

Vergaderjaar 2006–2007

31 069

Goedkeuring 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)

Nr. 3 HERDRUK¹

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Trb. 2003, 153 en Trb. 2007, 95) (hierna: het PRTR-protocol) staat open voor ondertekening door staten die lid zijn van de Verenigde Naties (hierna: VN) en voor regionale organisaties voor economische integratie. Het PRTR-protocol is gebaseerd op artikel 5, negende lid, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289 en Trb. 2001, 73) (hierna: Verdrag van Aarhus). Het PRTR-protocol is inmiddels ondertekend door 38 staten en door de Europese Gemeenschap.

Het PRTR-protocol heeft ten doel de toegang van het publiek tot informatie inzake de uitstoot (hierna: emissies) en overbrengingen van verontreinigende stoffen te verbeteren. Op die wijze kan een ieder inzicht verkrijgen in de bijdrage van de grootste vervuilingbronnen. Dit gebeurt door middel van nationale registers. Hierdoor kan het publiek gemakkelijker bij de besluitvorming op milieugebied worden betrokken. Bovendien kan dit bijdragen aan de preventie en de vermindering van milieuverontreiniging. Ter uitvoering van het PRTR-protocol is door het Secretariaat van het Verdrag van Aarhus op 31 juli 2006 een «Guidance to implementation of the Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers» (hierna: richtsnoeren PRTR-protocol) vastgesteld.

Het ratificeren van het PRTR-protocol leidt voor Nederland en voor het Nederlandse bedrijfsleven tot weinig extra verplichtingen, omdat de meeste verplichtingen voor de bedrijven al voortvloeien uit de – rechtstreeks werkende – 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) (hierna: EG-verordening PRTR). Verwezen wordt nader naar paragraaf 2. Uit het PRTR-protocol vloeit wel de verplichting voort in Nederland een *nationaal* register inzake de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen in te stellen (hierna: nationaal PRTR). Ratificatie van het PRTR-protocol geeft Neder-

¹ I.v.m. met het plaatsen van een advies-tekst op blz. 1.

land tevens invloed op de verdere ontwikkeling van de internationale regelgeving op dit gebied.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming van het PRTR-protocol

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 en hen toegang verlenen tot administratieve en rechterlijke procedures.

Op grond van artikel 5, negende lid, van het Verdrag van Aarhus worden door Partijen stappen ondernomen om te komen tot de instelling van een coherent, landelijk systeem voor inventarisatie of registratie van verontreinigingsgegevens in een gestructureerd, geautomatiseerd en voor het publiek toegankelijk gegevensbestand, samengesteld op basis van gestandaardiseerde rapportages. Deze bepaling uit het Verdrag van Aarhus vormt de basis voor het PRTR-protocol.

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), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en Verkeer en Waterstaat een groot aantal emissiegegevens wordt samengebracht onder meer om aan verschillende nationale en internationale rapportageverplichtingen te kunnen voldoen.²

Het PRTR-protocol bevat eisen voor het instellen van een nationaal PRTR. Het betreft regels inzake het instellen, het bijhouden en de inhoud van een nationaal PRTR, de reikwijdte en de inhoud van de rapportageverplichtingen van drijvers van inrichtingen die onder de werkingssfeer van het protocol vallen, en de toegang van het publiek tot de informatie in het nationale PRTR. Het PRTR-protocol maakt het mogelijk om het nationale PRTR breder op te zetten dan het PRTR-protocol zelf vereist (artikel 3, tweede lid). Voorts mogen de nationale PRTR's worden geïntegreerd met bestaande informatiebronnen (artikel 3, vijfde lid).

Om de bepalingen van het Gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen met het PRTR-protocol, is de EG-verordening PRTR vastgesteld. Deze verordening, die reeds in werking is getreden, zal de bestaande rapportageplicht onder EPER gaan vervangen.

De lidstaten hebben een jaarlijkse rapportageplicht in het kader van de EG-verordening PRTR. Nederland is dus verplicht om door de inrichtingen geleverde gegevens door te geleiden aan de Europese Commissie. De eerste openbaarmaking in het Europese register zal in 2009 plaatsvinden over het jaar 2007. Op grond van de EG-verordening PRTR zijn in Nederland circa 2500 inrichtingen verplicht om een meet- en registratiesysteem te hebben voor de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen. Daarvan zijn circa 1200 inrichtingen verplicht hierover te rappor-

¹ Beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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).

² Zie: www.emissieregistratie.nl.

teren. Dit zijn ongeveer 700 industriële inrichtingen en 500 inrichtingen voor de intensieve veeteelt.

3. Het PRTR-protocol

Het PRTR-protocol bevat minimumeisen voor het instellen van nationale registers inzake de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen. 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 terugwinning van afval waarover moet worden gerapporteerd voor afval dat gedurende het kalenderjaar vanuit de inrichting naar elders is overgebracht. Bijlage IV bevat een specifieke regeling voor de beslechting van geschillen. Hierin is een arbitrageprocedure uitgewerkt. De Bijlagen zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de Bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht van goedkeuring ter zake voorbehouden.

De belangrijkste onderdelen van het PRTR-protocol betreffen:

- a. het instellen, het bijhouden en de inhoud van een nationaal register inzake de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen, het nationale PRTR, door iedere Partij (artikelen 4, 5 en 6);
- b. de inhoud van de rapportageverplichtingen van drijvers van rapportageplichtige inrichtingen (artikel 7);
- c. de toegang van het publiek tot de informatie in het register (artikel 11).

De artikelen 1 tot en met 15 van het PRTR-protocol worden in paragraaf 3.2 nader toegelicht. In de artikelen 16 en volgende van het PRTR-protocol, die voor zichzelf spreken en geen nadere toelichting behoeven, worden onderwerpen geregeld als de Vergadering van de Partijen, stemrecht, wijzigingen van het protocol, secretariaat, toezicht op de naleving en regeling van geschillen.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1: Doelstelling

Artikel 1 bevat de doelstelling van het PRTR-protocol. Hierin wordt bepaald dat met het PRTR-protocol wordt beoogd de toegang van het publiek tot informatie te verbeteren door het tot stand brengen van nationale PRTR's. Hierdoor kan het publiek gemakkelijker bij de besluitvorming op milieugebied worden betrokken. Door zo'n nationaal PRTR kunnen maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld meer inzicht verkrijgen in de vervuiling op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Ook kan de informatie gebruikt worden voor beslissingen op het gebied van de volksgezondheid.¹ Bovendien zal de openbaarmaking van de gegevens een prikkel voor bedrijven vormen voor de preventie en de vermindering van milieuverontreiniging.

Artikel 2: Begripsbepalingen

Artikel 2 bevat de definities van het PRTR-protocol. Onder «*publiek*» in onderdeel 3 worden niet alleen natuurlijke personen verstaan maar ook rechtspersonen en andere organisaties en groeperingen. Het betreft dus een ruime definitie, die ook betrekking heeft op bijvoorbeeld milieuorganisaties.

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 12.

Het PRTR-protocol definieert «*faciliteit*» als: een of meer installaties op dezelfde locatie, of op aangrenzende locaties, die in het bezit zijn van of geëxploiteerd worden door dezelfde natuurlijke of rechtspersoon (onderdeel 4).

Er moeten één of meer *bevoegde autoriteiten* worden aangewezen voor het beheer van het nationale PRTR (onderdeel 5). Het PRTR-protocol biedt dus ruimte om voor de aanwijzing van de bevoegde instantie(s) een constructie te kiezen die is toegesneden op de specifieke situatie in de betrokken staat.

Voorts is het begrip «*verontreinigende stof*» gedefinieerd (onderdeel 6). Dit is een stof of een groep van stoffen die vanwege hun eigenschappen en het feit dat deze in het milieu worden gebracht schadelijk kunnen zijn voor het milieu of voor de menselijke gezondheid. De verontreinigende stoffen waarover gerapporteerd moet worden, zijn uitgewerkt in artikel 7, eerste lid, van het PRTR-protocol en in Bijlage II.

Daar waar in het PRTR-protocol over «*uitstoot*» wordt gesproken, wordt bedoeld op het brengen van verontreinigende stoffen in het milieu als gevolg van enige menselijke activiteit (onderdeel 7). Deze definitie is breed. Het betreft emissies die het gevolg zijn van zowel routinematige als niet-routinematige activiteiten. Verder vallen zowel opzettelijke als onbedoelde emissies onder het protocol. Overigens betreft het uitsluitend emissies die het gevolg zijn van menselijk handelen. «*Overbrenging buiten de locatie*» is gedefinieerd als het buiten de grenzen van de faciliteit (hierna: inrichting) brengen van hetzij verontreinigende stoffen, hetzij afvalstoffen bestemd voor verwijdering of nuttige toepassing en van verontreinigende stoffen in afvalwater bestemd voor afvalwaterzuivering (onderdeel 8). Ook dit is een ruime definitie.

Onder «*diffuse bronnen*» worden de vele kleinere of verspreid liggende bronnen verstaan van waaruit verontreinigende stoffen kunnen vrijkomen in de bodem, de lucht of het water, waarvan de gecombineerde gevolgen voor die milieucompartimenten aanmerkelijk kunnen zijn (onderdeel 9). Uit efficiëntie-overwegingen hoeft deze informatie niet per afzonderlijke bron te worden verzameld.

Daarnaast zijn in de onderdelen 11 tot en met 14 definities opgenomen van «*afvalstoffen*», «*gevaarlijke afvalstoffen*», «*overige afvalstoffen*» en «*afvalwater*». Deze definities zijn direct gekoppeld aan de bepalingen in het nationale recht. «*Afvalstoffen*» zijn stoffen of voorwerpen die zijn verwijderd of nuttig zijn toegepast of die bestemd zijn voor verwijdering of nuttige toepassing. Daarnaast zijn het stoffen of voorwerpen die op grond van bepalingen van nationaal recht moeten worden verwijderd of nuttig moeten worden toegepast. «*Gevaarlijke afvalstoffen*» worden omschreven als afvalstoffen die in de nationale wetgeving als gevaarlijk worden aangemerkt. De definitie van «*overige afvalstoffen*» is direct gekoppeld aan die van gevaarlijke afvalstoffen. Overige afvalstoffen zijn afvalstoffen die geen gevaarlijke afvalstoffen zijn. Hierdoor is indirect sprake van een koppeling met nationaal recht. «*Afvalwater*» tenslotte is gebruikt water dat stoffen of voorwerpen bevat waarop de nationale wetgeving van toepassing is.

Artikel 3: Algemene bepalingen

Artikel 3 bevat een aantal algemene bepalingen. Partijen worden onder meer opgeroepen om de nodige wettelijke, bestuurlijke en handhavingsmaatregelen te treffen om aan de verplichtingen van het PRTR-protocol te voldoen (eerste lid). Het wordt geheel aan de Partijen overgelaten wat voor handhavingsmaatregelen zij treffen.¹ De te treffen sancties dienen proportioneel te zijn in relatie tot de overtreding.¹

Het PRTR-protocol bevat minimumeisen ten aanzien van nationale PRTR's. Partijen mogen een uitgebreider of een voor het publiek nog beter toegan-

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 24.

kelijk register invoeren (tweede lid). Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het opnemen van een niet in het PRTR-protocol genoemde stof die schadelijk is voor het milieu en waarvan substantiële hoeveelheden door een specifieke inrichting worden geëmitteerd.¹ Een ander voorbeeld betreft de verlaging van een in het PRTR-protocol opgenomen drempelwaarde voor de emissies van een verontreinigende stof, indien de emissies van deze stof op lokaal niveau significant zijn.¹ De rapportageplicht uit het protocol treedt in bij overschrijding van een bepaalde drempelwaarde. Inrichtingen zijn bij het gebruik van lagere nationale drempelwaarden verplicht over de betrokken verontreinigende stof te rapporteren, indien de emissies de nationaal vastgestelde (lagere) drempelwaarde overschrijden.

Artikel 4: Kernelementen van een register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen

De belangrijkste elementen van een nationaal PRTR zijn dat:

- a. het een gestructureerde, geautomatiseerde database is die voor het publiek langs elektronische weg toegankelijk is;
- b. het betrekking heeft op emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen vanuit specifieke, merendeels grote, inrichtingen (bijvoorbeeld chemische fabrieken of afvalverwerkingsbedrijven);²
- c. het de beschikbare gegevens bevat over de emissies van diffuse bronnen (bijvoorbeeld vervoer en landbouw);
- d. 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;
- e. de rapportage door inrichtingen ten behoeve van het nationale PRTR per kalenderjaar plaatsvindt en betrekking heeft op meerdere milieuc compartimenten (lucht, water en bodem);
- f. de rapportage verplicht is voor de drijver van een inrichting die onder het toepassingsbereik van een nationaal PRTR valt;
- g. het dusdanig ontworpen is dat het gebruiksvriendelijk is voor het publiek;
- h. een of meer bevoegde instanties zijn aangewezen voor het bijhouden van het nationale PRTR.

Artikel 5: Ontwerp en structuur

Een nationaal PRTR moet dusdanig zijn ontworpen dat de betreffende emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen kunnen worden opgezocht en geïdentificeerd op basis van de geografische ligging en de activiteiten van de inrichting (eerste lid). Dit geldt ook voor gegevens over diffuse bronnen (tweede lid). Heel belangrijk is dat een ieder op eenvoudige wijze toegang kan krijgen tot het nationale PRTR (vierde lid). Bovendien moet de elektronische informatie voortdurend opvraagbaar zijn en moet het kosteloos toegankelijk zijn via Internet (vierde lid). Een nationaal PRTR verschaft links met andere nationale PRTR's en met het Europese PRTR (zesde lid).

Artikel 6: Reikwijdte van het register

Partijen zien erop toe dat de nationale PRTR's informatie bevatten over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen vanuit inrichtingen die op grond van artikel 7 van het PRTR-protocol rapportageplichtig zijn (eerste lid). Het tweede lid bepaalt dat de Vergadering van de Partijen een evaluatie uitvoert van de werking van de rapportageverplichtingen onder het PRTR-protocol. Het biedt de mogelijkheid een of meer bijlagen te herzien of het PRTR-protocol zelf aan te passen, bijvoorbeeld door over

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 23.

² Onder verontreinigende stoffen worden ook afvalstoffen en verontreinigende stoffen in afvalwater verstaan.

te gaan tot een nadere specificatie van rapportagevereisten voor diffuse bronnen.

Artikel 7: Rapportagevereisten

Artikel 7 is een van de belangrijkste artikelen van het PRTR-protocol. Op grond van deze bepaling ontstaat voor een drijver van een inrichting een rapportageverplichting indien hij een of meer activiteiten uit Bijlage I bij het PRTR-protocol ontplooit en de bijbehorende capaciteitsdrempel of de drempelwaarde inzake het aantal werknemers wordt overschreden. Bijlage I bij het PRTR-protocol bevat negen sectoren en 65 categorieën van activiteiten. De sectoren zijn: de energiesector, de productie en verwerking van metalen, de minerale industrie, de chemische industrie, afvalwater en afvalwaterbeheer, de fabricage en verwerking van papier en hout, intensieve veeteelt en aquacultuur, dierlijke en plantaardige producten uit de voedselen drankensector, en 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 (PbEG L 257) (hierna: IPPC-richtlijn). Het belangrijkste verschil is dat de reikwijdte van het PRTR-protocol breder is dan die van de IPPC-richtlijn. Men spreekt in dit verband over «nieuwe» activiteiten. Voorts verschillen de codes van de activiteiten in de IPPC-richtlijn ten opzichte van die in het PRTR-protocol.¹ Tenslotte wijken de formuleringen van enige activiteiten in het PRTR-protocol af van die in de IPPC-richtlijn.

Bij het bepalen van het toepassingsbereik van het nationale PRTR-systeem kunnen Partijen kiezen tussen een capaciteitsdrempel of een drempelwaarde inzake het aantal werknemers. Om te bepalen of de capaciteitsdrempel wordt overschreden, wordt de capaciteit van de installaties binnen eenzelfde activiteit bij elkaar opgeteld. Indien een capaciteitsdrempel wordt gehanteerd, ontstaat er voor inrichtingen alleen een rapportageplicht als aan een of meer van de volgende voorwaarden is voldaan:

- er komt een verontreinigende stof vrij die genoemd wordt in Bijlage II bij het PRTR-protocol en de bijbehorende drempelwaarde wordt overschreden;
- er wordt een verontreinigende stof, genoemd in Bijlage II bij het PRTR-protocol, vanuit de inrichting naar elders overgebracht en de bijbehorende drempelwaarde wordt overschreden;
- er wordt meer dan twee ton gevaarlijke afvalstoffen per jaar of meer dan 2 000 ton overige afvalstoffen per jaar vanuit de inrichting naar elders overgebracht, waarbij de Partij heeft gekozen voor rapportage van overbrengingen per afvaltype als bedoeld in artikel 7, vijfde lid, van het PRTR-protocol, of
- er wordt een verontreinigende stof als bedoeld in Bijlage II bij het PRTR-protocol vanuit de inrichting naar elders overgebracht in te behandelen afvalwater in hoeveelheden die de bijbehorende drempelwaarde overschrijden.

In enkele gevallen staan geen drempelwaarden vermeld bij een activiteit. Indien een inrichting een dergelijke activiteit verricht, valt deze altijd onder Bijlage I bij het PRTR-protocol.

Indien een drempelwaarde inzake het aantal werknemers wordt gehanteerd, geldt als aanvullende voorwaarde dat hierbij een verontreinigende stof wordt gefabriceerd, verwerkt of gebruikt die genoemd wordt in Bijlage II bij het PRTR-protocol in hoeveelheden die de in deze bijlage aangegeven drempels overschrijden.

¹ De IPPC-code bestaat uit twee cijfers; de PRTR-code bestaat uit één cijfer en één letter.

Of een inrichting rapportageplichtig is op basis van het PRTR-protocol, moet per kalenderjaar steeds opnieuw worden beoordeeld. Dit volgt uit het gehanteerde systeem van drempelwaarden.

In Bijlage II bij het PRTR-protocol staan de 86 verontreinigende stoffen waarover gerapporteerd moet worden. Aan deze lijst hebben onder meer de stoffenlijsten uit de IPPC-richtlijn, EPER en richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn water) ten grondslag gelegen.¹

In het vijfde lid is aangegeven welke informatie door de inrichting aan de bevoegde autoriteit verstrekt moet worden. Het betreft onder meer: de naam en het adres van de inrichting, de relevante activiteiten uit Bijlage I bij het PRTR-protocol, de hoeveelheid van de verontreinigende stoffen en het type methodologie dat is gebruikt om de gegevens vast te stellen (meting, berekening of schatting). Er moet worden gerapporteerd over zowel emissies die het gevolg zijn van reguliere activiteiten als emissies die samenhangen met buitengewone gebeurtenissen (zesde lid). Het PRTR-protocol doelt op alle emissies door de inrichting naar lucht, water en bodem afkomstig van één of meer activiteiten als bedoeld in Bijlage I bij het protocol. Hiertoe behoren ook de vluchtige diffuse emissies binnen de inrichting.² Indien de som van de emissies binnen één milieucompartiment van een verontreinigende stof als gevolg van activiteiten van Bijlage I bij het PRTR-protocol de bijbehorende drempelwaarden overschrijdt, moeten de emissies naar dat betreffende milieucompartiment worden gerapporteerd. Ook dient over de overbrengingen van verontreinigende stoffen vanuit de inrichting naar elders te worden gerapporteerd indien de bijbehorende drempelwaarden worden overschreden. In Bijlage III bij het PRTR-protocol staan de verwijderingsactiviteiten en de nuttige toepassing van afvalstoffen benoemd waarover moet worden gerapporteerd voor afvalstoffen die gedurende het kalenderjaar vanuit de inrichting naar elders zijn overgebracht. Voor gevaarlijke afvalstoffen en ongevaarlijke afvalstoffen die vanuit de inrichting naar elders worden overgebracht, wordt in de rapportage aangegeven of die stoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing of voor verwijdering. Bij grensoverschrijdende overbrengingen van gevaarlijke afvalstoffen wordt tevens vermeld wie de nuttige toepassing of de verwijdering van het afval verzorgt (vijfde lid). Daarnaast dient ook aangegeven te worden welke methodologie is gebruikt bij het vaststellen van de gegevens: gemeten (M), berekend (C) of geraamd (E).

Een Partij mag voor specifieke verontreinigende stoffen die vrijkomen als gevolg van enigerlei menselijke activiteit lagere drempelwaarden hanteren dan in het PRTR-protocol genoemd staan, of voor niet in het PRTR-protocol genoemde verontreinigende stoffen drempelwaarden hanteren, indien dit resulteert in een toename van de in het nationale PRTR beschikbare relevante informatie over emissies (derde lid).

Informatie over diffuse bronnen is een wezenlijk element van het nationale PRTR. Partijen dienen er dan ook op toe te zien dat indien informatie over diffuse bronnen voorhanden is, deze door één of meer door hen aangewezen autoriteiten wordt verzameld en in het register wordt opgenomen (vierde, zevende en achtste lid). Indien een Partij vaststelt dat dergelijke gegevens niet bestaan, zal zij de nodige initiatieven moeten ontplooiën om een start te maken met het verkrijgen van deze informatie.

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 31.

² Zoals bedoeld in het IPPC-BREF-document: «Monitoring System» (monitoringssysteem) (BREF 07.03), <http://eippcb.jrc.es/pages/FAbout.htm>.

Artikel 8: Rapportagecyclus

Na afloop van ieder kalenderjaar verzamelt elke Partij de relevante gegevens en worden deze via het nationale PRTR voor het publiek toegankelijk gemaakt.

Artikel 9: Verzamelen van gegevens

Partijen dragen er voor zorg dat drijvers van een inrichting de relevante gegevens verzamelen in verband met de jaarlijkse rapportageverplichting op grond van het PRTR-protocol (eerste lid). Gedurende het kalenderjaar is de inrichting verplicht met gepaste frequentie de informatie te verzamelen die nodig is om te bepalen welke emissies en welke overbrengingen van verontreinigende stoffen naar elders gerapporteerd moeten worden (eerste lid). Op grond van deze informatie wordt vervolgens na afloop van het kalenderjaar bepaald of de drempelwaarden voor de emissies of de overbrengingen buiten de locatie zijn overschreden en of het indienen van een rapportage dus noodzakelijk is. Welke frequentie «gepast» is, wordt bepaald door factoren zoals de gekozen methode en de grootte van de verwachte emissie of overbrenging. Deze gegevens moeten vijf jaar worden bewaard.

Naast deze gegevens, die als basis dienen voor de jaarlijkse rapportage, worden ook de methoden voor de gegevensverzameling vastgelegd en vijf jaar bewaard. In ieder geval zal altijd de best beschikbare informatie moeten worden gebruikt (tweede lid). Hieronder worden onder meer verstaan monitoringsgegevens, emissiefactoren, massabalansvergelijkingen en indirecte monitoring. Indien er internationaal erkende methoden bestaan, moeten die worden gehanteerd (tweede lid). Wanneer een inrichting de emissie van een specifieke verontreinigende stof bijvoorbeeld zowel meet als op grond van voorhanden zijnde informatie kan berekenen en de rekenmethode levert aantoonbaar de meest betrouwbare gegevens op, dan dient deze laatste methode te worden gehanteerd voor de rapportage.

Artikel 10: Kwaliteitscontrole

Partijen dragen er zorg voor dat de inrichtingen de kwaliteit van de door hen gerapporteerde gegevens garanderen (eerste lid). De rapportage door de inrichtingen moet volledig, consistent en geloofwaardig zijn (tweede lid). De door de Partijen aangewezen bevoegde autoriteiten beoordelen deze gegevens op hun kwaliteit. De kwaliteitsbeoordeling door de bevoegde autoriteiten bestaat onder meer uit routinecontroles om de kwaliteit van de informatie vast te stellen. Er zal worden bezien of de richtlijnen voor het monitoren correct zijn toegepast en of de verstrekte informatie voldoende geloofwaardig is.¹ Indien nodig kan de bevoegde autoriteit vragen stellen aan de inrichting.² Bovendien kan de kwaliteit van de gegevens in het nationale PRTR via reacties vanuit het publiek op reeds gepubliceerde gegevens in de loop der tijd steeds verder worden vergroot.²

Artikel 11: Toegang van het publiek tot informatie

Dit artikel bevat bepalingen betreffende actieve informatieverschaffing (informatieverschaffing uit eigen beweging: eerste en vijfde lid) en passieve informatieverschaffing (informatie op verzoek: tweede lid) door de overheid.

Het nationale PRTR moet door het publiek via elektronische weg kunnen worden ingezien, bij voorkeur direct (eerste lid). Indien dit lastig te reali-

¹ Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 99–101.

² Richtsnoeren PRTR-protocol, blz. 94.

seren is, moet het nodige in het werk worden gesteld om de elektronische inzage van het register op voor het publiek toegankelijke plaatsen te vergemakkelijken (vijfde lid). Voorts is de bevoegde autoriteit verplicht in het nationale PRTR opgenomen informatie die niet gemakkelijk toegankelijk is, op verzoek te verstrekken (tweede lid). Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan een dergelijk verzoek doen zonder dat hij daartoe een specifiek belang behoeft aan te tonen of zelfs behoeft te stellen. De bevoegde instantie verschaft de verzochte informatie zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen een maand nadat om de informatie verzocht is.

De in het nationale PRTR direct beschikbare informatie is gratis (derde lid). Bij informatieverstrekking op verzoek kan de bevoegde instantie de verzoeker een redelijk bedrag in rekening brengen voor gemaakte kopieën en verzending van de betreffende informatie (vierde lid).

Artikel 12: Vertrouwelijkheid

De door de inrichtingen verstrekte informatie is openbaar, tenzij de Partij heeft bepaald dat de bevoegde autoriteit omwille van zwaarwegende belangen (uitzonderingsgronden) de betreffende informatie geheim mag houden.

Het eerste lid bevat een opsomming van uitzonderingsgronden. Een belangrijke inperking van de veelal ruim geformuleerde uitzonderingsgronden vormt de eis dat Partijen de uitzonderingsgronden restrictief dienen te interpreteren en daarbij rekening dienen te houden 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. Conform het Verdrag van Aarhus is in het tweede lid aangegeven dat de uitzonderingsgrond inzake de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie niet kan worden ingeroepen wanneer de informatie betrekking heeft op emissies en relevant is voor de bescherming van het milieu. Indien bepaalde gegevens als vertrouwelijk worden aangemerkt, wordt hiervan in het nationale PRTR een aantekening gemaakt, waarbij tevens wordt vermeld op welke grond tot geheimhouding is besloten (derde lid).

Artikel 13: Inspraak bij de ontwikkeling van nationale registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen

Dit artikel schrijft voor dat het publiek betrokken moet worden bij de ontwikkeling en de eventuele latere aanpassing van het nationale PRTR.

Artikel 14: Toegang tot de rechter

Een ieder wiens verzoek om informatie als bedoeld in artikel 11, tweede lid, niet of slechts ten dele wordt gehonoreerd, moet ingevolge het PRTR-protocol deze beschikking kunnen voorleggen aan een rechterlijke instantie of een andere onafhankelijke en onpartijdige instantie ingesteld bij nationale wet.

Artikel 15: Capaciteitsopbouw

Artikel 15, eerste lid, bevat een inspanningsverplichting: Partijen doen het nodige om het bestaan van een nationaal PRTR een grotere bekendheid onder het publiek te geven. Daarnaast dienen Partijen te zorgen dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om de uit het PRTR-protocol voortvloeiende verplichtingen na te komen (tweede lid).

Het Koninkrijk zal bij de aanvaarding van het Protocol een verklaring afleggen dat het beide regelingen van geschillenbeslechting zal aanvaarden.

4. Gevolgen van het protocol voor de Europese Unie

Op 21 mei 2003 heeft de Europese Gemeenschap het PRTR-protocol ondertekend. De Europese Gemeenschap heeft het PRTR-protocol inmiddels geratificeerd. Daaraan voorafgaand is de communautaire regelgeving met het PRTR-protocol in overeenstemming gebracht door middel van de op 18 januari 2006 vastgestelde EG-verordening PRTR. Op grond van deze verordening wordt een Europees PRTR ingesteld.

5. Gevolgen van het protocol voor Nederland

Het PRTR-protocol geeft invulling aan een van de verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag van Aarhus: de instelling van een register met verontreinigingsgegevens dat op eenvoudige wijze voor het publiek toegankelijk is. Nederland is altijd een groot voorstander van het Verdrag van Aarhus geweest en was inhoudelijk sterk betrokken bij de totstandkoming daarvan.

De reikwijdte van het PRTR-protocol en van de EG-verordening PRTR is identiek. De rapportageverplichtingen voor bedrijven en de inhoudelijke eisen met betrekking tot de kwaliteit van de informatie zijn gelijklopend. Het PRTR-protocol bevat minimumeisen voor het instellen van een *nationaal* register inzake de emissie en verplaatsing van verontreinigende stoffen, terwijl met de EG-verordening PRTR een *Europees* register over die onderwerpen wordt geïntroduceerd, waarbij die verordening van het bestaan van nationale PRTR's uitgaat zonder deze zelf nader te regelen. Nederland kan feitelijk niet aan de rapportageverplichtingen van de EG-verordening PRTR voldoen zonder een nationaal PRTR.

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. Hetzelfde geldt voor de verplichting tot kwaliteitsbeoordeling door de bevoegde instanties. Het ratificeren van het PRTR-protocol heeft in Nederland, afgezien van de verplichting tot het instellen van een nationaal PRTR, dus weinig consequenties, maar geeft Nederland wel invloed op de verdere ontwikkeling van de internationale regelgeving op dit gebied.

Ten behoeve van het PRTR-protocol is niettemin enige uitvoeringswetgeving noodzakelijk. Deze zal worden gecombineerd met de uitvoeringswetgeving die nodig is in verband met de EG-verordening PRTR. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal tegelijkertijd met het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend. Wat betreft de precieze consequenties van het PRTR-protocol voor de Nederlandse wet- en regelgeving wordt verwezen naar laatstgenoemd wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting.

6. Koninkrijkspositie

Zowel de regering van de Nederlandse Antillen als de regering van Aruba hebben te kennen gegeven geen medegelding van het Protocol voor hun landen wenselijk te achten.

De goedkeuring van het Protocol wordt derhalve uitsluitend voor Nederland gevraagd.

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen