

Vergaderjaar 2006–2007

31 068

Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ter uitvoering van verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33) en van het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (Trb. 2003, 153, en Trb. 2007, 95) (Uitvoeringswet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoudsopgave**

I.	ALGEMEEN	3
1.	Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel	3
2.	Achtergrond: openbaarheid van milieu-informatie ingevolge het Verdrag van Aarhus	4
3.	Het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR	5
3.1	Het PRTR-protocol	5
3.1.1	Doel en achtergrond van het PRTR-protocol	5
3.1.2	Inhoud van het PRTR-protocol	5
3.2	De EG-verordening PRTR	7
3.3	Gevolgen voor de nationale wetgeving	8
4.	Inhoud van het wetsvoorstel	9
5.	De werking van het systeem concreet beschreven	11
5.1	Algemeen	11
5.2	Capaciteitsdrempels en drempelwaarden	11
5.3	Inhoud van het PRTR-verslag	12
5.4	Kwaliteitsborging	14
5.5	Kwaliteitsbeoordeling	15
5.6	Elektronisch PRTR-verslag	17
5.7	Termijnen	17
6.	Emissieregisters, nationaal en Europees	18

7.	Relatie met nationaal beleid en nationale regelgeving	19
7.1	MJV: doelstellingen en gebruiksfuncties	19
7.2	Verschillen tussen MJV en de EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol	20
7.3	Aanpassing MJV in twee fasen	21
8.	Aanwijzing bevoegde instanties	22
9.	Toezicht en handhaving	23
9.1	Interbestuurlijk toezicht	23
9.2	Sancties	24
10.	Invoeringsbegeleiding en uitvoeringsaspecten	25
11.	Administratieve lasten bedrijfsleven	26
11.1	Algemeen	26
11.2	Inschatting administratieve lasten op basis van Actal-methodiek	29
11.3	Actal	30
12.	Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets	30
13.	Milieutoets	31
II.	ARTIKELEN	32

BIJLAGEN	44
-----------------	-----------

Bijlage 1

Transponeringstabel met betrekking tot verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33)

Bijlage 2

Transponeringstabel met betrekking tot het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (Trb. 2003, 153, en Trb. 2007, 95)

I ALGEMEEN

1. Doelstelling van en aanleiding voor het wetsvoorstel

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de Wet milieubeheer (hierna: Wm) alsmede enkele andere wetten waar nodig aan te passen en aan te vullen in verband met de inhoud van verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (hierna: EG-verordening PRTR).¹ De EG-verordening PRTR is in Europees verband vastgesteld ter uitvoering van het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (hierna: PRTR-protocol).² Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus)³ vormt de basis voor het PRTR-protocol. De EG-verordening PRTR is op 24 februari 2006 in werking getreden. Uiterlijk op 24 februari 2007 moeten de lidstaten wetgeving inzake sancties hebben vastgesteld.

Ook ten behoeve van het PRTR-protocol zelf is uitvoeringswetgeving noodzakelijk. Voor ratificatie van het PRTR-protocol door Nederland is het noodzakelijk de nationale wetgeving aan de eisen van het protocol aan te passen. Die uitvoeringsmaatregelen zijn eveneens opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel wordt een afzonderlijk wetsvoorstel tot goedkeuring van het PRTR-protocol bij de Tweede Kamer ingediend.

Het PRTR-protocol bevat minimumeisen voor het instellen van een *nationaal* register inzake de uitstoot (hierna: emissie) en overbrenging van verontreinigende stoffen (hierna: nationaal PRTR).⁴ Onder de overbrenging van verontreinigende stoffen wordt verstaan de overbrenging van verontreinigende stoffen in afvalwater en de overbrenging van afvalstoffen van het terrein van de inrichting naar elders. Op grond van de EG-verordening PRTR wordt tevens een *Europees* register inzake de emissie en overbrenging van verontreinigende stoffen geïntroduceerd (hierna: E-PRTR). Het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR bevatten rapportageverplichtingen voor inrichtingen en inhoudelijke eisen met betrekking tot de kwaliteit van de informatie. Het gaat om informatie over emissies en afvalstromen van grote inrichtingen. De – rechtstreeks werkende – rapportageverplichtingen uit de EG-verordening PRTR worden door Nederland gebruikt ter invulling van de voor de inrichtingen geldende rapportageverplichtingen uit het PRTR-protocol, zodat Nederland op dat punt zelf geen extra voorzieningen meer hoeft te treffen. Met de aanvullende maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel wordt volledig aan de eisen van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR voldaan.

EG-verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Om een volledige en werkelijke toepassing van de EG-verordening PRTR in de Nederlandse rechtsorde te verwezenlijken, moeten bepalingen in de wet- en regelgeving – in dit geval de Wm – die dezelfde inhoud hebben als bepalingen van de verordening, in beginsel worden geschrapt. Tevens moeten eventuele met de verordening strijdige nationale bepalingen worden aangepast. Verder bevat de EG-verordening PRTR enkele bepalingen die de lidstaten keuzemogelijkheden laten of die geconcretiseerd moeten worden in het nationale recht. Dit wetsvoorstel bevat deze uitvoeringsbepalingen.

¹ PbEU L 33. In de Nederlandse tekst van de verordening, zoals gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, staat in het opschrift in het nummer van de verordening abusievelijk het jaartal 2005 in plaats van 2006 vermeld. Deze omissie is inmiddels gecorrigeerd; zie PbEU L 37 van 9 februari 2007.

² Trb. 2003, 153, en Trb. 2007, 95.

³ Trb. 1998, 289, en Trb. 2001, 73.

⁴ PRTR staat voor: Pollutant Release and Transfer Register.

Doelstelling van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR is om een ieder (zoals burgers, maatschappelijke organisaties, overheden, bedrijven en adviseurs) inzicht te geven in de milieubelasting van de grootste vervuiliingsbronnen. Nevendoel is daarbij dat door meer openheid ook druk zal ontstaan om milieuverontreiniging te verminderen.

Ter uitvoering van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR wordt voorgesteld om de hoofdstukken 1, 8, 12, 18 en 21 Wm aan te passen. Daarnaast worden de Wet op de economische delicten (hierna: Wed) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo) aangepast.

De regeling van het milieuverslag (hierna: MJV) in titel 12.1 Wm vertoont qua inhoud en strekking een gedeeltelijke overlap met de EG-verordening PRTR. Voor rapportages over de milieubelasting van bedrijven is PRTR voortaan echter het leidende instrument. Om een Europeesrechtelijk gezien verboden overlap tussen Europese en nationale verslagverplichtingen te voorkomen, moet titel 12.1 Wm worden aangepast. De noodzakelijke aanpassing van die titel zal in twee fasen gebeuren. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de aanpassing in de eerste fase. Kern van deze fase is dat de bestaande milieuverslagleggingsplicht vooralsnog blijft bestaan naast de EG-verordening PRTR. Daarbij wordt wel verzekerd dat er geen overlap tussen beide stelsels optreedt: dubbele verslaglegging wordt aldus voorkomen. Voorzover de milieuverslagleggingsplicht echter *aanvullende* gegevens genereert ten opzichte van de informatie waarover reeds op grond van de EG-verordening PRTR moet worden gerapporteerd, blijft die plicht vooralsnog bestaan (zie nader de paragrafen 7.2 en 7.3).

In het onderhavige wetsvoorstel worden verder geregeld: de aanwijzing van de bevoegde instanties, de sancties, de termijnen voor de rapportage en de kwaliteitsbeoordeling, de vertrouwelijkheid van gegevens, de procedure voor de kwaliteitsbeoordeling en de instelling van het nationale PRTR.

De inhoud van dit wetsvoorstel en deze memorie van toelichting is afgestemd met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

2. Achtergrond: openbaarheid van milieu-informatie ingevolge het Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus bevat bepalingen over toegang van het publiek tot informatie over het milieu, de mogelijkheden voor het publiek om zienswijzen over een overheidsbesluit naar voren te brengen en bepalingen over rechtsbescherming. Het Verdrag van Aarhus hanteert de term «publiek», waaronder naast natuurlijke personen ook rechtspersonen zoals organisaties, verenigingen en groepen worden verstaan.

Het doel van het Verdrag van Aarhus is de betrokkenheid van burgers en milieu-organisaties bij de bescherming van het milieu te vergroten. Burgers en milieu-organisaties spelen een belangrijke rol in de handhaving en de verbetering van de milieukwaliteit, met name in hun directe leefomgeving. Tevens draagt de implementatie van het Verdrag van Aarhus bij aan een versterking van het democratische gehalte van de totstandkoming van overheidsbesluiten.

Het Verdrag van Aarhus vormt een uitwerking van Beginsel 10 van de Verklaring van Rio, die op 13 juni 1992 werd aangenomen op de VN-Conferentie Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (Brazilië). Volgens dit beginsel moet elke burger het recht krijgen om op zijn verzoek inzage te verkrijgen in milieu-informatie die bij de overheid berust (passieve openbaarheid). Bovendien moet de overheid ook zelf

informatie beschikbaar stellen om zo te bereiken dat burgers betrokken raken bij de milieuproblematiek en in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming (actieve openbaarheid). De overheid moet burgers de gelegenheid geven in het besluitvormingsproces te participeren (inspraak) en hen toegang verlenen tot administratieve en rechterlijke procedures.

Het Verdrag van Aarhus is ondertekend door meer dan veertig staten die lid zijn van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE), waaronder Nederland, en door de Europese Gemeenschap.

Op grond van artikel 5, negende lid, van het Verdrag van Aarhus moeten stappen worden ondernomen om tot een coherent en voor het publiek toegankelijk nationaal register inzake de emissie en overbrenging van verontreinigende stoffen te komen. Deze bepaling uit het Verdrag van Aarhus, die ziet op actieve openbaarheid, vormt de basis voor het PRTR-protocol. De EG-verordening PRTR voorziet op Gemeenschapsniveau in de uitvoering van het PRTR-protocol. Daarnaast moeten de lidstaten zelf ingevolge het PRTR-protocol eigen nationale registers instellen.

3. Het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR

3.1 Het PRTR-protocol

3.1.1 Doel en achtergrond van het PRTR-protocol

Met het PRTR-protocol wordt beoogd de toegang van het publiek tot milieu-informatie te verbeteren door het tot stand brengen van nationale PRTR's. Hierdoor kan het publiek gemakkelijker bij de besluitvorming op milieugebied worden betrokken. Zo kan tevens worden bijgedragen aan de preventie en de vermindering van milieuverontreiniging.

Het PRTR-protocol bouwt voort op een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 17 juli 2000 inzake de totstandbrenging van een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (hierna: EPER).¹ Dit register is sinds februari 2004 operationeel en is te raadplegen via www.prtr.ec.europa.eu. De verplichtingen vanwege EPER zijn in Nederland gerealiseerd via de landelijke Emissieregistratie. Dit is een centrale database waarin in opdracht van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) en van Verkeer en Waterstaat en het Landbouw Economisch Instituut (hierna: LEI) een groot aantal emissiegegevens wordt samengebracht onder meer om aan verschillende nationale en internationale rapportageverplichtingen te kunnen voldoen.

3.1.2 Inhoud van het PRTR-protocol

Het PRTR-protocol bevat regels inzake het instellen, het bijhouden en de inhoud van een nationaal register inzake de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen (het nationale PRTR), de reikwijdte en de inhoud van de rapportageverplichtingen van drijvers van inrichtingen, en de toegang van het publiek tot de informatie in het nationale PRTR. Het PRTR-protocol bevat minimumeisen voor het instellen van het nationale PRTR. In het PRTR-protocol is erkend dat Partijen hun nationale PRTR breder mogen opzetten dan door het protocol wordt vereist (artikel 3, tweede lid). Voorts mogen de nationale PRTR's worden geïntegreerd met bestaande informatiebronnen (artikel 3, vijfde lid, PRTR-protocol).

¹ Beschikking van de Commissie van 17 juli 2000 inzake de totstandbrenging van een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER) overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) (PbEG L 192).

Het PRTR-protocol bestaat uit een dertigtal artikelen en vier bijlagen. In Bijlage I is een lijst van activiteiten opgenomen ten aanzien waarvan een rapportageplicht ten behoeve van het nationale PRTR geldt. Bijlage II bevat de verontreinigende stoffen waarover gerapporteerd moet worden. Bijlage III heeft betrekking op de verwijderingshandelingen en de nuttige toepassing van afvalstoffen waarover moet worden gerapporteerd voor afvalstoffen die gedurende een kalenderjaar vanuit de inrichting naar elders zijn overgebracht. In bijlage IV tenslotte is de arbitrageprocedure beschreven.

Heel belangrijk is dat het nationale PRTR zo is ontworpen dat een ieder hier op eenvoudige wijze toegang toe kan krijgen. Bovendien moet de elektronische informatie voortdurend opvraagbaar zijn en moet het register kosteloos toegankelijk zijn via Internet. Voorover het publiek niet via directe elektronische weg toegang kan krijgen tot het nationale PRTR, moet worden voorzien in elektronische toegang op voor het publiek toegankelijke plaatsen.¹ Een nationaal PRTR verschaft links met andere nationale PRTR's.

De belangrijkste elementen van een nationaal PRTR zijn dat:

- a. het gegevens bevat over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen vanuit belangrijke typen inrichtingen (bijvoorbeeld chemische fabrieken en afvalverwerkingsbedrijven);
- b. het de beschikbare gegevens bevat over de emissies van diffuse bronnen (bijvoorbeeld vervoer en landbouw);
- c. het gegevens bevat over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen, waaronder broeikasgassen, stoffen die zure neerslag veroorzaken, ozonafbrekende stoffen, zware metalen en bepaalde kankerverwekkende stoffen zoals dioxines;
- d. de rapportage jaarlijks plaatsvindt en betrekking heeft op meerdere milieucompartimenten (lucht, water en bodem);
- e. de rapportage verplicht moet worden gesteld voor de drijver van een inrichting die onder het toepassingsbereik van het PRTR-protocol valt;
- f. het dusdanig ontworpen is dat het gebruiksvriendelijk is voor het publiek;
- g. één of meer bevoegde instanties zijn aangewezen voor het bijhouden van het nationale PRTR.

De kernbepaling van het PRTR-protocol vormt artikel 7. Op grond van dit artikel moet de drijver van de inrichting verplicht worden gesteld te rapporteren indien hij één of meer activiteiten uit bijlage I bij het PRTR-protocol verricht en de bijbehorende capaciteitsdrempel of de drempelwaarde inzake het aantal werknemers wordt overschreden.² Bijlage I bij het PRTR-protocol bevat negen sectoren en 65 categorieën van activiteiten. De sectoren zijn:

1. Energiesector
2. Productie en verwerking van metalen
3. Minerale industrie
4. Chemische industrie
5. Afval- en afvalwaterbeheer
6. Fabricage en verwerking van papier en hout
7. Intensieve veeteelt en aquacultuur
8. Dierlijke en plantaardige producten uit de voedsel- en drankensector
9. Overige activiteiten.

De inhoud van bijlage I bij het PRTR-protocol is grotendeels gelijk aan bijlage I bij richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: IPPC-richtlijn).³ Het belangrijkste verschil is dat de reikwijdte van het PRTR-protocol breder is dan die van de IPPC-richtlijn.

¹ Zie in dit verband voor wat betreft de toegang tot het E-PRTR: artikel 10, tweede lid, EG-verordening PRTR. Ingevolge de in artikel 3, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus opgenomen inspanningsverplichting zijn overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties overigens reeds gehouden het publiek bij te staan en te begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie.

² In de EG-verordening PRTR wordt niet het aantal werknemers als drempelwaarde gehanteerd, maar de productiecapaciteit.

³ PbEG L 257.

Men spreekt in dit verband over «nieuwe activiteiten». Deze nieuwe activiteiten zijn:

- steenkolenwalerijen;
- installaties voor de vervaardiging van steenkolenproducten en vaste rookloze brandstoffen;
- ondergrondse mijnbouw en daarmee samenhangende activiteiten;
- dagbouw;
- gemeentelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- onafhankelijk geëxploiteerde industriële afvalwaterzuiveringsinstallaties ten behoeve van een of meer activiteiten uit bijlage I bij het PRTR-protocol;
- industriële installaties voor de fabricage van andere primaire houtproducten dan papier en karton (bijvoorbeeld spaanplaat, vezelplaat en multiplex);¹
- industriële installaties voor de verduurzaming van hout en houtproducten met chemicaliën;
- intensieve aquacultuur en
- installaties voor het bouwen van, en het verven of het verwijderen van verf van schepen.²

Voorts verschillen de codes van de activiteiten in de IPPC-richtlijn ten opzichte van die in het PRTR-protocol.³ Tenslotte zijn de formuleringen van enige activiteiten ten opzichte van de IPPC-richtlijn aangepast.

In Bijlage II bij het PRTR-protocol staan de 86 verontreinigende stoffen waarover ten minste gerapporteerd moet worden.

De drijver van een inrichting moet bij overschrijding van de drempelwaarden voor de emissies en de overbrengingen van verontreinigende stoffen in het daarop volgende kalenderjaar rapporteren aan een door de lidstaat aan te wijzen bevoegde instantie. De bevoegde instantie beoordeelt deze gegevens vervolgens op hun kwaliteit.

De door de inrichtingen verstrekte informatie is in beginsel openbaar en wordt na de kwaliteitsbeoordeling opgenomen in het nationale PRTR. Onder omstandigheden kunnen bepaalde gegevens echter als vertrouwelijk worden aangemerkt. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12.24 Wm.

Voorts bevat het nationale PRTR informatie over emissies vanuit diffuse bronnen voorzover deze informatie voorhanden is (artikel 7, vierde lid, PRTR-protocol).⁴ Deze informatie wordt verzameld door de door Partijen daartoe aan te wijzen bevoegde instanties. In dit wetsvoorstel wordt de Minister van VROM aangewezen als de bevoegde instantie wat betreft diffuse bronnen.

3.2 De EG-verordening PRTR

Volgens de EG-verordening PRTR dient de drijver van een inrichting te rapporteren indien:

- a. binnen de inrichting één of meer van de in bijlage I bij de EG-verordening PRTR genoemde activiteiten plaatsvinden en de bijbehorende capaciteitsdrempel wordt overschreden (artikel 5, eerste lid, tweede alinea, EG-verordening PRTR) en
- b. in het betrokken kalenderjaar de drempelwaarden uit de EG-verordening PRTR worden overschreden.

De onder b bedoelde drempelwaarden zijn opgenomen in artikel 5, eerste lid, onder a tot en met c, van, en bijlage II bij de EG-verordening PRTR.

¹ Zie ook blz. 100 van bijlage 2 bij de richtsnoeren voor de totstandbrenging van het Europese PRTR van 31 mei 2006, www.prtr.ec.europa.eu.

² Zie voor een gedetailleerde vergelijking van de IPPC-richtlijn met de (E-)PRTR-activiteiten: bijlage 2 bij de richtsnoeren voor de totstandbrenging van het Europese PRTR van 31 mei 2006, www.prtr.ec.europa.eu.

³ De IPPC-code bestaat uit twee cijfers; de PRTR-code bestaat uit één cijfer en één letter.

⁴ Onder diffuse bronnen worden alle bronnen verstaan waarover niet individueel door inrichtingen wordt gerapporteerd (artikel 2, onder 12, EG-verordening PRTR).

De drijver van de inrichting rapporteert over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen. Het gaat naar schatting om 1 200 inrichtingen die rapportageplichtig zijn. Dit zijn ongeveer 700 industriële inrichtingen en 500 inrichtingen voor de intensieve veeteelt. De groep inrichtingen die als bijlage I-inrichting gegevens moet verzamelen over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen is groter, en beslaat ongeveer 2 500 inrichtingen (zie paragraaf 5.2).

In paragraaf 3.1.2 is al aangegeven op welke activiteiten het PRTR-protocol van toepassing is. In de EG-verordening PRTR zijn dezelfde activiteiten aangewezen voor de rapportageplicht in Europees verband.¹ De activiteiten zijn ook hier verdeeld over negen sectoren.

De gerapporteerde en door de bevoegde instanties beoordeelde gegevens komen eerst terecht in het – door het PRTR-protocol gereguleerde – nationale PRTR. Vervolgens worden die gegevens door de lidstaat doorgeleid naar de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie). De Commissie zal die gegevens op haar beurt, bijgestaan door het Europese Milieu Agentschap (hierna: EMA), in een elektronische databank voor het publiek toegankelijk maken (het E-PRTR) via www.prtr.ec.europa.eu. De jaarlijkse openbaarmaking op deze Europese website in het kader van de EG-verordening PRTR zal voor de eerste keer in 2009 plaatsvinden over het jaar 2007. Op grond van artikel 14 van de EG-verordening PRTR zijn door de Commissie richtsnoeren voor de totstandbrenging van het E-PRTR vastgesteld (hierna: richtsnoeren EG-verordening PRTR).² Hierin wordt nadere invulling gegeven aan onder meer:

- de te volgen rapportageprocedures;
- de te rapporteren gegevens;
- de kwaliteitsborging en -beoordeling;
- de vertrouwelijke behandeling van gegevens;
- de internationaal erkende methoden voor de bepaling en de analyse van de emissie en de bemonsteringsmethodieken.³

Voorts bevat het E-PRTR informatie over emissies vanuit diffuse bronnen voorzover deze informatie voorhanden is (artikel 8 EG-verordening PRTR).

3.3 Gevolgen voor de nationale wetgeving

Voor de wetgeving is van belang dat Nederland kan voldoen aan een deel van de verplichtingen voortvloeiend uit het PRTR-protocol door een koppeling te leggen met de direct werkende bepalingen van de EG-verordening PRTR. Het gaat hierbij met name om de rapportageplicht voor inrichtingen. De rapportageplicht en de daaraan gekoppelde uitvoeringssystematiek met behulp waarvan het E-PRTR wordt gevoed, wordt door Nederland tevens gebruikt voor het vullen van het nationale PRTR. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan de resterende eisen uit het PRTR-protocol voldaan.

Specifieke onderwerpen ten aanzien waarvan het PRTR-protocol nadere uitvoering behoeft, zijn:

- de aanwijzing van de bevoegde instantie voor het nationale PRTR;
- de instelling van een nationaal PRTR;
- de openbaarheid van informatie in het nationale PRTR.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de invulling van bovenstaande onderwerpen.

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de EG-verordening PRTR een stelsel beschrijft dat de aanwezigheid van nationale PRTR's veronder-

¹ De capaciteitsdrempel van inrichtingen voor de behandeling van industrieel afvalwater, ten dienste van één of meer activiteiten uit bijlage I bij de EG-verordening PRTR, wordt uiterlijk in 2010 herzien aan de hand van de resultaten van de eerste rapportageronde (zie voetnoot 4 van bijlage I bij de EG-verordening PRTR).

² Document met richtsnoeren voor de totstandbrenging van het Europese PRTR van 31 mei 2006, www.prtr.ec.europa.eu.

³ Ook in het kader van het PRTR-protocol zijn richtsnoeren ontwikkeld. Zie: Guidance to implementation of the Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers van het UNECE Aarhus Convention Secretariat (www.unece.org/env/pp/prtr/docs).

stelt, maar dat die nationale PRTR's zelf niet regelt. Die regeling zit in het PRTR-protocol.

Specifieke onderwerpen ten aanzien waarvan de EG-verordening PRTR nadere uitvoering behoeft, zijn:

- het vaststellen van sancties;
- de aanwijzing van bevoegde instanties waaraan inrichtingen moeten rapporteren;
- de termijn voor rapportage;
- invulling van de procedure rond kwaliteitsbeoordeling;
- het opnemen van een basis voor een rapportageformat.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet tevens in de regeling van bovenstaande onderwerpen.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de hoofdstukken 1, 8, 12 en 21 Wm. Aan hoofdstuk 12 Wm (Verslag-, registratie- en meetverplichtingen) wordt een nieuwe titel 12.3 toegevoegd inzake de EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol. Deze wijziging vormt de kern van het wetsvoorstel. Voorts worden hoofdstuk 18 Wm, de Wed en de Wvo gewijzigd met het oog op de invoering van een passend sanctieregime.

Titel 12.3 Wm is uitsluitend van toepassing op inrichtingen waarin één of meer activiteiten worden verricht die in bijlage I bij de EG-verordening PRTR genoemd staan. Het gaat alleen om activiteiten die de toepasselijke capaciteitsdrempels overschrijden (artikel 12.19, eerste lid, Wm).¹ Ook inrichtingen die binnen de Nederlandse exclusieve economische zone zijn gevestigd, vallen onder de reikwijdte van titel 12.3 Wm (artikel 12.19, tweede lid, Wm).

De drijver van een inrichting die onder de reikwijdte van titel 12.3 Wm valt, moet uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar een zogenoemd PRTR-verslag indienen. Deze verplichting geldt alleen indien in het verslagjaar een of meer drempelwaarden voor de emissies of voor de overbrengingen van verontreinigende stoffen worden overschreden (artikel 12.20, eerste lid, Wm). Als deze drempelwaarden niet worden overschreden, hoeft met betrekking tot dat jaar dus geen PRTR-verslag te worden ingediend (zie ook paragraaf 5.2).

In artikel 12.21 Wm worden de bevoegde instanties aangewezen die zijn belast met de uitvoering van de taken in het kader van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm. Bij de aanwijzing van de bevoegde instanties is zoveel mogelijk aangesloten bij de bevoegdheidstoedeling zoals deze nu al in de Wm en de Wvo is neergelegd. Alleen voor inrichtingen voor de intensieve veeteelt geldt een uitzondering: deze vallen voor wat betreft de PRTR-aspecten onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (zie verder paragraaf 8).

Nadat het PRTR-verslag is ingediend, wordt dit door de bevoegde instantie beoordeeld op die onderdelen ten aanzien waarvan die instantie competent is (lozingen op het oppervlaktewater, emissies in de lucht e.d.). Artikel 9, tweede lid, van de EG-verordening PRTR schrijft voor dat bezien wordt of de gegevens volledig, consistent en geloofwaardig zijn. Indien het PRTR-verslag kwalitatief onvoldoende wordt bevonden, ligt het voor de hand dat de bevoegde instantie de inrichting in eerste instantie informeel verzoekt het PRTR-verslag te wijzigen of aan te vullen. Deze aanpak is conform de richtsnoeren EG-verordening PRTR.² Wordt aan dit verzoek geen gehoor gegeven, dan kan door de bevoegde instantie een last onder

¹ Tenzij er geen capaciteitsdrempel van toepassing is. In dat geval valt de activiteit altijd onder de reikwijdte van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm.

² Zie blz. 66.

dwangsom worden opgelegd. Ook kan de bevoegde instantie ervoor kiezen direct een last onder dwangsom op te leggen en de informele route over te slaan. Indien het PRTR-verslag desondanks beneden de maat blijft, kan de bevoegde instantie uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar verklaren dat het PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen (artikel 12.23, eerste lid, Wm). Indien de bevoegde instantie in afwachting is van nadere berichten van de drijver van de inrichting, kan zij de termijn voor het afgeven van een dergelijke negatieve verklaring opschorten tot uiterlijk 30 september (artikel 12.23, tweede lid, Wm). Slechts in uitzonderlijke gevallen, die limitatief vermeld staan in artikel 12.23, derde lid, Wm, kan de bevoegde instantie na het verstrijken van de datum van 30 juni respectievelijk 30 september alsnog verklaren dat het PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het betreft situaties waarin de drijver van de inrichting wist of behoorde te weten dat de gegevens in het PRTR-verslag onjuist of onvolledig waren (bijvoorbeeld in geval van fraude). Indien een negatieve verklaring wordt afgegeven, wordt hiervan melding gemaakt in het nationale PRTR (zie verder paragraaf 5.5).

Op grond van artikel 12.22 Wm zijn de bevoegde instanties verplicht tijdig de kwaliteit van een ingediend PRTR-verslag te beoordelen en actie te ondernemen indien ten onrechte geen PRTR-verslag is ingediend. De kwaliteitsbeoordeling dient uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar te zijn afgerond.

Artikel 12.25 Wm vormt de basis voor het instellen van een nationaal PRTR. Hiermee wordt direct invulling gegeven aan de verplichtingen voortvloeiend uit het PRTR-protocol. De Minister van VROM wordt aangewezen als de registerbeheerder. In dit nationale PRTR staan de gegevens uit de – door de bevoegde instanties positief beoordeelde – PRTR-verslagen over:

- a. de emissies van verontreinigende stoffen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, van de EG-verordening PRTR en
- b. het overbrengen vanuit een inrichting van:
 - afvalstoffen als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder b, van de EG-verordening PRTR en
 - verontreinigende stoffen in afvalwater bestemd voor afvalwaterzuivering als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder c, van de EG-verordening PRTR.

Indien – in uitzonderlijke gevallen – bepaalde door de inrichting verstrekte gegevens op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) vertrouwelijk worden behandeld, wordt dit in het nationale PRTR kenbaar gemaakt, waarbij ten behoeve van de informatievoorziening aan het publiek vervangende informatie wordt opgenomen (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12.24 Wm). Ieder jaar, te beginnen in 2009, maakt de Minister van VROM de gegevens via het nationale PRTR openbaar (artikel 12.27 Wm).

Artikel 12.10 Wm bevat de zogenaamde uithoeking van het MJV: over gegevens die al op grond van artikel 5, eerste lid, van de EG-verordening PRTR in het PRTR-verslag moeten worden opgenomen, wordt niet meer in het MJV gerapporteerd. De achtergrond hiervan is dat dubbele verslaglegging voor een vergelijkbaar doel moet worden voorkomen. Voorbeelden van gegevens waarover niet meer gerapporteerd wordt in het MJV indien deze gegevens reeds in het PRTR-verslag staan, zijn:

- de totale emissie naar lucht van een stof in een verzameltabel van het MJV;
- emissies naar water, direct op het oppervlaktewater of indirect via

- lozing op het riool naar een afvalwaterzuiveringsinstallatie buiten de eigen inrichting;
- de totale hoeveelheid afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing of de totale hoeveelheid afvalstoffen die extern zijn gestort of geloosd.

De wijzigingen van de Wed en de Wvo houden verband met de strafrechtelijke respectievelijk de bestuursrechtelijke handhaving. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen II en III.

5. De werking van het systeem concreet beschreven

5.1 Algemeen

De begrippen «inrichting» en «installatie» worden in de EG-verordening PRTR in dezelfde zin gebruikt als in de IPPC-richtlijn. Die richtlijn is in de Wm omgezet. Daarom kan in dit wetsvoorstel worden aangesloten bij de reguliere systematiek en het reguliere begrippenkader van de Wm. Het begrip «inrichting» biedt een geschikte kapstok om EG-richtlijnen en -verordeningen, die in reikwijdte kunnen verschillen, te implementeren. Er is geen noodzaak om in verband met de uitvoering van de EG-verordening PRTR een afwijkend begrippenkader te introduceren. Die noodzaak is er in algemene zin alleen indien in de EG-regelgeving voor specifieke soorten installaties bijzondere regels worden gesteld, waardoor in de nationale implementatieregelgeving niet kan worden aangesloten bij het reguliere begrippenkader uit de IPPC-richtlijn.¹

Het begrip «inrichting» wordt gebruikt om aan te geven wie als de exploitant van de inrichting in de zin van artikel 2, onderdeel 6, van de EG-verordening PRTR moet worden aangemerkt, te weten de drijver van de inrichting waarvan de installatie deel uitmaakt.

De begrippen «inrichting» en «degene die de inrichting drijft» zijn gedurende de afgelopen decennia zowel in algemene zin als in concrete gevallen uitgekristalliseerd in het kader van de Wm. Voor een groot deel van de bedrijven die onder de EG-verordening PRTR rapportageplichtig zijn, geldt dat zij over een vergunning op grond van hoofdstuk 8 Wm beschikken (hierna: milieuvergunning). Het is daarom wenselijk dat de uitgekristalliseerde situatie in het kader van de Wm ten aanzien van de inhoud van de begrippen «inrichting» en «degene die de inrichting drijft» ook als vertrekpunt dient voor PRTR.

5.2 Capaciteitsdrempels en drempelwaarden

Een inrichting valt onder de reikwijdte van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm indien binnen de inrichting één of meer activiteiten worden verricht die in bijlage I bij de EG-verordening PRTR genoemd zijn en die de bijbehorende capaciteitsdrempel overschrijden.

Indien in bijlage I bij de EG-verordening PRTR geen capaciteitsdrempel staat vermeld, valt de inrichting onder de reikwijdte van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm zodra de relevante activiteit binnen de inrichting plaatsvindt.

Indien tevens de drempelwaarden voor emissies of voor overbrengingen van verontreinigende stoffen worden overschreden, is de drijver van de inrichting vervolgens verplicht een rapportage als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de EG-verordening PRTR op te stellen (het PRTR-verslag).

Voor de emissies worden drie milieucompartimenten onderscheiden: lucht, water en bodem.² In bijlage II bij de EG-verordening PRTR worden

¹ Zie in dit verband de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/ vergunning op maat), Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 5, blz. 5–6. De betrokken wet is op 1 december 2005 in werking getreden (Stb. 2005, 432).

² De rapportageplicht voor de emissie in de bodem geldt uitsluitend voor verontreinigende stoffen in afval dat wordt onderworpen aan de verwijderingshandelingen «behandeling op of in de bodem» of «injectie in de diepe ondergrond» (zie artikel 6 EG-verordening PRTR). Indien afval op deze wijze wordt behandeld, wordt dit slechts gerapporteerd door de drijver van de inrichting waar het afval is ontstaan.

91 verontreinigende stoffen opgesomd die relevant zijn voor het PRTR-verslag. Die bijlage bestrijkt tevens de 86 verontreinigende stoffen uit bijlage II bij het PRTR-protocol. Wanneer in deze bijlage geen drempelwaarde is opgenomen, geldt voor de betreffende verontreinigende stof geen rapportageplicht voor het desbetreffende milieucompartiment (rapportage van emissies van die stof naar dat milieucompartiment wordt dan niet noodzakelijk geoordeeld).

Ook voor de overbrenging van verontreinigende stoffen gelden drempelwaarden (artikel 5, eerste lid, onder b en c, EG-verordening PRTR). Voor gevaarlijke afvalstoffen geldt een drempelwaarde van twee ton per jaar, voor ongevaarlijke afvalstoffen een drempelwaarde van 2 000 ton per jaar. Voor de overbrenging van afvalwater dat bestemd is voor afvalwaterzuivering gelden de drempelwaarden voor de verontreinigende stoffen uit bijlage II bij de EG-verordening PRTR.¹

De emissie van een verontreinigende stof die onder meerdere categorieën van verontreinigende stoffen valt, moet voor elk van deze categorieën worden gerapporteerd (voorzover de betreffende drempelwaarden worden overschreden).²

5.3 Inhoud van het PRTR-verslag

De drijver van een inrichting die onder de rapportageplicht van de EG-verordening PRTR valt, dient uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar een PRTR-verslag bij de bevoegde instantie in te dienen (artikel 12.20, eerste lid, Wm). Voor deze termijn is gekozen omdat deze overeenkomt met de termijn voor het huidige MJV, die in de praktijk goed blijkt te werken.

Onderdeel van het PRTR-verslag zijn de gegevens voor de identificatie van de inrichting (zie het format in bijlage III bij de EG-verordening PRTR, dat in het model voor het PRTR-verslag zal worden opgenomen). Informatie waarover de bevoegde instantie reeds beschikt, behoeft niet meer verstrekt te worden. Deze vrijstelling geldt uitsluitend voor de gegevens die overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de EG-verordening PRTR voor de *identificatie* van de inrichting nodig zijn en ziet dus niet op het verstrekken van milieu-informatie. Anders dan de letterlijke tekst en de plaatsing van artikel 5, eerste lid, tweede alinea, van de EG-verordening PRTR lijken te suggereren, geldt de verplichting tot het rapporteren van identificatiegegevens uitsluitend voor inrichtingen die op grond van dat lid rapportageplichtig zijn, en dus niet voor alle bijlage I-inrichtingen. Deze interpretatie spoort met artikel 7, vijfde lid, aanhef en onder a, van het PRTR-protocol. Een andere uitleg zou bovendien onnodige administratieve en uitvoeringslasten opleveren.

Daarnaast moeten alle activiteiten van bijlage I bij de EG-verordening PRTR die in de inrichting plaatsvinden, in het PRTR-verslag worden vermeld. Dit gebeurt in volgorde van belangrijkheid. Vaak is de belangrijkste activiteit van bijlage I bij de EG-verordening PRTR gelijksoortig aan de belangrijkste economische activiteit van de inrichting. Er kan echter ook gekozen worden voor de meest milieurelevante activiteit.

Volgens de EG-verordening PRTR is de rapportage over de emissies en de overbrengingen van verontreinigende stoffen een optelsom van de emissies en overbrengingen die het gevolg zijn van alle opzettelijke, accidentele, routinematige en niet-routinematige activiteiten op het terrein van de inrichting (artikel 5, tweede lid).

¹ Het gaat hierbij om overbrenging van afvalwater bestemd voor afvalwaterzuivering van het terrein van de inrichting naar elders, dus naar een externe afvalwaterzuiveringsinstallatie.

² Bijvoorbeeld: 1,2-dichloorethaan is een NMVOS. De emissie van verontreinigende stof nr. 34 (1,2-dichloorethaan) wordt daarom ook vermeld bij verontreinigende stof nr. 7 (NMVOS) uit bijlage II bij de EG-verordening PRTR. Zie ook paragraaf 1.1.3 van de richtsnoeren EG-verordening PRTR.

Onder *accidentele* activiteiten worden verstaan alle ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens het verrichten van de activiteiten, bedoeld in bijlage I bij de EG-verordening PRTR.¹

Onder *niet-routinematige* activiteiten worden uitzonderlijke activiteiten verstaan die plaatsvinden tijdens de gecontroleerde verrichting van activiteiten als bedoeld in bijlage I bij de EG-verordening PRTR die kunnen leiden tot grotere emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen (bijvoorbeeld stilleggings- en opstartprocessen voor en na onderhoudswerkzaamheden).

De emissies in de lucht, het water en de bodem omvatten *alle* emissies binnen de inrichting afkomstig van één of meer activiteiten als bedoeld in bijlage I bij de EG-verordening PRTR (artikel 5, tweede lid, EG-verordening PRTR). Hiertoe behoren ook vluchtige diffuse emissies binnen de inrichting.²

Indien de som van de emissies binnen één milieucompartiment van een verontreinigende stof als gevolg van activiteiten als bedoeld in bijlage I bij de EG-verordening PRTR de bijbehorende drempelwaarden overschrijdt, moet de emissie naar dat betreffende milieucompartiment worden gerapporteerd.

De drijver van de inrichting kan vrijwillig aanvullende (facultatieve) informatie over de inrichting in het PRTR-verslag opnemen. Het in bijlage III bij de EG-verordening PRTR opgenomen format, dat in het op grond van artikel 12.29, aanhef en onder c, Wm bij ministeriële regeling voor te schrijven model voor het PRTR-verslag zal worden gebruikt, biedt ruimte voor het invullen van facultatieve informatie. Het betreft gegevens die niet verplicht behoeven te worden gerapporteerd, maar die voor het publiek van belang kunnen zijn en die de bevoegde instantie tevens kunnen helpen om de kwaliteit van de gegevens te beoordelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatie over het productievolume, het aantal installaties binnen de inrichting en de bedrijfstijd in uren per jaar. Daarnaast kan de inrichting bijvoorbeeld specifieke informatie verstrekken over veranderingen die de afgelopen tien jaar in de inrichting hebben plaatsgevonden (zoals verplaatsing, opsplitsing of fusie) of over de vergunningvoorwaarden.

In het PRTR-verslag moet worden aangegeven welke methode voor de bepaling (gemeten (M), berekend (C) of geraamd (E)) is gebruikt om de gegevens vast te stellen. Wanneer de gegevens zijn gemeten of berekend, moet tevens de meetmethode respectievelijk de berekeningsmethode worden aangegeven (artikel 5, eerste lid, derde alinea, EG-verordening PRTR).

Voor gevaarlijke afvalstoffen en ongevaarlijk afvalstoffen die naar elders worden overgebracht, wordt in het PRTR-verslag aangegeven of deze afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing of voor verwijdering. Bij grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen wordt tevens vermeld wie de nuttige toepassing of de verwijdering uitvoert. Onder overbrenging van afvalstoffen van het terrein naar elders wordt verstaan de overbrenging naar een plaats buiten de grenzen van de inrichting. Er geldt een uitzondering voor de verwijderingshandelingen «behandeling op of in de bodem» en «injectie in de diepe ondergrond»: deze moeten worden gerapporteerd als emissie in de bodem.³

¹ Zie ook paragraaf 1.1.4 van de richtsnoeren EG-verordening PRTR.

² Zie paragraaf 1.1.4 van de richtsnoeren EG-verordening PRTR, blz. 14.

³ Dit doet zich in Nederland niet vaak voor.

Tabel 1: Overzicht van de rapportagevereisten voor inrichtingen*

Emissie	Hoeveelheid ¹	M/C/E ³	Gebruikte methode ⁴		
	in de lucht	kg/jaar²	x	x	
	in het water	kg/jaar²	x	x	
	in de bodem	kg/jaar²	x	x	
Overbrenging naar elders van:	Hoeveelheid ¹	M/C/E ³	Gebruikte methode ⁴	Naam en adres van degene die de nuttige toepassing of de verwijdering uitvoert	Adres van het feitelijke terrein van nuttige toepassing of verwijdering waarnaar de stoffen worden overgebracht
Verontreinigende stoffen in afvalwater ⁵	kg/jaar²	x	x		
Niet-gevaarlijke afvalstoffen	voor verwijdering t/jaar	x	x		
	voor nuttige toepassing t/jaar	x	x		
Gevaarlijke afvalstoffen in het land zelf	voor verwijdering t/jaar	x	x		
	voor nuttige toepassing t/jaar	x	x		
Gevaarlijke afvalstoffen grensoverschrijdend	voor nuttige toepassing t/jaar	x	x	x	x
	voor verwijdering t/jaar	x	x	x	x

* Zie de richtsnoeren EG-verordening PRTR, blz. 20.

¹ De hoeveelheden vormen het totaal van de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen die het resultaat zijn van alle opzettelijke, accidentele, routinematige en niet-routinematige activiteiten.

² De totale hoeveelheid van elke verontreinigende stof die aan bijlage II bij de EG-verordening PRTR voldoet.

³ Aangegeven wordt of de gerapporteerde informatie is gebaseerd op metingen (M), berekeningen (C) of ramingen (E).

⁴ Wanneer gegevens worden gemeten of berekend, wordt tevens de meetmethode of de berekeningsmethode aangegeven.

⁵ Overbrengingen van het terrein naar elders van elke verontreinigende stof in voor zuivering bestemd afvalwater die de in bijlage II bij de EG-verordening PRTR genoemde drempelwaarde overschrijdt.

5.4 Kwaliteitsborging

De drijver van de inrichting is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatie die hij rapporteert (artikel 9, eerste lid, EG-verordening PRTR). Hij is verplicht bij het opstellen van zijn PRTR-verslag gebruik te maken van de «beste beschikbare informatie» (artikel 5, vierde lid, EG-verordening PRTR). Hieronder wordt de meest betrouwbare informatie verstaan die de drijver van de inrichting voorhanden heeft. Indien een inrichting de emissie van een specifieke verontreinigende stof bijvoorbeeld zowel meet als op grond van voorhanden zijnde informatie kan berekenen en de rekenmethode aantoonbaar de meest betrouwbare gegevens oplevert, dan dient deze laatste methode te worden gehanteerd voor het PRTR-verslag.

Gedurende elk kalenderjaar (met ingang van 2007) is de drijver van een bijlage I-inrichting verplicht met gepaste frequentie de informatie te verzamelen die nodig is om te bepalen welke emissies en welke overbrengingen van verontreinigende stoffen gerapporteerd moeten worden (artikel 5, derde lid, EG-verordening PRTR). Dit betekent dat *iedere* inrichting die onder de reikwijdte van bijlage I bij de EG-verordening PRTR valt, met ingang van 2007 deze informatie moet verzamelen. Op grond van deze informatie wordt vervolgens na afloop van elk kalenderjaar bepaald of de drempelwaarden voor de emissies of overbrengingen van verontreinigende stoffen zijn overschreden en of het indienen van een PRTR-

verslag noodzakelijk is. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen terzake regels worden gesteld (artikel 12.29, aanhef en onder b, Wm).

Het PRTR-verslag moet volledig, consistent en geloofwaardig zijn (artikel 9, tweede lid, EG-verordening PRTR).¹

Onder *volledigheid* wordt verstaan dat het PRTR-verslag betrekking moet hebben op alle emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen, die de drempelwaarden overschrijden. Het doel van de genoemde drempelwaarden is de rapportagebelasting te minimaliseren, hoewel rapportage van emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen beneden de drempels ook is toegestaan (dit valt dan onder de rubriek facultatieve informatie). Volledigheid houdt tevens in dat alle vereiste informatie over de identificatie van de inrichting en de activiteiten van bijlage I bij de EG-verordening PRTR volledig wordt gerapporteerd.²

Onder *consistentie* wordt verstaan dat gedurende meerdere jaren gegevens worden gerapporteerd op basis van ondubbelzinnige en uniforme definities, bronnenidentificatie en betrouwbare methodieken voor het bepalen van emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen. Wanneer inrichtingen op consistente wijze rapporteren, kunnen de lidstaten eveneens, in een gestandaardiseerde opmaak, een consistente rapportage aan de Commissie en het EMA aanleveren. Hierdoor kunnen de gerapporteerde gegevens worden vergeleken met eerdere emissiegegevens van rapporterende inrichtingen of met gegevens uit soortgelijke bronnen in andere landen.

Geloofwaardigheid verwijst naar de authenticiteit, vergelijkbaarheid en transparantie van de gegevens. Geloofwaardigheid is nauw verbonden met consistentie. Het is van belang dat de informatie in het nationale PRTR en in het E-PRTR vergelijkbaar is, zodat binnen een land of tussen verschillende landen een objectieve en betrouwbare vergelijking kan plaatsvinden tussen de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen vanuit verschillende inrichtingen. Aanduiden of emissies of overbrengingen van verontreinigende stoffen zijn gemeten, berekend of geraamd en de exacte vermelding van de gehanteerde meet- of berekeningsmethodiek om de emissies of overbrengingen te bepalen, helpen de gegevens transparant te maken en zorgen ervoor dat de gegevens geloofwaardig zijn.

Voorwaarde om te komen tot volledige, consistente en geloofwaardige informatie is dat inrichtingen een goed meet- en registratiesysteem hebben. Inrichtingen die nu een MJV opstellen, beschikken al over een dergelijk systeem (zie artikel 3, vierde lid, Besluit milieuverlaglegging). Een dergelijk systeem is tevens noodzakelijk om te kunnen bepalen of de inrichting überhaupt onder de rapportageplicht van de EG-verordening PRTR valt. Bij algemene maatregel van bestuur zullen terzake regels worden gesteld (op basis van artikel 12.29, aanhef en onder a, Wm). Daarnaast is het noodzakelijk dat de bevoegde instantie de kwaliteitsbeoordeling goed uitvoert. Op dit punt zal extra ondersteuning worden gegeven aan zowel inrichtingen als overheden (zie paragraaf 10).

5.5 Kwaliteitsbeoordeling

De bevoegde instanties, bedoeld in artikel 12.21 Wm, moeten de kwaliteit beoordelen van de gegevens die door de inrichtingen zijn verstrekt. Zij dienen na te gaan of de door de afzonderlijke inrichtingen verstrekte informatie toereikend is uit het oogpunt van volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid (zie artikel 9, tweede lid, EG-verordening PRTR). Deze

¹ Zie ook de richtsnoeren EG-verordening PRTR, blz. 59 en 60.

² Er geldt één uitzondering, en wel voor de identificatiegegevens: informatie waarover de bevoegde instantie reeds beschikt, hoeft niet meer verstrekt te worden.

beoordeling geschiedt aan de hand van reeds bij de bevoegde instantie beschikbare informatie.¹

In geval van verschillen, onzekerheden of twijfels aangaande de door de inrichting verstrekte informatie kan de bevoegde instantie de betrokken inrichting eerst informeel om opheldering vragen. De inrichting kan worden verzocht de verstrekte informatie zo nodig te wijzigen. De bevoegde instantie kan bij de beoordeling de documentatie van de drijver van de inrichting, met inbegrip van de gegevens waarop de gerapporteerde informatie is gebaseerd en informatie over het gehanteerde meet- en registratiesysteem, gebruiken. De drijver van de inrichting is op grond van artikel 5, vijfde lid, van de EG-verordening PRTR verplicht deze informatie beschikbaar te houden voor de bevoegde instantie. De bevoegde instantie kan voorts een last onder dwangsom opleggen indien het PRTR-verslag niet aan de gestelde eisen voldoet. Bij het niet-tijdig indienen van een PRTR-verslag kan ook een last onder dwangsom worden opgelegd; de informele weg – waarbij de bevoegde instantie de betrokken inrichting eerst om opheldering vraagt – wordt in dergelijke gevallen niet bewandeld.

Indien een PRTR-verslag is ingediend waarvan de kwaliteit ondanks vorenstaande acties beneden de maat blijft, dan kan de bevoegde instantie uiteindelijk verklaren dat het verslag niet voldoet aan de terzake gestelde eisen (artikel 12.23, eerste lid, Wm; de negatieve verklaring). De bevoegde instantie kan ook een negatieve verklaring afgeven wanneer – ook na het eventueel opleggen van een last onder dwangsom – geen PRTR-verslag is ingediend.

Overigens kunnen meerdere bevoegde instanties bij een PRTR-verslag betrokken zijn, bijvoorbeeld het bevoegd gezag voor de milieuvergunning (hierna: Wm-bevoegd gezag) voor de milieuaspecten en het bevoegd gezag voor de vergunning op grond van artikel 1 Wvo (hierna: Wvo-bevoegd gezag) voor de wateraspecten. Het PRTR-verslag wordt in zo'n geval door meerdere bevoegde instanties beoordeeld. Indien het PRTR-verslag niet aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet of indien er geen PRTR-verslag bij deze bevoegde instanties wordt ingediend, kunnen de betreffende bevoegde instanties actie ondernemen in de richting van de drijver van de inrichting. In het belang van een doelmatige handhaving zal terzake afstemming tussen de bevoegde instanties plaatsvinden enerzijds op grond van artikel 18.3 Wm en anderzijds in de vorm van nadere afspraken (zie paragraaf 10). Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat indien een negatieve verklaring door één van de bevoegde instanties wordt afgegeven, dit formeel betrekking heeft op het *gehele* PRTR-verslag. Dit houdt in dat over de betrokken inrichting in het nationale PRTR geen milieu-informatie wordt opgenomen, maar uitsluitend de vermelding dat een negatieve verklaring is afgegeven. Het is overigens ook denkbaar dat er meerdere negatieve verklaringen ten aanzien van een bepaald PRTR-verslag worden afgegeven.

Het afgeven van een negatieve verklaring is een beschikking in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waartegen bezwaar kan worden gemaakt bij de bevoegde instantie die de verklaring heeft afgegeven. Vervolgens kan beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Pas nadat het besluit in werking is getreden, wordt in het nationale PRTR een vermelding opgenomen dat een negatieve verklaring is afgegeven (artikel 12.26, eerste lid, in verbinding met artikel 12.24, tweede en zesde lid, Wm). Uit artikel 20.3 Wm volgt dat het besluit tot afgifte van een negatieve verklaring eerst in werking treedt nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift ongebruikt is verstreken of, indien gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend,

¹ Zie paragraaf 1.2.3 van de richtsnoeren EG-verordening PRTR.

nadat op dat verzoek is beslist. Door de vermelding in het nationale PRTR dat er een negatieve verklaring is afgegeven, wordt openbaar wie niet aan zijn verplichtingen voldoet. Eventuele gegevens uit het afgekeurde PRTR-verslag worden dan ook niet in het nationale PRTR opgenomen. Bovendien zullen deze gegevens geen deel uitmaken van het E-PRTR.

Ook voor de facultatief verstrekte informatie (zie paragraaf 5.3) geldt dat de drijver van de inrichting de kwaliteit hiervan dient te garanderen (artikel 9, eerste lid, EG-verordening PRTR). Voldoet de facultatief verstrekte informatie niet, dan kan dat ook aanleiding zijn een last onder dwangsom op te leggen of een negatieve verklaring af te geven.

5.6 Elektronisch PRTR-verslag

Het indienen van het PRTR-verslag moet elektronisch geschieden. Hier is om verschillende redenen voor gekozen. Het elektronisch aanleveren van het PRTR-verslag maakt een goede aansluiting mogelijk op de verdere gegevensstroom binnen het Nederlandse PRTR en tussen dat PRTR en het E-PRTR. Zowel het nationale PRTR als het E-PRTR zijn namelijk elektronische databases. Ook het kwaliteitsbeoordelingsinstrument (zie paragraaf 6) dat de Commissie de lidstaten ter beschikking zal stellen, is elektronisch. Daarnaast zijn er (kosten)voordelen aan verbonden voor de betrokken inrichtingen en kunnen inconsistenties en fouten in de aangeleverde informatie op eenvoudige wijze worden opgespoord. Een deel van de inrichtingen moet zowel een PRTR-verslag als een MJV indienen. Door het gebruik van één elektronisch instrument, het elektronisch Milieujaarverslag (e-MJV), kunnen eenmaal door de inrichting ingevoerde gegevens voor beide rapportages gebruikt worden. Dit bevordert de efficiency. Elektronische verslaglegging door de inrichtingen verdient dan ook, gelet op de inhoud van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR, verreweg de voorkeur.¹

5.7 Termijnen

Op grond van artikel 12.20, eerste lid, Wm dient de drijver van de inrichting uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar een elektronisch PRTR-verslag in te dienen. De drijver van de inrichting heeft zo voldoende tijd om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen, de gegevens te kunnen verzamelen en de kwaliteit hiervan te kunnen waarborgen. Dit verslag wordt door de betreffende bevoegde instantie vervolgens beoordeeld. Indien de bevoegde instantie van mening is dat de inhoud van het PRTR-verslag niet aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, kan de bevoegde instantie uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar verklaren dat niet aan de eisen is voldaan, uiteraard niet dan nadat de drijver van de inrichting gelegenheid is geboden het verzuim te herstellen (vrijwillig of via een last onder dwangsom). Uiteindelijk kan een negatieve verklaring worden afgegeven (artikel 12.23, eerste lid, Wm). De bevoegde instantie kan de termijn voor het nemen van een dergelijke beslissing in bepaalde gevallen opschorten tot uiterlijk 30 september.

De bevoegde instantie is verplicht uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar aan de Minister van VROM ten behoeve van het nationale PRTR de gegevens door te geven (artikel 12.24, eerste lid, Wm). Het betreft hier de gegevens uit de als positief beoordeelde PRTR-verslagen evenals een melding van eventuele afgegeven negatieve verklaringen.

¹ Richtsnoeren voor de implementatie van het PRTR-protocol, blz. 95 en 97.

6. Emissieregisters, nationaal en Europees

Ingevolge het voorgestelde artikel 12.25, derde lid, Wm wordt de Minister van VROM belast met het beheer van het nationale PRTR. In dit nationale PRTR worden alle gegevens afkomstig uit de PRTR-verslagen uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar opgenomen, nadat deze zijn beoordeeld door de bevoegde instanties. Het feitelijke beheer van het nationale PRTR wordt opgedragen aan het Milieu- en Natuurplanbureau (hierna: MNP). Het MNP voert de werkzaamheden namens de Minister van VROM uit.

De Minister van VROM draagt er tevens zorg voor dat alle gegevens uit het nationale PRTR worden doorgeleid aan de Commissie. Ook hier wordt de feitelijke uitvoering opgedragen aan het MNP, dat deze taak namens de Minister van VROM verricht. Deze gegevens dienen volledig, consistent en geloofwaardig te zijn. De Commissie zal ter zake nog een elektronisch kwaliteitsbeoordelingsinstrument ter beschikking stellen.¹ Met dit instrument kunnen diverse elektronische gegevenscontroles worden verricht. Dit instrument helpt de kwaliteit van de verstrekte gegevens en het gebruik van het vereiste schema voor de gegevens als vastgelegd in bijlage III bij de EG-verordening PRTR te waarborgen en zorgt voor een soepele overdracht van de gegevens van de lidstaten aan de Commissie.

Om de drie jaar moet de registerbeheerder de Commissie aanvullende informatie verstrekken over de wijze waarop het nationale PRTR in de afgelopen drie verslagjaren heeft gefunctioneerd (artikel 16 EG-verordening PRTR). De eerste rapportage van aanvullende informatie dient uiterlijk op 31 maart 2011 plaats te vinden. Die informatie gebruikt de Commissie om een evaluatieverslag op te stellen in overeenstemming met artikel 17 van de EG-verordening PRTR.

Tabel 2: Overzicht van de termijnen voor de eerste verslagjaren

Verslagjaar	Rapportage door de inrichtingen uiterlijk op:	Beoordeling door bevoegde instantie uiterlijk op:	Verstrekken gegevens aan registerbeheerder uiterlijk op:	Rapportage door lidstaten uiterlijk op:	Verwerking door de Commissie uiterlijk op:	Evaluatie door de Commissie uiterlijk op:
2007	31 maart 2008	30 juni 2008	30 september 2008	30 juni 2009	30 september 2009	31 oktober 2011
2008	31 maart 2009	30 juni 2009	30 september 2009	31 maart 2010	30 april 2010	
2009	31 maart 2010	30 juni 2010	30 september 2010	31 maart 2011	30 april 2011	
2010	31 maart 2011	30 juni 2011	30 september 2011	31 maart 2012	30 april 2012	31 oktober 2014
2011	31 maart 2012	30 juni 2012	30 september 2012	31 maart 2013	30 april 2013	
2012	31 maart 2013	30 juni 2013	30 september 2013	31 maart 2014	30 april 2014	

Op grond van artikel 15 van de EG-verordening PRTR dienen lidstaten de bewustwording van het publiek van het bestaan van het E-PRTR te bevorderen en assistentie te verlenen bij de toegang tot het E-PRTR. Op grond van artikel 15 van het PRTR-protocol geldt voor het nationale PRTR een soortgelijke verplichting. Hiertoe zal een aantal initiatieven worden ondernomen. Er zal voor de communicatie over PRTR naar de burger in ieder geval gebruik gemaakt worden van het project Atlas voor de leefomgeving.² Via diverse dagbladen zal het publiek worden geïnformeerd over de mogelijkheid om milieu-informatie in relatie tot PRTR in te zien via

¹ Zie paragraaf 1.2.3 van de richtsnoeren EG-verordening PRTR, blz. 66.

² Dit is een web-portal dat verschillende soorten milieu-informatie ontsluit.

de E-PRTR-website en de nationale PRTR-website. Deze websites zullen permanent, gemakkelijk en kosteloos toegankelijk zijn.¹

Het instellen van het nationale PRTR en eventuele toekomstige fundamentele wijzigingen daarvan vergen aanpassing van de Wm en mogelijk van de daarop gebaseerde regelgeving. Via het verplicht te doorlopen wetgevingstraject is de betrokkenheid van het publiek gewaarborgd. De Staten-Generaal zijn betrokken bij zowel de totstandkoming van wetgeving in formele zin over PRTR als, via de voorhangprocedure, bij de totstandkoming van op titel 12.3 Wm gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (zie artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel). Hiermee is tevens invulling gegeven aan artikel 13 van het PRTR-protocol, dat elke Partij verplicht binnen het kader van haar nationale wetgeving passende mogelijkheden te scheppen voor inspraak van het publiek bij de ontwikkeling van het nationale PRTR en het publiek tijdig te informeren over beduidende wijzigingen van het nationale PRTR. Daarnaast wordt met belanghebbende maatschappelijke organisaties, met name milieu-organisaties, overlegd over de inrichting van het nationale PRTR.

7. Relatie met nationaal beleid en nationale regelgeving

7.1 MJV: doelstellingen en gebruiksfuncties

Op 1 januari 1999 is de wetgeving inzake de milieuverslaglegging in werking getreden.² Hiertoe werd een nieuw hoofdstuk 12 in de Wm ingevoegd. Nederland was hiermee internationaal voorloper op het gebied van het (elektronisch) MJV. Doelstelling is destijds geweest om de rapportage van milieugegevens aan de overheid efficiënter te maken door een groot aantal wettelijke en buitenwettelijke rapportages te integreren in het MJV. Deze stroomlijning hield tevens een kwaliteitsverbetering in van de in de rapportage op te nemen milieugegevens. Met de wetgeving werd tevens beoogd de verdere invoering van de bedrijfsinterne milieuzorg te bevorderen, de verantwoordingsplicht die bedrijven jegens overheid en publiek hebben, te stimuleren en de openbaarheid van milieu-informatie te vergroten.³

Het MJV bestaat nu ruim acht jaar. De afgelopen jaren is veel inspanning gestoken in het op gang brengen van de uitvoering en het optimaliseren van het systeem met behulp van ICT.

De gegevens uit het MJV worden gebruikt voor:

- het toezicht en de handhaving door het Wm-bevoegd gezag en het Wvo-bevoegd gezag;
- internationale rapportageverplichtingen, op grond van onder meer het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van daaruit voortvloeiende verplichtingen,⁴ en richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn);⁵
- de berekening van landelijke emissies van een bepaalde stof of voor een bedrijfstak ten behoeve van nationaal beleid, en de informatievoorziening hierover aan de samenleving en de Tweede Kamer.^{6, 7}

Oorspronkelijk bestond het MJV uit een publieksverslag en een overheidsverslag. Het publieksverslag was in de eerste plaats bedoeld voor omwonenden van de inrichting en voor milieu-organisaties. Daarnaast kon het andere geïnteresseerden van de door hen gewenste informatie voorzien. Het gaf een beschrijving op hoofdlijnen van de nadelige gevolgen voor het milieu die door de inrichting gedurende het verslagjaar werden

¹ Zie www.prtr.ec.europa.eu voor het E-PRTR en www.emissieregistratie.nl voor het nationale PRTR.

² Wet van 10 april 1997 tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging), Stb. 1997, 170.

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 572, nr. 3, blz. 2–8.

⁴ Trb. 2005, 1.

⁵ PbEG L 309.

⁶ Geïnteresseerden bij de rijksoverheid zijn in dit verband met name de afdelingen bij het Directoraat-Generaal Milieubeheer van het Ministerie van VROM en bij het Directoraat-Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die zich bezighouden met emissieregistraties en met het doelgroepenbeleid voor de industrie, het MNP, het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24 572, nr. 3, blz. 26.

veroorzaakt. Aangezien gebleken is dat de belangstelling van het Nederlandse publiek voor het publieksverslag gering was en de administratieve lasten voor het opstellen van het publieksverslag voor de inrichtingen hoog, is het publieksverslag per 30 juni 2005 afgeschaft.¹ Het – meer uitgebreide – overheidsverslag is de rapportage aan de overheid, die onder meer is bedoeld voor het Wm- en Wvo-bevoegd gezag. Dit verslag is onverkort gehandhaafd. Overigens is het overheidsverslag ook openbaar, zodat geïnteresseerden dit op grond van artikel 3 Wob kunnen opvragen.²

7.2 Verschillen tussen MJV en de EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol

De doelstelling van het MJV overlapt deels die van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR. Er zijn echter ook verschillen. In de eerste plaats is de reikwijdte verschillend. De MJV-wet- en regelgeving is van toepassing op een beperkt aantal inrichtingen, dat verantwoordelijk is voor de grootste milieubelasting op nationale schaal. Een groep van circa 250 inrichtingen is verplicht een MJV op te stellen.³ De categorie-indeling van het MJV wijkt af van de indeling en de drempelwaarden die in het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR worden aangehouden. Dit leidt ertoe dat de groep inrichtingen die relevant is voor het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR veel groter is (zie de paragrafen 3.1 en 3.2). Een en ander impliceert dat een grote groep inrichtingen nieuwe rapportageverplichtingen krijgt als gevolg van de internationale en Europese eisen.

In de tweede plaats zijn er verschillen in de inhoud van de informatie. Zo zijn er verschillen in stoffen waarover gerapporteerd moet worden. De vraagstelling in het MJV is over het algemeen gedetailleerder. Dit heeft te maken met het feit dat de rapportage op grond van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR uitsluitend tot doel heeft om toegang tot (kwalitatief goede) informatie te bevorderen voor het publiek via daarop ingerichte elektronische databases. Het MJV is echter tevens bedoeld als instrument om alle rapportages die inrichtingen moesten opstellen, te bundelen in één verslag dat één keer per jaar door de drijver van de inrichting wordt opgesteld. Rapportages, die op grond van verschillende Europese richtlijnen gevraagd worden aan inrichtingen, zijn niet geïntegreerd in de rapportage ter uitvoering van de EG-verordening PRTR. Zo zal er naast de rapportage ter uitvoering van de EG-verordening PRTR, het PRTR-verslag, altijd behoefte bestaan aan andere gegevens van inrichtingen, om te kunnen voldoen aan alle internationale en Europese verplichtingen. In het MJV zoals dat momenteel in Nederland is vormgegeven, zijn al deze vragen *wel* geïntegreerd.

De EG-verordening PRTR werkt rechtstreeks. Nationale eisen mogen niet in strijd zijn met de EG-verordening PRTR en er mag ook geen overlap in Europese en nationale eisen optreden, die een onduidelijke situatie zou kunnen opleveren. Wel is het op grond van het PRTR-protocol mogelijk om het nationale PRTR *breder* op te zetten dan de EG-verordening PRTR vereist (bijvoorbeeld met de aan het huidige MJV ontleende lokale thema's als geur en geluid).

Het zonder meer schrappen van de informatie uit het MJV zou grote knelpunten kunnen veroorzaken als deze operatie niet zorgvuldig zou worden uitgevoerd. Het kan bijvoorbeeld leiden tot wijziging van de bepaling en de vaststelling van nationale emissiecijfers voor broeikasgassen of verzurende stoffen. Daarnaast kan het ook leiden tot gaten in de informatie die het Wm- of Wvo-bevoegd gezag nodig heeft om zijn taken ten aanzien van de vergunningverlening en -handhaving te kunnen uitvoeren. Voorts kunnen knelpunten ontstaan bij het opstellen van (verplichte) internatio-

¹ Wet van 28 juni 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer betreffende de milieuverlaglegging (afschaffing verplichting publieksverslag), Stb. 2005, 317.

² Zie: Kamerstukken II 2004/05, 29 972, nr. 3, blz. 1.

³ Daarnaast stellen enkele honderden bedrijven in het kader van een convenantsafpraak een MJV op.

nale rapportages. Tenslotte kunnen lacunes ontstaan in de cijfers voor de Milieubalans en andere informatie, bestemd voor de Tweede Kamer. Dit alles zou tot gevolg hebben dat bedrijven via andere wegen, bijvoorbeeld rapportageverplichtingen in vergunningen of enquêtes, toch weer om dezelfde informatie gevraagd zal worden, hetgeen zou leiden tot versnippering van rapportages en dus tot extra administratieve lasten. Onder meer om reden van het minimaliseren van de administratieve lasten is daarom gekozen voor stroomlijning op termijn (zie paragraaf 7.3).

7.3 Aanpassing MJV in twee fasen

De EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol geven aanleiding om het Nederlandse systeem van het MJV opnieuw te doordenken en aan te passen. In elk geval zal de overlap tussen beide stelsels moeten worden weggenomen. Wijzigingen in het MJV kunnen echter verstrekkende consequenties hebben als deze niet zorgvuldig uitgevoerd worden. Daarom zal stroomlijning in twee fasen plaatsvinden.

Fase 1

De eerste fase bestaat uit het onderhavige wetsvoorstel, een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. Kern van deze fase is dat de bestaande milieuverslagleggingsplicht (titel 12.1 Wm) vooralsnog blijft bestaan naast de EG-verordening PRTR. Daarbij wordt echter wel verzekerd dat er geen overlap tussen beide stelsels optreedt. Hoewel juridisch gezien sprake is van twee afzonderlijke rapportageverplichtingen (MJV en het PRTR-verslag), wordt in de praktijk gewerkt met één elektronische applicatie, het e-MJV. Op die wijze worden de extra inspanningen die de betreffende inrichtingen zich in verband met eerderbedoelde juridische «uithoeking» moeten getroosten, tot een minimum beperkt: voor inrichtingen die momenteel het e-MJV invullen en die ook rapportageplichtig zijn in het kader van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm, zal het e-MJV automatisch uitrekenen welke emissies en welke overbrengingen van verontreinigende stoffen boven de drempelwaarden uitkomen en dus moeten worden opgenomen in het PRTR-verslag en welke in het MJV. Bezien vanuit de optiek van de inrichtingen zijn beide rapportages dan dus feitelijk geïntegreerd. Voor inrichtingen die niet MJV-plichtig zijn, komt er een afzonderlijke PRTR-module in het e-MJV.

Fase 2

In fase 2 wordt meer ten principale bezien welke rol de milieuverslaglegging op grond van titel 12.1 Wm in de toekomst beleidsmatig kan en moet spelen, gezien de internationale rapportageverplichtingen voor Nederland en de andere functies van het MJV. Daarom wordt bij verschillende betrokken overheden en onderzoeksinstituten geïnventariseerd welke informatie zij uit het MJV nodig hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren en wordt ook de visie van het bedrijfsleven op het MJV gevraagd. Op basis hiervan zal besloten worden welke informatie in het MJV moet blijven bestaan. In fase 2 zullen het MJV en het PRTR-verslag niet alleen technisch, maar ook juridisch worden geïntegreerd. Concreet betekent dit dat er voor de betreffende inrichtingen één rapportageplicht gaat gelden ten opzichte van het(zelfde) Wm- of Wvo-bevoegd gezag, waarbij een deel van die informatie vervolgens naar het nationale PRTR én het E-PRTR wordt doorgeleid (te weten de informatie die op grond van de EG-verordening PRTR verplicht is), en een ander deel alleen in het nationale PRTR wordt opgenomen (te weten de informatie die niet op grond van de EG-verordening PRTR verplicht is, maar die op nationaal niveau nog wel wordt gevraagd).

8. Aanwijzing bevoegde instanties

In de artikelen 12.21, 12.25, derde lid, en 12.28 Wm worden de bevoegde instanties aangewezen die in Nederland belast zijn met de uitvoering van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten op de bestaande kaders.

De EG-verordening PRTR gaat uit van de volgende taakverdeling:

- a. de *Commissie* stelt een E-PRTR in;
- b. de *lidstaat* stelt een nationaal PRTR in en beheert dit, is verantwoordelijk voor tijdige rapportage aan de Commissie en voor de kwaliteitsborging van de nationale PRTR-verslagen en stelt sancties vast;
- c. de *bevoegde instanties* beoordelen de PRTR-verslagen van de inrichtingen en
- d. de *inrichtingen* garanderen de kwaliteit van het PRTR-verslag en zenden dit tijdig aan de bevoegde instanties.

De centrale taken van de bevoegde instantie zijn volgens het PRTR-protocol: het verzamelen, beoordelen en verspreiden van PRTR-gegevens. Deze taken kunnen bij één instantie worden ondergebracht, maar kunnen ook worden toegeedeeld aan meerdere instanties. In het wetsvoorstel is gekozen voor de tweede optie.

Het verspreiden van informatie via het nationale PRTR veronderstelt een bepaalde mate van centralisering, omdat anders geen geharmoniseerde gegevens kunnen worden opgesteld en verspreid. Daarom is ervoor gekozen het beheer van het Nederlandse PRTR op rijksniveau te leggen en op te dragen aan de Minister van VROM (artikel 12.25, derde lid, Wm). Het MNP voert deze taak namens de Minister van VROM uit.

De aanwijzing van deze bevoegde instanties is geregeld in artikel 12.21 Wm. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande uitvoeringspraktijk. Dat wil zeggen dat het Wm-bevoegd gezag en het Wvo-bevoegd gezag worden belast met de kwaliteitsbeoordeling van PRTR-verslagen. Deze instanties staan dicht bij de inrichtingen, waardoor ze beter in staat zijn de kwaliteit van de aangeleverde informatie te controleren dan een centrale instantie. Op deze wijze wordt bovendien voorkomen dat inrichtingen met nieuwe instanties te maken krijgen. Het Wm-bevoegd gezag zal de beoordeling uitvoeren van gegevens over onder meer emissies in de lucht en de overbrengingen van afvalstoffen, het Wvo-bevoegd gezag beoordeelt de gegevens over lozingen op oppervlaktewater en vrijwel altijd de overbrengingen van verontreinigende stoffen in afvalwater. Dit betekent overigens wel dat een groot aantal overheden betrokken is bij de uitvoering van de kwaliteitsbeoordeling, te weten provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen. Voorts zijn er enkele bijlage I-inrichtingen die onder de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken (hierna: EZ) vallen. Het betreft mijnbouwwerken als beschreven in de Mijnbouwwet (zie artikel 8.2, derde lid, Wm). Het Staatstoezicht op de Mijnen voert namens de Minister van EZ het toezicht op deze inrichtingen uit. De kwaliteitsbeoordeling van het PRTR-verslag en de handhaving worden dus ook door het Staatstoezicht op de Mijnen uitgevoerd. De feitelijke beoordeling van de PRTR-verslagen zal door het agentschap SenterNovem namens het Staatstoezicht op de Mijnen worden verricht.¹

Veelal zal de drijver van een inrichting het PRTR-verslag dus bij meerdere bevoegde instanties moeten indienen; een inrichting beschikt immers dikwijls over beide vergunningen. Het Wm- en Wvo-bevoegd gezag zullen het PRTR-verslag beoordelen in samenhang met de milieuvergunning, respectievelijk de Wvo-vergunning die aan de betreffende inrichting is verleend.

¹ Er wordt hierbij aangesloten op de bestaande praktijk voor het MJV.

Als bevoegde instantie voor inrichtingen voor de intensieve veeteelt wordt niet het betreffende Wm- of Wvo-bevoegd gezag aangewezen, maar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV). De aanlevering van het PRTR-verslag zal bij de Minister van LNV geschieden. De Dienst Regelingen (hierna: DR) voert deze werkzaamheden namens de Minister van LNV uit. Voor het Ministerie van LNV verzorgt de DR diensten op onder meer het terrein van het mestbeleid, de identificatie en registratie van dieren, de landbouwtelling en uitvoering van financiële, subsidie- en Europese regelingen. Gezien de taken die de DR al heeft, ligt het voor de hand om deze dienst in het kader van PRTR als bevoegde instantie aan te wijzen voor inrichtingen voor de intensieve veeteelt. De dienst beschikt namelijk al over informatie die gebruikt kan worden bij de kwaliteitsbeoordeling van het PRTR-verslag. De DR kan het PRTR-verslag voor de inrichtingen voor de intensieve veeteelt onder meer beoordelen in samenhang met reeds verstrekte gegevens op grond van het Besluit identificatie en registratie van dieren, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Ook kan deze informatie worden gebruikt om te beoordelen of een inrichting die niet gerapporteerd heeft, dit op terechte gronden niet heeft gedaan. In de betrokken regelgeving zal een rechtsbasis worden gecreëerd die het mogelijk maakt dat gegevens, ingewonnen op grond van deze regelgeving, ook aangevend mogen worden ten behoeve van PRTR. Dit houdt verband met de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens bij deze landbouwbedrijven. In de op grond van artikel 12.29, aanhef en onder e, Wm op te stellen regelgeving zal hieraan uitvoering worden gegeven. Ook de gegevens in de IPPC-database zullen voor de kwaliteitsbeoordeling worden gebruikt.¹ Indien de taak bij de gemeenten zou zijn ondergebracht, zouden zij zich veel meer inspanningen moeten getroosten om de kwaliteitsbeoordeling van de PRTR-verslagen te kunnen uitvoeren. Bovendien zouden het toezicht en de handhaving bij de inrichtingen voor de intensieve veeteelt dan versnipperd zijn geweest over meer dan honderd gemeenten. Door de taken bij de DR neer te leggen, kan op een veel efficiëntere en eenduidiger wijze de kwaliteit beoordeeld worden, toezicht gehouden worden en gehandhaafd worden. Eventuele bedrijfsbezoeken aan de inrichtingen voor de intensieve veeteelt worden door de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID) verricht (artikel 15 Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving).

De bevoegde instanties sturen de ontvangen en als juist beoordeelde gegevens (langs elektronische weg) door aan het MNP. De gegevens worden immers uiteindelijk via het nationale PRTR en E-PRTR voor een ieder toegankelijk gemaakt.

9. Toezicht en handhaving

9.1 Interbestuurlijk toezicht

Als een PRTR-verslag onverhoopt niet of niet tijdig wordt beoordeeld door de bevoegde instantie, wordt niet voldaan aan de Europese verplichtingen en de verplichtingen vanuit het PRTR-protocol. Voor zover dat noodzakelijk is om de naleving van de internationale en Europese verplichtingen te waarborgen, zal er interbestuurlijk toezicht plaatsvinden op gemeenten, provincies en waterschappen. Door middel van bestuurlijke afspraken zullen de invulling van het interbestuurlijk toezicht en de taakverdeling tussen toezichthoudende instanties verder worden geconcretiseerd. Daarbij zal worden aangesloten bij het kabinetsstandpunt over interbestuurlijk toezicht,² dat een reactie is op het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden» van een bestuurlijke werkgroep onder leiding van Commissaris van de Koningin de heer

¹ Nederland is verplicht ervoor te zorgen dat de milieuvergunningen aan de eisen van deze richtlijn voldoen (artikel 5, tweede lid, IPPC-richtlijn). De IPPC-database is een instrument om aan deze verplichting invulling te geven.

² Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 mei 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII nr. 65.

Alders,¹ en op de kabinetsreactie op de motie-Aptroot² over de toezichtslast die het bedrijfsleven ondervindt.³

9.2 Sancties

Het algemene doel van handhaving is de naleving van wettelijke verplichtingen te verzekeren. Er is sprake van effectieve handhaving indien de handhavinginstrumenten zodanig worden gebruikt dat het (specifieke) handhavingsdoel van de desbetreffende verplichting wordt gerealiseerd. Een belangrijk handhavingsdoel met betrekking tot de uitvoering van de EG-verordening PRTR en het onderhavige wetsvoorstel is dat alle betrokken inrichtingen op een tijdige en juiste wijze rapporteren, zodat de geloofwaardigheid van het nationale PRTR en het E-PRTR is gewaarborgd.

Bij de keuze van de handhavinginstrumenten is gekeken naar de sanctioenering van de belangrijkste verplichtingen bij de uitvoering van de EG-verordening PRTR en het onderhavige wetsvoorstel. De kernbepalingen vormen artikel 5, eerste en tweede lid, van de EG-verordening PRTR en artikel 12.20, eerste en tweede lid, Wm. Cruciaal is het tijdig (dat wil zeggen uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar) indienen van een PRTR-verslag dat voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

De last onder dwangsom wordt als een reparatoire sanctie (herstelsanctie) aangemerkt. Deze sanctie strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen van of beperken van de gevolgen van de overtreding. De strafrechtelijke sanctie wordt aangemerkt als een sanctie met een punitief karakter, die tevens is gericht op het voorkomen van herhaling van een overtreding (speciale en generale preventie).

Bij het niet tijdig indienen van een PRTR-verslag of het indienen van een PRTR-verslag dat niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Zo kan worden afgedwongen dat de drijver van de inrichting alsnog een PRTR-verslag indient respectievelijk het PRTR-verslag alsnog in overeenstemming brengt met de daaraan gestelde eisen. Deze bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid wordt toegekend aan de bevoegde instanties die ook de kwaliteitsbeoordeling uitvoeren. Een dergelijke last onder dwangsom zal gewoonlijk ruimschoots voor 1 juli van het jaar volgend op het verslagjaar worden opgelegd. Immers, de op grond van artikel 12.21 Wm bevoegde instanties zijn verplicht de kwaliteitsbeoordeling van de PRTR-verslagen uiterlijk op 30 juni uit te voeren (artikel 12.22 Wm). Voorts dienen zij een eventuele negatieve verklaring als bedoeld in artikel 12.23, eerste lid, Wm uiterlijk op die datum af te geven (tenzij die termijn is verdaagd met toepassing van artikel 12.23, tweede lid, Wm) ingeval het PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Indien niet tijdig een PRTR-verslag wordt ingediend, kan die verklaring uiterlijk op 30 september worden afgegeven.

Regels omtrent de last onder dwangsom zijn vervat in de Awb. Een dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid, dan wel per overtreding van de last. Tevens moet een maximaal te verbeuren dwangsom worden vastgesteld. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging (artikel 5:32, vierde lid, Awb). De betrokkene krijgt een termijn gedurende welke hij aan de last kan voldoen zonder de dwangsom te verbeuren (artikel 5:32, vijfde lid, Awb). De verbeurde dwangsommen kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd (artikel 5:33 Awb). Ingevolge artikel 5:33,

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 77.

³ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 11 september 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 107.

tweede lid, Awb is artikel 5:26, tweede lid tot en met vierde lid, Awb van toepassing. Laatstgenoemde bepaling bevat voorschriften over de invordering bij dwangbevel. Indien het voor de overtreder tijdelijk of blijvend onmogelijk wordt aan zijn verplichtingen te voldoen, kan de last desgevraagd worden opgeheven (artikel 5:34, eerste lid, Awb). Artikel 5:35 Awb regelt tenslotte de verjaring van de bevoegdheid om verbeurd verklaarde bedragen in te vorderen.

Gedurende het verslagjaar is de drijver van de inrichting verplicht met gepaste frequentie de informatie te verzamelen die nodig is om te bepalen welke emissies en welke overbrengingen van verontreinigende stoffen gerapporteerd moeten worden (artikel 5, derde lid, EG-verordening PRTR). Deze verplichting betekent dat *iedere* inrichting die onder de reikwijdte van bijlage I bij de EG-verordening PRTR valt, de eerderbedoelde informatie moet verzamelen. Indien de bevoegde instantie heeft geconstateerd dat de drijver van de inrichting niet aan deze verplichting voldoet, kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

Het strafrecht kan aan de orde komen via de strafbaarstelling in de Wed. Artikel II voorziet in een wijziging van de Wed, die nodig is voor de strafrechtelijke handhaving van de aan de EG-verordening PRTR gekoppelde Wm-bepalingen. Overtreding van de bepalingen van de Wm die worden genoemd in het artikel, zijn strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, Wed. Het betreft de artikelen 12.20, eerste en tweede lid, en 12.30 Wm en de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12.29, aanhef en onder a tot en met c, Wm te stellen regels. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

Fraude zal in beginsel altijd strafrechtelijk worden afgedaan. Strafrechtelijke handhaving vindt plaats onder leiding van het openbaar ministerie. Over de afbakening tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving zullen met de bevoegde instanties en het openbaar ministerie afspraken gemaakt worden.

De bijzondere opsporingsdienst van het Inspectoraat-Generaal VROM, de VROM-Inlichtingen- en opsporingsdienst (VROM-IOD), is met de opsporing van strafbare feiten belast die in artikel 1a, onder 2°, Wed als economisch delict zijn aangewezen (artikel II).¹ Dit geldt ook voor de AID,² de Inspectie Verkeer en Waterstaat (hierna: IVW)³ en het Staatstoezicht op de Mijnen.⁴ Ook aan ambtenaren van provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen kan opsporingsbevoegdheid worden toegekend voor de strafbare feiten die in artikel 1a, onder 2°, Wed als economisch delict zijn aangewezen.⁵

¹ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar VROM-IOD 2007 (Stcrt. 2006, 249).

² Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005 (Stcrt. 2005, 221).

³ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar IVW 2006 (Stcrt. 2006, 169). De IVW heeft geen opsporingsbevoegdheid voor alle strafbare feiten aangewezen in artikel 1a, onder 2°, Wed, maar wel voor de in de bijlage bij het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar IVW 2006 genoemde wetten, waaronder de Wm.

⁴ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Staatstoezicht op de Mijnen 2004 (Stcrt. 2004, 108). Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft geen opsporingsbevoegdheid voor alle strafbare feiten aangewezen in artikel 1a, onder 2°, Wed. Opsporingsbevoegdheden in het kader van de Wm bestaan voor zover het betreft de activiteiten, bedoeld in artikel 49, eerste en vijfde lid, van de Mijnbouwwet.

⁵ Zie: Functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar (Stcrt. 2004, 240).

10. Invoeringsbegeleiding en uitvoeringsaspecten

Ten behoeve van de invoering van het PRTR-systeem en de uitvoering van dit wetsvoorstel zal aan alle betrokken organisaties begeleiding worden geboden. Om met name bestuursorganen en inrichtingen goed te informeren over de consequenties, wordt uitgebreid informatie verstrekt op de diverse Internetsites van het Ministerie van VROM, FO-Industrie en InfoMil. Via overleg met de branches en koepelorganisaties vindt bilaterale afstemming en voorlichting plaats. Inmiddels is een groot deel van alle bestuursorganen en inrichtingen via direct mail aangeschreven en geïnformeerd over de EG-verordening PRTR, het PRTR-protocol en het onderhavige wetsvoorstel. Ook andere organisaties, zoals brancheorganisaties en de inspecties, worden geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen.

Eind 2006 zijn diverse voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de inrichtingen en de bestuursorganen. Eind 2007 en begin 2008 zullen voor de bestuursorganen voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd worden die expliciet ingaan op de kwaliteitsbeoordeling van PRTR-verslagen. Voorts zullen eind 2007 en begin 2008 voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd voor het bedrijfsleven. Verder zullen voor het gebruik van het e-MJV als instrument instructiebijeenkomsten worden gehouden.

Voor de inhoudelijke ondersteuning bij de kwaliteitsbeoordeling van de PRTR-verslagen wordt de bestaande Handreiking validatie milieujaarverslagen geactualiseerd en omgevormd tot een Instructie Milieujaarrapportages. Dit gebeurt in samenwerking met de betrokken overheidsorganisaties en het bedrijfsleven. De instructie zal bestaan uit een onderdeel voor de inrichtingen en een onderdeel voor bevoegde instanties. De instructie zal concreet beschrijven op welke aspecten de PRTR-verslagen getoetst dienen te worden en welke procedure daarbij moet worden gevolgd. Voor de inrichtingen zal de instructie aanwijzingen bevatten over het meet- en registratiesysteem dat gebruikt wordt voor de gegevensverzameling. Daarnaast wordt een Werkwijzer e-MJV opgesteld als ondersteuning bij de aanlevering van MJV's en PRTR-verslagen.

Het is de bedoeling om de Instructie Milieujaarrapportages gezamenlijk met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Unie van Waterschappen en de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en LNV bestuurlijk vast te stellen. Daarmee wordt bevorderd dat de betreffende bestuursorganen hun taken in het kader van dit wetsvoorstel uniform uitvoeren op punten waar dat wenselijk is. De instructie zal zowel de kwaliteitsbeoordeling als de handhaving behandelen. Verder zullen bestuurlijk afspraken worden vastgelegd over financiële compensatie voor de uitvoering van de extra taken die dit wetsvoorstel voor provincies en gemeenten met zich meebrengt. Het Ministerie van VROM coördineert de opzet van de bestuurlijke afspraken waaronder de compensatie. Met het IPO en de VNG vindt overleg plaats over de wijze waarop de compensatie wordt vormgegeven. Voorts is het de bedoeling om ten behoeve van de praktische uitvoering van dit wetsvoorstel bestuurlijke afspraken te maken met de betrokken inspecties.

Voorts is er een helpdesk bij FO-industrie ingesteld voor vragen van inrichtingen en bevoegde instanties over het PRTR-verslag en de kwaliteitsbeoordeling. Op de website van FO-industrie (www.fo-industrie.nl) is reeds informatie te vinden over PRTR. Zo is er een formulier meet- en registratiesysteem, dat inrichtingen kunnen gebruiken om na te gaan in hoeverre hun meet- en registratiesysteem voldoet aan de eisen in het kader van PRTR, en dat zij kunnen meesturen met het PRTR-verslag ten behoeve van de bevoegde instantie. Hierdoor zal de kwaliteitsbeoordeling door de bevoegde instantie worden vergemakkelijkt. Op de website is ook reeds het format te vinden dat voorgeschreven zal worden voor de PRTR-verslagen.

11. Administratieve lasten bedrijfsleven

11.1 Algemeen

Er zijn naar schatting 2 500 inrichtingen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel en de EG-verordening PRTR vallen. Dit zijn ongeveer 1 000 industriële inrichtingen en ongeveer 1 500 inrichtingen voor de intensieve veeteelt. Naar verwachting zullen hiervan ongeveer 1 200 bedrijven een PRTR-verslag moeten indienen.

Momenteel zijn in Nederland zo'n 250 inrichtingen verplicht om jaarlijks via het MJV te rapporteren over de emissies van een aantal stoffen. Daarnaast hebben ongeveer 180 inrichtingen zich in het kader van milieuconvenanten verplicht om jaarlijks (tot en met 2010) een MJV op te stellen.

Binnen de reikwijdte van de EG-verordening PRTR en het onderhavige wetsvoorstel kunnen vijf groepen inrichtingen worden onderscheiden:

1. Grotere industriële inrichtingen (ongeveer 200 inrichtingen). Dit zijn ook de inrichtingen die wettelijk verplicht zijn een MJV op te stellen.
2. Inrichtingen die ten opzichte van de eerste groep een veelal lagere emissie van verontreinigende stoffen hebben of waarbij de overbrenging van verontreinigende stoffen beperkter is (ongeveer 100 inrichtingen). Dit zijn tevens de inrichtingen die een MJV opstellen in het kader van een convenant.
3. Industriële inrichtingen met een beperkte emissie van verontreinigende stoffen of waarbij sprake is van een beperkte overbrenging van verontreinigende stoffen. Deze inrichtingen stellen nu geen MJV op. Over het algemeen zullen ze slechts over één dan wel enkele emissies en veelal alleen over de overbrenging van verontreinigende stoffen dienen te rapporteren (ongeveer 400 inrichtingen).
4. Inrichtingen voor de intensieve veeteelt. Deze inrichtingen kennen meestal maar één emissie, ammoniak, waarover zij moeten rapporteren (ongeveer 500 inrichtingen).
5. Industriële inrichtingen welke onder de drempelwaarden blijven met hun emissies en de overbrengingen van verontreinigende stoffen (ongeveer 300 inrichtingen). Deze bedrijven hoeven niet te rapporteren, maar moeten wel over een meet- en registratiesysteem beschikken om gefundeerd na te gaan of zij onder de drempelwaarden blijven.

De administratieve lasten voortvloeiend uit dit wetsvoorstel zijn voor de inrichtingen beperkt. Het gaat om algemene informatieverplichtingen, het meten en monitoren van de emissies en de overbrengingen van verontreinigende stoffen, het intern organiseren van de gegevensverwerking en -opslag, het opstellen van het PRTR-verslag en het eventueel verstrekken van aanvullende informatie. De inrichtingen die onder de reikwijdte van de EG-verordening PRTR en titel 12.3 Wm vallen, zijn veelal reeds op andere gronden gehouden om te beschikken over (elementen van) een meet- en registratiesysteem of ze gebruiken dit al voor de bedrijfsvoering.

De grotere industriële inrichtingen met meerdere emissies of overbrengingen van verontreinigende stoffen boven de drempelwaarden (groep 1), die de zwaarste rapportageplicht in het kader van PRTR hebben, stellen nu al een MJV op. Ook de inrichtingen die onder groep 2 vallen, stellen al een MJV op. De extra informatie die beide groepen inrichtingen naast de op basis van het MJV reeds te verstrekken gegevens moeten verzamelen, is hierdoor beperkt. Bovendien zullen deze inrichtingen zich in de praktijk sowieso weinig extra inspanningen behoeven te getroosten door het gebruik van het e-MJV. Via een centrale database voert de drijver van de inrichting éénmaal gegevens in ten behoeve van zowel het MJV als het PRTR-verslag. Door het gebruik van het elektronische format wordt de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde instanties en inrichtingen bovendien geoptimaliseerd. Daarmee wordt gehoor gegeven aan een aanbeveling uit een in opdracht van het Ministerie van VROM verricht onderzoek naar de administratieve lasten voortvloeiend uit de EG-verordening PRTR.¹

¹ Effectmeting invoering EPER/E-PRTR. Onderzoek naar het effect op de lasten voor bedrijven en overheden door de invoering van de E-PRTR-verordening, SIRA Consulting, 30 november 2005.

Voor de inrichtingen in groep 1 is een meet- en registratiesysteem in artikel 3, vierde lid, van het Besluit milieuverslaglegging al verplicht voor-

geschreven. Voor de inrichtingen uit groep 2 vloeit uit de convenanten voort dat zij over een meet- en registratiesysteem dienen te beschikken.

De inrichtingen uit groep 3, die nu nog geen MJV opstellen, zullen over het algemeen weinig rapportageverplichtingen hebben. Dat wil zeggen dat zij over één tot enkele emissies of een beperkt aantal overbrengingen van verontreinigende stoffen moeten rapporteren. Door het gebruik van het e-MJV voor het PRTR-verslag worden de administratieve lasten voor deze inrichtingen nog verder ingeperkt.

Voor inrichtingen uit de groepen 3 en 5 geldt dat deze uit hoofde van de milieu- of Wvo-vergunning of algemeen verbindende voorschriften vaak al over (elementen van) een meet- en registratiesysteem beschikken. De meeste van deze inrichtingen kunnen dit gebruiken om met beperkte inspanningen aan te sluiten op de PRTR-verplichtingen. Enkele inrichtingen zullen zich een extra inspanning moeten getroosten om hierop aan te sluiten. Voor een belangrijk deel houdt dit in het structuren van bestaande informatiestromen binnen de inrichting. Overigens zal de informatie die verkregen is op grond van de milieu- of Wvo-vergunning of algemeen verbindende voorschriften veelal wel aangevuld of bewerkt moeten worden om op adequate wijze invulling te geven aan de verplichtingen in het kader van PRTR. Zo zal het in veel gevallen zo zijn dat de bestaande monitoringsverplichtingen andere parameters betreffen dan de jaarvrachten die in het PRTR-verslag gerapporteerd moeten worden, waardoor een omrekening noodzakelijk is. Voorts kan het zijn dat de bestaande meet- en registratieverplichtingen niet alle stoffen betreffen waarover in het kader van de EG-verordening PRTR informatie dient te worden verzameld.

Om de administratieve lasten van de inrichtingen voor de intensieve veeteelt (groep 4) zo veel mogelijk te beperken, zal worden aangesloten bij de jaarlijkse mailing van de DR inzake het verzoek om aanvullende gegevens op grond van de Meststoffenwet. Die mailing wordt ruimschoots voor 1 april verzonden (het PRTR-verslag moet uiterlijk op 31 maart zijn ingediend). Deze inrichtingen kennen meestal maar één emissie, ammoniak, waarover zij moeten rapporteren. Het verzamelen van deze informatie is voor de drijver van de inrichting eenvoudig uit te voeren, mede omdat deze ook op grond van andere regelgeving (onder meer de Meststoffenwet) al voorhanden moet zijn. Het berekenen van de ammoniakemissie is relatief eenvoudig uit te voeren door de grootte van de veestapel in het verslagjaar te vermenigvuldigen met de bij het staltype behorende standaardemissiefactor. De inrichtingen voor de intensieve veeteelt kunnen dus volstaan met een heel eenvoudig meet- en registratiesysteem.

Van de 2 500 inrichtingen die onder bijlage I bij de EG-verordening PRTR vallen, resteren dan nog 1 000 inrichtingen. Het gaat hierbij om inrichtingen voor de intensieve veeteelt die, anders dan inrichtingen uit groep 4, geen rapportageplicht hebben. Deze inrichtingen behoeven net als de inrichtingen uit groep 4 slechts over een zeer eenvoudig meet- en registratiesysteem te beschikken. Zij kunnen heel eenvoudig vaststellen (door het gemiddelde aantal dieren te vermenigvuldigen met de aan hun staltype verbonden emissiefactor voor ammoniak) dat zij geen PRTR-verslag behoeven in te dienen. De hieraan verbonden administratieve lasten zijn te verwaarlozen.

Met het oog op het beperken van de administratieve lasten ten aanzien van de Wvo-aspecten wordt in het kader van het actieprogramma «Minder lastig voor bedrijven», dat op 8 april 2004 aan de Tweede Kamer is gezonden, de frequentie van de metingen beperkt.¹ Bij deze actie zijn de

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 4.

eisen die de EG-verordening PRTR aan de rapportages stelt, meegenomen. Hierdoor neemt weliswaar de nauwkeurigheid van de metingen enigszins af, maar de administratieve lasten voor de inrichtingen worden aanzienlijk geringer.

Om de administratieve lasten nog verder te minimaliseren, is gekozen voor stroomlijning op termijn (zie paragraaf 7.3). In een tweede fase zal de volledige stroomlijning van het MJV en het PRTR-verslag plaatsvinden. Hiervoor is gekozen om bedrijven zo kort mogelijk te belasten met naast elkaar staande eisen uit het nationale en Europese stelsel.

Er zijn geen andere nalevingskosten dan de bovengenoemde.

11.2 Inschatting administratieve lasten op basis van Actal-methodiek

Voor het inschatten van de administratieve lasten voortvloeiend uit de EG-verordening PRTR en het onderhavige wetsvoorstel is gebruik gemaakt van de methodiek van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (hierna: Actal).¹ In de berekening zijn voor inrichtingen die nu al een MJV opstellen alleen de kosten meegenomen die komen bovenop het opstellen van het MJV zoals dat werd ingevuld vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

- Voor de inrichtingen uit de groepen 1 en 2 (zie paragraaf 11.1) wordt verwacht dat de gezamenlijke jaarlijkse administratieve lasten € 180 000 (voor 300 inrichtingen) zullen bedragen. Daarbij is ervan uitgegaan dat het opstellen van een PRTR-verslag per verslagjaar twee werkdagen extra kost.
- Voor de inrichtingen uit groep 3 wordt ingeschat dat de gezamenlijke administratieve lasten jaarlijks € 480 000 (voor 400 inrichtingen) zullen bedragen met een eenmalige extra belasting van € 770 000 in het eerste jaar voor het opzetten van meet- en registratiesystemen. Het opstellen van het PRTR-verslag en het verzamelen van de daarvoor benodigde gegevens zal bij een functionerend meet- en registratiesysteem en een intern systeem voor gegevensverwerking en -opslag naar schatting gemiddeld drie werkdagen per verslagjaar kosten. Voor wat betreft de opstartkosten wordt ingeschat dat het afstemmen van de huidige systemen binnen de inrichting op de nieuwe systematiek in totaal zes werkdagen zal kosten.
- Voor de inrichtingen voor de intensieve veeteelt (groep 4) bedragen die gezamenlijke kosten in totaal naar verwachting € 120 000 per jaar (voor 500 inrichtingen). Het opstellen van het PRTR-verslag kost gemiddeld een halve dag per verslagjaar.
- Voor de 300 inrichtingen uit groep 5 wordt de gezamenlijke administratieve last jaarlijks ingeschat op € 288 000 met een eenmalige gezamenlijke extra belasting van € 576 000 in het eerste jaar voor het opzetten dan wel afstemmen van de huidige systemen.

De totale jaarlijkse administratieve lasten komen hiermee uit op een bedrag van € 1 068 000 voor 1 500 inrichtingen. Eenmalig komen daar de kosten van het opzetten van een meet- en registratiesysteem dan wel het afstemmen van de huidige systemen van € 1 344 000 voor 700 inrichtingen bij.

Overigens geldt dat volledig is aangesloten bij de EG-verordening PRTR. De administratieve lasten zullen dan ook niet hoger zijn dan uit de EG-verordening PRTR voortvloeit.

¹ Actal-handleiding «Meten is Weten, handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven», 21 februari 2006, www.actal.nl.

Actal heeft het wetsvoorstel getoetst op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en heeft een positief advies uitgebracht. Actal geeft in dit advies aan dat in het wetsvoorstel is gekozen voor de minst belastende alternatieven voor het bedrijfsleven, waarbij is aangesloten op de bestaande rapportagepraktijk.

12. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de doelgroepen industrie, mijnbouw, afvalverwerking en intensieve veehouderij en aquacultuur. Voor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel is van belang dat voor veel inrichtingen en overheden de verplichtingen in het kader van de EG-verordening PRTR niet geheel nieuw zijn.

Het opstellen van een PRTR-verslag is voor de 300 inrichtingen die nu al een MJV opstellen, relatief eenvoudig. Het is immers geen volledig nieuwe activiteit die zij moeten uitvoeren. Zij zijn al bekend met het proces van het opstellen van een dergelijk verslag. Dat is anders voor de 900 overige rapportageplichtige inrichtingen. Echter, over het algemeen is de rapportageplicht voor deze categorie veel beperkter.

De provincies, gemeenten, de Minister van EZ, de waterschappen, Rijkswaterstaat en de Minister van LNV worden verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeoordeling van de PRTR-verslagen en het toezicht en de handhaving op de inrichtingen. Voor de provincies, de waterschappen en Rijkswaterstaat is dit geen volledig nieuwe taak als gevolg van de reeds bestaande MJV-plicht. Zij zijn al bekend met het proces van het beoordelen van MJV's. Bovendien wordt in de praktijk ten behoeve van het PRTR-verslag aangesloten op het bestaande MJV-systeem. Voor de gemeenten zullen de kwaliteitsbeoordeling en het toezicht en de handhaving een volledig nieuwe taak betreffen. De taken van de Minister van EZ zijn zeer beperkt: deze is slechts voor enkele inrichtingen verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeoordeling, het toezicht en de handhaving. De DR, die de taken namens de Minister van LNV uitvoert, heeft al veel ervaring met het beoordelen van allerlei gegevens ter uitvoering van diverse andere regelingen. De inrichtingen voor de intensieve veeteelt zijn in dat kader reeds bekend bij de DR. Doordat de DR al over diverse informatie over deze inrichtingen beschikt, is de kwaliteitsbeoordeling relatief eenvoudig uit te voeren. Ook de handhaving wordt in beginsel door de DR uitgevoerd. Eventuele bedrijfsbezoeken worden door de AID verricht overeenkomstig de reeds bestaande praktijk.

Om de uitvoerbaarheid verder te bevorderen, worden diverse acties ondernomen.

Ten eerste wordt veel aandacht besteed aan de communicatie en de voorlichting over de verplichtingen voortvloeiend uit de EG-verordening PRTR en het onderhavige wetsvoorstel (paragraaf 10). Ten tweede zullen bestuurlijke afspraken worden gemaakt met bevoegde instanties om te bevorderen dat alle betrokkenen hun taken goed uitvoeren, en deze taken zoveel mogelijk op uniforme wijze worden ingevuld. Ten derde zal er, voor zover dat noodzakelijk is om de naleving van de internationale verplichtingen te waarborgen, interbestuurlijk toezicht plaatsvinden op de bevoegde instanties. Ambtenaren van de VROM-IOD, de provincies, een groot aantal gemeenten, de AID, de IVW en het Staatstoezicht op de Mijnen beschikken over opsporingsbevoegdheden. Tenslotte zal in een volgende fase een verdere stroomlijning van het MJV met het PRTR-verslag plaatsvinden, waarbij er niet alleen in technische zin, maar ook juridisch sprake zal zijn van één verslag. Over deze aanpak in twee fasen

bestaat overeenstemming met de betrokken partijen, te weten de koopeorganisaties voor het bedrijfsleven en de betrokken overheden.

Wat betreft de gevolgen voor de rechterlijke macht en het openbaar ministerie kan het volgende worden opgemerkt. De verplichtingen waaraan moet worden voldaan, zijn eenduidig en duidelijk geformuleerd. Daarnaast wordt de uitvoering van het bestuurlijke en strafrechtelijke sanctiebeleid nader uitgewerkt in de eerdergenoemde Instructie Milieujaar-rapportages en zullen er nadere afspraken met het openbaar ministerie worden gemaakt. Door de instructie in bestuurlijk overleg vast te stellen, worden transparantie, uniformiteit en rechtszekerheid bevorderd.

De gevolgen voor de rechterlijke macht zijn op dit moment niet volledig te overzien. De verwachting is dat het aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures zeer beperkt zal zijn (zie tabel 3).

Tabel 3: Geschatte cases bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Jaar	geschatte cases	
	Bezwaar	Beroep
2008	=> tien bezwaarschriften tegen beschikking tot oplegging last onder dwangsom; => vijf bezwaarschriften tegen afgeven negatieve verklaring	=> drie beroepen tegen beschikking tot oplegging last onder dwangsom; => één beroep tegen afgeven negatieve verklaring
2009	=> tien bezwaarschriften tegen beschikking tot oplegging last onder dwangsom; => vijf bezwaarschriften tegen afgeven negatieve verklaring	=> drie beroepen tegen beschikking tot oplegging last onder dwangsom; => één beroep tegen afgeven negatieve verklaring

Naast deze bestuursrechtelijke zaken wordt er per jaar naar schatting één strafzaak verwacht.

13. Milieutoets

Het onderhavige wetsvoorstel draagt specifiek bij aan een verbeterde toegang van het publiek tot milieu-informatie en aan een verbeterd milieubewustzijn. Het vormt de basis voor de opbouw van een solide databank waarmee inzicht in de toestand van het milieu kan worden verkregen en trends in emissies over tijd en naar sectoren zichtbaar kunnen worden gemaakt. Deze databank geeft de burger en maatschappelijke organisaties op een effectieve manier toegang tot die milieu-informatie die zij kunnen gebruiken voor deelname aan politieke besluitvorming of de gang naar de rechter.

Daarnaast wordt het milieubewustzijn bij bedrijven en publiek verbeterd. Bedrijven worden gedwongen over hun milieubelastende activiteiten te rapporteren en de overheid stelt deze informatie actief ter beschikking aan het publiek. De openbaarheid geeft een extra stimulans voor inrichtingen om zorg te dragen voor de kwaliteit van de gegevens.

De gegevens die in de PRTR-verslagen worden verstrekt, zijn een belangrijke bron voor de nationale Emissieregistratie. De Emissieregistratie vormt een gegevensbron voor beleidsinformatie en voor diverse (inter)nationale rapportageverplichtingen.

II ARTIKELEN

ARTIKEL I

Onderdeel A

In artikel 1.1 Wm wordt een definitie van EG-verordening PRTR opgenomen. Naar die verordening wordt in meerdere hoofdstukken van de wet verwezen.

Onderdeel B

Artikel 8.12, vierde lid, Wm bevat de verplichting voor het Wm-bevoegd gezag om indien het voorschriften aan de milieuvergunning verbindt als bedoeld in het eerste en tweede lid, daarbij tevens controlevoorschriften te stellen alsmede voorschriften voor het ter beschikking stellen van de bij controle verkregen gegevens aan het bevoegd gezag. Deze laatste voorschriften zijn te typeren als verslagverplichtingen. In artikel 8.12, vijfde lid, Wm is een afstemmingsregeling opgenomen die voorkomt dat MJV-plichtige inrichtingen de in het MJV opgenomen gegevens ook nog eens via een separate rapportage op grond van vergunningvoorschriften krachtens artikel 8.12, vierde lid, aanhef en onder b, Wm aan het Wm-bevoegd gezag moeten verstrekken. Voorgesteld wordt de reikwijdte van deze regeling uit te breiden tot het PRTR-verslag (zie artikel 8.12, vijfde lid, onderdeel b (nieuw)). Dit betekent dat de in artikel 8.12, vierde lid, aanhef en onder b, Wm opgenomen verplichting voor het Wm-bevoegd gezag om voorschriften inzake rapportages aan de vergunning te verbinden, evenmin geldt voor zover de betreffende gegevens reeds krachtens artikel 12.20, eerste lid, Wm in een PRTR-verslag moeten worden opgenomen.¹

Onderdeel C

Artikel 8.13, eerste lid, onderdelen a en b, Wm geeft de bevoegdheid aan het Wm-bevoegd gezag aan de milieuvergunning voorschriften te verbinden die inhouden dat bepaalde metingen, berekeningen, tellingen of onderzoeken moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Onderdeel c van dat artikellid bepaalt dat de uitkomsten daarvan moeten worden geregistreerd en bewaard dan wel moeten worden gemeld of ter beschikking gesteld van aangewezen bestuursorganen. Toepassing van onderdeel c kan leiden tot een overlap met de milieuverslaglegging door inrichtingen aan de overheid op grond van titel 12.1 Wm alsmede met de PRTR-rapportages op grond van titel 12.3 Wm. Artikel 8.13, tweede lid, Wm bevat reeds een voorziening om voor wat betreft het MJV een dergelijke overlap en daarmee een mogelijke opeenstapeling van verslagverplichtingen te voorkomen. Voorgesteld wordt de reikwijdte van deze afstemmingsregeling uit te breiden tot het PRTR-verslag. Het nieuwe onderdeel b van artikel 8.13, tweede lid, Wm bepaalt dat in de vergunning geen verslagverplichtingen worden opgenomen voor zover de betreffende gegevens reeds krachtens artikel 12.20, eerste lid, Wm in een PRTR-verslag moeten worden opgenomen.²

Onderdeel D

Artikel 12.10

Het voorgestelde artikel 12.10, eerste lid, Wm regelt dat de MJV-plicht van artikel 12.4, eerste lid, Wm, zoals nader uitgewerkt in het Besluit milieuverslaglegging, niet geldt voor zover het gegevens betreft die de drijver

¹ Artikel 8.12 Wm wordt in artikel 7, vijfde lid, Wvo van overeenkomstige toepassing verklaard.

² Artikel 8.13 Wm wordt in artikel 7, vijfde lid, Wvo van overeenkomstige toepassing verklaard.

van de inrichting reeds overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de EG-verordening PRTR moet verstrekken. Doordat de MJV-plicht aldus wordt «uitgehoekt», wordt voorkomen dat inrichtingen voor bepaalde gegevens met dubbele verslagleggingsverplichtingen (namelijk zowel Europese als nationale) worden geconfronteerd. De Europese rapportageverplichtingen onder de EG-verordening PRTR zijn leidend. De regering acht het echter wenselijk dat de bestaande informatiestroom op basis van de nationale MJV-plicht, voor zover die stroom ten opzichte van de verordening aanvullende informatie oplevert, vooralsnog blijft bestaan. Zie voor de redenen paragraaf 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De EG-verordening PRTR biedt ruimte voor deze aanpak (zie overweging 21 van de verordening, die verwijst naar artikel 3, tweede lid, PRTR-protocol).

Een inrichting die rapportageplichtig is op grond van de EG-verordening PRTR kan tevens vallen onder de MJV-plicht van titel 12.1 Wm. Hiervan is sprake als de inrichting behoort tot een categorie die is opgenomen in bijlage I bij het Besluit milieuverslaglegging. In zo'n geval heeft het MJV geen betrekking op onderwerpen waarover de desbetreffende inrichting reeds overeenkomstig de EG-verordening PRTR moet rapporteren. Dit volgt uit artikel 12.10 Wm. Wel moet worden nagegaan of er onderwerpen zijn waarover in het kader van het MJV aanvullend verslag moet worden gedaan. Dat zal meestal het geval zijn. Bijlage II bij het Besluit milieuverslaglegging noemt namelijk allerlei onderwerpen die niet voorkomen in de EG-verordening PRTR, zoals bodembescherming en bodemsanering, verstoring door geur en geluid, externe veiligheid en milieurelevante externe ontwikkelingen. Bovendien worden in het kader van het MJV voor lozingen in het water geen drempelwaarden gehanteerd, conform de gangbare praktijk op dat gebied, en worden voor emissies naar de lucht drempelwaarden gehanteerd die afwijken van die uit de EG-verordening PRTR. Dit betekent concreet dat een inrichting in het MJV nog moet rapporteren over:

- a. onderwerpen die in de EG-verordening PRTR in het geheel niet voorkomen, maar wel in titel 12.1 Wm;
- b. onderwerpen die wel in de EG-verordening PRTR voorkomen, maar ten aanzien waarvan de toepasselijke drempelwaarden niet worden overschreden, terwijl de MJV-drempelwaarden (voorzover aanwezig) wel worden overschreden.

Per verslagjaar kan de informatie die in het MJV in relatie tot het PRTR-verslag wordt opgenomen, wisselen, bijvoorbeeld omdat er inmiddels relevante wijzigingen kunnen zijn opgetreden in de productiecapaciteit van de inrichting dan wel in de omvang van de door de inrichting veroorzaakte emissies of afvalstromen. Het tweede geval zal zich uiteraard eerder kunnen voordoen dan het eerste omdat de productiecapaciteit van een inrichting in de regel niet zonder vrij ingrijpende maatregelen kan worden vergroot.

De inhoud van het MJV is nader geconcretiseerd in het Besluit milieuverslaglegging en de Uitvoeringsregeling milieuverslaglegging. Het voorgestelde artikel 12.10, tweede lid, Wm biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de afbakening tussen de rapportageplicht op grond van de verordening en de MJV-plicht van de Wm. Dit maakt het mogelijk om in het Besluit milieuverslaglegging en de Uitvoeringsregeling milieuverslaglegging duidelijk vast te leggen welke gevolgen de toepasselijkheid van de verordening concreet heeft voor de inhoud van het door een inrichting op te stellen MJV.

Onderdeel E

Dit onderdeel voegt een nieuwe titel 12.3 in de Wm in. Die titel bevat de uitvoering, op het niveau van een formele wet, van de EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol. Hieronder wordt op de afzonderlijke artikelen van titel 12.3 ingegaan.

Artikel 12.18

In artikel 12.18 Wm is een viertal definities opgenomen van begrippen die regelmatig in titel 12.3 terugkeren. Ter aanduiding van het op grond van het PRTR-protocol verplichte nationale register inzake de emissie en overbrenging van verontreinigende stoffen wordt de inmiddels ingeburgerde Engelse afkorting «PRTR» gebruikt. Met «PRTR-verslag» wordt bedoeld op het verslag dat drijvers van een bijlage I-inrichting die rapportageplichtig zijn, op grond van de EG-verordening PRTR moeten inleveren. De EG-verordening PRTR spreekt op veel plaatsen over het «rapporteren van gegevens», maar gebruikt op andere plaatsen in dat verband de term «verslag» (zie bijvoorbeeld artikel 5, vierde lid). De voorgestelde terminologie maakt tevens een goede aansluiting mogelijk op titel 12.1 Wm, waarin het MJV centraal staat (zie artikel 12.10 Wm).

Artikel 12.19

Het eerste lid van artikel 12.19 Wm geeft het toepassingsbereik van titel 12.3 Wm aan. Deze titel is van toepassing op inrichtingen waarin één of meer van de in bijlage I bij de EG-verordening PRTR genoemde activiteiten worden verricht in een mate die de ingevolge die bijlage van toepassing zijnde capaciteitsdrempel overschrijdt. Indien in bijlage I bij een bepaalde activiteit geen capaciteitsdrempel is vermeld, valt die activiteit ongeacht de capaciteit onder de reikwijdte van titel 12.3 Wm. Het tweede lid verklaart titel 12.3 Wm mede van toepassing op inrichtingen in de exclusieve economische zone (EEZ). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan olie- en gaswinningsinstallaties met een thermische krachtcentrale met een warmte-input van 50 megawatt of meer.

Artikel 12.20

Artikel 12.20, eerste lid, Wm geeft uitvoering aan artikel 7, eerste lid, van de EG-verordening PRTR, dat de lidstaten opdraagt de termijn vast te stellen waarbinnen rapportageplichtige inrichtingen een PRTR-verslag moeten indienen bij de bevoegde instanties. Het PRTR-verslag moet worden ingediend uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar.

Verder wordt voorgeschreven dat het PRTR-verslag langs elektronische weg moet worden ingediend. Dit sluit aan bij de richtsnoeren voor de implementatie van het PRTR-protocol (hierna: richtsnoeren PRTR-protocol) en bij het algemene uitgangspunt dat de nationale PRTR's en het E-PRTR langs elektronische weg toegankelijk zijn, zowel voor het publiek als ten behoeve van de onderlinge gegevensuitwisseling tussen de bij de (nationale en Europese) PRTR's betrokken overheden.¹

Het PRTR-verslag moet de milieu-informatie bevatten die in artikel 5, eerste en tweede lid, van de EG-verordening PRTR is vermeld. Dat is – kort gezegd – informatie over emissies in lucht, water en bodem en het naar een plaats buiten de inrichting overbrengen van afvalstoffen en van verontreinigende stoffen in afvalwater dat bestemd is voor afvalwaterzuivering. Dit geldt uitsluitend als in het betrokken (verslag)jaar de drempelwaarden voor de emissies en/of overbrengingen van afvalstoffen

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, deel V, onderdeel A, blz. 95.

worden overschreden (zie paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Artikel 9, eerste lid, van de EG-verordening PRTR (over kwaliteitsborging van het PRTR-verslag) bevat geen duidelijke norm, maar schrijft slechts voor dat de drijver van een inrichting «de kwaliteit van de door hem verstrekte informatie garandeert». Dit houdt in, zo volgt uit de richtsnoeren EG-verordening PRTR, dat drijvers van een inrichting informatie van een hoge kwaliteit moeten aanleveren, in het bijzonder wat betreft volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid.¹ Deze meer concreet aangeduide verplichting is een «vertaling», in de richting van de drijvers van een inrichting, van de norm die de bevoegde instanties volgens artikel 9, tweede lid, van de EG-verordening PRTR moeten hanteren bij het beoordelen van de kwaliteit van de aangeleverde gegevens. De richtsnoeren EG-verordening PRTR verwijzen in het kader van de uitleg van artikel 9, eerste lid, zelfs expliciet naar artikel 9, tweede lid, en de daarin opgenomen eisen.² Om die reden is er, mede omwille van een effectieve handhaving, voor gekozen om in artikel 12.20, tweede lid, Wm de tot drijvers van een inrichting gerichte norm inzake kwaliteitsborging van het PRTR-verslag inhoudelijk aan te duiden onder verwijzing naar de eisen zoals opgenomen in artikel 9, tweede lid, van de EG-verordening PRTR.

Het voorgaande laat onverlet dat ook elders bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de manier waarop het PRTR-verslag moet worden opgesteld. In dit verband is vooral artikel 5, derde en vierde lid, van de EG-verordening PRTR, van belang. Ingevolge artikel 5, derde lid, van de EG-verordening PRTR dient de drijver van een bijlage I-inrichting gedurende elk kalenderjaar met gepaste frequentie informatie te verzamelen die nodig is om te bepalen over welke emissies en welke overbrengingen van verontreinigende stoffen hij dient te rapporteren. Deze plicht geldt voor elke bijlage I-inrichting. De eis van artikel 5, derde lid, van de EG-verordening PRTR kan bij algemene maatregel van bestuur worden geconcretiseerd (artikel 12.29, aanhef en onder b, Wm). Daarnaast is een belangrijke eis dat bij het opstellen van het verslag gebruik dient te worden gemaakt van de beste beschikbare informatie (artikel 5, vierde lid, EG-verordening PRTR). Ook moeten de gegevens ter identificatie van de betreffende inrichting in het verslag worden opgenomen (artikel 5, eerste lid, tweede alinea, EG-verordening PRTR).

Artikel 12.21

In artikel 12.21 Wm worden de bevoegde instanties aangewezen. Dit zijn de bestuursorganen waaraan rapportageplichtige inrichtingen moeten rapporteren, die de aangeleverde gegevens op hun kwaliteit beoordelen en die zijn belast met het toezicht en de handhaving in het kader van PRTR. De keuze voor de bevoegde instanties is reeds toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 12.22

Artikel 12.22 Wm geeft in procedureel opzicht nader invulling aan artikel 9, tweede lid, van de EG-verordening PRTR, waarin is bepaald dat de bevoegde instanties de kwaliteit van bij hen ingediende PRTR-verslagen moeten beoordelen. Artikel 12.22 Wm schrijft voor dat deze kwaliteitsbeoordeling moet plaatsvinden uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar.

Artikel 12.23

Artikel 12.23 Wm geeft een nadere concretisering aan artikel 9, tweede lid,

¹ Richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.1.12.

² Richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragrafen 1.1.5 en 1.1.12.

van de EG-verordening PRTR, waarin de kwaliteitsbeoordeling van het PRTR-verslag is geregeld. Bij die beoordeling moet met name worden gelet op de aspecten volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Voor wat betreft de te volgen procedure wordt in de richtsnoeren EG-verordening PRTR slechts vermeld dat de bevoegde instantie in geval van discrepanties, onzekerheid of twijfel over de door de inrichting verstrekte gegevens, zou kunnen vragen om verduidelijking en eventueel aanpassing van de verstrekte informatie.¹ Artikel 12.23 Wm vult de door de bevoegde instanties te volgen procedure nader in. Daarbij staat centraal de bevoegdheid om een zogenoemde negatieve verklaring af te geven: een verklaring, inhoudende dat het ingediende PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan bij de EG-verordening PRTR of de bij of krachtens titel 12.3 Wm gestelde eisen. Het gaat hierbij om eisen met betrekking tot de inhoud van het verslag (de artikelen 5, eerste en tweede lid, en 9, tweede lid, EG-verordening PRTR) en eisen met betrekking tot de wijze waarop de gegevens zijn vergaard en de kwaliteit van de informatie (artikel 5, derde en vierde lid, EG-verordening PRTR en artikel 12.29, aanhef en onder a tot en met c, Wm).

De bevoegde instantie kan de drijver van de betreffende inrichting, in eerste instantie informeel, in de gelegenheid stellen om gebreken te herstellen, als het PRTR-verslag niet voldoet aan de gestelde eisen met betrekking tot de inhoud of de kwaliteit van dat verslag. Ook kan de bevoegde instantie een last onder dwangsom opleggen. Een gelijke bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom bestaat overigens wanneer de inrichting ten onrechte geen PRTR-verslag heeft ingeleverd. Zie verder paragraaf 9.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het afgeven van een negatieve verklaring (artikel 12.23, eerste lid, Wm) wordt relevant als het PRTR-verslag ook in tweede instantie nog niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Deze termijn kan worden verlengd (tweede lid). Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als aan de drijver van de inrichting een last onder dwangsom is opgelegd en de bevoegde instantie wil afwachten of de ontbrekende gegevens langs die weg niet alsnog worden aangeleverd. Een negatieve verklaring heeft tot gevolg dat de betrokken gegevens niet in het nationale PRTR worden opgenomen en ook niet aan de Commissie worden gezonden. Dit feit wordt in het PRTR aangegeven. Ook een negatieve verklaring in verband met het niet (tijdig) indienen van een PRTR-verslag wordt in het nationale PRTR aangeduid.

Bovendien kan in uitzonderingsgevallen, waarin de gebrekkigheid van het PRTR-verslag aan de indiener ervan kan worden verweten, tot vijf jaar na dato alsnog een negatieve verklaring worden afgegeven, dus ook in gevallen waarin de kwaliteit van de gegevens aanvankelijk positief werd beoordeeld (derde en vierde lid). Te denken valt hierbij met name aan gevallen van valsheid in geschrifte.

Ingevolge het vijfde lid kan ook in gevallen waarin in het geheel geen PRTR-verslag is ingediend binnen de daarvoor geldende termijn, een negatieve verklaring worden afgegeven. Dit moet plaatsvinden uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar. Dit biedt ruimte om het afgeven van een negatieve verklaring enige tijd uit te stellen in verband met een opgelegde last onder dwangsom. Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als aan de drijver van de betreffende inrichting kort na 31 maart een last onder dwangsom is opgelegd en de bevoegde instantie nog enige tijd wil afwachten of als gevolg daarvan niet alsnog een PRTR-verslag wordt ingediend. Om problemen te voorkomen, is het zeer wenselijk dat er ruim voor 31 maart overleg plaatsvindt tussen de

¹ Richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.2.3.

bevoegde instantie en de inrichting, om te voorkomen dat er verschillende interpretaties zijn over de vraag of de inrichting rapportageplichtig is.

Artikel 12.24

Het eerste lid regelt de informatieverschaffing door de bevoegde instanties aan de Minister van VROM als beheerder van het nationale PRTR. Verstrekking van de gegevens vindt plaats in elektronische vorm telkens uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar. In de praktijk zijn de betrokken gegevens reeds bij de beheerder van het nationale PRTR aanwezig en bestaat de gegevensverstrekking door de bevoegde instantie uit het langs elektronische weg accorderen van de door haar positief beoordeelde gegevens. Uit het tweede lid volgt dat gegevens die zijn opgenomen in een PRTR-verslag ten aanzien waarvan de bevoegde instantie met toepassing van artikel 12.23, eerste lid, Wm een negatieve verklaring heeft afgegeven, niet aan de Minister van VROM worden verstrekt. In het nationale PRTR wordt in dat geval bij de betreffende inrichting vermeld dat een negatieve verklaring is afgegeven (artikel 12.26, eerste lid, Wm). Ook als ten onrechte geen PRTR-verslag is ingediend, wordt in het nationale PRTR aangegeven dat jegens die inrichting een negatieve verklaring is afgegeven. In verband hiermee bepaalt artikel 12.24, tweede lid, Wm dat de bevoegde instantie aan de Minister van VROM melding doet van eventuele afgegeven negatieve verklaringen.

In het derde tot en met vijfde lid is een voorziening opgenomen in verband met vertrouwelijkheid van informatie. De drijver van een rapportageplichtige inrichting kan de bevoegde instantie verzoeken bepaalde door hem verstrekte gegevens niet aan de Minister van VROM te rapporteren. Te denken valt aan de situatie dat het PRTR-verslag bedrijfs- en fabricagegegevens bevat. Tegelijkertijd kan zich de situatie voordoen dat de bevoegde instantie uit eigen beweging bepaalde gegevens niet aan de Minister van VROM wenst te zenden, bijvoorbeeld omdat de veiligheid van de Staat anders geschaad zou kunnen worden of in het belang van het voorkomen van sabotage. In beide soorten situaties wordt de geheimhouding inhoudelijk geregeld door artikel 10 Wob, zo volgt uit het derde lid van artikel 12.24 Wm. Artikel 11 van de EG-verordening PRTR verwijst voor het inhoudelijke afwegingskader namelijk naar artikel 4 van de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie,¹ dat in artikel 10 Wob is geïmplementeerd. Ook ter uitvoering van de bepaling inzake vertrouwelijkheid uit het PRTR-protocol (artikel 12) kan aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingsgronden zoals die zijn opgenomen in de EG-richtlijn toegang tot milieu-informatie en kan toepassing van de geheimhoudingsregeling afhankelijk worden gesteld van een verzoek van de betrokken inrichting.²

Artikel 10 Wob is in beginsel van toepassing op elk type PRTR-informatie. Informatie over emissies neemt daarbinnen een bijzondere positie in. Aangezien dit onder het Verdrag van Aarhus belangrijke milieu-informatie is, geldt voor deze informatie een ruimere openbaarheid dan voor andere soorten informatie. De uitzonderingsgrond inzake vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens kan niet worden ingeroepen om emissiegegevens geheim te houden (zie artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, in verbinding met het vierde lid, Wob). PRTR-verslagen zullen voornamelijk gegevens over emissies bevatten. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat gegevens over de overbrenging van afvalstoffen naar elders niet worden aangemerkt als «gegevens over emissies».

Het feit dat een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsgrond betekent niet dat een dergelijk verzoek altijd moet worden gehonoreerd. De uitzonderingsgronden van artikel 10, eerste lid, onder c, tweede lid,³ en

¹ Richtlijn nr. 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41).

² Zie de richtsnoeren PRTR-protocol, deel VI, onderdeel B, nrs. 26–45.

³ Voorzover van toepassing op milieu-informatie. Onderdeel g van het tweede lid is niet van toepassing in het geval van milieu-informatie (zie artikel 10, zesde lid, Wob).

zevende lid, Wob, dienen restrictief te worden geïnterpreteerd. Er dient rekening te worden gehouden met het publieke belang van openbaarheid. Dit betekent dat een belangenafweging dient plaats te vinden waarbij het belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen het belang van geheimhouding van de informatie. Dit afwegingskader geldt ook als de bevoegde instantie zelf overweegt informatie geheim te houden.

Bij aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens (bijvoorbeeld informatie over methodes die zijn gebruikt voor het opstellen van het PRTR-verslag en energiegegevens die ten grondslag liggen aan de emissiegegevens) of milieu-informatie die geen betrekking heeft op emissies (zoals afvalstoffen die naar elders worden overgebracht) zal de bevoegde instantie dus een actieve afweging moeten maken tussen het belang van de vertrouwelijkheid van de betreffende bedrijfs- en fabricagegegevens enerzijds, en het belang van vrije toegang tot die informatie anderzijds.¹ In het kader van deze belangenafweging is ook van belang welk aggregatieniveau de informatie heeft. Naarmate de gegevens een hoger aggregatieniveau hebben, zal van aantasting van de concurrentiepositie in beginsel minder snel sprake kunnen zijn. Voor een nadere toelichting op de wijze waarop over geheimhouding van milieu-informatie wordt beslist, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus en de Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus.²

Informatie die kan worden afgezonderd van informatie die wordt geheimgehouden, zal wel aan de Minister van VROM moeten worden gerapporteerd. Dit volgt uit de term «voorzover» die in artikel 10 Wob wordt gebruikt. Indien de bevoegde instantie bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond «het belang van het voorkomen van sabotage» (artikel 10, zevende lid, onder b, Wob) hanteert om bepaalde emissiegegevens geheim te houden, zal alleen de naam van de specifieke verontreinigende stof geheim kunnen worden gehouden, en zal deze moeten worden vervangen door een aanduiding van de *groep* stoffen waartoe de desbetreffende stof behoort.³ Hiertoe kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (artikel 12.29, aanhef en onder d, Wm).

Een op artikel 12.24, derde lid, Wm gebaseerd verzoek moet worden ingediend gelijktijdig met het indienen van het PRTR-verslag, doch uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het verslagjaar. Een verzoek om geheimhouding wordt behandeld overeenkomstig titel 4.1 Awb, waarin onder meer een beslistermijn en een hoorplicht zijn opgenomen. De beslissing op een dergelijk verzoek staat open voor bezwaar en beroep. Een eventuele ambtshalve geheimhouding moet plaatsvinden uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar.

Indien toepassing is gegeven aan het derde lid, stelt de bevoegde instantie de Minister van VROM uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar in kennis van het soort gegevens dat wordt geheimgehouden en van de grond waarop tot geheimhouding is besloten (vierde lid). Deze informatie wordt vervolgens ook aangegeven in het nationale PRTR (zie artikel 12.26, derde lid, Wm). Bij het verstrekken van informatie aan de Commissie moet voor elke inrichting die zich op vertrouwelijkheid beroept, afzonderlijk worden vermeld welk type informatie wordt geheimgehouden en om welke reden de betreffende gegevens worden geheimgehouden.⁴

Het vijfde lid bepaalt dat, indien de bevoegde instantie een verzoek om geheimhouding heeft afgewezen, de betrokken gegevens eerst aan de Minister van VROM worden gezonden nadat het afwijzende besluit in werking is getreden. Uit artikel 20.3 Wm volgt dat het besluit eerst in

¹ Zie de richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.2.4.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nr. 3; Kamerstukken II 2004/05, 29 877, nr. 3.

³ Zie de richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.2.4, en de richtsnoeren PRTR-protocol, nr. 43.

⁴ Zie verder de richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.2.4.

werking treedt nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift ongebruikt is verstreken dan wel, indien gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, nadat op dat verzoek is beslist. De toepasselijkheid van artikel 20.5 Wm (onmiddellijke inwerking-treding) is uitgesloten. Dit is gedaan om onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

Het zesde lid bevat voor negatieve verklaringen een soortgelijke voorziening als in het vijfde lid is opgenomen voor afgewezen verzoeken om geheimhouding.

Artikel 12.25

Artikel 12.25 Wm, dat strekt ter uitvoering van artikel 4 van het PRTR-protocol, regelt de instelling van het Nederlandse PRTR (eerste lid). Als bevoegde instantie wordt de Minister van VROM aangewezen (derde lid). De werkzaamheden verbonden aan het beheer van het nationale PRTR zullen onder zijn verantwoordelijkheid worden uitgevoerd door het MNP (zie paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Het nationale PRTR is voor een ieder toegankelijk (tweede lid), en zal via Internet kosteloos te raadplegen zijn. Het vierde lid biedt een basis voor een ministeriële regeling waarin regels kunnen worden gesteld met betrekking tot onder meer de inrichting van het nationale PRTR. Te denken valt aan gedetailleerde voorschriften inzake het ontwerp en de structuur van het register (zie artikel 5 PRTR-protocol).

Artikel 12.26

Artikel 12.26, eerste en tweede lid, Wm regelt de minimale inhoud van het nationale PRTR ingevolge het PRTR-protocol (artikel 6, eerste lid). Het register bevat in de eerste plaats de door de bevoegde instanties aan de Minister van VROM verstrekte gegevens over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen (eerste lid). De verwijzing naar artikel 12.24, eerste lid, Wm maakt duidelijk dat uitsluitend die gegevens in het nationale PRTR worden opgenomen waarvan de bevoegde instanties de kwaliteit positief hebben beoordeeld. Artikel 12.24, tweede lid, Wm bepaalt namelijk dat gegevens ten aanzien waarvan de bevoegde instantie een negatieve verklaring heeft afgegeven omdat de kwaliteit van die gegevens niet voldoet aan de in de EG-verordening PRTR gestelde eisen, niet worden doorgezonden naar de Minister van VROM ter opname in het nationale PRTR. Indien op grond van artikel 12.23, eerste lid, Wm een negatieve verklaring is afgegeven, wordt dit gegeven wel in het PRTR vermeld (artikel 12.26, eerste lid, Wm).

Het nationale PRTR bevat in de tweede plaats gegevens over emissies van verontreinigende stoffen vanuit diffuse bronnen (artikel 12.26, tweede lid, Wm). Hiervoor moet echter wel aan een aantal, aan artikel 7, zevende lid, van het PRTR-protocol ontleende, voorwaarden zijn voldaan: de gegevens moeten bij de Minister van VROM aanwezig zijn, de gegevens moeten een voldoende mate van ruimtelijke detaillering bezitten en opname ervan in het nationale PRTR dient in praktische zin mogelijk te zijn. In het PRTR wordt aangegeven met behulp van welke methode de gegevens zijn vergaard.

In Nederland is informatie over diffuse bronnen beschikbaar. Nederland kent namelijk al lange tijd een systeem voor registreren en rapporteren van emissies in bodem, water en lucht. Dit geschiedt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM. Coördinatie van de Emissie-registratie is sinds april 2004 uitbesteed aan het MNP. De dataverzameling en -verwerking gebeurt onder meer op basis van MJV's, enquêtes en

onderzoeken door instituten zoals het MNP, het CBS, het LEI, de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM).

Op basis van methodenbeschrijvingen, vastgelegd in het kwaliteitssysteem (ISO 9001) van de Emissieregistratie van het MNP, worden de landelijke emissies van een groot aantal stoffen berekend. In de Emissieregistratie worden zowel de diffuse emissies als emissies op inrichtingenniveau verzameld. De emissiegegevens in de Emissieregistratie worden onder andere gebruikt om te kunnen voldoen aan diverse internationale rapportageverplichtingen, maar ook voor nationale rapportages zoals de Milieubalans.

Voor wat betreft de monitoring van broeikasgassen wordt gebruik gemaakt van protocollen op grond van het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv. Deze protocollen bevatten zowel een beschrijving van de gehanteerde methodieken als een beschrijving van de procedure, waarin is bepaald welke instellingen die over de betrokken gegevens beschikken, op welke momenten een bijdrage moeten aanleveren. In totaal zijn er veertig protocollen, op basis van de door de IPPC-richtlijn gestelde leidraden voor het berekenen van de broeikasgasemissies. In de Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen zijn de betreffende protocollen genoemd.¹

Het derde lid van artikel 12.26 Wm bevat een voorziening voor het – uitzonderlijke – geval dat bepaalde gegevens met toepassing van de geheimhoudingsregeling van artikel 12.24, derde lid, Wm door de Minister van VROM buiten het nationale PRTR worden gehouden. Op grond van artikel 12, derde lid, van het PRTR-protocol moet in dat geval in het register worden aangegeven welk type gegevens het betreft en op welke grond de betreffende informatie is achtergehouden. De aanduiding van het type achtergehouden gegevens kan onder meer geschieden door de betreffende informatie op een hoger aggregatieniveau beschikbaar te stellen. Zo kan, indien het vermelden van afzonderlijke verontreinigende stoffen omwille van de vertrouwelijkheid bezwaarlijk is, worden volstaan met het aanduiden van de betrokken groep van verontreinigende stoffen. Met toepassing van deze regeling kan bijvoorbeeld de aanduiding «CO₂» worden vervangen door «broeikasgassen», en de aanduiding «arseen» door «zware metalen».²

Artikel 12.27

Het in artikel 12.27, eerste lid, Wm opgenomen tijdstip voor het openbaar maken van informatie via het nationale PRTR (telkens uiterlijk op 31 maart van het tweede kalenderjaar volgend op het verslagjaar) spoort met de termijn die artikel 7, tweede lid, onder b, van de EG-verordening PRTR hanteert voor de rapportage door de lidstaten aan de Commissie ten behoeve van het E-PRTR. Artikel 12.27, tweede lid, Wm bevat met betrekking tot het eerste verslagjaar (2007) een iets langere termijn, in overeenstemming met artikel 7, tweede lid, onder a, van de EG-verordening PRTR.

Artikel 12.28

De gegevens die rapportageplichtige inrichtingen op grond van artikel 5 van de EG-verordening PRTR aan de bevoegde instanties hebben geleverd en waarvan de kwaliteit door die instanties is beoordeeld overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de verordening, worden door de Minister van VROM opgenomen in het nationale PRTR. Voorzover de EG-verordening PRTR dit vereist, worden deze gegevens tevens door hem doorgeleid naar de Commissie ter opname in het E-PRTR.

¹ Meer informatie over de nationale monitoring van broeikasgasemissies en de protocollen is te vinden op www.broeikasgasemissies.nl.

² Richtsnoeren EG-verordening PRTR, blz. 54–57.

Artikel 12.29

Dit artikel geeft de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die nodig zijn in het belang van de goede werking van het PRTR of ter uitvoering van de EG-verordening PRTR. Deze regels moeten betrekking hebben op de in artikel 12.29 Wm vermelde onderwerpen. Deze gedelegeerde bevoegdheid tot het stellen van regels is onder meer opgenomen in verband met door de Commissie ter uitvoering van de EG-verordening PRTR gestelde, nog te stellen of te wijzigen regels, bijvoorbeeld documenten met richtsnoeren op grond van artikel 9, vierde lid, of artikel 14 van de verordening. Dit kan aanleiding vormen voor het stellen van nationale regels die ervoor moeten zorgen dat de op Europees niveau gestelde regels in Nederland daadwerkelijk kunnen worden toegepast. Aldus kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld ter concretisering van in de EG-verordening PRTR opgenomen verplichtingen inzake het gebruik van de beste beschikbare informatie (artikel 5, vierde lid; zie artikel 12.29, aanhef en onder c, Wm) en de frequentie van de informatievergaring (artikel 5, derde lid; zie artikel 12.29, aanhef en onder b, Wm). Verder biedt artikel 12.29, aanhef en onder a, Wm de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de aanwezigheid van een meet- en registratiesysteem verplicht te stellen. De delegatiemogelijkheid kan ook van belang zijn in verband met het PRTR-protocol. Zo bepaalt artikel 10, tweede lid, van het protocol dat de Vergadering van Partijen richtsnoeren kan vaststellen met betrekking tot de kwaliteitsbeoordeling die de bevoegde autoriteiten moeten uitvoeren terzake van de door de inrichtingen aangeleverde gegevens. Op grond van onderdeel c kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop het PRTR-verslag moet worden opgesteld en de inhoud hiervan. Langs deze weg zal onder andere een format voor het PRTR-verslag worden voorgeschreven.

Artikel 12.30

In artikel 12.30 Wm wordt bepaald dat overtreding van een of meer leden van artikel 5 van de EG-verordening PRTR strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Artikel 12.30 Wm biedt niet meer dan een kapstok waaraan de strafrechtelijke handhaving kan worden opgehangen, in de vorm van een verbod de genoemde bepaling te overtreden. Artikel II van het wetsvoorstel voorziet in de hiertoe benodigde wijziging van de Wed. In artikel 12.30 Wm wordt verwezen naar bepalingen van de EG-verordening PRTR die tot drijvers van een inrichting gerichte normen bevatten. Het gaat om de vijf leden van artikel 5 van de verordening, waarin de rapportage door de drijver van een inrichting wordt geregeld.

Onderdeel F

De uitoefening van het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving is onder meer geregeld in hoofdstuk 18 Wm. Door de voorgestelde aanvulling van artikel 18.1a, tweede lid, Wm wordt uitdrukkelijk bepaald dat hoofdstuk 18 Wm (meer precies: de artikelen 18.3 tot en met 18.18) ook van toepassing is op de EG-verordening PRTR. Op dezelfde wijze is de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) onder hoofdstuk 18 gebracht.¹ Uit artikel 30 Wvo volgt dat de bovenbedoelde verbreding van de reikwijdte van hoofdstuk 18 Wm automatisch doorwerkt naar de Wvo.

Onderdeel G

Door de voorgestelde aanvulling van artikel 18.2, eerste lid, onder a, Wm wordt geregeld dat het Wm-bevoegd gezag tevens belast wordt met de

¹ Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) (Stb. 2007, 181).

zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de EG-verordening PRTR. Ter uitvoering van de taak die in artikel 18.2, eerste lid, onder a, Wm aan het Wm-bevoegd gezag wordt opgedragen, beschikt het Wm-bevoegd gezag over de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. Dit volgt uit de organieke wetgeving (zie artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 122 van de Provinciewet). Die bevoegdheid bestaat ook in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van titel 12.3 Wm (onder «de betrokken wetten» in artikel 18.2, eerste lid, onder a, Wm moet namelijk mede de Wm worden begrepen). Ingevolge artikel 5:32 Awb impliceert de bestuursdwangbevoegdheid tevens de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Een last onder dwangsom is, gezien de aard van het onderwerp (het indienen van een verslag door de drijver van een inrichting), een meer geëigend instrument dan het opleggen van een last onder bestuursdwang. Een last onder dwangsom kan bijvoorbeeld worden opgelegd in geval van overtreding van artikel 5, eerste lid, van de EG-verordening PRTR (rapportageplicht), artikel 12.20, eerste lid, Wm (termijn voor indienen PRTR-verslag), artikel 12.20, tweede lid, Wm (kwaliteitsborging PRTR-verslag), of artikel 5, vierde lid, van de EG-verordening PRTR (gebruik van beste beschikbare informatie). Op grond van artikel 18.8a Wm is de betrokken minister bevoegd van het Wm-bevoegd gezag of het Wvo-bevoegd gezag te vorderen dat een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom wordt gegeven, indien aan de in die bepaling genoemde voorwaarden wordt voldaan.

Onderdeel H

In het voorgestelde artikel 18.2g Wm worden de Minister van EZ en de Minister van LNV belast met de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens titel 12.3 en de EG-verordening PRTR gestelde verplichtingen, voor zover zij ingevolge artikel 12.21, eerste onderscheidenlijk tweede lid, Wm als bevoegde instantie zijn aangewezen. Ingevolge artikel 18.7 Wm in samenhang met artikel 5:32 Awb zijn beide ministers bevoegd een last onder dwangsom op te leggen indien een inrichting een op haar rustende verplichting uit de Wm of de EG-verordening PRTR niet nakomt.

Onderdeel I

De voorgestelde aanvulling van artikel 21.6, vierde lid, Wm onderwerpt de op grond van titel 12.3 en artikel 12.10, tweede lid, Wm vast te stellen algemene maatregelen van bestuur aan de zogenoemde voorhangprocedure. Volgens artikel 4, onder i, van het PRTR-protocol wordt inspraak van het publiek bij de ontwikkeling van het nationale PRTR mogelijk gemaakt. Dit volgt ook reeds uit artikel 8 van het Verdrag van Aarhus.¹ Laatstgenoemde bepaling is in onze nationale regelgeving geïmplementeerd in artikel 21.6, vierde lid, Wm.

ARTIKEL II

Artikel II voorziet in een wijziging van de Wed, die nodig is voor de strafrechtelijke handhaving van aan de EG-verordening PRTR gekoppelde Wm-bepalingen. Overtreding van de bepalingen van de Wm die worden genoemd in het artikel zijn strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, Wed. Het betreft:

- de bepalingen inzake de rapportageplicht en het PRTR-verslag (artikel 12.20, eerste en tweede lid, Wm);
- de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels met betrekking tot de voor de gegevensinzameling gebruikte methode, de frequentie van de informatievergaring en de wijze waarop het

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 25.

- PRTR-verslag moet worden opgesteld en de inhoud van een dergelijk verslag (artikel 12.29, aanhef en onder a tot en met c, Wm);
- de verbodsbepaling om in strijd te handelen met artikel 5 van de EG-verordening PRTR (artikel 12.30 Wm).

Deze bepalingen hebben betrekking op de kern van het Europese en nationale PRTR-systeem. Bij de strafbaarstelling is aangesloten op de gevolgde systematiek bij het MJV. Ook daar zijn de kernbepalingen ingevolge artikel 1a, onder 2°, Wed strafbaar gesteld.

ARTIKEL III

Artikel 29 Wvo is de pendant van artikel 18.2 Wm. Artikel 29 Wvo wordt op dezelfde wijze aangepast als genoemde Wm-bepaling. Voor de aanleiding voor deze wijziging wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij het overeenkomstige artikel I, onderdeel G. Ter uitvoering van de taak die aldus aan het Wvo-bevoegd gezag wordt opgedragen, beschikt dat bevoegd gezag over de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Dit volgt uit artikel 61 van de Waterschapswet in samenhang met artikel 5:32 Awb.

ARTIKEL IV

Artikel IV bevat een samenloopbepaling in verband met de wet van 26 november 1998, houdende goedkeuring en uitvoering van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (Stb. 1998, 687). Die wet beoogt artikel 29 Wvo te wijzigen, welke bepaling ook door middel van artikel III van dit wetsvoorstel wordt aangepast. In afwachting van ratificatie van eerdergenoemd verdrag door België is de wet van 26 november 1998 nog niet in werking getreden. In artikel II, onder C, van die wet wordt artikel 24 Wvo gewijzigd. Door artikel I, onder E, van de wet van 16 maart 2000, houdende vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 2000, 135) wordt artikel 24 Wvo vernummerd tot artikel 29. Deze wetswijziging is met ingang van 1 januari 2001 in werking getreden. Abusievelijk is in die laatste wet verzuimd om ook in artikel II, onder C, van genoemde wet van 26 november 1998 artikel 24 te vernummen tot artikel 29. Dit verzuim is hersteld bij de wet van 10 april 2007, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 ter implementatie van richtlijn nr. 2003/59/EG (vakbekwaamheid bestuurders) (Stb. 166). Voor de omgekeerde situatie (genoemde wet van 26 november 1998 treedt later in werking dan onderhavig wetsvoorstel, nadat dat tot wet is verheven) is geen samenloopbepaling nodig, omdat genoemde wet voor de bestaande tekst van artikel 29 Wvo slechts de aanduiding «1.» plaatst en een lid toevoegt. Die wijzigingen kunnen ook zonder een samenloopvoorziening met onderhavig wetsvoorstel worden doorgevoerd.

ARTIKEL V

Dit artikel maakt een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk. Uitgangspunt is dat wordt voorzien in zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de gehele wet. Er kan echter behoefte blijken te zijn aan enige differentiatie onder meer waar het betreft de artikelen die de grondslag vormen voor lagere regelgeving. Artikel V voorziet daarin.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Transponeringstabel met betrekking tot verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33)

Artikel Verordening	Korte omschrijving	Omzetting
1	Onderwerp	Vergt geen omzetting
2	Definities	Onder 2: artikel 12.21 Wm Overige onderdelen: vergen geen omzetting
3	Inhoud van het Europese PRTR	Vergt geen omzetting
4	Opzet en structuur	Vergt geen omzetting
5	Rapportage door de exploitanten	Eerste lid: artikelen 12.18, 12.19, 12.20, eerste lid, en 12.29, aanhef en onder c, Wm Eerste t/m vierde lid: artikel 12.29 Wm
6	Uitstoot in de bodem	Vergt geen omzetting
7	Rapportage door de lidstaten	Eerste lid: artikel 12.20, eerste lid, Wm Tweede lid, eerste alinea: artikel 12.28 Wm Derde lid: gericht tot Commissie
8	Uitstoot vanuit diffuse bronnen	Gericht tot Commissie
9	Kwaliteitsborging en -beoordeling	Eerste lid: artikel 12.20, tweede lid, Wm Tweede lid: artikel 12.23 Wm Derde lid: gericht tot Commissie Vierde lid: artikel 12.29 Wm
10	Toegang tot informatie	Eerste lid: gericht tot Commissie Tweede lid: vergt geen omzetting
11	Vertrouwelijkheid	Artikelen 12.24, derde t/m vijfde lid, en 12.28 Wm
12	Inspraak van het publiek	Gericht tot Commissie
13	Toegang tot de rechter	Deels gericht tot Commissie, deels: Wet openbaarheid van bestuur en Algemene wet bestuursrecht (artikelen 1:2, 7:1 en 8:1)
14	Document met richtsnoeren	Artikel 12.29 Wm
15	Bewustmaking	Deels gericht tot Commissie, deels: vergt geen omzetting
16	Door de lidstaten te verstrekken aanvullende informatie	Vergt geen omzetting
17	Evaluatie door de Commissie	Gericht tot Commissie
18	Wijziging van de bijlagen	Vergt geen omzetting
19	Comitéprocedure	Vergt geen omzetting
20	Sancties	Eerste lid: artikelen 12.30, 18.1a, tweede lid, onder c, 18.2, eerste lid, onder a, onder 3°, en 18.2g Wm; artikel 29 Wet verontreiniging oppervlaktewateren; artikel 1a Wet op de economische delicten Tweede lid: vergt geen omzetting
21	Wijziging van Richtlijn 91/689/EEG en Richtlijn 96/61/EG	Vergt geen omzetting
22	Inwerkingtreding	Vergt geen omzetting
Bijlage I	Activiteiten	Vergt geen omzetting
Bijlage II	Verontreinigende stoffen	Vergt geen omzetting
Bijlage III	Schema voor rapportage door lidstaten aan Commissie	Vergt geen omzetting

Gebruikte afkortingen:

Commissie: Commissie van de Europese Gemeenschappen

Wm: Wet milieubeheer

Transponeringstabel met betrekking tot het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (Trb. 2003, 153, en Trb. 2007, 95)

Artikel Protocol	Korte omschrijving	Omzetting
1	Doelstelling	Vergt geen omzetting
2	Begripsbepalingen	Onder 1 t/m 3: vergt geen omzetting Onder 4: artikel 2, onder 3 t/m 5, EG-verordening PRTR; artikelen 1.1, eerste en vierde lid, en 12.19 Wm Onder 5: artikel 12.25, derde lid, Wm Onder 7: artikel 2, onder 10, EG-verordening PRTR; artikel 1.1 Wm Onder 8: artikel 2, onder 12, EG-verordening PRTR Onder 9: artikel 2, onder 12, EG-verordening PRTR Onder 10: vergt geen omzetting Onder 11 t/m 14: artikel 2, onder 13 t/m 17, EG-verordening PRTR; artikel 1.1 Wm
3	Algemene bepalingen	Vergt geen omzetting
4	Kernelementen van een register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen	Artikelen 12.25 t/m 12.27 Wm
5	Ontwerp en structuur	Eerste t/m vierde lid: artikel 12.25, vierde lid, Wm
6	Reikwijdte van het register	Vijfde en zesde lid: vergt geen omzetting Eerste lid: artikel 12.26, eerste en tweede lid, Wm
7	Rapportagevereisten	Tweede lid: vergt geen omzetting Eerste, tweede, vijfde en zesde lid: artikel 5, eerste en tweede lid, en bijlagen I, II en III EG-verordening PRTR, jo. artikel 12.26, eerste lid, Wm Derde lid: vergt geen omzetting Vierde lid: vergt geen omzetting Zevende lid: artikel 12.26, tweede lid, Wm
8	Rapportagecyclus	Achtste lid: artikelen 12.25, vierde lid, en 12.26, tweede lid, Wm Eerste lid: artikelen 12.20, eerste en vierde lid, en 12.27 Wm Tweede lid: artikel 12.27 Wm Derde lid: n.v.t.
9	Verzamelen van gegevens en bijhouden van dossiers	Eerste lid: artikel 5, derde en vijfde lid, EG-verordening PRTR; artikel 12.29 Wm Tweede lid: artikel 5, vierde lid, EG-verordening PRTR; artikel 12.29 Wm
10	Kwaliteitscontrole	Eerste lid: artikel 9, eerste lid, EG-verordening PRTR; artikel 12.20, tweede lid, Wm Tweede lid: artikel 9, tweede lid, EG-verordening PRTR; artikelen 12.23 en 12.29 Wm
11	Toegang van het publiek tot informatie	Eerste lid: artikel 12.25, tweede lid, Wm Tweede lid: hoofdstuk III Wet openbaarheid van bestuur Derde lid: vergt geen omzetting Vierde lid: artikel 12 Wet openbaarheid van bestuur; Besluit tarieven openbaarheid van bestuur
12	Vertrouwelijkheid	Vijfde lid: vergt geen omzetting Eerste lid: artikel 12.24, derde en vierde lid, Wm Tweede lid: artikel 12.27, derde lid, Wm
13	Inspraak bij de ontwikkeling van nationale registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen	Artikel 21.6 Wm

Artikel Protocol	Korte omschrijving	Omzetting
14	Toegang tot de rechter	Artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht
15	Capaciteitsopbouw	Vergt geen omzetting
16	Internationale samenwerking	Vergt geen omzetting
17	Vergadering van de Partijen	Vergt geen omzetting
18	Stemrecht	Vergt geen omzetting
19	Bijlagen	Vergt geen omzetting
20	Wijzigingen	Vergt geen omzetting
21	Secretariaat	Vergt geen omzetting
22	Toezicht op naleving	Vergt geen omzetting
23	Regeling van geschillen	Vergt geen omzetting
24	Ondertekening	Vergt geen omzetting
25	Depositaris	Vergt geen omzetting
26	Bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring en toetreding	Vergt geen omzetting
27	Inwerkingtreding	Vergt geen omzetting
28	Voorbehouden	Vergt geen omzetting
29	Opzegging	Vergt geen omzetting
30	Authentieke teksten	Vergt geen omzetting
Bijlage I	Activiteiten	Bijlage I bij EG-verordening PRTR
Bijlage II	Verontreinigende stoffen	Bijlage II bij EG-verordening PRTR
Bijlage III	Deel A: Verwijderingsactiviteiten («V»)	Artikel 5, eerste lid, onder b, jo. artikel 2, onder 16 en 17, EG-verordening PRTR
Bijlage IV	Deel B: Nuttige toepassing («N»)	Vergt geen omzetting

Gebruikte afkortingen:

EG-verordening PRTR: verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33)

Wm: Wet milieubeheer