

Vergaderjaar 1995–1996

24 572

Uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 september 1994 en het nader rapport d.d. 28 december 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief gedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 1994, no. 94.002369, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslag).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 maart 1994, nr. 94.002369, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september 1994, nr. W08.94.0166, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Alle in de toelichting genoemde doelstellingen en middelen, die elkaar soms overlappen, worden op verschillende plaatsen en in verschillende paragrafen gepresenteerd. Een dergelijke versnipperde presentatie is onduidelijk. Ook is niet steeds duidelijk welk gekozen middel bedoeld is voor de verwezenlijking van welk doel. De Raad van State adviseert een heldere, logisch opgebouwde en compacte presentatie van doel en middelen, met inbegrip van een opsomming van de voordelen van milieuverslaglegging, in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting te geven. Voorts ontbreekt iedere schatting van het aantal verslagen dat op grond van het voorstel jaarlijks zal moeten worden uitgebracht.

1. De memorie van toelichting is herschreven en heeft een nieuwe opzet gekregen. Met die opzet is er naar gestreefd te komen tot de door de Raad gewenste heldere, logisch opgebouwde en compacte presentatie van doelstellingen en middelen. In hoofdstuk 1 «Achtergronden van het wetsvoorstel» wordt in paragraaf 1.2 een uiteenzetting gegeven van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Vervolgens worden in paragraaf 1.3 de verschillende functies van het milieuverslag onderscheiden en wordt in paragraaf 1.4 de noodzaak van een regeling bij wet uiteengezet.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het aantal milieuverslagen dat jaarlijks uitgebracht dient te worden, is afhankelijk van het aantal bedrijven dat verslagplichtig zal zijn. Thans wordt uitgegaan van circa 300 verslagplichtige bedrijven. Het betreft hier grotere, veelal industriële inrichtingen die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en waarvoor de provincie bevoegd is tot verlening van de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Bij algemene maatregel van bestuur zullen concreet de categorieën van inrichtingen worden aangewezen die onder de verslagplicht zullen vallen. In paragraaf 2.1 van de toelichting wordt daarop ingegaan.

2. Bij de Raad rijst de vraag welke de status van het verslag is.

Verschillende vormen zijn denkbaar. Zo zouden de gezamenlijke milieu-relevante verslagen kunnen dienen als basis voor algemeen milieubeleid van het desbetreffende bestuursorgaan waarbij het individuele bedrijf niet op de door hem in dat kader gegeven informatie aangesproken kan worden (een voorbeeld van dit laatste is: de landelijke emissieregistratie, die overigens op vrijwillige basis functioneert). Ook is denkbaar dat het milieuverslag van een individueel bedrijf wel kan dienen als basis voor de overheid om corrigerend op te treden in termen van het wijzigen van de vergunning, het aanpassen van de heffing, het doorlichten van het bedrijf of het handhavend optreden langs civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg. Ook tussenvormen lijken mogelijk (gedifferentieerde benadering). Het voorstel onderscheidenlijk de toelichting zou hierin meer duidelijkheid moeten scheppen.

2. Een milieuverslag kan worden opgevat als een informatie-document dat voor diverse doeleinden kan worden gebruikt. Van belang is hierbij het onderscheid dat thans in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen het milieuverslag dat specifiek bestemd is voor het publiek (publieksverslag) en het milieuverslag dat ten behoeve van de overheid wordt opgesteld (overheidsverslag). Het laatste verslag komt in de plaats van een groot aantal bestaande milieurapportages aan de overheid.

Beide verslagen moeten inzicht geven in de mate en de soort milieubelasting die door het verslagplichtige bedrijf wordt veroorzaakt. Tevens moeten zij informatie bevatten over de maatregelen en voorzieningen die door het bedrijf zijn getroffen om de milieubelasting te voorkomen dan wel te verminderen (door het bedrijf betachte milieuzorg).

Voor het publieksverslag geldt dat deze informatie kan worden gebruikt door bij voorbeeld omwonenden van het bedrijf en milieu-organisaties, maar ook – afhankelijk van de invulling die het betrokken bedrijf aan het verslag heeft gegeven – door werknemers, financiële of zakelijke relaties van het bedrijf of consumenten om zich een beeld te vormen van de nadelige en/of risicovolle effecten van de bedrijfsvoering op het milieu en de inspanningen van het bedrijf om die effecten te minimaliseren. Zij kunnen elk vanuit hun eigen belang het betrokken bedrijf aan de hand van die informatie aanspreken op zijn verantwoordelijkheid voor de zorg voor het milieu en op de concrete door het bedrijf geleverde milieuprestaties.

Het publieksverslag kan zo in belangrijke mate bij dragen aan een goede communicatie tussen bedrijf en maatschappelijke omgeving over het door het bedrijf gevoerde milieubeleid.

De milieu-informatie in het overheidsverslag zal worden gebruikt bij de handhaving van de voor het bedrijf geldende milieuvoorschriften door het bevoegd gezag en bij het volgen door het bevoegd gezag van de wijze waarop het bedrijf uitvoering geeft aan het door hem gevoerde milieubeleid zoals dat bij voorbeeld is vastgelegd in het door het bedrijf opgestelde bedrijfs-milieuplan. Voorts zullen de overheidsverslagen van nut zijn bij het formuleren en monitoren van milieubeleid op bedrijfstak- of sectorniveau door de diverse daarvoor verantwoordelijke overheden. Ook met het oog op het voldoen aan communautaire informatieverplichtingen kunnen in het overheidsverslag gegevens worden opgenomen.

Informatie in het overheidsverslag kan duiden op een zeer goede of juist onvoldoende naleving van milieuvoorschriften door het bedrijf; de informatie kan ook duidelijk maken dat het bedrijf zich slechts geringe of juist bijzondere inspanningen getroost om de milieuprestaties te verbeteren.

Deze informatie kan, zoals dat ook bij informatie, opgenomen in huidige, in de vergunning voorgeschreven rapportages het geval is, voor het bevoegd gezag aanleiding zijn om het bedrijf aan te spreken op zijn milieugedrag, over

te gaan tot aanpassing van de vergunning, jegens het bedrijf handhavend op te treden of anderszins te reageren. Indien bijvoorbeeld een bedrijf in het milieuverslag blijkt geeft een goed werkend systeem van bedrijfsinterne milieuzorg te hebben ingevoerd, dan zal dat gegeven voor het bevoegd gezag reden kunnen vormen om over te gaan op een andersoortig toezicht jegens het betrokken bedrijf.

Informatie in overheidsverslagen kan in geaggregeerde vorm voorts aanleiding zijn om het milieubeleid met betrekking tot de bedrijfstak of sector waartoe de betrokken bedrijven behoren, aan te passen of nieuw beleid ter zake te ontwikkelen.

Op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting (met name de paragrafen 2.3 en 2.4) wordt op de status van de milieuverslagen en het gebruik daarvan door publiek en overheid ingegaan.

3. Het milieuverslag strekt zich uit tot vormen van milieubelasting en maatregelen ter voorkoming of beperking daarvan voor zover zij object van voorschriften in het kader van het «inrichtingenregime» van de Wet milieubeheer (WMB) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren kunnen zijn. Het veelvuldige gebruik in de toelichting van het begrip «inrichtingenregime» wekt de indruk als zouden activiteiten van inrichtingen die niet het inrichtingenregime betreffen buiten de reikwijdte van het voorstel blijven en dus niet vallen onder de verslagplicht.

Het is echter de vraag of dat bedoeld is; te denken hierbij valt niet alleen aan activiteiten met stoffen en andere producten, activiteiten die de toelichting in paragraaf 7 onder het kopje «reikwijdte» noemt, maar ook aan bijvoorbeeld bodembedreigende activiteiten voor zover geregeld in het kader van de Wet bodembescherming. Het verdient aanbeveling dat het voorstel en de toelichting een duidelijke, objectieve reikwijdte presenteren.

3. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is overeenkomstig de aanbeveling van de Raad de reikwijdte van de beide milieuverslagen duidelijk aangegeven. Als uitgangspunt geldt dat de verslagen beide informatie bevatten over de milieubelasting en de milieuzorg, verband houdend met het drijven van de inrichting. Dit betekent dat bij het opstellen van de verslagen – globaal gesteld – als referentiekader kan dienen het geheel van voor de inrichting geldende milieuvoorschriften, het met betrekking tot de inrichting – al dan niet in overleg met het bevoegd gezag – geformuleerde milieubeleid, de gegevens met betrekking tot de feitelijke uitvoeringspraktijk van de milieuzorg- (maatregelen) binnen de betrokken inrichting en de gegevens die zijn verzameld over de door de inrichting geëffectueerde milieubelasting en milieuprestaties. Bij de voor de inrichting relevante milieuvoorschriften moet in de eerste plaats gedacht worden aan hetgeen op grond van de Wet milieubeheer en eventueel de Wet verontreiniging oppervlaktewateren met betrekking tot de inrichting geldt. De (vergunning)voorschriften op grond van die wetten bestrijken het overgrote deel van de milieubelasting door inrichtingen.

Daarnaast kunnen, gelet op de activiteiten van het bedrijf ook andere milieuvoorschriften – bij voorbeeld bepalingen met betrekking tot bodemsanering op grond van de Wet bodembescherming – relevant zijn.

De begrenzing tot milieu-informatie die verband houdt met het drijven van de inrichting brengt mee dat op grond van de voorgestelde wettelijke regeling geen milieu-informatie over door het bedrijf gefabriceerde producten behoeft te worden opgenomen.

Binnen de contouren van het bovengeschetste kader zullen voor het overheidsverslag bij en krachtens algemene maatregel van bestuur concreet de categorieën van gegevens worden geselecteerd, die in dat verslag moeten worden opgenomen. Bij die aanwijzing zal voorop staan dat het overheidsverslag vooral een compilatie moet zijn van gegevens uit een groot aantal bestaande milieu-rapportages aan de overheid. In paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting is een ruwe indicatie gegeven van de inhoud van bedoelde algemene maatregel van bestuur.

4. Noch in paragraaf 2 (internationaal kader), noch in paragraaf 3 (onderdeel implementatie EG-verordening) van de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de nationale verslagverplichting welke dit wetsvoorstel beoogt en de communautaire ecomanagement- en auditverordening. Deze

verordening inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem (verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1993 (PbEG L 168)) voorziet in deelname van bedrijven op vrijwillige basis. Een nog onbekend aantal bedrijven zal er aan deelnemen. De vraag rijst of die bedrijven bij de toepassing van artikel 12.2 kunnen worden uitgezonderd. Het verdient aanbeveling in de toelichting ten minste de overeenkomsten en verschillen tussen de nationale en de EG-regeling in hoofdzaken weer te geven alsmede in te gaan op de toelaatbaarheid van die verschillen.

4. Thans wordt in het wetsvoorstel een uitdrukkelijke relatie gelegd tussen de verplichting tot het uitbrengen van publieksverslagen en deelname aan het communautaire ecomanagement- en auditsysteem. Het wetsvoorstel bepaalt dat voor een bedrijf de verplichting tot het opstellen van publieksverslagen niet geldt, indien het deelneemt aan het milieubeheer- en milieu-auditsysteem van de EMAS-verordening en volgens de regels van die verordening milieuverklaringen uitbrengt. Deze milieuverklaringen zijn bedoeld om het publiek te informeren over de milieuprestaties van het deelnemende bedrijf. De milieuverklaringen moeten worden goedgekeurd door een erkende en onafhankelijke milieuverificateur. Met het periodiek uitbrengen van milieuverklaringen in het kader van de EMAS-verordening wordt het publiek op een adequate wijze en regelmatig geïnformeerd over de milieu-aspecten van het bedrijf. De verklaring beslaat zowel de milieubelasting van het bedrijf als de maatregelen en voorzieningen die door het bedrijf worden getroffen om de milieu-effecten te minimaliseren; de verklaring komt qua voorgeschreven inhoud overeen met het publieksverslag. Dit geldt ook voor de vormvereisten die aan de verklaring worden gesteld (bij voorbeeld begrijpelijkheid, beknoptheid). Om die redenen is ervoor gekozen om de milieuverklaring op één lijn te stellen met het publieksverslag. Voor bedrijven die milieuverklaringen opstellen, is – voor zover het gaat om de verslaglegging aan het publiek – uit het wetsvoorstel alleen nog de regeling inzake openbaarmaking van milieuverslagen relevant. De openbaarmaking is namelijk in het kader van de EMAS-verordening niet geregeld. In paragraaf 2.3.3. van de memorie van toelichting wordt uitgebreid stil gestaan bij de relatie tussen wetsvoorstel en EMAS-verordening.

5. In het kader van zijn advies over de Miljoenennota 1995 heeft de Raad onder meer aandacht gevraagd voor een zijns inziens noodzakelijke stroomlijning van regelgeving en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het onderhavige wetsvoorstel leidt tot vergroting van lasten voor het bedrijfsleven, de overheid en de rechterlijke macht, welke lasten naar het inzicht van de Raad dan ook zo klein mogelijk gehouden moeten worden. In de toelichting moet aan dit punt (meer) aandacht geschonken worden, waarbij de Raad nog aantekent zich niet aan de indruk te hebben kunnen onttrekken dat de beschrijving van deze lasten in de toelichting een (te) optimistische toonzetting heeft.

Voorts wijst de Raad in het bijzonder nog op de regeling van artikel 12.2 in verbinding met artikel 12.1 die bepaalt dat het verplichte milieuverslag betrekking moet hebben op een kalenderjaar. Dit voorschrift betekent een extra last voor die bedrijven waarvan het boekjaar niet samenvalt met het kalenderjaar hetgeen in het bijzonder bij in Nederland opererende bedrijven met een hoofdvestiging in het buitenland veelvuldig voorkomen. Het kan dan, dit als voorbeeld, voorkomen dat over investeringen zowel de raad van bestuur als de ondernemingsraad zich niet een- maar tweemaal moet uitspreken. Soortgelijke problemen zijn elders in de wetgeving zoals in de belastingwetgeving, ondervangen door bijzondere voorzieningen. De Raad beveelt aan dat in het wetsvoorstel een bijzondere voorziening getroffen wordt voor bedrijven waarvan het boekjaar niet samenvalt met het kalenderjaar.

5. In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt, uitgaande van de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel, uitvoerig aandacht geschonken aan de lasten die zijn verbonden aan de invoering van de wettelijke regeling voor bedrijven, overheden en het justitiële apparaat. Het door de Raad gesignaleerde knelpunt dat zou bestaan doordat de milieuverslagen betrekking hebben op kalenderjaren acht ik niet aanwezig. Milieuverslagen zijn, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, niet bedoeld als basis voor enigerlei vorm van

besluitvorming binnen het bedrijf. De verslagen moeten op grond van het wetsvoorstel een beeld geven van onder meer de maatregelen en voorzieningen op het terrein van het milieu die door het bedrijf zijn getroffen in het verslagjaar. Het verslagjaar is het afgelopen kalenderjaar. Tevens dienen zij een vooruitblik te bevatten met betrekking tot de te treffen maatregelen en voorzieningen in het volgende verslagjaar – dit is op het moment van uitbrengen van de verslagen het dan lopende kalenderjaar. Aangenomen moet worden dat indien op het tijdstip van het uitbrengen van de milieuverslagen laatstbedoelde maatregelen en voorzieningen nog niet in uitvoering zijn genomen, in ieder geval de eventuele investeringsbeslissingen ter zake reeds zijn genomen. Het staat bedrijven overigens vrij om op vrijwillige basis in hun milieuverslagen ook voor latere verslagjaren een beschrijving te geven van te nemen milieumaatregelen. Het zou daarbij ook kunnen gaan om maatregelen waarover nog geen investeringsbeslissing is genomen. Bedrijven moeten zelf beslissen in hoeverre het milieuverslag dan tevens gebruikt wordt ten behoeve van besluitvorming binnen het bedrijf.

De milieuverslagen van het bedrijf moeten ter bespreking worden toegezonden aan de ondernemingsraad. Zoals uit het voorgaande moge blijken, bevatten de vastgestelde verslagen, althans voor zover het gaat om de wettelijk verplichte inhoud van die verslagen, geen voorstellen waarover de ondernemingsraad een besluit moet nemen. Wel vormen de verslagen uiteraard een goede aanleiding en een handzaam kader om het door het bedrijf gevoerde milieubeleid te bespreken en op dit terrein gezamenlijk – bedrijfsleiding en werknemers – lijnen uit te zetten voor de toekomst.

Gelet op het gewicht dat een goede milieuverslaglegging – met name ook voor het imago van het bedrijf – kan hebben, mag overigens worden verwacht dat de ondernemingsraad in enigerlei vorm reeds wordt betrokken bij de opstelling van de milieuverslagen en dus op enig moment voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de verslagen door de bedrijfsleiding in de gelegenheid wordt gesteld zijn oordeel te geven over de uit te brengen verslagen.

Voorts zijn nog de volgende aspecten van belang, die maken dat de suggestie van de Raad geen navolging verdient. De huidige rapportageverplichtingen waarvoor het overheidsverslag in de plaats komt, sluiten in beginsel evenmin aan bij het boekjaar van een bedrijf. Zij hebben in het algemeen evenzeer betrekking op een (deel van een) kalenderjaar. Verslaglegging door alle bedrijven over eenzelfde periode komt bovendien ten goede aan de met dit wetsvoorstel beoogde uniformiteit. Het feit dat verslagen over eenzelfde periode zijn opgesteld, vergemakkelijkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de feitelijke milieusituatie over een bepaalde periode hetgeen van nut is voor het te voeren milieubeleid.

6. Artikel 12.5, eerste lid, schrijft het gebruik van de Nederlandse taal dwingend voor. Daarnaast is toegelaten dat een milieuverslag, zoals de toelichting het uitdrukt, mede beschikbaar is in het Fries. Indien het op 13 december 1993 ingediende voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1993/94, 23 543, nrs. 1–2) (Awb) tot wet wordt verheven zal een bedrijf in het verkeer met een in de provincie Friesland bevoegd gezag (verwezen zij naar artikel 12.7 van het onderhavige voorstel) aan artikel 2:7 Awb het recht kunnen ontlennen om, buiten het geval dat het tweede lid van die bepaling wordt toegepast, de Friese taal te gebruiken. Artikel 12.5 van het wetsvoorstel dient daarmee in overeenstemming te worden gebracht.

6. Hetgeen inmiddels in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 2.2) is opgenomen ter zake van het gebruik van de Friese taal, heeft geleid tot aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel zoals de Raad adviseert. Dit houdt in dat het overheidsverslag overeenkomstig afdeling 2.2 van de Algemene wet bestuursrecht in het Fries gesteld mag worden. Indien echter verzocht wordt om een vertaling daarvan in de Nederlandse taal, dient deze verstrekt te worden door degene die de inrichting drijft. Aldus wordt gewaarborgd dat het milieuverslag ook voor degenen die de Friese taal niet machtig zijn, toegankelijk blijft.

7. De regering stelt zich voor (paragraaf 7 van de toelichting, onder het kopje «vormen van milieubelasting») de omvang van de minimumeisen die voor een

milieuverslag zullen gelden, gefaseerd vast te stellen in die zin dat een milieuverslag in de eerste fase minder informatie hoeft te bevatten dan in een tweede. Niet is aangegeven hoe lang die eerste fase zal duren. Het verdient aanbeveling aan te geven aan welke tijdsduur thans wordt gedacht.

7. In de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel waarbij wordt uitgegaan van een publieks- en overheidsverslag, is geen behoefte meer aan een gefaseerde vaststelling van de minimumomvang van milieuverslagen op de wijze zoals die in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was voorzien.

Overigens zal de wettelijke regeling met inbegrip van de nadere regelgeving inzake het overheidsverslag periodiek worden geëvalueerd. De uitkomsten van die evaluatie zouden aanleiding kunnen geven om de regeling met betrekking tot de wettelijk voorgeschreven inhoud van publieks- of overheidsverslag aan te passen.

8. Op verschillende plaatsen in de toelichting wordt verwezen naar het beleid inzake en afspraken met de doelgroep industrie (bijvoorbeeld in paragraaf 5). Daardoor wordt de indruk gewekt als zou de regering het voornemen hebben slechts bedrijven behorende tot die doelgroep onder de verslagplicht te brengen. Dit laatste lijkt niet de bedoeling. Het verdient aanbeveling de toelichting op dit punt aan te passen.

8. De memorie van toelichting is in de door de Raad gewenste zin aangepast. In paragraaf 2.1. wordt thans uiteengezet voor welke categorieën van bedrijven aanwijzing als verslagplichtig wordt overwogen. Het is de bedoeling om alleen de grotere bedrijven, die te zamen verantwoordelijk zijn voor het leeuwedeel van de uitstoot van vervuilende stoffen en een grote bijdrage leveren aan andere vormen van milieubelasting, als verslagplichtig aan te wijzen. Het wetsvoorstel zelf kadert daarom de mogelijkheid om inrichtingen aan te wijzen aanmerkelijk in door twee voorwaarden te stellen. In de eerste plaats gaat het om inrichtingen die «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken». Het tweede criterium dat wordt gehanteerd, is dat de bedrijven tot de groep behoren, waarvoor de provincie bevoegd is om de Wm-vergunning te verlenen.

In genoemde paragraaf van de memorie van toelichting wordt aangegeven aan welke bedrijven hierbij concreet gedacht kan worden.

9. De verslagplicht geldt niet voor Kernenergiewet-inrichtingen. De toelichting (paragraaf 6, onder het kopje «verhouding tot andere wetten») vermeldt hierover dat er ten aanzien van kerninstallaties reeds diverse, voor het publiek gemakkelijk toegankelijke rapportages bestaan die jaarlijks verschijnen, zoals publikaties in de Staatscourant, de kamerstukken en het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Deze motivering strookt niet met de gegeven doelstelling van het voorstel om tot harmonisering van wetgeving te komen waar «het milieuverslag een kader (biedt) voor integratie van bestaande en nog te creëren, wettelijke en buitenwettelijke verplichtingen tot het uitbrengen van milieurapportages door bedrijven aan de overheid» (toelichting, paragraaf 1). De Raad kan zich voorstellen dat er redenen zijn om Kernenergiewet-inrichtingen buiten de harmonisering te houden, doch die keuze behoeft een bredere toelichting.

9. De kernenergie-inrichtingen zijn om diverse redenen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gehouden. Allereerst betreft het hier inrichtingen die niet onder de reikwijdte van de Wet milieubeheer vallen. Op deze inrichtingen is het specifieke regime van de Kernenergiewet van toepassing. Er is ook geen verbinding met inrichtingen die onder de Wet milieubeheer vallen.

Daarbij komt dat er diverse openbare rapportages zijn waarin reeds de nodige milieu-informatie wordt gegeven. Deze rapportages betreffen gegevens over storingen en lozingen, alsmede vervoer van splijtstoffen. Dit zijn rapportages die door de verantwoordelijke bewindslieden worden uitgebracht; ze worden actief openbaar gemaakt via respectievelijk Staatscourant, kamerstukken en het Publicatieblad van de Europese Unie. Het betreft hier andere rapportages dan die welke door bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen, aan de bevoegde bestuursorganen moeten worden uitgebracht en waarvoor opname in een geïntegreerd milieuverslag aan de overheid wenselijk is .

10. Niet duidelijk is waarom nadere regels betreffende de wel in het milieuverslag te vermelden gegevens wel, en nadere regels betreffende de gegevens die niet in het verslag opgenomen behoeven te worden, niet bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld kunnen worden (artikel 12.4). In het voorstel of in de toelichting dient hierover duidelijkheid te worden verschaft.

10. Het onderscheid dat in het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel werd gemaakt tussen nadere regels die uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur gesteld konden worden en nadere regels die ook krachtens algemene maatregel van bestuur zouden kunnen worden gesteld, is komen te vervallen. In de huidige opzet worden alle eisen met betrekking tot het publieksverslag in het wetsvoorstel zelf gesteld. Verdere, gedetailleerde wettelijke eisen aan dit verslag worden thans niet wenselijk geoordeeld.

Voor het overheidsverslag worden de wettelijke eisen wel verder uitgewerkt. Dit gebeurt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de algemene maatregel zullen de hoofdlijnen van de inhoud van het overheidsverslag die voor alle verslagplichtige bedrijven van toepassing zijn, worden vastgelegd. Bij ministeriële regeling kunnen meer gedetailleerde voorschriften worden gegeven. De aan het overheidsverslag te stellen eisen kunnen dus naarmate zij meer gedetailleerd zijn, op een lager regelingsniveau worden vastgelegd.

11. Voorgesteld wordt de plicht tot het opstellen van een milieuverslag te leggen op de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen kring van bedrijven, derhalve niet op de overheid. Met betrekking tot deze keuze is in de toelichting slechts aangegeven dat zij overeenstemt met de praktijk ter zake van het opstellen van jaarverslagen als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek, maar een inhoudelijke motivering ontbreekt. Wel, zo voegt de Raad toe, sluit het gekozen systeem aan bij dat betreffende het opstellen van een milieueffectrapport, waarvan de opstelling niet is opgedragen aan de overheid (qualitate qua) maar aan degene die de desbetreffende activiteit onderneemt of voornemens is te ondernemen. De Raad beveelt uitbreiding van de toelichting aan.

11. Één van de wettelijke criteria voor het opleggen van de milieuverslagplicht is het gegeven dat inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Dit gegeven hoeft zich uiteraard niet alleen voor te doen bij particuliere bedrijven. Ernstige milieubelasting kan ook aan de orde zijn bij tot de overheid behorende bedrijven of aan de overheid gelieerde bedrijven. Gedacht kan worden aan niet-industriële bedrijven zoals energiecentrales en afvalverbrandingsinstallaties. Voor de aanwijzing van verslagplichtige bedrijven speelt het feit dat een bedrijf een band heeft met de overheid geen rol. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting wordt uitvoerig uiteengezet op welke wijze de aanwijzing van verslagplichtige bedrijven zal plaatsvinden.

12. Één van de bestuurlijke sancties op het niet volledig of (vermoedelijk) onjuist zijn van een milieuverslag is het externe onderzoek als bedoeld in artikel 18.12a, eerste lid. De toelichting stelt vast dat met deze figuur een nieuw bestuursrechtelijk handhavingsinstrument in de wetgeving ingevoerd wordt. De keuze voor dit instrument is ingegeven door de inschatting van de regering dat de bestaande instrumenten in dit verband niet voldoen. Het komt de Raad voor dat het doen verrichten van een extern onderzoek als bedoeld in artikel 18.12a in feite neerkomt op het van overheidswege doen wat het bedrijf had moeten doen en derhalve te vatten is onder het begrip bestuursdwang. Het college beveelt aan de sanctie in de vorm van het doorlichten van een bedrijf niet te presenteren als een nieuw instrument maar te spreken van een bijzondere vorm van bestuursdwang.

13. Wat betreft de bevoegdheden en de plichten van de externe deskundigen bepaalt artikel 18.12a, zesde lid, dat zij beschikken over de bevoegdheden bedoeld in artikel 18.5, zijnde alle in het kader van de WMB aan toezichthoudende ambtenaren toegekende bevoegdheden. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 18.6 is een ieder verplicht aan de deskundigen «alle medewerking te verlenen en alle inlichtingen te verstrekken, die zij redelijkerwijs bij de uitvoering van de hun op grond van

deze wet opgedragen taak behoeven». Het college wijst op een mogelijke frictie die kan ontstaan nu de externe deskundigen wel alle bevoegdheden van een toezichthoudend ambtenaar hebben, maar niet in een hiërarchische verhouding tot het bestuursorgaan staan. Daardoor is niet duidelijk welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de activiteiten van de met toezicht-bevoegdheden beklede onafhankelijke deskundigen. Een verduidelijking acht de Raad wenselijk.

14. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft blijkens het verslag van een mondeling overleg gehouden op 15 maart 1990 (Kamerstukken 20 633, nr. 4, bladzijde 15) de stelling onderschreven dat het risico moet worden vermeden dat een externe audit leidt tot uitstel van het gebruik van bestaande handhavinginstrumenten. Het zou de Raad juist voorkomen indien deze voor de praktijk niet onbelangrijke standpuntbepaling in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt herhaald.

12, 13 en 14. De opmerkingen van de Raad over de externe milieu-audit zijn, nu deze audit niet meer in het gewijzigde wetsvoorstel voorkomt, voor de beoordeling daarvan niet meer relevant.

Bezien wordt of een externe milieu-audit die door het bevoegd gezag bij wijze van sanctie aan een nalatig bedrijf kan worden opgelegd, kan worden geregeld in een afzonderlijk wetsvoorstel.

Langs deze weg kan de externe milieu-audit bredere toepassingsmogelijkheden krijgen dan uitsluitend als reactie op een gebrekkig uitgevoerde milieuverslaglegging. Overigens zal in dat kader aan de opmerkingen van de Raad aandacht worden geschonken.

15. Nu ingevolge artikel VII verschillende artikelen of onderdelen op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden, is het in artikel VI bedoelde tijdstip «waarop de wet in werking treedt» te onbepaald. De tekst van artikel VI moet in overeenstemming gebracht worden met artikel VII.

15. Overeenkomstig de opmerking van de Raad is artikel IV (oud artikel VI) beter afgestemd op artikel V (oud artikel VII). Om aan de betrokken bedrijven voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op het uitvoeren van de verplichting tot het opstellen van het publieksverslag en het overheidsverslag is bepaald dat het eerste verslagjaar niet eerder zal zijn dan 1998.

Indien een bepaling waarin zo'n verplichting is opgenomen, later in werking treedt dan 1 juli 1997, behoeft het eerste verslag pas over 1999 te worden opgesteld.

16. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

16. Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden bij het herschrijven van de memorie van toelichting.

Voorts zijn nog de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht:

- het opschrift van de nieuwe titel en enkele artikelen zijn aangepast aan de nieuwe opzet waarin wordt onderscheiden tussen publieksverslag en overheidsverslag; dat onderscheid is ook in de bepalingen die op de verschillende soorten van verslagen betrekking hebben, duidelijker aangegeven;
- in het wetsvoorstel zijn enkele wijzigingen opgenomen van de artikelen 8.12 en 8.13 van de Wet milieubeheer met het oog op een goede afstemming van de op grond van die artikelen voor te schrijven verslagverplichtingen en de verplichting om een overheidsverslag op te stellen; ook het nieuwe artikel 12.5 is met dat doel opgesteld;
- het voorgestelde artikel 19.7 is op enkele plaatsen vereenvoudigd; voor zover het gaat om geheimhouding van gegevens die betrekking hebben op de vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren beslist het krachtens die wet bevoegde gezag daarover;
- het oude artikel II (wijziging van de Mijnwet) is geschrapt; in paragraaf 2.1. van de memorie van toelichting is aangegeven waarom ervan is afgezien om de mogelijkheid te openen om mijninrichtingen onder de verslagplicht te brengen;
- artikel II (oud art. III; wijziging van de Wet op de economische delicten) is aangevuld, zodanig dat het nu de strafbaarstelling omvat van het niet

opstellen, het onjuist opstellen of het niet (tijdig) overleggen aan de overheid van overheidsverslagen, en van het niet (tijdig) of op een onjuiste wijze openbaar maken van publieksverslagen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 september 1994, no. W08.94.0166, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Aan het slot van de voorlaatste alinea van paragraaf 5 van de toelichting een «gewenst neveneffect» vervangen door: wenselijk (of: gunstig) neven-effect.
- De tekst in paragraaf 6, onder het kopje «aanwijzing door de Kroon», van de toelichting heeft uitsluitend betrekking op de werkingssfeer van het voorstel. Samenvoegen met de tekst die gerangschikt is onder het kopje «werkingssfeer».
- De slotzin in paragraaf 10, onder het kopje «lasten voor de overheid», van de toelichting «aan het strafrecht bij de handhaving slechts de functie van sluitstuk is toegedacht», vervangen door: aan het strafrecht bij de handhaving slechts de functie van ultimum remedium is toegedacht.