

Vergaderjaar 2004–2005

**21 501-08**

**Milieuraad**

**Nr. 202**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,  
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2005

Naar aanleiding van vragen van de Vaste kamercommissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gesteld tijdens het Algemeen Overleg<sup>1</sup> ter voorbereiding van de Milieuraad op 9 maart jl. en mijn brief van 25 mei jl. over het verslag van de Milieuraad van 10 maart, informeer ik u over de consequenties van het Protocol Pollutant Release and Transfer Register (hierna te noemen PRTR) onder het Verdrag van Aarhus en de Europese uitwerking daarvan in de Verordening European PRTR (E-PRTR). Doel van deze brief is de Kamer helderheid te verschaffen over de gevolgen die deze verordening voor Nederland heeft. Onder 1 wordt de relevante internationale regelgeving toegelicht. Onder 2 worden de nationale situatie en het Nederlandse systeem van de emissieregistratie beschreven. Onder 3 wordt aangegeven welke activiteiten ondernomen worden om op korte termijn de wettelijke basis onder gegevensverstrekking door individuele bedrijven aan de EmissieRegistratie beter toe te snijden op hetgeen internationaal wordt gevraagd.

**1. Internationale eisen: PRTR en EPER**

*Protocol PRTR onder het Verdrag van Aarhus*

Het PRTR Protocol is op 21 mei 2003 getekend door de Europese Gemeenschap en de individuele EU lidstaten tijdens de 5e ministeriele conferentie «Environment for Europe» in Kiev. Met het Protocol wordt uitwerking gegeven aan artikel 5, lid 9 van het VN/ECE Verdrag van Aarhus, betreffende toegang tot informatie, publieke participatie en toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden. Het algemene doel van het Protocol is het bevorderen van toegang van het publiek tot informatie. Dit moet worden bereikt door het opzetten van een openbaar coherent, gestructureerd en landsdekkend gegevensbestand, oftewel register. Het register bevat informatie over uitstoot en transport van verontreinigende stoffen vanuit individuele bronnen (bedrijven) en beoogt daarnaast inzicht te geven in achtergrondniveaus, de zogenoemde «diffuse bronnen». Hoewel het Protocol alleen betrekking heeft op *informatie* over verontreiniging en

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 112, nr. 366.

niet op de reductie van de verontreiniging als zodanig, wordt niettemin verwacht dat met dit protocol het niveau van verontreiniging zal worden teruggedrongen doordat publieke controle op milieuverontreiniging door individuele bronnen mogelijk wordt. Op dit moment wordt in Europees verband een besluit voorbereid van de Milieuraad tot ratificatie van het PRTR Protocol door de Europese Unie.

#### *E-PRTR Verordening*

De implementatie van het PRTR protocol door de EU lidstaten vindt plaats door middel van een rechtstreeks werkende Europese PRTR Verordening (hierna te noemen: E-PRTR). De Verordening stelt regels voor bedrijven en overheden binnen de lidstaten, die nodig zijn om het Europese systeem naar behoren te laten functioneren. Het voordeel van implementatie op Europees niveau is dat het efficiënter en kosteffectiever zal zijn dan wanneer iedere lidstaat zijn eigen systeem opzet. De Verordening wordt momenteel behandeld in de Raadswerkgroep Milieu en het Europees Parlement. De EU lidstaten staan overwegend positief tegenover de Verordening als implementatieregeling van het PRTR Protocol op EU-niveau. De verwachting is dat een akkoord op dit dossier op zeer korte termijn bereikt kan worden.

De Verordening heeft een rechtstreekse werking, waardoor Nederland met deze regelgeving ook het PRTR Protocol kan ratificeren.

#### *EPER*

Binnen de Europese Unie bestaat al sinds het jaar 2000 een systeem voor registratie en openbaarmaking van emissies van grote bronnen. Dit is het European Pollutant Emission Register, hierna te noemen: EPER. Juridische basis voor dit systeem is art.15 lid 3 van de IPPC richtlijn<sup>1</sup> waarin de lidstaten worden verplicht om de belangrijkste emissies en de daarvoor verantwoordelijke bronnen te inventariseren en te rapporteren aan de Europese Commissie. In juli 2000 heeft de Europese Commissie in de beschikking EPER<sup>2</sup> art. 15, lid 3 van de IPPC verder uitgewerkt. In deze beschikking is bepaald dat lidstaten verplicht zijn om iedere 3 jaar te rapporteren over emissies van bedrijven die in de bijlage A3 van de beschikking genoemde activiteiten ondernemen. Indien die bedrijven daarmee verontreinigende stoffen emitteren die boven de drempelwaarde uitkomen zoals opgenomen in bijlage A1 EPER, dan moet over die betreffende emissies worden gerapporteerd.

De Europese Commissie heeft de eerste rapportages van de lidstaten verwerkt en begin 2004 het emissieregister publiekelijk toegankelijk gemaakt via de website [www.eper.cec.eu.int](http://www.eper.cec.eu.int). De volgende rapportage door de EU lidstaten moet plaatsvinden voor 1 juni 2006, zodat de EU deze nog in 2006 kan publiceren.

#### *Verschillen EPER en E-PRTR*

EPER kan worden gezien als de «voorloper» van het PRTR Protocol en de E-PRTR Verordening. Bij de onderhandelingen over het PRTR Protocol heeft de EU met succes gepleit voor invoering van een systeem dat grote gelijkenis heeft met EPER, opdat het EPER-systeem in Europa minimale aanpassingen behoeft. Bij inwerkingtreding van de E-PRTR Verordening zal de EPER beschikking en art. 15, lid 3 IPPC, worden ingetrokken. Vanaf dat moment is de E-PRTR Verordening het voor de lidstaten geldende regime. Tot die tijd blijven de bepalingen van EPER bepalend.

Er is een aantal verschillen tussen EPER en E-PRTR. Ten opzichte van EPER is E-PRTR uitgebreid met een aantal stoffen en activiteiten. Terwijl EPER alleen gegevens vraagt over emissies van bedrijven, heeft E-PRTR betrekking op verontreiniging in het algemeen (bedrijven en diffuse bronnen) en transport van verontreiniging (afvalstoffen). E-PRTR is explicieter dan EPER in het benoemen van taken en verantwoordelijkheden bij het opleveren van data. De verantwoordelijkheid voor het rapporteren en voor de

<sup>1</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 257.

<sup>2</sup> PB L 192/36

kwaliteit van de data, wordt expliciet bij bedrijven gelegd. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de validatie ervan. De rapportage op grond van PRTR en E-PRTR dient jaarlijks plaats te vinden, terwijl de EPER rapportage 3 jaarlijks plaatsvindt.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de E-PRTR Verordening niet of nauwelijks een uitbreiding van verplichtingen met zich mee brengt ten opzichte van het reeds door de Gemeenschap en de EU lidstaten ondertekende PRTR Protocol. Om die reden hebben de onderhandelingen in EU verband maar kort geduurd en lijkt een akkoord op zeer korte termijn haalbaar.

## **2 Situatie in Nederland**

### *Emissieregistratie*

Al 30 jaar bestaat in Nederland een Emissieregistratiesysteem, waarmee cijfers worden opgeleverd over actuele emissies van industrie, verkeer, landbouw, consumenten, etc. Deze cijfers worden gebruikt voor beleids- en onderzoek (zoals bijvoorbeeld de Milieubalans van het Milieu- en Natuurplanbureau die jaarlijks uitgebracht wordt) en diverse rapporten die op grond van internationale rapportageverplichtingen door Nederland geleverd moeten worden. Nederland was een van de eerste landen met een Emissieregistratiesysteem. Het Nederlandse systeem heeft dan ook op veel punten model gestaan voor het Europese systeem (EPER).

### *Besluit Milieuverslaglegging*

Sinds eind jaren 90 geldt voor circa 250 bedrijven de verplichting om jaarlijks door middel van het opstellen van een Milieujaarverslag (MJV) hun emissies en andere milieubelastende activiteiten te rapporteren. Dit is geregeld in het Besluit milieuverslaglegging op grond van hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer.

Het milieujaarverslag is een verzameling van allerlei rapportageverplichtingen die voor de inwerkingtreding van het Besluit MJV door afzonderlijke instanties en op verschillende momenten aan de bedrijven werden gevraagd. Het MJV wordt gevalideerd door het bevoegd gezag. De informatie van het MJV is beschikbaar voor alle overheden en instanties voor bijvoorbeeld het monitoren van het Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie, voor handhaving door het bevoegde gezag en als input voor de Emissieregistratie om de nationale totalen te berekenen van stoffen die door de industrie worden uitgestoten.

### *Knelpunten EPER*

Tot voor kort bestond de indruk dat Nederland met het huidige instrumentarium, namelijk het Besluit Milieuverslaglegging en andere beschikbare data goed kan voldoen aan de eisen van EPER en PRTR/E-PRTR. Nederland lijkt echter last te hebben van de «wet op de remmende voorsprong». Uit de evaluatie van de eerste EPER rapportage in 2004, die is uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, is gebleken dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten over veel minder bedrijven rapporteert. Nederland heeft van 129 industriële (MJV-plichtige) bedrijven gegevens aangeleverd. Vergelijking van aantallen bedrijven en industriële activiteiten in andere lidstaten, maakt zichtbaar dat dit aantal hoger zou moeten zijn. Vooralsnog zijn hier door de Europese Commissie nog geen consequenties aan verbonden voor Nederland, omdat de eerste EPER rapportage als «proef» wordt beschouwd. Niettemin zal Nederland voor de eerstvolgende EPER rapportage in 2006 over meer bedrijven moeten rapporteren. Het blijkt dat de reikwijdte van het Besluit Milieujaarverslag onvoldoende spoort met de reikwijdte van IPPC/EPER. Aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de Europese eisen -bijvoorbeeld de uitbreiding van handhabingsbepalingen- is derhalve nodig.

### *Resultaten Quickscan toepassingsbereik PRTR en E-PRTR*

Naar aanleiding van de evaluatie van de eerste EPER rapportage en naar aanleiding van de start van de onderhandelingen in Europees verband over de goedkeuring van het PRTR Protocol en de E-PRTR Verordening, is een «quickscan» uitgevoerd door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Meer informatie was nodig over de consequenties van de internationale regelgeving voor de administratieve lasten van overheden en bedrijven. Doel van het onderzoek was dan ook om allereerst vast te stellen welke Nederlandse bedrijven/inrichtingen een emissie hebben boven de drempelwaarden van EPER/ PRTR/E-PRTR en daarmee verplicht zijn om hun emissies te rapporteren en openbaar te laten maken. Er is daarbij gebruik gemaakt van een recente inventarisatie van bedrijven in Nederland die onder de IPPC richtlijn vallen. De eerste resultaten van de quick scan zijn inmiddels bekend. Hier uit blijkt het volgende.

- Er vallen ca.250 bedrijven onder het Besluit Milieuverslaglegging. Het merendeel van deze bedrijven is verslagplichtig onder EPER/PRTR/E-PRTR.
- Buiten de groep van MJV-plichtige bedrijven, zijn er ca. 55 bedrijven die op grond van convenantsafspraken vrijwillig MJV's opstellen en bovendien boven de EPER/E-PRTR drempelwaarden vallen. Ook deze gegevens worden gevalideerd door het bevoegd gezag. Tot nog toe werden deze gegevens niet op individueel niveau openbaar gemaakt conform afspraken uit de genoemde convenanten. Overleg met bedrijfsleven is gestart om bedrijven te informeren dat deze afspraken uit de convenanten in het licht van de Europese verplichtingen niet meer houdbaar zijn.
- Een groep van 500 tot 1000 landbouwbedrijven heeft vermoedelijk een ammoniakemissie boven de drempelwaarde van 10 000 kg van EPER/ E-PRTR. Van deze bedrijven zijn al wel gegevens voor handen op grond waarvan emissiegegevens op bedrijfsniveau kunnen worden berekend. Extra rapportages door bedrijven zouden in principe niet nodig hoeven zijn. Ook hier geldt echter dat de door de bedrijven verstrekte gegevens tot nog toe betrouwbaar zijn. Er is inmiddels overleg met de sector gestart om te bepalen hoe op de meest efficiënte en voor de bedrijven en overheden minst belastende wijze aan de eisen voor openbaarmaking van emissiegegevens kan worden voldaan.
- Van de afvalstortplaatsen zijn wel emissietotalen bekend binnen de EmissieRegistratie, maar er zijn geen individuele emissiegegevens per stortplaats bekend. Deze kunnen aan de hand van een aantal parameters wel worden geschat. Hiervoor is overleg nodig met de sector. Dat overleg wordt momenteel gestart.
- Daarnaast is er een groep van andere bedrijven uit de afvalsector (zoals baggerdepots) en diverse middelgrote industriële bedrijven (bijvoorbeeld steenfabrieken), die vermoedelijk emissies boven de drempelwaarde EPER/E-PRTR hebben, maar waarvan bij de EmissieRegistratie geen individuele gegevens bekend zijn. Het betreft een aantal bedrijven waarvan is vastgesteld dat zij onder de IPPC-richtlijn vallen en waarvan de emissies globaal berekend kunnen worden. Geschat wordt dat deze groep mogelijk uit enkele honderden bedrijven zou kunnen bestaan. Niet uit te sluiten valt dat dergelijke bedrijven op basis van vergunningvoorschriften wel jaarlijks aan het bevoegd gezag rapporteren. Nader onderzoek naar deze groep wordt gestart. Daarbij zal ook geïnventariseerd worden welke rapportages deze bedrijven nu al leveren aan het bevoegd gezag en of deze rapportages bruikbaar zijn voor de emissie-inventarisatie. In dat geval kan de toename van de administratieve lasten beperkt blijven.
- Tot slot moet als gevolg van de *extra* eisen van E-PRTR ten opzichte van EPER, met name de eisen met betrekking tot *transport* van afval, in de E-PRTR rapportage in 2009 gerapporteerd worden over een additionele groep van bedrijven. Het beeld van aantallen bedrijven waar het

hier om gaat is op dit moment nog onvolledig. Nader onderzoek bij CBS en SenterNovem loopt. Het lijkt er echter vooralsnog op dat gerekend moet worden op enkele honderden bedrijven. Omdat op dit moment al melding moet worden gedaan van transport van afval, is de informatie reeds beschikbaar. Ook deze informatie is echter momenteel nog vertrouwelijk.

### *Conclusies*

Uit het bovenstaande vallen de volgende conclusies te trekken.

- De eerstvolgende EPER rapportage (juni 2006) en op termijn de eerste E-PRTR rapportage (2009) zullen veel meer bedrijfsgegevens moeten bevatten dan de EPER rapportage uit 2003. Niet uit te sluiten valt dat deze ontwikkeling leidt tot extra administratieve lasten. Uit de quickscan blijkt echter dat in veel gevallen al emissiegegevens beschikbaar zijn, ofwel data beschikbaar zijn op grond waarvan emissies kunnen worden bepaald. Er zal een project worden gestart waarbinnen in korte tijd vastgesteld wordt of deze bestaande rapportages bruikbaar zijn voor de rapportage onder EPER/EPTR. Het bedrijfsleven zal gevraagd worden om medewerking aan dit project te verlenen. Indien bestaande rapportages bruikbaar zijn kan de toename van rapportageverplichtingen en administratieve verplichtingen wellicht beperkt zijn. Daarnaast moet worden opgemerkt dat vanuit de emissieregistratie reeds veel werk wordt gedaan aan het opleveren van emissiegegevens en deze werkzaamheden wellicht ook kunnen worden ingezet om bedrijven te ondersteunen bij het opstellen van hun rapportage. Ook op dit laatste punt zal ik de mogelijkheden verkennen.
- Naast al dan niet nieuwe rapportageverplichtingen is ook openbaarmaking van de gegevens een voor bedrijven relevant aspect dat met de genoemde internationale regelgeving gepaard gaat. Onder het Verdrag van Aarhus zijn emissiegegevens die reeds bij de overheid beschikbaar zijn te allen tijde openbaar. Achterliggende milieugegevens kunnen worden opgevraagd. Het bevoegd gezag zal ten aanzien van die informatie een afweging moeten maken tussen het bedrijfseconomisch belang van het bedrijf en het belang dat de burger heeft met openbaarmaking van die gegevens. Als gevolg van EPER en PRTR wordt een nader omschreven categorie van bedrijven verplicht om informatie over emissies -en onder PRTR ook afvaltransport- actief te verwerven, voor zover de informatie nog niet beschikbaar is en vervolgens openbaar te (laten) maken. Veel van die gegevens worden tot nog toe vertrouwelijk behandeld. Nederland heeft een inhaalslag te maken voor wat betreft de openbaarmaking daarvan.
- Omdat gebleken is dat de reikwijdte van de huidige regelgeving onvoldoende is om te kunnen voldoen aan de Europese regelgeving, zal de regelgeving aangepast moeten worden, om ervoor te zorgen dat de bedrijven die rapportageplichtig zijn onder E-PRTR in de toekomst ook daadwerkelijk de benodigde gegevens beschikbaar zullen stellen.
- Verder is een aandachtspunt dat door toename van het aantal rapportageplichtige bedrijven, ook de taken van bevoegd gezag (provincies én gemeenten) zullen toenemen, aangezien het bevoegd gezag de taak heeft emissiecijfers van bedrijven te valideren. In verband hiermee zal ik onderzoeken of ondersteuning bij deze taak vanuit de EmissieRegistratie mogelijk is.

### **3. Vervolg**

Er is veel te winnen bij het opzetten van een PRTR-conform systeem binnen de EU. PRTR biedt een nieuw instrument, dat beleidsdoelen als participatie door burgers verder binnen bereik brengt en een nieuwe stimulans kan betekenen voor de ontwikkeling van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Nederland heeft zich internationaal altijd sterk

voorzitter getoond van de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus en toegang tot milieu-informatie door het publiek. Door inzicht te geven in de milieusituatie in de eigen omgeving, wordt de betrokkenheid van burgers bij milieuproblemen sterker en de noodzaak van milieumaatregelen duidelijker. Meer openbaarheid biedt bedrijven en bedrijfstakken ook weer nieuwe mogelijkheden om milieuresultaten die behaald zijn voor het voetlicht te brengen. Deze ontwikkeling kan bedrijven die werk maken van maatschappelijk verantwoord ondernemen een extra stimulans bieden.

De uitdaging die nu voorligt is om de uitvoering zodanig op te pakken dat dit de minste belasting voor bedrijven en overheden met zich meebrengt. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande rapportages en lopende informatiestromen zal dit worden bevorderd. Het bedrijfsleven en bevoegd gezag zullen nauw worden betrokken bij de uitwerking en uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit EPER/E-PRTR. Het spreekt vanzelf dat zorgvuldig met de belangen van de betrokken bedrijven zal worden omgegaan en dat uitgangspunt zal zijn dat de gegevens die publiek worden gemaakt, gegevens zijn die door of onder verantwoordelijkheid van de bedrijven zijn opgesteld.

Ik vertrouw erop dat door nauwe samenwerking en goede communicatie met doelgroepen, op korte termijn openbaarheid van milieugegevens verder vorm kan krijgen. Dit opdat een van de belangrijkste principes van het Verdrag van Aarhus; toegang tot informatie, in Nederland een verdere concrete uitwerking kan krijgen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel