
655

Besluit van 17 november 1998, houdende uitvoering van titel 12.1 van de Wet milieubeheer (Besluit milieoverslaglegging)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 4 september 1998, nr. MJZ 98082053, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;

Gelet op de artikelen 8.45, 12.1, tweede lid, 12.4, tweede, derde en vijfde lid, en 12.5 van de Wet milieubeheer en artikel 2d van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;

De Raad van State gehoord (advies van 22 oktober 1998, nr. W08.98.0421);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 13 november 1998, nr. MJZ98112022, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

wet: Wet milieubeheer;

vergunning: vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de wet of vergunning als bedoeld in artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;

bestuursorgaan: bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning te verlenen;

overheidsverslag: milieoverslag als bedoeld in artikel 12.4 van de wet; Onze Ministers: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

bijlage I en II: de bij dit besluit behorende bijlage I, onderscheidenlijk bijlage II.

Artikel 2

Als categorieën van gevallen waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, als bedoeld in artikel 12.1,

tweede lid, van de wet, worden aangewezen de in bijlage I genoemde categorieën.

Artikel 3

1. In het overheidsverslag worden, voorzover voor de betrokken inrichting relevant, de onderwerpen behandeld en gegevens vermeld, die zijn aangegeven in bijlage II.

2. Kwantitatieve gegevens worden vermeld als jaarvrachten voor de gehele inrichting. In afwijking van het bepaalde in de eerste volzin kan bij regeling van Onze Ministers voor daarbij aangegeven kwantitatieve gegevens worden bepaald dat deze tevens op een andere daarbij aangegeven wijze worden vermeld, indien dit naar hun oordeel is vereist met het oog op:

a. de vaststelling van het door bestuursorganen te voeren milieubeleid en de controle op de voortgang van de uitvoering van dat beleid, of
b. de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie of de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

3. Kwantitatieve gegevens worden voorzien van een toelichting, indien dit voor een goed begrip van die gegevens noodzakelijk is.

4. Kwantitatieve gegevens komen op zorgvuldige en verifieerbare wijze met behulp van een bij de inrichting gedocumenteerd meet- en registratiesysteem tot stand.

5. Bij regeling van Onze Ministers kunnen modellen worden vastgesteld voor het opstellen van overheidsverslagen. Indien de eerste volzin toepassing vindt, wordt voor ieder model in ieder geval aangegeven:

a. voor welke categorie van de in bijlage I aangewezen gevallen het betrokken model geldt, en
b. welke gegevens bij welk onderwerp tenminste in het verslag worden vermeld.

6. Bij de regeling, bedoeld in het vijfde lid, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste tot en met het vierde lid.

7. Een bestuursorgaan kan bij het aanbrengen van beperkingen of het verbinden van voorschriften aan een vergunning bepalen dat daarbij aangegeven andere gegevens dan vermeld in bijlage II, onder 1 tot en met 13, in het overheidsverslag worden vermeld, dan wel dat de overeenkomstig het tweede tot en met het zesde lid te verstrekken kwantitatieve gegevens daarin op een andere daarbij aangegeven wijze worden vermeld. Van deze bevoegdheid wordt uitsluitend gebruik gemaakt in gevallen waarin dat redelijkerwijs nodig is met het oog op:

a. het bepalen van de mate waarin de betrokken inrichting of een onderdeel daarvan in het bijzonder nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, of
b. vervulling van de taak, bedoeld in artikel 18.2 van de wet, onderscheidenlijk artikel 24 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

8. Een bestuursorgaan kan bij het aanbrengen van beperkingen of het verbinden van voorschriften aan een vergunning nadere eisen stellen met betrekking tot de behandeling in het overheidsverslag van het in bijlage II, onder 14, genoemde onderwerp, en het bepaalde in het vierde lid.

Artikel 4

1. Een bestuursorgaan kan aan een vergunning voorschriften verbinden tot het overleggen van andere rapportages dan het overheidsverslag, uitsluitend indien dat redelijkerwijs nodig is om gegevens te verkrijgen die niet met de daartoe nodige frequentie in het overheidsverslag kunnen worden opgenomen, met het oog op:

a. het bepalen van de mate waarin de betrokken inrichting of een

onderdeel daarvan in het bijzonder nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, of

b. de vervulling van de taak, bedoeld in artikel 18.2 van de wet, onderscheidenlijk artikel 24 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

2. Indien voorschriften aan een vergunning worden verbonden als bedoeld in het eerste lid, wordt in de motivering van het besluit aangegeven waarom aan artikel 3, zevende lid, geen toepassing wordt gegeven.

Artikel 5

1. Het bestuursorgaan brengt de vergunning voor een inrichting die behoort tot een in bijlage I aangewezen categorie van gevallen, voor 1 januari 2004 in overeenstemming met artikel 4, eerste lid.

2. Tot het tijdstip waarop de betrokken vergunning met artikel 4, eerste lid, in overeenstemming is gebracht, doch uiterlijk tot 1 januari 2004, zijn dat artikellid en artikel 3, eerste lid, in samenhang met bijlage II, onderwerp 14, niet van toepassing.

Artikel 6

Aan het slot van artikel 43a, derde lid, van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A¹ wordt een volzin toegevoegd, luidende:

De in het eerste lid gestelde verplichting is niet van toepassing, indien de gegevens, bedoeld in de eerste volzin, reeds ingevolge het Besluit milieuverlaglegging aan het bevoegd gezag ter beschikking worden gesteld.

Artikel 7

De aanhef van artikel 6, eerste lid, van het Besluit emissie-eisen titaandioxide-inrichtingen² komt te luiden: Tenzij het gegevens betreft, die reeds ingevolge het Besluit milieuverlaglegging aan het bevoegd gezag ter beschikking worden gesteld, kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen met betrekking tot:.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1999, met uitzondering van:

- a. artikel 6 dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2000 en
- b. artikel 7 dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2004.

Artikel 9

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit milieuverlaglegging.

¹ Stb. 1998, 167.

² Stb. 1993, 324.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

Lasten en bevelen dat dit besluit en de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 17 november 1998

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

Uitgegeven de *zevenentwintigste* november 1998

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

BIJLAGE I BEHORENDE BIJ ARTIKEL 2 VAN HET BESLUIT MILIEU- VERSLAGLEGGING

In deze bijlage wordt verstaan onder:

- a. thermisch vermogen: de warmte-inhoud van de maximale hoeveelheid brandstoffen die per tijdseenheid kan worden toegevoerd aan een stookinstallatie;
- b. productie-, verwerkings-, waterverdampings- of smeltcapaciteit:
 - 1°. de in de vergunning voor de betrokken inrichting omschreven productie-, verwerkings-, waterverdampings- of smeltcapaciteit, onderscheidenlijk
 - 2°. indien een vergunning geen omschrijving als bedoeld onder 1° bevat: de maximale productie-, verwerkings-, waterverdampings- of smeltcapaciteit van de in de betrokken inrichting opgestelde installaties en voorzieningen;
- c. jaarproductie: de totaal gerealiseerde productie over het kalenderjaar, voorafgaand aan het verslagjaar.

1. Inrichtingen die behoren tot de categorieën van inrichtingen die zijn genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder:

- 2.6, onder b;
- 5.3, onder b;
- 6.2, onder a of b;
- 7.4;
- 8.2, onder a of b;
- 9.3, onder g of h;
- 11.3, onder b of c, onder 1°, 4° of 6°, of d;
- 12.2, onder a;
- 16.2, onder b;
- 24.2;
- 28.4, onder e.

2. Pomp- en distributiestations ten behoeve van aardolie- of aardgaswinning die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 1.3, onder a.

3. Electriciteitscentrales voor zover het betreft inrichtingen waarin brandstoffen worden verstoekt in één of meerdere installaties, met in totaal een thermisch vermogen van 300 Mw of meer.

4. Luchtvaartterreinen als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Luchtvaartwet, die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 1.3, onder c.

5. Inrichtingen voor het vervaardigen van:

- a. organische chemicalieën,
- b. anorganische chemicalieën, of
- c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100 000 ton of meer.

6. Inrichtingen voor het vervaardigen van:

- a. producten voor gewasbescherming en biociden,
- b. farmaceutische producten, die via een chemisch of biologisch procédé totstandkomen, of
- c. explosieven

met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20 000 ton per jaar of meer.

7. Inrichtingen bestemd voor het bewerken of verwerken van chemische producten, met inbegrip van elastomeren, peroxiden, alkenen en stikstofverbindingen met een productiecapaciteit van 50 000 ton per jaar of meer.

8. Bierbrouwerijen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 1.3, onder a of b, of onder 27.3.

9. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 9.3, onder a, met een waterverdampingscapaciteit van 250 000 ton per jaar of meer.

10. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 9.3, onder i, met een productiecapaciteit van 25 ton per uur of meer.

11. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 11.3, onder e, met een smeltcapaciteit van 150 000 ton per jaar of meer.

12. Inrichtingen voor de secundaire vervaardiging van non-ferrometalen of legeringen daarvan met productiecapaciteit van 10 000 ton per jaar of meer en een jaarproductie van 5000 ton of meer.

13. Inrichtingen die behoren tot de categorieën van inrichtingen die zijn genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 12.2, onder b, c, e, f of g met een productieoppervlak van 250 000 m² of meer.

14. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 12.2, onder d, met een productieoppervlak van 5000 m² of meer.

15. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 12.2, onder h:

- voor het smelten van non-ferrometalen of legeringen daarvan met een productiecapaciteit van 15 000 ton per jaar of meer en een jaarproductie van 5000 ton of meer,
 - voor het gieten van ijzer met een jaarproductie van 5000 ton of meer,
- of
- voor het gieten van non-ferrometalen met een jaarproductie van 4000 ton of meer.

16. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 12.2, onder i, met een productiecapaciteit van 10 000 ton per jaar of meer en een jaarproductie van 5000 ton of meer.

17. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 13.3, onder a, met een jaarproductie voor het vervaardigen of assembleren van 10 000 of meer automobielen of motoren voor automobielen.

18. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 13.3, onder b, voor zover het betreft scheepswerven met een doklengte van 200 meter of meer, waar straal- of conserveringswerkzaamheden in de open lucht plaatsvinden.

19. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 16.1, onder a, en die tevens behoren tot categorie 1.3, onder b.

20. Inrichtingen die behoren tot de categorie van inrichtingen die is genoemd in bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, onder 27.3 voor zover het betreft inrichtingen met een capaciteit van 250 000 inwonerequivalenten of meer.

BIJLAGE II BEHORENDE BIJ ARTIKEL 3, EERSTE LID, VAN HET BESLUIT MILIEUVERSLAGLEGGING

1. In het overheidsverslag worden ten minste de volgende gegevens vermeld:

- a. de naam en de SBI-code van de inrichting, en
- b. de naam van de functionaris die ten aanzien van het overheidsverslag voor het bevoegd gezag als aanspreekpunt optreedt.

2. Bij de behandeling van de onderwerpen 1 tot en met 14 worden de daarbij behorende gegevens opgenomen, zoals aangegeven in onderstaande tabel.

3. Bij de behandeling van de onderwerpen 1 tot en met 7 worden telkens mede gegevens opgenomen over:

- a. de in het verslagjaar getroffen maatregelen en aangebrachte voorzieningen gericht op reductie van de betreffende milieubelasting, en
- b. de in het eerstvolgende verslagjaar te treffen maatregelen en aan te brengen voorzieningen en de verwachte reducties van de betreffende milieubelasting.

4. Bij de behandeling van de onderwerpen 8 tot en met 11 worden telkens medegegevens opgenomen over de in het eerstvolgende verslagjaar te treffen maatregelen en aan te brengen voorzieningen gericht op reductie van de betreffende milieubelasting.

Te behandelen onderwerpen:	Bijbehorende gegevens over:
1. klimaatverandering	* verbruik en emissies naar de lucht van stoffen die de ozonlaag aantasten of het broeikaseffect versterken, * energieverbruik en verbetering van energie-efficiency
2. verzuring	emissies naar de lucht van verzurende stoffen
3. verspreiding naar de lucht	emissies naar de lucht van: * stoffen of stofgroepen waarvoor milieubeleid of milieubeleidsdoelstellingen zijn vastgesteld in het nationaal milieubeleidsplan dan wel in het nationaal milieuprogramma zoals die gelden in het betreffende verslagjaar, * bestrijdingsmiddelen, * stoffen of stofgroepen waarover op grond van een besluit als bedoeld in artikel 12.4, vierde lid, onder c, van de wet door de Nederlandse overheid moet worden gerapporteerd
4. verspreiding naar het oppervlaktewater	directe en indirecte lozingen in het oppervlaktewater van: * stoffen of stofgroepen waarvoor milieubeleid of milieubeleidsdoelstellingen zijn vastgesteld in de Nota Waterhuishouding, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de waterhuishouding, in het nationaal milieu-beleidsplan dan wel in het nationaal milieuprogramma zoals die gelden in het betreffende verslagjaar, * bestrijdingsmiddelen, * stoffen of stofgroepen waarover op grond van een besluit als bedoeld in artikel 12.4, vierde lid, onder c, van de wet door de Nederlandse overheid moet worden gerapporteerd
5. vermesting	directe en indirecte lozingen in het oppervlaktewater van stikstof en fosfor
6. verwijdering	* verwijdering uit de inrichting van procesafhankelijke en procesonafhankelijke, niet-gevaarlijke afval-stoffen, * verwijdering uit de inrichting van afvalstoffen die in het geldende nationaal milieubeleidsplan dan wel in het geldende nationaal milieuprogramma als prioritair afvalstof of als gevaarlijke afvalstof worden aangemerkt, * mate van hergebruik van de afvalstoffen, * verwerking van afval binnen de inrichting door verbranding of storten, * zuivering van afvalwater binnen de inrichting en verwerking of afvoer van daarbij vrijgekomen zuiveringsslib
7. verdroging	* verbruik van en toepassingen van water, * waterbalans

Te behandelen onderwerpen:	Bijbehorende gegevens over:
8. bodembescherming en bodemsanering	in het verslagjaar: * uitgevoerde risico-analyses bodemverontreiniging door bedrijfsactiviteiten, * vastgestelde en uitgevoerde bodembeschermende maatregelen, * uitgevoerd inventariserend onderzoek, * uitgevoerd nader onderzoek, * uitgevoerde saneringen
9. verstoring door geluid	de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van eventuele noodzakelijke geluidsaneringsmaatregelen
10. verstoring door geur	de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van eventuele noodzakelijke maatregelen ter voorkoming en beperking van geurhinder, onder andere gericht op het voldoen aan de aanpak van geurhinder, beschreven in de NER
11. externe veiligheid	de voortgang in het verslagjaar van de uitvoering van maatregelen om zware ongevallen te voorkomen of de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken, voor zover die maatregelen zijn vastgelegd in of voortvloeien uit een veiligheidsrapport als bedoeld in artikel 10 van het Besluit risico's zware ongevallen 1998 of toepasselijke CPR-richtlijnen, en niet zijn voorgeschreven in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer
12. bedrijfsinterne milieuzorg	* voor zover in de inrichting een milieuzorgsysteem is of wordt ingevoerd: – de voortgang in het verslagjaar van de verdere ontwikkeling respectievelijk de invoering van dat systeem, waaronder eventuele interne en externe audits en certificatie, en – de maatregelen en voorzieningen die het eerstvolgende verslagjaar met betrekking tot het milieuzorgsysteem worden uitgevoerd, * opbouw en functioneren in het verslagjaar van meet- en registratiesysteem, voorziene wijzigingen in het eerstvolgende verslagjaar, * voor zover in de inrichting gewerkt wordt aan de continue verbetering van de milieuprestaties: de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de continue verbetering van de milieuprestaties in het verslagjaar en in het eerstvolgende verslagjaar; * de gerealiseerde en voorziene uitvoering en eventuele wijzigingen van het bedrijfsmilieuplan, energiebeleidsplan en energiebesparingsplan in het verslagjaar en in het eerstvolgende verslagjaar; nieuw geformuleerde of andere milieubeleidsvoornemens buiten het kader van één van die plannen in het verslagjaar en in het eerstvolgende verslagjaar, * incidenten, significante storingen en andere ongewone voorvallen en klachten en de afhandeling daarvan in het verslagjaar
13. milieurelevante, externe ontwikkelingen	veranderingen in de organisatie of de financieel-economische situatie van de inrichting of het bedrijf waartoe de inrichting behoort of in de bedrijfsvoering in het verslagjaar die van invloed zijn geweest op de milieubelasting, de milieumaatregelen, of – voor zover aanwezig – het milieuzorgsysteem
14. milieuvergunningen	* gegevens als bedoeld in artikel 3, zevende lid, over het verslagjaar met betrekking tot voorschriften, verbonden aan de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, voor zover deze gegevens niet reeds bij de behandeling van de andere onderwerpen zijn vermeld, * gerealiseerde of voorziene veranderingen in de bedrijfsvoering in het verslagjaar respectievelijk in het eerstvolgende verslagjaar die hebben geleid of leiden tot een wijziging van de vergunning of tot een melding bij het bestuursorgaan

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij de wet van 10 april 1997 tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging)¹ is de Wet milieubeheer (Wm) uitgebreid worden met titel 12.1, getiteld «Milieuverslaglegging». Deze titel (artikelen 12.1 tot en met 12.10 Wm) bevat een regeling op grond waarvan inrichtingen die de Wm-vergunning krijgen van de provincie en een aanzienlijke milieubelasting veroorzaken, verplicht kunnen worden tot het jaarlijks uitbrengen van een milieuverslag ten behoeve van de overheid (overheidsverslag) of een milieuverslag ten behoeve van het publiek (publieksverslag) (hierna: verslagplichtige bedrijven). Het publieksverslag moet door het verslagplichtige bedrijf voor een ieder ter inzage worden gelegd; een ieder kan voorts verzoeken om een exemplaar van dat verslag (artikel 12.7, eerste lid, Wm). Het overheidsverslag moet door het bedrijf op grond van de wet in tweevoud worden verstuurd én aan de provincie (het bestuursorgaan dat de Wm-vergunning heeft verleend) én aan de regionale directie van Rijkswaterstaat of het waterschap dat de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) heeft verleend (artikel 12.8, eerste lid, Wm). De provincie stuurt één exemplaar door naar de regionale milieuinspecteur. De waterkwaliteitsbeheerder stuurt één exemplaar door naar het RIZA.

De Milieudienst Amsterdam heeft in haar reactie naar aanleiding van het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit terecht opgemerkt dat het in de rede ligt dat de betrokken gemeente (de gemeente waarbinnen de inrichting is gelegen) door de provincie op de hoogte wordt gesteld van de ontvangst van het verslag en in de gelegenheid wordt gesteld om commentaar te geven.

Het overheidsverslag moet voorts door het bedrijf voor een ieder ter inzage worden gelegd en tegen kostprijs worden verstrekt (artikel 12.7, eerste lid, Wm). Het bedrijf moet voorafgaand aan het uitbrengen van de verslagen op een geëigende wijze bekendheid geven aan de mogelijkheden van inzage en verkrijgbaarheid van publieks- en overheidsverslag (artikel 12.7, tweede lid, Wm).

In artikel 19.7 Wm is een regeling opgenomen op grond waarvan bepaalde gegevens in milieuverslagen niet openbaar gemaakt hoeven te worden.

Publieks- en overheidsverslag dienen door het bedrijf tevens ter bespreking aan de ondernemingsraad te worden voorgelegd (artikel 31.a, achtste lid, van de Wet op de ondernemingsraden).

Het voornemen is om ongeveer 300 bedrijven beide verslagverplichtingen op te leggen met ingang van 1 januari 1999. Zie voor de inwerkingtreding van de wet § 6.

Artikel 12.1 Wm biedt de grondslag om categorieën van verslagplichtige bedrijven bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen. De artikelen 12.4 en 12.5 Wm geven een basis om bij of krachtens amvb bepaalde aspecten van de wettelijke verslagverplichtingen nader uit te werken. De onderhavige amvb strekt hiertoe en heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

1. de aanwijzing van categorieën van verslagplichtige bedrijven (grondslag: artikel 12.1, tweede lid, Wm);
2. de inhoud van het overheidsverslag (grondslag: artikel 12.4, tweede, vierde en vijfde lid, Wm)
3. kwaliteitseisen aan kwantitatieve gegevens die in het overheidsverslag moeten worden opgenomen (grondslag: artikel 12.4, derde lid, Wm);

¹ Staatsblad 1997, 170. Zie voor de parlementaire behandeling: Kamerstukken II 1995/96, 24 572; Handelingen II 1996/97, blz. 3429–3441; 3460–3477; 3886–3896; 4024–4025. Kamerstukken I 1996/97, 24 572 (204,204a); Handelingen I 1996/97, zie vergaderjaar d.d. 8 april 1997.

4. de bevoegdheid van de vergunningverlenende instanties om in de Wm-vergunning of de Wvo-vergunning van verslagplichtige bedrijven nog rapportageverplichtingen op te nemen in aanvulling op het overheidsverslag (grondslag: artikel 12.5, eerste lid, Wm), en

5. de overgangperiode waarin de onder 4 genoemde vergunningen in overeenstemming dienen te worden gebracht met de wettelijke regels inzake milieuverlaglegging (grondslag: artikelen 8.45 en 12.5, tweede lid, Wm en artikel 2d Wvo).

2. Aanwijzing verslagplichtige bedrijven

In artikel 12.1, tweede lid, Wm is bepaald dat de wettelijke milieuverlagplicht geldt voor bij amvb aan te wijzen categorieën van gevallen waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en waarvoor gedeputeerde staten bevoegd zijn de Wm-vergunning te verlenen. Het tweede criterium brengt, zoals de Nederlandse Aardolie Maatschappij in zijn reactie naar aanleiding van het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit terecht opmerkte, onder andere met zich, dat bij mijnen behorende bovengronds gelegen inrichtingen niet onder de werkingssfeer van dit besluit vallen. Aan de hand van de twee criteria is een selectie gemaakt van verslagplichtige bedrijven, opgenomen in bijlage I van deze amvb.

Deze selectie heeft als volgt plaatsgevonden. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) geeft aan voor welke categorieën van inrichtingen gedeputeerde staten bevoegd gezag is (verder aangeduid als provinciale inrichtingen). Van de provinciale inrichtingen zijn vervolgens die categorieën van inrichtingen geselecteerd waarvoor het niet zinvol is dat zij verslagplichtig worden gesteld; redenen hiervoor zijn de geringe milieubelasting, dan wel het bestaan van specifieke wettelijke instrumenten waardoor het milieoverslag geen toegevoegde waarde heeft. Van de resterende provinciale inrichtingen zijn eerst die categorieën geselecteerd, waarvoor geldt dat alle bedrijven die tot die categorieën behoren, een hoge milieubelasting hebben. Deze categorieën zijn zonder nadere specificatie aangewezen. Voor de dan nog resterende categorieën van provinciale inrichtingen geldt dat de mate van milieubelasting minder uitgesproken is of dat de categorieën zowel inrichtingen omvatten met een grote als met een kleine milieubelasting. Deze categorieën van inrichtingen zijn nader geanalyseerd. Voor bedoelde categorieën is op grond van deze nadere analyse een aan de milieubelasting gerelateerde drempelwaarde geformuleerd, waarboven inrichtingen eveneens verslagplichtig zijn. Deze categorieën zijn aangewezen onder opneming van bedoelde drempelwaarde.

In onderstaande tabel is in de vorm van verkorte omschrijvingen aangegeven welke categorieën van inrichtingen zijn aangewezen in bijlage I. Vanaf nummer 2 betreft het categorieën van inrichtingen waarvoor drempelwaarden gelden.

Nummer uit bijlage I	Verkorte omschrijving van categorie
1.	<ul style="list-style-type: none"> • aardgasbehandelingsinstallaties en gasverzamelinrichtingen • raffinaderijen • vervaardiging van dierlijke of plantaardige oliën en vetten • vervaardiging van vetzuren of alkanolen uit dierlijke of plantaardige oliën of vetten • mestverwerkingsbedrijven • productie van lijmen, gelatine e.d. uit slachtafval • destructiebedrijven • bietsuikerfabrieken • gistfabrieken • sinterinstallaties • vervaardiging van cement, glasvezel, glaswol, steenwol, emaille • cokesfabrieken • steenkoolvergassing • vervaardiging van ijzer, staal, non-ferrometalen • papierfabrieken • vervaardiging van koolelektroden • afvalverbrandingsinstallaties
2.	pomp- en distributiestations ten behoeve van aardolie- of aardgaswinning
3.	electriciteitscentrales
4.	luchthavens
5 en 6.	chemische industrie
7.	rubber- en kunststofverwerkende industrie
8.	bierbrouwerijen
9.	zuivelindustrie
10.	zetmeel(derivaten)fabrieken
11.	glasfabrieken
12 t/m 16.	(overige) metaalindustrie en aanverwante sectoren
17.	auto- en motorenfabrieken
18.	scheepswerven
19.	textielveredelingsbedrijven
20.	afvalwaterzuiveringsinstallaties

Met betrekking tot de aanwijzing van inrichtingen in de afvalverwerkende sectoren wordt hier nog het volgende opgemerkt.

Door het Interprovinciaal overleg, de Nederlandse vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval en de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart zijn in reactie op het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit kanttekeningen geplaatst bij de aanwijzing van afvalstoffeninrichtingen. Voorts is tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer over «Evaluatie en Standpunt Bedrijfsinterne milieuzorg/aanwijzing industriële sectoren in het kader van het (concept) Besluit milieuverlaglegging» van 28 mei 1998 aan de minister van VROM verzocht na te gaan in hoeverre het aantal categorieën van afvalstoffeninrichtingen dat onder dit besluit zou kunnen worden gebracht, verder zou kunnen worden uitgebreid. Onderzoek dat naar aanleiding van dit verzoek is verricht, bevestigt de eerdere bevindingen van het bureau DHV ter zake in haar rapport «Inventarisatie van de provinciale inrichtingen ten behoeve van de aanwijzing van milieuverlagplichtige bedrijven» (eindrapport van maart 1998, aanwezig bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). De mate van milieubelasting van eventueel in aanmerking komende aanvullende categorieën van afvalstoffeninrichtingen is aanzienlijk minder ernstig dan van, bijvoorbeeld, de afvalverbrandingsinstallaties. Voor afvalstoffeninrichtingen als stortplaatsen, shredders en composteerinrichtingen geldt dat de milieuproblematiek voornamelijk samenhangt met geluids- en geuroverlast, verwaaien van licht afval en dergelijke. De vergunningen van inrichtingen uit deze laatste categorieën zijn doorgaans gedetailleerd van opzet. Aan de oplossing van de meeste van de hierboven genoemde milieuproblemen wordt ruime aandacht besteed.

Daarnaast vindt handhaving bij deze inrichtingen dikwijls intensiever plaats dan bij inrichtingen uit andere industriële sectoren. Daarbij wordt effectief gebruik gemaakt van de gedetailleerde en frequente rapportages

die de meeste van deze inrichtingen aan het bevoegd gezag dienen uit te brengen. Van de zijde van de provincies wordt het vanuit handhavings-overwegingen van groot belang geacht bij deze inrichtingen te kunnen blijven beschikken over deze rapportages. Naast deze rapportages heeft een overheidsverslag weinig toegevoegde waarde.

Een publieksverslag heeft bij deze inrichtingen evenmin een grote meerwaarde. Het publiek is bij deze inrichtingen veeleer gebaat bij een strikte naleving van de vergunningvoorschriften en een intensief toezicht van de overheid daarop.

Om deze redenen is afgezien van het aanwijzen van andere afvalstoffen-inrichtingen dan de afvalverbrandingsinstallaties en de grote afvalwater-zuiveringsinstallaties.

Tevens is, om dezelfde redenen, besloten om de tankercleaningbedrijven niet langer aan te wijzen. Deze waren nog wel aangewezen in het in de Staatscourant voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit. Aangewezen waren die tankercleaningbedrijven die zowel tankers schoonmaken, als het daarbij vrijkomende/ontstane afval be- en verwerken. Bedrijven die uitsluitend tankers schoonmaken werden van onvoldoende milieuzwaarte geacht om onder het besluit te vallen. Nader onderzoek heeft geleerd dat bij de tankercleaningbedrijven die tevens het afval be- en verwerken de milieubelasting onder normale procesomstandigheden van onvoldoende zwaarte is. Ook hier geldt weer dat deze bedrijven vrij uitgebreide rapportages over o.a. de milieubelasting aan het betrokken bevoegde gezag dienen te overleggen, die deze niet kunnen missen bij toezicht en handhaving.

Overigens zal bij de eerstkomende evaluatie van de regelgeving met betrekking tot het wettelijk milieuvorslag de eventuele aanvullende aanwijzing van bedrijven in de afvalsector opnieuw worden gezien. Tevens zal bij die evaluatie kunnen worden onderzocht of en in hoeverre inrichtingen die vallen onder de IPPC-richtlijn¹ aanvullend zouden moeten worden aangewezen.

Een verslagplichtig bedrijf (bijlage I) dient jaarlijks vóór 1 april een overheidsverslag (artikelen 12.4, 12.8 en 12.9 Wm) en vóór 1 juli een publieksverslag (artikelen 12.2 en 12.7, eerste lid, Wm) uit te brengen. De aanwijzing geldt immers steeds voor zowel de verplichtingen met betrekking tot het publieksverslag als die met betrekking tot het overheidsverslag.

De wettelijke verplichting om een publieksverslag op te stellen en openbaar te maken, wordt in dit besluit niet nader gereguleerd. De wet beperkt zich tot enkele, meer globale vereisten die in de praktijk nadere invulling moeten krijgen. Wel worden in overleg tussen overheid en de meest betrokken partijen enkele voorzieningen getroffen, die een goede uitvoering in de praktijk beogen te stimuleren. In dit verband kunnen worden genoemd een handreiking voor het opstellen en beoordelen van publieksverslagen², een checklist voor ondernemingsraden voor het bespreken van publieksverslagen³, een geschillencommissie die klachten kan behandelen over gebrekkige verslagen en een informatiepunt waaraan vragen over het wettelijk publieksverslag gesteld kunnen worden.

3. Inhoud overheidsverslag

Anders dan voor het publieksverslag heeft de wetgever voor het overheidsverslag wel bepaald dat nadere regulering dient plaats te vinden. Artikel 12.4, tweede lid, Wm geeft reeds in globale termen aan welke gegevens in het overheidsverslag moeten worden opgenomen. Het bedrijf moet over het verslagjaar gegevens verschaffen over de milieubelasting en milieuzorg. Milieubelasting wordt vooral in kwantitatieve gegevens uitgedrukt, milieuzorg in beschrijvende termen. Onder

¹ Richtlijn (EG) nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

² Het Publieksmilieuvorslag, brochure uitgegeven door de Vereniging VNO-NCW en de Stichting Natuur en Milieu, Den Haag/Utrecht, mei 1998.

³ Checklist Milieujaarverslag FNV Bondgenoten, Amsterdam, april 1998.

milieuzorg vallen in dit verband zowel de technische en andere concrete maatregelen om de milieubelasting terug te dringen als de organisatorische en andere meer algemene aspecten van de bedrijfsinterne milieuzorg (b.v. de ontwikkeling van het bedrijfsintern milieuzorgsysteem, veranderingen in het bedrijfsmilieubeleid enz.). Het verslag moet verder ten aanzien van die onderwerpen een vooruitblik geven voor het eerstvolgende verslagjaar.

Op grond van genoemd artikellid dienen bij of krachtens amvb meer concreet de gegevens te worden aangewezen. Artikel 12.4, vierde lid, Wm bepaalt dat bedoelde gegevens overigens uitsluitend kunnen worden aangewezen indien deze redelijkerwijs nodig zijn met het oog op:

- de formulering en monitoring van het door de overheid gevoerde milieubeleid;
- verplichtingen van Nederland tot het rapporteren van milieugegevens aan de Europese Commissie;
- het toezicht op de naleving van de voor het bedrijf geldende milieuvoorschriften.

Aan een en ander is uitwerking gegeven in artikel 3 en bijlage II van dit besluit. Bijlage II geeft een opsomming van onderwerpen die in het overheidsverslag behandeld moeten worden. Bijlage II sluit in belangrijke mate aan bij opzet en inhoud van het model milieujaarverslag 1997 voor de chemiebranche, dat is opgesteld door de Overleggroep Chemische Industrie¹. Met geïntegreerde milieuverlaglegging zijn in de chemiebranche inmiddels reeds enkele jaren goede ervaringen opgedaan. Zowel bedrijven als overheden ondervinden efficiencyvoordelen. Het geïntegreerde verslag zoals in de chemiebranche ontwikkeld, heeft inmiddels in een aangepaste vorm navolging gekregen bij de zuivel- en de papier- en kartonindustrie.

Bijlage II van het besluit kan worden beschouwd als basislijst waarin alle mogelijk relevante onderwerpen waarover dient te worden gerapporteerd, staan vermeld. Naast het modeljaarverslag voor de chemische industrie is bij het opstellen van de bijlage ook gekeken naar onderwerpen die niet voor de chemische industrie maar wel voor andere categorieën van bedrijven relevant zijn. Bijlage II krijgt een verdere, op de verschillende categorieën van bedrijven toegesneden uitwerking bij ministeriële regeling. Per categorie van bedrijven of groep vergelijkbare categorieën van bedrijven zal op basis van bijlage II een verdere specificering van de te rapporteren gegevens worden gegeven in de vorm van een modeloverheidsverslag voor de desbetreffende categorie(ën) van bedrijven.

Over het modeljaarverslag voor de chemische industrie kan hier nog het volgende worden opgemerkt. Dit modeljaarverslag kent een getalsmatig en een beschrijvend gedeelte. In het verslag zijn een aantal milieurapportages geïntegreerd. Het betreft in de eerste plaats de jaarrapportage over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan, de zogenaamde BMP-tabel. Voorts gaat het onder meer om rapportages op grond van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties-A (BEES-A) en KWS-2000, en om de rapportage van de emissieregistratie ten behoeve van het Ministerie van VROM. Ook maken enkele enquêtes van het CBS (afval en slib) om efficiencyredenen deel uit van bedoeld verslag.

Het gaat hier hoofdzakelijk om rapportages ten behoeve van beleidsmonitoring en uitvoering van Europese rapportageverplichtingen. Tenslotte is in het verslag ruimte ingebouwd voor opname van specifieke gegevens ten behoeve van de controle op de naleving van de milieuvergunningen. Deze kunnen zo nodig ook als bijlagen bij het verslag worden gerapporteerd.

Het modeljaarverslag voor de chemische industrie heeft, zoals eerder opgemerkt, als voorbeeld gediend voor bijlage II.

De kwantitatieve gegevens inzake de milieubelasting, die ten behoeve van beleidsmonitoring en internationale rapportageverplichtingen moeten

¹ Model milieujaarverslag 1997 Chemische Industrie, R971009.7, d.d. 12 december 1997, opgenomen in de Werkmap Milieujaarverslag van de FO-industrie gevestigd te Den Haag, uitgegeven in de reeks Doelgroepbeleid Milieu & Industrie.

worden verstrekt, zijn aangewezen in bijlage II, onderwerpen 1 tot en met 7. Deze bijlage is ingedeeld naar analogie van het modeljaarverslag voor de chemische industrie volgens de themas van de BMP-tabel. Dit zijn de milieuonderwerpen uit de achtereenvolgende nationale milieubeleidsplannen en nota's waterhuishouding en de daarop gebaseerde conventanten met de industriële sectoren. Waar nodig zijn ze aangevuld met onderwerpen waarover uit andere hoofde moet worden gerapporteerd. In artikel 3, tweede lid, wordt, eveneens naar analogie van het modeljaarverslag voor de chemische industrie, bepaald dat de gegevens in de regel als jaarvrachten voor de gehele inrichting in het overheidsverslag worden opgenomen. Bij ministeriële regeling zal voor bepaalde gegevens met het oog op de uitvoering van Europese rapportageverplichtingen of de monitoring van de uitvoering van milieubeleid van de overheid een afwijkende rapportagevorm – bijvoorbeeld niet op inrichtingsniveau maar op installatieniveau – kunnen worden voorgeschreven. Dit zal bij voorbeeld gebeuren voor gegevens die op grond van het BEES A moeten worden gerapporteerd.

De onderwerpen 8 tot en met 11 in bijlage II betreffen overige relevante milieuthema's uit de BMP-tabel waarover in het algemeen in meer beschrijvende zin wordt gerapporteerd, met uitzondering van het onderwerp bedrijfsinterne milieuzorg.

Op grond van artikel 3, eerste lid, in verband met bijlage II moet het overheidsverslag tevens een opgave bevatten van de in het verslagjaar genomen technische en andere milieumaatregelen en van de geplande maatregelen voor het eerstvolgende verslagjaar.

De bedrijfsinterne milieuzorg wordt uitgewerkt in bijlage II, onderwerp 12. Bij bijlage II, onderwerp 13, behoren tenslotte enkele gegevens die het inzicht kunnen vergroten in de ontwikkeling in milieubelasting, milieumaatregelen en milieuzorg.

Bij ministeriële regeling zal in de vorm van modeloverheidsverslagen een verdere precisering en concretisering van de gevraagde gegevens worden gegeven. Zo zal in deze modeloverheidsverslagen ter uitwerking van de onderwerpen 1 tot en met 5 een op de desbetreffende categorie(ën) van bedrijven toegespitste lijst van individuele, met name genoemde stoffen en stofgroepen worden opgenomen, waarover elk jaar moet worden gerapporteerd. Het zal daarbij gaan om een voor die categorie(ën) relevante selectie van stoffen en stofgroepen uit een moederlijst die alle stoffen en stofgroepen omvat waarvoor nationaal en internationaal doel- of taakstellingen zijn geformuleerd. Tot de afspraken die over de monitoring van milieuinformatie van bedrijven zijn gemaakt tussen de verschillende betrokken overheidsinstanties, behoort ook de afspraak om bedoelde moederlijst periodiek te evalueren en indien nodig te herzien. Hierbij moet met name worden gedacht aan een toetsing of met het oog op nationale of internationale beleidsontwikkelingen nieuwe stoffen aan de moederlijst dienen te worden toegevoegd, bestaande stoffen van de moederlijst kunnen worden verwijderd, of de monitoring-frequentie kan worden gewijzigd naar bijvoorbeeld 1 maal per 4 jaar. Deze «dynamiek» van de moederlijst zal tot gevolg hebben dat ook de daarvan afgeleide lijst van stoffen en stofgroepen in het modeloverheidsverslag aan verandering onderhevig is. Aangezien de modeloverheidsverslagen bij ministeriële regeling worden vastgesteld, kunnen eventuele wijzigingen overigens in korte tijd worden doorgevoerd.

De modeloverheidsverslagen zullen worden opgesteld en periodiek bijgesteld in nauw overleg met de betrokken branche(s), vergunningverlenende overheden en milieuplanbureaus en andere betrokken (overheids-)instanties.

De boven besproken gegevens zullen deels ook voor het toezicht op de naleving van de voorschriften uit de milieuvergunningen en de handhaving van die vergunningen gebruikt kunnen worden. Voor zover

nog behoefte is aan meer specifieke, op de handhavingstaak toegesneden gegevens, kan artikel 3, zevende lid, aanhef en onder *b* Wm, in samenhang met bijlage II, onderwerp 14 (Milieuvergunningen) uitkomst bieden. Door de vergunningverlener kan met toepassing van genoemd artikel worden voorgeschreven dat bij de behandeling van genoemd onderwerp bijvoorbeeld gegevens worden vermeld over een milieu-onderwerp of milieu-aspect dat niet in bijlage II, onderwerpen 1 tot en met 13, met zoveel woorden wordt genoemd, maar wel in de Wm- of Wvo-vergunning is geregeld, zoals het verkeer en vervoer van en naar de inrichting. Daarnaast kan worden gedacht aan het vermelden van bepaalde emissiegegevens die gerelateerd zijn aan emissievoorschriften uit de vergunning voor enkele van de belangrijkste individuele bronnen (installaties) binnen de inrichting. Voorts kan bij voorbeeld gedacht worden aan het vermelden van gegevens met betrekking tot in de vergunning gereguleerde emissies of lozingen naar de lucht respectievelijk het oppervlaktewater van andere stoffen dan die welke in bijlage II, onderwerpen 3 en 4, worden bestreken. Het gaat daarbij steeds om gegevens die mede met toepassing van artikel 8.12, derde lid, Wm door het bevoegd gezag van het bedrijf worden gevraagd.

Artikel 3, zevende lid, aanhef en onder *a*, in samenhang met bijlage II, onderwerp 14 biedt de basis voor vergunningverleners om de vermelding van gegevens in het overheidsverslag voor te schrijven, die inzicht geven in een bepaald milieu-aspect, zonder dat daarover reeds doel- en middelvoorschriften in de vergunning zijn gesteld. Het gaat om gegevens die mede met toepassing van artikel 8.13, eerste lid, onder *a* en *c* Wm, door het bevoegd gezag worden gevraagd van het bedrijf.

De vergunningverlener kan voorts op grond van artikel 3, zevende lid, met betrekking tot in het overheidsverslag te vermelden kwantitatieve gegevens voorschrijven in de vergunning dat deze gegevens anders dan als jaarvracht op inrichtingsniveau moeten worden gerapporteerd.

Wanneer een bedrijf zowel Wm- als Wvo-vergunningplichtig is, is het wenselijk dat tussen de vergunningverlenende overheden overleg en afstemming plaatsvindt over hoe in de vergunningen het overheidsverslag op het punt van specifieke handavingsgegevens verder wordt ingevuld.

Opgemerkt zij nog dat bij het vragen van handavingsgegevens in het overheidsverslag met toepassing van artikel 3, zevende lid, de vergunningverlener uiteraard de juridische grenzen in acht moet nemen, die wetgeving en jurisprudentie in het algemeen aan het opleggen van rapportageverplichtingen stellen. Te denken valt in dit verband met name aan het verbod van zelfincriminatie en de notie dat de toezichthoudende overheid niet alle aan het toezicht verbonden lasten volledig kan afwentelen op de vergunninghouder. Het verbod van zelfincriminatie komt onder andere aan de orde in een uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State waarbij een vergunningvoorschrift inhoudende de verplichting tot het melden van overtredingen van vergunningvoorschriften onacceptabel werd geacht (ABR RvS 12 juli 1995, AB 1996, 164 m.nt. FM). Overigens zal mogelijk de Raad onder invloed van de recente rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 6 EVRM tot een meer soepele opstelling komen. In het Saunders-arrest (EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699 m.nt. Kn; JB 1997 80; NJCM-bulletin 1997, nr. 3 p. 298-314) oordeelde het Europese Hof dat schriftelijke documenten die kunnen dienen als bewijsmateriaal, maar die bestaan onafhankelijk van de wil van de betrokkene, niet vallen onder het zwijgrecht, dan wel het recht van iemand om zich zelf niet te hoeven beschuldigen. Zo zouden gegevens die het bedrijf reeds in het kader van zijn milieuzorgsysteem verzamelt en bijhoudt, met inbegrip van bij voorbeeld de registratie van gevallen waarin wet- en regelgeving niet worden nageleefd, geacht kunnen worden te bestaan onafhankelijk van de wil van de betrokkene en derhalve

onderwerp van een rapportageverplichting kunnen uitmaken. Zie verder over dit onderwerp, A. de Lange, Zelfregulering en zelfincriminatie in het milieustrafrecht, Milieu en Recht 1998, p. 128–132.

In laatstgenoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State klinkt eveneens de notie door dat de overheid niet alle aan het toezicht verbonden lasten volledig kan afwentelen op de vergunninghouder. Voor de aangevochten rapportageverplichting is naar het oordeel van de Raad geen ruimte, nu hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer in dit verband rechtstreeks werkende en uitputtende voorschriften inzake toezicht en handhaving geeft. Ook hier geldt dat mogelijk de Raad een wat andere koers zal varen in de toekomst. Dit zal zich kunnen voordoen wanneer hij vaker wordt geconfronteerd met vergunningen op hoofdzaken.

Deze vergunningen kenmerken zich door de vergaande rapportageverplichtingen als noodzakelijk complement op de in dergelijke vergunningen opgenomen, ruime doelvoorschriften. Van belang is in dit verband artikel 8.12, derde lid, Wm, dat bepaalt, dat indien een doelvoorschrift in de vergunning wordt opgenomen, tevens aan de vergunning een voorschrift wordt verbonden inhoudende dat op een daarbij aangegeven wijze moet worden bepaald of aan dat (doel)voorschrift wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag. Zie over dit onderwerp ook mr. R.A.J. van Gestel, Milieuzorg op maat, in: Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening «Is het gras groener bij de burens?», Vereniging voor Milieurecht, Deventer, 1998, p. 51–52.

De bij ministeriële regeling vast te stellen modeloverheidsverslagen zullen zo worden ingedeeld dat specifieke handavingsgegevens zo efficiënt mogelijk daarin kunnen worden opgenomen. Er zij nog op gewezen dat het hier steeds gaat om gegevens waarvan rapportage eenmaal per jaar volstaat. Gegevens die persé met een andere frequentie moeten worden gerapporteerd, komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

In de bij ministeriële regeling vast te stellen modeloverheidsverslagen zal reeds een verfijning zijn doorgevoerd naar het niveau van de betrokken categorie(ën) van inrichtingen. Op het niveau van het individuele bedrijf zal dit modeloverheidsverslag moeten worden ingevuld, uiteraard in overeenstemming met de specifieke kenmerken van dat bedrijf. Daarbij zal wel nog eventueel rekening moeten worden gehouden met de eisen die in de vergunning(en) zijn gesteld met betrekking tot het opnemen van specifieke handavingsgegevens in het overheidsverslag.

4. Kwaliteitseisen aan kwantitatieve gegevens

In artikel 3, vierde lid, is geregeld dat de in het overheidsverslag op te nemen, kwantitatieve gegevens op zorgvuldige en verifieerbare wijze tot stand moeten komen. Dit wordt onder meer gewaarborgd doordat de gegevens moeten worden verzameld met behulp van een gedocumenteerd meet- en registratiesysteem. Het gaat erom dat traceerbaar is hoe gegevens tot stand komen. Aldus kan worden nagegaan of de gegevens juist en volledig zijn.

Over deze eis kan nog het volgende worden opgemerkt. Zij is vooral van procedurele aard en houdt in dat de fasegewijze totstandkoming van de gegevens volgens duidelijk identificeerbare, vaste procedures verloopt. En voorts, dat, indien ter zake op branche- of bedrijfsniveau eisen of afspraken gelden, daaraan wordt voldaan. Een en ander moet ertoe leiden dat de gerapporteerde gegevens volledig herleidbaar zijn van rapportage terug naar aggregatie, registratie en de eerste fase van bepaling door meting, berekening of schatting.

Een zorgvuldige totstandkoming van gegevens in deze zin veronderstelt de aanwezigheid van een goed functionerend, op het bedrijf toegesneden,

adequaat meet- en registratiesysteem. Als meer algemene norm hiervoor kan de ISO-14001 norm voor bedrijfsinterne milieuzorgsystemen dienen.

Waar in het besluit gesproken wordt over een gedocumenteerd meeten registratiesysteem wordt bedoeld op een beschrijving van dit systeem, aan de hand waarvan het bevoegd gezag inzicht kan krijgen in de verschillende fasen van totstandkoming van de gegevens. In bedoelde documentatie moet voor elk van deze fasen op toegankelijke wijze worden vastgelegd en bijgehouden hoe deze fasen verlopen.

Overigens kan reeds lopende het verslagjaar door het bevoegd gezag worden gecontroleerd of het proces van het totstandkomen van gegevens op correcte wijze verloopt – artikel 3, vierde lid, heeft door zijn formulering zowel betrekking op het resultaat van dit totstandkomingsproces als op het proces zelf. Het bevoegd gezag kan dan ook in zijn toezichthoudende rol met toepassing van onder andere de artikelen 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) al gedurende het verslagjaar nagaan of het bedrijf artikel 3, vierde lid, van het besluit goed naleeft. Op grond van deze artikelen kan het bevoegd gezag aan het bedrijf inlichtingen vragen en om inzage in relevante stukken verzoeken. Omdat de toezichtsbevoegdheden uit de Awb voldoende grond bieden om degene die de inrichting drijft, ook tijdens het verslagjaar inzicht te laten verschaffen in de wijze waarop artikel 3, vierde lid, wordt nageleefd, is er vanaf gezien het voorstel van de Stichting Natuur en Milieu te volgen. In hun reactie op de voorpublicatie stellen zij voor hiertoe expliciet een volzin in artikel 3, vierde lid, op te nemen. Ook opmerkingen van het Interprovinciaal Overleg wijzen in deze richting. Dit zou echter een ongewenste dubblure met de Awb opleveren. Mocht blijken dat artikel 3, vierde lid, wordt overtreden, dan kan een dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32 Awb). Dit in antwoord op een vraag van het Interprovinciaal Overleg terzake van de handhaving van artikel 3, vierde lid.

Dit onderdeel van het besluit moet worden beschouwd tegen de achtergrond van enkele recente ontwikkelingen, waarbij steeds de vraag centraal staat in hoeverre de kwaliteit en betrouwbaarheid van door bedrijven verzamelde milieugegevens kan worden verbeterd. Zowel voor de vergaring en verwerking van gegevens door de overheid met het oog op de beleidsmonitoring als bij de gegevensverstrekking door bedrijven ten behoeve van de handhaving is deze vraag actueel. Het streven naar één rapportagemoment in de vorm van een geïntegreerd overheidsverslag heeft de behoefte aan grotere duidelijkheid ten aanzien van de eisen aan de totstandkoming van gegevens alleen maar doen toenemen. Door een werkgroep van vertegenwoordigers van overheden en bedrijfsleven wordt thans onderzocht hoe in de praktijk gekomen kan worden tot de noodzakelijke verbeteringen. Door deze werkgroep is inmiddels een voornamelijk procedurele checklist opgesteld, die bedrijven en betrokken overheden kunnen gebruiken voor het verhogen van de kwaliteit van het totstandkomingsproces van gegevens. Op termijn kan aan een en ander een verdere invulling gegeven worden. Dit zou kunnen plaatsvinden in de vorm van nadere overheidsregulering op basis van dit besluit. Zo kunnen nadere voorschriften worden gesteld bij ministeriële regeling (artikel 3, zesde lid). Ook kunnen ter zake in de milieuvergunningen nadere eisen worden gesteld (artikel 3, achtste lid). Op basis van de huidige wetgeving worden overigens ten aanzien van de totstandkoming van handavingsgegevens thans ook al van overheidswege eisen in de milieuvergunningen gesteld. Een andere mogelijkheid is het maken van afspraken over deze onderwerpen tussen bedrijfsleven en betrokken overheden. In een aantal gevallen bestaan deze reeds of worden deze binnenkort gemaakt. Het gaat daarbij vooral om afspraken op het niveau van de doelgroep of branche over de totstandkoming van monitoringgegevens.

5. Aanvullende rapportageverplichtingen buiten het overheidsverslag

Het overheidsverslag dient zo veel mogelijk het exclusieve kader te zijn voor gegevensverstrekking van verslagplichtige bedrijven aan overheden en andere instanties. Uitgangspunt is dat het overheidsverslag alle bestaande milieुरapportages van de verslagplichtige bedrijven zal vervangen. Nieuwe rapportages – voor zover noodzakelijk – zouden eveneens zo veel mogelijk hun plaats moeten krijgen in het overheidsverslag.

Hoe wordt aan dit uitgangspunt in het besluit invulling gegeven?

Informatie die door de bedrijven ten behoeve van de monitoring van het milieubeleid en rapportages van Nederland aan de Europese Commissie moet worden verstrekt, zal in principe geheel door het overheidsverslag kunnen worden gedekt. Er wordt zoveel mogelijk naar gestreefd een complete opgave te geven van de in dit verband benodigde gegevens. Daarmee zal aan separate rapportages voor deze doeleinden in het algemeen geen behoefte meer zijn. In een enkel geval zal opname in het overheidsverslag niet mogelijk zijn, namelijk als geconcludeerd moet worden dat het soort informatie of het tijdstip waarop deze beschikbaar moet komen, niet past in het kader van het verslag. Daarbij valt te denken aan, bijvoorbeeld, de (Europese) statistische verplichting om financiële informatie inzake het voorkomen van milieuverontreiniging aan het Centraal Bureau voor de Statistiek te verschaffen.

Zoals eerder opgemerkt, zullen aan de opstelling van de modeloverheidsverslagen voor de verschillende categorieën van inrichtingen alle betrokken partijen kunnen bijdragen.

Ten aanzien van rapportages die verband houden met milieuvergunning(-en), regelt de wet dat het overheidsverslag in beginsel het exclusieve rapportagekader is. Zie de artikelen 8.12, vierde lid, 8.13, tweede lid, 12.4, vierde lid, en 12.5, eerste lid, Wm. Eventuele uitzonderingen op deze regel dienen op grond van artikel 12.5, eerste lid, Wm bij of krachtens amvb te worden vastgelegd.

Zoals ook al in memorie van toelichting bij de wet van 10 april 1997 tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging) (kamerstukken II 1995/96, 24 572, nr. 3, p. 23–24) is aangegeven, is het voor bepaalde gevallen denkbaar dat aanvullende handavingsrapportages buiten het overheidsverslag om noodzakelijk zijn. De memorie van toelichting noemde als aanleiding voor aanvullende rapportages het geval waarin het overheidsverslag lacunes vertoont of anderszins niet voldoet, waardoor een overheids- of andere instantie niet over de benodigde informatie kan beschikken. Bij nader inzien gaat het hier om gevallen die al voldoende zijn afgedekt in de reeds bestaande artikelen over toezicht en handhaving, zie de artikelen 5.17, 5.20 en 5:32 van de Awb. Op grond van genoemde artikelen kan het bevoegd gezag proberen van het bedrijf alsnog de benodigde gegevens te verkrijgen. Desnoods kan een dwangsom worden opgelegd.

Wel is er aanleiding voor het opnemen in dit besluit (artikel 4) van de volgende uitzondering op de regel dat gegevens via het overheidsverslag worden gerapporteerd: gevallen waarin het bepalen van de omvang van een door een bedrijf veroorzaakt milieu-effect dan wel een adequaat toezicht op de naleving of een adequate handhaving van specifieke vergunningvoorschriften niet kan plaatsvinden zonder (aanvullende) rapportages buiten het kader van het overheidsverslag. Het gaat daarbij steeds om rapportages met frequentie die afwijkt van het overheidsverslag (alle gegevens die eenmaal per jaar uiterlijk op 1 april kunnen worden gerapporteerd, kunnen in beginsel worden opgenomen in het overheidsverslag, zie ook hoofdstuk 3). Bedoelde uitzondering omvat mede gevallen waarin het bevoegd gezag onmiddellijk kennis moet kunnen nemen van een bepaalde, uit milieu-oogpunt relevante gebeur-

tenis. Het gaat hierbij om bij voorbeeld incidenten, storingen, calamiteiten, incidentele of ongewone voorvallen. Deze gebeurtenissen dienen direct wanneer zij zich voordoen te worden gemeld. Deels gaat het overigens om zaken die al worden bestreken door de regeling van artikel 17.2 Wm. Deze bepaling is ook onverkort van toepassing op Wvo-vergunningplichtige lozingen vanuit Wm-inrichtingen.

Over de noodzaak om ten behoeve van de handhaving rapportages te vragen in aanvulling op het overheidsverslag kan in algemene zin nog het volgende worden opgemerkt. De noodzaak hiertoe zal kleiner worden naarmate het betrokken bedrijf verder is gevorderd met zijn milieuzorg, en het vertrouwen van het bevoegd gezag in het bedrijf navenant is gegroeid. Concrete ijkpunten om dit te beoordelen zijn de volgende:

1. bij het bedrijf is een milieuzorgsysteem op het niveau van de norm ISO-14001 of EMAS ingevoerd, waarvan de goede werking door middel van certificatie is gedemonstreerd;
2. het bedrijf stelt periodiek milieudoelen en daarvan afgeleide taakstellingen vast, bij voorbeeld in een cyclus van vier-jaarlijkse bedrijfsmilieuplannen en jaarlijkse milieuprogramma's; het bevoegd gezag kan steeds zijn goedkeuring hieraan hechten;
3. het bedrijf leeft alle wet- en regelgeving reeds gedurende enige jaren goed na; klachten worden door het bedrijf op zorgvuldige wijze afgedaan;
4. het bedrijf is «rijp» bevonden om een vergunning op hoofdzaken te krijgen;
5. er is een voortdurende, open communicatie tussen bedrijf aan de ene kant en de overheid en maatschappelijke omgeving aan de andere kant over alle het bedrijf rakende milieu-aangelegenheden; dit uit zich b.v. in correct uitgebrachte publieks- en overheidsverslagen (de laatste gevalideerd door het bevoegd gezag), door regelmatig overleg tussen bedrijf en bevoegd gezag e.d.

Met name punt 5 is van belang. Van een adequaat milieuzorgsysteem mag worden geëist dat het voldoende waarborgt dat alle relevante milieugegevens tijdig worden vergaard én gecommuniceerd met de overheid. Van bedrijven met een dergelijk milieuzorgsysteem mag dus onder meer ook worden verwacht dat zij op eigen initiatief en op vrijwillige basis indien nodig tussentijds het bevoegd gezag inlichten over bij voorbeeld het gebrek aan voortgang in de realisatie van een milieutaakstelling of over bij voorbeeld een tijdelijke niet-naleving van vergunningvoorschriften. Ook relevante en significante trends bij voorbeeld met betrekking tot emissies of lozingen zal het bedrijf vanuit die optiek tussentijds vrijwillig kunnen en willen rapporteren aan het bevoegd gezag. Een en ander gebeurt ook thans in de praktijk bij pro-actieve bedrijven. Met het onderhavige besluit wordt uitdrukkelijk niet beoogd aan die gedragslijn en praktijk afbreuk te doen.

Indien een bedrijf op alle bovengenoemde ijkpunten goed presteert, bestaat er een behoorlijke garantie dat de overheid de voor toezicht en handhaving noodzakelijke informatie volledig en tijdig krijgt. Voorzover het éénjaarlijkse overheidsverslag niet volstaat, kan in de normale periodieke contacten tussen bedrijf en bevoegd gezag een eventuele lacune worden opgevuld. In die situatie bestaat in het algemeen minder aanleiding om met een beroep op de in het besluit opgenomen uitzondering in de vergunning nog andere rapportages naast en in aanvulling op het overheidsverslag voor te schrijven. In bijzondere gevallen zal niettemin de noodzaak daartoe aanwezig kunnen zijn. Te denken valt bij voorbeeld aan een inrichting op korte afstand van een woonwijk, die aanzienlijke stankhinder veroorzaakt. Dan zal het bevoegd gezag wellicht – afhankelijk van de omstandigheden – met een hogere frequentie actief door het bedrijf geïnformeerd willen worden over hoe de stankhinder zich ontwikkelt.

Opgemerkt zij nog dat dit besluit geheel onverlet laat dat in de

vergunning wordt voorgeschreven dat gegevens worden verzameld, geregistreerd en voor het bevoegd gezag ter inzage worden gelegd.

6. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De wet van 10 april 1997 tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging) zal bij koninklijke besluit in werking treden. Het grootste gedeelte van de wet treedt tegelijk met dit besluit in werking op 1 januari 1999. Dit tijdstip wordt ingegeven door artikel V van genoemde wet, waarin is bepaald dat over het verslagjaar 1999 voor de eerste maal een milieuverslag wordt opgesteld. Twee onderdelen van deze wet, te weten artikel I, onderdelen B en C, zullen in werking treden op 1 januari 2004. In die artikelonderdelen worden respectievelijk de artikelen 8.12 en 8.13 van de Wm gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging vervallen aan de vergunningen verbonden rapportagevoorschriften van rechtswege, voor zover deze betrekking hebben op gegevens die voortaan in het overheidsverslag moeten worden opgenomen. Tevens vervallen de aan de vergunningen verbonden rapportagevoorschriften die niet in overeenstemming zijn met de regels gesteld krachtens artikel 12.4, vijfde lid, of artikel 12.5 van de Wm. Laatstbedoelde regels zijn te vinden in artikel 3, zevende en achtste lid, respectievelijk artikel 4 van dit besluit.

In artikel 8 van dit besluit is in de inwerkingtreding van dit besluit voorzien. Met uitzondering van de artikelen 6 en 7, treedt het besluit met ingang van 1 januari 1999 in werking. Artikel 6 treedt met ingang van 1 januari 2000 in werking, omdat het bevoegd gezag anders in het eerste verslagjaar niet over de nodige gegevens beschikt. Artikel 7 treedt in werking op het tijdstip waarop ook artikel I, onderdelen B en C van bovengenoemde wet, in werking treedt, op 1 januari 2004. De aanpassing van het Besluit emissie-eisen titaandioxide-inrichtingen vloeit voort uit het feit dat de artikelen 8.12 en 8.13 van de Wm (en dus ook de wijziging daarvan per 1 januari 2004) voor 8.40- en 8.44-amvb's van overeenkomstige toepassing zijn. De betrokken aanhef dient derhalve op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen B en C, van de bovengenoemde wet van 10 april 1997, daarmee in overeenstemming te zijn. Nadere eisen die tot strijdigheid leiden, zijn ook met ingang van 1 januari 2004 van rechtswege vervallen.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake het overheidsverslag is rekening gehouden met de bestaande handhavingspraktijk en de rol die de huidige vergunningrapportages hierbij spelen.

De overheden zijn nu nog vaak gewend te werken met separate, meer frequente (per maand of kwartaal) en gedetailleerde rapportages. Het overstappen naar het werken met één jaarlijks, integraal milieuverslag per inrichting zal de nodige aanpassing vergen. Vergunningverleners zullen moeten leren optimaal gebruik te maken van het overheidsverslag. Zo zal nog meer duidelijkheid moeten worden verkregen over de vraag in hoeverre de primair voor monitoring bestemde gegevens ook gebruikt kunnen worden voor het toezicht op de naleving van de vergunning. Vergunningverleners zullen moeten nagaan welke rapportageverplichtingen in de vergunning overbodig zijn geworden, welke in aangepaste vorm terug kunnen keren in het overheidsverslag en welke persé nodig blijven in aanvulling op het overheidsverslag. Ook zal nog moeten blijken in hoeverre bedrijven steeds correct het overheidsverslag invullen en voldoende vorderingen maken op het terrein van milieuzorg. Er ligt wat dit betreft met name een relatie met de verdere ontwikkeling binnen het bedrijf van het meet- en registratiesysteem.

Tenslotte zullen niet alle bedrijven direct voldoen aan alle eerder beschreven ijkpunten. Bij sommige van die bedrijven zal de overheid nog niet altijd adequaat door het bedrijf worden geïnformeerd.

Met andere woorden: gedurende enige jaren zal naar de optimale eindsituatie moeten worden toegegroeid. In overleg met de vergunningverlenende overheden is een overgangstermijn van vijf jaren vastgesteld. In het inwerkingtredingskb en in artikel 5 van dit besluit zijn daartoe voorzieningen aangebracht. Bij het inwerkingtredingskb betreft het de inwerkingstreding op 1 januari 2004 van artikel I, onderdelen B en C van de wet, zie verder hierboven. De voorzieningen van artikel 5 houden het volgende in. Om te voorkomen dat op 1 januari 2004 onduidelijkheid bestaat over welke rapportageverplichtingen in de vergunningen nog gelden en welke van rechtswege zijn komen te vervallen, is ervoor gekozen het bevoegd gezag op te dragen de vergunning in lijn te brengen met de nieuwe regeling. Artikel 5, eerste lid, van dit besluit bevat de opdracht aan het bevoegd gezag om uiterlijk op 1 januari 2004 de vergunningen in overeenstemming te brengen met artikel 4, eerste lid. Dit wil zeggen dat uiterlijk op die datum de vergunningen moeten zijn ontdaan van rapportageverplichtingen die niet kunnen worden gemotiveerd met een beroep op artikel 4, eerste lid, Artikel 5, tweede lid bepaalt dat tot 1 januari 2004 dan wel, indien dit eerder is gelegen, tot het tijdstip waarop de vergunning is aangepast, artikel 4, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, in samenhang met bijlage 2, onderwerp 14, niet gelden.

In deze overgangperiode bevat het overheidsverslag formeel dus alleen nog gegevens ten behoeve van beleidsmonitoring en Europese rapportageverplichtingen. Specifieke handhavingsgegevens lopen via de bestaande vergunningvoorschriften ter zake. In deze periode kan het bevoegd gezag de noodzakelijke wijzigingen in de vergunning aanbrengen om deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe regeling. Bestaande rapportageverplichtingen in de vergunning zullen moeten worden geschrappt, voorzover deze betrekking hebben op gegevens die reeds in het overheidsverslag moeten worden opgenomen of voorzover deze niet kunnen worden gebaseerd op artikel 4, eerste lid. Andere rapportageverplichtingen in de vergunning zullen moeten worden aangepast in die zin dat met toepassing van artikel 3, zevende lid, in de vergunning wordt voorgeschreven dat deze betreffende gegevens moeten worden toegevoegd aan het overheidsverslag. In uitzonderingssituaties zal een separate rapportageverplichting worden gehandhaafd met een beroep op artikel 4, eerste lid. Mocht er evenwel aan het einde van de overgangstermijn nog onvoldoende uitzicht zijn op een situatie waarin het bedrijf voldoet aan de in paragraaf 5 beschreven ijkpunten, dan zal mogelijk het bevoegd gezag de behoefte hebben aan een ruimere toepassing van artikel 4, eerste lid. Alsdan zal de vergunningaanpassing op grond van artikel 5, eerste lid, beperkter van omvang zijn en zullen met een beroep op artikel 4, eerste lid, meer aanvullende rapportages gehandhaafd blijven.

Het is wenselijk dat spoedig na de inwerkingtreding van deze regeling Wmen Wvo-vergunningverlenende overheden gezamenlijk met de vergunninghouder om de tafel gaan zitten om te bezien hoe en in welk tempo het traject van vergunningaanpassing kan worden ingezet. De vergunninghouder kan op grond van artikel 8.24, eerste lid, Wm het bevoegd gezag overigens ook om aanpassing van de vergunning verzoeken. Afdeling 8.1.2 van de Wm is voor Wvo-vergunningen van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 7a, eerste lid, Wvo. Vooruitlopend op de vergunningaanpassing kan in overleg tussen bevoegd gezag en de vergunninghouder reeds worden afgesproken dat bepaalde handhavingsgegevens door de vergunninghouder in het overheidsverslag worden meegenomen of dat bepaalde, in de vergunning voorgeschreven, overbodig geworden rapportages niet meer hoeven te worden opgestuurd. Hiertoe kan met name aanleiding zijn, indien reeds op enig moment vóór de afloop van de overgangperiode aan de in paragraaf 5 beschreven ijkpunten wordt voldaan.

Mocht onverhoopt geen vergunningaanpassing hebben plaatsgevonden op 1 januari 2004, dan zullen op dat moment de vergunningvoorschriften die strijdig zijn met de dan in werking getreden wijziging van de artikelen 8.12 en 8.13 van de Wm, zoals gezegd, van rechtswege vervallen. Strijdigheid zal zich onder andere kunnen voordoen, indien in de vergunning nog rapportageverplichtingen voorkomen die op gespannen voet staan met artikel 4, eerste lid, van dit besluit. In laatste instantie zal de rechter hierover een oordeel gevraagd kunnen worden. Overigens verdient het aanbeveling dat, wanneer wél overgegaan wordt tot aanpassing van de vergunning, het bevoegd gezag in zijn besluit tevens expliciet aangeeft welke bestaande rapportageverplichtingen uit de vergunning het ongewijzigd wenst te handhaven en wat de redenen daarvoor zijn. Daarmee wordt naar de vergunninghouder maximale duidelijkheid gegeven over het standpunt van het bevoegd gezag met betrekking tot deze rapportageverplichtingen en de eventuele strijdigheid daarvan met artikel 4, eerste lid.

7. Handhaving

Het niet nakomen van de volgende verplichtingen is in artikel 1a, onder 2, van de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld:

- de verplichting om een overheidsverslag op te stellen;
- de verplichting een overheidsverslag op te stellen met een inhoud die voldoet aan de bij of krachtens dit besluit gestelde regels;
- de verplichting om uiterlijk op 1 april van het jaar volgend op het verslagjaar het overheidsverslag aan het bevoegd gezag over te leggen, en
- de verplichting om aan een ieder inzage te geven in het overheidsverslag, hiervan tegen kostprijs een exemplaar te verstrekken en van deze mogelijkheden een kennisgeving te doen.

Voorts is de vergunningverlener bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving van dit besluit op grond van artikel 18.2 Wm respectievelijk artikel 24 van de Wvo. Bij het niet naleven van verplichtingen die voortvloeien uit dit besluit kan met name als bestuursrechtelijke sanctie aan het opleggen van een last onder dwangsom worden gedacht (afdeling 5.4 van de Awb).

Met betrekking tot de verplichting tot het overleggen van het overheidsverslag dient nog het volgende te worden opgemerkt. Een groot aantal inrichtingen, behorend tot verschillende als verslagplichtig aangewezen categorieën, diende al op grond van met de overheid gesloten convenanten jaarlijks aan het bevoegd gezag de zogenaamde bmp-jaarrapportage (rapportage over de voortgang van de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan) uit te brengen. Bij een aantal categorieën van inrichtingen is deze rapportage samengevoegd met andere milieurapportages (o.a. chemie, zuivel).

De ervaring leert dat een aanzienlijk aantal van deze inrichtingen niet tijdig of onvolledig rapporteert. Dit leidt tot problemen bij het sommeren en verwerken van de gegevens. Voorkomen moet worden dat deze problemen eveneens zullen ontstaan bij het overheidsverslag, zeker nu het overheidsverslag in de plaats treedt van een groot aantal bestaande rapportages. Een correcte naleving door de verslagplichtige bedrijven van hun wettelijke verplichting om uiterlijk op 1 april van het jaar volgend op het verslagjaar het overheidsverslag aan het bevoegd gezag te overleggen, is derhalve noodzaak. Dit geldt evenzeer voor de verplichting om het overheidsverslag correct volgens het vastgestelde format in te vullen.

Ter toelichting moge nog het volgende dienen. In het kader van de monitoring van de milieuprestaties van industriële bedrijven zijn afspraken gemaakt tussen de verschillende bij monitoring betrokken

overheden en (overheids)instanties zoals RIVM en CBS. Ten behoeve van de bespreking van de voortgang van de uitvoering van diverse convenanten met de industrie (intentieverklaringen), het opstellen van milieubalansen en milieu(toekomst)verkenningen, het emissiejaarrapport en tal van CBS-rapporten, is het noodzakelijk dat er door de verschillende gebruikers vanuit hetzelfde databestand wordt gewerkt en dat daarnaast de door bedrijven gegenereerde milieu-informatie ook zo snel mogelijk beschikbaar komt.

De bij de monitoring betrokken overheden en overheidsinstanties hebben daartoe afgesproken dat per 1 september van het jaar volgend op een rapportagejaar de betreffende milieu-informatie beschikbaar moet zijn. Teruggerekend naar het moment waarop inrichtingen uiterlijk hun milieuverslag aan het bevoegd gezag dienen te overleggen, houdt dit het volgende in. In de periode tussen half juli en eind augustus worden de gegevens uit de overheidsverslagen in een centrale database opgeslagen, waarbij tevens rekening gehouden dient te worden met eventueel uit te voeren correcties en aanvullingen. In de periode tussen begin april en half juli dient het coördinerend bevoegd gezag, na ontvangst van het overheidsverslag, samen met de andere bevoegde bestuursorganen voor deze bedrijven de ontvangen milieu-informatie te verifiëren en te valideren. In gevallen waarbij het bevoegd gezag niet accoord is met onderdelen van het milieuverslag wordt het desbetreffende bedrijf hiervan op de hoogte gesteld en zullen bedrijf en bevoegd gezag gezamenlijk trachten te komen tot een accoord over (een) vervangend(e) gegeven(s). Deze periodes zijn zeker niet ruim te noemen, en dienen eerder als «minimum» te worden beschouwd. Een en ander leidt tot de gevolgtrekking dat de datum van 1 april voor het overleggen van het overheidsverslag inderdaad als uiterste datum dient te worden beschouwd. Overschrijding hiervan leidt vrijwel zeker tot het niet uit kunnen leveren vanuit een centrale database van voor verschillende partijen noodzakelijke (geaggregeerde) milieu-informatie per 1 september. Verwacht mag dan ook worden dat het bevoegd gezag strak de hand houdt aan de naleving van bedoelde verplichtingen en – indien nodig daadwerkelijk alle daarvoor ter beschikking staande toezichts- en handhavinginstrumenten zal gebruiken.

8. Bedrijfseffectentoets

8.1. Algemeen

In het kader van het project MDW zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de wijze waarop in de toelichting bij regelgeving een analyse wordt opgenomen van de effecten van de regelgeving voor de bedrijven, voor het milieu en voor de handhaving en uitvoering. Deze paragraaf strekt daartoe.

8.2. Effecten voor het bedrijfsleven

Aantal inrichtingen waarop het besluit van toepassing zal zijn.

A. Het gaat om circa 300 provinciale bedrijven die op grond van het criterium «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu» worden aangemerkt als verslagplichtige bedrijven.

Aard en omvang van de kosten en de taken van het besluit

B. Structurele en eenmalige effecten

De bedrijven die vallen onder de verslagplicht zullen jaarlijks over het voorafgaande jaar een overheidsverslag en een publieksverslag moeten opstellen. Het publieksverslag moet een algemeen publiek (o.a.

omwonenden, milieu- en consumentenorganisaties, eigen medewerkers en financiële relaties) informeren over de milieuprestaties van het betreffende bedrijf. De wet stelt enkele globale eisen aan dit verslag; voor het overige is dit verslag vormvrij. Het overheidsverslag geeft eveneens een overzicht van de milieuprestaties, maar is gedetailleerder van inhoud. In feite gaat het bij het overheidsverslag om rapportages over verschillende milieuaspecten waarover rapportage in verschillende vormen plaatsvindt: betreffende de emissies van verzurende stoffen; van milieugevaarlijke stoffen naar lucht respectievelijk water; in het kader van meerjarenafspraken ten aanzien van energiebesparing; gegevens met betrekking tot bodembeschermende maatregelen en (onderzoek in het kader van) bodemsanering; informatie betreffende de verwijdering van gevaarlijke en bedrijfsafvalstoffen, etc.

Veel van de onder de verslagplicht vallende bedrijven behoren tot bedrijfstakken waarmee ik het kader van de uitvoering van milieubeleid – zoals neergelegd in achtereenvolgende Nationale milieubeleidsplannen (NMP's) – convenanten zijn afgesloten.

Van bedrijven die onder deze convenanten vallen worden bedrijfsmilieuplannen (BMP's) en jaarlijkse voortgangsrapportages hierover verlangd. De milieuinformatie die bedrijven in het kader van het onderhavige besluit moeten overleggen aan de overheid is voor een belangrijk deel dezelfde als de informatie die zij in het kader van convenanten reeds moeten rapporteren.

Het publieksverslag is een «populaire» versie van het overheidsverslag. Aan het opstellen van het publieksverslag zijn waarschijnlijk wel kosten verbonden. Globale schattingen lopen uiteen van circa 50 000 gulden per jaar voor middelgrote bedrijven tot circa 200 000 gulden per jaar voor grote bedrijven. Hiertegenover staan baten: globale schattingen van de financiële voordelen voor bedrijven die rapportages integreren – het gaat daarbij zowel om rapportages in het kader van landelijke monitoring als om vergunningen – lopen uiteen van circa 10 000 gulden per jaar voor middelgrote bedrijven tot enige honderdduizenden gulden per jaar voor grote bedrijven.

Voor zover op basis van de beperkt beschikbare gegevens conclusies kunnen worden getrokken: het lijkt erop dat in het kader van de verslagplicht de kosten in een groot aantal gevallen gecompenseerd kunnen worden door de besparingen ten gevolge van stroomlijning en integratie van bestaande rapportage-verplichtingen.

C. De gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten.

Het overheidsverslag heeft als belangrijk doel te komen tot integratie van bestaande rapportage- en verslagverplichtingen. Hierin is een belangrijk voordeel voor de onder de verslagplicht vallende bedrijven gelegen: de reductie in het aantal rapportages/verslagen levert de desbetreffende bedrijven op termijn een (aanzienlijke) vermindering van de administratieve lasten op.

Om een concreet voorbeeld te geven: in het kader van stroomlijning milieuinformatie en beperking van de administratieve lasten voor het chemisch bedrijfsleven is het aantal rapportages dat chemische bedrijven aan de verschillende overheden overlegt van ruim 20 tot een handvol gereduceerd.

Tevens kan op het punt van de administratieve lasten nog worden vermeld dat in een groot aantal gevallen een extra reductie in de rapportageplicht wordt bereikt doordat het gegevens betreft waarvoor rapportage eenmaal per jaar volstaat, waar ik het verleden met een hogere frequentie aan vergunningverlenende overheden moest worden gerapporteerd.

Zoals onder 8.2B hierboven reeds aangegeven, rapporteert een groot deel van de onder dit besluit vallende bedrijven reeds over een veelheid

aan milieuaspecten, o.a. middels BMP's en jaarlijkse voortgangsrapportages daarover.

Van de bedrijven die onder convenanten vallen is een groot deel inmiddels vergevorderd met het rapporteren over een groot aantal milieuaspecten, als uitvloeisel van monitoringafspraken die in convenanten zijn vastgelegd. Met tal van bedrijfstakken heeft overleg plaatsgevonden, respectievelijk vindt overleg plaats over de wijze waarop de verschillende bestaande rapportages kunnen worden geïntegreerd.

Doel van het onderhavige besluit is bij de betreffende bedrijven zoveel mogelijk te komen tot milieurapportages aan de overheid volgens het motto «een verslag, één moment, één loket».

Buiten het format van het milieuverslag om zal het voor vergunningverlenende overheden moeilijker worden om aanvullende vragen betreffende milieuinformatie aan de onder het besluit vallende bedrijven te stellen: voor eventueel aanvullende vragen zal de vergunningverlenende overheid met een duidelijke motivering moeten komen die de noodzaak voor de aanvullende vraag/vragen helder aangeeft.

Op het punt van de internationale concurrentiepositie geldt dat er tal van Europese richtlijnen zijn – o.a. met betrekking tot grote vuurhaarden/stookinstallaties, externe veiligheid, MER, etc – op grond waarvan bedrijven binnen de verschillende lidstaten van de Europese Unie (EU) bepaalde milieuinformatie aan het bevoegde gezag en/of de Commissie van de EU dienen te overleggen.

In globale zin kan gezegd worden dat de Europese Unie een harmoniserend effect heeft op de overdracht van milieuinformatie door (vergelijkbare) bedrijven aan de nationale bevoegde gezagen, respectievelijk de Commissie van de EU, waardoor verschillen tussen de bedrijven in Nederland ten opzichte van bedrijven in andere EU-lidstaten op dit punt in de toekomst zullen worden verkleind, en mogelijk zelfs worden opgeheven.

8.3. Bescherming van het milieu

Resultaat van de richtlijn zal zijn dat op herkenbare, vaste momenten relevante overheden zowel als het publiek zullen worden geïnformeerd over de milieugevolgen van het functioneren van provinciale bedrijven met ernstige nadelige gevolgen voor het milieu.

8.4. Evaluatiemoment

Aangezien dit besluit voor een groot aantal bedrijven een verandering in de wijze van rapportage inhoudt, en voor veel bedrijven het publieksverslag een geheel nieuwe verplichting betekent, zal binnen drie jaar na het in werkingtreden van het onderhavige besluit een evaluatie van de gerealiseerde stroomlijning van de verschillende rapportageverplichtingen en de daardoor bereikte lastenverlichting worden uitgevoerd.

8.5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

A. Tot wie richt zich het besluit?

Zie hiervoor onder 8.2A.

B. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Van de bedrijven die onder het onderhavige besluit vallen zal, zoals eerder aangegeven, een zeer groot deel te maken krijgen met een integratie van reeds bestaande verslagen, waarvoor betrokken overheden samen met de betreffende bedrijfstakken reeds een verslag-format hebben opgesteld, respectievelijk nog zullen opstellen. De inschatting is

dat dit op den duur voor de betreffende bedrijven een flinke besparing van de administratieve lasten inhoudt.

Verder zullen deze bedrijven met een geheel nieuwe verplichting te maken krijgen: het publieksverslag. De extra inspanning voor bedrijven die deze verplichting inhoudt is echter moeilijk in te schatten, aangezien enerzijds een deel van de bedrijven al aan een of ander vorm van publieksverslaglegging werkt, en er anderzijds vormvrijheid voor het publieksverslag bestaat, waardoor de inspanning in hoge mate door de bedrijven zelf zal worden bepaald.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid geldt dat de meeste bedrijven die onder de verslagplicht vallen, bekend zijn. Jaarlijks zal van deze bedrijven op een gegeven moment een overheidsverslag respectievelijk een publieksverslag verwacht worden. Bij het niet nakomen van deze verplichting zullen de bevoegde gezagen, gecoördineerd door het betreffende provinciale gezag, actie ondernemen om het verslag of de verslagen die nog ontbreken, alsnog aangeleverd te krijgen.

C. Uitvoeringskosten

Zie onder 8.2B

9. Inspraak

Naar aanleiding van het op 19 juni 1998 voor inspraak in de Staatscourant (nr. 113) gepubliceerde ontwerp van dit besluit zijn commentaren binnengekomen van de volgende organisaties en instanties:

- het Interprovinciaal Overleg (hierna aangehaald als: IPO) d.d. 21 juli 1998;
- Stichting Natuur en Milieu (hierna aangehaald als: N&M) d.d. 8 juli 1998;
- Bureau Milieuzaken BMRO van de Vereniging VNO/NCW (hierna aangehaald als: VNO-NCW) d.d. 15 juli 1998;
- de Vereniging Nederlandse Glasfabrikanten d.d. 16 juli 1998;
- de Nederlandse vereniging Verwerkers Gevaarlijk Afval (hierna aangehaald als: NVGA) d.d. 8 juli 1998;
- de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart d.d. 10 juli 1998;
- de Nederlandse Zuivel Organisatie d.d. 17 juli 1998;
- Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) d.d. 10 juli 1998;
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) d.d. 14 juli 1998;
- Milieudienst Amsterdam d.d. 17 juli 1998.

Hieronder wordt ingegaan op de opmerkingen uit deze commentaren waaraan niet reeds in andere hoofdstukken van deze toelichting aandacht is besteed.

IPO en N&M wijzen op de mogelijkheden om het toepassingsbereik van de regeling te vergroten. Zo zouden onder de verplichting om een overheidsverslag uit te brengen alle «provinciale» bedrijven kunnen vallen, die deelnemen aan de milieuconvenanten die de overheden in het kader van het doelgroepenbeleid voor de industrie met de verschillende bedrijfstakken hebben afgesloten. Deze bedrijven brengen in het kader van bedoelde convenanten reeds jaarlijks een rapportage uit over de voortgang in de uitvoering van hun bedrijfsmilieuplan. Voor de betrokken overheden heeft een dergelijke uitbreiding onmiskenbaar voordelen. Zij zouden van een meer homogene en representatieve groep bedrijven een gestroomlijnde, kwalitatief hoogstaande milieुरapportage gaan ontvangen.

Voor de bedrijven staat daar tegenover het voordeel van een opschoning en reductie van bestaande rapportageverplichtingen. Er zijn derhalve voldoende redenen om de gesuggereerde uitbreiding nader te overwegen. Het wordt echter prematuur geacht om thans reeds een

dergelijke uitbreiding door te voeren. Eerst zullen een aantal aspecten van bedoelde uitbreiding nader moeten worden bezien; te denken valt in dit verband onder andere aan de consequenties van een eventuele ontkoppeling van de verplichtingen om een overheidverslag uit te brengen en om een publieksverslag uit te brengen. Hierover zal vervolgens overeenstemming moeten worden gezocht tussen alle belanghebbende partijen, te weten het georganiseerd bedrijfsleven en de betrokken overheden.

Door VNO-NCW wordt bezwaar gemaakt tegen de in het besluit opgenomen eis dat de kwantitatieve gegevens in het overheidsverslag tot stand moeten komen met behulp van een gedocumenteerd meet- en registratiesysteem. Deze eis zou tot een onaanvaardbare verhoging van administratieve lasten leiden. Volstaan zou kunnen worden met een bepaling die voorschrijft dat beschreven wordt hoe gegevens gemeten en geregistreerd worden.

Het is juist dat een dergelijke beschrijving het bevoegd gezag beter in staat stelt na te gaan hoe gegevens tot stand komen. Daarmee is echter slechts één aspect van de eis van een gedocumenteerd meet- en registratiesysteem afgedekt. Het andere aspect, te weten dat volgens een systematische wijze wordt gemeten en geregistreerd, zou hiermee ongeregeld blijven. Dit aspect kan echter niet worden gemist. Overigens gaat het hier niet om een aangelegenheid die nieuw is voor bedrijven. De eis van het werken met een meet- en registratiesysteem houdt hier slechts in dat metingen en registraties volgens van te voren afgesproken en vastgelegde, onderling samenhangende procedures verlopen. Alleen dan is een zorgvuldige en voor derden traceerbare wijze van meten en registreren gewaarborgd. In de praktijk zal bij de bedrijven die onder de verslagplicht gaan vallen vrijwel altijd reeds een meer of minder uitgewerkt meet- en registratiesysteem aanwezig zijn. Anders zouden deze bedrijven ook niet in staat zijn om allerlei bestaande vergunningvoorschriften na te leven die betrekking hebben op het rapporteren van gegevens aan het bevoegd gezag. De onderhavige eis zal dan ook slechts in beperkte mate een lastenverzwaring met zich meebrengen. Immers het voldoen aan deze eis in combinatie met de verplichting tot het opstellen van het in dit besluit en in het betreffende modeloverheidsverslag nader geregelde overheidsverslag zal hoogstens tot een verdere verbreding en/of verdieping van het reeds aanwezige meet- en registratiesysteem leiden.

Voor alle duidelijkheid zij er hier op gewezen dat met de onderhavige eis bedrijven niet worden verplicht een ISO 14001-milieuzorgsysteem te implementeren. Het is aan het bedrijf zelf om te bepalen hoe het aan de eis zal voldoen. Daarbij kan het in overweging nemen ISO 14001 als kader te hanteren voor het verder uitbouwen van het meet- en registratiesysteem.

Door VNO-NCW wordt bezwaar gemaakt tegen het bij ministeriële regeling vastleggen in modellen van hetgeen met betrekking tot geïntegreerde milieujaarrapportages in het kader van milieuconvenanten op flexibele wijze en in goed overleg tussen overheid en bedrijfsleven is overeengekomen. VNO-NCW acht het onjuist dat de wetgever deze afspraken voor de toekomst voor de verslagplichtige bedrijven voortaan eenzijdig wil vastleggen.

Door VNO-NCW wordt miskend dat voor de bedrijven die onder de wettelijke verslagplicht komen te vallen, het vrijwillige spoor van de milieuconvenanten voor zover het gaat om de rapportage van milieugegevens niet langer gevolgd kan worden. Voor deze bedrijven gelden in het vervolg de wettelijke verplichtingen inzake het overheidsverslag. De bij ministeriële regeling vast te stellen modeloverheidsverslagen waarop VNO-NCW doelt, dienen als sluitstuk te worden beschouwd van de wettelijke regeling inzake het overheidsverslag. Deze modellen geven op

het niveau van de bedrijfstak of groep vergelijkbare bedrijfstakken een concretisering en precisering van de gegevens die in het overheidsverslag moeten worden opgenomen. Alleen door het publiekrechtelijk vastleggen via wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling van de concrete verslagverplichtingen, kan het bevoegd gezag een bedrijf dwingen tot naleving van die verplichtingen, zonedig met gebruik van de daarvoor ter beschikking staande handhavingsinstrumenten.

Overigens wordt over bedoelde modeloverheidsverslagen intensief overlegd met de desbetreffende bedrijfstakken voordat deze worden vastgesteld. Daarbij zal ook nauwlettend worden toegezien op een zo veel mogelijk gelijk opgaan van de ontwikkelingen met betrekking tot geïntegreerde milieुरapportages in het convenantenspoor (van belang voor de niet-verslagplichtige bedrijven) en het spoor van het wettelijk verplicht overheidsverslag. Voorts hoeft niet te worden gevreesd dat het bij ministeriële regeling vastleggen van modellen zal leiden tot inflexibiliteit. Bedoelde ministeriële regeling kan indien nodig regelmatig en snel aan nieuw opgekomen behoeften worden aangepast. Bedacht moet ook worden dat eventuele wijzigingen altijd pas met ingang van een volgend verslagjaar doorgevoerd kunnen worden – hoe deze wijzigingen ook juridisch worden vastgelegd.

De overgangstermijnen in het besluit acht VNO-NCW te lang. Volgens VNO-NCW bestaat bovendien na het verstrijken van de overgangperiode nog geen garantie dat verslagplichtige bedrijven daadwerkelijk verder verstoken zullen blijven van additionele rapportageverplichtingen. Door de NVGA wordt gesuggereerd om een kortere overgangstermijn te hanteren dan de periode tot 1 januari 2004 in gevallen waarin de vergunning eerder afloopt of wordt gewijzigd. Met betrekking tot de overgangsbepalingen kan het volgende worden opgemerkt. De tijdsperiode die de bevoegde gezagsinstanties volgens het besluit krijgen om de vergunningen aan te passen (artikel 5, eerste lid) wordt door hen net voldoende geacht. In feite kan slechts maximaal vier jaar ervaring met het wettelijk overheidsverslag worden opgedaan (de verslagen uitgebracht over 1999, 2000, 2001 en 2002). Bovendien bevatten veel vergunningen een aanzienlijk aantal uiteenlopende rapportageverplichtingen die alle dienen te worden geëvalueerd en beoordeeld in het licht van de nieuwe regeling en de daarmee opgedane ervaringen. Ook het aanpassen van de vergunning zelf vergt enige tijd. Voorts zullen veel bedrijven zelf gedurende de eerste jaren vaak nog de nodige inspanningen moeten plegen om een zodanig overheidsverslag te kunnen gaan uitbrengen, dat daarmee het gros van de rapportages uit de vergunning kan komen te vervallen. Het is derhalve wenselijk dat overheden en bedrijven toe kunnen groeien naar de gewenste eindsituatie waarin het overheidsverslag ook zoveel mogelijk de huidige vergunningrapportages kan vervangen. Overigens moet worden bedacht dat in de overgangperiode voor bedrijven uit de chemie-, de zuivel- en de papier- en kartonbranches er ten opzichte van de huidige situatie weinig verandert. Deze bedrijven dienen nu reeds op grond van convenantafspraken een geïntegreerde milieujaar-rapportage uit te brengen, waarin in het algemeen nog niet (volledig) de rapportages die zijn voorgeschreven in de vergunning, zijn opgenomen. Het overheidsverslag zal in de overgangperiode grote gelijkenis vertonen met bedoelde milieujaarrapportage.

De bijzondere inwerkingtredingsbepalingen, vervat in de artikelen 6 en 7, zijn nader uiteengezet in hoofdstuk 6. Aan de mogelijkheid dat met toepassing van artikel 4 van het besluit bedrijven na de overgangperiode nog aanvullende rapportages in de vergunning krijgen opgelegd, is in hoofdstuk 5 van deze toelichting reeds uitgebreid aandacht besteed. Uit het daar gestelde kan worden opgemaakt dat voor een uitbundig gebruik van dit artikel niet behoeft te worden gevreesd, zeker niet wanneer bedrijven verdere vorderingen maken met hun bedrijfsinterne milieuzorg.

Artikel 4 bevat voldoende waarborgen om overbodige rapportageverplichtingen te voorkomen.

VNO-NCW vraagt naar de herkomst van de in de bedrijfseffectentoets (hoofdstuk 8) genoemde kostprijs van een publieksverslag van 50 000 tot 200 000 gulden. Deze prijs is gebaseerd op ervaringen van adviesbureaus die bedrijven ondersteunen bij het opstellen van voor het publiek bestemde milieuverlagen. De bedragen die kunnen worden bespaard bij de invoering van het overheidsverslag, zijn gebaseerd op gegevens, verstrekt door bij een aantal grotere bedrijven werkzame functionarissen die zich bezighouden met milieurapportages. Bij de schatting van deze bedragen is ermee rekening gehouden dat sprake zal zijn van geleidelijk toegroei naar een eindsituatie waarin naast het overheidsverslag slechts een beperkt aantal additionele rapportages zal bestaan.

Bijlage I van het besluit laat zich volgens VNO-NCW in de huidige vorm lastig lezen. Het is juist dat bijlage I niet zelfstandig gelezen kan worden, maar altijd moet worden geraadpleegd in combinatie met het lvb. Op grond van wettechnische redenen wordt er echter de voorkeur aan gegeven om daar waar mogelijk aan te sluiten bij in bestaande regelgeving gehanteerde categorie-aanduidingen. Voor het onderhavige besluit betekent dit dat waar mogelijk verwezen wordt naar een categorie uit het lvb. De suggestie van VNO-NCW om de aanwijzing vorm te geven in drie kolommen, te weten: «categorie lvb», «omschrijving van de verslagplichtige inrichting» en «drempelwaarde» is niet overgenomen. Bij dit voorstel wordt namelijk genoemd bezwaar dat aan de huidige opzet van bijlage I kleeft, niet weggenomen.

Door VNO-NCW wordt gevraagd of de afzonderlijke fabrieken die onderdeel vormen van één inrichting ook afzonderlijke milieuverlagen kunnen opstellen. De wettelijke milieuverlagplicht gaat gelden voor inrichtingen. In de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van publieksen overheidsverslag wordt ook met zoveel woorden de inrichting als vertrekpunt genomen (artikelen 12.2 en 12.4 Wm). Een en ander betekent dat verslagen per inrichting zullen moeten worden opgesteld. Indien een inrichting verschillende fabrieken omvat, zullen gegevens voor zover die op fabrieksniveau worden verzameld, in beginsel moeten worden samengebracht of getotaliseerd naar het niveau van de gehele inrichting.

Daarbij kan overigens wel, indien dit voor een goed begrip wenselijk is, over bepaalde onderwerpen zodanig worden gerapporteerd, dat verbijzonderingen naar bij voorbeeld fabrieksniveau worden gemaakt. Het zal daarbij dan gaan om niet-kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld een opgave van de milieumaatregelen die zijn genomen in het verslagjaar. Bij kwantitatieve gegevens is sommatie naar inrichtingsniveau uitgangspunt. Voor het overheidsverslag kan in dit verband nog worden gewezen op artikel 3, tweede lid, eerste volzin, van dit besluit, dat bepaalt dat kwantitatieve gegevens in het overheidsverslag worden vermeld als jaarvrachten voor de gehele inrichting. Dit is het slechts anders, indien bij ministeriële regeling of in de vergunningvoorschriften een afwijkende aggregatievorm wordt voorgeschreven, zie artikel 3, tweede lid, tweede volzin, en artikel 3, achtste lid.

Door VNO-NCW wordt aandacht gevraagd voor het feit dat binnen een inrichting nevenactiviteiten kunnen plaatsvinden, die, op zich zelf genomen, niet van invloed zijn op het al dan niet verslagplichtig zijn van de betrokken inrichting. Deze activiteiten zouden, volgens VNO-NCW, niet in de milieuverlagen behandeld hoeven worden. Deze zienswijze kan niet worden onderschreven. Inrichtingen die onder de verslagplicht vallen, dienen over al hun activiteiten en de daaraan verbonden milieu-effecten

verslag te doen. Dit volgt reeds uit de bewoordingen van de wet, onder meer de artikelen 12.2 en 12.4 Wm. Het zou ook in veel gevallen praktisch ondoenlijk zijn om onderscheid aan te brengen tussen bij voorbeeld hoofd- en nevenactiviteiten of tussen meer en minder vervuilende activiteiten. In bepaalde bedrijfstakken, zoals de chemie, is vrijwel altijd sprake van een samenstel van processen, installaties en activiteiten, dat als geheel moeten worden beschouwd en beoordeeld. Een en ander neemt niet weg dat indien van bepaalde ondergeschikte activiteiten binnen een verslagplichtige inrichting een zeer geringe milieubelasting uitgaat, hierover ook slechts in beperkte mate behoefte te worden gerapporteerd.

Naar de mening van VNO-NCW zou een drempelwaarde moeten worden opgenomen voor de als verslagplichtig aangewezen categorie inrichtingen die van buiten de inrichting afkomstige bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen verbranden (categorie 28.4, onder e, onder 2 en 3, van het lvb). Hiertoe bestaat geen noodzaak. Primair gaat het bij deze categorie om de grote afvalverbandingsinstallaties waar uitsluitend of hoofdzakelijk als activiteit afval wordt verbrand. Vrijwel alle industriële bedrijven die als nevenactiviteit ook geringe hoeveelheden afval verbranden, vallen niet vanwege die activiteit, maar op grond van hun – andere – hoofdactiviteit onder de verslagplicht.

Door VNO-NCW wordt in haar commentaar gesteld dat niet langs de weg van de vergunning een zelfde milieverslag zal kunnen worden voorgeschreven als het wettelijk geregelde milieverslag.

Door het IPO is gevraagd aan te geven welke mogelijkheden resteren om in de vergunning milieverslagverplichtingen op te leggen.

Door de NVGA is gevraagd in hoeverre bedrijven op vrijwillige basis tot milieverslaglegging en een daarmee gepaard gaande stroomlijning van rapportages kunnen komen.

Naar aanleiding van deze opmerkingen en vragen kan het volgende worden opgemerkt.

Voorop dient te worden gesteld dat de wetgever niet heeft beoogd een exclusieve regeling te geven van het instrument milieverslag. Daarbij is de wetgever er zich van bewust geweest dat op grond van hoofdstuk 8 van de Wm, in het bijzonder op basis van artikel 8.13, eerste lid, Wm reeds in de praktijk milieverslagverplichtingen in vergunningen werden opgenomen, die bovendien door de rechter werden geaccepteerd, zie bij voorbeeld Vz ABR RvS 7 oktober 1994, AB 1995, 245, m. Nt. ThGD. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling aan deze praktijk een einde te maken. Bij de totstandkoming van titel 12.1 Wm is aangegeven dat ook voor bedrijven die niet rechtstreeks op grond van de wet verslagplichtig zouden worden, het milieverslag een nuttig instrument kan zijn. Zo wordt op de bladzijden 6 en 7 van de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1996/97, 24 572, nr. 5) over de bedrijven die niet op grond van de nieuwe wettelijke regeling rechtstreeks verslagplichtig worden, opgemerkt:

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

Verwacht mag worden dat inderdaad in toenemende mate bedrijven bereid zullen zijn om milieverslagen te gaan uitbrengen, en er geen bezwaar tegen zullen hebben dat dit ook op de ene of andere wijze in de

vergunningen wordt vastgelegd, zeker wanneer daar een opschoning van andere rapportageverplichtingen tegenover staat. Met name bij de grotere en complexere bedrijven die tot een verdere uitbouw van hun bedrijfsmilieuplan en milieuzorgsysteem overgaan en opteren voor een vergunning op hoofdzaken, zal zich dit voordoen. Het milieuverslag is in die ontwikkeling een onlosmakelijk onderdeel van de «viereenheid» die bestaat uit bedrijfsmilieuplan, bedrijfsintern milieuzorgsysteem, milieuverslag en vergunning op hoofdzaken.

De vraag is dan nog slechts hoe ver dergelijke verplichtingen kunnen reiken. Hier geldt opnieuw dat zolang bedrijven zelf geen bezwaren opwerpen, nauwelijks beperkingen gelden, te meer daar ook derden alleen maar baat hebben bij de milieuverslaglegging. Pas wanneer het bedrijf en de vergunningverlener het oneens zijn over de reikwijdte van een verslagverplichting, zullen expliciet de mogelijke beperkingen die uit hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer en de ter zake bestaande jurisprudentie voortvloeien, in beeld komen. Te denken valt in dit verband aan de beperking dat de vergunningvoorschriften slechts kunnen worden gesteld in het belang van de bescherming van het milieu.

Op verzoek van VNO-NCW is in hoofdstuk 3 van de nota van toelichting, waar wordt gerefereerd aan juridische grenzen die gelden bij het opleggen van rapportageverplichtingen aan bedrijven, relevante jurisprudentie genoemd en kort ingegaan op de betekenis daarvan in de praktijk.

VNO-NCW heeft bedenkingen bij de opmerking in hoofdstuk 5 van de nota van toelichting, dat het besluit geheel onverlet laat dat in de vergunning wordt voorgeschreven dat gegevens verzameld, geregistreerd en voor het bevoegd gezag ter inzage worden gelegd. Deze opmerking zou volgens VNO-NCW haaks staan op het uitgangspunt van een integraal milieuverslag.

Met de gewraakte opmerking is slechts bedoeld aan te geven dat uit de nieuwe regelgeving geen juridische beperkingen voortvloeien voor het opnemen van bedoelde voorschriften in de vergunning. De reden daarvoor is dat de nieuwe regelgeving uitsluitend betrekking heeft op het rapporteren van milieugegevens; over andere vormen van informatieoverdracht zoals het ter inzage houden voor het bevoegd gezag van gegevensbestanden spreekt deze regelgeving zich niet uit. Met een geïntegreerd overheidsverslag wordt beoogd te komen tot een stroomlijning, integratie en opschoning van allerlei bestaande rapportageverplichtingen; doel is echter niet om met het overheidsverslag alle denkbare vormen van informatieoverdracht van bedrijf richting overheid te vervangen of overbodig te maken.

Het zal per geval afhangen in welke mate het bevoegd gezag behoefte heeft aan de eerder bedoelde voorschriften. Zo zal het bevoegd gezag met het oog op de handhaving van vergunningvoorschriften soms de behoefte kunnen hebben aan de mogelijkheid om bepaalde gegevens die het bedrijf registreert, in te zien. Ook is denkbaar dat het bevoegd gezag inzage wil hebben in bepaalde gegevensbestanden die ten grondslag liggen aan geaggregeerde informatie die in het overheidverslag moet worden opgenomen. Met name bij bedrijven met een vergunning op hoofdzaken, die is afgestemd op het bij het bedrijf aanwezige milieuzorgsysteem, zal het bevoegd gezag, om zicht te kunnen blijven houden op de milieuprestaties van dat bedrijf, incidenteel inzage willen hebben in bepaalde gegevens die het bedrijf toch al bijhoudt. Voor bedrijven brengen deze voorschriften in het algemeen geen extra lasten met zich, aangezien zij bedoelde gegevens reeds in het kader van hun milieuzorgsysteem dienen te documenteren.

Door het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn enkele tekstverbeteringen voorgesteld voor bijlage II bij het besluit en de toelichting. Deze zijn integraal overgenomen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 3, eerste lid

In het overheidsverslag behoeven uitsluitend die thema's te worden behandeld en die gegevens te worden opgenomen, die feitelijk relevant zijn voor de desbetreffende inrichting. Indien bij voorbeeld een bepaalde stof niet wordt geëmitteerd, hoeft over die stof niet te worden gerapporteerd. Indien bij het betrokken bedrijf geen milieuzorgsysteem is ingevoerd en daartoe ook geen plannen bestaan, kan en hoeft over dit onderwerp geen informatie te worden verschaft.

Artikel 3, eerste, vijfde en zesde lid

In de ministeriële regeling op basis van het vijfde en zesde lid wordt per categorie van inrichtingen of groep van categorieën van inrichtingen door middel van modellen nader aangegeven over welke onderwerpen uit bijlage II moet worden gerapporteerd en welke in die bijlage genoemde gegevens daarbij moeten worden verstrekt. Deze uitwerking zal bij voorbeeld een concrete lijst met stoffen kunnen bevatten, waarover zal moeten worden gerapporteerd.

Artikel 3, tweede lid

Ingevolge de tweede volzin van artikel 3, tweede lid, kan in afwijking van de in de eerste volzin bedoelde wijze van verslaglegging, bij ministeriële regeling worden bepaald dat in het overheidsverslag tevens gegevens op een andere wijze dan in jaarvrachten voor de gehele inrichting moeten worden vermeld. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de gegevens die op grond van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A op installatieniveau moeten worden verstrekt.

Artikel 3, vierde lid

Het is voor het bevoegd gezag van belang zich er ook tussentijds van te kunnen vergewissen dat de gegevens die in het overheidsverslag zullen worden opgenomen, op zorgvuldige wijze totstandkomen. Zoals ook reeds in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, zijn in dit verband de toezichtbevoegdheden uit de Awb van belang, zie de artikelen 5.16, 5.17 en 5.20, eerste lid, van die wet. Lopende het verslagjaar kan dus al door het bevoegd gezag worden nagegaan of het bedrijf bij het verzamelen van de benodigde gegevens problemen ondervindt. Is dat het geval, dan kan in overleg tussen bevoegd gezag en bedrijf naar oplossingen gezocht worden. Door deze preventieve controle kan worden voorkomen dat aan het eind van het verslagjaar alleen nog maar een gebrekkig overheidsverslag kan worden opgesteld.

Artikel 3, zevende lid en 4, eerste lid

De in deze artikelleden opgenomen bevoegdheden gelden zowel voor het bestuursorgaan dat bevoegd is terzake van de Wm-vergunning als voor het bestuursorgaan dat bevoegd is terzake van Wvo-vergunning. Door de Stichting Natuur en Milieu en de Nederlandse Vereniging van Verwerkers van Gevaarlijk Afval (NVGA) zijn in reactie op het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit vraagtekens geplaatst bij

de wijze waarop de bevoegdheden in deze artikelleden zijn begrensd. De beperking van het gebruik van deze bevoegdheden tot uitsluitend de in deze artikelleden genoemde gevallen is in overeenstemming met het doel van de onderhavige bevoegdheden. De zinsnede «redelijkerwijs nodig is» maakt het mogelijk om tot een objectieveerbare toetsing te komen of al dan niet terecht van de betrokken bevoegdheden gebruik is gemaakt.

Artikel 3, achtste lid

Bij de nadere eisen met betrekking tot bijlage II, onderwerp 14, moet met name gedacht worden aan detailleringen van het bij onderwerp 14, als tweede genoemde onderdeel.

Artikel 4, tweede lid

Met dit artikellid wordt in aanvulling op artikel 3:46 van de Awb een specifieke motiveringseis gesteld. De strekking van deze eis is om het bevoegd gezag te stimuleren eerst na te gaan of de benodigde gegevens niet in het overheidsverslag kunnen worden gerapporteerd (in welk geval toepassing gegeven kan worden aan artikel 3, zevende lid). Alleen indien er goede gronden zijn waarom dit niet mogelijk is, kan gekozen worden voor een afzonderlijke, aanvullende rapportage.

Bijlage I

Naar aanleiding van opmerkingen van het Interprovinciaal Overleg is de jaarproductie als drempelwaarde bij de categorieën, vermeld onder de nummers 12, 15 en 16 van bijlage I nader gespecificeerd door het opnemen aan het begin van de bijlage van een omschrijving van dit begrip. Bij jaarproductie wordt bedoeld de totaal gerealiseerde productie over het kalenderjaar, voorafgaand aan het verslagjaar. Door hantering van deze definitie staat altijd van te voren vast of over enig jaar een bedrijf verslagplichtig is of niet. Een vergelijkbare precisering is opgenomen in de omschrijving van de categorie, vermeld onder nummer 17.

Door de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) is twijfel geuit over de noodzaak tot aanwijzing van de categorieën, vermeld onder de nummers 1 (IVB categorie 2.6, onder b) en 2. Opgemerkt zij dat deze categorieën, mede op grond van gegevens uit de emissieregistratie van het Ministerie van VROM, wel degelijk een zodanige milieubelasting veroorzaken, dat aanwijzing voor de verslagplicht in de rede ligt.

De categorie, vermeld onder nummer 9, is conform opmerkingen van de Nederlandse Zuivel Organisatie naar aanleiding van het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit aangepast, in die zin dat de verwijzing naar de IVB-categorie, onder 9.3, onder c, is geschrapt.

Naar aanleiding van de drempelwaarde van 100 000 ton smeltcapaciteit bij de glasfabrieken (Ivb-categorie 11.3e) in het voorgepubliceerde ontwerpbesluit, heeft de Vereniging Nederlandse Glasfabrikanten (VNG) gereageerd met het verzoek de drempelwaarde te wijzigen in 300 000 ton smeltcapaciteit. Naar aanleiding van dit verzoek is nader onderzoek verricht, dat heeft geresulteerd in een nieuwe drempelwaarde van 150 000 ton. Uit aanvullende emissiegegevens die zijn omgerekend naar een gewogen eindscore voor lucht voor de in het VROM-emissieregistratiebestand opgenomen glasfabrieken, blijkt dat, om de voor het compartiment lucht meest relevante glasfabrieken aan te wijzen, de drempelwaarde in ieder geval niet lager dan bij 150 000 ton smeltcapaciteit gelegd dient te worden. Met het voorstel van de VNG, te weten 300 000 ton smeltcapaciteit, zou slechts één van de nederlandse glasfabrieken onder

het besluit komen te vallen. Dit is niet aanvaardbaar, gezien de redelijk grote milieubelasting naar de lucht van de onderhavige sector.

Bijlage II

Bij de verzurende stoffen bedoeld bij onderwerp 2 moet met name gedacht worden aan SO₂, NO_x, NH₃ en vluchtige organische stoffen.

Bij onderwerp 11 gaat het om externe veiligheidsmaatregelen die het bedrijf vrijwillig op zich heeft genomen of die in overleg met het bevoegd gezag zijn afgesproken, zonder dat deze maatregelen zijn vastgelegd in de Wm-vergunning. Is dat het laatste het geval, dan zal over de uitvoering in het algemeen worden gerapporteerd onder onderwerp 14 (naleving van vergunningvoorschriften).

Onderwerp 12 (derde en vierde onderdeel) omvat mede die milieu-onderwerpen die (nog) in het geheel niet geregeld zijn in de vergunning, maar die wel relevant zijn voor de desbetreffende inrichting. Met betrekking tot deze onderwerpen zal het bedrijf, indien het een milieuzorg-systeem heeft ingevoerd, op eigen initiatief reeds beleid ontwikkelen. Ook is het mogelijk dat het bevoegd gezag in overleg treedt met het bedrijf om gezamenlijk te bezien welk beleid het bedrijf terzake kan formuleren. Onderwerpen waaraan in dit verband gedacht kan worden zijn het grondstoffengebruik en het verkeer van en naar de inrichting. Dergelijke onderwerpen behoeven derhalve niet afzonderlijk in bijlage II benoemd te worden, zoals de Milieudienst Amsterdam suggereerde in haar reactie naar aanleiding van het voor inspraak gepubliceerde ontwerp van dit besluit. Overigens zij opgemerkt dat voorzover onderwerpen als verkeer en vervoer of grondstoffengebruik wel onderwerp van regeling zijn in de vergunning, vergunningverleners de vermelding van gegevens over deze milieuaspecten in het overheidsverslag (onder onderwerp 14, Milieu-vergunningen) kunnen voorschrijven met toepassing van artikel 3, zevende lid, aanhef en onder a (in samenhang met artikel 8.13, eerste lid, onder a en c Wm) of artikel 3, zevende lid, aanhef en onder b (in samenhang met artikel 8.12, derde lid Wm).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries