

32 473 Regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES)

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

Hieronder zal ik ingaan op de specifieke vragen van de leden van de verscheidene fracties, waarbij ik de vragen in de door de commissie aangegeven indeling en zoveel mogelijk in onderlinge samenhang zal behandelen.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Korte schets van de huidige situatie op de BES-eilanden	10
2.2 Milieu en milieuregelgeving	10
3. Voorstel van Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	11
3.1 Algemene bepalingen	11
3.2 Bouwen	12
3.3 Wonen	13
3.4 Milieu: afval	14
3.5 Milieu: algemene regels en vergunningen voor inrichtingen	14
3.6 Milieu: bodem	15
3.7 Milieu: milieueffectrapportage	16
3.8 Milieu: maatregelen in bijzondere omstandigheden	17
3.9 Milieu: stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen	18
3.10 Toezicht, handhaving en strafbaarstelling	19
3.12 Ruimtelijke ordening	21
4. Consultatie	21
ARTIKELN	26

ALGEMEEN

1. Inleiding

In hoeverre is gewaarborgd dat de BES-eilanden voldoende input zullen hebben bij het opstellen van de amvb's en ministeriele regelingen, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Kan een overzicht gegeven worden van de amvb's en regelingen die op stapel staan en op welke termijn de regering van plan is om deze in werking te laten treden. De leden van de D66-fractie verbaasden zich over het grote aantal amvb's en meende dat het mogelijk moet zijn de relevante beleidskeuzes nader te specificeren in het definitieve wetsontwerp. Zij vroegen zich daarom af, of kan worden aangegeven aan wat voor regels wordt gedacht en kan worden gemotiveerd waarom de relevante regels en bepalingen niet in het wetsontwerp op te nemen zijn.

Bij de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur heeft in de eerste plaats de Gemeente Breda, die als VNG-twinninggemeente de situatie in Bonaire goed kent en hierover ook op ambtelijk vlak overleg voert, een grote inbreng. Daarnaast zijn de kwartiermakers op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) intensief betrokken bij de voorbereiding.

De uiteindelijke concepten van de algemene maatregelen van bestuur zullen, net als bij dit wetsvoorstel is gebeurd, uitgebreid ambtelijk worden afgestemd tussen de kwartiermakers en de lokale betrokken ambtenaren. Na verwerking van alle ambtelijke opmerkingen wordt een concept ter consultatie aangeboden aan de eilandsbesturen met de mogelijkheid hierop te reageren, alvorens de algemene maatregelen van bestuur aan de ministerraad en vervolgens de Raad van State, afdeling advisering, worden aangeboden.

Het ligt in de bedoeling dat zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de volgende algemene maatregelen van bestuur van kracht zullen worden:

- het Inrichtingenbesluit BES,
- het Besluit risico's zware ongevallen BES,
- het Besluit betreffende ontgroningen BES,
- de uitvoeringsregelgeving van het Verdrag van Basel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijk afvalstoffen en de verwijdering ervan¹,
- de uitvoeringsregelgeving betreffende het Protocol van Montreal² inzake stoffen die de ozonlaag aantasten,
- regelgeving betreffende de import, export en verwerking van asbesthoudende materialen.

De conceptteksten van bovengenoemde besluiten zijn in een vergevorderd stadium en zullen op korte termijn op ambtelijk niveau door de kwartiermakers met de medewerkers van de eilandsbesturen verder worden verfijnd en geoptimaliseerd.

Voorts zal worden gewerkt aan een Besluit bouwen BES.

Tegen begin 2012 wordt verder nog voorzien in:

- uitvoeringsregeling betreffende het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit³,
- regelgeving betreffende de bodem,
- regelgeving betreffende het gebruik van biociden.

Hierna wordt de voorgenomen regelgeving nader toegelicht.

Het *Inrichtingenbesluit BES* omvat een compilatie van de relevante bepalingen uit de volgende regelgeving die in het Europese deel van Nederland geldt: het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, het Besluit milieueffectrapportage en de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Hierin worden enerzijds vergunningplichtige inrichtingen en anderzijds de inrichtingen die onder algemene regels vallen aangewezen, alsmede het bevoegd gezag. Als bevoegd gezag voor de inrichtingen die vallen onder de algemene regels wordt het bestuurscollege van het openbare lichaam waar de inrichting is gelegen aangewezen. Hetzelfde geldt voor de meeste vergunningplichtige inrichtingen.

¹ Trb. 1990, 12

² Trb. 1988, 11

³ Trb. 2001, 170

Enkel voor een beperkt aantal inrichtingen wordt Onze Minister als bevoegd gezag aangewezen. In dit besluit worden vervolgens regels betreffende de aanvraag van de vergunning of de melding van de inrichting opgenomen. Er is hierbij naar gestreefd deze zo eenvoudig mogelijk te houden en in de mogelijkheid te voorzien dat het bevoegd gezag indien noodzakelijk voor de beoordeling van de aanvraag of melding, aanvullende informatie kan vragen. Ook zal in dit besluit verder worden ingegaan op de bepaling van de beste beschikbare technieken. In het gedeelte van dit besluit dat handelt over de algemene regels worden alle regels gegeven met betrekking tot de meest essentiële milieucompartimenten voor de meldingsplichtige inrichtingen. Er zal anders dan in het Europese deel van Nederland geen verdere delegatie naar lagere regelgeving plaatsvinden. Ook wordt afgezien van het opleggen van de voor de openbare lichamen moeilijk toepasbare en handhaafbare normeringen, zoals onder meer de NEN-normen. Indien mogelijk wordt gewerkt met doelvoorschriften, echter in een groot aantal gevallen worden ook middelenvoorschriften gegeven omdat, zoals gebleken is uit gesprekken met de plaatselijke ondernemers, deze in de huidige fase meer duidelijkheid geven en makkelijker toepasbaar en handhaafbaar zijn. Bij de opstelling van de regelgeving is enerzijds rekening gehouden met de bestaande regelingen en de best practices in het Caribisch gebied en anderzijds met de toepasbaarheid en de handhaafbaarheid. Bij de algemene regels voor meldingsplichtige inrichtingen wordt voorzien in de mogelijkheid voor het bevoegd gezag tot het geven van maatwerkvoorschriften. Tevens wordt voorzien in overgangstermijnen voor de implementatie van deze maatregelen waarbij rekening gehouden wordt met enerzijds de kosteneffectiviteit en de bedrijfseconomische haalbaarheid voor de ondernemingen en anderzijds met de impact op het milieu en de externe veiligheid. Verder worden in het Inrichtingenbesluit BES de MER-plichtige activiteiten en plannen aangewezen. Tenslotte worden ook alle regels met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid onder meer met betrekking tot het grensoverschrijdend overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen ter uitvoering van het Verdrag van Bazel in dit Inrichtingenbesluit BES opgenomen. Op deze wijze wordt in één algemene maatregel van bestuur bijna alle regelgeving voor inrichtingen samengebracht hetgeen de transparantie, leesbaarheid en helderheid ten goede komt. Dit zou niet het geval zijn indien deze regels allemaal in dit wetsvoorstel zouden worden opgenomen. Daarnaast is de techniciteit van de regels een andere reden om dit bij algemene maatregel van bestuur te doen. Tenslotte is ook aangesloten bij de systematiek zoals deze geldt in het Europese deel van Nederland met die uitzondering dat voor Caribisch Nederland zoveel als mogelijk wordt afgezien van subdelegatie naar ministeriële regelingen, verwijzingen naar Europese richtlijnen en verordeningen en normeringen die gelden in het Europese deel van Nederland. Zoals reeds opgenomen in de nota van wijziging zal voor dit besluit een voorhangprocedure gaan gelden.

In het *Besluit risico's zware ongevallen BES*, dat een vereenvoudigde vorm heeft ten opzichte van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 dat in het Europese deel van Nederland geldt, worden regels gesteld voor enkele inrichtingen met grote risico's voor het milieu en de externe veiligheid, te weten de olieterminals op Bonaire en Sint-Eustatius. Aangezien deze regels slechts zullen gelden voor een beperkt aantal inrichtingen leent de formele wet zich hier niet voor.

In het *Besluit betreffende ontgrondingen BES* worden regels gesteld met betrekking tot het verlenen van een vergunning voor ontgrondingen, die grote consequenties hebben voor het landschap en erosiebevorderend kunnen werken. Ook deze regels lenen zich niet voor vastlegging in de formele wet, aangezien het voornamelijk om procedurevoorschriften gaat.

De *uitvoeringsregelgeving van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan* betreft onder meer de vaststelling van de begeleidingsbrief en het overbrengingsdocument. De formele wet is niet het geschikte instrument voor het vaststellen van dit soort documenten, die weinig zullen verschillen van de documenten die in het Europese deel van Nederland gebruikt worden in het kader van de EVOA-richtlijn.

De *uitvoeringsregelgeving betreffende het Protocol van Montreal inzake stoffen die de ozonlaag aantasten* betreft een technische en inhoudelijke omzetting van het Landsbesluit in- en

uitvoerverbod CFK's en Halonen⁴. Dit Landsbesluit was gebaseerd op de Warenlandsverordening⁵ die na omzetting in Nederlands recht geen grondslag meer bevatte voor regelgeving met betrekking tot stoffen als CFK's, halonen en asbest. Daardoor kon dit landsbesluit niet worden ingevoerd via de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁶ (hierna: IBES). Op basis van het huidige wetsvoorstel biedt hoofdstuk 9 de grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur. Door dit te regelen bij algemene maatregel van bestuur wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij het voor de openbare lichamen geldende rechtssysteem van vóór de transitiedatum.

Hetzelfde geldt voor het Landsbesluit invoerverbod asbest⁷. De inhoud van dit landsbesluit zal in aangepaste vorm worden vastgesteld als een algemene maatregel van bestuur die gebaseerd op hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel.

Het *Besluit bouwen BES* zal regels bevatten over de bouw- en brandveiligheid die vergelijkbaar zijn met de regelgeving zoals deze voor het Europese deel van Nederland is vastgelegd in het Bouwbesluit 2003. Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling om de inhoud van het Bouwbesluit 2003 één op één om te zetten in regelgeving voor de openbare lichamen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal rekening gehouden worden met de bestaande eilandsverordeningen en de specifieke omstandigheden op de BES-eilanden. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften omtrent de brandveiligheid, de constructieve veiligheid en de orkaanbestendigheid.

De *uitvoeringsregeling betreffende het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit* is gezien de techniciteit en het feit dat het gaat om de formele eisen die aan de in- en export gesteld worden een materie die zich niet leent voor het vastleggen in een formele wet. Voor het Europese deel van Nederland zijn de exportbepalingen van het Cartagena protocol vastgelegd in een Europese verordening en zijn de overige bepalingen vastgelegd in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen en een regeling op ministerieel niveau. Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: de openbare lichamen) zal er naar gestreefd worden alle noodzakelijke regelgeving te implementeren in een algemene maatregel van bestuur en zo nodig een ministeriële regeling.

Bij *regelgeving betreffende de bodem* wordt onder meer gedacht aan regelgeving betreffende eenvoudige saneringen. Binnenkort wordt de opdracht verstrekt voor een eerste verkennend bodemonderzoek waarvan de resultaten bepalend zullen zijn voor de op te stellen regelgeving. Er is voor gekozen om deze regelgeving, zoals in het Europese deel van Nederland ook het geval is, zoveel mogelijk decentraal en flexibel in te vullen. Daarom is de geplande regelgeving niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Tenslotte de regelgeving betreffende het gebruik van biociden. Hiervoor moet eerst nog verder inventariserend onderzoek uitgevoerd worden en moet de te ontwikkelen regelgeving ook afgestemd zijn op de regelgeving die voortvloeit uit de Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES. Daarom is afgezien van het vastleggen van deze zeer technische regelgeving in een formele wet.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af waarom in het voorstel nauwelijks gesproken wordt over de verhouding van de BES-eilanden tot Europese wet- en regelgeving. De leden vroegen zich af of de huidige uitzonderingssituatie de meest wenselijke is. De leden vroegen voorts een kosten-baten analyse te maken van de gevolgen wanneer de drie eilanden onder alle relevante EU-wetgeving op VROM gebied zouden vallen. Welke Europese wet- en regelgeving moet dan geïmplementeerd worden? Voor welke Europese subsidies zoals de LIFE regeling komen de drie eilanden dan eventueel in aanmerking? Graag zouden deze leden een vergelijking zien van de voorgestelde situatie ten aanzien van VROM wet en regelgeving op de BES eilanden met de Franse

⁴ P.B. 1999, no. 190

⁵ P.B. 1997, no. 334

⁶ Stb. 2010, 346

⁷ P.B. 2008, no. 30

overzeese gebieden die wél onder een uitgebreider regime van Europese wet- en regelgeving vallen.

In het rapport "Banden met Brussel" van 2004⁸ is ingegaan op vijf opties voor de relatie van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba met de Europese Unie. De conclusie daarvan was dat optimaal benutten van de status van landen en gebieden overzee de beste optie is. Daarvoor is ook gekozen. Hierdoor is de regelgeving voor het gebied van de EU niet op de eilanden van toepassing, maar genieten ze wel preferentiële voordelen bij hun export naar de EU.

In het algemeen is bezien welke onderdelen en elementen van de regelgeving van het Europese deel van Nederland passend zouden zijn voor de omstandigheden van Caribisch Nederland. Deze zijn, wat het beleidsgebied van het voormalige Ministerie van VROM betreft, verwerkt in de voorstellen voor regelgeving die nu voorliggen. Daarbij zijn ook elementen en beginselen meegenomen die deel uitmaken van de EU-regelgeving. Het gehele acquis van de EU leent zich daarvoor echter niet. Dit is namelijk niet toegesneden op de specifieke omstandigheden en organisatorische voorzieningen voor uitvoering en handhaving op de openbare lichamen.

Voorts zou het alleen al qua werklast niet mogelijk zijn op korte termijn het gehele acquis over te nemen. De Europese milieuwetgeving alleen al omvat ongeveer vierhonderd richtlijnen en een groot aantal verordeningen en besluiten. Sommige zijn zeer omvangrijk en verstrekkend, bijvoorbeeld REACH en IPPC. Voorts gaat het niet alleen om wetgeving, maar ook om de toepassing daarvan. Bedacht moet worden dat de Europese Commissie, als toezichthouder op de uitvoering van het Europese recht, voor de openbare lichamen dezelfde eisen zal hanteren als die gelden voor in Europa gelegen gebieden. Omzetten van een deel van de Europese richtlijnen, zoals die met betrekking tot milieu en wonen, zou niet tot gevolg hebben dat de openbare lichamen de voordelen van de Europese fondsen zouden krijgen, die er op dit terrein bestaan.

Anders ligt het als de openbare lichamen de status van ultraperifeer gebied (UPG) zouden hebben. De Franse overzeese gebieden die in de nabijheid van de BES-eilanden liggen, hebben deze status. Daar is in beginsel op alle terreinen het gehele Europese acquis - dus zowel de verplichtingen als de voordelen zoals gebruik van structuurfondsen - van toepassing. Er zijn echter uitzonderingen op het acquis neergelegd in Europese besluiten. Die kunnen alleen te maken hebben met een of meer van de overwegingen die in het verdrag zijn opgesomd. Dat zijn "de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden". De UPG-status heeft, zoals gezegd, tot gevolg dat het gehele acquis, of althans de kern daarvan, wordt overgenomen. Het is niet mogelijk alleen voor het beleidsterrein van bijvoorbeeld het milieu onder deze status te vallen en dus de voor- en nadelen alleen op dat gebied te genieten, zonder ook gevolgen voor de andere beleidsgebieden zoals bijvoorbeeld het goederenverkeer, het vennootschapsrecht, asiel en immigratie en de invoering van de euro, te aanvaarden.

Er zijn in 2008 twee rapporten opgesteld over de gevolgen van de status van UPG voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba: het rapport "Schurende rechtsordes"⁹ van de Rijksuniversiteit Groningen en het rapport "Economische gevolgen van de status van ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba"¹⁰ van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uitgebreide informatie hierover vindt u in deze rapporten. Hieronder worden enkele belangrijke aspecten genoemd.

De huidige UPG zijn in het desbetreffende verdragsartikel expliciet genoemd. Om de openbare lichamen de status van UPG te geven is een besluit van de Europese Raad nodig, waarvoor een

⁸ Rapport van de Commissie ter bestudering van mogelijke toekomstige relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie, 1 juli 2004

⁹ H.E Bröring, D. Kochenov, H.G. Hoogers en J.H. Jans, Schurende rechtsordes. Over de implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba, 31 maart 2008

¹⁰ Economische gevolgen van de status van ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba, studie van SEOR Erasmusuniversiteit Rotterdam en Louis Lengrand & Associates, Versailles. 2 juni 2008.

speciale procedure geldt. De Raad besluit met algemene stemmen, na raadpleging van de Commissie. Uitzonderingen op het acquis zijn op vele terreinen mogelijk en ook gemaakt. Voorwaarde is dat ze beogen de hiervoor genoemde handicaps van de UPG-gebieden te verlichten, tijdelijk zijn en in verhouding staan tot het te bereiken doel. Daarnaast mogen de uitzonderingen er niet toe leiden dat de kern van het acquis niet wordt overgenomen. Er zou onderhandeld moeten worden met de andere lidstaten over de gewenste uitzonderingen. Het is niet zonder meer te verwachten dat de openbare lichamen hetzelfde uitzonderingsregime zouden krijgen als de Franse, Spaanse of Portugese UPG. Bedacht moet immers worden dat Nederland bij de onderhandelingen daarover in een minder gunstige positie verkeert dan destijds de landen waarvan de huidige UPG deel uitmaken. Frankrijk kon de belangen van zijn gebieden inbrengen bij de besprekingen over de totstandkoming van de EG, Spanje en Portugal konden dit doen in het overleg over hun eigen toetreding.

Samenvattend kan gesteld worden dat materieel, waar dat passend is, is aangesloten bij het Europese milieurecht. De vrijwillige implementatie van de milieurichtlijnen brengt echter niet met zich dat daardoor ook gelden uit Europese fondsen beschikbaar komen. Voor de Franse overzeese gebieden in de Caribische regio geldt de UPG-status waardoor zij dienen te voldoen aan het gehele Europese acquis, met specifiek voor het desbetreffende gebied op EU-niveau bepaalde uitzonderingen, inclusief de geldelijke voordelen. Voor het verkrijgen van een dergelijke status is eenstemmigheid van de lidstaten nodig. Daarbij ook in acht genomen dat in de Slotverklaring van 11 oktober 2006 besloten is om terughoudend te zijn met het introduceren van nieuwe wetgeving, zou implementatie van alle Europese regelgeving een te grote breuk betekenen met de situatie van voor de transitiedatum. Daarom wordt in dit wetsvoorstel ook alleen de meest noodzakelijk en wenselijk geachte regelgeving op het vlak van bouwen, wonen, milieubeheer en ruimtelijk ordening voor de openbare lichamen geïntroduceerd.

De leden van de D66-fractie misten in het voorstel ook de vergelijking met andere eilanden in het Caribisch gebied. Wat is de status van VROM-wetgeving op deze eilanden en welke 'best practices' zijn wellicht bruikbaar voor de BES-eilanden, zo vroegen die leden.

De status van milieuwetgeving in het Caribische gebied varieert sterk per eilandengroep/land. Milieuwetgeving van vergelijkbare status als in het Europese deel van Nederland kan voornamelijk worden gevonden op de Frans Antilliaanse eilanden (UPG status en dus aan EU regelgeving onderhevig) en de Amerikaanse Maagdeneilanden en Puerto Rico (standaarden bepaald door de US Environmental Protection Agency). Verschillende Best Available Techniques (BAT) op het gebied van afvalverwerking, afvalwaterzuivering en drinkwaterproductie kunnen op deze eilanden worden onderscheiden. De bruikbaarheid en haalbaarheid van deze BAT's moet nader onderzocht worden.

Verder bestaan er tussen de Caribische eilanden onderling diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van drinkwater, integraal waterbeheer, gevaarlijke stoffen e.d. (Caribbean Water Association, Caribbean Water and Wastewater Organization, Caribbean Desalination Association, etc.) die praktisch toepasbare technieken, beleid en instrumenten uitwisselen. Door gezamenlijk overleg met dergelijke instanties kunnen zowel BAT's worden verzameld maar ook getoetst op lokale bruikbaarheid.

Een andere selectie van BAT's op het gebied van milieu en sanitatie voor "Small Island Developing States" (SIDS) is opgesteld door de United Nations Environment Programme (UNEP) en de Caribbean Environmental Health Institute (CEHI). Bonaire, Saba en Sint-Eustatius vertonen vele overeenkomsten met de SIDS door hun kleine landoppervlakken, hoge importafhankelijkheid en beperkte toegang tot geschikte milieuoplossingen. De BAT's die voor de SIDS zijn opgesteld hebben juist tot doel om kleine eilanden zoals de BES-eilanden van bruikbare en economisch haalbare technische oplossingen te voorzien op het gebied van afval en integraal watermanagement die ook aan de praktijk zijn getoetst.

Op dit moment wordt beoogd om zoveel mogelijk BAT's te verzamelen gebaseerd op onder andere voorgenoemde bronnen en deze te toetsen op bruikbaarheid voor implementatie in de openbare lichamen. Het voordeel hiervan is dat men gebruik maakt van lokale kennis en praktische ervaring

om tot economisch haalbare oplossingen en passend beleid te komen voor o.a. integraal watermanagement en afval. Deze BAT's zullen onder meer gebruikt worden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken.

De leden van de D66-fractie vroegen de minister verder een overzicht te verschaffen van eventuele voorstellen voor wet- en regelgeving op het terrein van VROM die ontwikkeld zijn voor de Nederlandse Antillen, maar die nog niet uitgevoerd zijn, alsmede de wijze waarop deze betrekking hebben op het voorliggende wetsontwerp. In enkele gevallen, zoals de afvalstoffenplannen, wordt hier naar verwezen, maar de leden van de D66-fractie zouden graag een nadere toelichting ontvangen.

Het – voor zover bekend – enige voorstel voor Nederlands-Antilliaanse wetgeving dat is ontwikkeld op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer en niet is uitgevoerd, is de Ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer die dateert uit 2002. De relatie tot dit wetsvoorstel wordt uitgebreid besproken in de memorie van toelichting.

Op het vlak van ontwerp-regelgeving van de eilandgebieden bestaat enkel de concept-eilandsverordening afvalwater Bonaire, die in aangepaste vorm uitvoering zal geven aan de delegatiebepaling in artikel 4.25 van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom nu er nog uitbreidingen van de wet zijn voorzien, deze nu niet zijn overgenomen. Zij vroegen een overzicht van in een later stadium nog uit te werken wetgeving. Ook vroegen deze leden een overzicht van de belangrijkste bepalingen die in verband met de complexiteit en/of het insulaire karakter niet zijn overgenomen in dit wetsvoorstel.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is telkenmale een evenwicht nagestreefd tussen enerzijds de te nemen ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de autonome positie van de BES-eilanden. Daarbij is ook voortdurend gekeken naar de uitvoering en de handhaafbaarheid van de nieuw in te voeren wet – en regelgeving. Fasering van regelgeving speelt daarbij een belangrijke rol. Zo is het onmogelijk om alle wenselijk geachte wet – en regelgeving op één moment in te voeren. Via de Aanpassingswet BES¹¹ zijn de Wet drinkwater BES¹², de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES¹³, de Wet kadaster en registratie onroerende zaken en beperkte rechten BES¹⁴, de Wet openbare registers BES¹⁵ en de Wet Huurcommissieregeling BES¹⁶ in werking getreden. Deze wetten komen voort uit de betreffende landsverordeningen en zijn slechts technisch en redactioneel omgezet. Juist vanwege het ontbreken van de benodigde en wenselijk geachte milieuwetgeving is ervoor gekozen om in aanvulling op voormelde wetten voorliggend wetsvoorstel op te stellen. Verwacht wordt dat mogelijk nog wijzigingen zullen plaatsvinden op het gebied van het kadaster en het drinkwater. Verwacht wordt dat deze wijzigingen echter niet vóór 1 januari 2012 worden doorgevoerd. Voorts wordt momenteel bezien in welke bestaande wet- en regelgeving de waterbeheeraspecten voor de openbare lichamen kunnen worden geregeld. Naast de gewenste fasering spelen hierbij met name redenen van nog niet gereed zijnde ambtelijke voorbereidingen. Op het niveau van een algemene maatregel van bestuur is de volgende regelgeving in voorbereiding. Er wordt, zoals hiervoor reeds gemeld, thans onder meer gewerkt aan een zogenoemd Inrichtingenbesluit BES, een Besluit bouwen BES en een Besluit risico's en zware ongevallen BES, alsmede de uitvoeringregelgeving voor het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijk afvalstoffen en de verwijdering ervan en voor het Protocol van Montreal inzake stoffen die de ozonlaag aantasten. Ook wordt gewerkt aan regelgeving met betrekking tot de import, export en verwerking van asbesthoudende materialen.

¹¹ Stb. 2010, 350

¹² Stb. 2010, 672

¹³ Stb. 2010, 673

¹⁴ Stb. 2010, 674

¹⁵ Stb. 2010, 675

¹⁶ Stb. 2010, 390

Dit zijn de meest in het oog springende onderwerpen die op het niveau van een algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Er wordt naar gestreefd deze per 1 juli 2011 in werking te laten treden.

In verband met het uitgangspunt inzake terughoudendheid met het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving, het insulaire karakter van de BES-eilanden en de beperkte bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, is afgezien van milieuregelgeving voor minder urgente problemen. Daarnaast is gezien de LGO-status van de openbare lichamen afgezien van regelgeving die zijn oorsprong vindt in het Europese milieurecht.

Wat betreft het gevraagde overzicht van regelgeving die wel in het Europese deel van Nederland van kracht is maar niet in dit wetsvoorstel is overgenomen, kan onder meer gedacht worden aan de volgende regelgeving.

De regelgeving inzake de handel in emissierechten (hoofdstuk 16 van de Wm (hierna: Wm)), omdat de desbetreffende internationale verdragen niet voor de openbare lichamen van kracht zijn.

De regelgeving inzake verslag-, registratie- en meetverplichtingen (onder meer hoofdstuk 12 van de Wm) is tot een minimum beperkt en sterk vereenvoudigd omdat, gezien de techniciteit ervan en de noodzaak van het hebben van zeer gespecialiseerde instellingen die deze controles kunnen uitvoeren die in Caribisch Nederland niet aanwezig zijn, het bijna onmogelijk zou zijn dit soort verplichtingen uit te voeren en te handhaven.

De regelgeving betreffende grensoverschrijdende milieugevolgen (hoofdstuk 13 van de Wm), omdat door het insulaire karakter van de eilanden het moeilijk denkbaar is dat deze situaties zich zouden kunnen voordoen.

De regelgeving betreffen de milieukwaliteitseisen (hoofdstuk 5 van de Wm), omdat deze regelgeving gebaseerd is op de Europese richtlijn luchtkwaliteit¹⁷ en daarnaast een enorme belasting voor de bestuursorganen zou betekenen.

Daarnaast zijn de regelgeving en de procedures zoals deze gelden in het Europese deel van Nederland voor de openbare lichamen sterk vereenvoudigd. Dit geldt met name inzake de planverplichtingen (hoofdstuk 4 van de Wm), de milieueffectrapportage (hoofdstuk 7 van de Wm), de inrichtingen (hoofdstuk 8 van de Wm), stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen (hoofdstuk 9 van de Wm), afvalstoffen (hoofdstuk 10 van de Wm), bodem (Wet bodembescherming) en bad- en zweminrichtingen (Wet hygiëne badinrichtingen en zwemgelegenheden).

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of het klopt dat in een aantal gevallen is gekozen voor lagere regelgeving dan in de corresponderende Nederlandse wetgeving, en zo ja om welke bepalingen dit gaat en waarom hiervoor gekozen is.

Op basis van dit wetsvoorstel krijgen de eilandsraden de bevoegdheid om een huisvestingsverordening, een bouwverordening, een welstandsnota, een afvalstoffenverordening en een afvalwaterverordening op te stellen. Deze bevoegdheden komen overeen met die in het Europese deel van Nederland op gemeenteniveau, met uitzondering van de afvalwaterverordening. De regels met betrekking tot het lozen buiten inrichtingen die in de afvalwaterverordening zijn geregeld komen in corresponderende wetgeving in het Europese deel van Nederland op verschillende niveaus terug: in gemeentelijke ontheffingen en in algemene maatregelen van bestuur op grond van hoofdstuk 10 van de Wm, in algemene regels en vergunningen op grond van de Waterwet, in algemene regels en ontheffingen op grond van de Wet bodembescherming, in verordeningen van de waterschappen en in de gemeentelijke verordening op grond van artikel 10.32a van de Wm. De begrenzing van de zorgplicht vindt in corresponderende wetgeving in het Europese deel van Nederland plaats op basis van het gemeentelijk rioleringsplan. Het volgen van

¹⁷ EG-richtlijn 2008/50

de corresponderende wetgeving in het Europese deel van Nederland zou leiden tot een onnodig ingewikkeld stelsel van algemene maatregelen van bestuur en gemeentelijke regels. Uitgaande van de situatie in de openbare lichamen is daarom gekozen voor een eenvoudiger stelsel en het stellen van regels bij verordening.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat bij de gekozen opzet – er is sprake van een kaderwet waarbij de inhoudelijke normen grotendeels bij AMvB's en ministeriele regelingen worden bepaald – de betrokkenheid is van de eilandsraad en de Tweede Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of voorliggend wetsvoorstel op het gebied van de voor- en nahangprocedure afwijkt van de vigerende Nederlandse wetgeving.

Over dit wetsvoorstel is uitvoerig met de ambtenaren en de bestuurders van de openbare lichamen gesproken. Zo heeft een uitvoerige ambtelijke en bestuurlijke consultatie plaatsgevonden. Deze opzet zal ook worden gevolgd ten aanzien van de op te stellen lagere regelgeving. Op dit moment zijn in het wetsvoorstel geen voor- en nahangprocedures opgenomen. Er wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie door in de nota van wijziging alsnog in een voorhangprocedure ten aanzien van het Inrichtingenbesluit BES en het Besluit bouwen BES te voorzien.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de BES-eilanden nog niet de UPG-status krijgen waardoor niet automatisch EU-richtlijnen en verordeningen zullen gelden. Wel kunnen op basis van vrijwilligheid onderdelen van het Europese recht worden overgenomen. Voor milieuwetgeving ligt dit volgens deze leden voor de hand aangezien nu al een groot deel van de Nederlandse milieuwetgeving mede is gebaseerd op EU regelgeving. Deze leden vroegen op welke punten in dit wetsvoorstel EU regelgeving wordt overgenomen dan wel gecontinueerd en of er voornemens zijn om op korte termijn meer EU milieuregelgeving over te nemen. Deze leden vroegen specifiek naar de status op de BES-eilanden van:

- EG verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen
- EG verordening Indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels
- EU richtlijn Ecologisch ontwerp energieverbruikende producten

Vooraleerst wordt verwezen naar de beantwoording van de hiervoor gestelde vragen over de LGO-en en de UPG-status.

Met betrekking tot de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen¹⁸ (hierna: REACH) is onverkorte toepassing van de REACH verordening voor de openbare lichamen disproportioneel waardoor de belangen van de BES-eilanden niet zijn gediend. Eerst dienen beleidsanalyses te worden ontwikkeld met betrekking tot het chemisch stoffenbeleid op basis van de actuele situatie ter plekke. Daarna kan maatwerkbeleid en -regelgeving worden ontwikkeld. Wel bevat het milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 1.4 van dit wetsvoorstel, een grondslag tot het initiëren van zodanige maatregelen. Bovendien bevat hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel, naast een zorgplicht gericht op het waarborgen van het veilig omgaan met chemische stoffen, eenzelfde brede grondslag voor het stellen van maatregelen bij of krachtens lagere regelgeving als de Wet milieubeheer deze bevat voor het Europese deel van Nederland. De basis voor zodanige regels is derhalve volledig aanwezig en kan op grond van nog te ontwikkelen beleidsplannen nader worden ingevuld. Dit is ook in de memorie van toelichting vermeld.

De EG verordening over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels¹⁹ bevat regelgeving betreffende enerzijds de indeling en etikettering en anderzijds de verpakking van stoffen en mengsels. De indeling van stoffen wordt geregeld in artikel 9.4, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel. Op basis van artikel 9.4, vierde lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen.

¹⁹ Verordening (EG) Nr. 1272/2008 over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels

van bestuur regels gesteld worden omtrent de etikettering. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de eisen met betrekking tot de indeling van mengsels en stoffen aangegeven. Deze eisen zullen overeenkomen met de eisen zoals die gesteld zijn in de EG verordening over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels. Deze verordening sluit aan bij de door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde naties vastgestelde criteria voor de indeling en etikettering van gevaarlijke stoffen en mengsels, bekend als het wereldwijd geharmoniseerd systeem voor de indeling en etikettering van chemische stoffen. Met betrekking tot regelgeving over verpakkingen en sluitingen moet terughoudend worden omgesprongen omdat de BES-eilanden grotendeels afhankelijk zijn van producten uit de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Amerikaanse landen. Deze hebben andere verpakkingsvoorschriften dan Europa. Indien er teveel regels zouden worden opgelegd betekent dit dat het onmogelijk wordt voor de BES-eilanden om deze producten nog te kunnen importeren. Daarom is besloten vooralsnog geen specifieke eisen op te leggen aan de verpakkingen en sluitingen. Wel kan een producent of importeur van stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen die gebruik maakt van ondeugdelijke verpakkingen en sluitingen altijd worden aangesproken op basis van de zorgplicht, bedoeld in artikel 9.1, eerste lid.

De EU richtlijn Ecologisch ontwerp energieverbruikende producten heet inmiddels: Ecologisch ontwerp energie gerelateerde producten²⁰. Op basis van de richtlijn worden uitvoeringsmaatregelen in de vorm van een EU-verordening uitgevaardigd die in alle lidstaten een bindend karakter hebben. De uitvoeringsmaatregelen stellen eisen aan de energieprestatie van een grote groep producten. Uitsluitend producten die aan de eisen voldoen mogen in de lidstaten op de markt worden gebracht of worden ingevoerd. De richtlijn beoogt de Europese markt te verduurzamen en heeft dan ook een direct effect in de Europese regio. Dit is redelijkerwijs goed uitvoerbaar omdat de Europese regio een relatief compact geheel vormt en als markteenheid functioneert. Aangezien de openbare lichamen niet functioneren binnen de markteenheid van de Europese Unie en voor het grootste deel van hun producten afgestemd zijn op de Verenigde Staten van Amerika en landen uit Midden- en Zuid-Amerika, is het onmogelijk om deze richtlijn op dit moment te implementeren in Caribisch Nederland, zonder dat dit een ontwrichting van de im- en export tot gevolg heeft. Het is niet mogelijk om de producten eerst te importeren in de BES-eilanden en vervolgens over te brengen naar het Europese deel van Nederland om zo de ecodesign verordeningen te omzeilen. Een product dat vanuit de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland wordt overgebracht, moet aan de eisen van de EU-richtlijnen en -verordeningen voldoen.

2. Korte schets van de huidige situatie op de BES-eilanden

2.2 Milieu en milieuregelgeving

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vroegen of ten aanzien van de olieterminals BOPEC en NUSTAR momenteel adequate milieuvergunningen van kracht zijn en wat de stand van zaken is met betrekking tot de vestiging van BOPEC op Bonaire na de recente grote brand.

Momenteel heeft NuStar een verouderde vergunning op basis van de Hinderverordening Sint-Eustatius. BOPEC beschikt thans niet over een vergunning. Voor beide terminals wordt in het onder dit wetsvoorstel ressorterende Inrichtingenbesluit BES Onze Minister als bevoegd gezag aangewezen. Momenteel wordt de totstandkoming van adequate vergunningen voorbereid. Hiervoor is de medewerking van Bopec en NuStar nodig. Beide bedrijven stellen zich momenteel coöperatief op en de aanvragen voor een milieuvergunning op grond van dit wetsvoorstel worden reeds voorbereid.

Het streven is om zo kort mogelijk nadat het Inrichtingenbesluit BES in werking is getreden, te beschikken op beide aanvragen.

Voor wat betreft de recente brand bij BOPEC laat het bestuurscollege momenteel een nader onderzoek uitvoeren door de Onderzoeksraad voor veiligheid naar de oorzaken van de brand. De

²⁰ Richtlijn 2009/125/EG

Gezaghebber heeft onlangs geoordeeld dat het stilleggen van de werkzaamheden niet langer noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer in 2008 niet door de Staten van de Nederlandse Antillen in behandeling was genomen. Had dit met de maatvoering te maken, zo vroegen die leden.

De ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer dateert uit 2002. Dit ontwerp is niet aan de Staten voorgelegd omdat er bezwaren waren gerezen in verband met een mogelijke bevoegdheidsoverschrijding van het Land op grond van artikel 2E, onderdeel 10, van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen. Dit artikel bepaalde dat regelgevende bevoegdheid op milieugebied een bevoegdheid was van de eilandgebieden en niet van het land, voor zover niet voortvloeiende uit verdragen. Aangezien onduidelijkheid bestond in hoeverre het ontwerp gebaseerd was op verdragsverplichtingen, hetgeen zeker gold voor de instelling van een Inspectie voor het milieubeheer (artikel 23 van de ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer), moest het ontwerp eerst grondig worden herzien.

3. Voorstel van Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES

3.1 Algemene bepalingen

De regering schrijft dat door op de BES-eilanden te volstaan met een plan met daarin opgenomen een milieubeleidsplan, een afvalstoffenbeheersplan en een afvalwaterplan de systematiek die geldt in Nederland behoorlijk vereenvoudigd wordt. Kan de regering deze stelling nader toelichten, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Is het opstellen van een plan met daarin aandacht voor al deze onderwerpen niet juist ingewikkelder en doet het juist geen afbreuk aan de transparantie, zo vroegen die leden.

In de Wm wordt in paragraaf 4.2 de inhoud van het nationale milieubeleidsplan beschreven. Dit plan bevat een meer uitgebreide uitwerking van het beleid betreffende de verschillende milieucompartimenten dan dit het geval is in artikel 1.4 van het huidige wetsvoorstel. Er is, na grondige afweging gekozen voor die componenten uit het nationale milieubeleidsplan, die relevant en toepasbaar zijn voor de openbare lichamen.

De inhoud van het afvalbeheersplan wordt voor het Europese deel van Nederland geregeld in titel 10.2 van de Wm. Gezien de urgentie van de problematiek van het beheer van afvalstoffen op de BES-eilanden en de specifieke problemen die onder meer voortvloeien uit het insulaire karakter en de beperkte schaalgrootte dient in het milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 1.4 van dit wetsvoorstel, specifieke aandacht besteed te worden aan deze problematiek.

Met betrekking tot afvalwater zijn er op dit moment nog geen adequate voorzieningen. Op Bonaire wordt momenteel een tijdelijke waterzuiveringsinstallatie gerealiseerd en zijn de plannen voor de aanleg van riolering in de kuststrook en de bouw van een definitieve afvalwaterzuiveringsinstallatie in een vergevorderd stadium. Het is echter niet mogelijk om de gehele afvalwaterproblematiek op korte termijn op te lossen, daarom is het noodzakelijk dat er stelselmatig en planmatig gewerkt wordt aan het oplossen ervan en vanuit het oogpunt van integraal watermanagement in relatie tot het drinkwaterbeleidsplan, bedoeld in artikel 42 van de Wet drinkwater BES. Gezien de beperkte oppervlakte en het insulaire karakter van de openbare lichamen is een integrale milieuaanpak noodzakelijk.

Er is gekozen voor één milieubeleidsplan omdat elk van de verschillende milieucompartimenten in directe relatie staat met de andere compartimenten. Het beleid betreffende afvalstoffen heeft onder meer een directe invloed op de kwaliteit van de bodem en de kwaliteit van het drinkwater. Een integratie van de verschillende milieucompartimenten in één milieubeleidsplan maakt het mogelijk om integraal beleid te ontwikkelen en zal de transparantie ten goede komen.

3.2 Bouwen

De leden van de VVD-fractie vroegen of de concrete voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken ook voor renovaties en restauraties van bestaande gebouwen gaan gelden.

Vergelijkbaar met de Woningwet zoals deze geldt in het Europese deel van Nederland wordt in dit wetsvoorstel onder bouwen verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk.

Met de aangehaalde zinsnede uit de memorie van toelichting, waar gesproken wordt van concrete voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken, wordt inderdaad bedoeld dat deze voorschriften ook van toepassing kunnen zijn bij verbouw of restauratie van bestaande gebouwen. Afhankelijk van het concrete voorschrift en het concrete geval zal vervolgens door het eilandsbestuur ontheffing van deze nieuwbouwvoorschriften kunnen worden verleend. Dit systeem zal vergelijkbaar zijn met het systeem van de artikelen 1.11 en 1.12 van het Bouwbesluit 2003. Expliciet wordt opgemerkt dat de in de nieuwe algemene maatregel van bestuur op te nemen voorschriften zo zullen worden geformuleerd dat de bij verbouw en restauratie vanuit veiligheid en gezondheid te stellen eisen minimeisen zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat er een welstandsnota moet komen. Is dat vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, zodat op sommige plekken welstandvrij kan worden gebouwd, zo vroegen die leden.

Het in artikel 2.5 van dit wetsvoorstel opgenomen systeem is niet volledig vergelijkbaar met het systeem in het Europese deel van Nederland. Op grond van artikel 12, tweede lid, van de Woningwet kan op sommige plekken welstandvrij worden gebouwd. In een dergelijk geval heeft de gemeenteraad besloten dat voor een bepaald gebied of voor bepaalde categorieën van bouwwerken geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Artikel 2.5 van dit wetsvoorstel kent niet een vergelijkbaar voorschrift. Dit is een gevolg van de keuze voor een eenvoudiger systeem dan in het Europese deel van Nederland. In de praktijk kan welstandvrij bouwen op grond van artikel 2.5 worden bereikt wanneer er voor gekozen wordt om voor een bepaald gebied of bepaalde categorieën van bouwwerken dermate lage eisen vast te stellen dat dit in de praktijk overeenkomt met welstandvrij bouwen.

De leden van de D66-fractie meenden dat de regering onvoldoende heeft beargumenteerd waarom het de noodzaak ziet tot een nieuw en omvangrijk wettelijk kader wanneer het huisvesting betreft.

Enkel Bonaire kent de Volkshuisvestingsverordening²¹, waarin een regeling met betrekking tot de sociale huursector is opgenomen, maar geen regeling betreffende huisvesting als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel. Hierin wordt in artikel 3.1, eerste lid, aan de eilandsraad de bevoegdheid gegeven tot het opstellen van een huisvestingsverordening in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. In de overige onderdelen van de hoofdstuk 3 is dit voorschrift nader uitgewerkt.

De reden voor het opnemen van deze bevoegdheid betreft het reële gevaar voor verdringing van lagere inkomensgroepen uit goedkopere huisvesting indien de immigratie vanuit het Europese deel van Nederland en andere landen toeneemt, zoals de afgelopen jaren gebeurt. Door deze immigratie stijgen de huur- en koopprijzen.

Het eilandsbestuur van Bonaire heeft bij diverse gelegenheden hulp gevraagd bij de regulering van de woningmarkt. Het onderhavige hoofdstuk biedt de grondslag om op eilandsniveau regels te stellen omtrent de toewijzing van woningen. Zoals in het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven zal moeten worden aangetoond en gemotiveerd dat er zonder overheidsingrijpen onevenwichtige en onrechtvaardige effecten op de woningmarkt optreden althans de reële kans aanwezig is dat deze zullen optreden. Hiermee is veiliggesteld dat geen

²¹ A.B. 2002, no. 7

overbodige regelgeving tot stand wordt gebracht. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal desgevraagd assisteren bij het opzetten van een eilandelijke huisvestingsverordening.

3.3 Wonen

Het wetsvoorstel geeft het eilandsbestuur mogelijkheden om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Dit ingrijpen zou bedoeld zijn om mogelijkheden te bieden ter bescherming van kwetsbare groepen. Op welke kwetsbare groepen doelt de regering hier precies, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. En welke maatregelen kunnen de eilandsbesturen in deze precies nemen, aldus die leden. Kan nader toegelicht worden op welke wijze is ingekaderd wanneer de eilandsbesturen deze maatregelen mogen nemen en in hoeverre gaat de minister hier toezicht op houden, zo vroegen die leden.

Sturing in de woonruimteverdeling kan plaatsvinden zodat schaarse woonruimte evenredig kan worden verdeeld. De kwetsbare groepen op de BES-eilanden betreffen degenen die op de vrije woningmarkt moeilijk in hun woonruimtebehoefte kunnen voorzien. Dit kan gaan om lage inkomensgroepen, ouderen, maar ook personen met een sociaaleconomische binding, bij instroom van vele woningzoekenden van buiten.

De maatregelen die genomen kunnen worden door de eilandsraad worden vastgelegd in een huisvestingsverordening waarin de voorwaarden voor het betrekken van aangewezen woningen zijn opgenomen. Het generieke toezicht op basis van de Wet openbare lichamen BES²² (hierna: WolBES) is grosso modo conform het generieke toezicht zoals dat in het Europese deel van Nederland ook het geval is.

De regering geeft aan dat gezien het insulaire karakter verondersteld kan worden dat op de BES-eilanden op enig moment een onevenwichtige en onrechtvaardige verdeling van de beschikbare woonruimte zal ontstaan waardoor de huidige inwoners onvoldoende aan bod komen en er dus sprake is van verdringing door vestigers. Dit lijkt erop te duiden dat de regering verwacht dat migratie naar Caribisch Nederland de komende periode gaat toenemen. Kan aangegeven worden waar deze verwachting op is gebaseerd, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Omdat de openbare lichamen eilanden zijn, is de ruimte voor extra woningen geografisch beperkt. Door deze ruimtelijke beperkingen kan een situatie ontstaan waarbij door een instroom verdringing plaatsvindt van de huidige inwoners. Een vergelijkbare situatie is in het verleden op de Waddeneilanden voorgekomen.

Daarnaast kan door de vestiging van (welvarender) mensen van buiten een extra opwaartse druk op de prijs van woonruimte ontstaan.

Met name Bonaire kent een relatief grote bevolkingsgroei, over 2008: 6,5%²³. Per 1000 inwoners was het geboorteoverschot dat jaar 10 en het migratieoverschot 50.

Met de nieuwe status van openbaar lichaam is de verwachting dat de migratie uit het Europese deel van Nederland verder zal toenemen.

De leden van de PVV-fractie wilden weten wanneer de eilandsraad mag overgaan tot het opleggen van beperkingen aan verhuur of verkoop van woningen aan personen die niet aan de economische of maatschappelijke bindingseisen voldoen. De leden van de PVV-fractie vroegen zich ook af op welke gronden kan worden overgegaan tot regulering van zowel huurhuizen als koopwoningen en kavels. Ook wilden de leden van de PVV-fractie weten hoe is gewaarborgd dat deze maatregelen transparant en proportioneel worden ingezet.

²² Stb 2010, 345

²³ bron: CBS NA

Een huisvestingsverordening kan door de eilandsraad worden vastgesteld wanneer er sprake is van schaarste op de woningmarkt en er verdringing plaatsvindt. Deze schaarste kan ontstaan door een grotere instroom van vestigers. Wanneer dit het geval is, kan worden overgegaan tot het opleggen van beperkingen in de huur of koop van woningen door middel van economische en maatschappelijke bindingseisen. Deze maatregel is in lijn met de Huisvestingswet zoals die nu in het Europese deel van Nederland van kracht is. Omdat het sturen op de woonruimteverdeling met daarbij de eisen van economische en maatschappelijke binding vastgesteld wordt in een door de eilandsraad vastgestelde verordening, is transparantie en proportionaliteit gewaarborgd.

3.4 Milieu: afval

In paragraaf 3.4.1 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de mogelijke noodzaak om voor bepaalde ondernemingen nadere regels te stellen met betrekking tot het voorkomen of doelmatig beheer van afvalstoffen. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wat "bepaalde" ondernemingen kunnen zijn, hoe de nadere regels worden ingevuld en door wie.

Op basis van dit wetsvoorstel wordt een Inrichtingenbesluit BES voorbereid. Daarin wordt enerzijds de mogelijkheid geboden om in de vergunningsvoorschriften voor vergunningplichtige ondernemingen en anderzijds in de algemene regels voor de niet-vergunningplichtige inrichtingen nadere regels te stellen omtrent het voorkomen of doelmatig beheer van afvalstoffen. Hierbij moet gedacht worden aan onder meer:

- het veilig verpakken en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen in inrichtingen waar deze geproduceerd, hergebruikt of verwerkt worden;
- het gescheiden houden van afvalolie en koelvloeistoffen bij garagebedrijven;
- de verplichting om in havens mogelijkheid te bieden tot gescheiden afgifte van afvalstoffen;
- nadere regels voor afvalinzamel- en afvalverwerkingsbedrijven.

Daarnaast moet de eilandsraad in de afvalstoffenverordening, bedoeld in artikel 4.7 van dit wetsvoorstel, onder meer regels stellen omtrent de inzameling van afvalstoffen.

3.5 Milieu: algemene regels en vergunningen voor inrichtingen

In paragraaf 3.5.3 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de beste beschikbare technieken (BBT). Deze technieken dienen te worden toegepast in het kader van het economisch en technisch haalbare. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wie de mogelijke economische en technische haalbaarheid bepaalt. De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet voorstellen dat het de bedoeling is dat met deze regeling een klein bedrijf met weinig vermogen vervuilerder kan zijn dan eenzelfde bedrijf met meer vermogen. Graag kregen die leden een verduidelijking van de regels. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom het toepassen van de BBT norm voor de aanwezige grote bedrijven niet voor grote problemen hoeft te zorgen.

Vooraleerst dient opgemerkt te worden dat de beste beschikbare technieken enkel van toepassing zijn voor vergunningplichtige ondernemingen. Enkel de meest milieubelastende inrichtingen zullen worden aangemerkt als vergunningplichtige ondernemingen. Hierbij moet gedacht worden aan inrichtingen die werkzaam zijn in de volgende sectoren: op- en overslag van olie en brandstoffen, afvalverwerking en afvalstortplaatsen, waterzuivering, drinkwatervoorziening, zoutwinning, vuurwerkopslag, asfalt- en betonproductie, luchthaven, ziekenhuizen en intensieve vis- en veeteeltbedrijven. Dit zijn veelal grotere ondernemingen waarvoor het toepassen van de beste beschikbare technieken na een overgangsperiode bedrijfseconomisch haalbaar is.

Daarnaast zijn de standaarden die op basis van de beste beschikbare technieken gehanteerd worden algemeen aanvaarde normen, niet enkel in Europa maar ook wereldwijd. De beste beschikbare technieken zijn een algemeen erkend 'global level playing field'.

Verder moet worden opgemerkt dat volgens artikel 5.14, vierde lid, van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat de beste beschikbare technieken inhouden. Uiteraard zal daarbij zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de definiëring zoals deze in het Europese deel van Nederland gebruikelijk is. Echter ook 'best practices' die zich in het Caribisch gebied hebben ontwikkeld zullen daarin verdisconteerd worden.

Tenslotte is voorzien in een overgangsregime waardoor het toepassen van de beste beschikbare technieken ook vanuit bedrijfseconomisch perspectief geen onoverkomelijke problemen zal opleveren, maar als normale investeringen kan worden beschouwd.

Voor deze bedrijven stelt de regering een overgangsregeling voor. Kan onderbouwd worden waarom de regering gekozen heeft voor een overgangsregeling, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Wat zal deze overgangsregeling in de praktijk precies inhouden en hoe lang zal deze overgangsregeling voor de betrokken inrichtingen van kracht blijven, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. De overgangsregeling kan per koninklijk besluit beëindigd worden. Betekent dit dat per inrichting een koninklijk besluit genomen moet worden om de regeling te beëindigen, zo vroegen die leden. Is dit niet al te omslachtig en is er geen eenvoudigere manier om dit te regelen, aldus die leden. De leden van de VVD-fractie stelden vast dat in paragraaf 3.5.3 van de memorie van toelichting voorts wordt gesproken over de BREF's en een redelijke overgangstermijn. Deze leden wilden graag weten wat die overgangstermijn is. De leden van de D66-fractie vroegen de overgangstermijn om tegemoet te komen aan de te hanteren BBT norm niet vast te stellen bij koninklijk besluit maar door de Tweede Kamer. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat voor vergunningen die zijn verleend voor 1 januari 2011 deze BBT niet gelden tot een bij koninklijk besluit vastgesteld tijdstip. Tot wanneer duurt deze overgangstermijn, zo vroegen die leden.

Deze overgangsregeling voor de invoering van de beste beschikbare technieken geldt enkel voor de vergunningplichtige inrichtingen. Dit zijn tevens de meest milieubelastende ondernemingen zoals: inrichtingen voor op- en overslag van olie en brandstoffen, inrichtingen die afval verwerken en afvalstortplaatsen, inrichtingen voor zoutwinning, inrichtingen voor de opslag van vuurwerk, inrichtingen die asfalt- en beton produceren, de internationale luchthaven, ziekenhuizen en intensieve vis- en veeteeltbedrijven. Dit zijn veelal grotere ondernemingen waarvoor het toepassen van de beste beschikbare technieken na een overgangsperiode bedrijfseconomisch haalbaar is. Het per direct invoeren van BBT zou echter bedrijfseconomisch een te zware belasting zijn. De overgangstermijn zal dezelfde zijn als die geldt in de Wm voor het Europese deel van Nederland en op dezelfde wijze worden vastgesteld bij koninklijk besluit. Het is niet mogelijk deze overgangstermijn op te nemen in dit wetsvoorstel omdat de vergunningplichtige inrichtingen, waarvoor de beste beschikbare technieken zullen gelden, worden aangewezen in het Inrichtingenbesluit BES. Tevens wordt in deze algemene maatregel van bestuur de nadere inhoud van de beste beschikbare technieken bepaald. Daarom wordt de overgangstermijn niet in dit wetsvoorstel vastgesteld, maar dient dit te gebeuren bij koninklijk besluit op het moment dat het Inrichtingenbesluit BES van kracht is geworden. Het is niet de bedoeling om per inrichting een koninklijk besluit te nemen tot invoering van de beste beschikbare technieken.

3.6 Milieu: bodem

In paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat er nog te weinig concrete informatie bekend is over mogelijke bronnen van verontreiniging. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wat er gedaan gaat worden om deze bronnen wel in kaart te brengen.

Op 22 oktober 2010 is aan een aantal adviesbureaus in Nederland en in de Cariben offerte gevraagd om een eerste verkennend bodemonderzoek uit te voeren op de BES-eilanden. Dit onderzoek moet voor 1 januari 2011 uitgevoerd zijn.

Tevens wordt in paragraaf 3.6 aangegeven dat de grondslag wordt vormgegeven als een "kan-bepaling" zodat nadere regels geleidelijk kunnen worden ingevoerd. De leden van de VVD-fractie

wilden graag weten of er een tijdlijn is voor de verdere invoering of een einddatum waarop de nadere bepalingen zijn ingevuld.

Afhankelijk van de uitkomsten van het verkennend bodem onderzoek en wat de bestuursorganen van de openbare lichamen zelf nodig en noodzakelijk vinden, zal een tijdlijn voor verdere invoering van nadere regelgeving worden afgesproken met de openbare lichamen.

3.7 Milieu: milieueffectrapportage

Op Bonaire wordt een (buitenwettelijke) MER-plicht gehanteerd voor grote projecten en ontwikkelingen in gevoelige gebieden. Waarom wordt deze lijn niet direct geformaliseerd en doorgetrokken naar de andere eilanden, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Bij AMvB wordt bepaald voor welke activiteiten een MER moet worden opgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat op Bonaire al een (buitenwettelijke) MER-plicht gehanteerd wordt voor grote projecten en ontwikkelingen in gevoelige gebieden. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom deze lijn niet direct geformaliseerd wordt en doorgetrokken naar de andere eilanden.

Onlangs heeft het bestuurscollege van Bonaire in het eilandsbesluit natuurbeheer Bonaire²⁴ activiteiten aangewezen die mer-plichtig zijn. Het ligt in de bedoeling deze activiteiten over te nemen in een algemene maatregel van bestuur en daarmee ook te laten gelden voor de andere eilanden.

Voorts ligt het in de bedoeling om in de algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid op te nemen om per openbaar lichaam nog aanvullende voorschriften op te kunnen nemen. Dit maakt het mogelijk op een snelle manier te kunnen inspelen op nieuwe situaties en om de algemene maatregel van bestuur te kunnen toesnijden op het betrokken openbaar lichaam. Deze bevoegdheid om aanvullende voorschriften op te nemen is vergelijkbaar met die in artikel 7.6 van de Wm waarbij, bij provinciale verordening, voor gebieden die bijzondere bescherming behoeven mer-plichtige activiteiten aangewezen kunnen worden bovenop de algemene regels van de algemene maatregel van bestuur. Dit is bijvoorbeeld in het verleden door de noordelijke provincies gebruikt ten behoeve van een enkele activiteit in de Waddenzee. Voor de BES-eilanden is een iets andere constructie gebruikt, waarmee echter wel hetzelfde resultaat kan worden bereikt, namelijk de constructie van bij *of krachtens* algemene maatregel van bestuur.

Kan de regering aan de hand van voorbeelden toelichten in welke situaties op de BES-eilanden de minister van VROM waarschijnlijk zal oordelen dat een bepaalde activiteit onvermijdelijk moet worden uitgevoerd ondanks dat er geen milieueffectrapport is opgesteld, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Zijn hierover regels vastgesteld en zo ja, welke, zo vroegen die leden.

Onze Minister zal slechts in spoedeisende situaties besluiten dat in het algemeen belang een milieueffectrapportage achterwege gelaten kan worden. Gedacht kan worden aan noodzakelijke maatregelen na een natuurramp, maar ook aan het inrichten van een brandstofopslag in geval van een oliecrisis. Van deze ontheffingsmogelijkheid zal slechts spaarzaam gebruik gemaakt worden.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in Nederland de regelgeving betreffende de milieueffectrapportage recent is vereenvoudigd en beperkt en vroegen derhalve of deze lessen en wijzigingen ook hun beslag hebben gekregen in de voor de openbare lichamen voorgestelde regeling.

De vereenvoudiging van de regelgeving voor de milieueffectrapportage in het Europese deel van Nederland is als uitgangspunt genomen voor de regeling in dit wetsvoorstel.

²⁴ A.B. 2010, no. 15

3.8 Milieu: maatregelen in bijzondere omstandigheden

De leden van de PvdA-fractie vroegen om het expliciteren van de begrippen beschermde soorten en habitats. Daaronder zouden bijvoorbeeld kunnen worden begrepen de soorten en de habitats die onder de oude Landsverordening natuurbeheer en de Landsverordening Flora en Fauna reeds bescherming genieten alsmede de soorten en habitats die in de daarvan afgeleide eilandelijke verordeningen (of de bestaande ontwerpversies daarvan) als zodanig zijn genoemd, aldus die leden. Voor de leden van de ChristenUnie-fractie is het niet duidelijk welke soorten en habitats als beschermd zijn aangemerkt en wat die bescherming precies inhoudt. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in dit hoofdstuk de termen milieu en milieuschade worden gebruikt. Zij vroegen waarom de begrippen beschermde soorten en habitats niet expliciet zijn opgenomen in deze artikelen. Daaronder zouden bijvoorbeeld kunnen worden begrepen de soorten en de habitats die onder de (oude) Landsverordening natuurbeheer en de Landsverordening Flora en Fauna al bescherming genieten evenals de soorten en habitats die in de daarvan afgeleide Eilandelijke verordeningen (of de bestaande ontwerpversies daarvan) als zodanig zijn genoemd. Deze leden constateren dat op bijvoorbeeld Bonaire een dergelijke eilandverordening al geruime tijd op de plank ligt zonder geëffectueerd te zijn. Wanneer zal het alsnog geëffectueerd worden en wat is de achterliggende reden dat dit nog niet is gebeurd, zo vroegen deze leden.

Onder milieuschade wordt onder andere schade aan beschermde soorten en habitats geschaard, zoals blijkt uit de begripsbepaling van "milieuschade" in artikel 1.2 van dit wetsvoorstel.

Er wordt tegemoet gekomen aan de wens van de leden van de PvdA-fractie en van de ChristenUniefractie. Bij nota van wijziging zijn de begrippen "beschermde soorten" en "habitats", zoals beschermd bij of krachtens de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES²⁵, toegevoegd aan de begripsbepalingen van artikel 1.2. De bescherming van soorten en habitats onder de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES is een breed begrip. De wet bevat de bevoegdheden om uitvoering te geven aan de op de openbare lichamen toepasselijke verplichtingen uit internationale verdragen met betrekking tot natuurbescherming. De eilanden zullen het natuurbeleidsplan, bedoeld in artikel 2 van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES in acht moeten nemen, maar zij zijn verder vrij om invulling te geven aan de verplichtingen voortvloeiende uit de internationale verdragen met betrekking tot natuurbeheer.

Op Bonaire is recentelijk – ter uitvoering van de Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire²⁶ – het Eilandsbesluit onderwaterpark Bonaire²⁷ in werking getreden en is het Eilandsbesluit natuurbeheer Bonaire²⁸ deels²⁹ in werking getreden waarbij onder andere een aanzienlijk aantal beschermde dieren en planten zijn aangewezen. Ook op Sint-Eustatius en Saba zijn eilandsverordeningen op het gebied van bescherming van flora en fauna van kracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom de natuurbescherming of het oplossen van bestaande knelpunten of het beperken van huidige bedreigingen niet is meegenomen in het wetsvoorstel. Volgens deze leden is het gewenst op korte termijn in overleg met de eilandelijke overheden en maatschappelijke organisaties te komen tot aanvullende bepalingen ten aanzien van natuurbescherming (beleid en beheerregeling) voor de BES-eilanden. Zij vroegen welke initiatieven de regering op dit punt de komende tijd zal nemen.

De Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES bevat de bepalingen ten behoeve van bescherming van de natuur op de eilanden. Er wordt overleg gevoerd met de bestuurscolleges over het beleid omtrent het beheer en de bescherming van flora en fauna.

²⁵ Stb. 2010, 565

²⁶ A.B. 2008, no. 23

²⁷ A.B. 2010, no. 15

²⁸ A.B. 2010, no. 14

²⁹ Het eilandsbesluit is op 1 september 2010 in werking getreden, met uitzondering van de artikelen 14 en 15 die op 1 januari 2011 in werking zullen treden.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat het Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten³⁰, het zogenaamde SPAW protocol, dat uitvoering geeft aan artikel 17 van het Verdrag van Cartagena inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied³¹, geïmplementeerd is in de Wet maritiem beheer BES³².

3.9 Milieu: stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor het hoofdstuk stoffen in grote lijnen aansluiting is gezocht bij hoofdstuk 9 van de Wm. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in hoeverre de regelgeving met betrekking tot stoffen zal aansluiten bij de regels in Nederland, maar ook voor de AMvB's en ministeriele regelingen op grond van voorliggend wetsvoorstel in het algemeen. Deze leden vroegen dit specifiek voor de op te stellen regels voor genetisch gemodificeerde organismen. Deze leden hechtten eraan dat er effectieve regels voor stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen op de BES-eilanden zouden komen.

Een groot deel van de regelgeving met betrekking tot stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen in het Europese deel van Nederland vloeit voort uit Europese richtlijnen en verordeningen. In de Slotverklaring van 11 oktober 2006 is uitdrukkelijk voor de LGO-status gekozen en niet voor de UPG-status. Hieruit vloeit voort dat de Europese regelgeving niet van toepassing is voor de openbare lichamen. Net zoals in het in voorbereiding zijnde Inrichtingenbesluit BES, wordt gestreefd naar het bieden van een aanvaardbaar beschermingsniveau zonder expliciet Europeesrechtelijke regelgeving te gebruiken.

Verder moet met betrekking tot de regelgeving voor stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen rekening gehouden worden met het insulaire karakter van de BES-eilanden. In het Europese deel van Nederland worden deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen voor een groot deel in- en uitgevoerd naar landen met een vergelijkbaar wettelijk stelsel. Daarnaast is de markt voor deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen in Europa van een dusdanige omvang dat aan importeurs specifieke eisen en maatregelen kunnen worden opgelegd. De BES-eilanden zijn voor stoffen, preparaten en importstromen die genetisch gemodificeerde organismen kunnen bevatten afhankelijk van enerzijds de Verenigde Staten van Amerika en anderzijds van Zuid-Amerika, waar andere regels gelden dan in het Europese deel van Nederland. Daarnaast is de vraag naar stoffen en preparaten op de BES-eilanden zeer beperkt, zodat van importeurs niet gevergd kan worden om aan de Europese regelgeving te voldoen. Daarom wordt onderzocht op welke wijze met makkelijk toepasbare maatregelen toch een voldoende beschermingsniveau kan geboden worden.

Aangezien de openbare lichamen als deel van Nederland wel gebonden zijn aan het Protocol van Montreal inzake stoffen die de ozonlaag aantasten zal zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de nodige uitvoeringsregelgeving hiervoor van kracht worden. Ook zullen regels met betrekking tot de import, export en verwerking van asbesthoudende materialen zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van deze wet van kracht worden. Beide algemene maatregelen van bestuur zijn reeds in voorbereiding.

Wat betreft genetisch gemodificeerde organismen zal de verklaring bij de depositaris inzake het Protocol van Cartagena voor de openbare lichamen worden aangevuld zodra de uitvoeringsregelgeving hiervoor klaar is. Dit wordt voorzien tegen 1 januari 2012.

Ondertussen zullen de risico's van het gebruik van biociden op de BES-eilanden in kaart worden gebracht en zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, gezien worden of er specifieke regelgeving hiervoor noodzakelijk is.

³⁰ Trb. 1990, 115

³¹ Trb. 1983, 152

³² Stb. 2010, 626

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat er ook in het Inrichtingenbesluit BES een aantal maatregelen voor bedrijven worden opgenomen met betrekking tot het gebruik van stoffen en preparaten.

3.10 Toezicht, handhaving en strafbaarstelling

Bij de Tweede Kamer is momenteel aanhangig het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Kamerstuk 32 389). De leden van de VVD-fractie vroegen of het interbestuurlijk toezicht, zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld, afwijkt van het wetsvoorstel inzake de revitalisering van het generiek toezicht. Zo ja, waarom? Om welke afwijkingen gaat het dan, zo vroegen die leden.

Beide wetsvoorstellen gaan uit van het nabijheidsprincipe, dit wil zeggen interbestuurlijk toezicht door het meest nabijgelegen hogere bestuursorgaan. Voor de openbare lichamen is dat Onze minister, in afwezigheid van de bestuurlijke tussenlaag van de provincies zoals we die in het Europese deel van Nederland kennen. De uitwerking van dat nabijheidsprincipe is verschillend door het verschil in de staatsrechtelijke opbouw. Terwijl in het Europese deel van Nederland grote delen van het interbestuurlijke toezicht naar de provincies gaan op basis van het wetsvoorstel over de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht, bestaat deze bestuurslaag niet voor de openbare lichamen. Hiervoor is een voor de openbare lichamen op maat gemaakte vorm van interbestuurlijk toezicht ontwikkeld in dit wetsvoorstel. Daarnaast blijkt dat voornamelijk vanuit de grote risico's die inrichtingen hebben op het gebied van het milieu en de externe veiligheid, interbestuurlijk toezicht op dit beleidsterrein meer noodzakelijk is dan op andere beleidsterreinen.

In paragraaf 3.10 van de memorie van toelichting wordt gesproken over het feit dat lokale en kleinschalige omstandigheden belemmerend kunnen werken voor een professionele handavingscultuur. De leden van de VVD-fractie wilden daarom graag weten waarom de regering denkt dat de begeleiding door ervaren inspecteurs dit probleem van de lokale kleinschaligheid zal oplossen.

De problemen van handhaving in een kleine gemeenschap spelen nadrukkelijk. Belangrijk is dat de handhaving wordt ontkoppeld van personen en bestuurders. De politieke en sociale consequenties voor de bestuurders en ambtenaren zijn veel groter dan in het Europese deel van Nederland. Om die belemmerende factor zo klein mogelijk te maken is goed en voldoende opgeleid lokaal personeel nodig, alsmede enige afstand tussen enerzijds de overheid en anderzijds de burgers, de maatschappelijke organisaties en de bedrijven. Een goede begeleiding door ervaren Rijksinspecteurs zal de voor het werk van de lokale toezichthouders noodzakelijke onafhankelijke positie versterken. Daarnaast worden initiatieven ontplooid voor het ontwikkelen van een integriteitcode voor handhavers en voor hun verdere professionalisering.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat de keuze voor een punitieve strafrechtelijke sanctionering en niet voor de bestuurlijke boete onvoldoende onderbouwd is. Deelt de regering de mening dat als een bestuurlijke boete wenselijk is de mogelijkheid moet bestaan om deze op te leggen, zo vroegen die leden.

In de Slotverklaring van 11 oktober 2006 is het uitgangspunt overeengekomen dat bij de aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk van kracht blijft voor de openbare lichamen. Deze regelgeving zal geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Voor voorliggend wetsvoorstel kon dit uitgangspunt niet volledig worden gevolgd omdat er geen Nederlands-Antilliaans recht op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer bestond dan wel onvolledig of verouderd was.

Het instrument van de bestuurlijke boete werd in het Nederlands-Antilliaanse recht slechts sporadisch toegepast. Op basis van het uitgangspunt dat terughoudendheid betracht dient te worden met het introduceren van nieuwe Nederlandse wetgeving, is bewust gekozen voor strafrechtelijke sanctionering en niet voor het introduceren van de bestuurlijke boete in voorliggend

ontwerp. Het bestaande instrumentarium is afdoende in het kader van dit wetsvoorstel. Naast de strafrechtelijke sanctionering, zijn er ook herstelsancties zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom mogelijk.

De leden van de PVV-fractie zijn bezorgd over de voortgang van het opleiden van het personeel op de eilanden dat moet gaan toezien op de handhaving van deze wet. De leden wilden graag weten wanneer de eilanden zelfstandig, zonder lokale ondersteuning van Nederlandse ambtenaren, deze wet kunnen gaan handhaven.

Op dit moment worden al regelmatig Rijksinspecteurs ingevlogen die de lokale ambtenaren voorzien van opleidingen en scholing. Met name 'training on the job' speelt daarbij een belangrijke rol. Voorts zijn reeds contacten gelegd met opleidingsinstituten om een meer structurele opleiding te organiseren. In eerste instantie zullen de opleidingen betrekking hebben op de algemene thema's van de nieuwe staatsrechtelijke situatie, waarna op deelgebieden verdieping plaatsvindt met zeer gerichte opleidingen. Het streven is erop gericht om de lokale ambtenaren zo op te leiden dat zelfstandige handhaving spoedig zal kunnen plaatsvinden. Op dit moment is niet in te schatten hoelang de ondersteuning dient plaats te vinden. Wel zijn de opleidingen erop gericht om dit zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen temeer daar ernaar wordt gestreefd om lokale ambtenaren ook uiteindelijk als docent op te leiden. Daarnaast zal, zoals in het Europese deel van Nederland, steeds een vorm van tweedelijns toezicht door Rijksambtenaren noodzakelijk blijven en zal de Rijksinspectie ook taken blijven behouden in het kader van het eerstelijns toezicht voor zover Onze Minister het bevoegd gezag is.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering uiteen te zetten op welke wijze is verzekerd dat controle en handhaving van regelgeving op orde zullen komen. Training van medewerkers is een eerste vereiste, voldoende capaciteit een tweede. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie welke capaciteitsgroei mag worden verwacht en of de beoogde budgetten daarvoor beschikbaar zijn. Voorts vroegen die leden wat Nederland doet om de eilanden in staat te stellen om uitvoering te geven aan alle regelgeving en of de regering wil ingaan op de problemen die kunnen ontstaan bij de controle en handhaving van milieuwetgeving in kleine gemeenschappen.

Door de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ook het toezicht en de handhaving van de hierin geregelde onderwerpen een impuls krijgen. Wat betreft het toezicht en de handhaving van de leefomgeving lag tot de transitie de nadruk op natuur. Onderwerpen als bodem, afvalstoffen, ruimtelijke ontwikkeling en bouwen hebben nauwelijks aandacht gekregen.

Het ontbreekt op de BES-eilanden nu nog aan toereikende en geschoolde handhavingscapaciteit en -middelen. Samen met ambtenaren van de Rijksinspectie wordt gewerkt aan opleiding, scholing en professionalisering van de lokale ambtenaren. Ook begeleidt een Rijksinspecteur het openbare lichaam Bonaire met de inrichting van de directie handhaving en toezicht. Door het combineren van de verschillende opleidingsbudgetten van het Rijk en de openbare lichamen wordt kosteneffectief gewerkt. Een groei van de eilandelijke handhavingsorganisatie voor het toezicht van de taken die voortvloeien uit dit wetsvoorstel is nodig. Deze groei kan bereikt worden door een nadere en andere prioriteitstelling van de handhavingsthema's. Hiervoor is omscholing van medewerkers noodzakelijk. Het aantrekken van nieuwe medewerkers is gezien het stringente financiële toezicht niet mogelijk. In overleg met de openbare lichamen is wel besloten om het toezicht van de meest risicovolle activiteiten bij Onze Minister te beleggen. Dit ontlast in ieder geval hun organisatie.

De problemen van handhaving in een kleine gemeenschap spelen nadrukkelijk. Met de openbare lichamen is hier een goed overleg over. Belangrijk is dat de handhaving wordt ontkoppeld van personen en bestuurders. Strafrechtelijke handhaving, waar het bestuur en de medewerkers van de openbare lichamen zich aan vast kunnen houden en beroepen op duidelijke onafhankelijke regels en voorschriften is voor het toezicht een belangrijk instrument. Met het openbare lichaam Bonaire wordt ook gesproken over het opstellen van een integriteitcode voor de handhavers.

3.12 Ruimtelijke ordening

In paragraaf 3.12 van de memorie van toelichting wordt gesproken over de verantwoordelijkheid van de eilandsraad in de vaststelling en uitvoering van de ontwikkelplannen. Daarnaast wordt aangegeven dat de minister van VROM verantwoordelijk is voor een samenhangend Rijksbeleid. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten waar de scheiding van de verantwoordelijkheden ligt.

De eilandsraden van de openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van één of meer ontwikkelingsplannen voor het grondgebied van het respectievelijke eilandgebied.

In deze plannen wordt aangegeven welke ruimtelijke ontwikkelingen zij op langere termijn op het desbetreffende eiland nastreven. De eilandsraden kunnen in het ontwikkelingsplan ook bestemmingsvoorschriften opnemen voor de in het plan begrepen gronden. De verantwoordelijkheid van de eilandsraden is vergelijkbaar met de verantwoordelijkheid van de gemeenten in het Europese deel van Nederland voor de vaststelling van gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.

Onze Minister is verantwoordelijk voor een samenhangend Rijksbeleid waarbij het gaat om de borging van belangen die het lokale niveau van de eilanden overstijgen. Hierbij kan gedacht worden aan belangen op het gebied van natuurbescherming, cultuurhistorie en externe veiligheid.

De scheidslijn in verantwoordelijkheden van de eilandsraden en Onze Minister ligt dus tussen lokaal en bovenlokaal. Hierbij dient bedacht te worden dat de provincie als bestuurslaag voor de openbare lichamen ontbreekt.

4. Consultatie

In paragraaf 4.1 wordt aangegeven dat een nulmeting voor de administratieve lastendruk op de BES-eilanden niet mogelijk is. De leden van de VVD-fractie en de PVV-fractie wilden graag weten waarom niet.

Aangezien de in te voeren wetgeving sterk afwijkt van de thans in de openbare lichamen beschikbare wet- en regelgeving, met name op het gebied van het milieu, is een nulmeting niet mogelijk. Uiteraard wordt bij de voorbereiding en inwerkingtreding van de regelgeving aandacht besteed aan de beperking van de regeldruk. Dat vraagt om consultatie en voorlichting van de bevolking en het bedrijfsleven, alsmede om opleiding van ambtenaren.

De leden van de PVV-fractie vroegen wat de tot nu toe gemaakte kosten zijn in het kader van de voorbereiding en implementatie van deze wet.

Het is nauwelijks mogelijk een inschatting te maken van de kosten die gepaard gaan met de voorbereiding en de implementatie van de wet. Ten aanzien van de voorbereiding van de wet wordt opgemerkt dat deze binnen de reguliere werkzaamheden van een departement vallen en ten aanzien van de implementatie van de wet lopen op dit moment nog besprekingen met opleidingsinstituten voor de opleiding en professionalisering van de lokale ambtenaren.

In paragraaf 4.3 Consultatie met de BES eilanden, wordt aangegeven dat er "overwegend positief" was gereageerd. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wat de niet positieve reacties waren en op welk gebied daar vooral sprake van was. Ook de leden van de D66-fractie vroegen op welke wijze de minister heeft gereageerd op deze bezwaren, in het bijzonder: de nog te voeren discussie over de taakverdeling, het toekennen van bevoegdheden aan de minister van VROM in plaats van aan het Bestuurscollege, de toeneming van de regeldruk, de behoefte aan extra menskracht, kennis en financiële middelen voor de uitvoering van de wet en het niet op de eilanden zijn toegesneden van de regelgeving. Zo vroegen de leden van de PvdA-fractie zich ten eerste af in hoeverre er met de BES-eilanden overeenstemming is bereikt over dit wetsvoorstel. Het vorige bestuurscollege op Bonaire heeft kritiek geleverd op het voorstel. Heeft deze kritiek geleid tot aanpassingen ervan? Zo ja, welke? Zo niet, waarom niet, zo vroegen die leden. Hoe staan de autoriteiten op Sint Eustatius en Saba tegenover het voorstel en het nieuwe

bestuurscollege op Bonaire, zo vroegen die leden. Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie om een toelichting over hoe de besluitvorming bij de totstandkoming van deze wet heeft plaatsgevonden en of er voldoende draagvlak voor de voorliggende regelgeving is. Hoe verhoudt het proces van besluitvorming zoals deze heeft plaatsgevonden zich tot de wens van de regering om deze wet 'zacht' te doen landen, zo vroegen die leden.

Naast een aantal wetsinhoudelijke kwesties, die zijn verwerkt, heeft met name Bonaire de volgende opmerkingen geplaatst:

- er is geen rekening gehouden met de nog te voeren discussie over de taakverdeling;
- bepaalde bevoegdheden zijn aan de Minister in plaats van aan het bestuurscollege toegekend;
- de toename van de regeldruk, de behoefte aan extra menskracht, kennis en financiële middelen voor de uitvoering;
- het niet op de eilanden toegesneden zijn van de betreffende regelgeving;
- het teveel bij algemene maatregel van bestuur en daarmee te weinig via eilandsverordeningen willen regelen;
- het – gelet op de tijdsdruk – niet kunnen voorleggen aan de eilandsraad en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven;
- de opzet van dit wetsvoorstel, waar het betreft het samenvoegen van milieu-, bouw-, ruimtelijke ordenings- en Wet bescherming Antarctica-aspecten in één wet;
- het vervangen van eilandelijke regelgeving door nationale regelgeving op het gebied van bouwen en wonen;
- het voor het grootste deel ontleen van de milieuwetgeving aan nationale regelgeving, daar waar er ook eilandelijke regelgeving bestaat;
- het mogelijk ontbreken van draagvlak onder de bevolking voor de uitvoering van de wet.

Er heeft een zeer ruime afstemming plaatsgevonden. Op de eerste plaats is het concept wetsvoorstel meermalen aan de betrokken ambtenaren en bestuurders van de openbare lichamen informeel toegezonden. Daarna is het concept in meerdere sessies door de kwartiermakers met de betrokken lokale ambtenaren besproken. Het merendeel van de opmerkingen uit deze sessies zijn verwerkt in een nieuw concept dat door drie Rijksambtenaren begin december 2009 aan de lokale ambtenaren en bestuurders is voorgesteld. De opmerkingen uit deze consultatieronde zijn weer meegenomen in het uiteindelijke wetsvoorstel.

Met voormelde consultatie is uitvoerig stilgestaan bij voormelde kanttekeningen. Hierbij is nog eens uiteengezet dat het nog immer de bedoeling is om conform de in het verleden rijksbreed gemaakte afspraken Nederlands-Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk van toepassing te verklaren. Zo zijn via Aanpassingswet BES en de Invoeringswet BES vijf landsverordeningen op het gebied van drinkwater, huurcommissie, ruimtelijke ordening, kadaster en register slechts technisch en redactioneel omgezet naar een wet. Op inhoud zijn hieraan bepalingen via het onderhavige wetsvoorstel toegevoegd. Daarbij was de ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer nog niet vastgesteld, zodat het in de rede lag om de ontbrekende maar ook noodzakelijk en wenselijk geachte bepalingen op het gebied van milieu in het wetsvoorstel op te nemen.

Voorts zal ten aanzien van de onder het wetsvoorstel ressorterende lagere regelgeving, waaronder eventuele eilandsverordeningen, in nauw overleg worden getreden met de lokale ambtenaren en de bestuursorganen van de openbare lichamen. Hierbij is aangeboden om een voorstel te doen om te komen tot een nadere afstemming aangaande de lagere regelgeving. Daarbij zullen ook de verscheidene taakverdelingsaspecten en de aard van regelgeving (algemene maatregel van bestuur en/of eilandsverordening) uitdrukkelijk betrokken worden. Een en ander zal tot uiting worden gebracht in die nader op te stellen lagere regelgeving. Hiermee heeft ambtelijk en bestuurlijk Bonaire ingestemd. Een schema dienaangaande is reeds verstrekt. Ten aanzien van de kwestie van de nieuwe regeldruk en het feit dat de nieuwe wetgeving niet zou zijn toegesneden op de lokale situatie kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel hier nog eens op bekeken is. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen die direct verband houden met het vereenvoudigen van de

procedures en het leveren van het benodigde maatwerk. Uiteraard zal bij de inwerkingtreding van de regelgeving aandacht worden besteed aan voorlichting van de bevolking en het bedrijfsleven, alsmede aan de opleiding van ambtenaren.

Op ruime schaal is er voor gekozen om nadere regelgeving door de eilandsbesturen van de openbare lichamen te laten opstellen en deze onderwerpen niet bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen. Hierdoor wordt enerzijds recht gedaan aan de autonome bevoegdheid van de openbare lichamen. Anderzijds kan daardoor worden ingespeeld op de verschillen die er bestaan tussen de BES-eilanden onderling. Ten aanzien van de verschillende delegatiebepalingen wordt opgemerkt dat een aantal delegatiebepalingen overeenkomen met vergelijkbare delegatiebepalingen in corresponderende Nederlandse wetten. Verder is in aansluiting op het stelsel van medebewind een uitdrukkelijke grondslag opgenomen voor nadere regelgeving door de eilandsbesturen bij die bepalingen waarvoor dit gewenst is. Tot slot zijn enkele delegatiebepalingen aangepast omdat thans nog meer inzicht bestaat omtrent de mate waarin een voor alle openbare lichamen geldende algemene maatregel van bestuur wenselijk is en wanneer – juist gelet op de verschillen tussen de openbare lichamen – een (eventueel aangepaste) eilandsverordening blijft gehandhaafd. Op basis van dit wetsvoorstel krijgen de eilandsraden de bevoegdheid om een huisvestingsverordening, een bouwverordening, een welstandsnota, een afvalstoffenverordening en een afvalwaterverordening op te stellen. In dit wetsvoorstel is het algemene kader aangegeven waarbinnen deze verordeningen dienen te worden opgesteld. Juist op onderwerpen als huisvesting, welstand, afval en afvalwater kunnen er relevante verschillen zijn tussen de openbare lichamen. Uiteraard zal bij het opstellen van deze regelgeving de gewenste en noodzakelijke ondersteuning geboden worden. Overigens dient te worden opgemerkt dat de grondslag voor een eilandsverordening altijd bij wet moet worden bepaald.

Tenslotte zijn alle geconsulteerden het er over eens dat er een sterke behoefte is aan sensibilisering en voorlichting van de bevolking en het bedrijfsleven, opleiding van de ambtenaren en begeleiding bij het uitvoeren en handhaven van de wetgeving zowel op het vlak van milieu als ook met betrekking tot ruimtelijke ordening, wonen en huisvesting. Het betrekken van de bevolking en het bedrijfsleven bij de invoering en uitvoering van de nieuwe regelgeving wordt als essentieel ervaren.

Op pagina 28 van de memorie van toelichting, onder het subhoofdstuk Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, wordt aangegeven dat die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet en de op basis daarvan te stellen regels een kritische factor zijn voor een succesvolle invoering van wetgeving. De leden van de VVD-fractie wilden weten of een drietal VROM medewerkers in staat zijn om dit te bewerkstelligen. Hebben de BES-eilanden voldoende capaciteit in huis om de voorgestelde regelgeving te handhaven en zo niet, hoe kunnen zij hiervan worden voorzien, zo vroegen ook de leden van de PvdA-fractie.

Het grootste deel van de uitvoering van dit wetsvoorstel ligt in handen van de bestuursorganen van de openbare lichamen. Gelet op de schaal van de eilanden en de omvang van het werk is een detachering van drie medewerkers afdoende om het bestaande ambtenarenapparaat te begeleiden en bij te staan. Daarnaast zal er voor lokale ambtenaren en uitvoerders binnenkort een scholing- en opleidingstraject worden gestart. Daarmee zal de invoering van de wetgeving een 'zachte landing' maken en succesvol verlopen.

Er worden tal van acties ondernomen om de implementatie van de wet zo goed mogelijk te doen verlopen.

Voor de meest milieubelastende bedrijven worden de aanvragen voor de vergunningen voorbereid door DCMR Milieudienst Rijnmond in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en door de Gemeente Breda in het kader van het VNG-twinningproject

Daarnaast wordt voorlichting gegeven en worden gesprekken gevoerd met bepaalde sectoren bij het opstellen van nieuwe regelgeving en de implementatie ervan. Zo worden met de eigenaren van de hotels gesprekken gevoerd over de verwerking van afvalwater op Bonaire. Dit onder meer in het

kader van de tijdelijke waterzuiveringsinstallatie die op Bonaire wordt gebouwd. Er is een bedrijvenplatform duurzaamheid opgericht, dat als klankbordgroep wordt ingezet om nieuwe regelgeving af te stemmen. De Gemeente Breda heeft in het kader van het VNG-twinningproject met garagebedrijven een traject doorlopen om de regels die voor deze inrichtingen gaan gelden op basis van het Inrichtingenbesluit BES te implementeren.

Verder zijn er concrete projecten uitgevoerd onder meer met betrekking tot de gescheiden afvalinzameling. Zo heeft de Gemeente Breda glasbakken laten vershippen naar Bonaire.

Tenslotte worden er talrijke initiatieven ontplooid met betrekking tot de bijscholing en verdere professionalisering van de ambtenaren van de openbare lichamen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of duidelijker kan worden aangegeven op welke wijze in dit wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de lokale autonomie van de eilanden en vanaf welk moment er duidelijk verantwoordelijkheden zijn voor de Nederlandse overheid. In hoeverre is er sprake van een verschillende taakverdeling voor Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds, zo vroegen die leden.

Uitgangspunt bij de opstelling van dit wetsvoorstel is het subsidiariteitsbeginsel, waarbij zoveel mogelijk de taken belegd zijn bij de bestuursorganen van de openbare lichamen. Dit sluit mede aan op de vragen en opmerkingen van voornamelijk Bonaire. Op het vlak van huisvesting, bouwen, afvalstoffen, afvalwater en ruimtelijke ordening krijgt de eilandsraad de mogelijkheid om deze onderwerpen geheel of gedeeltelijk in te vullen afhankelijk van de lokale behoeften en mogelijkheden door middel van eilandsverordeningen.

Ook voor inrichtingen zullen de bestuurscolleges worden aangewezen als bevoegd gezag voor de meeste vergunningplichtige inrichtingen en voor alle niet-vergunningplichtige inrichtingen. Voor deze laatste groep wordt tevens de mogelijkheid geboden aan de bestuurscolleges om via maatwerkvoorschriften verder invulling te geven aan eigen beleid en de behoefte van de eilanden.

Daar waar er relevante en proportionale verschillen zijn tussen de eilanden is eveneens gekozen om nadere invulling over te laten aan de eilandsbesturen.

Van dit principe wordt afgeweken:

- indien uit verdragrechtelijke verplichtingen volgt dat dit een bevoegdheid is van de regering van de verdragspartij. Hierbij kan gedacht worden aan het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen op basis van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijk afvalstoffen en de verwijdering ervan. Dit vereist uiteraard ook dat het vaststellen van andere regelgeving, die hiermee indirect verbonden is, een bevoegdheid is van Onze Minister. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsregelgeving in verband met ozonafbrekende stoffen die noodzakelijk is om uitvoering te geven aan het Protocol van Montreal inzake stoffen die de ozonlaag aantasten. Ook andere verdragen met betrekking tot stoffen leggen de verantwoordelijkheden bij de partijen. Omwille daarvan is er voor gekozen om de bevoegdheden met betrekking tot stoffen bij Onze Minister te leggen;
- indien er grote risico's voor het milieu of de volksgezondheid zijn, is eveneens gekozen om de bevoegdheid bij Onze Minister te leggen. Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan de vergunningverlening van een beperkt aantal inrichtingen met grote milieurisico's zoals de olieterminals, mede omdat voor dit soort inrichtingen in het Europese deel van Nederland de gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn en deze bestuurslaag voor de openbare lichamen ontbreekt, en anderzijds aan de regelgeving omtrent de bouw- en brandveiligheid. Met betrekking tot bouwen zijn de bevoegdheden die meer van lokale aard zijn, zoals regels met betrekking tot het gebruik van de woning en de welstand, belegd bij de eilandsbesturen;

- indien voor de uitvoering van de regelgeving zeer specialistische kennis noodzakelijk is, is de bevoegdheid ook bij Onze Minister gelegd. Gezien de jarenlange ervaring en de opgebouwde expertise van de uitvoeringsdiensten in het Europese deel van Nederland zou het niet logisch zijn om de eilandsbesturen met deze gecompliceerde kwesties te belasten.

De leden van de D66-fractie wilden in herinnering brengen dat in de Memorie genoemd wordt dat "adequate regelgeving nodig is om natuur en leefomgeving op de eilanden te beschermen". Tegelijkertijd menen de aan het woord zijnde leden dat het voorstel voornamelijk algemene milieuregels en basale R.O.-voorschriften bevat, zonder concrete voorstellen of handvaten te leveren om resultaten te kunnen leveren. De leden van de D66-fractie vroegen of de minister op korte termijn hierover kan overleggen met de overheden op de BES-eilanden en betrokken maatschappelijke organisaties om tot aanvullende bepalingen ten aanzien van een doortastender milieubeleid te komen voor de BES-eilanden.

Op het gebied van bescherming van de natuur vindt er overleg plaats met de bestuurscolleges over het beleid omtrent het beheer en de bescherming van flora en fauna.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt door de bestuurscolleges van de openbare lichamen aan ontwikkelingsplannen gewerkt. Deze plannen zijn vergelijkbaar met bestemmingsplannen in de gemeenten in het Europese deel van Nederland en zijn evenals deze plannen bindend voor burgers en bedrijven. De ontwikkelingsplannen spelen een belangrijke rol bij de bescherming van natuurgebieden en andere kwetsbare gebieden op het gebied van de leefomgeving. De eilandsraad van Bonaire heeft zeer recent een ontwikkelingsplan voor het gehele eiland vastgesteld. Naar verwachting zal het bestuurscollege van Sint-Eustatius in december het ontwerp voor een ontwikkelingsplan gereed hebben. Saba heeft met de voorbereiding van een ontwikkelingsplan een begin gemaakt.

Op het gebied van milieu worden, zoals eerder opgemerkt, diverse activiteiten ondernomen op het gebied van vergunningen, voorlichting en begeleiding om de implementatie van dit wetsvoorstel zo goed mogelijk te doen verlopen.

Tot slot zal in het Inrichtingenbesluit BES de regelgeving verder geconcretiseerd worden. Op basis van deze algemene maatregel van bestuur kan het bevoegd gezag nog nadere maatwerkvoorschriften opleggen indien dit noodzakelijk zou zijn.

Geconcludeerd kan worden dat het wetsvoorstel zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van het milieu op de BES-eilanden.

Tot slot vroegen ook de leden van de ChristenUnie-fractie van welke specifieke bepalingen door Bonaire is aangegeven dat dit openbaar lichaam de voorkeur geeft aan het regelen bij eilandsverordening in plaats van bij algemene maatregel van bestuur.

Bonaire heeft aangegeven dat met name op het gebied van bouwen en wonen eilandelijke regelgeving zou kunnen volstaan. Uit het wetsvoorstel volgt dat de bouwverordening en de huisvestingsverordening door de eilandsraad kunnen worden opgesteld. Uiteraard moet de mogelijkheid hiertoe uit de wet volgen. Daarnaast zal er een Besluit bouwen BES komen. Dit komt onder meer voort uit het gegeven dat er op dat niveau geen vergelijkbare eilandelijke regelgeving is. Dit besluit zal dan ook met name gaan voorzien in bepalingen aangaande de brand- en constructieve veiligheidsaspecten die voor alle drie de eilanden gelijk zouden moeten zijn.

Ten aanzien van de milieu-aspecten is er wel een hinderverordening, maar deze voldoet slechts ten dele aan de eisen die de wet stelt. Overigens, zal bij het opstellen van de betreffende algemene maatregel van bestuur zoveel mogelijk rekening worden gehouden met eilandelijke regelgeving. Zoals al eerder gemeld, zal ook ten aanzien van de lagere regelgeving een uitvoerige consultatie plaatsvinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie steunen de inzet van een drietal medewerkers om de wet 'zacht te laten landen', maar vroegen of in aanvulling daarop ook extra capaciteit is voorzien om het beoogde milieu- en natuurbeleid op eilandelijk niveau uit te werken en te implementeren. Ook vroegen deze leden in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van lokale kennis en deskundigheid.

Naast de inzet van een drietal medewerkers om de wet 'zacht te laten landen' zullen de openbare lichamen bovendien structureel worden ondersteund door een Rijksinspecteur en een beleidsadviseur die zullen worden gestationeerd op Bonaire. De inspecteur zal worden belast met het toezicht en de handhaving van milieuvergunningen waarvoor Onze minister bevoegd gezag is, en voorts met toezicht en handhaving op gebied van drinkwater, afval(export) en interbestuurlijk toezicht op gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu.

De beleidsadviseur zal beleids- en inspectiecoördinerende taken krijgen zoals het periodiek opstellen van een milieubeleidsplan voor de openbare lichamen, het opstellen en implementeren van een inspectieprogramma voor de openbare lichamen op het vlak van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, het verlenen van complexe vergunningen voor inrichtingen, het adviseren over ruimtelijke orderingsplannen en de ondersteuning van de openbare lichamen bij complexe projecten.

De twee medewerkers zullen bij hun werkzaamheden nauw samenwerken met lokaal aanwezige deskundigen en de ambtenaren van de openbare lichamen.

ARTIKELEN

Artikel 1.4

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het beginpunt van de 5 jaar, bedoeld in artikel 1.4, en of er een termijn is gesteld wanneer deze beschikbaar zou moeten zijn, zulks in samenhang met artikel 1.5.

Op dit moment wordt het milieubeleidsplan voorbereid zodat het na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld. In het eerste milieubeleidsplan zal de klemtoon liggen op afvalstoffen, afvalwater en inrichtingen.

De leden van de CDA-fractie stemmen in met het integrale karakter van de milieubeleidsplanverplichting. Zij vroegen hierbij wel om een nadere toelichting op de keuze dat de minister van VROM het milieubeleidsplan vaststelt, in plaats van de Eilandsraden. Zou een lokaal ontwerp niet even effectief en meer gedragen kunnen zijn dan een beleidsplan van het ministerie, zo vroegen die leden.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds het milieubeleidsplan dat door de betrokken Ministers wordt opgesteld en het milieuprogramma dat door de eilandsraad wordt vastgesteld.

Het milieubeleidsplan bevat niet enkel de beleidsopties en -activiteiten van de eilandsbesturen maar ook het Rijksbeleid. Zo wordt hierin ook beleid ontwikkeld over onderwerpen die tot de bevoegdheden van Onze Minister behoren. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan gevaarlijke afvalstoffen en beleid voortvloeiend uit de implementatie van verdragen.

Artikel 1.5

De leden van de VVD-fractie wilden voorts weten of het milieuprogramma en het milieubeleidsplan gelijktijdig of achtereenvolgens worden gemaakt.

Zoals in artikel 1.5, tweede lid, is gesteld neemt de eilandsraad bij het vaststellen van het milieuprogramma het milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 1.4, in acht. Dit houdt in dat het milieuprogramma dus volgend is. Zodra het milieubeleidsplan voor het eerst is vastgesteld zullen de eilandsraden met inachtneming van de beleidslijnen die vastgelegd zijn in dit milieubeleidsplan

hun eerste milieuprogramma moeten opstellen. Dit milieuprogramma vormt de concretisering van de uitgangspunten van het milieubeleidsplan.

Artikel 2.12

In artikel 2.12 handelt onder andere over het geheel of gedeeltelijk intrekken van de bouwvergunning indien het bouwwerk niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden is voltooid. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in hoeverre er rekening is gehouden met het bouwen van particuliere woningen, die jarenlang door eigen kracht met een klein inkomen tot stand komen. Ook vroegen die leden wat er gaat gebeuren met de onafgemaakte bouwwerken die onder andere Bonaire rijk is.

Artikel 2.12 geeft het bestuurscollege de bevoegdheid om de bouwvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. In dit artikel is sprake van een bevoegdheid, niet van een verplichting. Het bestuurscollege zal zorgvuldig met deze bevoegdheid moeten omgaan. Het belang van dit artikel ligt vooral in de mogelijkheid om op te treden bij het stagneren van de werkzaamheden aan utiliteitsbouwwerken (zoals bijvoorbeeld hotels) al dan niet als gevolg van een faillissement. Bovendien kan worden opgemerkt dat voordat tot het intrekken van een bouwvergunning kan worden overgegaan, de betrokken partij altijd eerst in de gelegenheid moet worden gesteld om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.

Wat betreft de vraag wat er zal gebeuren met de onafgemaakte bouwwerken die onder andere Bonaire rijk is, kan worden opgemerkt dat artikel 2.12 niet is bedoeld voor het opleggen van voorzieningen in die gevallen waarin al sedert jaar en dag sprake is van een onafgemaakt bouwwerk. Om die reden ligt het ook niet in de rede om op grond van dit artikel een ingrijpen te vrezen bij particuliere woningen die al jaren in een nog niet gereed zijnde staat verkeren.

Artikel 4.5

Op grond van artikel 4.5 kan de Minister van VROM het bestuurscollege verzoeken om een vergunning als bedoeld in artikel 4.3 te wijzigen, aan de vergunning verbonden beperkingen en voorschriften te wijzigen, aan te vullen of in te trekken of de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit artikel gebaseerd is op artikel 8.39 van de Wm. Genoemd artikel is echter vervallen. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen daarom om een nadere onderbouwing van het opnemen van artikel 4.5. In de memorie van toelichting wordt duidelijk gemaakt dat het hier gaat om uitzonderlijke gevallen waarbij bijvoorbeeld sprake is van een vergunninghouder die niet integer is. Deze leden vroegen wat dit artikel betekent voor de rechtszekerheid van de vergunninghouder.

In artikel 4.5 van dit wetsvoorstel is een vergelijkbare bevoegdheid voor Onze Minister opgenomen met betrekking tot vergunningen, die zijn verleend door bestuursorganen van een provincie of gemeente, als die welke was opgenomen in artikel 8.39 van de Wm. Deze bevoegdheid is bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in een iets andere redactie opgenomen in artikel 2.34 van de Wabo. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wabo staat de volgende toelichtende passage³³ : Artikel 2.34 van de Wabo voorziet in een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om, indien dat in het algemeen belang geboden is, aan het bevoegd gezag een aanwijzing te geven ten aanzien van onder meer een al verleende omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag moet de vergunning wijzigen of intrekken als daartoe een dergelijke aanwijzing is gegeven (art. 2.31, eerste lid, onder a, onderscheidenlijk artikel 2.33, eerste lid, onder c, van de Wabo). Slechts in uitzonderlijke gevallen waarin duidelijk sprake is van het niet naleven van de vergunningsvoorschriften of indien ernstige vermoedens bestaan omtrent de integriteit van de vergunninghouder en dit invloed heeft op het doelmatig beheer van de afvalstoffen, kan Onze Minister het bestuurscollege verzoeken om de vergunning te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. De afvalproblematiek is één van de grootste milieuproblemen in de openbare lichamen waarvoor bij urgentie maatregelen noodzakelijk zijn.

³³ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, pag. 105

Juist door het gesloten en kleinschalige karakter van de samenleving op de eilanden kan het in bepaalde omstandigheden voor de lokale bestuursorganen moeilijk, zo niet onmogelijk, zijn om op te treden tegen inrichtingen, waarin de lokale overheid soms medeparticipant is. Indien er zich dan ernstige feiten voordoen waardoor het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen in gevaar is of dreigt te komen, kan Onze Minister het bestuurscollege alsnog verzoeken om in te grijpen.

Artikel 4.9

De leden van de fractie van D66 achtten de in artikel 4.9, derde lid, opgenomen delegatie naar een algemene maatregel van bestuur te onbepaald. Het belang van het beschermen van het milieu is een te ruim criterium. Naar hun mening zal de wet duidelijker moeten maken wat de inhoud van de bij amvb te stellen regels zal kunnen zijn. Is, nu de delegatie facultatief is geformuleerd, ook denkbaar dat geen regels bij amvb hoeven te worden vastgesteld, zo vroegen die leden. Wanneer is er wel, en wanneer is geen aanleiding om deze regels vast te stellen, zo vroegen die leden.

De reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4.9, derde lid, is reeds vanuit de aard van het onderwerp erg beperkt. Het betreft immers enkel de inzameling en het beheer van gevaarlijke afvalstoffen. Voorlopig zal volstaan worden met het stellen van een aantal regels in het in voorbereiding zijnde Inrichtingenbesluit BES. Het tijdstip waarop verdere regels zullen worden opgesteld, is afhankelijk van het voorhanden zijn van een verwerkingsmogelijkheid voor gevaarlijke afvalstoffen.

Artikel 4.25

Het was de leden van de D66-fractie niet duidelijk hoe de in artikel 4.25, eerste lid, bedoelde, bij amvb te stellen regels zich verhouden tot de eilandsverordening, bedoeld in het tweede lid. Is het, nu de delegatie in het eerste lid facultatief van aard is, ook denkbaar dat de eilandsverordening afdoende is en dat een amvb niet nodig is, zo vroegen die leden. Aan welke eisen moet zo'n eilandsverordening dan voldoen en aan welke onderwerpen moet gedacht worden bij de inhoud van een amvb, zo vroegen die leden. De leden van de D66-fractie achtten voorts de delegatie in het eerste lid te ruim. "nadelige gevolgen voor het milieu door afvalwater te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken" is te onbepaald. Zijn anderzijds de mogelijkheden voor nadere regelgeving niet ook erg beperkt, omdat artikel 1.2 van het wetsvoorstel een nogal ruime definitie van "afvalwater" bevat, waarvan bij amvb niet afgeweken kan worden, zo vroegen die leden.

In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie wordt allereerst nader ingegaan op de regels die met betrekking tot afvalwater worden gesteld.

De regels kunnen in drie groepen worden onderverdeeld:

- 1) regels met betrekking tot het lozen van afvalwater vanuit inrichtingen (bedrijven);
- 2) regels met betrekking tot het lozen van afvalwater vanuit andere bronnen, die geen inrichting zijn;
- 3) regels met betrekking tot inzameling van afvalwater door of namens de overheid.

Hierna zal op deze groepen nader worden ingegaan.

De regels met betrekking tot het lozen van afvalwater vanuit inrichtingen worden gesteld in vergunningen en algemene regels op grond van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. In die algemene regels kan voor de daarbij aangegeven onderwerpen worden bepaald dat bij eilandverordening gestelde regels van die algemene regels kunnen afwijken (artikel 5.5). Gelet op het bepaalde in hoofdstuk 5 behoeven in hoofdstuk 4 geen bepalingen met betrekking tot het lozen van afvalwater vanuit inrichtingen te worden opgenomen.

Met betrekking tot het lozen van afvalwater vanuit bronnen, die geen inrichting zijn, was het bij de totstandkoming van het wetsvoorstel nog niet duidelijk, of de regels bij algemene maatregel van

bestuur of bij verordening zouden worden gesteld. Inmiddels is besloten om regels voor het lozen van afvalwater anders dan vanuit een inrichting uitsluitend bij eilandsverordening te stellen. De in artikel 4.25, eerste lid, opgenomen mogelijkheid om regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen is hiervoor dus niet meer nodig.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel werd er tevens van uitgegaan, dat bij algemene maatregel van bestuur op grond van het eerste lid van artikel 4.25 zo nodig regels met betrekking tot de inzameling van afvalwater gesteld konden worden. Mede met het oog daarop was de ruime delegatie opgenomen, waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen. Inmiddels bestaat er meer duidelijkheid over de wijze, waarop inzameling en transport van afvalwater gereguleerd zal worden. In navolging van regels die al in Nederland golden wordt ook voor Caribisch Nederland een overheidszorgplicht voor inzameling van afvalwater opgenomen. Deze zorgplicht wordt in gebieden waar inzameling van afvalwater doelmatig is gelegd bij het eilandsbestuur. De aanwijzing van de gebieden waar inzameling van afvalwater doelmatig is en van overheidswege zal worden verzorgd zal plaatsvinden in de eilandsverordening. Conform de zorgplicht die voor afvalstoffen geldt wordt de overheidszorgplicht voor inzameling van huishoudelijk afvalwater op de openbare lichamen op wetsniveau opgenomen. Ook hierom is de mogelijkheid van een algemene maatregel van bestuur geschrapt. Dit geschiedt bij nota van wijziging.

De ruime definitie van "afvalwater", waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen, vormt in het hierboven beschreven geheel van regels afvalwater geen belemmering waar het om nadere regelgeving gaat. Afwijking van die definitie bij algemene maatregel van bestuur is inderdaad niet mogelijk, maar ook niet nodig. Binnen deze overkoepelende definitie worden verschillende meer specifieke begrippen gebruikt (zoals huishoudelijk afvalwater), die passende nadere regelgeving mogelijk maken. In de nota van wijziging zal tevens een wijziging van artikel 1.2 van het wetsvoorstel worden opgenomen door de toevoeging daaraan van de begripsbepaling van de term "huishoudelijk afvalwater".

Artikel 5.21

Dienen de in artikel 5.21, eerste lid, bedoelde categorieën in het belang van de rechtszekerheid niet te worden vastgesteld bij wet, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

De essentie van de inhoud van welke categorieën zullen worden aangewezen is reeds genoemd in het wetsvoorstel. Het zal gaan om die categorieën inrichtingen die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld genoemd inrichtingen die een ondergrondse tank hebben. Het gaat dan om de zekerheid dat de kosten voor het nakomen van de krachtens de vergunning opgelegde verplichtingen tot verwijdering daarvan indien de inrichting wordt gesloten, zullen worden voldaan. Financiële zekerheid in de vorm van een verzekering wordt gesteld tot dekking van aansprakelijkheid in geval van milieuschade zoals bijvoorbeeld als gevolg van brand in een olieoverslagbedrijf.

Artikel 5.28

In artikel 5.28 wordt aangegeven dat het bevoegd gezag regelmatig beziet of de vergunning nog wel in lijn is met de bestaande voorschriften en technieken. De leden van de VVD-fractie wilden graag weten wat er wordt bedoeld met "regelmatig". Welke intervallen of termijnen zitten daaraan gekoppeld, zo vroegen die leden.

Zoals aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel is het niet mogelijk om de actualisering te koppelen aan vaste termijnen. De noodzaak voor de actualisering van vergunning is immers gelegen in de ontwikkeling van de techniek, de ontwikkelingen in de toestand van het milieu en de kosteneffectiviteit van nieuwe ontwikkelingen. Dit maakt het onmogelijk om bij wet de verplichting aan het bevoegd gezag op te leggen om bijvoorbeeld iedere vijf jaar te beoordelen of vergunningen al dan niet geactualiseerd moeten worden. Dit zou een te grote bestuurlijke last betekenen voor de beperkte capaciteit van de bestuursorganen van de openbare lichamen. Het is wenselijk de actualisering in eerste instantie over te laten aan het bevoegd gezag dat op deze wijze

maatwerk kan leveren. Tenslotte moet worden opgemerkt dat het bevoegd gezag voor enkele inrichtingen Onze Minister is. De regelmatige actualisering van de vergunning is voornamelijk van belang bij deze meest milieubelastende inrichtingen.

Is het niet wat overdreven om het instrument van de amvb, bedoeld in artikel 5.28, derde lid, in te zetten teneinde het bevoegd gezag, dat als gevolg van het eerste lid reeds verplicht is regelmatig het een en ander te bezien, duidelijk te maken welke ontwikkelingen daarbij moeten worden betrokken, zo vroegen de leden van de D66-fractie. Is de kans reëel dat een bevoegd gezag bepaalde ontwikkelingen over het hoofd ziet en zijn er geen andere methoden om die aan hen ter kennis te brengen, zo vroegen die leden. Blijkens de toelichting zal ook een maximumtermijn worden vastgesteld, waarbinnen het bevoegd gezag moet onderzoeken of de vergunning al dan niet moet worden geactualiseerd. De leden van de D66-fractie vroegen zich af of dat wel valt binnen "de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast", het in de wet omschreven onderwerp van de amvb.

Gezien de kleinschaligheid van de openbare lichamen en het feit dat er slechts een beperkt aantal inrichtingen vergunningplichtig zijn, wordt aan het verzoek van de leden van de D66-fractie tegemoet gekomen door het schrappen van deze delegatiegrondslag. Dit geschiedt bij nota van wijziging.

Artikel 5.36

De leden van de D66-fractie vernamen gaarne waarover de nadere regels, bedoeld in artikel 5.36, derde lid, zouden kunnen gaan.

Deze nadere regels betreffen het isoleren, beheersen en controleren van de gesloten stortplaats. Dit is noodzakelijk omdat er voor een gesloten stortplaats geen vergunning meer is en dus enkel regels gesteld kunnen worden bij algemeen verbindende voorschriften. Concrete maatregelen waarvoor regels gesteld kunnen worden zijn onder meer het ontoegankelijk maken, het afdekken en beplanten en de landschaping van de gesloten stortplaats.

Artikel 6.8

De regeling van bodemsanering wordt in artikel 6.8 geheel gedelegeerd naar een amvb. In de toelichting worden wel een aantal onderwerpen genoemd, die voorwerp van regeling zouden kunnen zijn. Het heeft de sterke voorkeur van de leden van de D66-fractie deze onderwerpen limitatief in de wet op te sommen.

Met het hoofdstuk over bodem is geprobeerd zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de huidige Wet bodembescherming, zoals deze van kracht is in het Europese deel van Nederland. Hierbij staan decentralisatie en flexibiliteit voorop:

Decentraal: omdat de problematiek van bodemverontreiniging complex en ingewikkeld is en vaak verschilt. Deze is te gedetailleerd om in de wet vast te leggen. Bovendien past het niet in het streven naar verdergaande decentralisatie.

Flexibel: omdat de systeemontwikkeling evolueert en ervoor is gekozen om aanvullende regels voor complexe saneringen in een beleidsregel vast te leggen.

Het Besluit uniforme saneringen BES is bedoeld voor eenvoudige saneringen. De lijn die voor het Europese deel van Nederland geldt zal ook voor de openbare lichamen gaan gelden. De eilandsbesturen zijn bevoegd gezag en zullen in hoge mate zelf moeten bepalen hoe het bodembeleid nader wordt ingevuld.

Artikel 7

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom met artikel 7.1, vierde lid, van het wetsvoorstel niet is aangesloten bij de formulering van artikel 7.2 van de Wm. Ook vroegen deze

leden waarom artikel 7.2, zesde lid, van de Wm aangaande activiteiten die in samenhang met andere activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu niet is overgenomen in dit wetsvoorstel.

Artikel 7.2 van de Wm is vrij gedetailleerd. In de openbare lichamen is het aantal plannen beperkt en goed te overzien. Daarom is voorgesteld om in voormeld artikel 'plannen' in plaats van 'categorieën van plannen' op te nemen. Om dezelfde reden is ook de bepaling weggelaten wanneer een plan in elk geval een kader vormt. Het aanwijzen van activiteiten tenslotte die in samenhang met andere activiteiten belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben, is niet uitgesloten. Ook hier is dus een eenvoudiger formulering voorgesteld.

In artikel 7.1, vijfde lid, onder b, wordt de mogelijkheid geboden voor een ontheffing van de MER-plicht indien de activiteit naar het oordeel van Onze Minister in het algemeen belang onverwijld moet worden uitgevoerd. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat hiervoor in artikel 7.21 van de Wm aanvullende voorwaarden gelden wat betreft de motivatie van een verzoek om ontheffing. Zij vroegen waarom dergelijke criteria niet zijn opgenomen voor de motivatie van het besluit van Onze Minister.

Voor de openbare lichamen is vanwege het beperkte aantal relevante activiteiten gekozen voor een minder formele en minder gedetailleerde formulering. Voor de openbare lichamen hoeft geen sprake te zijn van een verzoek om een ontheffing, maar kan Onze Minister ook ambtshalve bepalen dat de activiteit in het algemeen belang onverwijld moet worden uitgevoerd.

Gedacht kan worden aan noodzakelijke maatregelen na een natuurramp, maar ook aan bijvoorbeeld het inrichten van een grootschalige brandstofopslag in geval van een oliecrisis. Van deze ontheffingsmogelijkheid zal slechts spaarzaam gebruik gemaakt worden.

Artikel 9

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de Wm volgens artikel 9.2.1.3 een ieder die beroepshalve werkt met betreffende stoffen, preparaten of organismen desgevraagd informatie waarover hij beschikt of redelijkerwijs kan beschikken moet verstrekken. Genoemde leden vroegen waarom deze bepaling niet is overgenomen in voorliggend wetsvoorstel.

Artikel 9.2.1.3 van de Wm, regelt een algemene plicht tot informatieverstrekking indien Onze Minister of een daartoe door hem aangewezen onderzoeksinstantie daarom verzoekt. Op basis van het tweede lid van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur hierover nadere regels worden gesteld. Deze informatieplicht is ruim geformuleerd en moet mede bezien worden in relatie met artikel 9.2.1.4 van de Wm, waarin de meer gedetailleerde administratieplicht wordt geregeld. Deze administratieplicht is ook overgenomen in artikel 9.2, vierde en vijfde lid, van dit wetsvoorstel, omdat ze onder meer noodzakelijk is voor de rapportageverplichtingen van Nederland op basis van het Protocol van Montreal inzake stoffen die de ozonlaag aantasten. In het Europese deel van Nederland is tot op heden nog geen invulling gegeven aan de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 9.2.1.3, tweede lid, van de Wm. Daardoor betreft het eerste lid van dit artikel een specifieke zorgbepaling, omdat niet duidelijk omschreven is om welke informatie het gaat.

In dit wetsvoorstel is reeds een algemene zorgplicht ten aanzien van stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen opgenomen. Daarnaast is ook reeds de administratieplicht in artikel 9.2, vierde lid, opgenomen. Daarom is het opnemen van een algemene plicht tot informatieverstrekking niet noodzakelijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in artikel 9.2.2.3, vierde lid, van de Wm de mogelijkheid is opgenomen om een vergunning te verstrekken onder beperkingen. Deze leden vroegen waarom deze bepaling niet is overgenomen in voorliggend wetsvoorstel.

Artikel 9.2.2.3, vierde lid, van de Wm maakt het mogelijk om aan een vergunning in verband met stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen beperkende voorwaarden op te leggen. Volgens de memorie van toelichting bij de Wm moet hierbij voornamelijk gedacht worden aan het mogelijk maken dat een vergunning voor een bepaalde tijd wordt verleend of dat de vergunde handeling slechts op bepaalde plaatsen mag worden verricht.³⁴ Er wordt tegemoet gekomen aan de wens van de leden van ChristenUnie-fractie door bij nota van wijziging in artikel 9.2 van dit wetsvoorstel alsnog een bepaling op te nemen van die strekking.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de artikelen 9.2.3.3 en artikel 9.2.3.4 van de Wm niet zijn overgenomen in dit wetsvoorstel.

In artikel 9.2.3.3 van de Wm worden regels gesteld met betrekking tot de verpakking en sluiting van verpakkingen van stoffen en preparaten. De in de eerste drie leden van dit artikel opgenomen eisen aan de verpakking van stoffen en preparaten vloeien voort uit de Stoffenverbodsrichtlijn. Vooreerst dient opgemerkt te worden dat gezien de LGO-status van de openbare lichamen de Stoffenverbodsrichtlijn niet van toepassing is. Daarnaast moet met betrekking tot regelgeving over verpakkingen en sluitingen terughoudend worden omgesprongen omdat de BES-eilanden grotendeels afhankelijk zijn van producten uit de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Amerikaanse landen. Deze hebben andere verpakkingsvoorschriften dan Europa. Indien er teveel regels zouden worden opgelegd betekent dit dat het onmogelijk wordt voor de eilanden om deze producten nog te verkrijgen. Daarom is besloten vooralsnog geen specifieke eisen op te leggen aan de verpakkingen en sluitingen, maar wel regelgeving in te voeren betreffende de etikettering. Daardoor wordt de gebruiker van deze producten in ieder geval voldoende gewaarschuwd dat de stoffen een risico kunnen inhouden. Daarnaast kan een producent of importeur van stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen die gebruik maakt van ondeugdelijke verpakkingen en sluitingen altijd worden aangesproken op de zorgplicht, bedoeld in artikel 9.1, eerste lid. In artikel 9.2.3.4 van de Wm wordt het aanbevelen of aanprijzen van bepaalde categorieën van stoffen en preparaten verboden. Het gaat in dit artikel over een verbod op misleidende reclame. Op de BES-eilanden zijn tot op heden echter geen uitingen van reclame met betrekking tot stoffen en preparaten bekend. Verder worden er op de BES-eilanden weinig tot geen stoffen en preparaten geproduceerd en wordt het merendeel van deze stoffen en preparaten geïmporteerd. De buitenlandse producenten zullen gezien de kleine afzetmarkt deze producten niet specifiek op de BES-eilanden gaan aanbevelen of aanprijzen. Tenslotte zijn de BES-eilanden voor een groot deel aangewezen op buitenlandse media, waarvoor deze bepalingen niet gelden. Op Saba en Sint-Eustatius wordt voornamelijk gekeken naar TV-zenders uit de Verenigde Staten van Amerika en zijn ook de kranten en tijdschriften van buitenlandse origine. Bonaire beschikt over een lokaal TV-station, waarop, voor zover bekend, nog nooit voor stoffen of preparaten reclame is gemaakt, en is verder eveneens aangewezen op buitenlandse media, waarvoor zo een verbod niet zou gelden. Het opnemen van dit verbod in dit wetsvoorstel lijkt dus overbodig.

Artikel 10.9

De leden van de D66-fractie achtten de delegatie naar een amvb in artikel 10.9, eerste lid, te ruim. Aan welke onderwerpen, naast die welke al in het tweede en derde lid zijn genoemd, moet hierbij gedacht worden, zo vroegen de leden. Is een amvb wel het geëigende middel om kwaliteitseisen met betrekking tot het functioneren van het openbaar bestuur vast te leggen en zijn daar geen andere manieren voor, zo vroegen die leden voorts. Voorts vroegen de leden van de D66-fractie in hoeverre hier sprake is van ook voor burgers bindende regels, of het louter interne regels zijn en welke juridische betekenis dergelijke regels, bijvoorbeeld in bestuursrechtelijke procedures, kunnen hebben.

De in artikel 10.9 voorkomende delegatie naar een algemene maatregel van bestuur komt overeen met artikel 5.3 van de Wabo. Op grond van artikel 5.3 van de Wabo zijn in het Besluit

³⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 600, nr. 3, p. 35

omgevingsrecht en in de ministeriële regeling omgevingsrecht kwaliteitseisen gesteld voor het bevoegd gezag.

Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op een adequaat handhavingsproces. Het bevoegd gezag is het gezag dat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving. De kwaliteitseisen bevatten dus geen voor de burgers bindende regels. Deze kwaliteitseisen waren van 2005 tot de inwerkingtreding van de Wabo gebaseerd op de Wm. De eisen hebben onder meer betrekking op een te formuleren handhavingsbeleid, toezichtstrategie, uitvoeringsprogramma en de afstemming van het handhavingsbeleid en het toezicht met andere betrokken handhavingsinstanties. Uitgangspunt van de kwaliteitseisen is dat adequate handhaving en toezicht niet mogelijk zijn als het handhavingsproces niet adequaat is georganiseerd. De juridische betekenis is dezelfde als bij andere wettelijke eisen aan de uitvoering van taken door het bevoegd gezag. Op de naleving ervan wordt toegezien in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu