aan de Hoofdinspectie Milieuhygiëne in het kader van de Emissieregistratie (o.a. ten behoeve van rapportages aan de EU);
- diverse jaarrapportages aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in het kader van verschillende enquêtes die door deze organisatie worden uitgevoerd;
- diverse rapportages (met verschillende frequentie), die verplicht zijn gesteld in vergunningen en/of algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet milieubeheer en de Wvo.

Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal de continuïteit van de informatievoorziening nauwlettend in het oog worden gehouden. De indruk bestaat overigens dat in de huidige praktijk bedrijven soms gegevens moeten verstrekken, die door het bevoegd gezag niet daadwerkelijk benut worden. De beoogde beperking van rapportagevormen en momenten mag in elk geval in geen enkel opzicht

ertoe leiden dat het bevoegd gezag zijn taken bij voorbeeld in het kader van de handhaving niet meer goed zou kunnen vervullen. Wij wijzen er verder op dat de beoogde integratie van verslaglegging aan de overheid op grond van dit wetsvoorstel weliswaar zal leiden tot minder rapportages met niet tot minder of slechtere informatie. Integendeel: de informatie zal juist vollediger, toegankelijker en van betere kwaliteit kunnen zijn dan in de bestaande situatie.

De leden van de fractie van de VVD vroegen in hoeverre andere overheden nog additionele verslagverplichtingen kunnen eisen in milieuvergunningen. In de memorie van toelichting is uitgebreid stilgestaan bij de situaties waarin het bevoegd gezag nog gegevens of rapportages zouden kunnen vragen in aanvulling op of naast het overheidsverslag. Korthedshalve verwijzen wij ter zake naar de paragrafen 2.4.4, 2.4.6 en 2.4.8 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of de regeling bij algemene maatregel van bestuur van de gevallen waarin additionele verslagverplichtingen mogen worden opgelegd buiten het overheidsverslag om, gegoten zal worden in de vorm van een uitputtende lijst van uitzonderingen. Zij vroegen zich af of een dergelijke oplossing wel verstandig zou zijn. Wij onderkennen met deze leden het risico dat bij het vaststellen van een dergelijke lijst bepaalde, noodzakelijke uitzonderingen over het hoofd worden gezien. Wij zullen ons dan ook nog nader beraden over de wijze waarop dit punt het beste kan worden geregeld. Bij het opstellen van de amvb zal op dit punt met de betrokken partijen nadrukkelijk worden ingegaan. Een meer generieke aanduiding van de soorten van uitzonderingsgevallen is wellicht een reële optie. Dan zal overigens voor een zorgvuldige en precieze afbakening gezorgd moeten worden, om te voorkomen dat een te ruim toepassingsgebied voor additionele rapportages wordt geschapen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de ontwerp-regeling Verpakking en verpakkingsafval niet strijdig is met de doelstelling van het wetsvoorstel betreffende integratie van milieurapportages. Op basis van de genoemde regeling zal met het bedrijfsleven een tweede convenant verpakkingen worden gesloten op grond waarvan het bedrijfsleven op collectieve basis periodiek informatie zal verstrekken over verpakkingen en verpakkingsafval. Binnen bepaalde randvoorwaarden wordt aan het bedrijfsleven zelf overgelaten op welke wijze deze informatie met behulp van individuele bedrijven zal worden verzameld. Indien onverhoopt dit convenant niet tot stand zou komen, zullen de bedrijven op grond van de regeling individueel verplicht worden tweejaarlijks gegevens over verpakkingen en verpakkingsafval aan te leveren. Het ligt alsdan voor de hand dat deze rapportage kan worden geïntegreerd in het verplichte overheidsverslag op basis van onderhavig wetsvoorstel. In de algemene maatregel van bestuur zullen hiertoe de benodigde bepalingen worden opgenomen.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of alle betrokken sectoren in het bedrijfsleven betrokken zullen zijn bij de regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Dit zal inderdaad het geval zijn. Over de hoofdlijnen van de maatregel zal overleg plaatsvinden met de organisaties van de betrokken andere overheden en met het bedrijfsleven op het niveau van de Vereniging VNO-NCW. De specifieke uitwerkingen van die hoofdlijnen naar de verschillende betrokken bedrijfstakken (aanwijzing van categorieën van verslagplichtige bedrijven; eisen waaraan het overheidsverslag voor de verschillende aangewezen categorieën zal moeten voldoen) zullen besproken worden met vertegenwoordigers van de bedrijfstakorganisaties. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de

overlegstructuren, die reeds bestaan in het kader van het doelgroepenbeleid voor de industrie, de raffinaderijen, de energiesector en de afvalsector.

Een en ander zal inderdaad erin kunnen resulteren dat de verplichte inhoud van het overheidsverslag per sector op onderdelen zal verschillen. Wel zal de algemene maatregel van bestuur zo worden opgesteld, dat sectorspecifieke eisen zoveel mogelijk bij nadere regeling (in een ministeriële regeling en/of in de vorm van een met de sector afgesproken verslagformat) worden vastgelegd.

De leden van de fractie van het GPV vroegen of ten aanzien van de minimuminhoud van het overheidsverslag ook rekening wordt gehouden met de grootte van een onderneming, gezien de relatief grote lastendruk voor kleinere bedrijven. Wij wijzen erop dat voor de verslagplicht het voornemen bestaat om die bedrijven te selecteren die met elkaar voor het leeuwedeel van de milieubelasting in Nederland verantwoordelijk zijn. Dit zijn zonder uitzondering bedrijven die niet tot het midden- en kleinbedrijf behoren. Bovendien is de verwachting dat de administratieve lastendruk bij de beoogde, verslagplichtige bedrijven niet zal toenemen. Deze zal eerder afnemen, aangezien het verplichte verslag in de plaats komt van een aantal separate milieu-rapportages.

3. Openbaarmaking van publieksverslagen

De leden van de fractie van GroenLinks pleitten ervoor om ook het overheidsverslag rechtstreeks door het bedrijf aan geïnteresseerden ter beschikking te stellen. De argumenten die zij daarvoor aanvoerden spreken ons aan. Wij achten het met name van belang dat het publiek voldoende in staat wordt gesteld om tot een adequate beoordeling van de milieuprestaties van het bedrijf te komen. Kennisneming van het overheidsverslag kan daartoe bijdragen. Een gemakkelijke toegang tot dat verslag is gewenst. Wij menen bij nadere overweging dat een zelfde wijze van openbaarmaking als bij het publieksverslag is aangewezen. Wij zien daar voor bedrijven ook geen overwegende bezwaren aan verbonden. De nota van wijziging (onderdeel A, punt 6) bevat een daartoe strekkende aanvulling.

4. Handhaving van milieuverslagverplichtingen

De leden van de fracties van het CDA, GroenLinks en de RPF vroegen waarom is afgezien van de verplichte milieu-audit als sanctie. Hieraan hebben de volgende overwegingen ten grondslag gelegen. Wij zijn, na een nadere analyse, tot de conclusie gekomen dat dit sanctiemiddel zou kunnen worden ingezet in meer situaties waarin een bedrijf structureel ernstig tekort schiet bij het naleving van de milieuvoorschriften. Wij geven er dan ook bij nader inzien de voorkeur aan om in een apart wetsvoorstel de verplichte milieu-audit te regelen als aanvulling op de bestaande, algemeen toepasbare, administratiefrechtelijke sanctiemiddelen.

Daar komt bij dat het gebruik van de verplichte milieu-audit als sanctie op het niet correct of niet tijdig uitbrengen van een overheidsverslag in het algemeen nu juist minder voor de hand ligt. Om een bedrijf incidenteel ertoe te bewegen op een bepaald onderdeel alsnog de (juiste) gegevens te verstrekken is de verplichte milieu-audit een te zwaar middel; in dergelijke gevallen zou wellicht beter het middel van de dwangsom kunnen worden gebruikt.

In onze optiek is overigens niet uitgesloten dat op grond van bedoeld, door ons nog in te dienen wetsvoorstel onder bepaalde omstandigheden het niet voldoen aan de verplichtingen inzake het uitbrengen van het wettelijk geregelde overheidsverslag, aanleiding kan zijn voor het bevoegd gezag om de toepassing van het onderhavige sanctiemiddel te overwegen. Dit is bij voorbeeld denkbaar indien een bedrijf bij herhaling

zeer gebrekkige verslagen uitbrengt en daaruit duidelijk het beeld ontstaat van een inadequaate meet- en registratiesysteem of anderszins structureel niet goed functionerend milieuzorgsysteem. In die gevallen wordt dan echter de verplichte milieu-audit toegepast niet zozeer als reactie op het verstrekken van incorrecte of onvolledige gegevens, maar om achterliggende tekortkomingen bloot te leggen en tot verbeteringen te komen.

Gelet op een en ander, achten wij het verantwoord om de verplichte milieu-audit nu niet op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks zien wij geen redenen om bedrijven ertoe te verplichten een exemplaar van het publieksverslag aan het bevoegd gezag te zenden. Het bevoegd gezag zal altijd om een exemplaar kunnen verzoeken; het bedrijf is dan gehouden om aan dit verzoek gevolg te geven. Wij veronderstellen overigens dat bedrijven uit eigen beweging reeds publieksverslagen zullen toezenden aan het bevoegd gezag. Waar een goede relatie bestaat tussen bevoegd gezag en bedrijf is dit ook bijna vanzelfsprekend.

Wij onderschrijven overigens ook niet het door deze leden aangevoerde motief voor verplichte toezending, te weten dat daardoor een eenvoudige controle door de overheid kan worden uitgevoerd op de publicatieplicht van het bedrijf. Wij hebben eerder al aangegeven dat deze controle in de eerste plaats door het publiek zou moeten worden uitgevoerd. Daartoe wordt in het wetsvoorstel een bijzondere actiemogelijkheid voor de burgerlijke rechter in het leven geroepen, die naar onze mening geenszins als gecompliceerd kan worden gekenschetst.

De leden van de fracties van GroenLinks, het CDA en D66 vroegen zich af waarom niet ook het niet (tijdig) uitbrengen of het uitbrengen van onjuiste of onvolledige publieksverslagen strafbaar is gesteld in de Wet op de economische delicten. Het niet of niet tijdig uitbrengen van een publieksverslag behoeft niet apart strafbaar te worden gesteld. Op het uitblijven van een verslag zal ook onder de voorgestelde regeling een strafrechtelijke sanctionering kunnen volgen. Immers, het niet (tijdig) uitbrengen van het verslag zal betekenen dat ook geen verslag openbaar gemaakt kan worden. Dit laatste is strafbaar gesteld.

Ten aanzien van het uitbrengen van onjuiste of onvolledige publieksverslagen merken wij het volgende op. Wij menen dat het voorleggen aan de strafrechter van inhoudelijke gebreken van een publieksverslag niet de voorkeur verdient. Een strafrechtelijke veroordeling zal niet snel kunnen worden uitgesproken, aangezien de regeling met betrekking tot het publieksverslag gekenmerkt wordt door globale eisen die per geval een nadere invulling dienen te krijgen. Bovendien is het sanctie-instrumentarium dat de strafrechter ter beschikking staat, weinig flexibel en kan daarmee minder goed een genuanceerde, op het concrete geval toegesneden reactie worden afgegeven.

Een vergelijking met het financieel jaarverslag en de jaarrekening enerzijds en de evaluatie en inventarisatie, vereist ingevolge de Arbeidsomstandighedenwetgeving, anderzijds leert ook dat de niet-naleving van de eisen die zijn gesteld aan de inhoud van die stukken daar niet met straf wordt bedreigd. Uitsluitend de procedurele voorschriften die bepalen op welk moment het betrokken geschrift aan wie ter beschikking gesteld moet worden, worden strafrechtelijk gesanc-tioneerd.

Zoals wij in paragraaf 2.3 reeds uiteenzetten, zien wij overigens wel aanleiding om de toetsingsmogelijkheden bij inadequate of onjuiste verslaglegging enigszins uit te breiden. In dit verband hebben wij het voornemen om de totstandbrenging van een college van deskundigen te bevorderen, die geschillen over de inhoud van publieksverslagen in behandeling kan nemen. Wij hebben ervoor gekozen om het uitbrengen van onjuiste of onvolledige publieksverslagen niet strafbaar te stellen,

maar het publiek de mogelijkheid te geven om het oordeel van bedoelde geschillencommissie te vragen.

5. Uitvoering van de wettelijke regeling

De leden van de fractie van de VVD vragen aandacht voor het punt dat de Raad van State van mening is dat het wetsvoorstel leidt tot verhoging van lasten voor het bedrijfsleven, de overheid en de rechterlijke macht. Wij wijzen erop dat het onderhavige wetsvoorstel op enkele belangrijke onderdelen afwijkt van het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel. Met name het onderscheid tussen publieks- en overheidsverslag en de opzet van laatstbedoeld verslag moeten leiden tot een nieuwe inschatting van de aan het wetsvoorstel verbonden lasten. Met het uitbrengen van het overheidsverslag zal een aantal separate milieurapportages niet langer hoeven worden opgesteld. Zoals uit het hierboven genoemde project «Integratie milieuverlaglegging in de chemie» is gebleken, gaat het hierbij al snel om circa 10 rapportages. Uit een workshop met betrokken bedrijven en overheden in juni 1996 kwam naar voren dat een aantal «koplopers» in deze ontwikkeling (zowel bedrijven als overheden) juist om redenen van vermindering van administratieve lastendruk op termijn vrijwillig kiezen voor een zoveel mogelijk gebundelde en waar mogelijk geïntegreerde verstrekking van milieugegevens. Bij deze meer efficiënte vorm van informatievoorziening heeft ook de overheid baat.

II ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel I

Artikel 12.1

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af waarom de begrippen milieuverlag, publieksmilieuverlag en overheidsmilieuverlag niet zijn gedefinieerd. Het is vanuit handhavingsoogpunt beter wanneer definities geen normen bevatten. De hier genoemde begrippen kunnen niet worden gedefinieerd zonder daarin te normeren, wat in de verschillende verslagen aan de orde komen. Er is voor gekozen om de inhoudelijke normering in de bepalingen zelf op te nemen.

Artikel 12.2

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van het CDA waarom wordt verwezen naar het begrip inrichting verwijzen wij naar het gestelde in paragraaf 2.2 omtrent hantering van de term «inrichting» en de aanduiding van de te behandelen milieuthema's in het publieksverslag.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts waarom de beschrijving van toekomstige ontwikkelingen in het derde lid nadrukkelijk beperkt wordt tot het eerstvolgende verslagjaar. Deze beperking is ingegeven door de overweging dat de vooruitblik die in het verslag gegeven moet worden, voldoende voorspellende waarde dient te hebben. Met betrekking tot het lopende verslagjaar moet een bedrijf in staat zijn voldoende gefundeerde uitspraken te doen over de te verwachten ontwikkelingen. Overigens gaan wij ervan uit dat bij de beschrijving in het verslag van het milieubeleid met betrekking tot de inrichting en de daaruit voortvloeiende acties in het algemeen ook geplande doelstellingen en activiteiten over volgende jaren ter sprake zullen komen.

Artikel 12.4

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het de bedoeling is ten behoeve van het overheidsverslag meer gegevens te vragen dan voor een goede beoordeling van de naleving van de vergunningvoorwaarden nodig is. Dit is inderdaad het geval. Voorzover andere of nadere gegevens nodig zijn ter uitvoering van de in artikel 12.4, vierde lid, onder b en c, genoemde taken kunnen ook die gegevens worden verlangd.

Artikel 12.6

De leden van de VVD-fractie vragen zich af op welke bedrijfsgegevens artikel 12.6 betrekking zou kunnen hebben. Artikel 12.6 is opgenomen om te voorkomen dat bedrijven hun bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens zouden moeten vermelden in publieksverslagen en in overheidsmilieuverslagen die openbaar worden gemaakt. Zou artikel 12.6 ontbreken, dan zouden bedrijven daartoe wel verplicht zijn. De Wet openbaarheid van bestuur is immers alleen van toepassing op documenten die bij de overheid berusten. Voorzover sprake is van openbaarmaking van overheidsverslagen door de overheid is artikel 12.6 overigens te beschouwen als verbijzondering op de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 19.7

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af of de termijn genoemd in artikel 19.7 niet te kort is om een beroep te kunnen doen op een tweede tekst. Bij het bepalen van deze termijn zijn wij ervan uitgegaan dat de gegevens voor het milieuverslag vrij spoedig na afloop van het verslagjaar beschikbaar zijn. Verwacht mag worden dat ook dan reeds duidelijk zal zijn welke gegevens men wel en welke men niet in een milieuverslag op wil nemen. In de 6 maanden termijn is ook (veel) tijd berekend voor lay-out, drukken enz. Dat het verzoek, dat vergezeld moet gaan van een tweede tekst, na dertien weken moet worden gedaan, hangt bovendien samen met de termijn die het bevoegd gezag moet hebben om te kunnen toetsen of het verzoek kan worden ingewilligd. Aldus kan ook wanneer een zodanig verzoek wordt gedaan, na een half jaar het milieuverslag (eventueel met een tweede tekst) openbaar worden gemaakt.

2. Artikel II

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA waarom artikel 12.2 ontbreekt in de opsomming van artikelen waarop de Wet op de economische delicten van toepassing wordt verklaard, verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink