

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

www.vrom.nl

Uitvoering EG-verordening PRTR en PRTR-protocol

Datum
Kenmerk
Kvl2007046146

Geachte Voorzitter,

Met deze brief wil ik u, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, informeren over mijn aanpak voor de uitvoering van de EG-verordening PRTR (E-PRTR)¹ en het PRTR-protocol.² Ik ga ook in op een onderzoek van de VROM-Inspectie naar de rol van provincies bij de kwaliteitsbeoordeling van milieuverlagen (MJV's), dat als bijlage is bijgevoegd. Een en ander heeft raakvlakken met het wetsvoorstel Uitvoeringwet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol (Kamerstukken II 2006/07, 31 068, nrs. 1-3), dat onlangs bij uw Kamer is ingediend.

EG-verordening PRTR en PRTR-protocol

De EG-verordening PRTR (*Pollutant Release and Transfer Register*) is op 24 februari 2006 in werking getreden, en is in de EU vastgesteld ter uitvoering van het PRTR-protocol. Dit in 2003 tot stand gekomen protocol is een uitwerking van het Verdrag van Aarhus: het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.³

Het PRTR-protocol bevat minimumeisen voor het instellen van een *nationaal* register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen. De EU is partij bij het PRTR-protocol en heeft het PRTR-protocol verwerkt in de EG-verordening PRTR. Op grond van de EG-verordening PRTR wordt tevens een *Europees* register geïntroduceerd (het E-PRTR). Doelstelling van het PRTR-protocol en de EG-verordening PRTR is om een ieder (burgers, maatschappelijke organisaties, overheden, bedrijven en adviseurs) inzicht te geven in de bijdrage van de grootste vervuilingbronnen. Met deze informatie worden burgers en organisaties beter in staat gesteld om deel te nemen aan de besluitvorming op milieugebied. Onlangs is een wetsvoorstel tot *goedkeuring* van het PRTR-protocol bij uw Kamer ingediend, dat de formele goedkeuring van dit VN-protocol door Nederland regelt. Hiermee loopt Nederland in de pas met de meeste EU-landen, die het voornemen hebben het protocol dit jaar te ratificeren. Daarnaast wordt door

¹ Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33).

² Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (Trb. 2003, 153 en Trb. 2007, 95).

³ Trb. 1998, 289, en Trb. 2001, 73.

middel van het wetsvoorstel van de *Uitvoeringswet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol* met name de Wet milieubeheer in overeenstemming gebracht met de eisen uit de verordening en het protocol.

De EG-verordening PRTR is in Nederland van toepassing op een groep van circa 2500 *bedrijven*. Het betreft alle inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn⁴ vallen, aangevuld met een beperkt aantal andere bedrijven. Als de emissies en/of de hoeveelheid afgevoerde afvalstoffen boven de in de verordening opgenomen drempelwaarden uitkomen, hebben deze bedrijven een rapportageplicht. Naar schatting zal dit voor circa 1200 bedrijven het geval zijn. De eerste rapportage vindt plaats in 2008 over het verslagjaar 2007.

Bevoegde instanties dienen de PRTR-verslagen van bedrijven te beoordelen op volledigheid, consistentie en betrouwbaarheid. Daarnaast dienen zij te beoordelen in hoeverre bedrijven verslagplichtig zijn in het kader van PRTR. In het wetsvoorstel voor de *Uitvoeringswet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol* worden deze taken neergelegd bij het huidige bevoegd gezag voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer (provincies en gemeenten) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (directies van Rijkswaterstaat en waterschappen). Voor bedrijven in de intensieve veehouderij wordt deze taak in het wetsvoorstel bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gelegd.

Na de kwaliteitsbeoordeling door de bevoegde instanties worden de gegevens aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gezonden en beschikbaar gesteld via het nationale PRTR, dat op Internet te raadplegen zal zijn. Momenteel bestaat al een dergelijk register op basis van eerdere EG-regelgeving.⁵ De *lidstaten* zijn gehouden om de informatie door te sturen aan de Europese Commissie, die de gegevens in het Europese register, het E-PRTR, publiceert.

Uitvoering van E-PRTR

De komst van E-PRTR wil ik aangrijpen om, in samenwerking met het bedrijfsleven en de andere overheden, te komen tot een systeem van verslaglegging dat gebaseerd is op drie doelstellingen:

- vergroten van de openheid over de milieubelasting van bedrijven;
- handhaven en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de emissiegegevens;
- beperken van de administratieve-lastendruk en het vergemakkelijken van de verslaglegging.

Bij de uitvoering zal worden aangesloten bij de uitvoeringspraktijk rond het MJV. Sinds 2004 wordt daarbij gebruik gemaakt van een elektronisch programma, ook wel e-MJV genoemd. Circa 250 bedrijven - die een groot aandeel hebben in de milieubelasting - zijn wettelijk verplicht een MJV op te stellen. Daarnaast stellen circa 250 andere bedrijven in het kader van een convenantsafspraken of in samenspraak met hun bevoegd gezag een e-MJV op, en wordt het e-MJV gebruikt voor rapportage in het kader van de Meerjarenafspraken energie-efficiency (MJA).

In het kader van de uitvoering van de internationale en Europese PRTR-regelgeving worden de volgende activiteiten ondernomen:

- *Aanpassen wetgeving*: naast de twee genoemde wetsvoorstellen zullen een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling worden vastgesteld. Het streven is erop gericht de wet- en regelgeving uiterlijk per 1 januari 2008 in werking te laten treden, zijnde het jaar waarin bedrijven voor het eerst volgens de E-PRTR-systematiek moeten rapporteren.
- *Aanpassen elektronische verslaglegging*: om de administratieve-lastendruk beperkt te houden, worden het PRTR-verslag en het MJV geïntegreerd via het e-MJV. Voor de huidige MJV-bedrijven verandert er weinig; zij vullen het e-MJV in, dat automatisch berekent welke informatie in het kader van E-PRTR gerapporteerd moet worden. Voor de bedrijven die in het kader van PRTR voor het eerst moeten rapporteren, komt er een speciale module in het e-MJV. Ook voor intensieve veeteeltbedrijven komt er een aparte module.

⁴ Richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

⁵ Het Nederlandse register is te vinden op www.emissieregistratie.nl; het Europese register EPER (*European Pollutant Emission Register*) is te raadplegen op <http://eper.ec.europa.eu>.

- *Instructie Milieujaarrapportages*: de huidige handreiking validatie (voor provincies en waterschappen) wordt omgevormd tot een Instructie Milieujaarrapportages. Met deze instructie zal er meer duidelijkheid komen over de wijze waarop de bevoegde instanties de kwaliteitsbeoordeling moeten uitvoeren. De instructie zal ook handvatten voor bedrijven bevatten om tot kwalitatief goede emissiebepalingen te komen. Bij het proces zijn provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen, het bedrijfsleven (VNO-NCW en diverse branche-organisaties), de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en LNV en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) betrokken. Het is mijn bedoeling om de instructie bestuurlijk vast te stellen met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de VNG, de Unie van Waterschappen en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, om zodoende een kwalitatief goede en uniforme uitvoering te bevorderen.
- *Communicatie* naar bedrijven en overheden, via brieven aan E-PRTR-bedrijven en bevoegde instanties, de website van FO-Industrie, voorlichtingsbijeenkomsten en informatiemateriaal.
- Het opzetten van een *steunpunt* voor bevoegde instanties, dat advies en ondersteuning biedt bij de kwaliteitsbeoordeling van de PRTR-verslagen.
- De *VROM-Inspectie* zal begin 2008 een aantal gemeenten faciliteren bij de uitvoering van E-PRTR, met name wat betreft de afspraken met bedrijven (compliance assistance). Daarnaast heeft de VROM-Inspectie de kwaliteitsbeoordeling van MJV's door provincies onderzocht; in de volgende paragraaf ga ik daarop in.
- Omdat voor de wateremissies de MJV-rapportage nog werd gebaseerd op de verplichtingen in de *Wvo-vergunningen*, heeft Rijkswaterstaat de verplichtingen in de Wvo-vergunningen voor de rijkswateren aangepast aan de EG-verordening PRTR.

Als gevolg van E-PRTR zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (beperkt) toenemen. Het is echter mijn bedoeling dat in een volgende fase de administratieve lasten verminderen voor de bedrijven die momenteel onder de MJV-rapportageplicht vallen. In deze tweede fase worden het MJV en de PRTR-rapportage zowel praktisch als juridisch geïntegreerd. Tevens wordt de vraagstelling van het MJV geactualiseerd: er worden van bedrijven alleen gegevens gevraagd die noodzakelijk zijn voor de beleidsvorming of voor internationale rapportageverplichtingen. Deze actualisatie vindt plaats in overleg met andere overheden, het bedrijfsleven en het MNP. De uitdaging is om met minder lasten, via één verslag, de benodigde informatie te verzamelen voor internationale rapportageverplichtingen, nationaal beleid, vergunningverleners en de Tweede Kamer. Ik zal u later dit jaar berichten over de uitkomsten van deze fase.

Onderzoek VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop provincies de kwaliteitsbeoordeling (ook wel validatie genoemd) van de huidige MJV's uitvoeren. Aanleiding voor het onderzoek waren: de komst van E-PRTR, de uitkomsten van de vorige evaluaties (in 2000 en 2001), de intentie van provincies om eind 2004 het Besluit milieuverslaglegging naar behoren te kunnen uitvoeren en vragen van het MNP bij de juistheid van gevalideerde CO₂-emissiecijfers en jaarvrachten van andere prioritaire stoffen van MJV-plichtige bedrijven. De VROM-Inspectie heeft bij alle provincies audits verricht en heeft tevens 19 bedrijven bezocht. Het onderzoeksrapport is op 11 juni 2007 uitgebracht.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat het validatieproces door provincies onvoldoende wordt beheerst, waardoor er een significant risico bestaat dat fouten in de opgegeven emissiecijfers tijdens de validatie onontdekt blijven. Het onderzoek heeft aangetoond dat er zich in de MJV-keten zowel bij de bedrijven (dataverwerking, interne controle en kwaliteitsborging) als bij de provincies (gehele validatieproces) systeem- en procesrisico's voordoen. Om in de toekomst te kunnen vertrouwen op emissiecijfers uit milieujaarverslagen is een professionaliseringslag bij het bevoegd gezag en bedrijven in het kader van E-PRTR nodig.

In de steekproef van de VROM-Inspectie werden bij bijna de helft van de bedrijfsbezoeken (relatief eenvoudig herleidbare) fouten of afwijkingen ontdekt in de gerapporteerde cijfers die niet in de validatie door provincies naar boven waren gekomen.

Ongeveer een kwart van de onderzochte emissies in de steekproef heeft de kwalificatie “niet betrouwbaar”, dat wil zeggen dat er redelijke twijfel bestaat ten aanzien van de betrouwbaarheid en/of volledigheid van de emissiecijfers. Procedures voor het opstellen van MJV's ontbreken bij meer dan de helft van de doorgelichte bedrijven. De risico's bij de bedrijven betreffen met name de verwerking en aggregatie van brondata (meetresultaten) naar jaarvrachten in het MJV, wat tot aanzienlijke afwijkingen kan leiden. Ook interne controles bij bedrijven zijn voor verbetering vatbaar. Het meten en berekenen van emissies lijkt - op enkele uitzonderingen na - wel op orde te zijn.

De afgelopen jaren is er - onder meer vanwege de mogelijkheid om het MJV elektronisch in te dienen en te beoordelen - ten aanzien van het aspect “tijdigheid” goede vooruitgang geboekt. Veel provincies beoordelen de MJV's tijdig, ondanks het feit dat nog bijna een derde van alle MJV-plichtige bedrijven het MJV een tot twee weken te laat indient. De VROM-Inspectie doet aanbevelingen op het vlak van organisatie (onder andere: meer betrokkenheid van het management, terugkoppeling van de validatie naar het provinciebestuur, het beter vastleggen en bewaken van procedures en meer kennisuitwisseling tussen provincies) en op het vlak van de inhoudelijke invulling van de kwaliteitsbeoordeling (risicogerichte controles van jaarvrachten bij bedrijven en het formaliseren van meet- en registratieverplichtingen in milieuvergunningen).

Het IPO onderschrijft de feitelijke bevindingen van het rapport. Naar aanleiding van het onderzoek heeft het IPO mij een brief gestuurd, waarin de Instructie Milieujaarrapportages als een belangrijk instrument wordt genoemd om een basis te leggen voor het adequaat valideren van de PRTR-verslagen en de MJV's. Ik zie deze brief als een eerste stap van het IPO waaruit de positieve intentie spreekt om tot verbeteringen te komen, en wil met de provincies nader overleg voeren over de wijze waarop de noodzakelijke verbeteringen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De inhoudelijke vereisten aan de validatie van PRTR-verslagen worden vastgelegd in de eerder genoemde Instructie Milieujaarrapportages. Door middel van nog te maken bestuurlijke afspraken wil ik bevorderen dat de Instructie Milieujaarrapportages wordt toegepast door de bevoegde instanties (niet alleen de provincies). Daarnaast zijn bij een aantal provincies ook *best practices* in onderdelen van het validatieproces geconstateerd die onderling nog moeten worden uitgewisseld en geïmplementeerd. Voorts zal de VROM-Inspectie een belangrijke rol spelen bij het toezicht op een adequate uitvoering van E-PRTR.

Tot slot

Met bovenstaande aanpak verwacht ik te komen tot een goede uitvoering van de EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat de provincies serieus werk maken van de aanbevelingen van de VROM-Inspectie, opdat de kwaliteit van de emissiegegevens voldoende wordt gewaarborgd. Daarnaast streef ik ernaar de administratieve lastendruk als gevolg van de komst van E-PRTR zoveel mogelijk te beperken.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer