

Vergaderjaar 1995–1996

24 572

Uitbreiding van de Wet milieubeheer (milieuverslaglegging)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1.	Achtergronden van het wetsvoorstel	00	Hoofdstuk 3.	Openbaarmaking van milieuverslagen	00
1.1.	Inleiding; onderwerp van het wetsvoorstel	00	3.1.	Openbaarmaking van publieksverslagen	00
1.2.	Doelstellingen van het wetsvoorstel	00	3.2.	Verstrekking van milieuverslagen aan de ondernemingsraad	00
1.3.	De doelstellingen nader uitgewerkt; functies van het milieuverslag	00	3.3.	Verstrekking van overheidsverslagen aan de overheid	00
1.4.	De noodzaak van een wettelijke regeling van het milieuverslag	00	3.4.	Geheimhouding	00
1.5.	Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel	00	Hoofdstuk 4.	Handhaving van milieuverslagverplichtingen	00
1.6.	Plaats van het wetsvoorstel in het Nederlands milieubeleid; ontwikkelingen met betrekking tot bedrijfsinterne milieuzorg	00	4.1.	Handhaving door middel van het burgerlijk recht	00
1.7.	EMAS-verordening	00	4.2.	Handhaving door middel van het bestuursrecht	00
1.8.	Wetgeving in andere landen; internationale ontwikkelingen	00	4.3.	Handhaving door middel van het strafrecht	00
Hoofdstuk 2.	Het opstellen van milieuverslagen	00	Hoofdstuk 5.	Uitvoering van de wettelijke regeling	00
2.1.	Wie is verslagplichtig?	00	5.1.	Bedrijfseffectentoets	00
2.2.	Het opstellen van milieuverslagen; algemeen	00	5.2.	Lasten voor de uitvoerende overheden en het justitiële apparaat	00
2.3.	Het opstellen van publieksverslagen	00	5.3.	Invoering van verslagverplichtingen	00
2.4.	Het opstellen van overheidsverslagen	00	5.4.	Implementatie en evaluatie van de wettelijke regeling	00
			Hoofdstuk 6.	Artikelsgewijze toelichting	00

HOOFDSTUK 1. ACHTERGRONDEN VAN HET WETSVORSTEL

1.1. Inleiding; onderwerp van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de Wet milieubeheer uit te breiden met een regeling inzake een verplicht door bedrijven uit te voeren milieuverlaglegging. Onder de regeling vallende bedrijven zullen jaarlijks aan publiek en overheid verslag moeten doen van de door hen veroorzaakte milieubelasting en van de zorg die zij bij het drijven van de onderneming aan het milieu besteden. Over deze onderwerpen moeten bedrijven informatie verschaffen aan het publiek door middel van een jaarlijks op te stellen, specifiek voor een algemeen publiek geschreven milieuverlag. Dit milieuverlag wordt hierna ook wel aangeduid als publieksverslag. Voorts moeten zij over die onderwerpen bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te omschrijven, gegevens verstrekken aan de overheid in een specifiek ten behoeve van die overheid op te stellen milieuverlag. Laatstbedoeld verslag wordt in het vervolg ook aangeduid als overheidsverslag.

De verplichting tot het uitbrengen van een verslag aan de overheid voor de bedrijven betekent niet dat er een extra verslag moet worden uitgebracht in aanvulling op bestaande rapportageverplichtingen. Integendeel, de wettelijke regeling strekt er juist toe de rapportage van milieugegevens aan de overheid efficiënter te maken door een groot aantal wettelijke en buitenwettelijke rapportages te integreren in het overheidsverslag. Het gaat daarbij niet alleen om het bundelen en omvormen van al die afzonderlijke rapportages tot één samenhangend verslag, maar ook om het bewerkstelligen van een verbetering van de wijze waarop de gegevens uit die verschillende rapportages worden verzameld binnen de bedrijven.

Door deze dubbele kwaliteitsslag kan een wezenlijke verbetering worden bereikt van de informatieverstrekking door bedrijven aan betrokken overheden; voor beide zijn daarvan belangrijke voordelen te verwachten.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is getracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande ontwikkelingen op het gebied van de milieuverlaglegging. Dit geldt zowel voor de huidige praktijk waarbij bedrijven overgaan tot enigerlei vorm van verslaglegging aan het publiek als voor de reeds in gang gezette projecten om de rapportagestroom van bedrijven aan de overheid te stroomlijnen.

In dit hoofdstuk worden de achtergronden van het wetsvoorstel geschetst. In de paragrafen 1.2 en 1.3 wordt een uiteenzetting gegeven van de doelstellingen van het wetsvoorstel en de functies van de milieuverlaglegging. Daarbij wordt met name ook stil gestaan bij de rol die de milieuverlagen spelen in de ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsinterne milieuzorg.

In de paragrafen 1.6 en 1.7 wordt op die ontwikkelingen verder ingegaan. In paragraaf 1.8 wordt aan een deels daarmee verband houdende, internationale ontwikkeling aandacht besteed: het voor het publiek toegankelijker maken van milieu-informatie van bedrijven. Tegen de achtergrond van de in de paragrafen 1.2 en 1.3 geschetste doelstellingen van het wetsvoorstel wordt in paragraaf 1.4 beargumenteerd waarom een wettelijke regeling van de milieuverlaglegging noodzakelijk is. In paragraaf 1.5 tenslotte wordt kort de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel beschreven.

1.2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

Van een actieve zorg voor het milieu binnen een bedrijf is sprake als het bedrijf zich voortdurend inspant om inzicht te krijgen in de effecten van de bedrijfsvoering op het milieu en zelf alle nodige activiteiten ontplooit om

die effecten te beheersen en waar mogelijk te verminderen. Om deze zorg in de bedrijfsvoering te verankeren gaan steeds meer (vooral middelgrote en grote) bedrijven over tot invoering van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Dit is de systematische toepassing door een bedrijf van het geheel van organisatorische, administratieve en technische voorzieningen, gericht op het inzicht krijgen in, het beheersen van en waar mogelijk beperken van de beïnvloeding van het milieu door de bedrijfsactiviteiten.

De overheid behoort uiteraard de nodige ruimte te bieden voor bedrijven die met de toepassing van bedrijfsinterne milieuzorg invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu. Deze ruimte om meer zelf de milieuzorg ter hand te kunnen nemen kan zowel bij de vergunningverlening als bij handhaving worden geschapen. Aan de vergunning kan een ander karakter worden gegeven in die zin dat de vergunning deels kan worden vereenvoudigd tot een aantal kaderstellende doel- en procedurevoorschriften (vergunning op hoofdlijnen). Ook kan het bevoegd gezag besluiten over te gaan tot een andere vorm van handhaving, waarbij het toezicht beperkt wordt tot hoofdzaken en aansluit op de controle door het bedrijf zelf en de informatie die het bedrijf op eigen initiatief aan de overheid beschikbaar stelt.

In de praktijk vindt de bedrijfsinterne milieuzorg met een daarop afgestemd overheidsoptreden langzaam maar zeker ingang.

Daarnaast is ook een tendens merkbaar dat bedrijven waarbij de milieuzorg zich ontwikkelt tot een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering, overgaan tot een meer open en rechtstreekse communicatie over hun milieubeleid met hun maatschappelijke omgeving, bij voorbeeld door het uitbrengen van milieuverslagen.

Om verschillende redenen is het wenselijk dat deze ontwikkelingen zich voortzetten. De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor de zorg voor het milieu – en daarmee een proces van zelfregulering binnen die bedrijven – wordt versterkt. Tevens kan een meer horizontale relatie tussen bedrijf en overheid ontstaan, die sterker gebaseerd is op vertrouwen en op een «win-win»-situatie zowel voor overheid als voor bedrijf.

Tegelijkertijd kan er voor wat betreft de vergunningverlening sprake zijn van een zekere deregulering. Verder kan een meer effectieve en efficiënte uitvoering van het milieubeleid door de overheid worden bereikt, mede omdat meer capaciteit kan worden ingezet bij toezicht op naleving van milieuvoorschriften door bedrijven, die nog weinig aandacht voor milieuzorg in de bedrijfsvoering hebben.

In de geschetste situatie ontstaat voorts de flexibiliteit die bij het zoeken naar wegen om de milieubelasting te verminderen gelet op de toenemende complexiteit en dynamiek van zowel de bedrijfsvoering als de milieutechnologie nodig is.

De ontwikkeling naar een meer actieve communicatie tussen bedrijf en maatschappelijke omgeving tenslotte leidt tot een grotere transparantie van de milieu-effecten en milieuzorg van bedrijven en bijgevolg tot meer mogelijkheden tot correctie van het milieu-optreden van het bedrijf door zijn omgeving.

In het algemeen kan worden gesteld dat het wetsvoorstel past in de tendens naar meer zelfregulering in de samenleving waarbij de verschillende actoren ruimte krijgen om zelf hun gedrag te bepalen en tegelijkertijd elkaar voor dat gedrag ter verantwoording kunnen roepen. De voorgestelde wettelijke regeling van het milieuverslag sluit namelijk nauw aan bij de geschetste ontwikkelingen van zelfregulering waarbij bedrijven zelf de zorg voor het milieu actief ter hand nemen (door het opzetten van milieuzorgsystemen) en het verkeer tussen die bedrijven, overheid en

maatschappelijke omgeving zich daaraan aanpast. De doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn vooral aan die ontwikkelingen gerelateerd.

Enerzijds wordt met het wetsvoorstel beoogd de verdere invoering van bedrijfsinterne milieuzorg te bevorderen. De verplichting om extern verantwoording af te leggen versterkt de noodzaak om in de bedrijfsvoering voorzieningen te treffen om inzicht te krijgen in de milieubelasting van de verschillende bedrijfsactiviteiten. Bovendien ontstaat hierdoor een stimulans om de milieuprestaties te verbeteren en ook anderszins meer aandacht te schenken aan de bedrijfsinterne milieuzorg.

Anderzijds wordt met dit wetsvoorstel de verantwoordingsplicht geëxpliciteerd, die bedrijven jegens overheid en publiek hebben in de situatie waarin aan hen meer ruimte voor een eigen invulling van de zorg voor het milieu geboden wordt. Het wetsvoorstel heeft mede tot doel om duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop bedrijven verantwoording dienen af te leggen door rapportage aan de overheid en het informeren van het publiek.

Bij de milieuverlaglegging speelt zelfregulering derhalve op twee manieren een rol. De milieuverlagen zijn een instrument ten behoeve van de interne communicatie binnen een bedrijf.

Tevens stimuleren de verslagen de externe communicatie tussen dat bedrijf enerzijds en overheid en maatschappelijke omgeving anderzijds. Bij het eerste facet valt de nadruk op een vergroting van de noodzaak om over een adequaat systeem van bedrijfsinterne milieuzorg te beschikken. Zonder goed werkend milieuzorgsysteem zal het inzicht bij het bedrijf in de huidige en toekomstige milieubelasting immers onvoldoende zijn om de verlangde verantwoording aan de omgeving te kunnen afleggen. Bij het tweede facet ligt het accent op het reageren van de andere actoren – overheid en maatschappelijke omgeving – op het milieu-optreden van het bedrijf en de daarmee gepaard gaande – beïnvloeding van het gedrag van het bedrijf door die actoren.

Tenslotte wordt met het deel van het wetsvoorstel dat specifiek betrekking heeft op het aan de overheid uit te brengen milieuverlag mede beoogd de condities te scheppen voor een stroomlijning van rapportages aan de overheid. Deze stroomlijning houdt waar mogelijk een integratie en reductie van de verschillende, nu nog afzonderlijke, rapportages aan de overheid in evenals een kwaliteitsverbetering van de daarin op te nemen milieugegevens. Het ligt in de rede dat alleen de verplichting tot het uitbrengen van een overheidsverslag zal worden opgelegd aan bedrijven waarbij bedoelde integratie- en kwaliteitsslag gerealiseerd kan worden.

1.3. De doelstellingen nader uitgewerkt; functies van de milieuverlaglegging

1.3.1. Het stimuleren van de invoering van milieuzorgsystemen

Het beleid van de overheid is erop gericht bedrijven te stimuleren de eigen verantwoordelijkheid voor het milieu gestalte te geven door invoering van een milieuzorgsysteem. Van de verplichting om jaarlijks verslag te doen van de inspanningen die met het oog op de zorg voor het milieu zijn gepleegd, zal een sterke stimulans uitgaan voor bedrijven om een adequaat milieuzorgsysteem op te zetten en in de bedrijfsvoering te integreren.

In de praktijk van bedrijven, die in het recente verleden reeds op vrijwillige basis een milieuverlag hebben gemaakt, is gebleken dat de wens of noodzaak om een extern milieuverlag te maken er toe leidt dat binnen het bedrijf milieuzorgvoorzieningen worden opgezet om het mogelijk te maken de benodigde informatie te genereren, zoals het

opzetten van een meet- en registratiesysteem, het aanwijzen van een milieucoördinator en het uitvoeren van interne controles.

Bovendien blijkt dit proces vaak als een «eye-opener» te werken en overtuigt het bedrijf ervan dat de milieuprestaties verbeterd kunnen en moeten worden. Dit kan dan aanleiding zijn voor het invoeren van andere milieuzorgelementen binnen het bedrijf, zoals het formuleren van een eigen milieubeleid, het opstellen van een milieuprogramma en het directer betrekken van werknemers bij (of door middel van) voorlichting en opleidingen.

Indien binnen het bedrijf eenmaal een milieuzorgsysteem is ingevoerd en de elementen die voor het opstellen van het milieuverlag essentieel zijn werken adequaat, dan zal het redigeren van een milieuverlag in volgende jaren bovendien een veel beperktere inspanning van het bedrijf vergen.

Uiteraard heeft het jaarlijks uitvoeren van een verslaglegging voor het betreffende bedrijf zelf ook het nuttige effect dat het bedrijf periodiek een compleet overzicht ter beschikking krijgt van alle relevante milieugegevens. Het bedrijf kan mede op basis daarvan zijn milieuzorg en milieubeleid evalueren, waar nodig bijstellen en verder ontwikkelen. In zoverre voorzien de in het wetsvoorstel geregelde milieuverlagen aan publiek en overheid in een belangrijke informatiebehoefte van het bedrijf zelf en vormt het een vanzelfsprekend onderdeel van een integraal bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Door aan de verslagverplichtingen te voldoen, verkrijgt de bedrijfsleiding dus ook zelf inzicht in eventuele feilen van een bestaand systeem van bedrijfsinterne milieuzorg. Voor ondernemingsraden kan de milieuverlaglegging een goed aanknopingspunt vormen om periodiek de betrokkenheid van de werknemers bij de bedrijfsmilieuzorg concreet in te vullen.

In de paragrafen 1.6 en 1.7 van deze toelichting worden de recente beleidsontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsinterne milieuzorg en daarmee samenhangend de implementatie in Nederland van de EEG-verordening inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem¹, hierna aangeduid als de EMAS-verordening, nader geschetst.

1.3.2. Het uitwerken van de verantwoordingsplicht van bedrijven

Bedrijven die een adequaat milieuzorgsysteem hebben, krijgen meer ruimte om zelf binnen door de overheid aangegeven kaders de wijze te bepalen waarop zij bij hun bedrijfsactiviteiten zorg dragen voor het milieu. Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven zal de vergunning hierop zijn afstemd (voorschriften op hoofdlijnen) en ligt het voortouw bij toezicht en controle grotendeels bij het bedrijf zelf. De bedrijven zullen derhalve meer nog dan voorheen een verantwoordelijkheid hebben om voor overheid en publiek inzichtelijk te maken hoe zij aan de aan hen toevertrouwde milieuzorg inhoud geven en tot welke milieuresultaten dit leidt.

Een milieuverlag is een geschikt middel om aan publiek en overheid de benodigde informatie verschaffen. Een door een bedrijf opgesteld milieuverlag dat voldoet aan bepaalde inhoudelijke eisen en volgens een bepaalde procedure is openbaar gemaakt, kan publiek en overheid in staat stellen de milieu-effecten en milieuprestaties van het betrokken bedrijf te volgen, te beoordelen en dat bedrijf daarop zo nodig aan te spreken. Tot het publiek behoren in elk geval omwonenden van het bedrijf en milieu-organisaties. Het bedrijf is verder vrij om de algemene doelgroep publiek naar eigen wensen verder in te vullen. Het kan er dus voor kiezen om nog andere groepen van geïnteresseerden door middel van het publieksverslag van informatie te voorzien. In dit verband kan bij voorbeeld worden gedacht aan de werknemers van het bedrijf en de ondernemingsraad, personen of instellingen die een financiële of zakelijke

¹ Verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1993 (PbEG L 168).

relatie hebben met het bedrijf en consumenten. Publiek en overheid zullen overigens, gegeven de verschillen in verantwoordelijkheid en deskundigheid, de informatie van het bedrijf niet in dezelfde vorm en gedetailleerdheid wensen te krijgen. Om die reden brengt het wetsvoorstel een onderscheid aan tussen een publieks- en overheidsverslag.

Aangezien de te behandelen thema's (milieubelasting en bedrijfsinterne milieuzorg) in beide verslagen dezelfde zijn, zal een verslagplichtig bedrijf overigens met behulp van hetzelfde informatiesysteem en door het verrichten van grotendeels dezelfde werkzaamheden het publieks- en overheidsverslag kunnen opstellen.

1.3.3. Stroomlijning van rapportages aan de overheid

Het overheidsverslag moet leiden tot een substantiële reductie van rapportages aan de overheid en daarmee tot een afname van de lastendruk voor verslagplichtige bedrijven. Met het overheidsverslag dienen zo veel mogelijk rapportages op te gaan in één integrale rapportage. In paragraaf 2.4 wordt nader aangegeven aan welke rapportages daarbij gedacht kan worden.

De in het overheidsverslag te vermelden gegevens dienen bovendien van een hoog kwaliteitsniveau te zijn.

De in het kader van het overheidsverslag tot stand te brengen integratie- en kwaliteitsslag moet gestalte krijgen in een gezamenlijk project waarin alle betrokken partijen participeren.

Daarbij zal ook het uitvoeren van proefprojecten overwogen kunnen worden. Het project zal moeten resulteren in een aantal wettelijke voorschriften (bij of krachtens amvb op te stellen) en afspraken. In bedoelde voorschriften zal ook worden aangegeven in hoeverre het bevoegd gezag in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) nog andere rapportageverplichtingen kan opleggen – bij voorbeeld met het oog op de handhaving – in aanvulling op het milieoverslag. Bij het redigeren van nieuwe vergunningen zal met bedoelde voorschriften rekening gehouden moeten worden. Voor zover in bestaande vergunningen verslagverplichtingen zijn opgenomen, zal moeten worden nagegaan of die verenigbaar zijn met bedoelde voorschriften.

Uiteindelijk zal met het overheidsverslag een situatie moeten worden bereikt waarin de verstrekking van milieugegevens door bedrijven aan de overheid minder omvangrijk, minder versnipperd, overzichtelijker, meer in samenhang, doelmatiger en met een hogere kwaliteit zal verlopen dan thans het geval is.

1.4. De noodzaak van een wettelijke regeling van het milieoverslag

In de voorgaande paragrafen is aangegeven waarom het wenselijk wordt gevonden om thans de milieoverslaglegging door bedrijven aan publiek en overheid in enige mate te reguleren. In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom een regeling bij wet daarvoor het meest geschikte of aangewezen middel is.

1.4.1. Garanties voor een minimum aan kwaliteit en uniformiteit

Een wettelijke regeling biedt bij uitstek de mogelijkheid om een aantal basisvereisten met betrekking tot de uit te brengen milieoverslagen bindend voor te schrijven. Daarmee kan een constante minimumkwaliteit van de inhoud van die verslagen worden bewerkstelligd.

Met een wettelijke regeling kan voorts waar nodig een bepaalde mate van uniformiteit van de milieoverslagen worden bewerkstelligd. Daardoor

kan eenduidigheid en onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens in de verschillende milieuverslagen worden bereikt.

Uniformiteit van de verslagen aan de overheid is tevens wenselijk vanuit de behoefte om de daarin voorkomende gegevens te aggregeren.

1.4.2. Garanties voor een adequate openbaarmaking

De informatie aan het publiek moet op grond van de voorgestelde regeling zodanig zijn opgesteld, dat aan de hand daarvan een algemeen publiek zich een beeld kan vormen van de door het bedrijf veroorzaakte milieubelasting en de door het bedrijf betrachtte milieuzorg.

De publieksverslagen waarin die informatie is vastgelegd, moeten echter ook gemakkelijk beschikbaar zijn. Op grond van het wetsvoorstel moet het bedrijf op verzoek burgers inzage geven in het publieksverslag. Tevens moet het bedrijf zelf een exemplaar van de door hem opgestelde publieksverslagen tegen kostprijs aan burgers verstrekken.

Met deze openbaarheidsregeling wordt recht gedaan aan de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf om op adequate wijze aan de omgeving inzicht te verschaffen in de milieu-effecten en milieuzorg van het bedrijf; de overheid dient in deze niet het eerste aanspreekpunt voor de burger te zijn. Tevens wordt in deze opzet bereikt dat de informatie voor de burger toegankelijker is dan wanneer die burger via een omweg bij de overheid de betreffende informatie moet opvragen. Dit laatste gebeurt thans veelal: met een beroep op de Wet openbaar van bestuur (Wob) verzoeken burgers de overheid om openbaarmaking van door bedrijven aan die overheid verstrekte informatie. Op die indirecte wijze kan de burger kennis nemen van bij voorbeeld de gegevens die in het kader van de landelijke emissieregistratie en in het kader van de jaarlijkse rapportages over de uitvoering van bedrijfsmilieuplannen door bedrijven aan de overheid worden verstrekt.

Uitsluitend door een regeling van de milieuvorslaglegging bij wet kan een direct afdwingbaar recht worden gecreëerd voor een ieder die belangstellend of belanghebbend is om rechtstreeks bij het verslagplichtig bedrijf de door dat bedrijf opgestelde publieksverslagen op te vragen of in te zien.

1.4.3. Terugdringen van rapportageverplichtingen

Een wettelijke regeling van het overheidsverslag zoals thans wordt voorgesteld, is naar onze mening het meest effectieve middel om op termijn een integratie en reductie van rapportages aan de overheid met succes door te voeren. Het bevoegd gezag zal in beginsel het in de wet verankerde overheidsverslag als het aangewezen medium moeten beschouwen voor verslagplichtige bedrijven om aan de overheid te rapporteren, al blijven uitzonderingen mogelijk (bij voorbeeld vanwege een gewenste hogere frequentie van gegevensverstrekking). Verslagplichtige bedrijven zullen er aan de andere kant voor moeten zorgen dat de door hen opgestelde overheidsverslagen voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Is er sprake van inadequate verslaglegging, dan zullen de benodigde gegevens alsnog aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld moeten worden.

1.4.4. Ontmoedigen van free-rider gedrag

Een wettelijke regeling van de milieuvorslaglegging biedt de zekerheid dat in beginsel alle bedrijven met een aanzienlijke milieubelasting verslag uitbrengen over hun milieuprestaties.

Bedrijven die op milieuterrein tot nu toe geen of weinig extra inspanningen hebben gepleegd en die ten aanzien van de zorg voor het milieu in het algemeen een passieve houding hebben ingenomen, worden door het

wetsvoorstel min of meer gedwongen deze houding op te geven. Met het wettelijk vastleggen van een milieuver slagplicht wordt dus «free-ridergedrag» van afwachtende bedrijven, die met deze houding ook nog concurrentievoordeel zouden kunnen behalen, ontmoedigd. Bedrijven die nog aarzelden om hun milieuverantwoordelijkheid verder op te pakken, bij voorbeeld door vrijwillige deelname aan de EMAS-verordening van de EU of door ondertekening van het convenant met betrekking tot de integrale milieutaakstelling voor de betreffende bedrijfstak, kunnen door het wetsvoorstel als het ware over de streep worden getrokken.

Free-ridergedrag bij het rapporteren van gegevens aan de overheid kan er ook toe leiden dat het totaalbeeld voor de betreffende bedrijfstak onvolledig is doordat de aggregaerde gegevens incompleet zijn. Thans bestaat de situatie dat een aantal industriële bedrijven met een grote milieubelasting niet of onvolledig rapporteren aan de overheid over hun milieuprestaties.

Sommige van die bedrijven hebben het convenant voor de bedrijfstak waartoe zij behoren niet ondertekend en hebben geen bedrijfsmilieuplan (BMP) opgesteld. Sommige andere bedrijven nemen wel deel aan het convenant, maar rapporteren niet naar behoren aan de overheid. Bedrijven die onder de voorgestelde regeling zullen gaan vallen, zullen wettelijk verplicht zijn aan de overheid te rapporteren. Aldus zal free-ridergedrag bij die bedrijven worden ontmoedigd en bestaat er minder risico dat de voor de monitoring benodigde informatie niet compleet is.

1.5. Voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

Het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel, een verplichte milieuver slaglegging voor bepaalde, milieubelastende bedrijven, is meermalen in het overleg tussen de verantwoordelijke bewindslieden en de Tweede Kamer direct of indirect aan de orde geweest.

Bij brief van 30 augustus 1989 heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mede namens zijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat de notitie Bedrijfsinterne milieuzorg aan de Tweede Kamer aangeboden. In de aanbiedingsbrief en in de notitie werd als doelstelling geformuleerd, dat in 1995 alle 10 000 tot 12 000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's zouden moeten beschikken over een goed functionerend milieuzorgsysteem. De totstandkoming van milieuzorgsystemen werd via een door de overheid gefinancierd programma gestimuleerd. Bij het voorschrijven van periodieke milieurapportages zou vooralsnog worden volstaan met bestaande mogelijkheden tot het opnemen van rapportageverplichtingen in vergunningvoorschriften¹. Op dit onderdeel is het regeringsstandpunt naderhand bijgesteld. Bij brief van 12 maart 1990 aan de vaste commissie voor milieubeheer uit de Tweede Kamer is namens de regering een nuancering aangebracht op de door het vorige kabinet uitgebrachte notitie.

Verwezen werd naar de uitvoering van het NMP. De daar genoemde doelstellingen vergen vaak bij bedrijven een programmatische implementatie van maatregelen, die in overleg met doelgroepen tot stand komen. Milieurapportages kunnen hiervoor nodig zijn, zo werd in de brief gesteld. Om deze te zijner tijd voor bepaalde categorieën van bedrijven algemeen te kunnen verlangen, zou een wettelijke regeling worden voorbereid. Bij deze wettelijke regeling zou het gaan om in beginsel – dat wil zeggen: behoudens de bescherming van bedrijfsgeheimen – openbare milieurapportages aan het bevoegd gezag. Tijdens een mondeling overleg op 15 maart 1990 hebben de leden van de vaste commissie voor milieubeheer uit de Tweede Kamer met instemming op dit voorstel gereageerd.

In de stukken die daarna in het kader van het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (21 087) werden

¹ Kamerstukken II, 20 633, nr. 2 en nr. 3, § 5.1 en § 5.2.3.

ingediend, werd steeds meer de term milieuverlag gebruikt in plaats van het begrip milieurapportage. De term milieuverlag wordt, zo moge ook uit het voorgaande blijken, in het algemeen gehanteerd voor informatieverstrekking zowel aan de overheid als aan derden, terwijl bij een milieurapportage wordt gedacht aan een rapportage die exclusief voor de bedrijfsleiding (de interne milieurapportage) of overheidsinstanties (de externe milieurapportage) is bestemd¹. Bij brieven van 21 november 1990 en 19 februari 1991 werd aan de Tweede Kamer meegedeeld dat werd afgezien van het eerdere voornemen om de regeling milieuverlaglegging bij nota van wijziging op te nemen in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels². Een belangrijk argument daarvoor was, dat over zo'n belangrijke uitbreiding eerst de Raad van State moest worden gehoord.

Het milieuprogramma 1992–1995 vermeldde vervolgens dat in 1992 een voorstel voor een regeling van de milieuverlaglegging aan de Raad van State zou worden voorgelegd³. Door de Tweede Kamer werd op 9 november 1993 een motie aanvaard van de leden Van Rijn-Vellekoop en Lansink, waarin de regering wordt uitgenodigd op korte termijn te komen met een wetsvoorstel dat de openbare milieuverlaglegging regelt⁴.

Over het onderhavige wetsvoorstel is overleg gevoerd met de meest betrokken partijen zoals IPO, VNO/NCW en de milieu-organisaties. Tevens is door KPMG Milieu in opdracht van het Ministerie van VROM een advies opgesteld voor de implementatie van het wetsvoorstel. In paragraaf 5.4 worden een aantal voornemens met betrekking tot het implementatietraject van het wetsvoorstel geschetst, die mede gebaseerd zijn op aanbevelingen uit bedoeld advies.

1.6. Plaats van het wetsvoorstel in het Nederlands milieubeleid; ontwikkelingen met betrekking tot bedrijfsinterne milieuzorg

Sinds het uitkomen van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan in 1989 heeft de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven om de milieubelasting van hun activiteiten terug te dringen een prominente plaats binnen het Nederlands milieubeleid. Bij de inzet van verschillende beleidsinstrumenten wil de overheid dit tot uiting laten komen. De eigen verantwoordelijkheid is uitgangspunt geweest bij het afsluiten van integrale milieuconvenanten met een aantal geselecteerde sectoren binnen de industrie (o.a. de basismetalaalindustrie, de chemische industrie, de zuivelindustrie en de metaalproductenindustrie). Centraal staat daarin dat bedrijven eenmaal per vier jaar BMP's opstellen en over de uitvoering van die plannen jaarlijks rapporteren. De overheid heeft daarbij een toetsende rol. Ook zal zij de vergunningverlening zoveel mogelijk baseren op het door het bedrijf opgestelde BMP.

Bedrijven die de milieubelasting als gevolg van hun bedrijfsactiviteiten willen beheersen, beperken en zoveel mogelijk voorkomen, bij voorbeeld langs de weg van het opstellen en uitvoeren van een BMP, zullen binnen de bedrijfsvoering de nodige voorzieningen moeten treffen om aan dat voornemen uitvoering te kunnen geven. Zo zal een adequaat meet- en registratiesysteem moeten worden opgezet om de gegevens beschikbaar te hebben voor het opstellen van het BMP en de rapportage over de voortgang van de uitvoering. Voorts zal het BMP «vertaald» moeten worden naar een milieuprogramma voor de kortere termijn (doorgaans jaarlijks), waarin concrete milieumaatregelen worden gepland. Concrete verantwoordelijkheden voor milieuzorg en milieubeheer zullen doorgaans ook tot uitdrukking komen in het personeelsbeleid. Zo zal wellicht een aparte milieucoördinator moeten worden aangesteld. Door opleiding en voorlichting zal de kennis en deskundigheid van het personeel op milieugebied moeten worden verbeterd en vervolgens bijgehouden. Het samenhangend geheel van al deze voorzieningen vormt een bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Binnen het bedrijfsleven is in de afgelopen jaren een

¹ Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg, kamerstukken II 1988/89, 20 633, nr.3, § 4.3.7.

² Kamerstukken II, 21 087 en 21 109, nr. 10 en nr. 11, bijlage III.

³ Kamerstukken II, 22 302, nrs. 1–2, blz. 86.

⁴ Motie op stuk 23 400-XI, nr. 18.

ontwikkeling op gang gekomen, die ertoe heeft geleid dat een groeiende groep bedrijven tot de invoering van een milieuzorgsysteem is overgegaan. Zoals hierboven al is aangegeven heeft de overheid deze ontwikkeling gestimuleerd, o.a. met een subsidieregeling in de periode 1990–1994. Uit een eind 1992 uitgevoerd onderzoek is gebleken dat het bedrijfsleven over de gehele linie op dat moment met de invoering van milieuzorgsystemen goede vorderingen had gemaakt. Geconstateerd werd dat deze ontwikkeling gestaag en onomkeerbaar lijkt, alhoewel de in 1989 geformuleerde doelstelling dat in 1995 alle 10 000 tot 12 000 bedrijven met een (middel-) grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's zouden moeten beschikken over een goed functionerend milieuzorgsysteem, bij ongewijzigd beleid niet haalbaar bleek.

In een notitie aan de Tweede Kamer¹ heeft de toenmalige minister van VROM kenbaar gemaakt dat het beleid gericht op de vrijwillige invoering van milieuzorgsystemen gecontinueerd zou worden. Van het maken van een integrale wettelijke regeling van bedrijfsinterne milieuzorg werd afgezien, omdat uit ervaringen in de praktijk kon worden opgemaakt dat een bedrijfsintern milieuzorgsysteem zich niet goed wettelijk laat voorschrijven. Een milieuzorgsysteem dat van buitenaf wordt opgelegd kan moeilijk passend worden gemaakt op de structuur en cultuur van het betreffende bedrijf. Wel is in die notitie aangekondigd dat door de overheid gewerkt zou worden aan een aantal ontwikkelingen en beleidsinstrumenten, waarmee de druk op het invoeringstempo bij de genoemde 10 000 tot 12 000 bedrijven wordt vergroot. Deze ontwikkelingen zijn: het versterken van de relatie tussen bedrijfsmilieuzorg en het vergunningen- en handhavingsbeleid en het doelgroepenbeleid voor de industrie, de normalisatie en certificatie van milieuzorgsystemen, het uitbreiden van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium met een milieudoorlichting en de wettelijke verplichting tot het uitbrengen van een milieuverslag, zoals in onderhavig wetsontwerp is vastgelegd.

Speerpunt in het beleid is het aansturen op een ontwikkeling waarbij een bedrijfsintern milieuzorgsysteem de basis vormt voor een andersoortige relatie tussen een bedrijf en de overheid.

Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, zou bij bedrijven met een adequaat werkend bedrijfsintern milieuzorgsysteem de inhoud van de vergunning en de wijze waarop toezicht en controle plaatsvinden op de werking van het milieuzorgsysteem kunnen aansluiten. De vergunning kan deels tot voorschriften op hoofdlijnen – in voorkomende gevallen onder andere gebaseerd op de overeengekomen doelstellingen in het BMP – beperkt blijven. Hierdoor zal in die gevallen een aanzienlijke reductie van het aantal voorschriften mogelijk zijn. Ook de handhaving zal op termijn van karakter moeten veranderen. Er moet toegewerkt worden naar een situatie waarbij het toezicht zich richt op hoofdzaken en waarbij ervan uitgegaan wordt dat het bedrijf meer zichzelf controleert. Zo'n systeem van vergunningverlening en handhaving biedt het bedrijf veel meer flexibiliteit bij de invulling van de milieuzorg. Ook kunnen vergunningprocedures overbodig worden in geval van wijzigingen van de bedrijfsvoering, die passen binnen de vergunning op hoofdlijnen.

Uiteraard dienen wel waarborgen te bestaan dat het milieuzorgsysteem adequaat werkt en dat de daaruit gegenereerde gegevens correct zijn. Een goede garantie in dit verband kan zijn het certificeren van het systeem op basis van een algemeen aanvaarde norm. Een certificaat, afgegeven door een door de Raad voor de Certificatie erkende instelling op basis van een door de overheid erkende norm, is een goede indicatie voor de betrouwbaarheid van de door het bedrijf gegenereerde gegevens en de effectieve werking van het milieuzorgsysteem. In Nederland is het beleid vooral gericht op de certificatie van milieuzorgsystemen op basis van de Britse norm B(ritish) S(tandard) 7750; in het verlengde daarvan wordt deelname aan de EMAS-verordening (zie verder paragraaf 1.7) gestimuleerd; daarbij geldt dat het hebben van een op basis van BS 7750 gecertificeerd

¹ Bedrijfsinterne milieuzorg, Standpunt naar aanleiding van de tussenevaluatie bedrijfs-milieuzorgsystemen 1992, Kamerstukken II 1993/94, 20 633, nr. 5.

milieuzorgsysteem de toelating tot deelname aan de EMAS-verordening aanzienlijk vergemakkelijkt.

De wijze waarop de relatie tussen milieuzorgsystemen en vergunningverlening en handhaving kan worden uitgewerkt en de rol van certificering van milieuzorgsystemen daarbij, is neergelegd in een handreiking voor bedrijven en overheden met de titel «Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andersoortige relatie tussen overheden en bedrijven», die bij circulaire van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat van 17 oktober 1995 onder provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders is verspreid.

Adequate en betrouwbare bedrijfsinformatie en een goede communicatie daarover is een noodzakelijke voorwaarde voor de operationalisering van de geschetste, andersoortige vergunningverlening en handhaving. De wettelijk geregelde milieuverslaglegging zal in de toekomst het aangegeven medium moeten zijn waarmee in de nieuwe verhoudingen het bedrijf richting overheid en ook richting maatschappelijke omgeving communiceert.

Tegelijkertijd vormt het verslag een verdere stimulans voor bedrijven om de bedrijfsinformatie en transparantie van de bedrijfsvoering te verbeteren en te optimaliseren.

1.7. EMAS-verordening

Ook op Europees niveau staat de bedrijfsinterne milieuzorg en milieuverslaglegging door bedrijven volop in de belangstelling.

Vanaf november 1995 kunnen industriële bedrijven deelnemen aan de zogenaamde EMAS-verordening van de Europese Unie. Bij de EMAS-verordening gaat het om de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem. Het doel van de EMAS-verordening is bedrijven te stimuleren milieuzorgsystemen in te voeren en hun milieuprestaties voortdurend te verbeteren. Om deel te kunnen nemen aan de EMAS-verordening moet het milieubeleid van bedrijven aan een aantal voorwaarden voldoen; zij moeten voorts een milieuzorgsysteem in werking hebben, regelmatig audits uitvoeren en periodiek een – voor het publiek bestemde – milieuverklaring opstellen. Zowel het milieuzorgsysteem als de milieuverklaring moeten worden goedgekeurd door een onafhankelijke milieuverificateur. Bedrijven met een op basis van BS 7750 gecertificeerd milieuzorgsysteem kunnen volstaan met het opstellen en laten goedkeuren van de milieuverklaring.

De EMAS-verordening sluit goed aan op het Nederlandse beleid, gericht op stimulering van de invoering bij bedrijven van bedrijfsinterne milieuzorg. Deelname aan die verordening wordt dan ook gestimuleerd. Tevens voldoet de in de EMAS-verordening voorgeschreven externe verslaglegging in de vorm van periodieke milieuverklaringen vrijwel geheel aan de in het wetsvoorstel geregelde milieuverslaglegging aan het publiek. Op grond van het wetsvoorstel is een bedrijf dan ook niet verplicht om jaarlijks een publieksverslag uit te brengen indien het conform de EMAS-verordening milieuverklaringen opstelt.

1.8. Wetgeving in andere landen; internationale ontwikkelingen

Het wetsvoorstel sluit met name voor wat betreft de milieuverslaglegging aan het publiek aan bij ontwikkelingen in een aantal andere landen en internationale ontwikkelingen gericht op een betere toegang voor burgers tot milieu-informatie van bedrijven.

In de Verenigde Staten geldt sinds 1987 de federale «Emergency Planning and Community Right to Know Act» die bedrijven verplicht tot onder meer het opstellen van een jaarlijks overzicht van emissies van

gevaarlijke stoffen. De door de bedrijven opgestelde overzichten zijn openbaar. Dezelfde gegevens worden bovendien door de overheid opgeslagen in een centraal, algemeen toegankelijk databestand.

In Vlaanderen is begin 1995 een voorontwerp van wet inzake milieuhygiëne gereed gekomen, dat artikelen bevat over een verplicht milieujaarverslag. Een aangewezen categorie van bedrijven dient jaarlijks gegevens te verstrekken over de gemeten emissies en immissies, de toepassing of verwijdering van afvalstoffen en eventueel over het energie- en grondstoffenverbruik. Zo wordt aan bepaalde bedrijven de verplichting opgelegd om de overheid en het publiek inzicht te geven in de door het bedrijf veroorzaakte milieubelasting in het afgelopen jaar.

In het voorjaar van 1995 is in Denemarken een vergelijkbaar wetsvoorstel door het parlement aangenomen. Deze Deense wet heeft tot doel om het publiek jaarlijks toegankelijke informatie te garanderen over de milieubelasting van bedrijven. Bepaalde vergunningplichtige bedrijven, circa tweeduizend, zijn verplicht om aan de hand van een materiaalbalans op een eenvoudige en begrijpelijke manier periodiek inzicht te verschaffen over de milieu-omstandigheden in hun bedrijf. Doordat het publiek de milieu-omstandigheden in de bedrijven op de voet kan volgen, worden bedrijven gestimuleerd om waar mogelijk de milieubelasting te verminderen door nog meer te letten op onder meer de keuze voor grondstoffen, het verbruik van hulpbronnen en de productieprocessen. De materiaalbalans dient eveneens te worden toegezonden aan de autoriteiten die met het toezicht op de milieuregelgeving zijn belast. Om te zorgen voor uniformiteit heeft de minister de bevoegdheid om algemene regels te stellen betreffende uitwerking, inhoud en vorm van de materiaalbalans.

In andere omringende landen, zoals Frankrijk en Duitsland, heeft men tot nu toe niet gekozen voor een wettelijke regeling van het milieuverlag. Verschillende bedrijven publiceren vrijwillig informatie over hun milieuprestaties. De hoeveelheid informatie, de wijze waarop en de vorm waarin de informatie aan het publiek wordt verschaft varieert in sterke mate; door gebrek aan regulering van milieuverlagen aan het publiek ontbreekt uniformiteit.

Tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling van juni 1992 is de Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling aangenomen. Beginsel 10 daaruit luidt als volgt: «(...) Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot informatie betreffende het milieu die in bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en deelneming te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. (...)» Tijdens dezelfde conferentie is Agenda 21 aanvaard. Dit document vermeldt als activiteit in het kader van het verbeteren van besluitvormingsprocessen: «Het waarborgen van de toegang van de bevolking tot relevante informatie, het uitbreiden van de mogelijkheden voor het publiek om zijn mening kenbaar te maken, en het bevorderen van een effectieve participatie.» Bovendien bevat Agenda 21 in het hoofdstuk over gevaarlijke stoffen een erkenning van het recht van de gemeenschap om de gevaren van blootstelling aan chemische stoffen te kennen. In het kader van het Internationale Programma voor de Veiligheid van Chemische Stoffen van een drietal VN-organisaties (UNEP, WHO en ILO) is inmiddels begonnen aan de uitvoering van de aanbeveling tot het opstellen van een adviesdocument voor regeringen die een programma voor verspreiding van informatie van bedrijven naar het publiek willen toepassen.

Binnen de Europese Unie krijgt openbaarheid van milieugegevens van bedrijven eveneens de nodige aandacht. Inmiddels zijn de richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie¹ en de eerder genoemde EMAS-verordening vastgesteld. De EG-richtlijn moest door de lidstaten

¹ Richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEG L 158).

uiterlijk op 31 december 1992 in nationaal recht zijn omgezet. Op grond van de genoemde EG-richtlijn zijn overheidsinstanties gehouden aan een ieder toegang te verlenen tot alle milieu-informatie waarover zij beschikken. De in de EG-richtlijn gemaakte uitzonderingen betreffen onder meer vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van industriële eigendom, en gegevens die door derden zijn verstrekt zonder dat deze daartoe wettelijk verplicht waren. De EMAS-verordening is reeds in paragraaf 1.7 besproken.

In internationaal kader zijn ook door het bedrijfsleven zelf initiatieven ontplooid die mede strekken tot een goede publieksvoorlichting over gevolgen van de bedrijfsvoering voor het milieu. Zo heeft de Europese organisatie voor de chemische industrie (CEFIC) in haar Responsible Care-programma de aanbeveling aan haar leden opgenomen, dat aan het publiek de inlichtingen moeten worden verstrekt die het nodig heeft om de mogelijke milieu-effecten van de activiteiten van het bedrijf te kunnen begrijpen. Daarnaast spreekt de Internationale Kamer van Koophandel in haar Handvest voor duurzame ontwikkeling voor het bedrijfsleven onder meer over het «bevorderen van openheid en dialoog met werknemers en het publiek» en over periodieke verslaglegging aan het publiek.

De Business Council for Sustainable Development (BCSD) bestaande uit directeurs van de belangrijkste grootste bedrijven ter wereld adviseert om te komen tot een standaardisering van milieuverslagen, zodat daarmee de vergelijkbaarheid en continuïteit van milieuverslaglegging kan worden verbeterd.

HOOFDSTUK 2. HET OPSTELLEN VAN MILIEUVERSLAGEN

2.1 Wie is verslagplichtig?

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen bij amvb de categorieën van inrichtingen worden aangewezen, waarvoor een verplichting tot milieuverslaglegging zal gelden. Aanwijzing voor uitsluitend het publieksverslag of uitsluitend het overheidsverslag is op grond van de voorgestelde wettelijke regeling mogelijk. Het eerste zal zich naar verwachting niet snel voordoen. Het tweede is wel denkbaar. Vooralnog bestaat echter het voornemen beide verslagplichten tegelijkertijd op te leggen.

Het is de bedoeling om alleen de grotere bedrijven, die te zamen verantwoordelijk zijn voor het leeuwedeel van de uitstoot van vervuulende stoffen en een grote bijdrage leveren aan andere vormen van milieubelasting, als verslagplichtig aan te wijzen.

Het wetsvoorstel zelf kadert daarom de mogelijkheid om inrichtingen aan te wijzen aanmerkelijk in door twee voorwaarden te stellen. In de eerste plaats gaat het om inrichtingen die «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken».

Het ligt voor de hand dat zowel het publiek als de overheid met name in de milieuprestaties van deze bedrijven geïnteresseerd zullen zijn. De aanduiding «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu» is ook gehanteerd in artikel 8.15 van de Wet milieubeheer. De ernst van de milieubelasting van een bedrijf wordt met name bepaald door de omvang van directe emissies van milieubelastende stoffen naar lucht, water en bodem, de hoeveelheid vrijkomende afvalstoffen, de mate waarin stank, geluidsoverlast, trillingen, straling of risico's worden veroorzaakt, het energieverbruik en de onttrekking van grondwater ten behoeve van productieprocessen. Hantering van dit criterium kan in beginsel betekenen dat op termijn de aanwijzing als verslagplichtig bedrijf vervalt, indien gebleken is dat de inrichting geen ernstige nadelige gevolgen meer voor het milieu kan veroorzaken. Die situatie zou zich bij voorbeeld voor kunnen doen in

het geval de aard en omvang van de productieprocessen in de loop der jaren zijn gewijzigd of de milieuprestaties van het bedrijf zodanig zijn verbeterd dat de milieubelasting van het bedrijf aanzienlijk en definitief is teruggebracht.

Het tweede criterium dat wordt gehanteerd, is dat de bedrijven tot de groep behoren, waarvoor de provincie bevoegd is om de Wm-vergunning te verlenen. De provincies zijn immers voor het overgrote deel van de groep van belangrijkste emittenten het bevoegd gezag.

Tabel 1 vermeldt de bedrijfstakken waartoe de verslagplichtige bedrijven behoren, inclusief de daarbij behorende SBI-codering van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarbij is in bepaalde gevallen ook aangegeven welke nadere specificatie voor een bedrijfstak zal gelden, naast het (in de wet verankerde) criterium dat de provincie het bevoegd gezag is voor de Wm-vergunning van de betreffende bedrijven. Ook is per bedrijfstak het thans bekende aantal bedrijven, waarvoor de verslagplicht zal gelden, genoemd. De tabel is verder als volgt samengesteld.

In de gevallen waarin de aard en omvang van de milieubelasting van de bedrijfstak als geheel, als ook van de individuele bedrijven afzonderlijk zodanig belangrijk is, betreft het genoemde aantal in de tabel alle bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is voor de Wm-vergunning, zonder nadere specificatie. Het betreft de basis-metaalindustrie, de chemische industrie, de rubber- en kunstofindustrie, de papier- en kartonindustrie, de textiel- en tapijtindustrie, en de afval-verbrandingsinstallaties. Deze bedrijfstakken zijn vaak ook geselecteerd in het kader van het doelgroepenbeleid voor de industrie.

Voorts betreft het de bedrijven uit een aantal andere bedrijfstakken. Van deze bedrijven kan eveneens worden gezegd dat zij ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De genoemde aantallen in de tabel zijn bepaald aan de hand van het relatieve aandeel in de milieubelasting dat die groep bedrijven heeft in de totale milieubelasting door het bedrijfsleven, zoals dat is vastgesteld in het kader van de emissieregistratie. Voor enkele van deze bedrijfstakken geldt dat het genoemde aantal bedrijven correspondeert met het aantal bedrijven in die bedrijfstak, waarvoor het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (het BEES A) geldt. In deze bedrijfstakken – de voedingsmiddelenindustrie, de aardolie- en steenkoolverwerkende industrie en elektriciteitsproductiebedrijven – zullen uitsluitend die bedrijven met een provinciale Wm-vergunning, die onder de werking van het BEES A vallen, worden aangewezen. Overigens zijn de bedrijven die onder de werking van het BEES A vallen, veelal dezelfde bedrijven die vóór de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer vergunningplichtig waren op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging.

Voor de overige bedrijfstakken zullen in de amvb nog nadere criteria worden uitgewerkt voor de selectie van de bedrijven, die eveneens van belang zijn in verband met het relatieve aandeel in de milieubelasting van het totale bedrijfsleven in het kader van de emissieregistratie. Dit betreft de metaal- en elektronische industrie, de bouwmaterialenindustrie, op- en overslagbedrijven en luchthavens, alsmede een groep diversen.

Tabel 1 Toelichting aan te wijzen bedrijven

bedrijfstak	SBI-codering	nadere specificatie (bijv. ondergrenzen)	aantal
basismetalaalindustrie	271-274		23
chemische industrie	241-247, 145		87
rubber- en kunststofindustrie	251, 252	BEES A	11
metaal- en elektro-technische industrie	275-355	nadere specificatie bij amvb	30
papier- en kartonindustrie	211-212		29
textiel- en tapijtindustrie	171-177		11
voedingsmiddelenindustrie	150-160	BEES-A	25
aardolie- en steen- koolverwerkende industrie	231, 232	BEES-A	8
bouwmaterialenindustrie	261-268	nadere specificatie bij amvb	30
elektriciteits- productiebedrijven	400	BEES-A	32
op- en overslagbedrijven en luchthavens	631, 632	nadere specificatie bij amvb	20
afvalverbrandingsinstallaties diversen	900	nadere specificatie bij amvb	11
		Totaal	327

Binnen de in de tabel genoemde aantallen kunnen in het kader van de uitwerking van de amvb nadere nuanceringen worden aangebracht op basis van de daarin vast te leggen definitieve milieurelevante aanwijzingscriteria.

Nucleaire inrichtingen zullen niet in de groep van verslagplichtige bedrijven worden opgenomen. De Kernenergiewet kent voor deze inrichtingen een eigen vergunningstelsel, dat mede strekt tot bescherming van het milieu. Overigens zijn er significante verschillen met het inrichtingenregime uit de Wet milieubeheer. Zo moet het inrichtingenbegrip in de Kernenergiewet beperkter worden opgevat, zodat er naast de Kernenergiewet- vergunning milieuvergunningen vereist zijn voor onderdelen van de bedrijvigheid die geen verband houden met splijtstoffen of radioactieve stoffen.

Ten aanzien van de nucleaire installaties bestaan reeds diverse, voor het publiek gemakkelijk toegankelijke rapportages die jaarlijks verschijnen. Gewezen kan worden op de jaarlijkse storingsrapportages van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer. Deze verschijnen mede in de Staatscourant. Voorts wordt door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer jaarlijks over het vervoer van splijtstoffen aan de Tweede Kamer rapport uitgebracht. Via de Kamerstukken zijn deze rapporten voor een ieder kenbaar. Aan de Europese Commissie worden jaarlijks lozingsgegevens gerapporteerd, die vervolgens in het Publicatieblad van de Europese Unie verschijnen. Gegevens die op grond van beveiligings- en non-proliferatieoverwegingen als vertrouwelijk moeten worden beschouwd, zijn overigens van openbaarmaking uitgezonderd. Al met al wordt het niet zinvol geacht de mogelijkheid te scheppen om voor inrichtingen die wel onder de Kernenergiewet, doch niet onder de Wet milieubeheer vallen, een milieuverslag verplicht te stellen.

Er is van afgezien om de mogelijkheid te openen om mijninrichtingen als verslagplichtig aan te wijzen. De door deze inrichtingen veroorzaakte milieubelasting geeft geen aanleiding om voor die bedrijven een verplichting tot het uitbrengen van een publieks- of overheidsverslag in het leven te roepen.

Voor inrichtingen die onder méér vergunningstelsels dan die van de Wet milieubeheer vallen, volstaat het opnemen in de Wet milieubeheer van de mogelijkheid dat die onder de verslagplicht worden gebracht. Dat geldt onder meer voor inrichtingen die mede een vergunning nodig hebben op grond van de Destructiewet, de Wvo, de Wet op de waterhuishouding of de Grondwaterwet. De vergunningstelsels uit die wetten zijn niet als inrichtingenregime te kwalificeren, aangezien het vergunningvereiste niet, of althans niet uitsluitend aan de werking van een inrichting is verbonden. Een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer kan mede onder het regime van een of meer van de vier genoemde wetten vallen. Of een inrichting waarbij zich dit voordoet, al dan niet onder de verslagplicht moet worden gebracht, zal dus louter op grond van de Wet milieubeheer kunnen worden bepaald.

2.2. Het opstellen van milieuverlagen; algemeen

2.2.1. Referentiekader

Als gemeenschappelijke noemer voor de inhoud van het publieks- en overheidsverslag kan de milieubelasting en milieuzorg van het bedrijf worden genoemd. Bij het opstellen van die verslagen kan – globaal gesteld – als referentiekader dienen het geheel van voor de inrichting geldende wettelijke milieuvoorschriften, het voor de inrichting – al dan niet in overleg met het bevoegd gezag – geformuleerde milieubeleid, de gegevens met betrekking tot de feitelijke uitvoeringspraktijk van de milieuzorg (maatregelen en voorzieningen) binnen de betrokken inrichting en de gegevens die zijn verzameld over de door de inrichting geëffectueerde milieubelasting en milieuprestaties. Publieks- en overheidsverslag zullen binnen dat kader elk hun eigen inhoud hebben. De twee verslagen zullen van elkaar kunnen verschillen zowel voor wat betreft de inhoudelijke uitwerking van de thema's milieubelasting en bedrijfsinterne milieuzorg als voor wat betreft de presentatie van de daarover gegeven informatie.

2.2.2. Bundeling van verslagen

De in het wetsvoorstel voorgeschreven milieuverlagen – publieks- en overheidsverslag – dienen steeds op één verslagjaar en één inrichting betrekking te hebben. Het op elkaar laten aansluiten van verschillende vormen van verslaglegging is op diverse wijzen mogelijk, mits aan de eisen van de wet wordt voldaan. Zo zal het mogelijk zijn om publieksverslagen te laten verschijnen in combinatie met andere soorten jaarverslagen.

Vennootschappen die nu in hun jaarverslag afzonderlijk aan het milieu aandacht besteden, kunnen dat blijven doen. Bedrijven die kiezen voor een integratie van de zorg voor de arbeidsomstandigheden en die voor het milieu, kunnen daarvan blijk geven door een gecombineerde publikatie van het publieksverslag en het jaarverslag dat op grond van de Arbeidsomstandighedenwet moet worden uitgebracht. Een concern kan er verder voor kiezen om de publieksverslagen van verschillende tot het concern behorende inrichtingen als verzameling te publiceren. Het is voorts denkbaar dat een bedrijf publieks- en overheidsverslag wil opnemen in één document.

Het wetsvoorstel vormt geen beletsel voor deze vormen van bundeling van verschillende verslagen in één gezamenlijke publikatie. Wel dient bij bundeling voor ogen te worden gehouden, dat de lezers van milieuverlagen (overheid, publiek) zo efficiënt mogelijk – dus zonder voor hen overvloedige ballast – kennis moeten kunnen nemen van de (specifiek voor hen bestemde) milieu-informatie over één bepaalde inrichting. Met name voor het publiek geldt verder dat het tegen de laagst mogelijke kosten in

het bezit moet kunnen komen van die informatie. Dit betekent voor een gebundeld verslag dat alle relevante milieu-informatie met betrekking tot één bepaalde inrichting direct en makkelijk toegankelijk moet zijn voor de lezer die alleen daarin is geïnteresseerd. Bovendien moet informatie die specifiek bestemd is voor ofwel de overheid ofwel het publiek ook voor die betrokken doelgroep eenvoudig zijn te traceren. Bundeling van verslagen moet er voorts niet toe leiden dat de milieu-informatie slechts tegen extra hoge kosten beschikbaar komt. Tenslotte mag bundeling uiteraard geen afbreuk doen aan de eisen die in het wetsvoorstel worden gesteld aan de inhoud en presentatie van de milieuverslagen en moeten ook bij bundeling zonder meer de regels inzake openbaarmaking van milieuverslagen worden gevolgd.

2.2.3. Externe verificatie van verslagen

Een waarborg voor de kwaliteit van de milieuverslaglegging kan gelegen zijn in de controle op die verslaglegging door onafhankelijke externe deskundigen, in de praktijk meestal aangeduid als externe verificatie. Het inschakelen van milieuverificateurs kan soms bijdragen aan de betrouwbaarheid en leesbaarheid van milieuverslagen.

Externe verificatie kan met name bij de milieuverslaglegging aan het publiek een functie hebben. De bepalingen in het wetsvoorstel geven slechts een globaal kader aan waarbinnen de verslaglegging aan het publiek moet plaatsvinden. Een verslagplichtig bedrijf kan bij het opzetten van het publieksverslag wel goed gebruik maken van wat het bedrijf ten behoeve van de verslaglegging aan de overheid heeft ontwikkeld aan procedures, werkwijzen e.d. op het terrein van het meten, registreren, aggregeren en rapporteren van milieugegevens. De voor het overheidsverslag verzamelde gegevens vormen de belangrijkste basis voor de in het publieksverslag op te nemen informatie. Dit neemt niet weg dat bedrijven onder de wettelijke regeling een grote speelruimte hebben om naar eigen inzicht en op basis van eigen wensen het publieksverslag op te stellen. In deze situatie kan het voor een verslagplichtig bedrijf zinvol zijn om milieuverificateurs in te schakelen ter ondersteuning van de verslaglegging.

Voor het overheidsverslag zal externe verificatie specifiek met het oog op de verslaglegging in het algemeen minder relevant zijn. De wijze waarop de milieugegevens moeten worden verzameld en gerapporteerd zal immers in de vorm van afspraken en voorschriften meer of minder gedetailleerd worden vastgelegd.

Het bedrijf en de betrokken overheden die primair de geadresseerden zijn van het overheidsverslag, zullen vrij eenvoudig zelfstandig kunnen nagaan of bij de verslaglegging wordt voldaan aan de gestelde eisen.

2.3. Het opstellen van publieksverslagen

2.3.1. Inleiding

Met de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van het publieksverslag is beoogd zo veel mogelijk aan te sluiten op en ruimte te laten voor de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de milieuverslaglegging door bedrijven aan het publiek.

Het publieksverslag verschilt van het overheidsverslag doordat het bestemd is voor een andere, bredere en meer gevarieerde doelgroep, die niet zozeer geïnteresseerd is in kwantitatieve milieugegevens of milieudata zonder meer, als wel in informatie die antwoord geeft op een aantal uiteenlopende vragen over milieubelasting en milieuprestaties van

het bedrijf. Het publieksverslag is in de eerste plaats bedoeld voor de omwonenden van het bedrijf en voor milieu-organisaties.

Daarnaast kan het andere geïnteresseerden van de door hen gewenste of benodigde informatie voorzien. In hoofdstuk 1 werden in dit verband bij voorbeeld de werknemers en ondernemingsraad van het bedrijf genoemd. Publiek kan dus breder worden opgevat; het is aan het bedrijf om te bepalen hoe het dit begrip verder invult en wie het met het verslag van informatie wil voorzien.

De vraag naar milieu-informatie zal niet bij elk bedrijf dezelfde zijn. De informatiebehoefte van het publiek, zal afhangen van een groot aantal factoren zoals de grootte van het bedrijf, het maatschappelijk en economisch belang van het bedrijf, de locatie van het bedrijf, de aard en mate van de door het bedrijf veroorzaakte milieubelasting, de «milieukwaliteit» van de produkten van het bedrijf, de financiële positie van het bedrijf, de milieu-eisen die aan het bedrijf zijn opgelegd of die het bedrijf zichzelf stelt, het milieubeleid van het bedrijf enz. enz. De vraag naar informatie zal bovendien door de tijd heen kunnen veranderen. De zojuist genoemde factoren zijn aan verandering onderhevig. Ook het terrein zelf, milieu-verslaglegging door bedrijven aan het publiek, is nog duidelijk in beweging.

Een bedrijf onderzoekt zelf waaruit in zijn situatie de informatiebehoefte van het publiek bestaat. Het maakt vervolgens ook zelf bepaalde keuzes ter zake: welke informatievragen acht het relevant? ; in welke informatiebehoefte zou het verslag moeten voorzien; op welke wijze kan dat het beste gebeuren, e.d.

2.3.2. Inhoud van het publieksverslag

Het publieksverslag moet op hoofdlijnen een beschrijving geven van de nadelige gevolgen voor het milieu die door het bedrijf in het verslagjaar zijn veroorzaakt. Tevens moet het verslag op hoofdlijnen een beschrijving bevatten van de maatregelen en voorzieningen die door het bedrijf in dat jaar zijn getroffen in het belang van de bescherming van het milieu.

Deze beschrijvingen in het publieksverslag moeten tezamen een getrouw beeld van milieubelasting en bedrijfsinterne milieuzorg van het betrokken bedrijf opleveren.

Thema milieubelasting

Volgens het wetsvoorstel moet verslag worden gedaan over: «de nadelige gevolgen voor het milieu, veroorzaakt door de inrichting». Dit betekent dat in het verslag ten minste informatie moet worden opgenomen over de milieu-effecten van al die activiteiten die (direct) verband houden met het drijven van de inrichting. Deze milieu-effecten kunnen zich voordoen in alle milieucompartimenten. Zij kunnen alle vormen van milieubelasting betreffen. Als een richtsnoer voor het bepalen van de reikwijdte van het verslag kan de regelgeving voor inrichtingen uit de Wet milieubeheer en de overeenkomstige regeling uit de Wvo dienen.

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

Thema bedrijfsinterne milieuzorg

Bedrijfsinterne milieuzorg omvat alle relevante maatregelen, activiteiten en inspanningen gericht op het inzichtelijk maken, controleren, beperken en voorkomen van de door het bedrijf veroorzaakte nadelige effecten op het milieu. Ruim opgevat heeft milieuzorg bij bedrijven betrekking op alle aspecten van de bedrijfsvoering – processen, diensten en produkten – met gevolgen voor het milieu. Het wetsvoorstel schrijft echter voor dat op

hoofdpijnen een beschrijving wordt gegeven van de technische, organisatorische en administratieve maatregelen en voorzieningen die met betrekking tot de inrichting zijn getroffen in het belang van de bescherming van het milieu.

Ook hier geldt voor de voorgeschreven inhoud van het verslag dus de begrenzing tot de inrichting; als wettelijk minimum geldt dat in het verslag informatie wordt verschaft over de milieuzorg die verband houdt met het drijven, het in bedrijf hebben van de inrichting. Dit houdt in dat er (vooralsnog) geen wettelijke verplichting zal bestaan om in het verslag op de milieu(zorg)aspecten van de door het bedrijf gemaakte produkten in te gaan. De reden voor deze beperking is gelegen in het feit dat pas meer recentelijk ook produktgerichte milieuzorg als onderdeel van de totale bedrijfsinterne milieuzorg de nodige aandacht krijgt; dit deel terrein staat nog aan het begin van een ontwikkeling. Het wordt intussen toegejuicht indien bedrijven reeds op vrijwillige basis in het publieksverslag verantwoording gaan afleggen van de milieu-aspecten van stoffen en produkten die als verhandelbaar produkt de inrichting verlaten.

Vormvereisten

Het verslag moet op een beknopte en voor een algemeen publiek begrijpelijke wijze zijn geformuleerd. Dit houdt in dat de informatie voor het publiek zodanig moeten worden gepresenteerd, dat de informatie helder en inzichtelijk is voor de lezer, bij voorbeeld door het gebruik van tabellen, grafieken of diagrammen met een duidelijke toelichting.

Het verslag moet, zo schrijft het wetsvoorstel expliciet voor, op hoofdpijnen de inrichting beschrijven en een beeld geven van de activiteiten en processen in die inrichting beschrijven.

Kwantitatieve gegevens met betrekking tot de door het bedrijf veroorzaakte milieubelasting moeten ten minste in een samengevatte vorm in het verslag worden opgenomen.

Vooruitblik

Het publieksverslag dient ook een vooruitblik te geven van de te verwachten ontwikkelingen op het terrein van milieubelasting en milieuzorg van het bedrijf. Het publiek wordt hierdoor in staat gesteld zich een beeld te vormen van de mate waarin de milieubelasting door een inrichting zal af- of toenemen.

2.3.3. EMAS-milieuverklaringen

Het wetsvoorstel bepaalt dat voor een bedrijf de verplichting tot het opstellen van publieksverslagen niet geldt, indien het deelneemt aan het milieubeheer- en milieu-auditsysteem van de EMAS-verordening en volgens de regels van die verordening milieuverklaringen uitbrengt.

Om in aanmerking te komen voor een verklaring van deelneming aan de EMAS-verordening moet een bedrijf een adequaat milieuzorgsysteem hebben en moet het regelmatig milieuverklaringen opstellen en laten goedkeuren.

De milieuverklaring is bedoeld om het publiek te informeren over de milieuprestaties van het deelnemende bedrijf. De milieuverklaring moet daarvoor goedgekeurd worden door een erkende en onafhankelijke milieuverificateur.

Met het periodiek uitbrengen van milieuverklaringen in het kader van de EMAS-verordening wordt het publiek op een adequate wijze en regelmatig geïnformeerd over de milieu-aspecten van het bedrijf. De verklaring beslaat zowel de milieubelasting van het bedrijf als de maatregelen en

voorzieningen die door het bedrijf worden getroffen om de milieu-effecten te minimaliseren.

Om die reden ligt het voor de hand om de milieuverklaring op één lijn te stellen met het publieksverslag. Voor bedrijven die milieuverklaringen opstellen is uit het wetsvoorstel alleen nog de regeling inzake openbaarmaking van milieuverslagen relevant.

De wijze van openbaarmaking is namelijk in het kader van de EMAS-verordening niet geregeld.

2.4. Het opstellen van overheidsverslagen

2.4.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is reeds aandacht besteed aan de stroomlijning (integratie en kwaliteitsverbetering) van de rapportagestroom van bedrijven aan de overheid, die met het verplichte overheidsverslag wordt beoogd. Zoals in paragraaf 2.1. is aangegeven zijn de bedrijven, die onder de wettelijke verslagplicht zullen vallen, thans reeds gehouden om een groot aantal separate rapportages aan de overheid uit te brengen. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk de bestaande rapportages samen te voegen tot één samenhangend, kwalitatief hoogstaand overheidsverslag. Het gaat daarbij zowel om de verplichte rapportages op grond van wettelijke bepalingen, vergunningvoorschriften of convenanten als ook om een aantal nu nog vrijwillige rapportages. Voor de chemische industrie is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om te komen tot één geïntegreerde jaarlijkse rapportage aan de overheid¹. Daarbij is geconcludeerd dat het in principe mogelijk en wenselijk is om alle (bestaande) jaarlijkse rapportages te koppelen. Voor de chemische bedrijven gaat het dan om de VNCI-enquête, de BMP-rapportage, de KWS-2000 rapportage, de Individuele Emissieregistratie, de BSB-rapportage, de BEES-rapportage en de vergunningrapportages in het kader van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Tevens is voorgesteld om toe te groeien naar een situatie waarin het jaarlijkse geïntegreerde verslag ook zo veel mogelijk de functie kan overnemen van de huidige niet-jaarlijkse rapportages. Daarvoor moeten echter wel afspraken worden gemaakt over eenduidig te hanteren definities voor stoffen, standaard meet- of rekenmethodes, methoden van registratie en aggregatie e.d. Een gebundelde, volgens bepaalde zorgvuldigheidseisen tot stand te brengen rapportage biedt op het vlak van efficiënte informatie-voorziening voor zowel overheid als bedrijven voordelen. Om deze voordelen zoveel mogelijk te benutten, zullen de aan het overheidsverslag te stellen eisen zodanig worden geformuleerd, dat zo veel mogelijk kan worden voorkomen dat naast het overheidsverslag nog een separate rapportage nodig zal zijn.

2.4.2. Inhoud van het overheidsverslag

Met betrekking tot de te rapporteren gegevens (om welke gegevens gaat het?; in welke vorm dienen deze te worden gepresenteerd?) zullen bij en krachtens amvb regels worden gesteld. De krachtens amvb bij ministeriële regeling te stellen regels zullen beperkt blijven tot technische onderwerpen en detailpunten. Te denken valt in dit verband aan de vaststelling van formulieren e.d.

Teneinde een zo groot mogelijke stroomlijning van de huidige rapportages aan de overheid te realiseren, en te komen tot een voor zowel bedrijven als overheden optimale vorm van verslaglegging, zal bedoelde amvb in nauw overleg en door intensieve samenwerking met vertegenwoordigers van de betrokken overheden (provincies en waterkwaliteitsbeheerders) en de verslagplichtige bedrijven worden opgesteld.

¹ Rapport integrale verslaglegging van de Overleggroep Chemische Industrie, mei 1995.

Het wetsvoorstel geeft wat dit betreft reeds een bepaalde richting aan en stelt daarmee ook een aantal beperkingen: op grond van het wetsvoorstel zullen in het overheidsverslag (uitsluitend) gegevens worden opgenomen met betrekking tot de door de inrichting veroorzaakte milieubelasting in het verslagjaar en de in dat jaar getroffen maatregelen en voorzieningen ter beperking van die belasting. Het gaat hier derhalve, globaal genomen, om dezelfde onderwerpen – de milieubelasting en de interne milieuzorg van het bedrijf – als die welke in het publieksverslag moeten worden behandeld. Ook het overheidsverslag zal verder een vooruitblik voor het volgende verslagjaar moeten bevatten. Voorts bepaalt het wetsvoorstel dat bedoelde milieugegevens nodig moeten zijn in verband met de handhaving van de voor het bedrijf geldende milieuvoorschriften, het formuleren en monitoren van milieubeleid door de diverse daarvoor verantwoordelijke overheden of de uitvoering van regelgeving van de Europese Unie.

Met betrekking tot de gegevensverstrekking ten behoeve van de handhaving kan nog het volgende worden opgemerkt. Bij het inhoud geven aan de amvb dient te worden gewaarborgd dat de overheid kan beschikken over voldoende mogelijkheden tot doelmatige handhaving van de milieuvoorschriften van de verslagplichtige bedrijven. De amvb dient ten minste een niveau van handhaving mogelijk te maken, dat gelijk is aan het niveau dat met de huidige voorzieningen kan worden bereikt.

In dit verband kan als voorbeeld gewezen worden op de wijze waarop de Wvo-vergunningen thans worden gehandhaafd. In de huidige situatie wordt de basis voor de handhaving van de in die vergunning opgenomen voorschriften gevormd door meet-, analyse- en rapportageverplichtingen. De op grond van die verplichtingen verkregen lozinggegevens worden momenteel veelal in kwartaalrapportages aan de overheid gerapporteerd; in toenemende mate gebeurt dit met gebruikmaking van geautomatiseerde gegevensdragers. Het gaat hier overigens om basisgegevens die reeds door het bedrijf routinematig worden verzameld en die tevens onderdeel dienen uit te maken van een goed werkend bedrijfsintern milieuzorgsysteem. Bedoelde gegevens spelen een belangrijke rol bij het toezicht van de overheid op de bedrijven en vormen een basis voor de inrichting van een controleprogramma meting en bemonstering door de overheid. De overheid beschikt langs deze weg tijdig over de voor de handhaving benodigde gegevens. Deze gegevens hebben bovendien het voor de vergunningcontrole vereiste detailniveau. Bij de opstelling van de amvb moet worden voorkomen dat barrières ontstaan waardoor het bevoegd gezag niet meer zoals thans op het juiste tijdstip en op eenvoudige en doelmatige wijze de beschikking kan krijgen over de benodigde gegevens voor de handhaving van milieuvoorschriften in lozingsvergunningen. Dit overigens zonder het uitgangspunt van het verminderen van de rapportages door bedrijven geweld aan te doen.

Zoals aangegeven wordt de regeling in het wetsvoorstel met betrekking tot de in het overheidsverslag op te nemen gegevens verder uitgewerkt bij of krachtens amvb. Het bovengeschetste wettelijk kader geldt daarbij als uitgangspunt. Hierna wordt een voorlopige indicatie gegeven van de nadere regelgeving bij of krachtens amvb.

De amvb zal voor wat betreft de inhoudelijke eisen die aan het overheidsverslag zullen worden gesteld, aansluiten bij de milieuthema's zoals die in de nationale milieubeleidsplannen tot nu toe worden gehanteerd. Deze themabebanding wordt ook gebruikt in de rapportages over de uitvoering van bedrijfsmilieuplannen, die veel verslagplichtige (industriële) bedrijven nu reeds dienen op te stellen in het kader van het milieuconvenant dat is afgesloten met de bedrijfstak waartoe zij behoren.

Bedoelde rapportages worden gebruikt voor onder meer de monitoring van beleidsdoelstellingen voor het milieubeleid voor de industrie.

Het hieronder volgende overzicht van bedoelde milieuthema's zou moeten dienen als vertrekpunt bij het opstellen van de amvb die uitwerking geeft aan het overheidsverslag. Het overzicht is bedoeld als indicatie voor de inhoud van het overheidsverslag.

Het geeft de richting aan die gevolgd zou moeten worden bij het opstellen van de amvb en de daarop gebaseerde nadere regelgeving. Zoals gesteld, wordt de uiteindelijke inhoud van die regelgeving in nauw overleg met bedrijfsleven en betrokken overheden vastgesteld.

Overzicht van milieuthema's

1. Klimaatverandering.
2. Verzuring.
3. Verspreiding naar lucht.
4. Verspreiding naar oppervlaktewater.
5. Verspreiding van radioactieve straling.
6. Vermesting.
7. Verwijdering.
8. Bodembescherming en -sanering.
9. Verstoring door geluid.
10. Verstoring door geur.
11. Verstoring/externe veiligheid.
12. Bedrijfsinterne milieuzorg.

2.4.3. Aard van de in het overheidsverslag op te nemen gegevens

Als hoofdregel zal in de amvb worden aangehouden dat de in het overheidsverslag op te nemen gegevens die betrekking hebben op één kalenderjaar, worden uitgedrukt in jaarvrachten en op het niveau van de gehele inrichting worden gepresenteerd.

Op deze regel zullen evenwel de volgende uitzonderingen mogelijk moeten zijn.

Op beleidsmatige gronden en in lijn met internationale verplichtingen is in het BEES A een verplichting tot vaststelling van de totale uitwerp per stookinstallatie opgenomen. Ook de Staat heeft op grond van internationale afspraken of richtlijnen bepaalde verplichtingen om milieugegevens te verstrekken. Daartoe zijn soms gegevens van bedrijven nodig, die gedetailleerder zijn dan gegevens over jaarvrachten op inrichtingniveau. Zo bepaalt EEG-richtlijn 88/609 inzake emissiebeperkingen door grote stookinstallaties dat de lidstaten van de Europese Unie aan de Raad voor sommige bedrijven gegevens verstrekken over de uitwerp van SO₂ en NO_x, op het niveau van de installaties zelf. Een ander voorbeeld betreft het CORINAIR, het Europees informatiesysteem voor emissies naar de lucht waarvoor iedere lidstaat van de Europese Unie jaarlijks gegevens moet verstrekken over emissie naar de lucht van een achttal stoffen: SO₂, NO_x, VOS, CH₄, NH₃, CO, CO₂ en N₂O. Deze gegevens dienen te worden verstrekt per bedrijf op het niveau van installaties en zodanig gespecificeerd te zijn dat een validatie op hoofdlijnen door het bevoegd gezag mogelijk is. Bij het voorschrijven van de inhoud van het overheidsverslag zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Denkbaar is verder dat de lokatiespecifieke omstandigheden van een bedrijf zodanig zijn, dat het met het oog op een goede handhaving en controle van de voor dat bedrijf geldende milieuvoorschriften noodzakelijk is, dat het bevoegd gezag voor sommige van bovengenoemde vormen van milieubelasting ook nog over meer gedetailleerde informatie beschikt. Het gaat dan om in het overheidsverslag op te nemen, aanvullende gegevens op een ander aggregatieniveau – bij voorbeeld op bronniveau of in maand- of kwartaalvrachten. Van dergelijke specifieke omstandigheden kan sprake zijn bij voorbeeld een industrieel bedrijf dat is gesitueerd in een waterwingebied of op een lokatie op zeer korte afstand

van een dichtbevolkt gebied. De ruimte om in deze bijzondere gevallen voor te kunnen schrijven dat bedoelde gegevens in het overheidverslag worden opgenomen, kan in de amvb door middel van de figuur van de nadere eis waar nodig verschaft worden.

2.4.4. Aanvullende gegevens die in het overheidverslag kunnen worden opgenomen

Het is denkbaar dat het bevoegd gezag in individuele gevallen nog andere milieugegevens van het bedrijf wenst te ontvangen.

Het zal dan kunnen gaan om gegevens met betrekking tot vormen van milieubelasting, die onder het bereik van de Wet milieubeheer of de Wvo vallen en in desbetreffende vergunningen zijn genormeerd, maar die niet betrekking hebben op de milieuthema's welke hierboven onder 1 tot en met 12 staan vermeld. Gedacht kan worden aan bij voorbeeld gegevens over het verbruik van grondstoffen in de inrichting. Voor zover het bevoegd gezag die gegevens met een jaarlijkse (rapportage)frequentie wenst te ontvangen, zouden deze gegevens in het overheidverslag moeten worden opgenomen om zo geen afbreuk te doen aan het uitgangspunt van één jaarlijkse, geïntegreerde rapportage aan de overheid. Ook hiervoor zal in de amvb ter uitwerking van het overheidverslag een voorziening worden getroffen.

2.4.5. Kwaliteit van de in het overheidverslag op te nemen gegevens

De in het overheidverslag op te nemen gegevens zullen op een goede wijze tot stand moeten zijn gekomen; het meten, registreren en aggregeren van die gegevens zal aan bepaalde zorgvuldigheidseisen moeten voldoen. Dit is een voorwaarde voor een correcte en betrouwbare verslaglegging. Bij het verder uitwerken van de milieoverslaglegging aan de overheid zal aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht worden besteed. Daarbij zal bij voorbeeld het inrichten van meet- en registratiesystemen en het verstrekken van gegevens via geautomatiseerde systemen aan de orde kunnen komen. In het kader van de opstelling van de amvb die het overheidverslag nader regelt, zal onderzocht worden welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden tussen betrokken overheden en bedrijfsleven. Indien dit nodig zou blijken, zouden ook in de regelgeving zelf enige globale, procedurele vereisten kunnen worden opgenomen met betrekking tot de wijze waarop de relevante milieugegevens moeten worden verkregen.

2.4.6. Andere rapportages naast het overheidverslag

De regering wil het aantal milieurapportages van bedrijven aan de overheid zoveel mogelijk beperken. Andere (bestaande) rapportageverplichtingen buiten het overheidverslag om zullen dan ook alleen nog mogen worden opgelegd aan verslagplichtige bedrijven, indien daarvoor duidelijke redenen aanwezig zijn.

Uitzonderingen op dit principe van integratie van rapportages in het overheidverslag en corresponderende beperking van rapportages daarbuiten zullen mogelijk zijn in gevallen, die in de amvb zullen zijn aangegeven. Gedacht moet worden aan gevallen waarin per sé alleen gerapporteerd moet of kan worden volgens een niet-jaarlijkse frequentie. Daarbij kan het gaan om rapportages die betrekking hebben op bovengenoemde, naar milieuthema gerangschikte categorieën van gegevens of die betrekking hebben op andere binnen het kader van de Wet milieubeheer en de Wvo relevante milieugegevens. De noodzaak tot het opleggen van deze rapportages bestaat in de volgende situaties.

In de eerste plaats is denkbaar dat van individuele, qua aard of omvang bijzondere bedrijven, dan wel bedrijven waarvoor locatiespecifieke

omstandigheden gelden, in verband met de handhaving van de milieuvoorschriften nog enkele, qua frequentie afwijkende rapportages in aanvulling op het overheidsverslag moeten worden verlangd (bij voorbeeld kwartaal- of maandrapportages).

In de tweede plaats moet gedacht worden aan situaties waarin een bedrijf het overheidsverslag niet overeenkomstig de ter zake geldende voorschriften en afspraken opstelt en het bevoegd gezag dus niet naar behoren gebruik kan maken van dat verslag. In die gevallen is het bevoegd gezag gerechtigd de benodigde gegevens ook langs andere weg op te vragen. Aan een gebrekkige overheidsverslag kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen: het meet- en registratiesysteem van het bedrijf functioneert niet goed; de aggregatie van gegevens vindt niet volgens de afspraken plaats; de wijze van rapporteren is ontoereikend, enz..

In de derde plaats moet worden gewezen op de incidentele rapportages. De stroomlijning via het verplichte overheidsverslag heeft primair betrekking op jaarlijkse en ook niet jaarlijkse periodieke milieureportages en niet op incidentele vormen van informatievoorziening aan de overheid. In de milieuwetgeving komen tal van bepalingen voor die een eenmalige kennisgeving of aangifte voorschrijven. Te denken valt hierbij aan wettelijke verplichtingen tot het onmiddellijk bij een overschrijding op de hoogte stellen van het bevoegd gezag, dat niet meer wordt voldaan aan bepaalde emissie-eisen, zoals die welke bij voorbeeld op grond van EEG-regelgeving zijn neergelegd in het Besluit luchtmissies afvalverbranding. Ook de melding van ongewone voorvallen op grond van hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer draagt een incidenteel karakter. Ook in individuele vergunningvoorschriften is nogal eens de verplichting voor het bedrijf opgenomen om bij storingen of calamiteiten of bij (ernstige) incidentele overschrijdingen van bepaalde emissieplafonds te melden. In al deze gevallen wordt gerapporteerd naar aanleiding van en direct volgend op een bepaalde gebeurtenis. De functie van dit soort verplichtingen kan niet (volledig) door een jaarlijks milieureportage worden overgenomen.

Voor al deze gevallen zal in de amvb een voorziening worden getroffen om te voorkomen dat de noodzakelijke informatie niet meer van de verslagplichtige kan worden gevraagd.

Opgemerkt zij nog dat andere rapportages van bedrijven die niet primair op het terrein van het milieu liggen, uiteraard niet onder het bereik van het overheidsverslag vallen. Te denken valt in dit verband bij voorbeeld aan de gegevensverstrekking in het kader van de aanslag voor de verontreinigingsheffing oppervlaktewateren.

2.4.7. Inzage door de overheid in gegevens bij het bedrijf

Behalve dat bedrijven (actief) rapporteren over allerlei milieuonderwerpen aan de overheid, zijn zij ook vaak verplicht bepaalde milieugegevens desgevraagd ter inzage te geven aan die overheid. In veel gevallen is daarbij tegenwoordig ook sprake van een geautomatiseerde vorm van aanlevering van gegevens. Dat verandert in beginsel niet met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel. In het belang van de handhaving van de milieuvoorschriften is het onontkoombaar dat het bedrijf bepaalde vormen van milieubelasting regelmatig meet of op andere wijze monitoort – soms met een dagelijkse frequentie – en de uitkomsten daarvan systematisch registreert en dat de overheid wanneer zij dat wenst de betreffende gegevens kan inzien bij het bedrijf. De bevoegdheid van het vergunningverlenend gezag om in de vergunning de nodige meet- en registratieverplichtingen op te nemen blijft dan ook onverkort gelden. Wel is overigens denkbaar dat de behoefte bij het bevoegd gezag om bepaalde gegevens in te zien zal afnemen wanneer bedrijven een geïntegreerd overheidsverslag gaan uitbrengen, dat binnen

de mogelijkheden van een jaarlijks verslag de overheid op optimale wijze voorziet van een breed scala aan relevante milieugegevens.

2.4.8. Schematische weergave van informatiestromen van bedrijf naar bevoegd gezag na invoering overheidsverslag

Hieronder is in samengevatte vorm weergegeven hoe de relevante milieu-informatie van het bedrijf het bevoegd gezag zal bereiken na invoering van het overheidsverslag.

Tabel 2 Gegevensverstrekking door bedrijven na invoering overheidsverslag

1. overheidsverslag waarin opgenomen: gegevens m.b.t. milieuthema's zoals aangegeven bij amvb; zie § 2.4.2 en § 2.4.3.	aanvullende gegevens (met een jaarlijkse frequentie), voor zover bij amvb aangegeven; zie § 2.4.4.
2. andere rapportages met een niet-jaarlijkse frequentie, voorzover bij amvb aangegeven; zie § 2.4.7	
3. terinzagelegging van gegevens bij het bedrijf (ondergaat geen verandering); zie § 2.4.7	

HOOFDSTUK 3. OPENBAARMAKING VAN MILIEUVERSLAGEN

3.1. Openbaarmaking van publieksverslagen

De openbaarmaking van publieksverslagen behoort tot de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf. Openbaarmaking geschiedt door ervoor te zorgen dat belangstellenden desgevraagd van de inhoud kennis kunnen nemen. Van de betrokken bedrijven wordt in dat kader ook eigen initiatief verwacht. Volgens het wetsvoorstel moeten zij namelijk uiterlijk zes maanden na afloop van een verslagjaar kennis geven van de mogelijkheid tot inzage en de verkrijgbaarheid van de publieksverslagen. Om te verhinderen dat geld een barrière vormt, is bepaald dat inzage kosteloos moet worden verleend en dat voor de verstrekking van exemplaren niet meer dan de kostprijs in rekening mag worden gebracht. Redelijk is in dit verband dat een vergoeding wordt gevraagd voor de kosten van het drukken van het verslag.

De termijn van zes maanden sluit aan bij het tijdstip waarop organen van rechtspersonen in normale gevallen een jaarverslag opgemaakt moeten hebben. Dat geeft bedrijven die op grond van zowel de Wet milieubeheer als het Burgerlijk Wetboek verslagplichtig zijn, de mogelijkheid om beide stukken gelijktijdig openbaar te maken. Naamloze en besloten vennootschappen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen zijn verplicht, behoudens voorzover zij daarvan wettelijk zijn vrijgesteld, hun jaarverslag openbaar te maken. Zij zijn verplicht dit te deponeren ten kantore van het handelsregister van de plaats waar de rechtspersoon statutair zijn zetel heeft. Van nederlegging bij de plaatselijke Kamer van Koophandel en Fabrieken mag echter worden afgezien, indien op het kantoor van de rechtspersoon inzage wordt geboden en op verzoek aan geïnteresseerden afschrift wordt verstrekt. Kennisneming door inzage is kosteloos, afschriften worden tegen betaling van de kostprijs verstrekt¹. Het is goed denkbaar dat de faciliteit van het handelsregister ook voor de openbaarmaking van milieuverslagen beschikbaar komt. Daarover zal het bedrijfsleven zelf moeten beslissen.

Wanneer burgers kennis willen nemen van overheidsverslagen die de overheid van een bedrijf heeft ontvangen, geldt het principe van openbaarheid van bestuur; de openbaarmaking vindt plaats overeenkomstig de daarvoor gestelde regels in de Wet openbaarheid van bestuur.

¹ Burgerlijk Wetboek, boek 2, artikel 394, vierde lid, en voorts de Handelsregisterwet, artikel 30, vierde, juncto eerste en tweede lid, en het Handelsregisterbesluit.

3.2. Verstrekking van milieuverlagen aan de ondernemingsraad

Volgens het wetsvoorstel zal ongevraagd aan de ondernemingsraad – indien het betrokken bedrijf een ondernemingsraad heeft – een exemplaar van elk milieuverlag moeten worden verschaft. Gegeven het grote belang van betrokkenheid van de werknemers bij de bedrijfs-milieuzorg, moet het niet van het eigen oordeel van de ondernemer of van het initiatief van een of meer werknemers afhangen of ondernemingsraden in het bezit komen van de voor hen relevante milieuverlagen. Door een wijziging van de Wet op de ondernemingsraden wordt de ondernemer ertoe verplicht de verslagen zo spoedig mogelijk na opstelling uit eigen beweging aan de ondernemingsraad te verstrekken.

3.3. Verstrekking van overheidsverslagen aan de overheid

In het wetsvoorstel is bepaald dat van het overheidsverslag twee exemplaren door het bedrijf worden overgelegd aan het ten aanzien van de milieuvergunning en de Wvo-vergunning bevoegde gezag.

Het voor de Wet milieubeheer bevoegde gezag – bij de groep van aan te wijzen bedrijven is dit in beginsel steeds de provincie – zendt een exemplaar door naar de regionaal inspecteur, belast met het toezicht op de milieuhygiëne. Het voor de Wvo bevoegde gezag, de waterkwaliteitsbeheerder, stuurt een exemplaar door naar het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afval-waterbehandeling (RIZA). Deze doorzendregeling is om de volgende redenen in het wetsvoorstel opgenomen.

De regionale inspecties voor de milieuhygiëne kunnen de in de verslagen opgenomen informatie gebruiken wanneer zij advies uitbrengen in procedures op grond van de Wet milieubeheer.

De milieuverlagen – met name het overheidsverslag – zijn voor de rijksoverheid verder van belang voor de berekening van landelijke emissies van een bepaalde stof of per bedrijfstak.

Geïnteresseerden bij de rijksoverheid zijn in dit verband met name de afdelingen bij het Directoraat-Generaal Milieubeheer en bij Rijkswaterstaat die zich bezighouden met emissieregistraties en met het doelgroepenbeleid voor de industrie (inclusief raffinaderijen en de energiesector), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), het RIZA en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Provincies en waterkwaliteitsbeheerders behoeven niet met de volledige distributie van de verslagen op rijksniveau te worden belast. Het wetsvoorstel voorziet slechts in doorzending aan twee adressen binnen de rijksoverheid, namelijk dat van de regionale inspecteur en het RIZA. Daarmee is de rijksoverheid voldoende op de hoogte gesteld. De verspreiding binnen de overheid behoeft verder geen wettelijke regeling, aangezien deze intern kan worden geregeld.

Voor zover in het overheidsverslag informatie is opgenomen, die het bedrijf op grond van afspraak of wettelijke verplichting moet overleggen aan een andere (overheids)instantie die niet behoort tot de rijksoverheid, zal dat bedrijf die informatie kunnen verstrekken door het toezenden van een exemplaar van het overheidsverslag.

Voor het publieksverslag geldt, dat ervan mag worden uitgegaan dat bedrijven een exemplaar daarvan uit eigen beweging zullen toesturen aan het bevoegd gezag.

3.4. Geheimhouding

De openbaarheid van milieuverlagen is niet onbeperkt. De bepalingen in verband met openbaarheid uit de Wet milieubeheer geven reeds een mogelijkheid aan de belanghebbende om geheimhouding te verkrijgen

van bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens, die voorkomen in een stuk waarvoor een verplichting tot openbaarmaking geldt. Wanneer die verplichting op de overheid rust, kan volgens de bestaande regeling de belanghebbende aan het bestuursorgaan dat met de openbaarmaking is belast om geheimhouding verzoeken. Indien het bestuursorgaan in het verzoek bewilligt, wordt slechts een door dat orgaan goedgekeurde, tweede tekst openbaar gemaakt, waarin de bewuste gegevens niet zijn opgenomen. Voorgesteld wordt om zoveel mogelijk dezelfde procedure toe te passen bij openbaarmaking van milieuverslagen door bedrijven. Tegen een beslissing omtrent geheimhouding, genomen door het bevoegde gezag, kan vanzelfsprekend bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. Zolang niet in beroep is beslist, behoeft een milieuverslag niet openbaar te worden gemaakt. Het is de bedoeling dat een eenmaal genomen beslissing omtrent geheimhouding ook voor latere verslagjaren geldig blijft, zodat niet elk jaar voor dezelfde, geactualiseerde gegevens de hele procedure opnieuw moet worden doorlopen.

HOOFDSTUK 4. HANDHAVING VAN MILIEUVERSLAGVERPLICHTINGEN

4.1. Handhaving door middel van het burgerlijk recht

Het niet aan het publiek openbaar maken van een door de wet voorgeschreven publieksverslag zal, vanuit het burgerlijk recht bezien, kunnen leiden tot een veroordeling door de rechter op vordering van «een ieder». Dit blijkt uit de bepaling van het wetsvoorstel die inhoudt dat aan een ieder een vordering tot openbaarmaking toekomt jegens degene op wie die verplichting rust. Niet alleen individuen, doch bij voorbeeld ook belangenorganisaties die rechtspersoonlijkheid bezitten, kunnen, evenals andere rechtspersonen, bij de burgerlijke rechter een rechtsvordering tot inzage van een publieksverslag instellen.

Belangenorganisaties die rechtspersoonlijkheid bezitten, behoeven hun rechtsvordering derhalve niet te baseren op het Burgerlijk Wetboek zoals dit is gewijzigd na inwerkingtreding van de Wet van 6 april 1994 tot regeling van de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen om ter bescherming van de belangen van andere personen een rechtsvordering in te stellen (Stb. 1994, 269). Immers, zij krijgen als rechtspersoon een eigen, op de Wet milieubeheer gebaseerde vordering, die zij bij de burgerlijke rechter kunnen instellen.

Degene die niet de milieugegevens kan krijgen die op grond van de wet aan een ieder moeten worden verstrekt, zal dus naar verwachting al snel voldoende belang hebben om met succes een rechtsvordering te kunnen instellen. Voor het al te lichtvaardig aanspannen van procedures behoeft niet te worden gevreesd.

Wanneer immers het belang gering is, zal men meestal op grond van de te leveren inspanning, de aanloopkosten en het risico van een kostenveroordeling wel van een procedure afzien.

De onderhavige in het wetsvoorstel geopende rechtsgang ziet op kwesties betreffende het al dan niet openbaar maken c.q. al dan niet opstellen van publieksverslagen. Voor zover al in die procedure de inhoud van een verslag aan de orde zou kunnen komen, zal slechts van een marginale beoordeling daarvan sprake kunnen zijn.

Het openbaar maken van een publieksverslag dat niet voldoet aan de daaraan in de wet gestelde eisen zou onder omstandigheden kunnen leiden tot een actie uit onrechtmatige daad door degene die van de foutieve verslaglegging schade leidt. Het zal daarbij dan wel moeten gaan om ernstige onjuistheden of onvolkomenheden in het verslag; bovendien

moet de persoon of organisatie een duidelijk belang hebben bij een goede verslaglegging.

Het publiek staat uiteraard ook een andere – niet juridische – wegen open om op te komen tegen een bedrijf dat ernstig te kort schiet in zijn milieuverlaglegging. Indien een publieksverslag wordt uitgebracht, dat aperte onjuistheden bevat of waarin essentiële informatie is weggelaten – wat bij voorbeeld blijkt bij raadpleging van het corresponderende overheidsverslag – kan de belanghebbende burger, milieugroepering, aandeelhouder e.d. die van het bedrijf geen bevredigende verklaring krijgt met zijn wetenschap de publiciteit zoeken.

4.2. Handhaving door middel van het bestuursrecht

Het bestuurlijk toezicht op het naleven van de voorgestelde regeling komt ingevolge artikel 18.2 van de Wet milieubeheer toe aan het bestuursorgaan dat de Wm-vergunning verleent. In geval een Wvo-vergunning vereist is, heeft op grond van artikel 24 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren tevens het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen de bestuurlijke handhaving van de voorschriften inzake milieuverlaglegging tot taak.

Voor de handhavingspraktijk zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen overheids- en publieksverslag.

Voor het overheidsverslag geldt in beginsel hetzelfde als voor bij voorbeeld bestaande rapportages die op grond van de Wm- of Wvo-vergunning aan de overheid moeten worden verstrekt. Het is een communicatiemiddel met behulp waarvan het bedrijf aan het bevoegd gezag milieu-informatie verschaft. Het is dan ook niet de bedoeling, dat het bevoegd gezag een formele beslissing neemt of een formeel oordeel uitspreekt naar aanleiding van elk binnengekomen overheidsverslag (in de zin van goed- of afkeuring van het verslag). Overigens mag ervan worden uitgegaan dat de bestudering en controle van het verslag van het bevoegd gezag in vergelijking tot de huidige situatie geen extra inspanningen zal vergen. Het verslag komt immers in de plaats van een groot aantal bestaande rapportages, die daarmee komen te vervallen.

Bovendien zal de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in het overheidsverslag vermelde gegevens aan bepaalde eisen moeten voldoen (de gegevens zullen op zorgvuldige wijze moeten zijn gemeten, geregistreerd, geaggregeerd en gerapporteerd). Daarmee zou op termijn een aanzienlijke efficiencywinst ook aan de kant van de ontvanger – de overheid – kunnen worden bereikt.

Bij een overheidsverslag dat voldoet aan alle daaraan gestelde vereisten zal het bevoegd gezag in het algemeen alleen reageren door het bedrijf te berichten dat het verslag heeft ontvangen.

Denkbaar is nog wel dat de overheid naar aanleiding en aan de hand van het verslag samen met het bedrijf bepaalde zaken op milieugebied doorspreekt, de stand van zaken opmaakt en zo nodig tot afspraken komt.

Een meer inhoudelijke reactie zal in het algemeen pas aan de orde zijn bij verslagen die duidelijk onjuist of onvolledig zijn. Ontoereikende verslagen zullen voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om in contact te treden met het betrokken bedrijf. Het bedrijf kan in de gelegenheid worden gesteld om conform de aanwijzingen van het bevoegd gezag het verslag te corrigeren of completeren.

Een gebrekkig rapporteren staat overigens in sommige gevallen niet op zich zelf: soms zal het leiden tot een vermoeden bij het bevoegd gezag, dat het bedrijf bepaalde, voor hem geldende milieuvoorschriften onvoldoende naleeft, dat het zijn eigen milieubeleid niet adequaat ter hand neemt, enz. Het bevoegd gezag zal, als dat het geval lijkt te zijn, inzage kunnen verlangen in meer gedetailleerde meetgegevens die het betrokken bedrijf – bij voorbeeld op grond van de vergunning – moet

registreren, rapportages over die gegevens van het bedrijf kunnen verlangen, of controles bij dat bedrijf kunnen uitvoeren.

Wanneer het bedrijf te kort schiet bij het uitbrengen van het jaarlijkse overheidsverslag kan het bevoegd gezag de toepassing van één van de bestaande bestuursrechtelijke sancties overwegen.

In feite komt in deze situatie alleen hantering van het instrument van de bestuurlijke dwangsom in aanmerking. Het op deze wijze dwingen van het bedrijf om alsnog een (correct en volledig) verslag uit te brengen heeft overigens alleen zin, indien de voor het verslag benodigde gegevens bij het bedrijf voorhanden zijn of gereconstrueerd kunnen worden.

Tegen het niet uitbrengen van het publieksverslag kan bij de burgerlijke rechter rechtstreeks door het publiek worden geageerd. Het ligt dan ook niet voor de hand dat de overheid in een dergelijke geval met bestuursrechtelijke sancties optreedt.

Ook het openbaar maken van een publieksverslag dat duidelijke onvolkomenheden bevat, zal in de eerste plaats en vooral door het publiek moeten worden aangekaart bij de rechter of in de media.

Alleen in zeer bijzondere situaties kan dit anders komen te liggen. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn indien een bedrijf met grote regelmaat zijn verplichting tot het uitbrengen van een deugdelijk publieksverslag niet nakomt en ook uitspraken van de burgerlijke rechter of negatieve publiciteit kennelijk onvoldoende aansporing vormen om (goede) verslagen uit te brengen. Onder omstandigheden zou dan hantering van de bestuurlijke dwangsom door het bevoegd gezag denkbaar kunnen zijn.

Op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer kan een ieder aan het bevoegd gezag verzoeken een dwangsom vast te stellen.

4.3. Handhaving door middel van het strafrecht

In gevallen waarin geen verslagen worden uitgebracht en hantering van andere sanctiemiddelen onvoldoende soelaas heeft geboden, is strafvervolging een laatste middel dat ingezet zou kunnen worden tegen het bedrijf dat in gebreke blijft. Het wetsvoorstel voorziet in een zodanige wijziging van de Wet op de economische delicten dat overtreding van de voorschriften tot het openbaar maken van milieuverslagen strafbaar wordt gesteld.

5. Uitvoering van de wettelijke regeling

5.1. Bedrijfseffectentoets

Voor een indicatie van het aantal bedrijven dat onder het wetsvoorstel zal gaan vallen, wordt verwezen naar paragraaf 2.1.

Het uitbrengen van een overheidsverslag zal in eerste instantie mogelijk voor sommige verslagplichtige bedrijven enige extra inspanningen vergen. Deze kunnen verband houden met de noodzaak om ten behoeve van het overheidsverslag het meet- en registratiesysteem op onderdelen aan te passen en/of andere maatregelen te nemen op het vlak van de informatievoorziening binnen het bedrijf (aggregatie/verslaglegging). Op termijn zal het overheidsverslag echter tot een lastenvermindering kunnen en moeten leiden. Het overheidsverslag zal immers zo veel mogelijk bestaande en potentiële rapportageverplichtingen aan de overheid overbodig maken. De informatiestroom naar de overheden wordt grotendeels gekanaliseerd en gestroomlijnd via het overheidsverslag en zal daarmee aanzienlijk efficiënter kunnen verlopen. Bij het opstellen van de nadere regelgeving (amvb en ministeriële regeling) met betrekking tot het overheidsverslag zal meer in detail worden aangegeven welke lasten aan het overheidsverslag verbonden zijn en hoe deze zich door de tijd

heen zullen verhouden tot de lasten die thans verbonden zijn aan het rapporteren over milieu-onderwerpen aan de overheid.

Het uitbrengen van een publieksverslag betekent een extra last voor de betrokken bedrijven. Deze kan echter beperkt blijven, doordat een bedrijf het publieksverslag voor een groot deel gelijktijdig en in samenhang met het overheidsverslag kan opmaken. Zo zal het meten, registreren, aggregeren en verwerken van milieudata goeddeels als één doorlopende activiteit ten behoeve van beide verslagen kunnen plaatsvinden. Ook bij het schrijven van het publieksverslag zelf kan gebruik gemaakt worden van (delen) van het opgestelde overheidsverslag.

Overigens zullen de lasten van het publieksverslag per individueel verslagplichtig bedrijf verschillen afhankelijk van de invulling die elk bedrijf aan dat verslag geeft. In het wetsvoorstel is aan bedrijven de ruimte geboden om binnen de wettelijke normen naar eigen inzicht tot een juiste, optimale invulling te komen. Met name de omvang en intensiteit van de veroorzaakte milieubelasting, maar ook de concrete informatiebehoefte van het publiek zoals ingeschat door het bedrijf, zullen van invloed kunnen zijn op het op te stellen verslag en de daaraan verbonden werkzaamheden.

De kosten die verband houden met de milieuverslaglegging aan het publiek kan het bedrijf niet bij het publiek in rekening brengen. Voor één kostenpost is echter een uitzondering gemaakt.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de verkrijging van het publieksverslag tegen betaling van ten hoogste de kostprijs geschiedt. Dit houdt in dat voor de kosten die het drukwerk betreffen, waarmee eventueel het verslag wordt vermenigvuldigd, een vergoeding van het publiek kan worden gevraagd.

Als administratieve last kan nog worden genoemd de verplichting om een tweetal exemplaren van het overheidsverslag over te leggen aan provincie en, indien van toepassing, aan de waterkwaliteitsbeheerder. Dit zal in vergelijking tot de huidige situatie echter geen grotere last voor de bedrijven betekenen. Immers met het overheidsverslag vervallen een groot aantal separate rapportages die nu nog elk jaar of zelfs met een hogere frequentie naar de verschillende overheden verzonden moeten worden.

Voor een schets van de stand van zaken met betrekking tot milieuverslaglegging in de ons omringende landen wordt verwezen naar paragraaf 1.8.

5.2. Lasten voor de uitvoerende overheden en het justitiële apparaat

De regering verwacht dat de verplichting tot het uitbrengen van een publieksverslag en een geïntegreerd overheidsverslag een belangrijke stimulans kunnen betekenen voor de betrokken bedrijven om hun milieuprestaties verder te verbeteren. Daarmee zal ook het rendement van het milieubeleid van de overheid toenemen.

Bij bedrijven die een actiever milieubeleid gaan voeren zal de handhaving van milieuregels door de overheid globaler kunnen zijn. De beschikbare financiële en personele middelen van de overheid kunnen dan selectiever worden ingezet.

Voor het overheidsverslag geldt verder dat deze moet leiden tot een efficiëntere informatiestroom van bedrijf naar overheid; ook aan de zijde van de overheid zal dit op den duur tot een lastenverlichting kunnen leiden.

Aangezien het publieksverslag als instrument niet primair voor de overheid is bedoeld en de overheid niet de eerste geadresseerde van dat

verslag is, zijn de uitvoeringslasten in verband met het publieksverslag voor de overheid gering.

Het wetsvoorstel zal enige extra administratieve belasting voor provincies en waterkwaliteitsbeheerders met zich brengen. Zij worden belast met het doorzenden van een exemplaar van elk overgelegd verslag aan de inspecteur voor de milieuhygiëne respectievelijk het RIZA.

Verwacht mag worden dat de toename van de lasten voor het justitiële apparaat als gevolg van de invoering van het wetsvoorstel klein zal zijn. De groep van verslagplichtige bedrijven zal immers voorlopig beperkt blijven tot enige honderden. Geschillen over het publieksverslag zullen aan de commune rechter kunnen worden voorgelegd. De mate waarin dit werkelijk zal geschieden, is nog moeilijk voorspelbaar. Het lijkt niet voor de hand te liggen dat in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van de voorgestelde regeling het aantal beroepen bij de Raad van State aanzienlijke uitbreiding zal ondergaan. De extra belasting voor de strafkamers van de rechtbanken en voor het openbaar ministerie tenslotte is zeer beperkt, aangezien aan het strafrecht bij de handhaving slechts de functie van sluitstuk is toegedacht.

5.3. Invoering van verslagverplichtingen

Het streven is erop gericht om de verplichtingen tot het opstellen van het publieksverslag en het overheidsverslag gelijktijdig in te voeren. Het eerste verslagjaar zal in elk geval niet eerder zijn dan 1998. Bepalingen van het wetsvoorstel zullen pas in werking treden wanneer ook de uitvoeringswetgeving gereed is.

Het is in dit verband niet geheel uit te sluiten dat de bepalingen van het wetsvoorstel inzake het overheidsverslag enige tijd na de bepalingen welke betrekking hebben op het publieksverslag van kracht zullen worden. De in paragraaf 1.3.3 geschetste uitwerking van het overheidsverslag zal namelijk de nodige tijd vergen. Zoals daar reeds aangegeven, ligt het in de bedoeling om in nauw overleg tussen bedrijfsleven, de overheden aan wie verslag moet worden gedaan (provincies, waterkwaliteitsbeheerders) en de betrokken ministeries de vereisten voor het overheidsverslag nader uit te werken. Die vereisten zullen moeten worden vastgelegd in voorschriften (amvb en eventueel ministeriële regeling) en voor zover mogelijk en wenselijk in afspraken tussen de verschillende belanghebbende partijen.

5.4. Implementatie en evaluatie van de wettelijke regeling

Als voorbereiding op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen verschillende voorlichtingsactiviteiten plaatsvinden om bedrijven, betrokken overheden en het publiek te informeren over de nieuwe wettelijke regeling. Indien van de zijde van het bedrijfsleven daaraan behoefte bestaat, kan door het Ministerie van VROM in samenspraak met betrokkenen een handreiking worden ontwikkeld, die verslagplichtige bedrijven kunnen gebruiken als hulpmiddel bij het opstellen van publieksverslagen.

Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding zal de uitvoering van de gehele regeling samen met het bedrijfsleven nauwgezet worden gemonitord. Voor het publieksverslag zal daarbij ook de doelgroep(en) van dat verslag worden betrokken (met name de milieu-organisaties). Voor het overheidsverslag zal daarbij vooral nauwe betrokkenheid van de andere overheden wenselijk zijn. De regeling zal worden geëvalueerd. Voor het overheidsverslag zal bij de evaluatie met name aandacht worden besteed aan de gerealiseerde stroomlijning van rapportages aan de overheid en de daardoor bereikte lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Evaluatie zal overeenkomstig artikel 21.2 van de Wet milieubeheer binnen 3 jaar na haar inwerkingtreding plaatsvinden.

HOOFDSTUK 6. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Aangezien in de voorgestelde titel 12.1 bepalingen voorkomen ter afstemming met de EEG-verordening milieubeheer- en milieu-audit-systeem (de zgn. EMAS-verordening) is als toevoeging aan artikel 1.1 van de Wet milieubeheer voorzien in een definitie van deze verordening.

B

Artikel 8.12, derde lid, van de Wet milieubeheer bevat thans de verplichting voor het bevoegd gezag om indien het doelvoorschriften aan de vergunning verbindt daarbij tevens controlevoorschriften te stellen alsmede voorschriften voor het ter beschikking stellen van de bij controle verkregen gegevens aan het bevoegd gezag. Deze laatste voorschriften zijn te typeren als verslagverplichtingen. Aangezien voor de verslagplichtige bedrijven het overheidsverslag in beginsel het exclusieve kader vormt voor milieuverlaglegging aan de overheid is op dit punt een afstemmingsbepaling nodig. Verwacht mag worden dat het overgrote deel van de gegevens, bedoeld in artikel 8.12, derde lid, reeds krachtens artikel 12.4 in het overheidsverslag zal moeten worden opgenomen. Het is niet nodig en ook niet wenselijk dat het bedrijf dezelfde gegevens in het overheidsverslag opneemt en ook nog eens op grond van vergunningvoorschriften ex artikel 8.12, derde lid, een separate rapportage aan het bevoegd gezag verstrekt. Daarom is hier voorzien in een bepaling dat de in artikel 8.12, derde lid, genoemde verplichting voor het bevoegd gezag om ter zake voorschriften aan de vergunning te verbinden niet geldt, indien de desbetreffende gegevens:

- reeds krachtens artikel 12.4, tweede lid, in het milieuverlag moeten worden opgenomen (zie het voorgestelde artikel 8.12, vierde lid, onder a) , of
- krachtens artikel 12.4, vijfde lid, of artikel 12.5 anderszins beperkingen aan het bevoegd gezag zijn gesteld ten aanzien van het voorschrijven van rapportages al dan niet als onderdeel van het overheidsverslag (zie het voorgestelde artikel 8.12, vierde lid, onder b).

C

Artikel 8.13, eerste lid, onderdelen a en b, geeft de bevoegdheid aan het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften te verbinden die inhouden dat bepaalde metingen, berekeningen, tellingen of onderzoeken moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Onderdeel c van dat artikellid bepaalt dat de uitkomsten daarvan moeten worden geregistreerd en bewaard dan wel moeten worden gemeld of ter beschikking gesteld van aangewezen bestuursorganen. Toepassing van onderdeel c kan leiden tot een overlap met de milieuverlaglegging door bedrijven aan de overheid op grond van titel 12.1. Om die overlap en daarmee een mogelijke opeenstapeling van verslagverplichtingen te voorkomen is in een nieuw tweede lid een bepaling opgenomen, inhoudende dat van de betreffende bevoegdheid alleen gebruik kan worden gemaakt voorzover daardoor geen strijd ontstaat met de regels van titel 12.1 met betrekking tot milieuverlaglegging aan de overheid.

Het gaat dan in het bijzonder om de regels (bij of krachtens amvb) die aangeven:

- aan welke eisen het milieuverlag moet voldoen krachtens artikel

12.4, tweede lid (waaronder eisen ten aanzien van de gegevens die het milieuverslag moet bevatten),

– in hoeverre een bestuursorgaan mag afwijken of nadere eisen kan stellen met betrekking tot bepaalde onderwerpen van het milieuverslag aan de overheid (artikel 12.4, vijfde lid), en

– in hoeverre een bestuursorgaan naast het milieuverslag nog aanvullende, andere verslagverplichtingen kan opleggen (artikel 12.5).

Een bestuursorgaan dat met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 8.13 bepaalde informatie in het milieuverslag dan wel in een afzonderlijk verslag wil zien opgenomen, zal dit dan ook alleen kunnen doen met inachtneming van het bepaalde krachtens de artikelen 12.4, tweede en vijfde lid, alsmede 12.5.

D

Dit onderdeel geeft deels invulling aan het eerder gereserveerde hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer. De oorspronkelijke titel «Meet- en registratieverplichtingen» van dit hoofdstuk is in verband met de opnemings van de bepalingen inzake het milieuverslag gewijzigd in «Verslag-, registratie- en meetverplichtingen». Verslagverplichtingen kunnen registratie- en meetverplichtingen impliceren. Evenzo kunnen registratieverplichtingen meebrengen dat metingen moeten worden verricht. De meest omvattende verplichting is voorop gesteld.

De bepalingen inzake milieuverslaglegging zijn ondergebracht in een afzonderlijke titel. Deze betreft uitsluitend verslagverplichtingen voor bedrijven. Daarnaast bestaan verplichtingen voor bestuursorganen om verslag uit te brengen over de uitvoering van de Wet milieubeheer. Deze zijn ondergebracht in hoofdstuk 21 (Verdere bepalingen).

Artikel 12.1

Het eerste lid definieert het begrip verslagjaar als het voorafgaande kalenderjaar. Voor zover het milieuverslag mede betrekking heeft op het lopende kalenderjaar, heeft het voornamelijk het karakter van een prognose.

Het tweede lid bepaalt dat de bepalingen van titel 12.1 met betrekking tot milieuverslaglegging slechts gelden in bepaalde gevallen, nl. de bij amvb aangegeven categorieën van gevallen waarin inrichtingen ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Zoals in paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet, gaat het hier alleen om een deel van de inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Die inrichtingen zijn in het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer als zodanig aangewezen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen daaruit die inrichtingen worden geselecteerd die de grootste risico's voor het milieu kunnen meebrengen. Of een bepaalde inrichting potentieel ernstige nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, is op zich niet uitsluitend af te leiden uit de bestaande indeling in een bepaalde categorie of uit het aanwijzen van gedeputeerde staten als bevoegd gezag. In de algemene maatregel van bestuur zullen daarom niet de categorieën van inrichtingen, maar de categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor de verslagplicht geldt.

In onderdeel b is erin voorzien dat de provinciale bevoegdheden met betrekking tot deze inrichtingen kunnen worden gedelegeerd aan regionale openbare lichamen in de zin van de Kaderwet bestuur in verandering.

Het criterium voor de aanwijzing «ernstige nadelige gevolgen voor het milieu» komt overeen met het wettelijk criterium voor de aanwijzing van bedrijven waaraan de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid kan worden opgelegd. Het feit dat in dit wetsvoorstel voor de aanwijzing dit criterium is opgenomen, betekent overigens niet dat van alle bedrijven

die milieuverlagen openbaar moeten maken ook financiële zekerheid zal kunnen worden verlangd of, omgekeerd, dat alle bedrijven waarvan financiële zekerheid wordt verlangd ook milieuverlagen zullen moeten uitbrengen. Aan de verplichting tot het laten verschijnen van milieuverlagen liggen immers andere motieven ten grondslag dan aan de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid.

De tekst van de bepaling laat in de tweede zin de mogelijkheid open om de verplichting tot het uitbrengen van een publieksverslag te leggen op een categorie van bedrijven die geheel of ten dele afwijkt van de categorie waarvoor de verplichting geldt tot het opstellen van een overheidsverslag.

Artikel 12.2

Dit artikel bevat de verplichting voor de betrokken, krachtens artikel 12.1, tweede lid, aangewezen inrichtingen tot het opstellen van een milieuverlag dat bedoeld is voor een algemeen publiek (publieksverslag). Ten behoeve van de toegankelijkheid is voorgeschreven dat het beknopt en op een begrijpelijke wijze geformuleerd is. Het verslag kan beperkt blijven tot de hoofdlijnen. Ter vergroting van het inzicht in de in het verslag op te nemen milieu-informatie wordt in het tweede lid, onder a, voorgeschreven dat het verslag ook informatie moet bevatten over de aard van de inrichting en de daarin plaatsvindende activiteiten. Zonder een beschrijving daarvan is de lezer van het verslag veel moeilijker in staat een inschatting te maken van de oorzaken en de ernst van de door het bedrijf veroorzaakte milieubelasting.

In het tweede lid, onder b en c, en derde lid is bepaald welke informatie het verslag voorts moet bevatten. De in die artikelliden voorgeschreven informatie moet als geheel een getrouw beeld opleveren van de relevante gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt.

De gegevens dienen zowel betrekking te hebben op het afgelopen verslagjaar als op het komende verslagjaar (derde lid). Voor zover de prognose voor het komende jaar niet significant afwijkt van de op grond van het tweede lid verstrekte gegevens, kan met die mededeling worden volstaan.

Het staat het betrokken bedrijf vrij nog andere, voor het bedrijf relevante milieu-informatie in het publieksverslag te verstrekken. Gedacht kan worden aan informatie met betrekking tot de milieu-eigenschappen van door het bedrijf gefabriceerde producten – het bedrijf is echter op grond van artikel 12.2 niet verplicht dergelijke informatie in het verslag op te nemen, zie hiervoor verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel.

Ook het opnemen van het verslag in andere stukken van het bedrijf is toegestaan, mits dat de verkrijgbaarheid van het verslag niet bemoeilijkt.

Artikel 12.3

Dit artikel regelt de afstemming met de EMAS-verordening.

Bedrijven die vrijwillig een milieuverklaring op grond van die verordening opstellen zijn niet verplicht ook nog een publieksverslag op grond van het voorgestelde artikel 12.2 van de Wet milieubeheer op te stellen. De milieuverklaring is qua vorm en inhoud vergelijkbaar met het in dit wetsvoorstel geregelde publieksverslag, zie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel.

Ten aanzien van de openbaarmaking van de milieuverklaring is in verdere artikelen een voorziening getroffen.

Artikel 12.4

Dit artikel bevat de verplichting om ten behoeve van de vergunningverlenende instanties op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren een milieuverlag (overheidsverslag)

op te stellen. De inhoud van dit verslag zal bij of krachtens amvb worden bepaald. Op de beoogde inhoud is uitgebreid ingegaan in het algemeen deel van de memorie van toelichting (zie paragraaf 2.4).

Als referentiekader is in het tweede lid aangegeven waarop de gegevens die in het verslag moeten worden vermeld, betrekking hebben. In het vierde lid is bepaald dat er slechts gegevens ter vermelding in het overheidsverslag worden aangewezen, die nodig zijn voor de vervulling van de taken die de betrokken bestuursorganen ten aanzien van de handhaving en de uitvoering van het beleid hebben. Daarnaast kunnen gegevens worden gevraagd die de overheid nodig heeft ter uitvoering van door de Europese Unie opgelegde informatieverplichtingen. Dit voorkomt dat het overheidsverslag «vervuild» wordt met gegevens waaraan bij de bestuursorganen geen behoefte is; dit zou bovendien onnodig lastenverzwarend werken bij het bedrijfsleven.

In het vijfde lid is voorzien dat bij amvb bepaald kan worden in hoeverre de voor de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bevoegde bestuursorganen zelf nog voorschriften kunnen geven met betrekking tot het overheidsverslag.

Uitgangspunt is dat de verplichting met betrekking tot het op te stellen overheidsverslag op uniforme wijze wordt geregeld. Wel kunnen, indien dit bij voorbeeld met het oog op de handhaving van milieuvoorschriften noodzakelijk is, ook nog decentrale verslagvoorschriften worden gesteld op grond waarvan andere, aanvullende of meer gedetailleerde gegevens in het overheidsverslag worden verlangd. Bij amvb worden de mogelijkheden tot het stellen van die voorschriften geregeld. Bij amvb zal ook aangegeven kunnen worden in welke vorm die voorschriften gesteld moeten worden. Bij ministeriële regeling kan op ondergeschikte punten nog uitwerking worden gegeven aan de over een en ander bij de amvb gestelde regels. Het bevoegd gezag kan dan in de vergunningvoorschriften de nodige verplichtingen opleggen.

Het op grond van dit lid bepaalde werkt door naar de verplichting c.q. bevoegdheid van het bevoegd gezag zoals opgenomen in artikel 8.12, derde lid, resp. artikel 8.13, eerste lid, onder c. Zie daarover de toelichting hierboven onder B en C.

In het derde lid is de mogelijkheid geopend om bij of krachtens amvb eisen te stellen aan de wijze waarop de in het overheidsverslag op te nemen gegevens worden gemeten, geregistreerd, geaggregeerd en gepresenteerd.

Artikel 12.5

Om zo veel mogelijk te voorkomen dat naast het overheidsverslag weer andere verslagverplichtingen worden opgelegd door bestuursorganen is in het eerste lid bepaald dat bij of krachtens amvb wordt aangegeven in hoeverre daar nog ruimte voor is. Het bepaalde in dit lid heeft gevolgen voor de verplichting (op grond van artikel 8.12, derde lid, van de Wet milieubeheer) voor het bevoegd gezag om afzonderlijke verslagverplichtingen te stellen bij doelvoorschriften (zie hierboven onderdeel B).

Dit lid werkt eveneens door bij gebruikmaking door het bevoegd gezag van de bevoegdheden in artikel 8.13, eerste lid, onder c.

In artikel 8.13 is dan ook voorzien in de nodige afstemming met de onderhavige bepaling. Zie daarover de toelichting onder C.

Het tweede lid maakt het mogelijk regels te stellen met betrekking tot de invoering van het overheidsverslag. Wellicht zijn overgangsbepalingen noodzakelijk in verband met verslagverplichtingen die thans in vergunningvoorschriften zijn opgenomen. Te denken valt in dit verband aan het stellen van een overgangstermijn waarbinnen vergunningen moeten zijn aangepast aan de nieuwe regels inzake het overheidsverslag. Als zo'n termijn niet wordt gesteld of als niet binnen die termijn de

voorschriften zijn aangepast, blijven de betrokken voorschriften verder buiten toepassing: ze zijn immers in strijd met de hogere regeling bij amvb.

Artikel 12.6

Dit artikel wordt voorgesteld met het oog op de goede toegankelijkheid van de milieuverlagen. Dat een milieuverlag in de Nederlandse taal moet worden gesteld, sluit niet uit dat het mede beschikbaar komt in een taal die beter toegankelijk is voor de directe omgeving (Fries) of voor bepaalde doelgroepen zoals buitenlandse aandeelhouders, de buitenlandse leiding en de andere, buitenlandse werknemers van het concern, waartoe het betrokken bedrijf behoort (Engels).

Aangezien de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid bevat om de Friese taal te gebruiken in het bestuurlijk verkeer in de provincie Friesland, bevat het tweede lid een afwijking van het verplichte gebruik van de Nederlandse taal voor het overheidsverslag. Wel is er in voorzien dat op verzoek een Nederlandse vertaling verkregen kan worden.

Het derde lid voorkomt tenslotte dat toestemming tot geheimhouding (zie het nieuwe artikel 19.7 in dit wetsvoorstel) van bepaalde soorten gegevens door het betrokken bedrijf elk jaar opnieuw moet worden verzocht. Een onherroepelijke beslissing op zo'n verzoek blijft van kracht. Wel is het noodzakelijk dat uit het verslag blijkt, dat op grond van die beslissing bepaalde gegevens ontbreken.

Artikel 12.7

Dit artikel betreft de openbaarmaking van publieksverslagen.

Uitgangspunt is dat openbaarmaking geschiedt door degene die de inrichting drijft. Artikel 12.7 maakt duidelijk hoe dit dient te geschieden. De formulering is ontleend aan de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer die de openbaarmaking regelen van (ontwerp-)beschikkingen als bedoeld in artikel 13.1 van de Wet milieubeheer¹. De redactie verschilt in zoverre van de Algemene wet bestuursrecht, dat overeenkomstig de terminologie van de Wet milieubeheer van het publieksverslag desgevraagd niet «afschrift», maar «een exemplaar» zou moeten worden verstrekt. Het publieksverslag heeft immers niet één bepaalde geadresseerde.

Zo spoedig mogelijk na het opstellen van het publieksverslag, maar niet later dan zes maanden na afloop van het verslagjaar moet dat verslag bij het bedrijf voor een ieder gereed liggen.

Daarvan moet in het openbaar kond zijn gedaan.

De feitelijke verstrekking of inzageverlening geschiedt op verzoek. Zo'n verzoek is niet aan een termijn gebonden, zodat het ook geruime tijd later nog kan worden gedaan.

De openbaarmaking bestaat dus uit een complex van handelingen, waarin de kennisgeving het beslissende moment vormt. Die kennisgeving kan bijvoorbeeld in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad worden geplaatst.

Het derde lid voorziet erin dat in de gevallen dat een bedrijf geen publieksverslag maar een milieuverklaring krachtens de EMAS-verordening opstelt, daarop dezelfde openbaarmakingsregeling van toepassing is. Alleen indien in enig verslagjaar krachtens de verordening geen milieuverklaring behoeft te worden opgesteld, geldt ook geen verplichting tot openbaarmaking (tweede volzin).

Het vierde lid geeft een ieder het recht bij de burgerlijke rechter nakoming te vorderen van de elementen die te zamen de verplichting tot openbaarmaking uitmaken.

Overlegging van het publieksverslag aan het bevoegd gezag is niet voorgeschreven. Aangenomen wordt dat dit op basis van vrijwilligheid

¹ AWB, artikelen 3:19, tweede lid, en 3:22, derde lid, en Wet milieubeheer, artikel 19.1.

toch wel zal gebeuren. Als dat niet zo blijkt te zijn, kan het bevoegd gezag het verslag op basis van dit artikel zelf opvragen.

Artikel 12.8

Het eerste lid regelt het overleggen van het overheidsverslag aan de bestuursorganen die op grond van het vergunningstelsel uit de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bevoegd gezag voor de inrichting zijn.

Net als voor het publieksverslag is voorgeschreven, moet het overheidsverslag zo spoedig mogelijk na het opstellen ervan, maar niet later dan zes maanden na afloop van het verslagjaar aan de betrokken bestuursorganen worden overgelegd.

Het tweede lid bepaalt dat de regionale inspectie voor de milieuhygiëne alsmede het RIZA een exemplaar van dat milieuverslag ontvangen. In het eerste lid is daarom bepaald dat steeds twee exemplaren dienen te worden overgelegd, zodat één exemplaar aan de inspectie en één aan het RIZA kan worden doorgezonden.

Artikel 12.9

Dit artikel geeft bedrijven de mogelijkheid om aan verslagverplichtingen ten opzichte van andere bestuursorganen dan die genoemd in artikel 12.4 te voldoen via het overheidsverslag. De desbetreffende gegevens dienen te zijn opgenomen in dat verslag; het verslag wordt aan die andere bestuursorganen toegezonden onder verwijzing naar het betrokken onderdeel. Het voordeel hiervan is dat bedrijven zoveel mogelijk door middel van één document (het overheidsverslag) aan verslagverplichtingen kunnen voldoen. De mogelijkheid voor bedrijven om naar het betrokken onderdeel van het overheidsverslag te verwijzen, betreft uitsluitend gegevens die «in de vereiste vorm» in dat verslag voorkomen, dat wil zeggen dat verder geen uitsplitsingen of berekeningen nodig zijn om de verlangde gegevens te verkrijgen.

E

De formulering van artikel 19.1 is meer in overeenstemming gebracht met de Algemene wet bestuursrecht, naar aanleiding van de voorgestelde redactie van artikel 12.7, eerste lid. De betekenis verandert daarmee niet.

F

Artikel 19.7 geeft in aanvulling op de bestaande artikelen van hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer een regeling voor de bescherming van bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens die kunnen voorkomen in een milieuverslag dat overeenkomstig titel 12.1 is opgemaakt, alsmede voor de geheimhouding van gegevens in het belang van de veiligheid van de Staat of de nakoming van internationale verplichtingen.

De beslissing over verzoeken tot geheimhouding vanwege bedrijfsgeheimen of beveiligingsgegevens wordt genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is ten aanzien van het betrokken onderwerp. Heeft het verzoek betrekking op gegevens over milieuaspecten waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, dan beslist het krachtens die wet bevoegde bestuursorgaan. Indien het verzoek gegevens over de verontreiniging van oppervlaktewater betreft, zal het op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aangewezen bestuursorgaan oordelen over geheimhouding daarvan. In gevallen waarin het verzoek betrekking heeft op beide soorten van gegevens, ligt het voor de hand dat de beslissing pas genomen wordt na overleg tussen de beide bevoegde bestuursorganen.

Om de openbaarmaking van het verslag of de tweede tekst niet onnodig op te houden, is het doen van een verzoek om geheimhouding aan een bepaalde termijn gebonden.

Een tweede tekst moet tegelijk met het verzoek om geheimhouding ter goedkeuring worden overgelegd. Gebeurt dat niet, of – na aanmaning door het bevoegd gezag – niet binnen de daarbij aangegeven termijn, dan zal geheimhouding moeten worden geweigerd. In zo'n geval moet het oorspronkelijke milieuverslag dus worden gepubliceerd.

Indien het gegevens betreft waarvan de geheimhouding geboden is in het belang van de veiligheid van de Staat of de nakoming van internationale overeenkomsten, wordt volgens het tweede lid de tweede tekst opgemaakt met inachtneming van aanwijzingen van de betrokken minister. Die aanwijzingen hoeven niet tot een bepaald verslagjaar beperkt te blijven, maar zij kunnen mede worden gegeven voor volgende verslagjaren, zolang de gronden voor geheimhouding blijven bestaan. Een voorziening als opgenomen in artikel 12.6, derde lid, is daarom voor dit soort gegevens niet nodig.

G

Het eerste lid regelt de medeverantwoordelijkheid van de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken voor de voordracht van algemene maatregelen van bestuur betreffende het milieuverslag, voor zover die betrekking hebben op onderdelen van het milieubeleid die primair tot hun verantwoordelijkheid behoren. Voorts is in dit lid vastgelegd dat de Minister van Defensie mede verantwoordelijk is voor de voordracht van een algemene maatregel van bestuur waarin ten aanzien van defensie-inrichtingen een verslagplicht in het leven wordt geroepen.

In het tweede lid wordt voorgesteld de in titel 12.1 bedoelde algemene maatregelen van bestuur toe te voegen aan de opsomming in artikel 21.6, vierde lid, Wet milieubeheer. Dit betekent dat het ontwerp-besluit moet worden gepubliceerd waarna een inspraakronde plaatsvindt. Ingevolge artikel 21.6, vijfde lid, van die wet vindt bovendien een zogenaamde voorhangprocedure plaats in de vorm van door het parlement gecontroleerde delegatie. Dit betekent dat een algemene maatregel van bestuur nadat hij is vastgesteld, toegezonden dient te worden aan de Staten-Generaal en niet eerder in werking kan treden dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst.

Het ligt overigens in de rede dat de door de Kroon ingevolge dit wetsvoorstel te stellen regels in één maatregel vervat zullen worden.

Artikel II

Dit artikel bevat het voorstel om strafbaar te stellen via de Wet economische delicten:

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

Artikel III

Dit artikel bevat de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden, die de ondernemer verplicht de door hem opgestelde milieuverslagen zo spoedig mogelijk na het opstellen ervan aan de ondernemingsraad toe te zenden. Het is niet uitgesloten dat de ondernemingsraad meer dan één milieuverslag ontvangt, indien de ondernemer meer inrichtingen exploiteert. Met de woorden «zo spoedig mogelijk» wordt bedoeld: zodra de inhoud van het milieuverslag is vastgesteld. Het kan zijn dat het

milieuverslag al enige tijd gereed is vóórdat het naar buiten wordt gebracht, bijvoorbeeld omdat het nog in druk moet verschijnen. In zo'n geval zal de toezending aan de ondernemingsraad dus niet kunnen wachten tot het tijdstip van de publieke kennisgeving dat het verslag verkrijgbaar is.

Artikel IV

Dit artikel is een overgangsbepaling die noodzakelijk is om aan te geven welk kalenderjaar als eerste verslagjaar geldt. Om aan de betrokken bedrijven voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op het uitvoeren van de verplichtingen tot het opstellen van milieuverslagen is bepaald dat het jaar waarover voor de eerste maal een verslag moet worden uitgebracht, niet eerder zal zijn dan 1998. Wanneer deze regeling gaat werken na 1 juli 1997, zal om dezelfde reden het eerste verslagjaar 1999 zijn.

Artikel V

De amvb ter uitvoering van artikel 12.4 moet gereed zijn, voordat de wettelijke regeling kan gaan werken. Omdat niet nu al kan worden gewaarborgd dat de amvb tegelijk met de wet in het Staatsblad kan worden geplaatst, wordt voorzien in het vaststellen van de inwerking-treding bij klein kb. Uiteraard is het streven gericht op gelijktijdige plaatsing van beide regelingen in het Staatsblad.

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat a.i.,
M. de Boer