Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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"

(COM (2004) 634 def. — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

De Raad heeft op 4 februari 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1 Het Verdrag van Aarhus ([1]), waarin het recht van toegang tot informatie, het recht van inspraak bij de besluitvorming en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zijn geregeld, markeert het begin van een nieuwe fase in de EU waarin geprobeerd wordt om instrumenten in het leven te roepen die burgers en belanghebbende partijen in staat stellen betrouwbare en daardoor preventief werkende informatie te vergaren; deze instrumenten moeten vooral de milieuvervuiling helpen bestrijden.

1.2 In de artikelen 5.9 en 10.2 van het Verdrag van Aarhus worden instrumenten genoemd die de kennis en de inspraak van de bevolking ten goede kunnen komen. Registers zijn in dit verband zeer geschikt: ze bevatten betrouwbare gegevens die kunnen worden vergeleken met de gegevens die bedrijven en overheden leveren. Op andere beleidsterreinen van de EU hebben dergelijke registers de toegang tot informatie en de juridische betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens verbeterd.

1.3 Speciaal voor de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen bestaan er ook andere internationale instrumenten, waaronder met name het Intergouvernementele Forum over chemische veiligheid (Salvador da Bahia, 2000), dat ging over een aantal prioritaire, vanaf 2000 te nemen maatregelen om de overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken; het Verdrag van Stockholm (2001) inzake persistente organische verontreinigende stoffen, het grensoverschrijdende vervoer van afvalstoffen en de verwijdering hiervan; en de door de OESO in 2002 verrichte analyse van de kosten en baten van registers met informatie over afvalstoffen en het vervoer van verontreinigende stoffen.

1.4 Het belangrijkste internationale instrument inzake registers met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen is echter het in 2003 door de VN-ECE ondertekende Protocol van Kiev ([2]). Dit protocol is vooral bedoeld om de toegang van het publiek tot informatie te verbeteren door middel van nationale registers die door de belanghebbende partijen geleverde gegevens bevatten en milieuverontreiniging helpen te voorkomen en te verminderen. Om de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens op supranationaal niveau te verhogen zouden er ook internationale registers moeten komen.

1.5 Het Protocol van Kiev kan beschouwd worden als model voor het onderhavige voorstel voor een verordening. Dit geldt met name voor de bijlagen, die de verwezenlijking van de doelstelling — de gegevens in nationale, Europese en internationale registers op één lijn brengen — vergemakkelijken. Het voorstel wijkt echter op twee punten van het Protocol af: 1) de WKR-lijst van prioritaire stoffen is met nieuwe stoffen uitgebreid ([3]); 2) de inwerkingtreding is vervroegd tot 2007, zodat de verslaglegging volgens de nieuwe procedure samenvalt met het laatste EPER-rapport.

1.6 Naast deze internationale overeenkomsten is er ook de Europese regelgeving. Zo moet de Commissie krachtens artikel 15, lid 3, van Richtlijn 96/61/EG (de IPPC-richtlijn ([4])) een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER ([5])) bijhouden, dat op 23 februari 2004 officieel in gebruik is genomen. Inmiddels zijn de eerste rapporten, met gegevens

([1]) Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 ondertekend door de meeste EU-lidstaten, en de richtlijnvoorstellen waarop de adviezen (PB C 117 van 30-4-2004) betrekking hebben

([2]) Tijdens de vijfde ministeriële conferentie „Een milieu voor Europa" vond de ondertekening plaats van het Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PRTR's) bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Kiev, 21 mei 2003).

([3]) Bijlagen IX en X van Richtlijn 2000/60/EG (de waterkaderrichtlijn: WKR) bevatten een lijst van prioritaire stoffen, waaraan krachtens het PRTR-protocol van de VN-ECE drie nieuwe worden toegevoegd, terwijl aangedrongen wordt op aanvullende informatie over nog vijf andere stoffen.

([4]) PB C 80 van 30-3-2004

([5]) Besluit van de Commissie 2000/479/EG van 17 juli 2000; PB L 192 van 28-7-2000

vanaf 2001, door de lidstaten ingediend, terwijl een tweede rapport, over het tweede verslagjaar 2004 vóór juni 2006 door de lidstaten moet worden ingediend. Als derde verslagjaar is 2007 gepland; de publicatie volgt dan in 2008. Het EPER, dat zal worden uitgebreid om aan het Protocol van Kiev te voldoen, vormt een goede basis voor het voorgestelde Europese PRTR.

2. **Samenvatting van het voorstel voor een verordening**

2.1 De voorgestelde verordening heeft als doel een EU-register in te stellen dat alle gegevens bevat over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, waarmee de EU uitvoering wil geven aan het Protocol van Kiev. Met het oog hierop bevat het voorstel een lange lijst van definities van termen die hier en daar kunnen afwijken van de IPPC-termen; de lijst heeft betrekking op verontreinigende stoffen én op activiteiten (installaties) waarop de verordening van toepassing zal zijn, of het nu om de publieke of de particuliere sector gaat. De informatie die het PRTR moet bevatten betreft drie soorten gegevens (artikel 3), namelijk over:

— de in artikel 5, lid 1, onder a), bedoelde uitstoot van verontreinigende stoffen door in bijlage I opgesomde activiteiten;

— de overbrengingen van het bedrijfsterrein naar elders van afval en onbehandeld afvalwater als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder b), door in bijlage I opgesomde activiteiten;

— de uitstoot van verontreinigende stoffen door diffuse bronnen.

2.2 De structuur van het Europese PRTR (art. 4, lid 1) is gebaseerd op de verplichte melding van gegevens door bedrijven die op grond van hun activiteiten, met name die welke genoemd worden in bijlage I, onderworpen zijn aan controles op stoffen en afval, overeenkomstig de geldende Europese wetgeving. Gaat het om informatie op basis van metingen of berekeningen, dan dient de analyse- of berekenings- of ramingsmethode te worden gerapporteerd, uitgaande van de in bijlage II genoemde waarden.

2.3 De gegevens worden door de lidstaten in elektronische vorm aan de Commissie verstrekt, volgens het tijdschema van art. 7 (het eerste verslagjaar is 2007). De verslaglegging is opgesplitst in twee delen: het eerste deel heeft betrekking op gegevens over verontreiniging van de bodem (art. 6), het tweede op gegevens over de uitstoot door diffuse bronnen (art. 8).

2.4 De voorschriften zijn zeer nauwkeurig opgesteld, opdat het register inhoudelijk zal voldoen aan de in alle publieke informatiesystemen geldende voorwaarden inzake:

— de kwaliteit van de verstrekte gegevens, die door de exploitant wordt gegarandeerd en door de bevoegde instanties wordt geëvalueerd, met name wat betreft hun actualiteit, volledigheid, onzekerheidsmarge, vergelijkbaarheid, consistentie en transparantie;

— het door de Commissie gegarandeerde gemak waarmee de informatie uit de registers toegankelijk is voor het publiek, dat hierbij kan rekenen op de hulp van het Europees Milieuagentschap;

— de mate waarin voldaan wordt aan het verzoek van bedrijven om gegevens vertrouwelijk te behandelen, rekening houdend met het bepaalde in art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG.

2.5 Verder bevat de voorgestelde verordening bepalingen betreffende de inspraak van het publiek (art. 12) en de toegang tot de rechter (art. 13), zoals erkend in het Verdrag van Aarhus en in Richtlijn 2003/4/EG. De Commissie biedt hiertoe de nodige mogelijkheden en is verplicht periodiek verslag te doen van het resultaat van de inspraak (art. 12, lid 2).

2.6 Na de inwerkingtreding van de verordening dienen de lidstaten om de drie jaar (art. 16) aanvullende informatie te verschaffen over de praktijk en over het nakomen van de verplichting voor bedrijven om bepaalde gegevens te verstrekken. Ook moeten zij sancties vaststellen voor het geval de verplichtingen niet worden nagekomen. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn (art. 20).

2.7 Tot slot zij er nog op gewezen dat de Commissie op grond van art. 19 wordt bijgestaan door een comité, overeenkomstig de bepalingen van Besluit 1999/468/EG.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1 Het Comité vindt het in beginsel een goede zaak dat er een Europees register voor de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen wordt opgezet dat in overeenstemming is met de internationale regels die door de Gemeenschap zijn onderschreven en dat in de plaats komt van het huidige EPER. Dit register brengt voor de betrokkenen niet méér verplichtingen met zich mee dan met de huidige EU-wetgeving het geval is. Harmonisering van de verzameling en overbrenging van gegevens zal de kwaliteit en vergelijkbaarheid ervan ten goede komen, wat uiteindelijk tot efficiëntere en gemakkelijker toegankelijke informatie zal leiden.

3.2 Rechtsgrondslag van onderhavig verordeningsvoorstel van de Commissie is art. 174, lid 1, samen met art. 300 van het Verdrag, op grond waarvan de Commissie gemachtigd is voorschriften voor te stellen met het oog op de inachtneming van internationale akkoorden die tussen de Gemeenschap en internationale organisaties zijn gesloten. In dit geval gaat het niet alleen om akkoorden ter bescherming van het milieu tegen verontreiniging, maar ook om akkoorden die de voorlichting en inspraak van het publiek en de openbare toegang tot de rechter bevorderen.

3.2.1 De Commissie is nagegaan hoe het VN-ECE-protocol kan worden toegepast. Eerst heeft zij onderzocht of het bestaande EPER kan worden hervormd zonder een nieuwe verordening voor te stellen, maar aangezien de IPPC-richtlijn niet alleen deze keer, maar bij iedere wijziging van het Protocol van Kiev zou moeten worden herzien, heeft de Commissie gemeend dat het beter was een nieuw wetgevingsinstrument voor te stellen, teneinde te voorkomen dat de juridische duidelijkheid voor de belanghebbenden als gevolg van voortdurende hervormingen steeds meer in het gedrang komt. Daarom is op grond van art. 175, lid 1, van het Verdrag onderhavige verordening voorgesteld, als wetgevingsinstrument dat het best aansluit bij de noodzaak om tot een geharmoniseerde toepassing van internationale akkoorden te komen.

3.2.2 Hiermee wordt gewaarborgd dat alle lidstaten het Protocol van Kiev toepassen via een communautair wetgevingsinstrument, dat tevens garandeert dat de inhoud ervan strookt met de bestaande EU-wetgeving terzake, en dat dit protocol op alle lidstaten van toepassing is. Overeenkomstig het gezamenlijke standpunt dat de nationale vertegenwoordigers bij de onderhandelingen en de ondertekening hebben ingenomen, hoeft er niet gewacht te worden totdat het in een later stadium wordt geratificeerd.

3.3 Wat de inachtneming van de voorschriften van het EPER betreft, loopt de situatie in de EU-lidstaten (met inbegrip van de nieuwe) momenteel sterk uiteen. Sommige lidstaten (het Verenigd Koninkrijk) hebben een tamelijk uitgebreid register. Andere (Hongarije) hebben al vóór de toetreding vrijwillig verzocht om aansluiting. Ook zijn er verschillen in het nakomen van de verplichtingen door de betrokkenen; terwijl de grote industriële ondernemingen en concerns alles op orde hebben (en zelfs ieder jaar milieuverslagen opstellen), hebben kleine en middelgrote bedrijven en sommige kleine, niet onder de IPPC-richtlijn vallende exploitanten en lokale instanties die gemeentelijke installaties voor de behandeling van afvalwater onder hun hoede hebben, te weinig middelen om alle met deze verplichting gepaard gaande administratieve formaliteiten te verrichten.

3.4 Het EESC is van mening dat het vraagstuk van de toegang tot informatie en de inspraak van het publiek op de juiste wijze wordt aangepakt en dat deze aanpak aan de doelstellingen van Richtlijn 2003/4/EG beantwoordt. Bovendien is het ingenomen met de bepaling dat het publiek in kennis moet worden gesteld van het resultaat van de inspraak, zodat geëvalueerd kan worden wat de participatie van de burgers voor effect heeft gehad. Wel moet ervoor worden gezorgd dat de informatie op het internet in de toekomst in alle officiële EU-talen kan worden opgevraagd, zodat zoveel mogelijk mensen er toegang toe kunnen krijgen.

3.5 Van groot belang is wat voor economische gevolgen de verordening zal hebben. Deze kwestie lijkt door de Commissie zorgvuldig te zijn onderzocht ([6]). Aangezien de lidstaten en de betrokken partijen al verplicht waren om een EPER op te zetten en derhalve melding te maken van alle gegevens die het register vereist, concludeert de Commissie dat de kosten alleen betrekking hebben op de nieuwe betrekkingen tussen de Commissie en de lidstaten in het kader van de overbrenging van de opgeslagen gegevens. Deze kosten — vooral die van het opzetten en onderhouden van de website — komen voor het grootste deel voor rekening van de Commissie. De kosten voor de lidstaten zijn gering. Niettemin dient erop gewezen te worden dat het toezicht op en de rapportage over uitstoot en overbrenging kosten en administratieve rompslomp met zich meebrengen voor exploitanten die niet onder de IPPC-richtlijn vallen.

([6]) zie de studie „Analysis of the Costs and Benefits of PRTRs" die de afdeling Economische analyse van de VN-ECE in 2002 heeft opgesteld (document nr. CEP/WG.5/AC.2/2002/4)

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1 Naar de mening van het EESC wordt met de voorgestelde PRTR-verordening aanzienlijke vooruitgang geboekt op de weg die met het EPER is ingeslagen. Ten eerste omdat er hierdoor meer informatie over uitstoot in de lucht en in het water beschikbaar komt doordat voortaan ook bodememissies en uitstoot door diffuse bronnen moeten worden gemeld, en ten tweede omdat de Europese wetgeving hiermee wordt aangepast aan de internationale regels, met name die uit het Verdrag van Aarhus en — concreter — die uit het Kiev-protocol van de VN-ECE.

4.2 Het EESC wil er evenwel op wijzen dat het bestaande EPER geconsolideerd moet worden, teneinde het voor de betrokken partijen zo eenvoudig mogelijk te maken om aan de meldingsplicht overeenkomstig de nieuwe bepalingen te voldoen. De PRTR-verordening treedt in 2007 in werking, maar het systeem zal pas in 2009 operationeel zijn. Hierdoor is er tijd om het huidige register aan te vullen en te corrigeren, en kunnen de nieuwe rapportages en rapportageplichtigen er gaandeweg in worden opgenomen. Door de inhoudelijke afronding van het EPER en de bekendmaking ervan op de website zullen de kosten worden gedrukt en zal vooral voorkomen kunnen worden dat er verwarring ontstaat tussen huidige en nieuwe informatie.

4.3 Het aantal stoffen waarover informatie moet worden verstrekt, zal toenemen (36 extra stoffen in het kader van de VN-ECE). Hierbij dienen twee zaken te worden aangetekend. Ten eerste zijn veel van deze stoffen bestrijdingsmiddelen die in de EU niet meer gebruikt of op de markt gebracht worden. Ten tweede geldt de meldingsplicht alleen voor betrokkenen die boven de drempelwaarden zitten welke zijn aangegeven in bijlage I (wat activiteiten betreft) en bijlage II (wat verontreinigende stoffen betreft).

4.4 De rapportages die de betrokkenen dienen te verrichten (bijlage III) zouden inhoudelijk zoveel mogelijk gestandaardiseerd moeten worden. Voor meldingsplichtige kleine en middelgrote bedrijven en landbouwers moeten de rapportages zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt en moeten de kosten en rompslomp tot een minimum beperkt blijven. Om dezelfde reden en met het oog op de vergelijkbaarheid van de gegevens uit de registers moeten bij de vaststelling van de jaarlijkse hoeveelheden de beste technieken worden gebruikt die voorhanden zijn. Om voor gestandaardiseerde en vergelijkbare gegevens te zorgen, is het bovendien zaak dat de verschillende nationale registers en het Europese register samenhang vertonen.

4.5 Het EESC hecht bijzonder veel waarde aan het vertrouwelijke karakter van de gegevens die de betrokkenen moeten verstrekken. Volgens art. 11 is het de taak van de lidstaten om aan te geven welke gegevens op verzoek van de belanghebbenden vertrouwelijk moeten worden behandeld, met inachtneming van de uitzonderingen van art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG. Aan het eind van genoemd art. 11 is echter bepaald dat ten aanzien van informatie ook moet worden vermeld „om welke reden zij wordt geheimgehouden", terwijl in overweging 14 van de voorgestelde verordening staat dat de toegang tot informatie in het PRTR niet mag worden beperkt en dat uitzonderingen op deze regel alleen mogelijk zijn waar de bestaande Gemeenschapswetgeving daarin uitdrukkelijk voorziet. Dit verschil tussen beide bepalingen dient te worden opgehelderd. Uit de bepaling aan het eind van art. 11 dat belanghebbenden die om vertrouwelijke behandeling van gegevens verzoeken, dit verzoek dienen te motiveren, zou ten onrechte kunnen worden opgemaakt dat deze gegevens niet onder de gegevens van art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG vallen. Immers, de daarin vermelde uitzonderingen zijn via een wettelijke bepaling geregeld en behoeven niet te worden gemotiveerd.

4.6 Het is een goede zaak dat in het Europese PRTR-voorstel wordt geopperd om de gerapporteerde gegevens in de juiste context te plaatsen en om het mogelijke risico van een verkeerde interpretatie van deze gegevens geleidelijk aan terug te dringen. Verdere suggesties in deze richting zijn zeer welkom.

Brussel, 6 april 2005

5. **Conclusie**

Bij de rapportage over de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen op grond van de PRTR dienen de betrokken partijen — ondernemers, landbouwers, overheden — de nodige transparantie aan de dag te leggen. Dit heeft een tweeledige functie:

— op de interne markt moet bekend zijn hoe al deze betrokkenen met het milieu omspringen en in hoeverre zij de Europese milieuwetgeving respecteren, zodat concurrenten, consumenten en burgers zich hiervan gemakkelijk een beeld kunnen vormen en dienovereenkomstig kunnen handelen;

— het levert een meerwaarde op voor het concurrentievermogen van Europese bedrijven — in welke sector zij ook actief zijn — zowel op de Europese markt als daarbuiten, mits de gegevens gestandaardiseerd en vergelijkbaar blijven, zoals in de „Specifieke opmerkingen" is uiteengezet. Volgens het Comité zal de transparante informatie waarvoor het Europese PRTR kan zorgen, ertoe bijdragen dat men het gemakkelijker eens zal worden over vrijwillige afspraken in productiesectoren, dat milieuvoorschriften in acht worden genomen en dat de burgers via het openbare register beter worden geïnformeerd over de installaties in hun omgeving, dat ondernemingen een grotere sociale verantwoordelijkheid aan de dag leggen en dat er een groter vertrouwen onder de organisaties van het maatschappelijk middenveld ontstaat.

De voorzitster
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND