

Vergaderjaar 2009–2010

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	blz.
ALGEMEEN DEEL VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING	2
§ 1. Inleiding	2
§ 2. Korte schets van de huidige situatie op de BES-eilanden	3
2.1 Bouwen	3
2.2 Milieu en milieuregelgeving	3
2.3 Wet bescherming Antarctica	6
§ 3. Voorstel van Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	6
3.1 Algemene bepalingen (Hoofdstuk 1)	7
3.2 Bouwen (hoofdstuk 2)	7
3.3 Wonen (Hoofdstuk 3)	8
3.4 Milieu: afval (Hoofdstuk 4)	9
3.5 Milieu: algemene regels en vergunningen voor inrichtingen (Hoofdstuk 5)	12
3.6 Milieu: bodem (Hoofdstuk 6)	15
3.7 Milieu: milieueffectrapportage (Hoofdstuk 7)	15
3.8 Milieu: maatregelen in bijzondere omstandigheden (Hoofdstuk 8)	17
3.9 Milieu: stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen (Hoofdstuk 9)	20
3.10 Toezicht, handhaving en strafbaarstelling (Hoofdstuk 10)	21
3.11 Wet bescherming Antarctica (Paragraaf 11.2)	21
3.12 Ruimtelijke ordening (Paragraaf 11.4)	23
§ 4. Consultatie	25
4.1 Actaltoets	25
4.2 Interdepartementale afstemming	26
4.3 Consultatie met de BES-eilanden	26
ARTIKELSGEWIJS DEEL VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING	29

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel dient in samenhang te worden gezien met het voorstel van wet, houdende invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Invoeringswet BES)¹ en het voorstel van wet, houdende aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Aanpassingswet BES).² Het uitgangspunt voor deze wetsvoorstellen en het thans voorliggende wetsvoorstel is dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van toepassing blijft, tenzij deze vanwege de te nemen ministeriële verantwoordelijkheid per de transitiedatum dient te worden gewijzigd dan wel Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing moet worden verklaard.

Dit wetsvoorstel voorziet in een bijna VROM-brede wet waarin een Wet milieubeheer-op-maat, inclusief een aantal extra bepalingen ter bescherming van andere milieufactetten, een Woningwet-op-maat en beperkte regelingen op de terreinen van huisvesting, ruimtelijke ordening en de bescherming van Antarctica, zijn opgenomen.

Gelet op de per transitiedatum te verkrijgen politieke verantwoordelijkheid dient dit wetsvoorstel voldoende instrumenten te bieden om de situatie op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen op de BES-eilanden stelselmatig te verbeteren dan wel te bestendigen, waarbij de administratieve en bestuurlijke lasten zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Dit wetsvoorstel is al aangekondigd in hoofdstuk 14 van de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet BES.³ Gekozen is voor een afzonderlijke, op de maat van de BES-eilanden, toegesneden Wet milieubeheer. Het op het moment van transitie van toepassing verklaren van de huidige Wet milieubeheer zou botsen op het eerder – bij de Slotverklaring van de Miniconferentie d.d. 10 en 11 oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van de BES-eilanden – beleden uitgangspunt dat de Nederlandse wetgeving eerst geleidelijk zal worden ingevoerd. Een complete Wet milieubeheer is bovendien te uitgebreid en te complex om op de BES-eilanden van toepassing te verklaren, mede gelet op de hoeveelheid en complexiteit van de onderliggende regelgeving. Enerzijds is de Wet milieubeheer te omvangrijk; anderzijds is de Wet milieubeheer niet toereikend. Aanvullend op de Wet milieubeheer wordt immers door een aantal sectorwetten voorzien in de bescherming van milieubelangen, zoals bijvoorbeeld de Wet bodembescherming.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet BES zou ook worden voorzien in een wetsvoorstel voor een Kaderwet bouwen en wonen BES.⁴ De noodzakelijke regels met betrekking tot bouwen zijn echter in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. Daarnaast blijken er op dit moment slechts een beperkt aantal regels noodzakelijk met betrekking tot huisvesting op de BES-eilanden. Deze zijn eveneens opgenomen in dit wetsvoorstel. Via de Invoeringswet BES is al voorzien in een regeling met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling⁵. Toch blijkt het noodzakelijk enkele aanvullende bepalingen te stellen. Deze bepalingen zijn eveneens in dit wetsvoorstel meegenomen. Tenslotte wordt de Wet bescherming Antarctica aangepast, zodat deze ook geldt voor de BES-eilanden.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 2.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, pag. 146–147.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, hoofdstuk 15, pag. 150. Bij nader inzien is afgezien van een afzonderlijk wetsvoorstel en is in dit wetsvoorstel een hoofdstuk ingeruimd voor de bouwregelgeving.

⁵ Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES.

In het algemeen wordt opgemerkt dat zoveel mogelijk technische en redactionele wijzigingen (van bestaande Nederlands-Antilliaanse wetgeving) zijn opgenomen in de Aanpassingswet BES en dat alle benodigde en wenselijke wijzigingen van Nederlandse wetgeving zijn opgenomen in het thans voorliggende wetsvoorstel.

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

2.1 Bouwen

In de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet BES is al kort geschetst dat de ter plaatse geldende regelgeving voor bouwen en het veilig gebruik van bouwwerken verouderd is.¹ De Landsverordening houdende voorschriften betreffende bouwen en volkshuisvesting is ruim 70 jaar oud. Gelet op de ontwikkelingen die gedurende die periode op het terrein van bouwen en volkshuisvesting hebben plaatsgevonden, wordt voorgesteld een nieuw, actueel kader te bieden voor bouwvoorschriften op de BES-eilanden.

Er bestaat op Bonaire een bouw- en woningverordening daterend uit 1961², die gewijzigd is bij de eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire van 18 augustus 1994 en is vastgesteld bij eilandsbesluit van 30 juni 1999³. Daarnaast zijn er in 2005 in samenwerking met de brandweer van de gemeente Den Haag twee besluiten voor Bonaire⁴ en één besluit voor Saba voorbereid, betreffende de brandveiligheid van gebouwen⁵. Tenslotte is er eveneens in samenwerking met de brandweer van de gemeente Den Haag een concept voor het Besluit voor het brandveilig bouwen van politiebureaus en celgebouwen voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgesteld⁶. Er is dus duidelijk behoefte aan een actuele wettelijke basis voor het bouwen en het gebruik van bouwwerken op de BES-eilanden.

2.2 Milieu en milieuregelgeving

Op de datum van transitie, althans op de gekozen fixatiedatum van 15 december 2008⁷, was een ontwerp-landsverordening grondslagen milieubeheer (hierna: ontwerp-Lv milieubeheer)⁸ ambtelijk voorbereid, maar niet door de Staten van de Nederlandse Antillen in behandeling genomen. Nu geen bestaande landsverordening op het terrein van het milieubeheer via de Aanpassingswet BES tot Nederlandse wet kan worden omgezet, dient te worden voorzien in een afzonderlijk wetsvoorstel om de uit oogpunt van milieubescherming noodzakelijke kaders te bieden en normen te stellen.

Voor het milieugedeelte in dit wetsvoorstel heeft de voornoemde ontwerp-Lv milieubeheer als voorontwerp gediend en is uiteraard geput uit de actuele Nederlandse milieuwetgeving. De opstellers van de ontwerp-Lv milieubeheer waren overigens duidelijk ook geïnspireerd door de Wet milieubeheer.

In de Nederlandse Antillen – lees: BES-eilanden – ontbreekt het aan een solide wettelijke basis op grond waarvan milieubeleid kan worden gevoerd, waarvan de noodzaak voortvloeit uit verdragen of andere internationale verplichtingen en de gerezen milieuproblemen.⁹ Om in deze leemte te voorzien bevatte de ontwerp-Lv milieubeheer de volgende onderwerpen:

- afvalstoffenbeleid;
- milieubeleidsplan;
- aanwijzing bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving;

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, hoofdstuk 15, pag. 150.

² A.B. 1961, no. 17.

³ A.B. 1999, no. 5.

⁴ Besluit voor het brandveilig gebruiken van gebouwen en inrichtingen Eilandgebied Bonaire en Besluit voor het brandveilig bouwen van utiliteitsgebouwen Eilandsgebied Bonaire, opgesteld door F. Redeker, hoofd bouwen en infrastructuur Brandweer Den Haag beide uit augustus 2005.

⁵ Besluit voor het brandveilig bouwen van woningen Eilandgebied Saba, uit augustus 2005.

⁶ Besluit voor het brandveilig bouwen van politiebureaus en celgebouwen eilandsgebied Bonaire, Sint Eustatius en Saba, opgesteld door F. Redeker van de Brandweer Den Haag, februari 2009.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, pag. 8.

⁸ Deze ontwerp-Landsverordening houdende regels inzake de grondslagen van het milieubeheer wordt besproken in het Handboek Nederlands-Antilliaans omgevingsrecht, M.A. Heldeweg, J. Sybesma, L.J.J. Rogier, Boom Juridisch Uitgevers, Den Haag 2002, paragraaf 2.3.1.

⁹ De noodzaak tot regulering vanwege de zichtbare milieuproblemen of -risico's is bevestigd bij een aantal recente werkbezoeken aan de BES-eilanden door de VROM-Inspectie en de zogenaamde VROM-kwartiermakers.

- aanwijzing van vergunningsplichtige activiteiten, procedures en de inhoud van die vergunningen;
- milieueffectrapportage;
- bestuursrechtelijke handhaving;
- zorgplichten en verbodsbepalingen, en
- grondslagen voor eilandelijke hinder- en afvalverordeningen.

De ontwerp-Lv milieubeheer is in dit wetsvoorstel, wat betreft het gedeelte over milieu, waar nodig gewijzigd en aangevuld met onderwerpen die ontbraken en toch op het moment van transitie regeling behoeven. In de ontwerp-Lv milieubeheer was bijvoorbeeld niets geregeld voor het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen. Verder is voorzien in ten opzichte van de ontwerp-Lv milieubeheer aanvullende bepalingen met betrekking tot afvalstoffen, bodembescherming, veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden, ongewone voorvallen, milieuschade, zware ongevallen in inrichtingen en gevaarlijke stoffen.

Ten aanzien van alle onderwerpen is zoveel mogelijk een zelfde systematiek gevolgd. Kern van de regeling zijn steeds de diverse verbods- en zorgplichtbepalingen als basisbescherming en daarnaast de verschillende grondslagen voor nadere regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Voor dit laatste is op ruime schaal gekozen om een flexibele en geleidelijke invoering van regelgeving binnen de BES-eilanden mogelijk te maken en ook tijdig en betrekkelijk eenvoudig de wetgeving te kunnen aanpassen aan de omstandigheden ter plaatse, indien bij de uitvoering mocht blijken dat bepaalde regels niet of minder goed uitvoerbaar blijken te zijn.

Sinds december 2007 hebben er verschillende ambtelijke missies plaatsgevonden naar de BES-eilanden om de situatie ter plaatse te leren kennen. Daarbij zijn een aantal milieuproblemen gesignaleerd die een oplossing verdienen. Tevens is gebleken dat de regulering van milieubelastende activiteiten grotendeels ontbreekt, achterhaald is of onvoldoende kan worden uitgevoerd en gehandhaafd.

Er bestaan wel Hinderverordeningen op de eilanden Bonaire en Sint Eustatius¹ die de vergunningsplicht reguleren. Op grond van de Hinderverordening Sint Eustatius worden in het eilandsbesluit van 2 maart 1995² onder meer categorieën van inrichtingen aangewezen. Op basis van de Hinderverordening op Bonaire zijn in juli 2008 nog twee eilandsbesluiten vastgesteld. In het eerste besluit wordt een milieubelastende activiteit nader omschreven³. In het andere besluit worden nadere regels gegeven betreffende de aanvraag van een vergunning⁴. Niet geheel duidelijk is of en hoeveel vergunningen verleend zijn op basis van deze verordeningen. De meest prangende milieuonderwerpen worden hieronder kort besproken.

a. olieterminals

Er zijn grote olieterminals op de eilanden Sint Eustatius (Nustar) en Bonaire (Bopec), waar doorvoer van olie en olieproducten over de hele wereld plaatsvindt. Bopec heeft geen vergunning en Nustar beschikt over een verouderde vergunning. De staat van de inrichtingen is momenteel grotendeels afhankelijk van het milieubeleid van de betrokken bedrijven zelf. Voornamelijk de veiligheidsaspecten rond en de uitstoot door de Bopec-terminal moeten nader bekeken worden. Vanuit oogpunt van milieu en veiligheid is het noodzakelijk dat er op de transitiedatum adequate milieuvergunningen van kracht zijn.

¹ Hinderverordening Bonaire van 12 december 1994, A.B. 1995, no. 4 en Hinderverordening Sint Eustatius 1993, A.B. 1993, no. 9.

² Eilandsbesluit van 2 maart 1995, A.B. 1995, no. 2.

³ Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van juli 7 2008 no.1 ter uitvoering van artikel 3, eerste lid van de Hinderverordening Bonaire, A.B. 2008, no. 15.

⁴ Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen, van juli 7 2008 no.2, ter uitvoering van artikel 6, tweede lid en artikel 8, eerste en tweede lid van de Hinderverordening Bonaire, A.B. 2008, 16.

b. afval

Op de BES-eilanden bestaat een aantal urgente problemen met betrekking tot afval. Op alle BES-eilanden worden de meeste producten geïmporteerd, terwijl de verpakkingen en de producten in het afvalstadium op de eilanden achter blijven¹. Nagenoeg alle afvalstoffen, inclusief chemisch afval, worden ongescheiden en ongesorteerd gestort op zogenoemde «landfills». Hierdoor kan schade aan de natuur en het milieu ontstaan. Voorts kan worden geïnvesteerd in het gescheiden inzamelen van afval. Op de bestaande stortplaatsen verwaait het afval waardoor de omgeving wordt verontreinigd door zwerfafval. Omdat de stortplaatsen op alle eilanden gelegen zijn in ravijnen of lagunes, die afwateren in zee, vormt dit een risico voor de kwaliteit van het mariemilieu. De stortplaats op Bonaire raakt vol en er moet op korte termijn naar een alternatief gezocht worden. Ook op Sint Eustatius en Saba is op termijn de stortcapaciteit ontoereikend. Naast grotendeels gemengd storten wordt ook afval verbrand, waarbij giftige stoffen vrijkomen.² Tevens zal voor de restfractie een milieuhygiënisch verantwoorde verwerkingsmethode per eiland gevonden moeten worden. Er zijn in het verleden afvalstoffenplannen opgesteld om gescheiden inzameling en verwerking mogelijk te maken. Met behulp van die plannen zou tot uitvoering kunnen worden overgegaan.

¹ Eindrapport Milieunormen Nederlandse Antillen, Werkgroep milieunormering Nederlandse Antillen, 11 juni 2007, pag. 8.

² De afvalproblematiek wordt onderkend in de nota «Raamwerk van het afvalbeleid van de Nederlandse Antillen». Deze nota uit oktober 1997 is in samenwerking tussen de centrale overheid van de Nederlandse Antillen en de eilandelijke overheden opgesteld en betreft een uitwerking van de nota «Contouren van het Milieu- en Natuurbeleid van de Nederlandse Antillen 1996 – 2000». Als meest zichtbare knelpunten in het afvalbeleid worden benoemd: een op vele plaatsen niet adequate inzameling en eindverwerking van afval, en het nog nauwelijks benutten van mogelijkheden tot terugdringing van de hoeveelheid. De hoofddoelstelling van het afvalbeleid is het reduceren van de totale hoeveelheid afval. Het beleid is gericht op preventie, hergebruik en verantwoorde eindverwerking van afval.

³ De Afvalstoffenverordening Bonaire, A.B. Bonaire 1994, no. 5.

⁴ Eilandsverordening afvalstoffen Bonaire van 16 december 1993, no. 2 (A.B. 1994, no. 5).

⁵ Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen van 18 oktober 2005, no. 4 ter uitvoering van artikel 30 Eilandsverordening Afvalstoffen Bonaire en van wijziging van het Besluit tarieven precariorechten en retributies (Eilandsbesluit heffing afvalstoffen 2005), A.B. 2005, no. 28.

⁶ Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen van 1 april 1998, no. 26 ter uitvoering van artikel 31, lid 3 van de Afvalstoffenverordening Bonaire, A.B. 1998, no. 2.

⁷ Eindrapport Milieunormen Nederlandse Antillen, Werkgroep milieunormering Nederlandse Antillen, 11 juni 2007.

⁸ Het op 16 september 1987 te Montreal tot stand gekomen Protocol betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Trb. 1988, 11).

⁹ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 29^{ste} september 1999 ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onderdeel j, van de Warenlandsverordening, (landsbesluit in- en uitvoerverbod Cfk's en Halonen, Publicatieblad Nederlandse Antillen 1999, nr. 90).

Van de drie BES-eilanden beschikt Bonaire als enige over een afvalstoffenverordening.³ In deze afvalstoffenverordening wordt een inzameldienst ingesteld en is er onder meer een regeling betreffende de gescheiden afvalinzameling en betreffende bedrijfsafvalstoffen⁴. Op grond van artikel 36 van deze verordening zijn heffingen vastgesteld voor verschillende categorieën van afvalstoffen⁵. Er is eveneens een Eilandsbesluit betreffende de inzameldienst⁶. Er ontbreekt regelgeving over het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen, hetgeen noodzakelijk is om te voldoen aan de internationale verplichtingen, aangezien het Verdrag van Bazel van toepassing zal worden in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Op dit moment komt een groot deel van het afvalwater ongezuiverd in zee, wat een bedreiging vormt voor het koraal. Een goede kwaliteit van het zeewater is uiteraard van essentieel belang voor de BES-eilanden. Niet alleen vanuit het oogpunt van natuurbescherming (koraal), maar ook voor de volksgezondheid (blootstelling bij zwemmen), de drinkwatervoorziening (drinkwaterproductie uit zeewater), het toerisme (duiktoerisme en strandtoerisme) en de visserij.⁷

c. (H)CFK's, gevaarlijke stoffen en asbest

Het gebruik van (H)Cfk's, andere ozonlaagafbrekende stoffen en asbest op de BES-eilanden verdient aandacht.

Het Montreal Protocol⁸ is door Nederland geratificeerd voor het Koninkrijk der Nederlanden, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba. Het Montreal Protocol stelt regels aan de import, export, productie en de consumptie van een groot aantal ozonlaagafbrekende stoffen, waaronder (H)Cfk's. Dit is deels geïmplementeerd in het Landsbesluit in- en uitvoerverbod Cfk's en Halonen⁹, maar het gebruik van Cfk's is niet gereguleerd. Geconstateerd is dat op de BES-eilanden in meer of mindere mate nog steeds gebruik wordt gemaakt van Cfk's.

Tevens ontbreekt het op dit moment aan regelgeving met betrekking tot het veilig gebruik van biociden, gevaarlijke stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen. Deze producten kunnen een risico vormen voor de volksgezondheid en het milieu.

Met ingang van met 21 april 2008 is een Landsbesluit invoerverbod asbest (PB 2008, 30) van kracht. Dit besluit omvat enkel een invoerverbod en geen regels betreffende gebruik en verwijdering van asbest. Op dit moment is echter nog niet duidelijk hoeveel en waar asbest gebruikt wordt. Ook het toezicht op deze in- en uitvoerverboden voor asbest verdient aandacht.

d. andere milieuonderwerpen

Verdere milieuonderwerpen die aandacht behoeven zijn bodembescherming, ontgronding en erosie. Erosie kan leiden tot algengroei in zee, hetgeen een bedreiging vormt voor de eeuwenoude koraalriffen langs de kust. Erosie wordt mede veroorzaakt door loslopend vee.

Ook de luchtkwaliteit verdient aandacht. Op dit moment is er nog geen regelgeving op dit vlak.¹

Op vlak van externe veiligheid zijn er weinig tot geen regelingen, terwijl hieraan toch grote risico's voor het milieu en de volksgezondheid verbonden kunnen zijn.²

2.3 Wet bescherming Antarctica

Het Verdrag van Antarctica en het Milieuprotocol bij het Verdrag zijn goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk. Voor de BES-eilanden was echter nog geen uitvoeringsregelgeving tot stand gekomen. Voor het organiseren van activiteiten in het Antarctisch gebied, vanuit de BES-eilanden, was derhalve nog geen vergunning vereist, zoals bedoeld in het Milieuprotocol bij het Verdrag van Antarctica.

De van toepassingverklaring van de Wet bescherming Antarctica (hierna: WbA) heeft tot doel om voor de BES-eilanden de benodigde implementatieregelgeving te creëren. Voor zover een organisator vanuit de BES-eilanden activiteiten in het Antarctisch gebied organiseert, zal deze organisator hiervoor nu een vergunning moeten aanvragen, zoals bedoeld in de WbA. Ook zal de organisator verslag moeten uitbrengen van de uitgevoerde activiteit en in voorkomende gevallen melding maken van ongewone voorvallen.

In paragraaf 3.11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de wetswijziging.

Voor schepen die geregistreerd zijn in de eilandgebieden heeft deze wetswijziging geen gevolgen. De onderdelen uit het Milieuprotocol bij het Verdrag van Antarctica die zien op scheepvaart, zoals de voorkoming van mariene verontreiniging, zijn bij de totstandkoming van de WbA namelijk geïmplementeerd in de scheepvaartregelgeving.

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

In deze paragraaf worden de hoofdstukken van het wetsvoorstel achtereenvolgens besproken, waarbij de gemaakte juridische, wetstechnische en beleidsinhoudelijke keuzes worden toegelicht.

¹ Eindrapport Milieunormen Nederlandse Antillen, Werkgroep milieunormering Nederlandse Antillen, 11 juni 2007, pag. 17–39.

² Eindrapport Milieunormen Nederlandse Antillen, Werkgroep milieunormering Nederlandse Antillen, 11 juni 2007, pag. 8.

3.1 Algemene bepalingen (Hoofdstuk 1)

Het wetsvoorstel opent met de bepaling (artikel 1.1) dat deze wet alleen geldt voor de BES-eilanden. De in Nederland geldende Wet milieubeheer, evenals de bouwregelgeving en andere Nederlandse milieuregelgeving, is op de BES-eilanden niet van toepassing. Dit laatste heeft geen afzonderlijke regeling in dit wetsvoorstel aangezien dat al is bepaald in artikel 2, tweede lid, van de Invoeringswet BES.

De begripsbepalingen (artikel 1.2) zijn grotendeels ontleend aan de Wet milieubeheer en andere relevante Nederlandse wetten.

Verder voorziet hoofdstuk 1 in een algemene zorgplichtbepaling (artikel 1.3), in een vijfjaarlijkse milieubeleidsplanverplichting (artikel 1.4) voor de Minister van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (hierna: Minister van VROM). Met deze planfiguur kan sturing worden gegeven aan de inhoud van lokale milieuprogramma's (artikel 1.5). Op dit moment kent Bonaire een eigen milieubeleidsplan.¹ Met het ene milieubeleidsplan voor de BES-eilanden kan een vervolg gegeven worden aan het «Natuur- en milieubeleidsplan Nederlandse Antillen 2004 – 2007».² In zowel het milieuplan als het milieuprogramma wordt speciaal aandacht besteed aan afval en afvalwater. In Nederland is het gebruikelijk om naast het milieubeleidsplan onder meer een afvalstoffenbeheersplan, een afvalwaterplan enz. op te stellen. Door te volstaan met één plan waarin aandacht is voor al deze onderwerpen, wordt de systematiek die in Nederland bestaat sterk vereenvoudigd. Hierdoor ontstaat meer transparantie en samenhang tussen verschillende deelterreinen en wordt gestreefd naar een integrale benadering. Hetzelfde geldt voor het milieuprogramma dat door het bestuurscollege wordt voorbereid en door de eilandsraad wordt vastgesteld. In het milieuprogramma worden het te voeren beleid en de prioriteiten op basis van het milieubeleidsplan nader geconcretiseerd. In het milieuprogramma zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de te ontwikkelen acties ter bescherming en verbetering van het milieu in het algemeen, het beheer van afvalstoffen en afvalwater en de sanering van de bodem in het bijzonder.

3.2 Bouwen (hoofdstuk 2)

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten voor regelgeving op het terrein van bouwen en wonen opgenomen. Hiermee worden de grondslagen gecreëerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven. Het systeem is vergelijkbaar met het Nederlandse, waar in de Woningwet de grondslag is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven. Wat betreft de bouwtechnische voorschriften is dit het Bouwbesluit 2003. Onder het Bouwbesluit 2003 hangt vervolgens de Regeling Bouwbesluit 2003, waarin op een aantal punten een verdere uitwerking wordt gegeven. Hiernaast bevat dit hoofdstuk grondslagen over het gebruik van bouwwerken, betreffende de door de eilandsraad vast te stellen bouwverordening, welstand en betreffende de bouwvergunningprocedure.

De bouwtechnische voorschriften lenen zich er niet voor om op niveau van de wet te worden opgenomen. Het is echter nadrukkelijk niet zo dat de inhoud van het Bouwbesluit 2003 een op een zal worden overgezet naar de BES-eilanden. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal rekening worden gehouden met de diverse thans bestaande eilandsverordeningen op het gebied van bouwen en met de specifieke omstandigheden van de BES-eilanden. Hieraan zullen op een aantal terreinen concrete voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken worden toegevoegd. Dit zal dan bijvoorbeeld gaan om voorschriften op

¹ Het Milieubeleidsplan Bonaire 2003 – 2007 is in oktober 2003 goedgekeurd door het bestuurscollege. Als prioriteiten van het milieubeleid zijn aangemerkt: het Project Riolerings Kralendijk, de uitwerking van de Hinderverordening, het opstellen van een milieuvorlichtingscampagne en het handhaven van het milieubeleid.

² Een evaluatie van dit plan – «Nature & Environment Policy Plan Netherlands Antilles, 2005–2008» – is bij brief van 31 maart 2009 door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Tweede Kamer; Kamerstukken II 2008/09, 31 700, IV, nr. 37.

het gebied van de brandveiligheid, de constructieve veiligheid en de orkaanbestendigheid. Verder kan gedacht worden aan regels bij nieuwbouw of verbouw die het gebruik van asbest verbieden, de verplichting om een septic tank te installeren of de verplichting om aan te sluiten op de riolering zodra die er is.

In de artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting is meer gedetailleerd aangegeven in hoeverre de voorschriften van dit hoofdstuk gebaseerd zijn op het systeem van de Woningwet en de daaronder hangende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

3.3 Wonen (Hoofdstuk 3)

Vrijheid van vestiging is hét uitgangspunt voor de woonruimteverdeling. Het is een groot goed dat bewoners in hoofdzaak zelf kunnen kiezen waar en hoe ze willen wonen. Los hiervan is er ook een eigen verantwoordelijkheid voor de burger voor zijn woonsituatie. Deze regeling biedt de besturen van de BES-eilanden een instrumentarium 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 is bedoeld om mogelijkheden te bieden voor de bescherming van kwetsbare groepen. Het insulaire karakter en de daardoor beperkte mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad kan het noodzakelijk maken dat er wordt voorzien in een regeling om te voorkomen er verdringing zou plaats vinden van de eilandbevolking door vestigers.

Om gebruik te kunnen maken van het instrumentarium zal het eilandsbestuur moeten aantonen dat indien er niet wordt ingegrepen dit tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten leidt voor bepaalde groepen in de samenleving, waarbij bijzondere aandacht gaat naar mensen met een laag inkomen. Enkel indien er een onevenwichtige of onrechtvaardige ontwikkeling van de woonruimteverdeling is, of er een reële kans bestaat dat deze zich zal voordoen zonder verder ingrijpen van de overheid, is dit ingrijpen gerechtvaardigd. Het is bij het opstellen van een huisvestingsverordening essentieel dat wordt onderbouwd en gemotiveerd dat de huisvestingsverordening, zowel wat betreft de subsidiariteit en de proportionaliteit ervan als wat betreft de mate waarin woonruimteverdeling een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de aangetoonde knelpunten. Aan die eisen moet zijn voldaan om een huisvestingverordening te kunnen vaststellen.

De huisvestingsverordening kan gaan over het in gebruik geven en nemen van woonruimte en de uitgifte van bouw kavels. In de huisvestingsverordening zal geregeld moeten zijn op welk deel van de woonruimtevoorraad de huisvestingsverordening betrekking heeft, op welke wijze de benodigde vergunning kan worden verkregen, wie in aanmerking komt voor de huisvestingsvergunning en eventueel welke voorrangscategorieën daarbij nog worden onderscheiden.

In de huisvestingsverordening kan de eilandsraad als sturingsinstrument passendheidscriteria opnemen. Hierbij gaat het in het algemeen om de vraag welke woning qua aard, grootte en prijs geschikt is voor welk huishouden. Ook kunnen sommige woningen in het bijzonder aangevoelen zijn voor mensen met beperkingen of ouderen.

Gezien het insulaire karakter kan verondersteld 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. Om dit te voorkomen kunnen in de huisvestingsverordening economische en maatschappelijke bindingseisen gesteld worden. De verantwoordelijkheid voor het stellen van bindings-eisen is neergelegd bij de eilandsraad. Bindingseisen kunnen gesteld worden wanneer er sprake is van beperkte uitbreidingsmogelijkheden en verdringing van de eigen bevolking door de komst van vestigers.

3.4 Milieu: afval (Hoofdstuk 4)

Afval is, zoals geschetst in paragraaf 2, een aandachtspunt op de BES-eilanden. De afvalproblematiek kent vele facetten vanwege de diverse soorten afvalstromen met elk hun eigen problematiek.

3.4.1 Afval - algemeen (§ 4.1)

Hoofdstuk 4 opent met een algemene zorgplicht- en verbodsbepaling. Deze concretiseren voor het milieuaspect afval de algemene zorgplicht uit artikel 1.3 en worden zelf weer geconcretiseerd in de overige bepalingen van dit hoofdstuk en in de lokale afvalstoffenverordeningen.

In het milieubeleidsplan (artikel 1.4) worden vijfjaarlijks de algemene uitgangspunten met betrekking tot het beheer van afvalstoffen neergelegd, hierbij zal het principe van scheiden van afval en de befaamde «ladder van Lansink» – preventie, hergebruik, verbranden, storten – richtinggevend zijn voor de aanpak van de afvalproblematiek op die eilanden. Met deze planverplichting wordt voortgebouwd op de eerder genoemde beleidsnota «Raamwerk van het afvalbeleid van de Nederlandse Antillen» uit oktober 1997. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden en de specifieke situatie van de eilanden. Bij het maken van beleidskeuzes zal gekeken moeten worden naar het maximaliseren van de milieudoelstellingen, het minimaliseren van de kosten en het realiseren van schone eilanden. Het bestuurscollege bereidt op basis van dit algemene plan een milieuprogramma (artikel 1.5) voor dat door de eilandsraad wordt goedgekeurd. Hierin wordt ook een financiële onderbouwing opgenomen van de gestelde prioriteiten.

Gezien de kleinschaligheid van de BES-eilanden en het feit dat bijna alle bedrijvigheid op de eilanden van ambachtelijke aard is, is er niet voor gekozen om de afvalstromen te scheiden in huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen. Een andere reden om niet aan te sluiten bij het systeem van de Wet milieubeheer is gelegen in het feit dat er in de meeste gevallen geen verschil is in de aard van het afval dat door bedrijven en particulieren wordt aangeleverd. Indien met betrekking tot bepaalde ondernemingen de noodzaak bestaat om nadere regels te stellen met betrekking tot het voorkomen of doelmatig beheer van afvalstoffen worden in de verguningsvoorschriften nadere regels gesteld op grond van artikel 5.17, eerste lid, onderdeel c. Dit is ook mogelijk voor inrichtingen die niet verguningsplichtig zijn, maar waarvoor algemene regels gelden (artikel 5.2, tweede lid).

Aangezien het scheiden van de afvaldeelstromen naar herkomst weinig zinvol is, zullen in de afvalstoffenverordening categorieën van afvalstoffen aangewezen worden die niet mogen worden aangeboden in dit regulier afhaalsysteem. Hierbij wordt op de eerste plaats gedacht aan afval dat gevaarlijke stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen bevat, maar ook aan autobanden, afvalolie, koelvloeistof, autowrakken,

grove huishoudelijke afvalstoffen enz. Deze afvalstoffen dienen ofwel separaat te worden ingezameld ofwel afzonderlijk te worden aangeboden bij speciale inzamelpunten. Daarbij worden nadere voorschriften gegeven met betrekking tot het bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren, verhandelen of het beheer van deze afvalstoffen. Daarnaast kunnen ook andere categorieën van afvalstoffen worden aangewezen die afzonderlijk moeten worden aangeboden. Hierbij kan gedacht worden aan groente, fruit en tuinafval, papier, glas, plastic etc.

Aangezien het van groot belang is dat bepaalde afvalsoorten gescheiden worden ingezameld en beheerd, heeft de Minister van VROM de mogelijkheid om een bindende aanwijzing te geven indien in de eilandsverordening geen of niet afdoende maatregelen genomen worden.

In de afvalstoffenverordening kunnen ook regels gesteld worden met betrekking tot de organisatie van dit afhaalregime. De kosten kunnen worden doorberekend in de afvalstoffenheffingen of de storttarieven. Andere onderwerpen waaraan aandacht dient te worden besteed in de afvalverordening zijn onder meer het tegengaan van zwerfvuil, waarvoor de wettelijke basis is gelegen in de zorgplichtbepaling, het voorkomen van uitspoeling van afvalstoffen van stortplaatsen in zee en verbetering van het stortbeleid in overeenstemming met de ladder van Lansink. De verbetering van het stortbeleid zal deels gefinancierd dienen te worden met lokale heffingen. Bonaire heeft al een zodanige regeling¹. Daarnaast zullen milieuverbeteringen gestimuleerd worden door subsidieverlening ter versterking van lokale initiatieven en door milieuvoorlichting.

Op deze wijze kan het voorgestane beleid dat beantwoordt aan het principe van de Ladder van Lansink gefaseerd ingevoerd worden, waarbij de eilanden tot op grote hoogte zelf kunnen bepalen hoe ze concrete invulling geven aan de gestelde uitgangspunten. Het bestuurscollege moet ook een regulier afhaalregime opzetten en is bevoegd tot het verlenen van een vergunning voor inrichtingen die instaan voor de inzameling en het verdere beheer van de afvalstoffen. Bij het verlenen van deze vergunning onderzoekt het bestuurscollege of de inzamelaar de continuïteit van het beheer van afvalstoffen kan waarborgen en de capaciteit van de voorzieningen is afgestemd op het aanbod van afvalstoffen. Een ander aandachtspunt bij vergunningverlening is de benodigde deskundigheid en de integriteit van de exploitant. In de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden, zal worden aangegeven aan welke specifieke milieunormeringen voldaan dient te worden. De Minister van VROM kan het bestuurscollege verzoeken om de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, te wijzigen, aan te vullen of in te trekken, dan wel alsnog voorwaarden of beperkingen aan de vergunning te verbinden. Ook kan de Minister van VROM het bestuurscollege verzoeken de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken indien dat noodzakelijk is in het belang van het doelmatig beheer van afvalstoffen.

3.4.2 Afval – het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen (§ 4.2)

Het algemene verbod om zich op milieuhygiënisch onverantwoorde wijze te ontdoen van afvalstoffen (artikel 4.2) wordt geconcretiseerd in een verbod om zich van gevaarlijk afval of ingezameld afval of verbrandingsresten van afval te ontdoen, anders dan door dit af te geven aan een erkende inzamelaar. Degenen die op grond van artikel 10.37 van de Wet milieubeheer hiertoe bevoegd zijn, mogen ook op de BES-eilanden dit

¹ Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen van 18 oktober 2004, no. 4 ter uitvoering van art. 36 Eilandsverordening afvalstoffen Bonaire en van het Besluit tarieven precariorechten en retributies.

soort afvalstoffen inzamelen en beheren omdat ze reeds door de Minister van VROM erkende inzamelaars en beheerders van deze afvalstromen zijn. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en om extra administratieve lasten te voorkomen, zijn deze personen ook bevoegd om dit soort afvalstoffen in te zamelen en te beheren op de BES-eilanden. Inzamelaars en beheerders van dit soort afvalstoffen die niet op de bedoelde lijst voorkomen, mogen deze afvalstoffen op de BES-eilanden inzamelen en beheren indien ze over een vergunning van het bestuurscollege beschikken. Extra aandachtspunten bij het verlenen van de vergunning zijn de benodigde deskundigheid en de integriteit van de exploitant. Daarnaast moet bij de afvalstoffen steeds een begeleidingsbrief aanwezig zijn. Dit is trouwens ook een vereiste bij het grensoverschrijdend overbrengen van deze afvalstoffen op grond van het Verdrag van Bazel.

3.4.3 Afval – grensoverschrijdend overbrengen van afvalstoffen (§ 4.3)

Vanwege de specifieke lokale omstandigheden verdient het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen de nodige aandacht. Aangezien de BES-eilanden niet zelfvoorzienend kunnen zijn bij de verwerking van alle soorten afval, dient een en ander adequaat, maar ook werkbaar gereguleerd te worden. In Nederland is het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen geregeld in de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: EVOA).¹ Deze verordening kent een uitgebreid regiem van kennisgevingen. Om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt niet de EVOA van toepassing verklaard, maar wordt het Verdrag van Bazel voor de BES-eilanden geratificeerd. De benodigde implementatiebepalingen van dat verdrag voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn opgenomen in paragraaf 4.2 van dit wetsvoorstel.

3.4.4 Afval - afvalwater (§ 4.4)

Belangrijk aandachtspunt is tenslotte het afvalwater. De BES-eilanden beschikken niet over een dekkend rioleringsstelsel. Met artikel 4.25 wordt een wettelijke basis gegeven om de beleidsmatige ontwikkeling in gang te zetten richting een verbetering van deze lozingssituatie, waaronder in het bijzonder de aanleg van riolering. In het milieubeleidsplan (artikel 1.4) worden de algemene uitgangspunten met betrekking tot afvalwater opgenomen. De BES-eilanden moeten de doelmatige inzameling en transport van afvalwater zelf in het milieuprogramma (artikel 1.5) nader vormgeven. Allereerst zal de afvalwatersituatie concreet in kaart worden gebracht. Vooruitlopend op de aanleg van riolering zal met behulp van andere middelen de bodem en de zee beschermd moeten worden. Om deze fasering van maatregelen mogelijk te maken, wordt voorgesteld een en ander te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Daarnaast stelt de eilandsraad een afvalwaterverordening vast waarin nadere regels gegeven worden met betrekking tot het gebruik van de riolering of andere vormen van afvalwaterafvoer en -verwerking.

Ook in andere hoofdstukken is aandacht voor de afvalwaterproblematiek. Op basis van de artikelen van hoofdstuk 2 kunnen in lagere regelgeving met betrekking tot bouwen regels worden opgenomen over het verplicht aansluiten op de riolering of het gebruik van en de technische voorschriften waaraan septictanks moeten voldoen. Met betrekking tot inrichtingen wordt aan de vergunning die wordt verleend op basis van deze wet in ieder geval een voorschrift verbonden met betrekking tot het voorkomen van het ontstaan van afvalwater en, voor zover dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer van afvalwater (artikel 5.17). Ook voor de inrichtingen die vallen onder de algemene regels, bedoeld in artikel

¹ Verordening nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU L 190).

5.1, eerste lid, zullen er op grond van artikel 5.2, tweede lid, voorschriften met betrekking tot afvalwater worden opgenomen.

3.5 Milieu: algemene regels en vergunningen voor inrichtingen (Hoofdstuk 5)

3.5.1 Algemene regels of vergunning

In afwijking van de ontwerp-Lv milieubeheer en van de ter plaatse geldende Hinderverordeningen wordt voor inrichtingen zoveel mogelijk met algemene regels gewerkt. Het uitgangspunt wordt algemene regels, tenzij een vergunning vereist is. Hiermee wordt voorkomen dat de kleine bestuursapparaten ter plaatse worden belast met het opstellen van vergunningen, waarvoor de benodigde juridische en milieutechnische kennis niet altijd voor handen is. Op dit moment beschikken de inrichtingen niet over een actuele vergunning. Hiermee wordt ook aangesloten bij de huidige systematiek van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde genoemde Activiteitenbesluit.

Vanuit het twinningproject tussen de gemeente Breda en Bonaire is er onlangs een Hinderbesluit garagebedrijven Bonaire¹ opgesteld. Dit zal het uitgangspunt vormen voor de algemene maatregel van bestuur waarvan sprake is in artikel 5.1, eerste lid. Bezien zal worden of dit besluit kan worden verbreed tot een regeling voor allerlei inrichtinggebonden activiteiten, met andere woorden tot een op de omvang en lokale bedrijvigheid toegesneden activiteitenbesluit. Daarbij zal rekening gehouden worden met het al eerder genoemde eilandsbesluit² dat op Sint Eustatius van kracht is. Het bestuurscollege is het bevoegd gezag en zal toezicht moeten uitoefenen op de naleving van deze voorschriften. Aangezien er op de BES-eilanden op dit vlak weinig of geen ervaring is, zullen zij hierin worden begeleid door ervaren inspecteurs.

Voor «zwaardere» categorieën van inrichtingen, zoals onder meer ziekenhuizen, vliegvelden, energiecentrales, afvalstortplaatsen, olieterminals, havens en zoutproductiebedrijven zal een vergunningplicht gaan gelden.³ In een daartoe op te stellen algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen de Minister van VROM in plaats van het bestuurscollege van het openbaar lichaam waar de betreffende inrichting is gelegen, bevoegd is op een aanvraag om een vergunning te beslissen. Overigens is vooruitlopend op de transitiedatum de vergunningverlening voor deze olieterminals al in voorbereiding en wordt in goed overleg met beide exploitanten (Bopec en Nustar) gewerkt aan een ontvankelijke aanvraag.

Zowel in de algemene regels als in de voorschriften die aan de vergunning verbonden worden, zal specifieke aandacht zijn voor de beschreven milieuproblemen. Zo zullen voorschriften en maatregelen genomen worden ter voorkoming, of indien dit niet mogelijk is ter beperking, van afval, afvalwater, luchtverontreiniging en bodemverontreiniging. De VROM-inspectie zal via tweedelijnstoezicht de lokale bestuurscolleges ondersteunen bij het opzetten en uitoefenen van toezicht en handhaving van de gestelde milieuregels.

3.5.2 Begrip «inrichting»

In dit hoofdstuk over algemene regels en vergunningen wordt het begrip «inrichting» gehanteerd, in overeenstemming met de Wet milieubeheer, en niet het begrip «activiteit», overeenkomstig de ontwerp-Lv milieubeheer en de eerder genoemde Hinderverordeningen van Bonaire en van Sint Eustatius. Met het begrip inrichting wordt duidelijk dat het gaat om

¹ Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen van 24 september 2009, no. 15 ter uitvoering van artikel 4, eerste en tweede lid van de Hinderverordening Bonaire (Hinderbesluit garagebedrijven Bonaire).

² Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 2 maart 1995, ter uitvoering van de artikelen 3, eerste lid, 6, tweede lid en 8 van de Hinderverordening Sint Eustatius, A.B. 1993, no. 09.

³ Aanvullend op de vergunning zal specifiek voor de twee olieterminals een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot risico's voor zware ongevallen worden opgesteld. Een grondslag hiervoor is opgenomen in hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel.

een locatiegebonden activiteit. Het gaat om elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Die «zekere begrenzing» is niet opgenomen in het begrip activiteit. In afwachting van de resultaten van een onderzoek door de commissie Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM) naar het begrippenpaar «inrichting» en «activiteit», wordt voorgesteld aan te sluiten bij deze in de Wet milieubeheer gangbare term, ook omdat er geen aanleiding bestaat dit gangbare begrip te vervangen voor een breder begrip. Bij de invoering van milieuregelgeving voor de BES-eilanden verdient het de voorkeur uit te gaan van een begrip dat al langer in gebruik is en waar veel jurisprudentie over is.

3.5.3 Beste beschikbare technieken

Een ander aandachtspunt bij het opstellen van hoofdstuk vier is of bij vergunningverlening voor inrichtingen de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) als uitgangspunt dienen te worden genomen. Onder BBT worden verstaan de voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs te verkrijgen zijn. Daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, evenals de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.

Voorgesteld wordt deze BBT als norm te hanteren. Deze van oorsprong Europeesrechtelijke eis verplicht het bevoegd gezag om in de vergunning de BBT als norm te stellen. De milieulat wordt daarmee hoog gelegd voor de al bestaande inrichtingen op de BES-eilanden. Voorgesteld wordt deze bedrijven tegemoet te komen door een overgangstermijn in de wet op te nemen. Met dat overgangsregime wordt tijd gegeven om geld te reserveren voor de noodzakelijke investeringen, rekeninghoudend met de bedrijfseconomisch gangbare afschrijvingstermijnen en de huidige economische omstandigheden.

Bij de toepassing van de BBT worden de voor de installaties van belang zijnde BBT-referentiedocumenten (hierna: BREF's) betrokken. Deze BREF's worden weliswaar vastgesteld door de Europese Commissie, maar via een algemene maatregel van bestuur (vergelijk het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer) en een ministeriële regeling (vergelijk de Regeling aanwijzing BBT-documenten) op grond van artikel 5.2, verankerd in de milieuregelgeving voor de BES-eilanden.

Voor het ter plaatse aanwezige bedrijfsleven hoeft de toepassing van BBT en BREF's niet voor (grote) problemen te zorgen, omdat er voorzien wordt in een redelijke overgangstermijn. Weliswaar kunnen de bestaande grote inrichtingen, zoals de olieterminals, op dit moment nog niet aan de BBT voldoen, maar op termijn zijn die milieunormen voor deze bedrijven haalbaar te achten. Elders in de wereld – en niet alleen in Europa – wordt immers ook voldaan aan die eisen. Bij inrichtingen die voor 1 januari 2011 in werking zijn gebracht, hoeft in de vergunning (nog) niet de verplichting te worden opgenomen om de BBT toe te passen. Door de voorschriften, die aan de vergunning verbonden zijn, zal gestreefd worden naar verbetering van het niveau van milieubescherming. Indien blijkt dat deze inrichtingen bedrijfseconomisch in staat zijn om de overstap naar BBT

bedrijfseconomisch verantwoord te financieren, zullen de vigerende vergunningen ambtshalve geactualiseerd worden. Daarmee wordt de overgangssituatie voor de betrokken inrichting beëindigd. Dit betekent dat bij koninklijk besluit op een bepaald tijdstip de eis van BBT ook gaat gelden voor inrichtingen die voor 1 januari 2011 in werking zijn gebracht. Dit wordt geregeld in artikel 11.19. Dit is een belangrijke stok achter de deur om te zorgen dat inrichtingen op termijn wel gaan voldoen aan de beste beschikbare technieken.

De BBT zullen per transitiedatum al wel gaan gelden voor inrichtingen die in werking zijn gebracht na 1 januari 2011. Zo zijn voor de thans in aanbouw zijnde dieselcentrale op Bonaire de BBT nu al voorgeschreven, dit om te voorkomen dat de eerstkomende jaren een slechte kwaliteit stookolie wordt gebruikt met dientengevolge zwaar milieubelastende emissies en ernstige luchtverontreiniging.

3.5.4 Stortplaatsen

De staat van de stortplaatsen wijkt sterk af van deze in Nederland en ook de nazorg met betrekking tot gesloten stortplaatsen is op dit moment minimaal. Dit alles leidt er toe dat afvalstoffen van de stortplaatsen uitspoelen in zee of door de wind worden verspreid. Met deze regeling wordt beoogd om de grootste bedreigingen die stortplaatsen kunnen hebben op het milieu en de gezondheid van mensen te beperken. Dit moet echter ook gezien worden in samenhang met wat in punt 3.4. wordt vermeld met betrekking tot afvalstoffen in het algemeen. In de mate dat meer uitvoering gegeven zal worden aan het selectief inzamelen van afvalstoffen en de ladder van Lansink, zal de hoeveelheid te storten afvalstoffen stelselmatig verminderen. Daarnaast zullen er maatregelen genomen moeten worden ten aanzien van de stortplaatsen, die in ieder geval de verspreiding van afval door wind en de afwatering van afval in zee tegengaan.

3.5.5 Hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Badinrichtingen kunnen risico's opleveren voor de gezondheid en veiligheid van de gebruikers. Badinrichtingen zijn bouwwerken bestemd om in te zwemmen of te baden. Daarbij betreft het zowel baden in een gebouw als baden in de openlucht. De oppervlakte of diepte is niet relevant om een bad aan te merken als badinrichting. Onder de term badinrichting vallen dus diverse baden, zoals zwembaden, whirlpools, kruidenbaden en peuterspeelbaden. Wel kunnen de aan het bad te stellen voorschriften afhangen van de grootte en diepte. Een badinrichting kan bestemd zijn voor openbaar of semi-openbaar gebruik. Bij semi-openbaar gebruik kan bijvoorbeeld worden gedacht aan badinrichtingen die deel uitmaken van een hotel, appartementencomplex, sauna of camping. De categorieën van badinrichtingen en de specifieke voorschriften zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Privé zwembaden vallen niet onder de definitie van badinrichting, evenmin als plaatsen waar gebaad of gezwommen wordt in oppervlaktewater of in de zee.

De risico's bij badinrichtingen kunnen uiteenlopend van aard zijn. Het water kan bijvoorbeeld microbiologisch verontreinigd raken, wat een gevaar voor de gezondheid van de gebruikers oplevert. Hierbij kan gedacht worden aan besmetting met de legionella bacterie, die de veteranenziekte kan veroorzaken. Het klimaat op de BES-eilanden leidt tot gevaar van grote legionellabesmettingen. Ook de chemische kwaliteit van het water kan ernstige gezondheidsklachten veroorzaken. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan een te hoog chloorgehalte of een te lage of te hoge zuurgraad. Daarnaast is er bij badinrichtingen een risico op het

oplopen van letsel, verwonding, beklemming en verdrinking. Deze risico's kunnen nooit helemaal worden uitgesloten, maar door een goede aanleg, een goed beheer en het uitoefenen van toezicht kunnen deze risico's wel beperkt worden.

3.6 Milieu: bodem (Hoofdstuk 6)

De BES-eilanden bestaan voor een gedeelte uit vulkanisch gesteente. Hoewel over de bodemgesteldheid van de BES-eilanden voor wat betreft mogelijke bronnen van verontreiniging op dit moment nog te weinig concrete informatie bekend is, dienen toch al algemene adequate normen te worden vastgesteld voor de bescherming van de bodemkwaliteit. Voorgesteld wordt in ieder geval ter aanvulling van het stortverbod in artikel 4.2 en de maatregelen betreffende afvalwater in artikel 4.25 betreffende afvalstoffen een zorgplicht op te nemen als basisbescherming tegen toekomstige verontreiniging van de bodem (artikel 6.2). Aanvullend wordt voorgesteld de nodige grondslagen te creëren om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen met betrekking tot het verrichten van handelingen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten (artikel 6.1, nader uitgewerkt in artikel 6.3). Deze grondslag is vormgegeven als een «kan-bepaling», zodat deze nadere regels geleidelijk kunnen worden ingevoerd. Met deze bepaling wordt als het ware een gereedschapskist klaargezet, die – naar gelang de behoefte – in de loop van de komende jaren kan worden gevuld.

Het hoofdstuk bevat voorts grondslagen voor het stellen van financiële zekerheid (artikel 6.4), het kunnen ingrijpen door de Minister van VROM (artikel 6.5), een meldplicht bij verontreiniging (artikel 6.6) en sanering (artikel 6.7) en de bevoegdheid van het bestuurscollege om onderzoek in te stellen (artikel 6.9). In artikel 6.10 wordt een saneringsplicht ingevoerd voor bepaalde bedrijfsterreinen waarvan de bodem ernstig verontreinigd is. Artikel 6.11 biedt de mogelijkheid om budgetten te verlenen voor onderzoeken en sanering van de bodem en de artikelen 6.12 en 6.13 hebben betrekking op ontgrondingen.

3.7 Milieu: milieueffectrapportage (Hoofdstuk 7)

Zowel in de Wet milieubeheer als in de ontwerp-Lv milieubeheer is een regeling opgenomen betreffende de milieueffectrapportage. Hoewel er op dit moment nog geen wettelijke grondslag voor is, past het bestuurscollege van Bonaire de milieueffectrapportage al toe voor grote projecten en ontwikkelingen in gevoelige gebieden. De toegepaste procedure is analoog aan de Nederlandse procedure.¹

Het primaire doel van een milieueffectrapportage is de relevante milieuaspecten in kaart te brengen om bij het nemen van een besluit of het vaststellen van een plan het bestuursorgaan objectief te informeren over de gevolgen van de voorgenomen activiteit op het milieu. Het levert dus de informatie die nodig is om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij besluiten over activiteiten en bij de vaststelling van plannen met grote milieugevolgen. Daarnaast dient een milieueffectrapportage ook ter bevordering van het milieubewustzijn en ter verhoging van de rationaliteit van de besluitvorming.

Voor activiteiten en plannen waarvan aangenomen kan worden dat deze ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, dient een milieueffectrapport te worden gemaakt. Voor welke activiteiten deze verplichting gaat gelden, wordt bij algemene maatregel van bestuur nader ingevuld.

¹ Informatieblad milieueffectrapportage eilandsgebied Bonaire 20 april 2009.

Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur activiteiten worden aangewezen waarvoor een beoordelingsplicht geldt. Dit houdt in dat het bevoegd gezag moet beoordelen of omwille van de specifieke omstandigheden waaronder de activiteit verricht wordt, al dan niet een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de specifieke kenmerken van de activiteit, de plaats, de samenhang met andere activiteiten en de bijzondere aard van de milieueffecten. Het betreft dan bijvoorbeeld activiteiten in kwetsbare gebieden zoals conserveringsgebieden die worden aangewezen in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling¹, in druk bevolkte gebieden en activiteiten elders met een uitstraling naar deze gebieden.

De verplichting tot het maken van een milieueffectrapport kan vervallen, indien alle benodigde informatie al beschikbaar is, een situatie die zich vanwege de kleinschaligheid van de BES-eilanden kan voordoen, almede in het uitzonderlijke geval dat de Minister van VROM van oordeel is dat in het algemeen belang de activiteit onverwijld moet worden uitgevoerd.

Er is gekozen voor een procedure die enerzijds de essentiële uitgangspunten van de milieueffectrapportage waarborgt en die anderzijds eenvoudig is en waarvan de kosten voor alle betrokkenen beperkt blijven. Daarom is er onder meer voor gekozen om een advies van een onafhankelijke instantie² niet verplicht te stellen, maar het bevoegd gezag te laten beoordelen of dit noodzakelijk is bij de beoordeling van het milieueffectrapport. Dit zal mede afhankelijk zijn van de complexiteit en techniciteit van het milieueffectrapport en de wetenschappelijke en technische kennis die noodzakelijk is voor het beoordelen van het milieueffectrapport. Vanuit hetzelfde oogpunt wordt afgezien van het inschakelen van een onafhankelijke instantie bij het opstellen van een advies betreffende de reikwijdte en de gedetailleerdheid van de informatie in het milieueffectrapport. Uiteraard kan het bestuursorgaan, indien het dit noodzakelijk acht, zich laten bijstaan door een onafhankelijke deskundige ter zake.

Daarnaast is ervoor gekozen om de procedure met betrekking tot een activiteit en een plan zoveel mogelijk op dezelfde wijze te laten verlopen. Hierdoor worden extra lasten voor de toch al kleine bestuursorganen voorkomen en wordt er tevens naar gestreefd om de transparantie van de procedure te vergroten.

Wat de inhoud betreft, moet het milieueffectrapport onder meer een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de daarvoor in aanmerking komende alternatieven bevatten. Ook wordt het kader geschetst, waarbinnen over het plan of de voorgenomen activiteit dient te worden besloten. Daarnaast moet de huidige toestand van het milieu en de autonome ontwikkeling ervan beschreven worden. Dit is noodzakelijk omdat er een referentiekader moet zijn om de milieugevolgen van een voorgenomen activiteit of een plan te kunnen beschrijven. Het rapport omvat verder een verantwoorde beschrijving van de te verwachten gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit kan hebben, dit in vergelijking met de alternatieven, en een beschrijving van de benodigde maatregelen om de geschetste nadelige effecten zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Aangegeven zal bijvoorbeeld worden hoe de ontstane afvalstoffen of het afvalwater kunnen worden beperkt of adequaat verwerkt. De meerwaarde van een milieueffectrapport wordt in belangrijke mate bepaald door het ontwikkelen van keuzemogelijkheden voor locaties, inrichting en technieken. Tevens zal er een voor het algemene publiek begrijpbare samenvatting bij het milieueffectrapport worden gevoegd. Deze samenvatting is van belang om het brede publiek te informeren en de gewenste participatie mogelijk te maken.

¹ Aanwijzing van beschermwaardige gebieden gebeurt in het bestemmingsplan op basis van de Landsverordening grondslagen ontwikkelingsplanning. Deze landsverordening wordt via artikel 14.2 van de Aanpassingswet BES omgezet in een wet. Voor de drie BES-eilanden is een bestemmingsplan in voorbereiding, in samenwerking met de VNG.
² Vergelijkbaar met de Commissie voor de milieueffectrapportage in Nederland.

Indien een milieueffectrapport moet worden gemaakt, zal het bevoegd gezag een advies uitbrengen over de gewenste reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport. Het ontbreken van duidelijkheid over de inhoud kan tot problemen leiden bij zowel de opstelling van het milieueffectrapport als bij de toetsing ervan. Vanwege het kostenaspect is ervan afgezien om in dit stadium een onafhankelijke instantie in te schakelen. Zoals reeds eerder aangegeven, kan het bestuursorgaan zich laten adviseren door een onafhankelijke deskundige, indien dit noodzakelijk mocht blijken. Bij plannen raadpleegt het bestuursorgaan de adviseurs en de bestuursorganen die ingevolge het wettelijk voorschrift waarop het plan berust bij de voorbereiding van het plan betrokken zijn betreffende de gewenste reikwijdte en het detailniveau van de informatie in het milieueffectrapport. Dit laatste brengt immers weinig extra kosten met zich mee. Het is dan aan degene die de activiteit wil ondernemen of het bestuursorgaan dat het plan wil vaststellen om conform dit advies het milieueffectrapport op te maken.

Bij de aanvraag van een besluit of voor de vaststelling van een plan waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, doet het bevoegd gezag hiervan een openbare kennisgeving. Hierin wordt vermeld waar en vanaf wanneer de aanvraag of het ontwerpplan en het milieueffectrapport worden openbaar gemaakt, almede door wie, binnen welke termijn en op welke wijze zienswijze kunnen worden ingebracht. Zeker gezien de kleinschaligheid van de BES-eilanden moet er rekening mee gehouden worden dat op basis van het zichtcriterium al snel alle bewoners als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij een plan of een grootschaligere activiteit. Ook al wordt de participatie vormvrij gelaten, toch is het essentieel dat zeker de belanghebbenden, maar in bepaalde gevallen ook andere burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van belangrijke besluiten of plannen betrokken zijn. Daarom is openbaarheid en de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijze verplicht voorgeschreven. Het is echter aan het bevoegd gezag overgelaten om te beslissen of er een onafhankelijke instantie wordt ingeschakeld om advies uit te brengen over het milieueffectrapport. De beslissing om een onafhankelijke instantie in te schakelen zal afhangen van de complexiteit en de techniciteit van het milieueffectrapport.

Cruciaal is dat het bevoegd gezag zich bij de beslissing omtrent het besluit ter vaststelling van het plan uitdrukkelijk rekenschap geeft van het milieueffectrapport. Daarom moet het bevoegd gezag in het besluit of bij de vaststelling van een plan uitdrukkelijk aangeven op welke wijze rekening is gehouden met het milieueffectrapport, alsmede wat is overwogen ten aanzien van de beschreven alternatieven, de ingebrachte zienswijzen en het advies van de onafhankelijke instantie indien deze laatste om advies gevraagd is.

3.8 Milieu: maatregelen in bijzondere omstandigheden (Hoofdstuk 8)

Aanvullend op de ontwerp-Lv milieubeheer is een regeling opgenomen met betrekking tot ongewone voorvallen, milieuschade en onmiddellijke dreiging daarvan en zware ongevallen. Voor de regelingen met betrekking tot ongewone voorvallen en milieuschade heeft hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer model gestaan.

Het begrip: «ongewoon voorval» is niet gedefinieerd in de Wet milieubeheer. Op grond van de jurisprudentie wordt er onder verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten. De reikwijdte loopt van kleine incidenten, zoals lichte bedrijfsstoringen, met verwaarloosbare gevolgen tot grote rampen.

Allereerst is er een zorgplicht voor de exploitant van een inrichting. Degene die de inrichting drijft is verplicht om preventieve maatregelen te nemen opdat er zich geen ongewone voorvallen voordoen en indien deze zich toch zouden voordoen de gevolgen ervan te beperken. Deze ongewone voorvallen moeten zo spoedig mogelijk aan het bevoegde bestuursorgaan gemeld worden. De melding aan het bestuursorgaan en de melding door dat orgaan aan andere instanties, strekken ertoe om, indien dit noodzakelijk is, zo spoedig mogelijk actie te kunnen ondernemen en op deze wijze de gevolgen voor de mens en het milieu te beperken en herhaling te voorkomen. Dit is voornamelijk van belang bij ongewone voorvallen die overlast of ernstige milieuverontreiniging veroorzaken. Ook minder ernstige ongewone voorvallen dienen gemeld te worden, maar vaak dient daarvoor echter geen verdere actie ondernomen te worden. In Nederland is daarom de volgende praktijk ontstaan. Met een aantal bedrijven is afgesproken de meldingsplicht zodanig uit te voeren dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt naar de ernst van het voorval. Kleine incidenten die geen overlast of ernstige milieuverontreiniging veroorzaken, hoeven slechts periodiek gemeld te worden. Bij ongewone voorvallen die wel overlast of ernstige milieuverontreiniging veroorzaken wordt in de praktijk soms nog onderscheid gemaakt tussen een melding binnen een kwartier en een melding binnen een uur. Het bevoegd gezag wordt om die reden in deze wet de mogelijkheid gegeven om nadere eisen te stellen aan de melding, zodat maatwerk kan ontstaan.

In dit hoofdstuk wordt ook een regeling voorzien voor milieuschade en onmiddellijke dreiging daarvan. Onder milieuschade wordt verstaan schade die wordt aangebracht aan beschermde soorten of natuurlijke habitats, schade aan de wateren en vormen van bodemverontreiniging. Het begrip milieuschade komt uit de Richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade¹ en is geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer. Hoewel de richtlijn niet van toepassing is op de BES-eilanden, is er omwille van onder meer de kwetsbaarheid van de biodiversiteit op de BES-eilanden voor gekozen om een aangepaste regeling voor milieuschade op te nemen. Bij milieuschade wordt op de BES-eilanden in eerste instantie gedacht aan schade die door beroepsmatige activiteiten wordt toegebracht aan het koraal, maar daarnaast kan ook gedacht worden aan schade aan de bodem en de wateren of aan beschermde soorten of habitats.

Het uitgangspunt is dat een exploitant, dit is degene die de inrichting drijft, wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijke dreiging van milieuschade veroorzaken, financieel aansprakelijk wordt gesteld. Hiermee wordt handen en voeten gegeven aan het beginsel «de vervuiler betaalt». Op deze wijze worden exploitanten aangespoord maatregelen te treffen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden.

In de eerste plaats is een zorgplicht opgenomen waarbij degene die een activiteit verricht waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade ontstaat alle nodige preventieve maatregelen treft. Onder deze preventieve maatregelen worden verstaan: maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken. Op het moment dat effectief milieuschade is ontstaan, dient elke haalbare maatregel genomen te worden om de verontreinigende stoffen of andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, te beperken en te verwijderen. Daarnaast meldt degene die de activiteit onderneemt dit zo snel mogelijk aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft een meldplicht aan andere instanties.

¹ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad.

Het is belangrijk om op te merken dat onder «degene die de activiteit verricht» verstaan wordt: de natuurlijke persoon of de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon die de activiteit verricht of heeft verricht, regelt of heeft geregeld, of aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van de activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van de activiteit en de persoon die de activiteit laat of heeft laten registreren of er kennisgeving van doet of heeft gedaan. Het is dus de functionele actor die verantwoordelijk wordt gehouden voor de milieuschade, omdat hij in een bijzondere gezagsverhouding staat tot de actor of de activiteit en omdat hij zodanige zeggenschap heeft over de bedrijfsactiviteiten dat het in zijn beschikkingsmacht ligt om de schadeveroorzakende activiteit te beëindigen of te doen beëindigen¹. In bijna alle gevallen zal dit de exploitant van de inrichting zijn.

De functionele actor die schade aan het milieu of onmiddellijke dreiging daarvan veroorzaakt, is hiervoor aansprakelijk. Zoals eerder aangegeven heeft dit een preventieve werking ten aanzien van het voorkomen van milieuschade. Degene die activiteiten ontplooit waardoor er een mogelijkheid is dat er milieuschade zou kunnen ontstaan, zal er alles aan doen om de risico's op milieuschade te voorkomen en te beperken, als hij weet dat hij uiteindelijk aansprakelijk is voor de kosten verbonden aan de toepassing van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen.

Deze algemene regeling bij milieuschade of dreigende milieuschade staat naast de andere specifieke zorgplichten en de andere mogelijkheden tot kostenverhaal op basis van deze wet. De regeling is niet van toepassing op schade aan particulieren ten gevolge van milieuschade, zoals lichamelijk letsel, schade aan particuliere eigendom of economische schade. Daarvoor gelden de regels over de aansprakelijkheid ten gevolge van een onrechtmatige daad uit het civiele recht.

De exploitant is niet aansprakelijk voor milieuschade of dreigende milieuschade indien ondanks de door hem getroffen passende veiligheidsmaatregelen deze schade door een derde is veroorzaakt, of indien de schade het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een bestuursorgaan, niet zijnde een opdracht of instructie naar aanleiding van een emissie of gebeurtenis die door hemzelf is veroorzaakt.

Indien een bestuursorgaan zelf maatregelen moet nemen om de milieuschade te voorkomen of te beperken of derden hiervoor inschakelt, moet het desbetreffende bestuursorgaan de kosten verhalen op degene die de milieuschade heeft veroorzaakt. Het bestuursorgaan kan enkel afzien van het kostenverhaal indien de verhaalkosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of niet kan worden vastgesteld wie de activiteit heeft verricht.

Tenslotte wordt in dit hoofdstuk een regeling opgenomen met betrekking tot het voorkomen van zware ongevallen. Onder zware ongevallen worden verstaan: gebeurtenissen als gevolg van onbeheersbare ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

In de eerste plaats wordt een zorgplicht opgenomen waarin degene die een inrichting drijft, verplicht is om alle maatregelen te nemen, die redelijkerwijs mogelijk zijn, om zware ongevallen te voorkomen. Tevens kan deze zorgplicht nader geconcretiseerd worden in de vergunningsvoor-

¹ zie ook: Vierde tranche Awb Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2.

schriften en de algemene regels die voor niet vergunningsplichtige inrichtingen gelden.

Daarnaast wordt een grondslag opgenomen voor een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te nemen besluit ten aanzien van zware ongevallen. Uit de praktijk is gebleken dat industriële ongevallen veelal hun oorsprong vinden in organisatorische aspecten rondom veiligheid, zoals procedures en communicatie.¹ In het te nemen besluit daarom zullen eisen gesteld worden ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen en de informatievoorziening daarover. Deze informatieplicht draagt bij aan een hoger beschermingsniveau van mensen binnen en buiten inrichtingen en maakt een meer effectieve rampenbestrijding mogelijk. Dit besluit zal vergelijkbaar zijn met het Besluit risico's en zware ongevallen dat in Nederland van kracht is. Het te nemen besluit voor de BES-eilanden zal slechts voor enkele risicovolle bedrijven, zoals onder meer de olieterminals, van toepassing zijn.

3.9 Milieu: stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen (Hoofdstuk 9)

Eveneens aanvullend op de ontwerp-Lv milieubeheer is een regeling opgenomen met betrekking tot stoffen. Deze regeling is grotendeels ontleend aan hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer, waarbij ook weer is getracht alleen het hoognodige te regelen dat gelet op de lokale situatie uit oogpunt van de bescherming van mens en milieu tegen gezondheids- en milieurisico's noodzakelijk is.

Ook hier is in een basisbescherming voorzien door het opnemen van een zorgplicht en een grondslag voor nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur kunnen onder meer verboden worden gesteld op de in- en uitvoer van Cfk's en andere ozonlaagafbrekende stoffen, maar ook van bij voorbeeld asbest. Eveneens kunnen deze verboden strekken tot het produceren en gebruiken van deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen. In deze algemene maatregel van bestuur zullen het Landsbesluit in- en uitvoerverbod Cfk's en Halonen en het Landsbesluit invoerverbod asbest worden opgenomen.

De zorgplicht omvat onder meer het verstrekken van adequate waarschuwingen aan de gebruiker van een stof via de etikettering van de verpakking. Gezien het feit dat er op de BES-eilanden weinig tot geen productie van stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen plaatsvindt en er slechts een beperkte invloed kan worden uitgeoefend op producenten in andere landen, wordt voorlopig afgezien van meer concrete bepalingen met betrekking tot verpakkingen van deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen. Wel wordt de verplichting opgenomen dat degene die beroepshalve handelingen met stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen verricht een administratie bijhoudt. Deze administratie kan onder meer noodzakelijke informatie verschaffen indien zich een ongewoon voorval of milieuschade zou voordoen.

¹ zie o.m. Inventarisatie van Brzo-bedrijven, een onderzoek van de VROM-Inspectie gericht op complementering van de Brzo-bedrijvenlijst, VROM-Inspectie, november 2003.

² Protocol van Montreal bij verdrag van Wenen ter bescherming van de Ozonlaag, Trb. 1991, 49; 1992, 16; 1992, 131; 1993, 90; 1994, 195; 1995, 82; 1997, 42; 1998, 233; 2000, 83; 2001, 72; 2002, 89).

Op grond van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 9.1, tweede lid, kunnen ook de noodzakelijke maatregelen genomen worden om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Protocol van Montreal². Ook de verplichting tot het bijhouden van een administratie in artikel 9.2 heeft mede tot doel het verzamelen van de nodige gegevens voor de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit dit Montreal Protocol.

3.10 Toezicht, handhaving en strafbaarstelling (Hoofdstuk 10)

Het Nederlands-Antilliaanse recht kent geen algemene regels over toezicht en handhaving. Wij achten bepalingen over toezicht en handhaving evenwel noodzakelijk: zonder het toekennen van toezichtbevoegdheden en de mogelijkheid van sanctiëring is effectief toezicht en handhaving niet mogelijk. Om deze reden zijn de titels 5.1 tot en met 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing verklaard. Het opnemen van deze bepalingen is echter niet toereikend. Er is daarom ook nog geput uit de Landsverordening drinkwater, die via de Invoeringswet BES wordt opgezet in de Wet drinkwater BES en de regeling met betrekking tot toezicht en handhaving zoals die is opgenomen in de ontwerp-Lv milieubeheer.

In de openbare lichamen ontbreekt het vooralsnog aan voldoende opgeleid personeel; ook kunnen de lokale, kleinschalige omstandigheden belemmerend werken voor een professionele handhavingcultuur. Al vooruitlopend op de aanstaande transitie investeert de VROM-inspectie daarom in een zogenaamde «training on the job»: medewerkers van de BES-eilanden zullen door ervaren inspecteurs worden begeleid in het opzetten en uitvoeren van handhavingactiviteiten.

Omdat de Wet op de economische delicten niet gaat gelden op de BES-eilanden, wordt in dit wetvoorstel voorzien in strafbepalingen. Net als in de Wet milieubeheer is gekozen voor punitieve strafrechtelijke sanctiëring en niet voor de bestuurlijke boete. In de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel¹ wordt aangegeven dat in een «besloten» context, dat wil zeggen een context waarin sprake is van bepaalde rechtsbetrekkingen tussen burgers en bestuursorganen, gekozen dient te worden voor de bestuurlijke boete. Een voorbeeld van een dergelijke «besloten» context is de vergunningplicht voor bepaalde bedrijven op de eilanden. In een «open context», dat wil zeggen wanneer algemene regels voor een ieder en altijd gelden, dient bij voorkeur gekozen te worden voor strafrechtelijke sanctiëring. Voorbeelden daarvan zijn de zorgplichten in de Wet milieubeheer. Desalniettemin wordt voorgesteld alleen de strafrechtelijke variant van punitieve sanctiëring op te nemen. Doorslaggevend voor die keuze is het feit dat de regelgeving voor de BES-eilanden zo veel mogelijk moet aansluiten bij de regelgeving die er nu is. Op dit moment is er op de BES-eilanden alleen sprake van punitieve sanctiëring via het strafrecht; het introduceren van de bestuurlijke boete zou derhalve een totaal nieuwe manier van sanctiëren op de eilanden introduceren.²

3.11 Wet bescherming Antarctica (Paragraaf 11.2)

De WbA en de daarop berustende bepalingen zijn in 1998 voor Nederland in werking getreden. De wet is tot stand gekomen ter implementatie van het Milieuprotocol bij het Verdrag van Antarctica en dient tot bescherming van het milieu in het Antarctisch gebied. Uitgangspunt van de wet is dat activiteiten in het Antarctisch gebied worden gereguleerd. De organisator van dergelijke activiteiten die deze vanuit Nederland organiseert, zal voor het ten uitvoer brengen van de activiteiten eerst een vergunning moeten krijgen. Deze vergunningen worden verleend door de Minister van VROM en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister van LNV).

Indien door de activiteit meer dan een gering of tijdelijk effect voor het Antarctisch milieu kan worden veroorzaakt, zal eveneens een milieueffectrapport moeten worden gemaakt.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. D.

² Ook is in de Wet milieubeheer alleen in één specifiek geval de bestuurlijke boete opgenomen, namelijk voor emissiehandel (hoofdstuk 16).

Daarnaast zijn in de wet enkele specifieke verboden opgenomen, zoals het binnenbrengen van voor het Antarctisch gebied uitheemse dier- of plantensoorten en het uit het Antarctisch gebied nemen van inheemse dieren en planten. Naast de specifieke verboden geldt een algemene zorgplichtbepaling om zorgvuldig met het Antarctisch milieu om te gaan. De specifieke verboden en de zorgplichtbepaling gelden voor iedere Nederlander in het Antarctisch gebied.

De uitvoering van de vergunningverlening in het kader van de WbA gebeurt door de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Aanvragers van een vergunning kunnen het aanvraagformulier digitaal verkrijgen. Het indienen van de vergunning-aanvraag verloopt nog niet digitaal. Voor de uitvoerbaarheid van de regeling worden geen belemmeringen voorzien.

Voor zover bekend vinden er niet of nauwelijks reizen naar het Antarctisch gebied plaats, die vanuit de BES-eilanden worden georganiseerd. De van toepassingverklaring van de WbA op de BES-eilanden heeft tot doel om voor de BES-eilanden implementatieregelgeving te creëren met betrekking tot het Milieuprotocol bij het Antarcticaverdrag. Voor de vormgeving van deze implementatie is zoveel mogelijk aangesloten bij het begrippenkader en procedurele afhandeling door de Dienst Regelingen zoals deze ook voor andere aanvragen op basis van de WbA geldt. In afwijking van artikel 3 van de Invoeringswet BES, blijft de Awb dan ook gelden voor zover het betreft de behandeling van vergunningaanvragen en wijzigingen in de vergunningen.

De redenen hiervoor zijn de volgende. De beoordeling van de vergunningaanvragen en de toezichthoudende taken eisen een zeer specialistische expertise. Naar verwachting zal daarbij echter hoogst zelden een aanvraag vanuit de BES-eilanden worden gedaan door een organisator van activiteiten in het Antarctisch gebied. Het ligt dan niet voor de hand om een lokaal bestuursorgaan met de behandeling van een dergelijke uitzonderlijke aanvraag en wijzigingen in de vergunning te belasten. Dit zou een onevenredige belasting vormen. De activiteit zelf kent bovendien nauwelijks lokale aspecten, daar deze in Antarctisch gebied wordt uitgevoerd. De behandeling van de vergunningaanvragen en de wijzigingen in de vergunningen zullen daarom door Europees Nederlands bestuursorganen plaatsvinden.

Daarnaast geldt dat door de van toepassing zijnde voorbereidingsprocedure van de Awb, gegarandeerd is dat een ieder die dat wil bij de beoordeling van de aanvragen wordt betrokken. Het specifieke karakter van de aanvragen die beoordeeld moeten worden, maakt het noodzakelijk om het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu niet te koppelen aan een beperkte groep belanghebbenden. Voor deze uitgebreide voorbereiding van de vergunning is gekozen omdat tijdens de activiteit in het Antarctisch gebied er zeer beperkte mogelijkheden tot correctie zijn.

Voor een nadere toelichting van de inhoud van de Wet bescherming Antarctica, wordt verwezen naar de inhoud van de memorie van toelichting bij deze wet.¹

De bestuurlijke handhaving van de Wet bescherming Antarctica vindt plaats door de Minister van VROM en de Minister van LNV. Voor een nadere toelichting op het systeem van de handhaving wordt eveneens verwezen naar de inhoud van de memorie van toelichting bij de WbA². De mogelijkheden tot handhaving in paragraaf 7 van de WbA behoeven voor de handhaving in de BES-eilanden echter enige aanvulling. Hiervoor is aangesloten bij de handhaving van de milieuwetgeving op de

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 211, nr. 3.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 211, nr. 3.

Bes-eilanden, zoals met het wetsvoorstel is vormgegeven.

3.12 Ruimtelijke ordening (Paragraaf 11.4)

Via de Invoeringswet BES is de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning van september 1976 omgezet naar de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES. Dit betreft slechts een wetstechnische en redactionele exercitie. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen wordt hierop een inhoudelijke aanvulling gepleegd. Doel van deze aanvulling is om meer duidelijkheid te scheppen over en inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de Minister van VROM bij de ruimtelijke ontwikkelingen op de BES-eilanden.

De Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning heeft als uitgangspunt dat de eilanden van de Nederlandse Antillen, dus ook de BES-eilanden, verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en realisering van het eigen ruimtelijk beleid. In dat kader hebben de eilandsraden de taak om met het oog op een goede ruimtelijke ontwikkeling ontwikkelingsplannen vast te stellen, waarin de op langere termijn na te streven ontwikkeling van het daarin begrepen gebied wordt aangegeven. Bij deze plannen moeten zij rekening houden met de algemene doelstellingen, vermeld in artikel 3 van de Landsverordening, zoals een zo gunstig mogelijk evenwicht tussen de beschikbare ruimte en de bevolkingsgroei en het scheppen van ruimtelijke voorwaarden voor het behoud van een gezond leefmilieu, onder meer door het veilig stellen van natuur- en recreatieruimte in overeenstemming met de toekomstige omvang van de bevolking en het zuiver houden van water, bodem en lucht. Daarnaast moeten zij ook rekening houden met het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor de Nederlandse Antillen, indien dit althans door de verantwoordelijke Minister is vastgesteld. De ontwikkelingsplannen van de eilanden zijn vergelijkbaar met de bestemmingsplannen in de Nederlandse gemeenten.

In de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES zijn deze uitgangspunten overgenomen. De eilandsraden van de BES-eilanden blijven verantwoordelijk voor de vaststelling en uitvoering van ontwikkelingsplannen. De bestuurscolleges van de eilanden werken inmiddels actief aan de voorbereiding van deze plannen. In plaats van de verantwoordelijke Minister van de Nederlandse Antillen wordt de Minister van VROM verantwoordelijk voor een samenhangend Rijksbeleid voor de ruimtelijke ontwikkelingen op de BES-eilanden en wordt het Rijksbeleid samengevat in een ontwikkelingsprogramma, na overleg met de bestuurscolleges van de eilandgebieden. Bij het rijksbeleid zal het vooral gaan om de borging van belangen die het lokale niveau van de eilanden overstijgen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan belangen op het gebied van de natuurbescherming, cultuurhistorie en archeologie, milieubescherming en externe veiligheid. Daarnaast draagt de Minister van VROM ook de algemene verantwoordelijkheid voor een goede en correcte uitvoering van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering van de hierboven vermelde algemene regels voor de ontwikkelingsplannen en aan regels over de planprocedure. Deze verantwoordelijkheid wordt in de bestuurspraktijk ook wel als systeemverantwoordelijkheid aangeduid.

De Minister van VROM kan in de praktijk bestuurlijk en politiek op deze verantwoordelijkheid worden aangesproken, zoals hij ook bestuurlijk en politiek kan worden aangesproken op de borging van Rijksbelangen en

van wet- en regelgeving in het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke regelgeving van gemeenten en provincies in Nederland. Dit wetsvoorstel voorziet in passende bevoegdheden voor de Minister van VROM om deze verantwoordelijkheid, binnen het spoor van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES, op een effectieve en efficiënte wijze waar te maken. Hierbij is aansluiting gezocht bij de het systeem van «checks and balances» tussen de overheden in Nederland bij de voorbereiding en vaststelling van ruimtelijke plannen, zoals dit in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van juli 2008 is opgenomen. Dit systeem voorziet onder andere in de plicht voor gemeenten om bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen overleg te plegen met diensten van het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening en in de bevoegdheid van de Minister van VROM om aan een gemeente een aanwijzing te geven, indien Rijksbelangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Evenals dit in de Nederlandse bestuursverhoudingen het geval is, mag ervan worden uitgegaan dat de inzet van deze bevoegdheden geen schering en inslag zal zijn, maar dat alleen van deze bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt bij een evidente strijd van de ruimtelijke besluitvorming op de BES-eilanden met Rijksbeleid en wet- en regelgeving. Borging van Rijksbelangen en wet- en regelgeving door middel van toepassing van het algemene schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon, zoals door het bestuurscollege van Bonaire is voorgesteld, zal in de praktijk slechts via een omslachtige en tijdrovende procedure kunnen plaatsvinden en is daarom niet effectief en efficiënt. De toekenning van deze bevoegdheden aan de Minister van VROM heeft niet tot gevolg dat hij in de ruimtelijke bestuurspraktijk in de plaats treedt van de bestuurscolleges of eilandsraden of bevoegdheden van hen wegneemt. De BES-eilanden blijven in de eerste plaats verantwoordelijk voor de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en handhaving van hun ruimtelijk beleid en hun ruimtelijke plannen.

De Rijksbevoegdheden zien er als volgt uit

Overleg bij voorbereiding van ontwikkelingsplannen

In de onder het wetsvoorstel ressorterende algemene maatregel van bestuur wordt de bepaling opgenomen dat het bestuurscollege vóór de terinzagelegging van een ontwerp-ontwikkelingsplan overleg pleegt met de diensten van het Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening. Met de «diensten van het Rijk» wordt in ieder geval de VROM-inspectie bedoeld. Die zal voor de bestuurscolleges gesprekspartner zijn bij de voorbereiding van de ontwikkelingsplannen. Maar ook andere rijksdiensten spelen hierbij een rol. In het kader van dit overleg kunnen de rijksdiensten de bestuurscolleges van advies dienen over de inpassing van bovenlokale belangen in de ontwerp-ontwikkelingsplannen. Daarnaast kan overleg plaatsvinden over de voor de ontwikkelingsplannen van toepassing zijnde wet- en regelgeving, over de aan de plannen ten grondslag liggende onderzoeken en over de inrichting van de plannen.

Indienen van zienswijzen

Na de voorbereidingsfase wordt het ontwerp-ontwikkelingsplan door het bestuurscollege voor een ieder ter inzage gelegd. Vervolgens kan een ieder met betrekking tot het ontwerp zienswijzen indienen. Dat geldt ook voor de rijksdiensten. In dit verband zal in voormelde algemene maatregel van bestuur de bepaling worden opgenomen, inhoudende dat de diensten van het Rijk, die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening,

van de terinzagelegging van het ontwerp-plan in kennis worden gesteld. Als het overleg bij de voorbereiding van het ontwerp-plan niet tot de voor het Rijk gewenste resultaten heeft geleid, biedt dit voor de rijksdiensten, in het bijzonder de VROM-inspectie, de gelegenheid om tegen het ontwerp bezwaren in te dienen bij de eilandsraad. Deze bezwaren kunnen worden gebaseerd op «de goede ruimtelijke ordening», zoals dit begrip hierboven is uiteengezet.

Reactieve aanwijzing Minister van VROM

De eilandsraad stelt het ontwikkelingsplan vast. Ook in deze fase van de besluitvorming voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor het Rijk om, indien noodzakelijk, in de planprocedure te interveniëren. Het wetsvoorstel geeft de Minister van VROM de bevoegdheid om een deel of delen van het ontwikkelingsplan buiten werking te stellen als er sprake is van strijd van het plan met «de goede ruimtelijke ordening».

Proactieve aanwijzing Minister van VROM

Naast de bevoegdheden van het Rijk bij de voorbereiding en vaststelling van ontwikkelingsplannen, voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid van de Minister van VROM om een eilandsraad ter uitvoering van rijksbelangen door middel van een aanwijzing te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn een ontwikkelingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften over de inhoud van het ontwikkelingsplan. Het wetsvoorstel voorziet in deze bevoegdheid omdat zich situaties kunnen voordoen waarbij het Rijk heeft vastgesteld dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer ontwikkelingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat een ontwikkelingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt, die op gespannen voet staan met rijksbelangen. De rijksbelangen kunnen bijvoorbeeld liggen op het gebied van de bescherming van internationale natuurwaarden op de BES-eilanden of op het gebied van de veiligheid rond opslagplaatsen voor olie.

Een aanwijzing heeft niet tot gevolg dat bouw- en andere vergunningen moeten worden geweigerd als deze in strijd zijn met de aanwijzing. Mocht in het concrete geval behoefte bestaan aan het tegengaan van ongewenste bouw- of aanlegactiviteiten, dan kan tegelijk met het aanwijzingsbesluit voorbereidingsbescherming worden gerealiseerd door het nemen van een voorbereidingsbesluit. De voorbereidingsbescherming houdt in dat aanvragen voor bouw- en aanlegvergunningen, die na bekendmaking van het voorbereidingsbesluit worden ingediend, door het bestuurscollege moeten worden aangehouden.

§ 4 Consultatie

4.1 Actaltoets

Ter zake van een mogelijke toename van de administratieve lasten die het onderhavige wetsvoorstel met zich meebrengen kunnen geen opmerkingen worden gemaakt. Om hier inhoudelijk op te kunnen reageren, zou een zogenoemde nulmeting van de huidige administratieve lastendruk op de BES-eilanden moeten plaatsvinden. Dit blijkt echter niet mogelijk. Het feit dat derhalve hierop niet zal worden ingegaan is tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het AdviesCollege Toetsing Administratieve Lasten overeengekomen.

Uiteraard zal bij de voorbereiding en inwerkingtreding van de regelgeving aandacht worden besteed aan beperking van de regeldruk. Dat vraagt om consultatie en voorlichting van de bevolking en het bedrijfsleven, alsmede

om opleiding van ambtenaren. Aangezien dit een noodzaak is voor de regelgeving van alle ministeries en medeoverheden, zal hiervoor ook breed aandacht worden gevraagd.

4.2 Interdepartementale afstemming

Ten aanzien van verscheidene onderdelen van het wetsvoorstel heeft nauwe samenwerking en afstemming plaatsgevonden met verscheidene ministeries, te weten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wat betreft de hoofdstukken 4, 6 en 9 en paragraaf 11.3, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wat betreft de hoofdstukken 4, 5, 6 en 9 en de paragrafen 8.2 en 11.3, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met betrekking tot hoofdstuk 9, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wat betreft de paragrafen 8.3 en 11.15 (wijziging van de Arbeidsveiligheidswet BES), het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wat betreft hoofdstuk 2, het Ministerie van Justitie wat betreft de paragrafen 10.1, 10.2 en 11.1. Uiteraard is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties veelvuldig geconsulteerd. De Staatssecretaris van laatstgenoemd ministerie is voorts medeondertekenaar van het wetsvoorstel.

4.3 Consultatie met de BES-eilanden

Met de BES-eilanden is uitvoerig van gedachte gewisseld over het onderhavige wetsvoorstel. In november 2009 hebben reeds voorbereidende gesprekken plaatsgevonden met onder meer ambtelijk Bonaire. In december 2009 is vervolgens gesproken met wederom ambtelijk Bonaire en ambtelijk Sint Eustatius en met de Bestuurscolleges van Saba en Bonaire.

Naast een aantal wetinhoudelijke kwesties, die zijn verwerkt, staat met name Bonaire kritisch tegenover het wetsvoorstel vanwege:

- het geen rekening houden met de nog te voeren discussie over de taakverdeling;
- het aan de Minister van VROM in plaats van het bestuurscollege toekennen van bepaalde bevoegdheden;
- 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.

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.

Naast het voorleggen van het wetsvoorstel aan ambtelijk en bestuurlijk BES, is het wetsvoorstel voorts nog voorgelegd aan de Aliansa Naturalesa di Bonaire (een overkoepelende natuurorganisatie) en Selibon (afvalinzamelingsorganisatie). Op het wetsvoorstel is overwegend positief gereageerd.

Met voormelde consultatie is uitvoerig stilgestaan bij voormelde kanttekeningen. Hierbij heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (hierna: het Ministerie van VROM) 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 is door het Ministerie van VROM geconstateerd dat de ontwerp-Lv milieubeheer nog niet is vastgesteld, zodat het in de rede ligt dat de ontbrekende maar ook noodzakelijk en wenselijk geachte bepalingen op het gebied van milieu in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Al met al wordt gesteld dat het wetsvoorstel gedurende een langere tijd ter consultatie is aangeboden, uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden en dat met de opmerkingen rekening is gehouden. Hierna wordt nog ingegaan op een aantal tijdens de consultatie geopperde aspecten.

Terughoudendheid bij het opstellen van wet- en regelgeving

Bij het opstellen van de wet- en regelgeving is vanwege de specifieke omstandigheden terughoudendheid betracht. Dit is ook de reden geweest om de VROM-wetgeving niet één op één op de BES-eilanden van toepassing te verklaren. Behalve dat dit voor de overheid en de normadressanten «teveel van het goede» zou zijn, zou dit ook miskennen dat de situatie op de eilanden op veel punten sterk afwijkt van die in Nederland. Dat neemt niet weg dat er regelgeving nodig is om natuur en leefomgeving op de eilanden te beschermen. Zonder adequate regelgeving en op basis daarvan uit te voeren maatregelen, is het risico aanwezig dat binnen een decennium veel natuur en koraal wordt aangetast of verdwijnt. Hierdoor zou de economische motor (natuur en duiktoerisme) tot stilstand komen. Er is daarom gekozen voor een opzet die enerzijds de mogelijkheid biedt om bepaalde milieuaspecten snel aan te pakken en die anderzijds een basis biedt om gefaseerd en toegesneden op de maat van de eilanden regels voor specifieke aspecten vast te stellen. Dit in de vorm van algemene maatregelen van bestuur en lokale verordeningen. Ter illustratie noem ik het afvalbeheer op de eilanden waarvoor direct in de wet regels zijn gesteld. Voor vele andere aspecten worden, net als in de Wet milieubeheer, geen gedetailleerde regels gegeven, maar geeft het wetsvoorstel een kader op basis waarvan de noodzakelijke regels kunnen worden uitgewerkt en ingevoerd. Dit op het moment dat geëigend is en in de maatvoering die bij de eilanden past. Ook op het gebied van bouwen en huisvesting is er met dit wetsvoorstel voor gekozen om «slechts» de kaders vast te leggen waaraan via een algemene maatregel van bestuur en eilandsverordeningen nader invulling wordt gegeven. Zo zal op het gebied van bouwen regelgeving met betrekking tot de constructieve veiligheid en orkaanbestendig bouwen moeten worden opgesteld. Op het gebied van huisvesting krijgt de eilandsraad de bevoegdheid een huisvestingsverordening op te stellen waarbij onder meer bepaalde categorieën woonruimte ten behoeve van aangewezen categorieën woningzoekenden kunnen worden aangewezen. Ten aanzien de ruimtelijk ontwikkeling is aangesloten bij de al bestaande Landsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning. Deze is reeds eerder in het kader van de Aanpassingswet BES technisch en redactioneel omgezet in een wet, waarna met het wetsvoorstel slechts enkele kleine inhoudelijke wijzigingen zijn doorgevoerd. Met deze aanpak wordt enerzijds recht gedaan aan de gewenste terughoudendheid bij het opleggen van gedetailleerde regels. Anderzijds biedt

deze aanpak de mogelijkheid om, zonder continu de wet te hoeven wijzigen, de komende jaren gefaseerd en stapsgewijs invulling te (kunnen) geven aan de kapstokartikelen in dit wetsvoorstel. Hierbij kan rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden op de BES-eilanden.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat dit wetsvoorstel aansluit bij de ambities die zijn verwoord zijn in de Nederlands-Antilliaanse en eilandelijke milieubeleidsplannen¹ en het Masterplan Bonaire².

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet en de op basis daarvan te stellen regels, vormen een kritische factor voor een succesvolle invoering van de wetgeving. Het is om die reden dat het Ministerie van VROM veel energie steekt in het voorbereiden van een «zachte landing» van de Wet VROM BES. Op de eilanden is een drietal VROM medewerkers gedetacheerd die onder meer het bestaande ambtenarenapparaat begeleiden en bijstaan bij het opstellen van bijvoorbeeld milieuvergunningen. Ook zal voor lokale ambtenaren en uitvoerders binnenkort een scholing- en opleidingstraject worden opgestart.

Verder komt het ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ten goede dat de opzet en integraliteit van de wet aansluit bij de ambtelijke organisatie op de eilanden waarbij de Dienst ruimtelijke ordening en beheer (DROB) verantwoordelijk is voor de uitvoering van nagenoeg alle onderdelen van de wet. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers binnen DROB een op hun taken toegesneden stuk wetgeving krijgen.

Onder de wet ressorterende «lagere» regelgeving

Op ruime schaal is er voor gekozen om nadere regelgeving door de eilandsbesturen 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 BES-eilanden. Anderzijds kan daardoor worden ingespeeld op de verschillen die er bestaan tussen de eilanden. Op basis van de wet krijgen de eilandsraden de bevoegdheid om een huisvestingsverordening, een bouwverordening, een welstandsnota, een afvalstoffenverordening en een afvalwaterverordening op te stellen. In de wet 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 eilanden. Uiteraard zal bij het opstellen van deze regelgeving de gewenste ondersteuning geboden worden.

Mede naar aanleiding van de consultatie zijn voorts enkele delegatiebepalingen aangepast omdat thans nog meer inzicht bestaat omtrent de mate waarin een voor alle BES-eilanden geldende algemene maatregel van bestuur wenselijk is en wanneer – juist gelet op de verschillen tussen de BES-eilanden – een (eventueel aangepaste) eilandsverordening blijft gehandhaafd.

Ten aanzien van de verschillende delegatiebepalingen wordt opgemerkt dat een aantal delegatiebepalingen overeenkomen met vergelijkbare delegatiebepalingen in corresponderende Nederlandse wetten. Het Ministerie van VROM zal ten aanzien van de onder het wetsvoorstel ressorterende lagere regelgeving, waaronder eventuele eilandsverordeningen, in nauw overleg treden met de BES-eilanden. Hierbij is vanuit het Ministerie van VROM 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

¹ Zie: www.mina.vomil.an

² Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2010–2025.

gebracht in die nader op te stellen lagere regelgeving. Hiermee heeft ambtelijk en bestuurlijk Bonaire ingestemd.

Regeldruk en de lokale situatie

Ten aanzien van de kwestie van de nieuwe regeldruk en het feit dat de nieuwe wetgeving niet zou zijn toegesneden op de lokale situatie wordt 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. Aangezien dit een noodzaak is voor de regelgeving van alle ministeries, zal hiervoor ook rijksbreed aandacht worden gevraagd.

Tot slot wordt nogmaals opgemerkt dat gestreefd is naar maatwerk. Het besef leeft dat gelet op de kleinschaligheid en het insulaire karakter van de BES-eilanden procedures en dergelijke zo eenvoudig mogelijk moeten worden gehouden. Van de andere kant dienen echter wel bepaalde minimumeisen te bestaan om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt ter zake een weloverwogen basis.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hieronder worden de artikelen besproken die nadere toelichting behoeven. In het algemeen is aansluiting gezocht bij de begrippen en de systematiek van Nederlandse wetten zoals de Wet milieubeheer, de Woningwet, de Huisvestingswet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de Ontgrondingenwet. Artikelen die woordelijk ontleend zijn aan de Wet milieubeheer worden slechts summier toegelicht, aangezien de diverse handboeken in een adequate toelichting voorzien.

In het hiernavolgende worden de verschillende (sub)delegatiebepalingen slechts van een toelichting voorzien indien deze afwijken van de desbetreffende bepalingen in de Nederlandse wetgeving.

Artikel 1.2

In artikel 1.2 is een definitie opgenomen van de term «oppervlaktewaterlichaam». Dit heeft de volgende achtergrond.

Het wetsvoorstel treedt naar verwachting eerder in werking dan de Waterwet BES, die in voorbereiding is. Om met ingang van 1 januari 2011 of zoveel eerder dan de inwerkingtreding van de Waterwet BES over een wettelijke grondslag voor algemene regels en vergunningen met betrekking tot het lozen op de BES-eilanden te kunnen beschikken wordt een tijdelijke basis in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Daardoor kunnen in de algemene maatregel van bestuur en de vergunningen op basis van het wetsvoorstel tijdelijk ook directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen worden gereguleerd en behoeft daarmee niet te worden gewacht op inwerkingtreding van de Waterwet BES. Milieurisico's kunnen daardoor op korte termijn worden beperkt. Voor deze tijdelijke oplossing is gekozen vanwege de milieu-urgentie en omdat er, gelet op de situatie op de BES-eilanden, geen significante bezwaren zijn tegen een tijdelijke afwijking van de afbakening tussen de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet milieubeheer die in Nederland geldt. Op de BES-eilanden is (nog) geen sprake van de watersysteembenadering

en integraal waterbeheer zoals dat voor Nederland is ingevoerd en waarbinnen alle relevante aspecten van waterbeheer beleidsmatig, bestuurlijk, juridisch en ook bij de uitvoering en handhaving in samenhang hun beslag vinden. Verder is van belang dat het om een zeer beperkt aantal bedrijven gaat.

Deze toelichting geldt mutatis mutandis voor dat onderdeel in de voorgestelde artikelen 4.25, 5.6, 5.17 en 11.18.

Met het oog op de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor directe lozingen wordt voorgesteld om diens medebetrokkenheid bij de voordracht voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur, voor zover betrekking hebbend op directe lozingen, vast te leggen. Dit geldt ook voor de voorgestelde wijziging van artikel 5.6, op grond waarvan de Minister van Verkeer en Waterstaat dient in te stemmen met bepalingen in een vergunning met betrekking tot directe lozingen. De artikelen met betrekking tot algemene regels en vergunningen voor inrichtingen zijn onverkort van toepassing. Waar nodig wordt verduidelijkt (onder andere in artikel 5.17) dat deze ook de bescherming van oppervlaktewaterlichamen omvatten.

Met de inwerkingtreding van de Waterwet BES zullen de hier voorgestelde bepalingen weer vervallen.

Artikel 1.3

Dit artikel is gebaseerd op artikel 1.1a van de Wet milieubeheer¹ en artikel 5 van de ontwerp Lv milieubeheer en bevat een algemene zorgplicht, die een vangnetfunctie heeft bij kennelijk onzorgvuldig handelen. Een algemene zorgplicht is ook opgenomen in de ontwerp-Lv milieubeheer. Het gaat hier om een algemene zorgplicht die door een ieder ten aanzien van het milieu in acht moet worden genomen. Van een overtreding van de zorgplicht is in beginsel sprake in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl er niet op grond van een andere wettelijke regeling is voorzien is om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.² De betekenis van het begrip redelijkerwijs wordt bepaald door een aantal objectieve en subjectieve factoren, die overigens in de praktijk in elkaar overvloeien³. Onder objectieve factoren worden in dit verband verstaan de kennis en deskundigheid die vereist zijn naar de algemeen geldende inzichten in eigen kring. De bepaling hiervan zal per activiteit of bedrijfstak verschillen. Deze normen zullen in deze wet en de regelgeving bij of krachtens deze wet verder worden geconcretiseerd. Onder subjectieve factoren wordt verstaan de specifieke kennis en deskundigheid in een concrete situatie. Ook deze subjectieve factoren worden in de praktijk vaak geobjectiveerd in de vorm van «had behoren te weten». Aan producenten en importeurs mogen met betrekking tot informatiemogelijkheden en redelijkerwijs te nemen maatregelen strengere en verdergaande eisen worden gesteld dan aan degenen die dezelfde stoffen bijvoorbeeld ambachtelijk toepassen of als werknemer volgens instructie verwerken. Uit dit voorbeeld zal duidelijk zijn dat bij de subjectieve factoren de specifieke kwaliteit van de actor van doorslaggevende betekenis is.

In de verschillende hoofdstukken worden meer concrete zorgplichten voorzien. Er bestaat aan een algemene zorgplichtbepaling behoefte om op te kunnen treden tegen milieubedreigend gedrag. Het komt immers voor dat met het verrichten of nalaten van een activiteit specifiek omschreven milieuvoorschriften niet worden overschreden, terwijl degene die de activiteit verricht, dan wel nalaat wel het verwijt kan worden gemaakt dat hij zich maatschappelijk onbetamelijk heeft gedragen. In dergelijke gevallen kan op grond van de onderhavige bepaling worden opgetreden. Daarbij moet worden aangetekend dat de bepaling niet strafrechtelijk,

¹ Kamerstukken II 1992/93, 21 246, nr. 37.

² ABRvS 31 augustus 2005, Gst. 2005, 175, en Milieurechtspraak 2005, 62, en ABRvS 3 september 2003, M en R 2004/10, nr. 108.

³ Memorie van toelichting bij de ontwerp-Landsverordening grondslagen milieubeheer, pag. 4.

maar vooral civielrechtelijk gehandhaafd zal worden.¹ Deze bepaling kan een aanknopingspunt vormen om te bepalen of een bepaalde handeling onrechtmatig is in het civiel recht en zou het ook een rol kunnen spelen bij bestuursrechtelijke handhaving.

Artikel 1.4

In dit artikel wordt het milieubeleidsplan geïntroduceerd. Dit milieubeleidsplan voor de BES-eilanden bevat op hoofdlijnen de milieudoelstellingen en de prioriteiten op milieuterrein. Het milieubeleidsplan beoogt een algemeen kader voor het milieubeleid aan te geven en bevat tevens de contouren waarbinnen het milieubeheer gedurende de planperiode zal worden vormgegeven. Het milieubeleid heeft nauwe raakvlakken met andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling en natuurbescherming. Het is dan ook noodzakelijk dat bij de ontwikkeling van een milieubeleid en de tenuitvoerlegging van een verantwoord milieubeheer rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op genoemde andere beleidsterreinen. Het beleid op het terrein van milieu, ruimtelijke ontwikkeling en natuurbescherming dienen op elkaar te zijn afgestemd. Daarom wordt in het milieubeleidsplan het beleid op het gebied van milieu afgestemd met het beleid dat ten grondslag ligt aan onder meer het natuurbeleidsplan, het natuurontwikkelingsplan en het ruimtelijk ontwikkelingsplan. De Minister van VROM stelt in overeenstemming met de Minister van LNV, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken het milieubeleidsplan vast. Aangezien het milieubeleidsplan de uitgangspunten van het milieubeleid voor de komende vijf jaren aangeeft, is de inbreng van de bestuurscolleges en van belanghebbende organisaties en instellingen noodzakelijk. Daarom worden deze expliciet betrokken bij de voorbereiding van het milieubeleidsplan.

In het milieubeleidsplan wordt speciale aandacht besteed aan het beleid ten aanzien van afvalstoffen en afvalwater. Met betrekking tot afval is het uitgangspunt de voorkeursvolgorde zoals die in het vierde lid, onder a, is beschreven. Die voorkeursvolgorde moet ook, in acht worden genomen door de bestuursorganen in de openbare lichamen. Voorts dient er rekening mee gehouden te worden dat het beheer van afvalstoffen op een efficiënte en effectieve wijze geschiedt en effectief toezicht dan wel douanecontrole op het beheer mogelijk is. Met betrekking tot afvalwater zullen in milieubeleidsplan de contouren van het te volgen beleid worden uiteengezet. Omwille van het feit dat de BES-eilanden nog niet over een dekkend rioleringsstelsel en een afvalwaterzuiveringsinstallatie beschikken en er grote verschillen zijn tussen de eilanden inzake de mogelijkheden om het afvalwaterbeheer te organiseren worden op dit moment nog geen verdere eisen gesteld met betrekking tot een voorkeursvolgorde zoals deze in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer is opgenomen.

Het milieubeleidsplan biedt het raamwerk voor het opstellen van de milieuprogramma's door de eilandsbesturen. Daarnaast dient ook de vergunningverlening plaats te vinden binnen de contouren van dit milieubeleidsplan.

Artikel 1.5

Het ene milieubeleidsplan dat door de Minister van VROM wordt vastgesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba dient door de eilandsbesturen geconcretiseerd te worden in het milieuprogramma.

¹ Kamerstukken II 1991/92, 21 246, nr. 37, p. 3.

In dit milieuprogramma worden de prioriteiten aangegeven voor het milieubeleid per eiland inzake de bescherming van het milieu, afval, afvalwater en bodem. Naast het vaststellen van de prioriteiten zal ook worden aangegeven welke activiteiten in de planperiode zullen worden ondernomen met betrekking tot deze onderwerpen en de financiële onderbouwing ervan. Het milieubeleidsplan geeft dus het algemene beleid aan terwijl het milieuprogramma de prioriteiten bepaalt, deze concretiseert en van een financiële onderbouwing voorziet. Op deze manier kan het lokale bestuur zelf bepalen welke problemen als eerste worden aangepakt en hoe de uitvoering ervan wordt gespreid in de planperiode.

Artikel 2.1

De in dit artikel opgenomen zorgplicht is vergelijkbaar met de zorgplicht opgenomen in artikel 1a van de Woningwet. Dit artikel geldt voor eigenaren en beheerders van bouwwerken, open erven en terreinen, maar ook voor gebruikers in de ruimste zin van het woord. Deze algemene zorgplicht, die erop gericht is dat er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat, is vooral van belang voor die gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de andere artikelen van hoofdstuk 2. Omdat de reikwijdte van de in hoofdstuk 2 opgenomen bepalingen met betrekking tot gezondheid en veiligheid aanzienlijk is, zal de zorgplicht naar verwachting alleen als vangnet van belang zijn voor bijzondere gevallen waar de reguliere bepalingen niet of slechts gedeeltelijk in voorzien.

Artikel 2.2

Dit artikel vormt samen met de artikelen 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 de kern van de voorschriften die op het bouwen en gebruiken van bouwwerken, open erven en terreinen van toepassing zijn.

In artikel 2.2, eerste lid, is bepaald dat het verboden is te bouwen, zonder of in afwijking van een door het bestuurscollege verleende bouwvergunning respectievelijk een bouwwerk of een deel daarvan dat gebouwd is zonder of in afwijking van een bouwvergunning in stand te laten.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat geen bouwvergunning is vereist voor bouwen dat tot het gewone onderhoud behoort en voor bouwen van beperkte betekenis. In een algemene maatregel van bestuur, vergelijkbaar met het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb), wordt aangegeven in welke gevallen bouwen van beperkte betekenis is.

Het derde lid van dit artikel zondert het bouwen in, op, aan of bij een beschermd monument en beschermd stads- en dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet BES, alsmede een monument waarop artikel 5, vierde lid, eerste volzin, van de Monumentenwet BES van toepassing is, uit van de werking van de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur. Deze met het oog op de bescherming van het monumentenbelang opgenomen uitzondering is vergelijkbaar met de in artikel 43, tweede lid, van de Woningwet opgenomen uitzondering op het Bblb. Met de verwijzing naar artikel 5, vierde lid, eerste volzin van de Monumentenwet BES worden ook monumenten die nog niet de status van beschermd monument hebben, maar ten aanzien waarvan wel een voornemen tot aanwijzing als beschermd monument is bekendgemaakt, beschermd.

Artikel 2.3

Artikel 2.3 biedt een grondslag voor het stellen van voorschriften omtrent het bouwen van een bouwwerk, de staat van een bestaand bouwwerk en het gebruiken van een bouwwerk, open erf of terrein. Deze grondslag is geformuleerd als «kan-bepaling».

Het eerste lid geeft aan dat technische voorschriften kunnen worden gegeven betreffende het bouwen van een bouwwerk, de staat van bestaande bouwwerken en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk of een open erf of terrein.

De onderdelen a en b van het eerste lid bieden de grondslag voor het stellen van voorschriften aan bouwwerken vergelijkbaar met de voorschriften zoals die zijn opgenomen in het Nederlandse Bouwbesluit 2003. Het derde lid bepaalt dat deze voorschriften uitsluitend kunnen worden gegeven uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Onderdeel c van het eerste lid heeft betrekking op de technische gebruiksvoorschriften voor bouwwerken, open erven en terreinen. Het tweede lid van dit artikel biedt de mogelijkheid andere dan technische voorschriften te stellen omtrent het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen. Uit het vierde lid volgt dat de voorschriften uit het eerste lid, onderdeel c, en het tweede lid, alleen mogen worden gegeven vanuit het oogpunt van brandveiligheid.

Tot dergelijke voorschriften uit het oogpunt van brandveiligheid kunnen in ieder geval behoren een verbod tot ingebruikneming of gebruik zonder het doen van een gebruiksmelding aan het bestuurscollege (tweede lid, onderdeel a) en een verbod tot ingebruikneming of gebruik zonder een vergunning van het bestuurscollege (tweede lid, onderdeel b). Door het voorschrijven van een gebruiksmelding of gebruiksvergunning voor bepaalde risicovolle vormen van gebruik, bijvoorbeeld in het geval van de aanwezigheid van grotere aantallen mensen in een wellicht kwetsbare situatie, wordt het mogelijk in dergelijke gevallen de brandveiligheid preventief te beoordelen. Deze voorschriften uit het oogpunt van brandveiligheid kunnen worden opgenomen in een besluit vergelijkbaar met het Nederlandse Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.

Artikel 2.4

Artikel 2.4, eerste lid, bepaalt dat de eilandsraad een bouwverordening vast moet stellen. In dit artikel is een limitatieve opsomming opgenomen van de voorschriften die in deze bouwverordening moeten worden opgenomen. Het gaat in de eerste plaats om voorschriften met betrekking tot het gebruik van woningen, woonketen, andere gebouwen en bouwwerken geen gebouw zijnde. Deze voorschriften hebben betrekking op de beschikbaarheid van drinkwater en energie, de reinheid en het bestrijden van schadelijk of hinderlijk gedierte.

Verder moet de eilandsraad voorschriften geven betreffende het gebruik van open erven en terreinen en de staat waarin deze zich moeten bevinden, het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond, het slopen en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Het tweede lid biedt de mogelijkheid dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven omtrent de inhoud van de in het eerste lid bedoelde voorschriften. De mogelijkheid van subdelegatie is opgenomen omdat thans nog onvoldoende duidelijk is of een aantal voorschriften gesteld moeten worden, waarvoor een ministeriële regeling zich beter leent.

Op grond van het derde lid is de eilandsraad verplicht de bouwverordening binnen een jaar met die voorschriften in overeenstemming te brengen. Zolang dat niet is gebeurd, gelden die voorschriften rechtstreeks. Het belang van dit tweede en derde lid is dat hiermee de voorschriften van de verschillende bouwverordeningen geüniformeerd kunnen worden.

Artikel 2.5

Een bouwwerk mag niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Dit voorschrift geldt zowel voor het bouwen met vergunning als voor een vergunningvrij bouwwerk. De eilandsraad stelt hiertoe een welstandsnota vast. In deze nota zijn de criteria opgenomen op basis waarvan het bestuurscollege kan oordelen of een bouwwerk aan redelijke eisen van welstand voldoet. In artikel 2.10 is vervolgens bepaald dat de bouwvergunning geweigerd moet worden wanneer niet voldaan is aan de redelijke eisen van welstand zoals deze in de nota zijn geformuleerd.

Artikel 2.6

Artikel 2.6 brengt door middel van diverse verbodsbepalingen tot uitdrukking dat burgers en ondernemers zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de krachtens de artikelen 2.3 en 2.4 gestelde normen met materiële bouwregelgeving. Artikel 2.6 is vergelijkbaar met de artikelen 1b en 7b van de Nederlandse Woningwet.

Artikel 2.6, eerste lid, verbiedt het handelen in strijd met de voorschriften, bedoeld in de artikelen 2.3, eerste en tweede lid, en 2.4, eerste lid.

Het verbod in artikel 2.6, tweede lid, bewerkstelligt dat een overtreding van de in dat artikellid genoemde voorschriften zakelijke werking krijgt door ook het in stand laten van een bouwwerk dat in strijd met die voorschriften is gebouwd te sanctioneren. Hierdoor kan niet alleen handhavend worden opgetreden tegen degene die de desbetreffende voorschriften heeft overtreden, maar ook tegen degene die vervolgens het gebouwde bouwwerk in stand laat.

Het derde lid bepaalt dat de verboden uit het eerste en tweede lid, ook betrekking hebben op de voorschriften in artikel 2.4, tweede lid, voor zover deze voorschriften rechtstreeks gelden. Dit derde lid is van belang voor het geval de eilandsraad de bij algemene maatregel van bestuur gegeven regels met betrekking tot onderwerpen die in de bouwverordening zijn geregeld niet of nog niet in de bouwverordening heeft verwerkt.

Het vierde lid bepaalt dat de verboden uit het eerste en tweede lid niet van toepassing zijn wanneer in een bouwvergunning expliciet is opgenomen dat van de desbetreffende voorschriften mag worden afgeweken.

Artikel 2.7

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven omtrent de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om bouwvergunning en omtrent de daarbij over te leggen stukken. Deze algemene maatregel van bestuur is vergelijkbaar met het Nederlandse Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

Artikel 2.8

In dit artikel is een aantal procedurele voorschriften opgenomen betreffende de aanvraag om bouwvergunning, waaronder, in het vierde lid, de termijn om op een aanvraag om bouwvergunning te beslissen (zestien weken met één verdagingsmogelijkheid van acht weken). De mogelijkheid van subdelegatie is opgenomen omdat thans nog onvoldoende duidelijk is of invulling moet worden gegeven aan de gegevens, bedoeld in het zesde en zevende lid, waarvoor een ministeriële regeling zich beter leent.

Artikel 2.9

In artikel 2.9 is een aanhoudingsbepaling opgenomen. In het eerste lid is bepaald dat het bestuurscollege de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning aanhoudt wanneer er geen grond is om de vergunning te weigeren en het bouwen tevens is aan te merken als een activiteit waarvoor een milieuvergunning als bedoeld in artikel 4.1 is vereist. Deze vergunning moet dan nog niet onherroepelijk zijn verleend. Het tweede lid bepaalt vervolgens dat het bestuurscollege de bouwvergunning moet verlenen binnen vier weken nadat de milieuvergunning onherroepelijk is geworden.

Artikel 2.10

Artikel 2.10 bevat de gronden waarop het bestuurscollege de bouwvergunning moet weigeren. Als geen van deze weigeringsgronden zich voordoet, dan moet de bouwvergunning worden verleend.

De weigeringsgrond onder a betreft de situatie dat niet aannemelijk is gemaakt dat het bouwen voldoet aan de op het bouwen van toepassing zijnde voorschriften uit artikel 2.3.

De weigeringsgrond onder b betreft de situatie dat het bouwen in strijd is met een zogenoemd ruimtelijk ontwikkelingsplan.

De weigeringsgrond onder c betreft de situatie dat er naast de bouwvergunning ook een vergunning ingevolge de Monumentenwet BES is vereist en deze vergunning niet is verleend.

De weigeringsgrond onder d betreft de situatie dat het bouwen in strijd is met redelijke eisen van welstand zoals deze voortvloeien uit de welstandsnota.

De weigeringsgrond onder e betreft de situatie dat de aanvraag en de daarbij overgelegde gegevens niet aannemelijk maken dat het bouwen voldoet aan de bouwverordening of aan de algemene maatregel van bestuur waarin regels worden gegeven die in de bouwverordening moeten worden opgenomen, maar die daarin nog niet zijn opgenomen.

Artikel 2.11

Het eerste lid van dit artikel biedt de mogelijkheid om een vergunning voor een bepaalde termijn te verlenen. Een vergunning voor een bepaalde termijn wordt gebruikt bij zogenoemde tijdelijke bouwwerken.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om aan een bouwvergunning voorschriften te verbinden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend. Dit tweede lid is vergelijkbaar met artikel 56 van de Nederlandse Woningwet.

Artikel 2.12

In artikel 2.12 zijn de gronden opgenomen waarop het bestuurscollege tot geheel of gedeeltelijke intrekking van de bouwvergunning kan overgaan. Deze gronden gelden naast de gronden zoals opgenomen in artikel 10.7 van deze wet. Onderdeel a heeft betrekking op het geval dat de vergunning is verleend op basis van onjuiste of onvolledige gegevens. De onderdelen b, c en d zijn erop gericht dat na het verlenen van de vergunning het bouwwerk met enige voortvarendheid wordt gerealiseerd. Binnen een jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden moet worden begonnen met de bouwwerkzaamheden. De bouwwerkzaamheden mogen niet langer dan een half jaar stilliggen en het bouwwerk moet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden zijn voltooid. Onderdeel e betreft de intrekking op verzoek van de vergunninghouder.

Artikel 3.1

In het eerste lid wordt aan de eilandsraad de bevoegdheid gegeven tot het opstellen van een huisvestingsverordening in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte. Zoals reeds in het algemene deel van de toelichting 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. Op de BES-eilanden kan door een te grote toevloed van vestigers de woningmarkt worden ontwricht. Dit zou een onevenwichtigheid zijn waardoor de er een tekort ontstaat aan betaalbare huisvesting voor de mensen die maatschappelijk of economisch gebonden zijn aan de eilanden.

Het tweede lid noemt een aantal zaken die in de huisvestingsverordening moeten worden opgenomen.

Op de eerste plaats dient de eilandsraad categorieën woonruimte aan te wijzen. De aanwijzing van categorieën woonruimte kan plaatsvinden aan de hand van verschillende criteria. Het kan gaan om woonruimte gelegen in een deel of delen van het eiland en kenmerken als de prijs, de aard of de grootte van de woonruimte. De aard van de woonruimte wordt daarbij bepaald door de geschiktheid van die woonruimte voor bepaalde groepen woningzoekenden, zoals ouderen en mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking. De aanwijzing van categorieën woonruimte is ook van belang voor de toepassing van artikel 3.2. De voorrangsregels die genoemd worden in dat artikel kunnen alleen van toepassing zijn op de overeenkomstig artikel 3.1, tweede lid, onderdeel a, aangewezen woonruimten.

Naast de aanwijzing van categorieën van woonruimte, worden in de huisvestingsverordening ook categorieën van woningzoekenden aangewezen. De transparantie van het huisvestingsvergunningstelsel vereist dat de eilandsraad in de huisvestingsverordening vastlegt welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning. Bij deze zogenoemde toelatingscriteria kan het bijvoorbeeld gaan om algemene leeftijdsgrenzen (alleen meerderjarige woningzoekenden) of, indien de eilandsraad toepassing heeft gegeven aan artikel 3.2, vierde lid, om maatschappelijke of economische binding.

Voorts legt de eilandsraad in de huisvestingsverordening regels vast over de uitgifte van bouwkavels (het tweede lid, onderdeel c).

De Huisvestingswet heeft betrekking op sociale huurwoningen, particuliere huurwoningen en koopwoningen. Wanneer er een tekort is aan

goedkope koopwoningen is het goed voorstelbaar dat de huisvestingsverordening een deel van de koopwoningmarkt reguleert. Ook bouwkavels kunnen onder een huisvestingsverordening vallen. Immers de bouwkavel tezamen met de daarop te bouwen woning kan qua verkoopprijs binnen de door de eilandsraad aangewezen categorieën vergunningplichtige woonruimte vallen. Bouwkavels zijn stukken grond bestemd voor de bouw van een of meer woonruimten die vallen onder de huisvestingsverordening aangewezen categorieën goedkope woonruimte. Grond bestemd voor de bouw van kantoren of winkels valt hier dus niet onder. Het tweede lid, onderdeel d, bepaalt dat indien de eilandsraad in de huisvestingsverordening een huisvestingsvergunningstelsel instelt, hij ook de criteria die bij de verlening van huisvestingsvergunningen van toepassing zijn in de huisvestingsverordening vastlegt. De eilandsraad is vrij in het vaststellen van die criteria. Deze criteria kunnen betrekking hebben op de verhouding tussen prijs en inkomen of tussen oppervlakte en gezinssamenstelling.

Artikel 3.2

In dit artikel worden de voorrangcriteria vastgelegd.

In het eerste lid wordt aan de eilandsraad de bevoegdheid gegeven om in de huisvestingsverordening voor een of meer daarbij aangewezen categorieën woonruimte in verband met de aard, grootte of prijs van die woonruimte bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang te geven aan een daarbij aangewezen gedeelte van de overeenkomstig artikel 2.14, tweede lid, onderdeel b, aangewezen categorieën woningzoekenden.

Op grond van het tweede lid kan de eilandsraad in de huisvestingsverordening bepalen dat voorrang wordt gegeven aan woningzoekenden die dringend woonruimte behoeven. De eilandsraad dient dan wel in de huisvestingsverordening de criteria op te nemen volgens welke woningzoekenden worden ingedeeld in urgentiecategorieën. Bij urgente woningzoekenden kan onder meer gedacht worden aan mantelzorgers. Voorts kunnen hierbij de criteria voor indeling in urgentiecategorieën worden opgenomen.

In het derde lid wordt het stellen van economische of maatschappelijke bindingseisen geregeld. Volgens het vierde lid is van economische binding in ieder geval sprake als woningzoekenden voor de voorziening in het bestaan aangewezen zijn op het duurzaam verrichten van arbeid op het eiland. Niet elke arbeid zal iemand echter economisch gebonden maken. Het moet wel een substantieel deel van de inkomensverwerving betreffen. Verder moet niet alleen sprake zijn van werk met een duurzaam karakter, maar ook van een duurzame relatie tussen de arbeid en het betrokken gebied.

Een woningzoekende wordt in ieder geval geacht een maatschappelijke binding te hebben als deze ten minste de laatste vijf jaar onafgebroken heeft gewoond op het eiland dan wel dat gedurende de voorafgaande tien jaar heeft gedaan. Ook bijvoorbeeld mantelzorgers die zorgen voor een inwoner van het eiland hebben een redelijk met de plaatselijke samenleving verband houdend belang om zich op het eiland te vestigen. De eilandsraad kan nadere invulling geven aan de omschrijving van economische en maatschappelijke binding.

Artikel 3.3

De eilandsraad is verplicht om in de huisvestingsverordening de formele criteria voor de aanvraag om een huisvestingsvergunning en de behandeling ervan vast te leggen.

Artikel 3.4

Artikel 3.4 regelt de verlening of weigering van een huisvestingsvergunning. Bij hun beslissing daaromtrent is het bestuurscollege gebonden aan de door de eilandsraad in de huisvestingsverordening vastgestelde maatstaven. Buiten deze verordening om kunnen geen regels gelden voor de verdeling van woonruimte of tot behoud van de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Toetsing aan de in de verordening opgenomen criteria zal in de regel op het moment van vergunningverlening plaats kunnen vinden. Het tweede lid regelt dat ingeval een woningzoekende die op grond van één van de leden van artikel 3.2 voorrang geniet belangstelling heeft voor deze woning deze voorgaat.

Artikel 3.5

Artikel 3.5 bevat verbodsbepalingen die strafbaar gesteld zijn in artikel 10.13, vijfde en zesde lid.

Artikel 3.6

Dit artikel geeft aan het bestuurscollege de bevoegdheid tot het intrekken van de huisvestingsvergunning indien de vergunninghouder de woonruimte niet in gebruik neemt binnen de in de huisvestingsvergunning gestelde termijn of indien de vergunning verleend is op basis van gegevens waarvan de aanvrager wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij onjuist of onvolledig waren.

Artikel 4.1

Dit artikel bevat zowel een algemene zorgplicht als een verbod. Dit artikel komt overeen met artikel 10.1 van de Wet milieubeheer. Afvalstoffen zijn gedefinieerd als alle stoffen of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen met het oog op de verwijdering of de nuttige toepassing daarvan. In de Wet milieubeheer wordt in de begripsomschrijving ook nog verwezen naar richtlijn 2006/12/EG.¹ Deze richtlijn geldt echter niet in de openbare lichamen. De bijlage bij deze richtlijn bevat alle mogelijke afvalstoffen. Het is daarom niet noodzakelijk om deze bijlage ook voor dit wetsvoorstel te laten gelden. De definitie van afvalstoffen is overgenomen uit de ontwerp-Lv milieubeheer, met één aanvulling, namelijk dat het naast verwijdering ook kan gaan om nuttige toepassing. Handelingen van nuttige toepassing zijn onder meer handelingen gericht op het hergebruiken en terugwinnen van stoffen, het verbranden met een hoofdgebruik als brandstof en het verbranden met een hoofdgebruik voor een andere vorm van energieopwekking.² Omdat in artikel 4.1 wordt gesproken over «weten of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan» heeft de keuze voor een ruime definitie van afvalstoffen geen praktische gevolgen. De zorgplicht in dit artikel heeft niet alleen betrekking op het beroeps- of bedrijfsmatig omgaan met afvalstoffen, maar ook op de wijze waarop particuliere huishoudens omgaan met afvalstoffen. In beide gevallen kan worden opgetreden bij het onzorgvuldig omgaan met afvalstoffen, voor zover dit niet op basis van een specifieke bepaling zou kunnen.³

¹ Richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen (PbEU L 114). Deze richtlijn wordt per eind 2010 gewijzigd. De daaruit voortvloeiende wijzigingen van de Wet milieubeheer zullen t.z.t. mogelijk in dit wetsvoorstel worden opgenomen.

² Kamerstukken II 1999/00, 26 638, nr. 7, p. 17.

³ Kamerstukken II 1999/00, 26 638, nr. 8.

Het eerste lid legt een ieder een verplichting op om zorgvuldig met afvalstoffen om te gaan, waarbij het niet relevant is of de afvalstoffen zijn ontstaan bij de betrokken persoon.

Het tweede lid richt zich tot degene bij wie afvalstoffen ontstaan. Hij moet zich onthouden van handelingen met deze afvalstoffen, waarvan hij weet of had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan het onbeheerd achterlaten van afvalstoffen, het storten of verbranden van afvalstoffen. Dit verbod geldt niet voor degene aan wie het uitdrukkelijk is toegestaan. Daarbij kan gedacht worden aan de persoon die over een vergunning als bedoeld in artikel 4.3, beschikt.

Artikel 4.2

Dit artikel is gebaseerd op artikel 10.2 van de Wet milieubeheer, artikel 26, derde lid, onderdeel c, van de ontwerp-Lv milieubeheer en artikel 28 van de Afvalstoffenverordening Bonaire en bevat een algemeen verbod op het storten of verbranden van afvalstoffen buiten een inrichting. Dit houdt in dat storten en verbranden alleen mag binnen een inrichting die daarvoor een vergunning heeft.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan volgens het tweede lid vrijstelling hiervan verleend worden. Tevens kunnen er nadere regels gesteld worden voor de gevallen waarin vrijstelling is verleend.

Volgens het derde lid kan ook het bestuurscollege een ontheffing van dit verbod geven. Het criterium voor het verlenen van een ontheffing is dat het belang van de bescherming van het milieu zich hiertegen niet verzet, hiermee is niet alleen bedoeld het belang van een doelmatige beheer van afvalstoffen maar ook andere milieubelangen, zoals het belang van de bodembescherming.

Artikel 4.3 en 4.4

In deze artikelen wordt een vergunningsplicht geïntroduceerd voor het bedrijfsmatig inzamelen, vervoeren, bewaren, verwijderen, verhandelen, bemiddelen en nuttig toepassen van afvalstoffen. Bij het verstrekken van een vergunning moet het bestuurscollege er rekening mee houden dat de continuïteit van het beheer van de afvalstoffen verzekerd is en tevens dat de capaciteit van de inrichting voldoende is afgestemd op het aanbod. Tevens zullen voorschriften aan de vergunning verbonden worden die waarborgen dat bepaalde afvalstoffen gescheiden worden ingezameld en opgehaald. Ook moet opgemerkt worden dat aan een vergunning voor dit soort inrichtingen op grond van artikel 5.20, specifieke voorschriften omtrent het registreren van bepaalde gegevens en het bewaren van deze gegevens, opgenomen moeten worden in vergunning.

Artikel 4.5¹

Op grond van dit artikel 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. De Minister van VROM kan bij zijn verzoek een termijn stellen waarbinnen aan het verzoek moet zijn voldaan. Deze bevoegdheid kan alleen worden gebruikt, indien dat in het belang van de doelmatige verwijdering van de betrokken afvalstoffen nodig is. Te denken valt aan gevallen waarin de vergunning verleend is een vergunninghouder die niet integer is of de voorschriften die aan een vergunning niet naleeft

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.39 van de Wet milieubeheer.

waardoor er ernstige gevolgen voor het milieu of de gezondheid dreigen te ontstaan en het bestuurscollege niet tegen de vergunninghouder optreedt. Toch zal de Minister van VROM terughoudend gebruik maken van deze bevoegdheid.

Artikel 4.6

In dit artikel worden de taken van het bestuurscollege neergelegd. Op de eerste plaats is het bestuurscollege verantwoordelijk voor het wekelijks inzamelen van de afvalstoffen, tenzij bij eilandverordening (artikel 4.7) wordt bepaald dat in bepaalde gedeelten van het grondgebied of voor bepaalde afvalstoffen geen inzamelplicht bestaat. Indien er geen ophalen van de bepaalde afvalstoffen plaatsvindt of in bepaalde gedeelten van het grondgebied geen inzameling plaatsvindt dient het bestuurscollege te voorzien in tenminste een plaats waar de afvalstoffen kunnen worden achtergelaten.

Artikel 4.7 en 4.8

Het eerste lid verplicht de eilandsraad om een afvalstoffenverordening vast te stellen. Volgens het tweede lid houdt de eilandsraad bij het vaststellen van de afvalstoffenverordening rekening met de ladder van Lansink (artikel 1.5, derde lid, onderdeel a). In de afvalstoffenverordening worden regels opgenomen omtrent het aanbieden van afvalstoffen, het voorkomen en opruimen van zwerfafval en het aanwezig hebben van afvalstoffen op een voor het publiek zichtbare plaats (derde lid). Bij het aanwezig hebben van afvalstoffen op een voor het publiek zichtbare plaats kan onder meer gedacht worden aan het achterlaten van autowrakken op erven en terreinen.

De kern van de afvalverordening is het aanwijzen van categorieën van afvalstoffen die afzonderlijk moeten worden aangeboden aan de inzameldienst, niet mogen worden aangeboden aan de inzameldienst of afzonderlijk moeten worden aangeboden bij daartoe aangewezen inzamelpunten (vierde lid). Anders dan in de Nederlandse wetgeving wordt er geen onderscheid gemaakt ten aanzien van de herkomst van het afval (huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen) maar naar de aard van de afvalstoffen zelf. Hierdoor wordt verzekerd dat afvaldeelstromen gescheiden worden aangeboden en beheerd. Op de eerste plaats dienen uiteraard gevaarlijke afvalstoffen zoals stoffen en preparaten als bedoeld in hoofdstuk 9 gescheiden te worden van het andere afval. Ook op grond van artikel 9.1, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur omtrent het zich ontdoen van deze stoffen nadere regels gesteld worden. Ook artikel 4.9 verbiedt de afgifte van onder meer gevaarlijke afvalstoffen aan een persoon die niet voldoet aan de in het tweede lid van dat artikel gestelde eisen. De afvalstoffenverordening dient in overeenstemming te zijn met deze algemene maatregel van bestuur. Daarnaast kan gedacht worden aan de verplichting tot het afzonderlijk inzamelen van smeerolie, elektrische apparaten, autobanden en ander klein chemisch afval. Het gescheiden inzamelen of afzonderlijk aanbieden van deze afvalstoffen is de eerste belangrijke stap (vierde lid).

Daarnaast zullen in de eilandsverordening regels opgenomen worden over het bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren, verhandelen en beheren van deze afvalstoffen (zesde lid).

Gezien de grote impact die deze afvalstoffen op het milieu hebben, kan de Minister van VROM een bindende aanwijzing geven aan de eilandsraad indien de verordening geen of onvoldoende aandacht besteedt aan het

inzamelen, bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren, verhandelen en beheren van deze afvalstoffen (artikel 4.8).

Naast de reeds genoemde afvalstoffen kan de eilandsraad het gescheiden aanbieden en beheren van afvalstoffen verder uitbreiden indien daarvoor voldoende draagvlak is en indien de mogelijkheden voor het afzonderlijk bewaren, nuttig toepassen, verwijderen, vervoeren en beheren van de verschillende afvalstromen haalbaar is. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gescheiden inzamelen van papier, glas, plastic en groeten, fruit en tuinafval.

Op grond van artikel 4.6 is het bestuurscollege belast met het eenmaal per week ophalen van de afvalstoffen. In de afvalstoffenverordening kan de eilandsraad besluiten dat deze inzameling met een andere regelmaat plaatsvindt of dat in een gedeelte van het eiland geen ophalen plaatsvindt (artikel 4.7, vijfde lid). Hiertoe moeten gegronde redenen aanwezig zijn zoals bijvoorbeeld de bereikbaarheid van het betreffende perceel of het feit dat het perceel zeer afgelegen is.

De eilandsraad kan op grond van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet financiën BES) kosten in rekening brengen voor het inzamelen van de afvalstoffen (artikel 4.7, derde lid, onderdeel a), alsmede voor het in ontvangst nemen van afvalstoffen die bij een inzamelpunt worden aangeboden (artikel 4.7, derde lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdelen a en c). In het eerste geval via de afvalstoffenheffing die in de Wet financiën BES wordt opgenomen als gevolg van paragraaf 11.6 van dit wetsvoorstel, en in het tweede geval via artikel 62 van de Wet financiën BES. Dat laatste artikel is een algemeen artikel op grond waarvan rechten geheven kunnen worden ter zake van het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het openbaar lichaam en voor het genot van door of vanwege het openbaar lichaam verstrekte diensten.

Artikel 4.9

Dit artikel verbiedt de afgifte van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen aan een ander, tenzij die andere persoon voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 4.9, tweede lid. Dit artikel is een belangrijk instrument voor de sturing en beheersing van afvalstoffen. Het zich ontdoen van afvalstoffen door afgifte aan een ander impliceert een feitelijke levering, waarbij de ontdoener de ontvangende natuurlijke persoon of rechtspersoon het bezit van de afvalstof verschaft (eerste lid).

Het tweede lid vormt de uitzondering op het verbod. Indien de afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon die over een vergunning om te mogen inzamelen als bedoeld in artikel 4.10 beschikt, is de afgifte niet verboden. Het verbod geldt evenmin als de afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon die bevoegd is de afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen. Tenslotte kunnen afvalstoffen worden afgegeven aan personen die krachtens artikel 10.37 van de Wet milieubeheer bevoegd zijn de afvalstoffen in te zamelen, nuttig toe te passen of te verwijderen.

Gezien de grote impact die dit soort afvalstoffen kunnen hebben op het milieu en de gezondheid van de mens, wordt de mogelijkheid geboden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regelgeving te ontwikkelen.

Artikel 4.10

Dit artikel verbiedt zonder vergunning van het bestuurscollege het inzamelen, buiten een inrichting nuttig toe passen of verwijderen, voor anderen tegen vergoeding vervoeren, verhandelen of ten behoeve van anderen bemiddelen bij het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen. Het derde lid verklaart de artikelen over vergunningverlening uit hoofdstuk 5 van toepassing. Het bestuurscollege houdt rekening met het bepaalde in het vierde lid. Ook kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën vrijstelling worden verleend van het verbod.

Artikel 4.11

Dit artikel bevat een niet-limitatieve opsomming van voorschriften die aan de vergunning, bedoeld in artikel 4.10, kunnen worden verbonden. Die voorschriften bieden in ieder geval de mogelijkheid sturend op te treden en betreffen de plicht de afvalstoffen daadwerkelijk in ontvangst te nemen, de afvalstoffen gescheiden in te zamelen, de plicht afvalstoffen op te halen en de plicht afvalstoffen af te geven aan daarbij aangewezen personen. De voorschriften kunnen alleen worden gesteld in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. Het derde lid wijkt af van de algemene lijn ten aanzien van vergunningen voor inrichtingen, namelijk dat de vergunning inrichtinggebonden is. Nu de vergunning persoonsgebonden is, moet bij de overgang van de inzamelactiviteit naar een andere (rechts-)persoon een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

Artikel 4.12

Op grond van dit artikel kan de Minister van VROM het bestuurscollege verzoeken om een vergunning als bedoeld in artikel 4.10 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. De Minister van VROM kan bij zijn verzoek een termijn stellen waarbinnen aan het verzoek moet zijn voldaan. Deze bevoegdheid kan alleen worden gebruikt, indien dat in het belang van de doelmatige verwijdering van de betrokken afvalstoffen nodig is. Te denken valt aan gevallen waarin de vergunning verleend is aan een vergunninghouder die niet integer is of de voorschriften die aan een vergunning niet naleeft waardoor er ernstige gevolgen voor het milieu of de gezondheid dreigen te ontstaan en het bestuurscollege niet tegen de vergunninghouder optreedt.

Artikel 4.13

Degene die zich van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen ontdoet door afgifte aan een persoon die op grond van artikel 4.9 bevoegd is, wordt in artikel 4.13 verplicht aan die ander een omschrijving van de aard, eigenschappen en samenstelling van die afvalstoffen te verstrekken. Deze gegevens zijn voor de ontvanger noodzakelijk om te kunnen beoordelen of hij de afvalstoffen kan en mag verwerken. Het gebruik van een vastgesteld formulier is niet noodzakelijk, de vorm is derhalve vrij. Wel is er als service een model voor een omschrijvingsformulier ontwikkeld, maar men is vrij dit formulier al dan niet te gebruiken. Het tweede lid van artikel 4.13 bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de registratie van gegevens en de begeleidingsbrief. In deze begeleidingsbrief wordt in ieder geval inzicht

gegeven in de aard, de samenstelling, de herkomst en de bestemming van de betreffende afvalstoffen.

Artikel 4.14

De transporteur is op grond van dit artikel verplicht de begeleidingsbrief bij zich te hebben, zolang hij de afvalstoffen onder zich heeft. Hij geeft de begeleidingsbrief af aan degene die de afvalstoffen in ontvangst neemt. De begeleidingsbrief is een belangrijk controlemiddel en kan tevens fungeren als vrachtbrief. Daarnaast kan de begeleidingsbrief een rol vervullen als registratiedocument bij degene die zich van de afvalstoffen ontdoet, de inzamelaar en de persoon die de afvalstoffen in ontvangst neemt. Het derde lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels hieromtrent kunnen worden gesteld.

Paragraaf 4.3

Het Verdrag van Bazel¹ is door Nederland alleen geratificeerd voor het Rijk in Europa. De implementatie van het verdrag heeft plaatsgevonden in de Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: EVOA).² Deze verordening is zeer uitgebreid. Omdat het uitgangspunt is de regelgeving om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zo simpel mogelijk te houden, is ervoor gekozen om niet de EVOA van toepassing te verklaren, maar het Verdrag van Bazel voor de BES-eilandente ratificeren.

Artikel 4.15

Het eerste lid bevat het verbod gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen over te brengen uit de openbare lichamen *naar* staten die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel en naar de openbare lichamen *uit* staten die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel.

Het tweede lid betreft de uitvoer van diezelfde afvalstoffen naar staten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel. Het gaat om het overbrengen van afvalstoffen van of via de openbare lichamen *naar* een andere staat die partij is (onderdeel a) en het overbrengen van afvalstoffen van of via de openbare lichamen *door* (over het grondgebied van) een andere staat die partij is (onderdeel b). Het is verboden de afvalstoffen over te brengen zonder vergunning van de Minister van VROM. In de EVOA wordt in dit verband gesproken over «kennisgeving en toestemming», terwijl in het Verdrag van Bazel de term «toestemming» wordt gehanteerd. Aangezien het hier een beschikking betreft waarmee de handeling om afvalstoffen uit te voeren wordt toegestaan, is conform Aanwijzing 125 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gekozen voor de term «vergunning».

Het derde lid betreft het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen naar de openbare lichamen, zodoende het invoeren van die afvalstoffen. Daarvoor moet volgens het Verdrag van Bazel toestemming worden gevraagd aan de staat van herkomst, die vervolgens de Minister van VROM vraagt in te stemmen met de invoer. Ook in het derde lid is gekozen voor de term «vergunning», maar de exacte benaming van dit toestemmingsdocument kan in de staat van herkomst anders luiden. De instemming van de Minister van VROM is een voor het nemen van een besluit door het bevoegd gezag van de staat van herkomst vereiste toestemming en is conform Aanwijzing 126, onder 2, van de Aanwijzingen voor de regelgeving «verklaring van geen bezwaar» genoemd.

¹ Het op 22 maart 1989 te Bazel tot stand gekomen Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 1990, 12), zoals gewijzigd op 29 oktober 2004 (Trb. 2006, 12).

² Verordening nr. 1013/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU L 190).

Het vierde lid verbiedt het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen zonder de begeleidingsbrief, bedoeld in artikel 4.13, tweede lid. Uit het Verdrag van Bazel volgt dat het overbrengen van voornoemde afvalstoffen die niet wezenlijk overeenstemmen met de begeleidingsbrief als strafbare feiten moet worden beschouwd. Dit betekent dat de afvalstoffen zowel op het moment van de aanvraag van de vergunning voor de overbrenging als tijdens de overbrenging wezenlijk in overeenstemming moeten zijn met het document waarmee de vergunning wordt aangevraagd, bedoeld in artikel 4.17, tweede lid. Vermenging van afvalstoffen is daarom niet toegestaan als dientengevolge de afvalstoffen niet meer in overeenstemming zijn met de begeleidingsbrief of het document voor de aanvraag van de vergunning.

Het vijfde lid bevat het verbod gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen over te brengen naar Antarctica. Alle voornoemde verboden zijn verboden die volgen uit het Verdrag van Bazel (artikel 4, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 9, eerste lid, en artikel 4, vijfde en zesde lid).

Artikel 4.16

Dit artikel bevat de verplichting voor degene die gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen overbrengt, financiële zekerheid te stellen. Deze financiële zekerheid is nodig, zodat de kosten van verwijdering of nuttige toepassing op de vervoerder kunnen worden verhaald, indien de afvalstoffen niet of niet op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden verwijderd of nuttig worden toegepast. De in het tweede lid bedoelde ministeriële regeling zal worden opgesteld in lijn met bepalingen betreffende de financiële zekerheid in de Regeling EG-verordening overbrenging afvalstoffen.

Artikel 4.17

Een aanvraag om een vergunning voor het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen uit de openbare lichamen *naar* of *door* andere staten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel, wordt ingediend door de houder van die afvalstoffen. De aanvraag geschiedt met gebruikmaking van een bij ministeriële regeling vastgesteld document. Dit document is vergelijkbaar met het kennisgevingsdocument van de EVOA.

Artikel 4.18

Het eerste lid bevat de instructie aan de Minister van VROM om het afschrift van het document, bedoeld in artikel 4.17, tweede lid, (in de EVOA het kennisgevingsdocument) te zenden aan het bevoegd gezag van de staat van bestemming. Indien er ook een staat van doorvoer is, zal de Minister van VROM een afschrift van het document tevens zenden aan het bevoegd gezag van die staat. De in het tweede lid genoemde termijn van tien weken is noodzakelijk in verband met de reactietermijn die de staat van bestemming en de staat van doorvoer hebben. In het Verdrag van Bazel is opgenomen dat de toestemming van de staat van doorvoer geacht kan worden stilzwijgend te zijn verleend, indien de staat van doorvoer niet binnen zestig dagen heeft gereageerd op het verzoek om toestemming. Dit is opgenomen in het derde lid van artikel 4.18. Daarom

moet aan in ieder geval de staat van doorvoer een termijn van zestig dagen worden geboden om bezwaar te maken. Nadat de termijn van zestig dagen is verstreken, kan de Minister van VROM alleen besluiten de vergunning te verlenen als de staat van bestemming een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven en van de staat van doorvoer een verklaring van geen bezwaar is ontvangen dan wel geen besluit is ontvangen betreffende de verklaring van geen bezwaar.

Artikel 4.19

Het eerste lid van artikel 4.19 bevat de weigeringsgronden voor de vergunning voor het overbrengen van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen uit de openbare lichamen *naar* of *door* andere staten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel.

De onderdelen a tot en met h volgen rechtstreeks uit het Verdrag van Bazel. Onderdeel i is een restcategorie, zodat de Minister van VROM tevens kan weigeren indien het vervoer van afvalstoffen onnodige risico's met zich meebrengt voor mens en milieu. Ingevolge het tweede lid kan de Minister van VROM ter bescherming van het milieu voorschriften aan de vergunning verbinden.

Artikel 4.20

In artikel 6, zesde lid, van het Verdrag van Bazel is de mogelijkheid van een algemene mededeling opgenomen. Degene die de gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen uit de openbare lichamen overbrengt, kan een algemene mededeling gebruiken, mits voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 4.20. In dit artikel is de in het Verdrag van Bazel gehanteerde term «algemene mededeling» vervangen door «vergunning», omdat het een beschikking betreft waarmee dezelfde handelingen om afvalstoffen meerdere malen over te brengen wordt toegestaan. Dit is conform Aanwijzing 125 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De vergunning wordt derhalve voor meerdere overbrengingen verleend voor ten hoogste twaalf maanden, mits wordt voldaan aan het bepaalde in het eerste lid. Dat eerste lid bevat een cumulatieve opsomming.

Artikel 4.21

Dit artikel betreft de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen *naar* de openbare lichamen. Hiervoor is een verklaring van geen bezwaar vereist, die wordt geweigerd in de in het tweede lid opgesomde gevallen. De Minister van VROM besluit binnen dertig dagen. De term «besluit» is gekozen in plaats van «beslist», omdat de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: WarBES) de beschikking omschrijft als «een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is». In de WarBES wordt niet de in de Algemene wet bestuursrecht gehanteerde term «schriftelijke beslissing» gebruikt, maar de term «schriftelijk besluit». De in het tweede lid genoemde termijn van dertig dagen is dezelfde termijn als de termijn die is opgenomen in de EVOA.

Het eerste lid, onderdeel c, is een omzetting van de bepaling in het Verdrag van Bazel dat de afvalstoffen op milieuhygiënische verantwoorde wijze moeten worden verwijderd. Alleen personen die over een vergunning als bedoeld artikel 4.9, tweede lid beschikken, mogen de afvalstoffen in ontvangst nemen. Zij hebben een vergunning van het

bestuurscollege of zijn anderszins bevoegd de afvalstoffen in te zamelen, nuttig toe te passen of te verwijderen. Er kunnen ter bescherming van het milieu voorschriften aan de vergunning voor de overbrenging worden verbonden.

Artikel 4.22

Dit artikel betreft de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen *door* de openbare lichamen. Indien de staat van herkomst een verklaring van geen bezwaar vraagt aan de Minister van VROM, gelden de weigeringsgronden, genoemd in artikel 4.21, tweede lid, onder a, b, d en e. De Minister van VROM besluit tevens binnen dertig dagen na ontvangst van het verzoek om de verklaring van geen bezwaar en kan aan deze verklaring voorschriften verbinden. Naast de weigeringsgronden van artikel 4.21, tweede lid, onder a, b, d en e, weigert de Minister van VROM ook de verklaring van geen bezwaar, indien de ontvanger niet een persoon is die over een vergunning als bedoeld artikel 4.15, eerste lid, beschikt of een persoon is die in de staat van herkomst of de staat van doorvoer bevoegd is deze afvalstoffen te vervoeren. Indien de Minister van VROM binnen dertig dagen na ontvangst van het verzoek om een verklaring van geen bezwaar, bedoeld in het eerste lid, geen besluit heeft genomen, wordt de verklaring van geen bezwaar geacht stilzwijgend te zijn verleend. Deze termijn is in het Verdrag van Bazel zestig dagen, maar in de EVOA dertig dagen. De algemeen gebruikte termijn is daardoor dertig dagen; ook uitvoeringsorganisatie SenterNovem hanteert die termijn.

Artikel 4.23

Dit artikel bevat de verplichting voor degene die gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen in ontvangst neemt in de openbare lichamen, om degene die de afvalstoffen heeft overgebracht uit de staat van herkomst en het bevoegd gezag van de staat van herkomst op de hoogte te stellen van de ontvangst van die afvalstoffen en het tijdstip waarop die afvalstoffen zijn verwijderd of nuttig zijn toegepast. Dezelfde verplichting geldt op grond van het Verdrag van Bazel ook voor degene die de afvalstoffen in ontvangst neemt in de staat van bestemming na de overbrenging uit de openbare lichamen. De verplichting voor de ontvanger in de staat van bestemming dient in de wetgeving van de staat van bestemming te worden vastgelegd en is daarom niet in dit wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 4.24

In dit artikel is de verplichting tot wederinvoering, bedoeld in artikel 8 van het Verdrag van Bazel, opgenomen. Indien de Minister van VROM van het bevoegd gezag van de staat van herkomst of de staat van doorvoer te horen krijgt dat de gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen of reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen niet of niet op een milieuhygiënische wijze kunnen worden verwijderd of nuttig kunnen worden toegepast in de staat van bestemming, stelt hij degene die de afvalstoffen heeft overgebracht, daarvan op de hoogte. Degene die de afvalstoffen heeft overgebracht is verplicht deze afvalstoffen binnen negentig dagen te brengen terug naar de openbare lichamen, tenzij hij met de Minister van VROM, het bevoegd gezag van de staat van bestemming en, indien van toepassing, het bevoegd gezag van de staat van doorvoer overeenkomt dat de afvalstoffen elders zullen worden verwijderd of nuttig zullen worden toegepast.

De verplichting tot terugbrenging kan door de Minister van VROM op grond van artikel 10.3 worden opgelegd als last onder bestuursdwang.

Indien degene die de afvalstoffen heeft overgebracht nalaat die afvalstoffen terug te brengen, kan de Minister van VROM overgaan tot het toepassen van bestuursdwang. De Minister van VROM brengt dan de afvalstoffen terug naar de openbare lichamen en kan deze kosten verhalen op degene die de afvalstoffen heeft overgebracht door middel van de gestelde financiële zekerheid, bedoeld in artikel 4.21.

Artikel 4.25¹

Op dit moment is er alleen op Bonaire gedeeltelijk riolering gepland voor de afvoer van regenwater. Speciale aandacht verdient ook het innemen van afvalwater van schepen. Er moet gezocht worden naar passende oplossingen voor alle BES-eilanden. In het milieubeleidsplan (artikel 1.4) en het milieuprogramma (artikel 1.5) wordt daarom speciale aandacht besteed aan de afvalwaterproblematiek. Het beste zou het zijn om de voorkeursvolgorde voor afvalwater als bedoeld in artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, van toepassing te verklaren. Dit is echter op dit moment nog niet mogelijk. Mettertijd zal meer invulling gegeven worden aan het beleid ten aanzien van afvalwater. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal gefaseerd verdere regelgeving ontwikkeld worden op het terrein van de afvalwaterproblematiek. Er moet naar gestreefd worden om in de toekomst het lozen van afvalwater in de bodem, in het oppervlaktewaterlichaam en in zee zoveel als mogelijk te voorkomen. Daarom kan de algemene maatregel van bestuur een verbod inhouden om afvalwater te lozen in de bodem.

Het tweede lid legt de eilandsraad de verplichting op om een afvalwaterverordening vast te stellen. Zoals in de voorkeursvolgorde van artikel 10.29a van de Wet milieubeheer, zal de eilandsraad in ieder geval maatregelen moeten treffen om het ontstaan en de verontreiniging van afvalwater te voorkomen of te beperken alsmede om de afvalwaterstromen zoveel als mogelijk gescheiden te houden. Daarnaast moet de afvalstoffenverordening ook regels bevatten omtrent het lozen van afvalwater in de riolering, voor zover als deze er is, in de bodem of in het oppervlaktewaterlichaam. Bij het lozen in de bodem kan onder meer gedacht worden aan het verplicht stellen van een sceptictank voor nieuwbouw en gefaseerd ook voor bestaande bebouwing en inrichtingen alsmede aan de eisen waaraan deze tanks moeten voldoen. Artikel 4.25, tweede lid, onderdeel e, heeft betrekking op de riolering. Deze bepaling is enkel van toepassing op het openbaar lichaam Bonaire. Op Sint Eustatius en Saba wordt geen riolering gerealiseerd. Het project om op Bonaire riolering aan te leggen wordt in 2014 afgerond. In artikel 11.20, tweede lid, wordt hiermee rekening gehouden. Op het moment dat de riolering is aangelegd zal bij eilandsverordening nadere regelgeving nodig zijn met betrekking tot het beschermen daarvan en het lozen daarop.

Artikel 5.1

Het uitgangspunt is dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen worden aangewezen waarvoor regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Dit houdt in dat de inrichtingen die behoren tot de aangewezen categorieën niet vergunningsplichtig zijn op basis van deze wet, maar wel behoren te voldoen aan de bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur gestelde regels.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 27 van de ontwerp-Lv milieu, artikel artikel 10.29a van de Wet milieubeheer.

Op basis van het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen worden aangewezen die vergunningsplichtig zijn. Het gaat daarbij om grotere inrichtingen zoals olieterminals. Zie hiervoor ook het algemene deel van de toelichting.

Er is gekozen voor het in de Wet milieubeheer gehanteerde begrip «inrichting». Met dit begrip wordt duidelijk dat het gaat om een locatiegebonden activiteit. Het gaat om elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Artikel 5.2¹

Dit artikel geeft aan welke onderwerpen bij de beslissing tot het vaststellen van algemene regels als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, in ieder geval worden betrokken.

Op de eerste plaats wordt de bestaande toestand van het milieu (eerste lid, onderdeel a), voor zover als de betreffende categorieën van inrichtingen daarop gevolgen kunnen hebben, betrokken bij het vaststellen van deze algemene regels. Het begrip «de toestand van het milieu» is moeilijk objectief te definiëren. Per categorie van inrichtingen zal een beeld moeten worden gevormd van de bestaande toestand van het milieu.

Hierbij zal gebruik gemaakt kunnen worden van objectieve informatie in de vorm van onderzoeksrapporten, beleidsnota's en dergelijke. De vraag op welke schaal de beoordeling moet plaatsvinden, is afhankelijk van de aard en omvang van de emissies van de betreffende inrichtingen.²

Op de tweede plaats worden de gevolgen die de categorieën van inrichtingen kunnen veroorzaken³ betrokken bij de vaststelling van algemene regels. Net zoals het begrip «gevolgen voor het milieu» moet ook het begrip «bescherming van het milieu» (eerste lid, onderdeel b) ruim worden opgevat. Met de toevoeging van de zinsnede «mede in hun onderlinge samenhang bezien» wordt expliciet vastgelegd dat de verschillende milieuaspecten integraal moeten worden beoordeeld. Hierbij zal worden nagegaan of de belasting voor de verschillende milieucompartmenten zoveel mogelijk kan worden beperkt of vermeden. Bezien moet ook worden of en hoe het ontstaan van afvalstoffen kan worden voorkomen of beperkt, en op welke wijze de schadelijkheid van de afvalstoffen kan worden verminderd. Ook het voorkomen van diffuse verspreiding van verontreiniging moet alle aandacht verdienen.⁴ Ook de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen (onderdeel c) worden betrokken bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. Hierbij kan worden gedacht aan ontwikkelingen in de inrichtingen zelf, maar eveneens planologische ontwikkelingen⁵, toekomstige ontwikkelingen betreffende de algemene milieuhygiënische situatie, voorzienbare uitbreidingen of veranderingen en eventueel andere te verwachten inrichtingen⁶.

Verder worden de mogelijkheden tot bescherming van het milieu (eerste lid, onderdeel d) betrokken bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. Hierbij zal moeten worden nagegaan hoe de nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen. Indien dit niet mogelijk is, moeten de nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt. Dit kan onder meer door het toepassen van de beste beschikbare technieken.⁶

Ook wordt bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur betrokken de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen die de maatregel heeft (eerste lid, onderdeel f).

Het tweede lid verklaart een aantal bepalingen met betrekking tot vergunningen van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat door het stellen van voorschriften een hoog beschermingsniveau wordt

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.40, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 56–57.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 31 en Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6 p. 30–31.

⁴ Toelichting bij ontwerp Lv milieubeheer, pag. 12.

⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 71.

⁶ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 31.

nagestreefd en dat ook bij het stellen van algemene regels tenminste de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Daarnaast kunnen doel- en middelenvoorschriften alsmede onderzoeks-, meet- en registratieverplichtingen worden opgenomen. De bevoegdheid om het stellen van financiële zekerheid voor te schrijven, wordt beperkt tot het voorschrijven van een verzekering tegen aansprakelijkheid voor schade omdat het eisen van financiële garanties voor categorieën inrichtingen ondoenlijk en onjuist zou zijn.¹

Artikel 5.3²

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van inrichtingen worden aangewezen die, hoewel ze niet vergunningsplichtig zijn en dus vallen onder de algemene regels, het oprichten of veranderen van de inrichting moeten melden. De melding heeft verschillende functies. In de eerste plaats is er de signaleringsfunctie: bekendmaking van de aanwezigheid en de gegevens van de inrichting is onder meer noodzakelijk met het oog op de handhaving van de algemene regels. Ten tweede is er de controlefunctie: bij de melding kan het bevoegd gezag nagaan of de inrichting terecht of ten onrechte is gemeld. In het geval dat ten onrechte is gemeld, betreft het een vergunningplichtige inrichting en moet dus een vergunning worden aangevraagd. De controle functie van de melding doet niet af aan het feit dat degene die meldt, zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de juistheid ervan.³

In deze algemene maatregel van bestuur zal op grond van het tweede lid tevens worden bepaald op welke wijze en bij elk bestuursorgaan deze melding moet plaatsvinden. Uitgangspunt is dat melding slechts bij één instantie behoeft te geschieden, die dan waar nodig zorg draagt voor het doorzenden van de melding aan anderen. Deze instantie is doorgaans het gezag dat zonder de algemene regels tot vergunningverlening bevoegd zou zijn geweest, in de meeste gevallen dus het bestuurscollege.⁴

Het derde lid bepaalt dat de Minister van VROM nadere regels kan stellen met betrekking tot de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt. Deze gegevens zullen wat aantal en strekking betreft, zo beperkt mogelijk moeten zijn, maar moeten het in beginsel wel mogelijk maken te beoordelen of een melding al dan niet terecht is geschied.⁵

Op basis van het vierde lid wordt van iedere melding een openbare kennisgeving gedaan aangezien de melding ook van belang kan zijn voor derden. Omwonenden kunnen door de bekendmaking van de melding constateren aan welke voorschriften een bedrijf moet voldoen. Mochten zij menen dat ten onrechte is gemeld, dan kunnen zij het bevoegd gezag daarop wijzen en het vragen maatregelen te nemen om een einde te maken aan de illegale situatie.⁶ Dat kunnen niet alleen onderwerpen zijn waarover in de maatregel voorschriften zijn gesteld, maar kunnen ook onderwerpen die als zodanig zijn aangegeven, maar waarover geen voorschriften zijn gesteld.

Artikel 5.4⁵

In de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, kan de verplichting worden opgelegd om te voldoen aan maatwerkvoorschriften met betrekking tot de aangegeven onderwerpen. Dit is noodzakelijk omdat algemene regels meer globaal zijn en daardoor niet alle situaties uitputtend kunnen regelen. Bij het stellen van maatwerkvoorschriften gaat het om verfijningen en het concretiseren van eisen vanuit de specifieke situatie.⁶ De onderwerpen waarover maatwerkvoorschriften gegeven kunnen worden, worden in de algemene maatregel van bestuur

¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 34.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.41 van de Wet milieubeheer.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 87

⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 41

⁵ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.42 van de Wet milieubeheer.

⁶ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 40.

genoemd.

Volgens het tweede lid dienen de criteria, bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, betrokken te worden bij het stellen van deze voorschriften.

Het derde lid bepaalt dat de onderwerpen waarover nadere eisen gesteld kunnen worden, in de algemene maatregel van bestuur worden genoemd. Dat kunnen niet alleen onderwerpen zijn waarover in de maatregel voorschriften zijn gesteld, maar kunnen ook onderwerpen betreffen die als zodanig zijn aangegeven, maar waarover geen voorschriften zijn gesteld. Verder kunnen nadere eisen worden gesteld op grond van bijzondere, in de algemene maatregel van bestuur aangegeven, omstandigheden met betrekking tot in de maatregel geregelde onderwerpen. Dit kan onder meer het geval zijn indien bij bestaande inrichtingen een fysieke onmogelijkheid bestaat om aan de gestelde voorschriften te voldoen, terwijl het doel dat met de gestelde voorschriften beoogd werd, ook op een andere wijze bereikt kan worden.¹

Volgens het vijfde lid wordt in de algemene maatregel van bestuur aangegeven in welke gevallen van een nader voorschrift mededeling wordt gedaan door kennisgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen en op de voor publicatie van officiële mededelingen gebruikelijke wijze. Er bestaat geen verplichting om kennis te geven van alle besluiten tot het stellen van voorschriften. In gevallen waarin derden belang hebben bij een nader voorschrift zal de bekendmaking van beschikking, waarbij dat voorschrift wordt gegeven, voor de hand liggen.²

Artikel 5.5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor bepaalde onderwerpen de regels die bij eilandsverordening worden gesteld tot op zekere hoogte mogen afwijken van de regels in de algemene maatregel van bestuur. De ratio hierachter is dat het gezien de verschillen tussen de verschillende eilanden, noodzakelijk kan zijn om van bepaalde bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels te kunnen afwijken, zonder dat dit meer of andere nadelige gevolgen voor het milieu met zich meebrengt.

Paragraaf 5.3

Een groot deel van de artikelen in deze paragraaf zijn ontleend aan hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer en waren ook opgenomen in de ontwerp Lv-milieubeheer. Daarom wordt hier ook volstaan met een korte toelichting bij de desbetreffende artikelen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de parlementaire stukken met betrekking tot deze artikelen in de Wet milieubeheer.

Artikel 5.6

Het uitgangspunt is dat het bestuurscollege het bevoegd gezag is voor het verlenen van vergunningen voor inrichtingen. Volgens het tweede lid van dit artikel kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de Minister van VROM, in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat voor zover de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft op het brengen van stoffen in een oppervlaktewater, worden aangewezen als bevoegd gezag.

Artikel 5.7³

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 88.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 40.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.3 van de Wet milieubeheer.

Dit artikel bevat overgangsrecht voor het geval waarin een andere overheidsinstantie bevoegd gezag voor een bepaalde inrichting wordt. Uitgangspunt is dat reeds verleende vergunningen worden gelijkgesteld met vergunningen. Hiermee wordt bedoeld dat eenmaal verleende vergunningen na de overgang in stand blijven en worden toegerekend aan het nieuw bevoegde bestuursorgaan.¹ Volgens het tweede lid kunnen nadere regels gesteld worden betreffende deze overgang.

Artikel 5.8²

Dit artikel handelt over de revisievergunning. Het bevoegd gezag kan bij verandering van een deel van de inrichting eisen dat met betrekking tot de gehele inrichting of een deel ervan een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Voorts is bepaald dat het bevoegd gezag ook op verzoek (van de aanvrager of van een derde-belanghebbende) kan bepalen dat een revisievergunning moet worden aangevraagd.³ Een revisievergunning zal in beginsel steeds de gehele inrichting dienen te omvatten. Alleen in situaties waarin sprake is van zeer omvangrijke en complexe inrichting die bovendien in feite bestaat uit een aantal zelfstandig te onderscheiden onderdelen, kan het nodig en verantwoord zijn van deze regel af te wijken. Met het oog daarop wordt het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden te bepalen dat een revisievergunning moet worden aangevraagd voor (samenhangende) onderdelen van de inrichting.

Het tweede lid bepaalt dat indien het bevoegd gezag heeft besloten dat een revisievergunning moet worden aangevraagd en er toch een andere aanvraag wordt ingediend, deze laatste buiten behandeling wordt gelaten.

Volgens het derde lid kan het bevoegd gezag de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder verleende vergunningen ontleent slechts wijzigen indien dat mogelijk zou zijn met de toepassing van de artikelen 5.28 tot en met 5.32.

Het vierde lid bepaalt dat op het moment dat de revisievergunning onherroepelijk wordt de oude vergunningen vervallen.

Artikel 5.9⁴

In de algemene maatregel van bestuur die op basis van dit artikel wordt genomen, worden nadere regels gesteld met betrekking tot de aanvraag van een vergunning. Op de eerste plaats zal aangegeven worden de wijze waarop de aanvraag moet plaatsvinden. Hierbij kan gedacht worden aan een aantal vormvereisten zoals in hoeveel exemplaren de aanvraag moet worden ingediend. Daarnaast wordt ook geregeld welke gegevens door de aanvrager worden verstrekt. Het gaat om gegevens die voor het bevoegd gezag noodzakelijk zijn om te beslissen op de aanvraag. Indien de aanvraag onvolledig is, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 11.4 de aanvraag buiten behandeling laten mits de aanvrager de gelegenheid is geboden om de aanvraag aan te vullen en hij hiervan geen gebruik heeft gemaakt.

Het tweede lid bevat een coördinatieregeling voor het indienen van een aanvraag van een bouw- en milieuvergunning ingeval de vergunning betrekking heeft op het oprichten of veranderen van een inrichting dat tevens is aan te merken als bouwen in de zin van hoofdstuk 2 van deze wet. Volgens artikel 2.9 moet de bouwvergunningsaanvraag worden aangehouden indien er geen grond is om de bouwvergunning te weigeren en het bouwen tevens is aan te merken als het oprichten of veranderen van een inrichting waarvoor een vergunning krachtens art. 5.1 is vereist.

¹ Kamerstukken II 1992/93, 23 048, nr. 3, p. 131.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.4, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer en op artikel 7 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 7 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 31.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.5 van de Wet milieubeheer en artikel 3, derde lid, van de ontwerp Lv milieubeheer.

Het derde lid bepaalt dat de Minister van VROM nadere regels kan stellen met betrekking tot het bepaalde in het eerste en tweede lid. Hierbij kan gedacht worden aan het vaststellen van een formulier.¹

Artikel 5.10

Dit artikel bepaalt wie als adviseur geconsulteerd moet worden bij het nemen van de beslissing op de aanvraag om een vergunning. Volgens het tweede lid kunnen de adviseurs, bedoeld in het eerste lid, uit eigen beweging ook op andere momenten adviseren over de beslissing op de aanvraag.

Artikel 5.11²

Bij de beslissing op de aanvraag om een vergunning betreft het bevoegd gezag in de eerste plaats de onderwerpen als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, onder a tot en met d (eerste lid, onder a). Deze onderwerpen kunnen bij de aanvraag om een vergunning nu verder worden toegespitst op de specifieke inrichting, de omgeving en planologische gegevenheden zoals die onder meer voortvloeien uit het ruimtelijk ontwikkelingsplan. Daarnaast wordt bij de beslissing betrokken het milieuzorgsysteem en het milieubeleid van de inrichting. De vergunning kan aldus meer worden afgestemd op het niveau van de milieuzorg in een bedrijf. Hierdoor kunnen meer flexibele vergunningen worden afgegeven. Dit zijn de zogenoemde vergunning op hoofdzaken. Hiervoor komen echter slechts inrichtingen in aanmerking die beschikken over een geacordeerd bedrijfsmilieuplan en een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Daarnaast dienen deze bedrijven ook jaarlijks een milieoverslag te publiceren, openheid aan derden te verschaffen over het gevoerde milieubeleid en goed nalevingsgedrag te vertonen.³

Volgens het tweede lid dient het bevoegd gezag rekening te houden met het milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 1.4, en het milieuprogramma, bedoeld in artikel 1.5. Hoe minder gedetailleerd het milieubeleidsplan en milieuprogramma zijn, hoe eerder afwijking van het plan en programma mogelijk is.

Het derde lid bepaalt dat het bevoegd gezag bij het nemen van een beslissing op de aanvraag om een vergunning de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels, als bedoeld in artikel 5.19, en indien het bevoegd gezag het bestuurscollege is de door de Minister van VROM op grond van artikel 5.33, eventueel gegeven aanwijzingen, betreft.

Het vierde lid bepaald dat in de beschikking gemotiveerd wordt op welke wijze rekening gehouden is met de onderwerpen die genoemd zijn in het eerste lid. Dit betekent echter niet dat over de toepassing van het tweede en derde lid geen verantwoording zou moeten te worden afgelegd.⁴

Artikel 5.12

Dit artikel bepaalt dat de beslissing op aanvraag voor een vergunning niet in strijd mag zijn met andere regels die bij of krachtens deze wet of de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES zijn gesteld.

Artikel 5.13⁵

In dit artikel worden de weigeringsgronden voor een vergunning gegeven. Het weigeren van een vergunning is als een bevoegdheid geformuleerd, en niet als een algemene plicht tot weigering. Dit is niet gedaan omdat het

¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 28 en Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 52.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.8 van de Wet milieubeheer, artikel 11, eerste en tweede, van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 15 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 15 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 16.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 30.

⁵ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.10 van de Wet milieubeheer, artikel 12, eerste en tweede, van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 18 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 18 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

milieubelang in het algemeen niet zou vereisen dat in bepaalde gevallen de vergunning geweigerd wordt, maar omdat het over het algemeen niet goed mogelijk is voor zo een weigeringsplicht algemeen geldende objectieve en hanteerbare criteria te geven¹. Volgens het eerste lid kan de vergunning slechts geweigerd worden in het belang van de bescherming van het milieu. Het gaat erom dat andere belangen, zoals bijvoorbeeld economische belangen, geen weigeringsgrond kunnen zijn. In ieder geval vallen onder de bescherming van het milieu aspecten zoals: bodem, straling, lucht, geluid, gevaar, schade en hinder.² Onder de bescherming van het milieu worden verder verstaan: de zorg voor het voorkomen en indien dat niet mogelijk is het doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater, een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting en het voorkomen van ongewone voorvallen als bedoeld in 8.2, van milieuschade, als bedoeld in de artikelen 8.3 en 8.4 en van zware ongevallen als bedoeld in artikel 8.5. Hierbij is geen enkel milieucompartment uitgesloten. Dit brengt mee dat een vergunning bijvoorbeeld geweigerd kan worden, als een doelmatige verwijdering van de afvalstoffen niet mogelijk of niet gewaarborgd is³. Hoewel dus de vergunning enkel kan geweigerd worden in belang van het milieu, wordt in het derde lid, hieraan een niet milieu gerelateerde weigeringsgrond toegevoegd namelijk indien verlening van de vergunning strijd zou opleveren met het ruimtelijk ontwikkelingsplan.

In het tweede lid worden enkele specifieke weigeringsgronden genoemd. Zo wordt de vergunning in ieder geval geweigerd indien niet de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (onderdeel a). Indien de aanvraag slechts op onderdelen niet uitgaat van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken kan in beginsel wel een vergunning worden afgegeven mits door het stellen van de vergunningvoorschriften alsnog van de beste beschikbare technieken wordt uitgegaan.⁴ In het algemene deel van toelichting (paragraaf 3.5.3) wordt nader ingegaan wat dit concreet zal betekenen en hoe deze beste beschikbare technieken geïmplementeerd zullen worden.

Eveneens dient de vergunning geweigerd te worden indien verlening ervan niet in overeenstemming zou zijn met hetgeen door het bevoegd gezag op basis van artikel 5.11, derde lid, in acht moet worden genomen. Tenslotte wordt de vergunning volgens onderdeel c, ook geweigerd indien door verlening ervan strijd zou ontstaan met de regels die voor inrichtingen gelden bij of krachtens deze wet of bij of krachtens de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES.

¹ Toelichting bij ontwerp-Lv milieubeheer, pag. 13.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 74.

³ Toelichting bij ontwerp Lv milieubeheer, pag. 13.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 30–31.

Artikel 5.14¹

In dit artikel worden een aantal algemene bepalingen met betrekking tot de vergunning gegeven. In het eerste lid wordt aangegeven dat de vergunning duidelijk moet aangeven waarop zij betrekking heeft. Zowel de vergunninghouder als derden moeten uit de vergunning kunnen afleiden wat is toegestaan en wat is verboden. Dit houdt verband met enerzijds de rechtszekerheid voor de vergunninghouder en anderzijds de handhaafbaarheid.²

Volgens het tweede lid kan in het belang van de bescherming van het milieu de vergunning onder beperkingen worden verleend. Hierdoor kan minder worden toegestaan dan is aangevraagd.³

Daarnaast kunnen op grond van het derde lid aan de vergunning voorschriften worden verbonden. Bij het stellen van voorschriften wordt uitgegaan van de beste beschikbare technieken. Bij het vaststellen van de vergunningvoorschriften zal uitgaande van de relevante milieuaspecten van de inrichting en haar specifieke technische kenmerken worden bepaald welke voor de betreffende sector beschreven beste beschikbare technieken moeten worden toegepast, dan wel in het geval met de beste beschikbare technieken het vereiste niveau van bescherming niet kan worden bereikt, welke verdergaande technieken moeten worden toegepast. Per bedrijfstak zijn er in het algemeen verschillende technieken die in aanmerking komen om als beste beschikbare techniek te worden aangemerkt.⁴

Het vierde lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die van belang zijn bij het bepalen van de beste beschikbare technieken. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan de BREF-documenten.⁵

Het vijfde lid bepaalt dat voor zover met betrekking tot de inrichting regels gelden, gesteld bij of krachtens deze wet, de beperkingen en voorschriften daarvan alleen kunnen afwijken voor zover dat bij wettelijk voorschrift is toegestaan.

Artikel 5.15⁶

Om de vrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer zoveel als mogelijk te respecteren wordt er de voorkeur aan gegeven om aan de vergunning doelvoorschriften te verbinden in plaats van middelenvoorschriften⁷ (eerste lid). Hiermee wordt ook aangesloten bij het uitgangspunt zoals dit in de toelichting bij de ontwerp-Lv milieubeheer werd verwoord: «Voor wat de directe milieubescherming betreft, verdienen voorschriften die beogen het bij een activiteit vrijkomen van emissies en afvalstoffen structureel te voorkomen («procesgeïntegreerde maatregelen»), in het algemeen de voorkeur boven voorschriften die zich richten op het beperken van de risico's van vrijkomende emissies en afvalstoffen («end-of-pipe-maatregelen»)»⁸

Bij de voorschriften worden emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen gesteld (tweede lid). Emissiegrenswaarden zijn te beschouwen als een bijzondere vorm van doelvoorschriften.⁹ Bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden wordt rekening gehouden met de wisselwerking tussen de verschillende compartimenten zoals water, lucht en bodem.

De grenswaarden voor de emissies van stoffen gelden op het punt waar de emissies de installatie verlaten en worden bepaald zonder rekening te houden met een eventuele verdunning (derde lid).

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.11 van de Wet milieubeheer.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 74.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 7–9.

⁵ Zie: paragraaf 3.5.3 in het algemene deel van de toelichting.

⁶ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.12 van de Wet milieubeheer, artikel 3, tweede lid en artikel 13, eerste en tweede lid, van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 20, tweede lid, onderdeel b, van de Hinderverordening Bonaire en artikel 20, tweede lid, van de Hinderverordening Sint Eustatius.

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 711, nr. 6, p. 6.

⁸ Toelichting bij ontwerp-Lv milieubeheer, pag 13.

⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 32.

Het vierde lid beschrijft de controlevoorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden indien er voorschriften als bedoeld in het eerste en tweede lid aan de vergunning verbonden zijn. De vergunningvoorschriften die de wijze regelen waarop wordt bepaald of aan de doelvoorschriften wordt voldaan kunnen tevens betrekking hebben op het achterliggende meet- en registratiesysteem¹ (onderdeel a). Onderdeel b handelt over de rapportageverplichtingen.

Artikel 5.16²

Het eerste lid bepaalt dat er middelenvoorschriften aan de vergunning verbonden kunnen worden. Hoewel de voorkeur gegeven wordt aan het verbinden van doelvoorschriften aan een vergunning kan de noodzaak tot het voorschrijven van technische maatregelen bestaan als er geen emissiegrenswaarde of ander doelvoorschrift gesteld kan worden. Ook hoge administratieve en bestuurlijke lasten verbonden aan met bepaalde doelvoorschriften samenhangende meet-, registratie- of rapportageverplichtingen kunnen een reden zijn om uit te wijken naar middelvoorschriften. Ook kleinere bedrijven kunnen soms beter met middelvoorschriften uit de voeten.³

Het tweede lid bepaalt dat de opgelegde middelenvoorschriften tot een gelijkwaardige bescherming van het milieu moeten leiden als de doelvoorschriften. Het is echter niet geoorloofd om technische maatregelen voor te schrijven die verder zouden gaan dan de emissiegrenswaarden.⁴

Het derde lid handelt over de controlevoorschriften die met betrekking tot de middelenvoorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden. Niet alleen bij het voorschrijven van doelen, maar ook bij het voorschrijven van technische maatregelen kan er behoefte bestaan om de realisatie daarvan door het bedrijf te «monitoren». Monitoring zal erin kunnen bestaan dat gegevens worden vergaard over ofwel de uitvoering van de maatregelen zelf (onderdeel a) ofwel de effecten die de uitvoering van die maatregelen heeft (onderdeel b).¹

Het vierde lid bepaalt dat de opgelegde controlevoorschriften moeten worden gerapporteerd. De gegevens worden aan het bevoegd gezag gemeld of ter inzage gegeven of anderszins ter beschikking gesteld.

Artikel 5.17⁵

Dit artikel noemt een aantal onderwerpen waarover vergunningvoorschriften moeten worden gesteld, indien die onderwerpen voor de betrokken inrichting relevant zijn.⁶ Bij de meeste inrichtingen zal dat bijna altijd het geval zijn. Het gaat om: het doelmatig beheer van energie en grondstoffen (onderdeel a), de bescherming van bodem, oppervlaktewaterlichamen en grondwater (onderdeel b) het voorkomen van, en indien dat niet mogelijk is het doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater (onderdeel c), het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van verkeer van en naar de inrichting (onderdeel d), het voorkomen van verontreinigingen op lange afstand (onderdeel e), het voorkomen dan wel het zoveel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van ongewone voorvallen (onderdeel f), het voorkomen van ongevallen (onderdeel g) en het treffen van maatregelen om bij bedrijfsbeëindiging de nadelige gevolgen voor de bodem ongedaan te maken of te beperken (onderdeel h). Een aantal van deze voorschriften corresponderen met de algemene wettelijke verplichtingen elders in deze wet. Zo wordt het onderwerp afvalstoffen (onderdeel c) geregeld in paragraaf 4.1. en paragraaf 4.2. De regels die daar gesteld worden om bijvoorbeeld

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 33.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.10a van de Wet milieubeheer, artikel 13, eerste lid, van de ontwerp Lv-milieubeheer, artikel 20, tweede lid, onderdeel a, van de Hinderverordening Bonaire en artikel 20, tweede lid, onderdeel a, van de Hinderverordening Sint Eustatius.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 711, nr. 6, p. 6.

⁵ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.12b van de Wet milieubeheer.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 33–34.

bepaalde afvalstoffen gescheiden aan te bieden aan de inzameldienst of afzonderlijk aan te bieden bij speciale inzamelpunten, kan in de vergunningvoorschriften geconcretiseerd worden. Hetzelfde geldt met betrekking tot afvalwater, hetgeen geregeld wordt in paragraaf 4.4, maar hier nader geconcretiseerd zal moeten worden afhankelijk van het type inrichting. Het voorkomen dan wel beperken van de nadelige gevolgen van ongewone voorvallen wordt geregeld in paragraaf 8.1. Toch kan het noodzakelijk zijn om afhankelijk van het type inrichting de bepalingen van paragraaf 8.1 te concretiseren of nadere voorschriften hieromtrent in de vergunning op te nemen. De zorgplicht in artikel 8.5 om zware ongevallen te beperken, zal in de vergunningvoorschriften verder worden uitgewerkt. En ook de regeling in hoofdstuk 6 met betrekking tot sanering van de bodem bij ernstige verontreiniging van een bedrijfsterrein, kan in de voorschriften bij de vergunning verder worden uitgebreid of geconcretiseerd. Hoewel de BES-eilanden eilanden zijn kunnen er toch grensoverschrijdende verontreinigingen of verontreiniging over lange afstand plaatsvinden (onderdeel e). Zo heeft een vervuiling van het zeewater niet alleen gevolgen voor het desbetreffende eiland maar ook voor de omringende eilanden en het maritiem milieu in het algemeen.

Artikel 5.18¹

In dit artikel is een niet limitatieve opsomming opgenomen van andere voorschriften. Zij onderscheiden zich van doel- en middelvoorschriften omdat ze van meer administratief en organisatorisch van aard zijn. De opsomming wordt gegeven, omdat het niet zonder meer duidelijk is, dat zij in het belang van de bescherming van het milieu kunnen worden opgelegd.² Het gaat om: metingen, berekeningen en tellingen (eerste lid, onder a), onderzoeksverplichtingen (eerste lid, onderdeel b), het bewaren, melden en ter beschikking stellen van gegevens (eerste lid, onderdeel c), eisen van vakbekwaamheid (eerste lid, onderdeel d), instructies die gegeven worden aan het personeel (eerste lid, onderdeel e), nadere eisen met betrekking tot de onderwerpen die in de voorschriften geregeld worden (eerste lid, onderdeel f), mededeling van veranderingen (eerste lid, onderdeel g), de koppeling met het milieuzorgsysteem (eerste lid, onderdeel h), het opnemen van zorgplichtbepalingen in de vergunning als alternatief voor te gedetailleerde technische voorschriften (eerste lid, onderdeel i). Met betrekking tot het opnemen van zorgplichtbepalingen, die niets afdoen aan de andere zorgplichtbepalingen in deze wet, moet worden opgemerkt dat in het kader van het verlenen van meer flexibele vergunning de zorgplichtbepalingen in de vergunning kunnen worden opgenomen voor onderwerpen waarvoor geen concrete, kwantificeerbare doelen kunnen worden bepaald en het stellen van gedetailleerde middelvoorschriften ook niet wenselijk wordt gevonden.³ Een zorgplicht als bedoeld in deze bepaling moet worden toegespitst op bepaalde milieuaspecten en de toespitsing in de vergunning moet tot een voldoende concrete bepaling leiden om daarop handhavend te kunnen optreden. Het voorkomt bovendien de noodzaak tot het moeten formuleren van allerlei voorschriften in de vergunning voor onderwerpen waarvoor het stellen van gedetailleerde middelvoorschriften niet wenselijk wordt gevonden.^{4 en 5}

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.13, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer, op artikel 13, derde en vierde lid, van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 20, derde lid, van de Hinderverordening Bonaire en artikel 20, derde lid, van de Hinderverordening Sint Eustatius.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 77.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 16.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 4, p. 9.

⁵ Zie ook : De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool, Den Haag, 1991, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ECWMB 2001/2.

Het tweede lid bepaalt dat het bevoegd gezag in een vergunningvoorschrift aangeeft hoe van de beschikking waarin de nadere eisen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel f, openbaar kennis moet worden gegeven.

Artikel 5.19

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor aangewezen categorieën van inrichtingen regels te stellen met betrekking tot de beperkingen en voorschriften die aan een vergunning door het bevoegd gezag verbonden moeten worden. Deze verplichting tot het opleggen van beperkingen en het verbinden van voorschriften aan een vergunning kan alleen plaatsvinden ter bescherming van het milieu. Dit worden ook wel instructieregels genoemd. Van instructieregels wordt gebruik gemaakt indien zich de situatie voordoet dat de categorie inrichtingen qua aard van de in die inrichtingen gebedigde werkwijzen of de omgeving waarin die inrichtingen liggen, niet zodanig homogeen is dat gewerkt kan worden met standaardvoorschriften die passend zijn voor het overgrote deel van de categorie. Instructieregels kunnen dan uitkomst bieden, omdat daarin wel de noodzakelijk geachte inhoud, maar niet de precieze redactie van aan de vergunning te verbinden voorschriften behoeft te worden aangegeven.¹ De in deze algemene maatregel van bestuur op te nemen regels zullen in hoofdzaak een normatief karakter hebben, dat wil zeggen dat zij met betrekking tot bepaalde emissies, processen of gedragingen duidelijk maken welk beschermingsniveau een vergunning ten minste dient te waarborgen. In dergelijke regels zullen dan ook veeleer kwantitatieve doelen dan middelen worden omschreven.²

Bij de beslissing tot het vaststellen van deze algemene maatregel van bestuur worden, op grond van het tweede lid, in ieder geval betrokken de onderwerpen genoemd in artikel 5.2, eerste lid.

Het derde lid verklaart de bepalingen ten aanzien van de aan de vergunningen te verbinden voorschriften van overeenkomstige toepassing op de voorschriften die bij de instructie regels kunnen worden gegeven,

Het vierde lid bepaalt dat indien er algemene regels voor vergunningsplichtige inrichtingen zijn gesteld, de voorschriften in de vergunningen daar alleen van kunnen afwijken voorzover dat bij die algemene maatregel van bestuur is toegestaan.³

Het vierde lid bepaalt dat in de algemene maatregel van bestuur een tijdstip wordt bepaald waarop de verwerking van de gestelde instructieregels in bestaande vergunningen zal moeten hebben plaatsgevonden.

Artikel 5.20⁴

Dit artikel geeft aan welke specifieke voorschriften met betrekking tot het registreren van en het bewaren van gegevens ten minste aan een vergunning voor een inrichting waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, worden opgenomen. Uiteraard kan het bevoegd gezag ook andere specifieke voorschriften verbinden aan de vergunning voor dit soort inrichtingen. Tevens moet deze bepaling worden gezien in samenhang met artikel 4.3 en 4.4 waarin de algemene regels gesteld worden over de verlening van de vergunning voor deze inrichtingen.

In het eerste lid wordt bepaald dat de te registreren gegevens niet alleen betrekking hebben op de afvalstoffen, maar ook op de hulpstoffen die hierbij worden gebruikt, op de uit het verwerkingsproces vrijkomende producten en afvalstoffen en op de afvalstoffen die de inrichting verlaten. Op basis van deze gegevens wordt de afvalstoffenbalans opgemaakt en bijgehouden. De geregistreerde gegevens moeten ten minste vijf jaar worden bewaard.⁵

¹ R. Uylenburg, Tekst en commentaar Milieurecht, Kluwer, Deventer, 2006.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 45.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 34.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.14 van de Wet milieubeheer.

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nr. 3, p. 35.

Op basis van het tweede lid kan de Minister van VROM nadere regels stellen omtrent de wijze waarop de registratie plaatsvindt.

Artikel 5.21¹

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen inrichtingen worden aangewezen die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voor deze inrichtingen kunnen aan de vergunning voorschriften verbonden worden tot het stellen van financiële zekerheid. Bepalend voor het aanwijzen van deze inrichtingen zijn de bijzondere aard en omvang van de mogelijke schade. Met deze regeling wordt beoogd dat de inrichting op het moment dat bepaalde voorschriften moeten worden nageleefd over voldoende financiële middelen beschikt². De financiële zekerheid kan strekken voor het nakomen van de krachtens de vergunning opgelegde verplichtingen (eerste lid, onderdeel a). Het betreft hier kosten waarvan vaststaat dat deze zullen worden gemaakt, daarom is het ook niet mogelijk om dit te verzekeren. Hierbij kan gedacht worden aan het verwijderen van een ondergrondse tank. De tweede vorm van financiële zekerheid betreft de aansprakelijkheid voor milieuschade (eerste lid, onderdeel b). Deze financiële zekerheid kan wel worden gesteld in de vorm van een verzekering,

Op basis van het tweede lid kunnen in de algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden over het bedrag en de termijn van de zekerheid.

In de algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van het derde lid regels worden gesteld met betrekking tot het sluiten, in stand houden en de inhoud van de verzekering.³

Het vierde bepaalt dat het bevoegd gezag verhaal kan nemen op de gestelde zekerheid, indien de verplichtingen waarvoor de zekerheid gesteld is niet worden nageleefd. Het gaat om kosten die de overheid moet maken ingeval het bedrijf de voorschriften niet naleeft alsmede kosten die de betrokken overheid heeft gemaakt om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken. Het bevoegd gezag kan het te verhalen bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 5.22⁴

Normaal gesproken is de geldingsduur van de voorschriften gelijk aan deze van de vergunning. Op basis van dit artikel kunnen vergunningsvoorschriften een andere geldigheidsduur hebben dan de vergunning. Het is enerzijds mogelijk te bepalen dat zij gelden tot of vanaf een bepaald tijdstip of omstandigheid (onderdelen a en b). Daarnaast kunnen voorschriften ook de vergunning overleven. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de nazorgverplichtingen voor stortplaatsen.⁵

Artikel 5.23⁶

In beginsel wordt een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Dit artikel maakt het echter mogelijk om in een aantal gevallen aan de vergunning een termijn te verbinden. Aangezien het verbinden van een termijn aan een vergunning, gezien kan worden als een beperking, moet het bevoegd gezag motiveren waarom zij van mening is dat het noodzakelijk is om de vergunning voor een bepaalde termijn te verlenen. De vergunning kan wel na afloop van de termijn ambtshalve of op verzoek van de vergunninghouder worden verlengd. In dit artikel worden drie situaties gegeven voor het verbinden van een termijn aan de vergunning.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.15 van de Wet milieubeheer, artikel 31 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 31 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 64–65.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 79.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.16 van de Wet milieubeheer.

⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 36 en 80.

⁶ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.17 van de Wet milieubeheer.

In het eerste lid worden de gevallen benoemd waarin aan de vergunning een termijn van maximaal vijf jaar wordt verbonden. Ten eerste betreft het tijdelijke inrichtingen (onderdeel a) of inrichtingen waarvan uit de aanvraag blijkt dat de vergunning slechts voor een daarbij aangegeven termijn wordt gevraagd (onderdeel b). De onderdelen c en d hebben betrekking op processen of installaties waarmee nog onvoldoende ervaring is opgedaan om tot een passend voorschriftenpakket te kunnen komen. Daarom moet de periode waaronder vergunning wordt verleend gezien worden als een soort experimentele fase, waarna wordt bezien of het proces of installatie in bedrijf kan blijven, dan wel of de voorschriften of beperkingen moeten worden gewijzigd.¹

Het tweede lid bepaalt dat voor de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen afvalstoffeninrichtingen de vergunning voor ten hoogste tien jaar wordt verleend. De reden waarom een vergunning voor een inrichting waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of verwijderd aan een termijn wordt gebonden, vloeit voort uit de planmatige aanpak van de afvalverwijdering. In het milieubeleidplan en het milieuprogramma wordt extra aandacht besteed aan de afvalstoffenverwijdering. Indien in de loop der tijd het beleid wijzigingen zou ondergaan, is het noodzakelijk dat ook de vergunningen voor inrichtingen die actief zijn in deze sector met de gewijzigde beleidslijn in overeenstemming worden gebracht. Een vergunning voor onbepaalde termijn zou dit in de weg kunnen staan.

Het derde lid ziet op tijdelijke vergunningen ter uitvoering van internationale verplichtingen.

Artikel 5.24²

Het eerste lid, onderdeel a, heeft als oogmerk om slapende vergunning te voorkomen. Daarom is bepaald dat de vergunning van rechtswege vervalt indien de inrichting niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, is voltooid en in werking is gebracht. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een afwijkende termijn opneemt. Indien het bevoegd gezag hieraan toepassing wil geven zal dit slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen plaatsvinden en dient het gemotiveerd te worden.

Onderdeel b van het eerste lid, bepaalt dat een vergunning voor een stortplaats van rechtswege vervalt op het moment dat de stortplaats voor gesloten is verklaard.

Artikel 5.25³

Dit artikel bepaalt dat voor een aantal veranderingen aan een inrichting niet een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd, maar volstaan kan worden met de melding van de verandering aan het bevoegd gezag. Het betreffen veranderingen die niet overeenkomen met de vergunning en niet passen binnen de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan de inrichting onder de huidige vergunning mag veroorzaken. Uiteraard mag de verandering niet leiden tot een andere inrichting. Het bevoegd gezag zal een besluit moeten nemen of het zich al dan niet akkoord verklaard met de melding. Zonder een akkoordverklaring van het bevoegd gezag is het niet toegestaan de veranderingen te realiseren en dient alsnog een wijziging van de vergunning aangevraagd te worden. Indien het bevoegd gezag zich akkoord verklaard met de verandering geldt de eerder verleende vergunning ook voor de verandering. Het besluit inzake de akkoordverklaring door het bevoegd gezag dient uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van de melding bekendgemaakt te

¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 66.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.18 van de Wet milieubeheer en artikel 15 van de ontwerp Lv milieubeheer.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.19 van de Wet milieubeheer, artikel 16 van de ontwerp Lv milieubeheer, artikel 3, derde lid, onderdeel a, van de Hinderverordening Bonaire en artikel 3, derde lid, onderdeel a, van de Hinderverordening Sint Eustatius.

worden (derde lid). Van het besluit omtrent de verklaring wordt uiterlijk twee weken na de bekendmaking openbare kennisgeving gedaan. En indien de inrichting tot een krachtens artikel 5.10, eerste lid, aangewezen categorie behoort, zendt het bevoegd gezag een afschrift van de melding en de verklaring aan de inspecteur (vierde lid). Daarnaast is er een inzage-recht voor een ieder (vijfde lid).

Het tweede lid bepaalt echter dat niet kan worden volstaan met een melding als de verandering een activiteit betreft, waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Het zesde lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden met betrekking tot de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt en de openbare kennisgeving van de verklaring.

Artikel 5.26¹

Volgens het eerste lid geldt de vergunning voor een ieder die de inrichting drijft, dit kunnen zowel rechtspersonen als natuurlijke personen zijn. Behalve degene aan wie de vergunning oorspronkelijk is verleend, kunnen ook diens rechtsopvolgers vergunninghouder zijn.² Degene die de inrichting drijft moet er zorg voor dragen dat de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn, worden nageleefd.

In het tweede lid wordt bepaald dat op het moment dat de vergunning voor een ander dan degene aan wie de vergunning is verleend, zal gaan gelden, de vergunninghouder dit een maand van te voren moet melden bij het bevoegd gezag.

Op grond van het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen worden aangewezen waarvoor een persoonsgebonden vergunning wordt afgegeven. In dat geval geldt de vergunning slechts voor degene aan wie zij is verleend. Voor daarbij aangewezen categorieën kan worden aangegeven dat de vergunning nog gedurende een te bepalen termijn blijft gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie ze is verleend (onderdeel a) en de vergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie ze is overgedragen door een andere rechtspersoon, indien het bevoegd gezag daar toestemming voor verleend (onderdeel b). Bij onderdeel a kan gedacht worden aan erfgenamen van de vergunninghouder en bij onderdeel b aan overname door een andere onderneming.

Artikel 5.27³

Dit artikel bevat een overgangsregeling voor inrichtingen die aanvankelijk niet vergunningsplichtig waren, maar op een bepaald moment wel onder de vergunningplicht komen te vallen. Hierbij kan gedacht worden aan veranderingen in de inrichting of de werking ervan⁴ of wanneer deze wet of een lagere regeling die hierop gebaseerd is, worden gewijzigd. Het eerste lid bepaalt dat de inrichting gedurende twaalf weken na wijziging van het rechtsregime zonder vergunning in werking mag blijven. Indien binnen die twaalf weken een vergunningsaanvraag wordt ingediend, kan de inrichting vervolgens nog acht weken in werking worden gehouden vanaf het moment dat de beschikking op die aanvraag in werking is getreden.⁵

Volgens het tweede lid geldt deze ontheffing niet indien de inrichting vergunningsplichtig wordt als gevolg van een verandering van de inrichting of de werking ervan.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.20 van de Wet milieubeheer, artikel 17 van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 19 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 19 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 82.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.21 van de Wet milieubeheer.

⁴ Kamerstukken II 1988/90, 21 087, nr. 3, p. 42.

⁵ Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 68.

Indien een inrichting aanvankelijk onder de werking van algemene regels valt en deze inrichting vervolgens vergunningsplichtig wordt, gelden in de overgangperiode de voorschriften van die algemene maatregel van bestuur. Deze overgangperiode is gelijk aan deze die is bepaald in het eerste lid.

Artikel 5.28¹

Dit artikel bevat de actualiseringsplicht. Het eerste lid verplicht het bevoegd gezag om regelmatig na te gaan of een verleende vergunning nog actueel is, gelet op de stand van de techniek en de toestand van het milieu. Hierbij zal het bevoegd gezag onderzoeken of de beperkingen waaronder de vergunning is verleend of de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn, nog toereikend zijn.

In het tweede lid wordt bepaald dat indien het bevoegd gezag tot de conclusie komt dat een aanscherping van de vergunning noodzakelijk is, het bevoegd gezag de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die eraan verbonden zijn wijzigt.² Hierbij moet het bevoegd gezag wel de criteria die genoemd worden in dit lid in ogenschouw nemen. De aanscherping moet plaatsvinden indien de stand der techniek het mogelijk maakt dat de belasting van het milieu wordt beperkt en indien de toestand van het milieu dit vergt.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid kan worden aangegeven welke ontwikkelingen in ieder geval in de besluitvorming moeten worden betrokken alsmede ook een bepaalde maximum termijn binnen dewelke het bevoegd gezag moet onderzoeken of de vergunning al dan niet moet worden geactualiseerd.

Het vierde lid bepaalt dat de artikelen 5.10 tot en met 5.23 van overeenkomstige toepassing zijn. Voor het besluit tot het actualiseren van een vergunning gelden dezelfde beoordelingscriteria die voor een oprichtings- en veranderingsvergunning van toepassing zijn en dat geldt ook voor de voorschriften die aan de vergunning verbonden kunnen worden. Zo zal in het kader van de beoordeling van de toereikendheid van de voorschriften tegen het licht van de technische mogelijkheden moeten worden onderzocht of de beste beschikbare technieken van bijvoorbeeld vijf jaar geleden nog steeds de beste beschikbare technieken zijn, of dat wellicht vijf jaar geleden het toepassen van de beste beschikbare technieken redelijkerwijs niet kon worden geleverd, maar nu wel.³

Artikel 5.29⁴

Het eerste lid geeft aan het bevoegd gezag de bevoegdheid om ambtshalve of op verzoek van andere belanghebbenden dan de vergunninghouder (tweede lid) de beperkingen waaronder de vergunning is verleend of de voorschriften die aan de vergunning verbonden zijn te wijzigen of er alsnog beperkingen en voorschriften aan te verbinden als dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Hierbij mogen slechts de gevolgen voor het milieu van het in werking zijn van de inrichting worden meegewogen en geen doelmatigheidsoverwegingen.⁵

Het derde lid bepaalt dat de artikelen 5.10 tot en met 5.23 van overeenkomstige toepassing zijn. Bij het besluit tot het wijzigen van een vergunning worden dezelfde beoordelingscriteria die voor een oprichtings- en veranderingsvergunning gelden toegepast en gelden dezelfde bepalingen voor de voorschriften die aan de vergunning verbonden kunnen worden.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.22 van de Wet milieubeheer.

² Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 47.

³ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 46.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.23 van de Wet milieubeheer, artikel 18 van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 22 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 22 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

⁵ ABRvS 12 oktober 1998, M en R 1999, nr. 4.

Artikel 5.30¹

Dit artikel handelt over de bevoegdheid tot wijziging van de vergunning op verzoek van de vergunninghouder. Een vergunning mag echter niet zodanig worden gewijzigd dat daarmee de grondslag van de aanvraag wordt verlaten.²

Het tweede lid bepaalt dat de artikelen 5.10 tot en met 5.23 van overeenkomstige toepassing zijn. Bij het besluit tot het wijzigen van een vergunning worden dezelfde beoordelingscriteria die voor een oprichtings- en veranderingsvergunning gelden toegepast en gelden dezelfde bepalingen voor de voorschriften die aan de vergunning verbonden kunnen worden. Ook is het bevoegd gezag uiteraard gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.³

Artikel 5.31⁴

Dit artikel handelt over het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning. Indien een omstandigheid die een grond vormt voor intrekking van een vergunning slechts ten aanzien van een deel van de inrichting geldt en het resterende deel zelfstandig uitgevoerd kan worden, mag het bevoegd gezag alleen de vergunning voor het desbetreffende deel van de inrichting intrekken.⁵

In het eerste lid worden de gronden waarop het bevoegd gezag de vergunning ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende, niet zijnde de vergunninghouder (derde lid), kan intrekken limitatief opgesomd.⁶ Dit is slechts een bevoegdheid en geen verplichting. Er worden achtereenvolgens vijf gronden opgesomd. Enkel indien één of meerdere van deze gronden zich voordoen, kan het bevoegd gezag de vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken. In onderdeel a wordt als grond voor intrekking genoemd de ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu. De situatie moet niet alleen nadelig zijn voor het milieu, maar ontoelaatbaar. Indien er sprake is van een ontoelaatbare milieubelasting zal het bevoegd gezag eerst moeten onderzoeken of het aanscherpen van de voorschriften op grond van artikel 5.29 geen soelaas biedt. De grond tot intrekking in onderdeel b is de noodzaak vanuit het oogpunt van het doelmatig beheer van afvalstoffen, wat hieronder verstaan wordt, staat in het milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 1.4, en het milieuprogramma, bedoeld in artikel 1.5. Onderdeel c biedt de mogelijkheid tot intrekking indien er drie jaar na de voltooiing en het in werking brengen van de inrichting, geen handelingen meer zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Ook indien de inrichting geheel of gedeeltelijk is verwoest kan de vergunning worden ingetrokken (onderdeel c). Hierbij zij aangekend dat het slopen van de inrichting, gelijk gesteld wordt met het verwoesten ervan. De gronden in de onderdelen c en d willen voorkomen dat er van «slapende» vergunningen op enig moment in de toekomst weer gebruik zou worden gemaakt. Onderdeel e geeft aan het bevoegd gezag de mogelijkheid een persoonsgebonden vergunning in te trekken indien de vergunninghouder niet meer degene is die de inrichting drijft.

Het tweede lid geeft aan wanneer het bevoegd gezag de vergunning *moet* intrekken. Artikel 5.28 beschrijft de actualiseringsplicht. Indien op basis van deze actualiseringsplicht blijkt dat teneinde de vergunning in overeenstemming te brengen met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken, de noodzakelijke wijzigingen leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend, de voor die inrichting verleende vergunning moet worden ingetrokken. Voor dit soort situaties is de intrekkingsgrond in onderdeel a bedoeld. Een dergelijke situatie zal zich echter slechts zeer uitzonderlijk voordoen.⁶ De tweede

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.24 van de Wet milieubeheer.

² ABRvS 2 juni 2004, AB 2004, 332, M en R 2004, nr. 57.

³ Toelichting bij ontwerp-Lv milieubeheer, pag. 15.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.25 van de Wet milieubeheer, artikel 20 van de ontwerp-Lv milieubeheer, artikel 26 van de Hinderverordening Bonaire en artikel 26 van de Hinderverordening Sint Eustatius.

⁵ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 83–84.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 35.

verplichte intrekingsgrond is deze wanneer een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een internationale regeling daartoe verplicht. In de algemene maatregel van bestuur kan in dit geval tevens worden bepaald dat de vergunning slechts gedeeltelijk wordt ingetrokken.

Het vierde lid verklaart de artikelen 5.10 tot en met 5.12 van overeenkomstige toepassing, hetgeen inhoudt dat bij het besluit tot het intrekken van een vergunning dezelfde beoordelingscriteria gelden als voor het besluit op aanvraag van een vergunning.

Het vijfde lid houdt in dat indien een vergunning van een inrichting waarvoor op grond van artikel 5.21 een financiële zekerheid kan worden voorgeschreven, wordt ingetrokken, aan de beschikking tot intrekking van de vergunning ook de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid kan worden verbonden.

Volgens het zesde lid kan bij de beschikking tot intrekking van de vergunning ook worden bepaald dat bepaalde voorschriften die aan vergunning verbonden waren, nog gedurende een aangegeven periode van kracht blijven.

Het zevende lid bepaalt dat voor het bevoegd gezag overgaat tot intrekking van de vergunning, de vergunninghouder in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijzen schriftelijk of mondeling binnen zes weken kenbaar te maken.

Artikel 5.32¹

Deze bepaling biedt de grondslag voor de gehele of gedeeltelijke intrekking van de vergunning op verzoek van de vergunninghouder. Het verzoek kan alleen worden gehonoreerd, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet².

Het tweede lid verklaart de artikelen 5.11 en 5.12 van overeenkomstige toepassing op het van dit intrekkingbesluit.

Volgens het derde lid is artikel 5.31, vijfde en zesde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit houdt in dat een financiële zekerheid kan worden voorgeschreven indien de vergunning een inrichting betreft waarvoor op grond van artikel 5.21 een financiële zekerheid kan worden voorgeschreven en dat er nazorgbepalingen aan het intrekkingbesluit verbonden kunnen worden.

Artikel 5.33³

Dit artikel geeft aan de Minister van VROM de bevoegdheid om in het algemeen belang aan het bestuurscollege een bindende aanwijzing te geven over het nemen van een besluit op een aanvraag om een vergunning dan wel over een reeds verleende vergunning. Uiteraard zal de aanwijzing slechts in uitzonderlijke gevallen worden gegeven. Te denken is aan gevallen waarin het algemeen belang, in het geding is en overleg niet tot overeenstemming leidt⁴ of dat een ingrijpen noodzakelijk is om een impasse, die een slagvaardig overheidsbeleid belemmert, te doorbreken⁵. De bindende aanwijzing is gericht tot het bestuurscollege, dat er uitvoering aan moet geven. Het hanteren van de aanwijzingsbevoegdheid in het belang van de bescherming van het milieu is het uitgangspunt. Hierbij kan gedacht worden aan gevallen waarin het bestuurscollege ten onrechte een vergunning heeft verleend, de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt of de vergunning moet worden ingetrokken. Onder omstandigheden kunnen dus ook andere

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.26 van de Wet milieubeheer en artikel 21 van de ontwerp Lv milieubeheer.

² Toelichting bij ontwerp-Lv milieubeheer, pag. 16.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.27.

⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 19.

⁵ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 48.

belangen dan het loutere milieubelang noodzaken tot het geven van een aanwijzing.

Het tweede lid schrijft voor dat er eerst overleg met het bestuurscollege moet plaatsvinden, vooraleer de Minister van VROM een bindende aanwijzing kan geven. De verplichting tot het vooraf plegen van overleg is voornamelijk bedoeld om te bevorderen dat door dit overleg overeenstemming kan worden bereikt en daardoor de aanwijzing zo min mogelijk zal moeten worden gebruikt.¹ Omwille hiervan wordt het voornemen ook meegedeeld aan de Staten-Generaal (het derde lid).

Het vierde lid verplicht het bestuurscollege om de aanwijzing te vermelden in het uiteindelijke besluit dat zij neemt.

Artikel 5.34²

Inrichtingen waarin afvalstoffen van derden worden gestort, moeten daarvoor tarieven in rekening brengen. Bij het vaststellen van deze tarieven wordt rekening gehouden met alle kosten die verband houden met de exploitatie, de sluiting en de nazorg van de inrichting.

In het tweede lid geeft deze bepaling de mogelijkheid aan de Minister van VROM om regels te stellen met betrekking tot de tarieven voor het in ontvangst nemen van afvalstoffen door inrichtingen.

Artikel 5.35

Dit artikel bepaalt dat een stortplaats gesloten wordt verklaard indien op de stortplaats in het geheel niet meer wordt gestort. De genoemde voorwaarden voor sluiting van een stortplaats zijn limitatief. Een stortplaats kan pas worden gesloten indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan: het storten is beëindigd, maatregelen zijn getroffen om de stortplaats te isoleren, te beheersen en te controleren en een eindinspectie heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat aan alle voorwaarden in de vergunning is voldaan en geen andere maatregelen ter bescherming van de bodem genomen dienen te worden.

Artikel 5.36³

In dit artikel wordt de nazorg geregeld met betrekking tot de gesloten stortplaats. In het eerste lid is bepaald dat er maatregelen genomen moeten worden zodat de gesloten stortplaats geen schade toebrengt aan het milieu.

Volgens het tweede lid houden deze maatregelen in ieder geval in: controle, monitoring, onderhoud en vervanging van de voorzieningen ter bescherming van de bodem en het voorkomen van uitspoeling van de afvalstoffen in de zee. De opsomming van de maatregelen is niet uitputtend. Zo zullen naast de hiervoor genoemde voorzienbare maatregelen, eveneens maatregelen moeten worden getroffen wanneer schade ontstaat of dreigt te ontstaan aan het milieu als gevolg van de stortplaats. Tekortschietende voorzieningen, maar ook gebeurtenissen buiten de stortplaats kunnen hiervan de oorzaak zijn.

Het derde lid bepaalt dat degene die een stortplaats exploiteert, een nazorgplan dient op te stellen, dat moet worden goedgekeurd door het bestuurscollege. Bij de beslissing om instemming met een nazorgplan te verlenen dient het bestuurscollege vast te stellen of dit plan al dan niet de maatregelen bevat die waarborgen dat de stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, dan wel, voorover dat redelijkerwijs

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 84–85.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.36f.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 8.49.

niet kan worden gevegd, maatregelen die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die nadelige gevolgen.

Op grond van het vierde lid actualiseert de exploitant het nazorgplan. Redenen hiervoor kunnen zijn de stand van de techniek, het milieubelang of veranderingen aan de stortplaats sinds de datum van instemming met het nazorgplan.

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 8.49 van de Wet milieubeheer.

Artikel 5.38

Dit artikel komt overeen met artikel 8.51 van de Wet milieubeheer en introduceert een gedoogplicht inzake de toegang tot terreinen met betrekking tot de nazorg indien het terrein toebehoort aan een derde.

Artikel 5.39

Deze bepaling is ontleend aan de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Om goed toezicht te kunnen uitoefenen is het noodzakelijk dat het bestuurscollege kennis heeft van het voornemen tot het oprichten van een badinrichting, dan wel van voorgenomen wijzigingen en uitbreidingen bij bestaande badinrichtingen. De in het eerste lid van dit artikel opgenomen meldingsplicht voorziet hierin.

Het tweede lid bepaalt dat de houder van de badinrichting deze niet mag openstellen voor gebruik, indien niet wordt voldaan aan de op basis van het derde lid te stellen voorschriften. Deze voorschriften worden bij algemene maatregel van bestuur gegeven, in het belang van de hygiëne en veiligheid van bezoekers.

Artikel 5.40

Dit artikel geeft aan het bestuurscollege de bevoegdheid de badinrichting te sluiten indien daar uit oogpunt van hygiëne of veiligheid van de bezoekers aanleiding toe is.

Artikel 6.1¹

Met het begrip «bodem» wordt niet alleen de bovenste deklaag der aarde bedoeld maar tevens de immense ondergrond van die deklaag. Hoewel in theorie onbegrensd, wordt het begrip in de praktijk bepaald door de mate waarin de mens in staat is het vaste deel van de aarde te beïnvloeden. Door de gekozen formulering is in principe ook de bodem onder een wateroppervlakte object van de regeling. Het begrip «belang van de bescherming van de bodem» geeft aan dat het niet de bedoeling is dat elke handeling op of in de bodem onderwerp van een algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel kan zijn. Handelingen waarvan vaststaat dat ze geen vermindering of bedreiging van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft, tot gevolg kunnen hebben, kunnen daarom op grond van artikel 6.1 en andere artikelen van hoofdstuk 6 niet aan regels worden onderworpen.

Met artikel 6.1 wordt beoogd de mogelijkheid te bieden waar nodig regels te stellen met betrekking tot die in het maatschappelijk verkeer voorkomende handelingen die de bodem zodanig zouden kunnen verontreinigen of aantasten, dat daardoor gevaar bestaat voor de vele functies en gebruiksmogelijkheden van de bodem. Uiteraard zal bij het opstellen van

¹ Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, 8, eerste lid, 9, eerste lid, 10, eerste lid, 11, eerste lid, 12a, eerste, tweede en vijfde lid en 12b, eerste lid van de Wet bodembescherming.

een algemene maatregel van bestuur rekening worden gehouden met eventuele bij of krachtens andere hoofdstukken gestelde regels die, hoewel niet direct met het oog op de bescherming van de bodem gesteld, toch hetzelfde effect hebben. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op te stellen regelgeving op grond van artikel 6.1 zal daarom enkel worden opgesteld waar dit strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de bodem. De mogelijkheid van subdelegatie is opgenomen omdat eerst nog verder onderzoek moet plaatsvinden naar de geologische en milieuhygiënische gesteldheid van de bodem, alvorens tot nadere regelgeving over te gaan. De mogelijkheid bestaat dat hieraan een aantal technische voorschriften gesteld moeten worden, waarvoor een ministeriële regeling zich beter leent.

Artikel 6.2

Artikel 6.2 van de het wetsvoorstel bevat dezelfde zorgplicht ten aanzien van de bodem als is opgenomen in artikel 13 van de Wet bodembescherming. In artikel 6.2 wordt gesproken van handelingen als bedoeld in artikel 6.1. Het gaat daarom om handelingen waar artikel 6.1 op doelt; het is derhalve niet nodig dat op grond van dat artikel uitvoeringsmaatregelen, in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, bestaan, die betrekking hebben op de verontreinigende handeling. De zorgplicht is ook van toepassing indien de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6.1, nog niet is vastgesteld. De wettelijke zorgplicht van artikel 6.2 geldt alleen voor bodemverontreiniging die is veroorzaakt na de inwerkingtreding van deze wet.

Wellicht ten overvloede zij erop gewezen dat onder «handelen» mede «nalaten» wordt begrepen. Uit jurisprudentie van Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State¹ kan worden opgemaakt dat artikel 13 van de Wet bodembescherming niet alleen betrekking heeft op de directe veroorzaker van een eventuele verontreiniging, maar ook op de vergunninghouder die bevoegd en in staat is om een overtreding van de zorgplicht te beëindigen dan wel te voorkomen. De zorgplicht van artikel 6.2 heeft betrekking op een ieder die dusdanige invloed op de gang van zaken met betrekking tot de handelingen had, dat hij geacht mag worden het rechtens en feitelijk in zijn macht te hebben gehad om het ontstaan van een eventuele bodemverontreiniging te voorkomen dan wel een bestaand proces van verontreiniging te beëindigen. De uitleg van artikel 6.2 van de voorgestelde Wet milieubeheer BES volgt deze jurisprudentie.

Op grond van artikel 6.2 moeten alle maatregelen worden genomen die redelijkerwijs kunnen worden gevergd. Dat brengt met zich dat degene die bij het verrichten van handelingen als bedoeld in artikel 6.1, kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van die handelingen, onverwijld passende curatieve maatregelen dient te nemen. Indien op grond van artikel 6.1 bij algemene maatregel van bestuur regels zijn gesteld, mag degene die aan die regels voldoet er in beginsel van uit gaan dat hij daardoor voldoet aan de verplichting van artikel 6.2 om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde de verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van de betrokken handeling te voorkomen. Daarbij zal hij wel de nodige zorgvuldigheid in acht moeten nemen.

Artikel 6.3²

In dit artikel is een opsomming gegeven van de bij algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6.1, te stellen verboden waarvan thans voorzien kan worden dat het instellen ervan in enig geval geboden zou kunnen zijn. Het woord «werkzaamheid» is in deze bepalingen gekozen

¹ ABRvS 10 december 2003, LJN: AN9709.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 15, eerste, tweede en derde lid, van de Wet bodembescherming.

om aan te geven dat ook met betrekking tot de in artikel 6.1, eerste lid, onder c, bedoelde «werken» en «ingrepen» de artikelen 6.2 en 6.3 van toepassing zijn. Slechts indien een handeling een ernstige verontreiniging of aantasting tot gevolg zou kunnen hebben, is het mogelijk die handeling geheel te verbieden (artikel 6.3, onder f). Te denken valt aan het brengen van volkomen ondeugdelijke tanks voor de opslag van gevaarlijke stoffen in de bodem.

Bij het merendeel van de in artikel 6.1, eerste lid, omschreven handelingen gaat het om handelingen die een gevaar voor de bescherming van de bodem kunnen opleveren, omdat daarbij gebruik wordt gemaakt van bepaalde stoffen die verontreiniging en, in een enkel geval, ook indirect aantasting van de bodem kunnen veroorzaken. In slechts enkele gevallen ligt de nadruk op de bescherming van de bodem tegen handelingen en ingrepen, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van stoffen. Zowel bij het gebruik van stoffen als bij het verrichten van handelingen zonder dat het om stoffen gaat, zal echter vaak gebruik worden gemaakt van voorwerpen (zoals olietanks, pijpleidingen, boorstangen) ten aanzien waarvan het noodzakelijk kan zijn eisen te stellen. Voornamelijk het opleggen van een keuringsverplichting is daarbij van belang. Dat is dan ook de reden dat de «voorwerpen» afzonderlijk benoemd zijn. Overigens dient het begrip «voorwerp» in de ruimste zin te worden opgevat: ook bijvoorbeeld leidingen, omhullingen of afschermende bodemplaten vallen onder dit begrip.

Artikel 6.4¹

Dit artikel betreft een opsomming van de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6.1, te stellen verplichtingen waarvan thans voorzien kan worden dat het instellen ervan in enig geval geboden zou kunnen zijn. De mogelijkheid van subdelegatie is opgenomen omdat eerst nog verder onderzoek moet plaatsvinden naar de geologische en milieuhygiënische gesteldheid van de bodem, alvorens tot nadere regelgeving over te gaan. De mogelijkheid bestaat dat hieraan een aantal technische voorschriften gesteld moeten worden, waarvoor een ministeriële regeling zich beter leent.

Artikel 6.5²

De Minister van VROM kan in bijzonder spoedeisende gevallen onmiddellijk regels stellen van de in artikel 6.1 aangegeven inhoud. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat handelingen worden verricht of voortgezet, die tot een ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem kunnen leiden. In een dergelijk geval zou de normale procedure om tot een algemene maatregel van bestuur te komen te veel tijd in beslag kunnen nemen. Een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 6.5 dient echter direct gevolgd te worden door het opstellen van een algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de normale in de wet neergelegde procedure, welke binnen één jaar in werking dient te treden. Deze termijn kan eenmaal met één jaar worden verlengd. Is dan nog geen algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de ministeriële regeling in werking getreden dan vervalt de ministeriële regeling van rechtswege. Deze procedure staat er overigens niet aan in de weg dat, uiteraard voor zover de tijd het toelaat, bij de voorbereiding van een ministeriële regeling over de te nemen maatregelen met de bestuurscolleges, andere Ministers of andere bij de zaak betrokken bestuursorganen overleg zal worden gepleegd en adviezen zullen worden ingewonnen bij daarvoor in aanmerking komende instanties.

¹ Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 16, eerste lid, 16a, tweede lid en 17, eerste en tweede lid van de Wet bodembescherming.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 20 van de Wet bodembescherming.

Artikel 6.6¹

Degene die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in artikel 6.1 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem die door die handelingen wordt veroorzaakt, meldt zo spoedig mogelijk de verontreiniging of de aantasting aan het bestuurscollege. Hij geeft daarbij aan welke maatregelen op grond van de op hem rustende zorgplicht, bedoeld in artikel 6.2, hij voornemens is te treffen of al heeft getroffen. Op deze manier kan het bestuurscollege toezicht uitoefenen op de uitvoering van de verplichting tot het nemen van maatregelen. Niet alleen degene die de handelingen verricht is mededelingsplichtig, maar ook degene die bij de handelingen is betrokken, zoals een werknemer. Deze persoon is verplicht op grond van het tweede lid een verontreiniging of aantasting van de bodem terstond te melden bij het bestuurscollege.

Het bestuurscollege stelt de inspecteur op de hoogte van de melding.

Artikel 6.7²

Op grond van artikel 6.7 is degene die voornemens is de bodem in eigen beheer te saneren dan wel handelingen te verrichten waardoor de verontreiniging wordt verminderd of verplaatst, verplicht om het bestuurscollege daarover in te lichten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in bepaalde gevallen het bestuurscollege niet hoeft te worden ingelicht en kunnen tevens regels worden opgenomen over de wijze waarop de melding plaatsvindt.

Artikel 6.8³

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de sanering van de bodem, dan wel handelingen ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst. Daarbij valt te denken aan eisen aan de bodemkwaliteit na de sanering, de wijze waarop de sanering dient plaats te vinden en regels ter beperking van de risico's van de verspreiding van verontreinigende stoffen.

Artikel 6.9

Onder meer naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 6.6, eerste lid, kan het bestuurscollege onderzoek instellen naar de ernst van de verontreiniging van de bodem en de urgentie van sanering van die bodem. Het bestuurscollege kan ook onderzoek instellen als het vermoedt dat de bodem ernstig is verontreinigd.

Artikel 6.10⁴

Indien het een bedrijfsterrein betreft waarop ernstige verontreiniging is geconstateerd naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het vorige artikel, of naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 6.6, tweede lid, is de eigenaar of erfpachter verplicht de bodem te saneren. Het betreft hier enkel bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen. Naast het opleggen van de verplichting tot het saneren van de bodem, kan het bestuurscollege ook aangeven welke tijdelijke maatregelen die vooraf gaan aan de sanering genomen moeten worden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden betreffende de sanering. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van bepaalde saneringsdoelstellingen. Ook kan gedacht worden aan de mogelijkheid om de sanering in verschillende fasen te laten verlopen.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 27, , eerste, derde en vierde lid, van de Wet bodembescherming.

² Dit artikel is gebaseerd op artikel 28, eerste en vierde lid, van de Wet bodembescherming.

³ Dit artikel is gebaseerd op artikel 36 van de Wet bodembescherming.

⁴ Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 29, eerste lid, 37, eerste, tweede en derde lid en 55b, eerste lid.

Artikel 6.11¹

Het eerste lid bepaalt dat de Minister van VROM ieder jaar een bijzondere uitkering op grond van artikel 91 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba per eiland kan verstrekken voor onderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem.

Op basis van het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gegeven over de aldaar genoemde onderwerpen met betrekking tot deze bijzondere uitkering. Eén van de uitgangspunten op basis waarvan deze uitkering verleend zal worden, zijn de prioriteiten die ten aanzien van onderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem in de respectievelijke milieuprogramma's zijn vastgesteld.

Het derde lid bepaalt dat de Minister van VROM ieder jaar de hoogte van de uitkering zal vaststellen voor de verschillende activiteiten waarvoor die uitkering verstrekt wordt.

Artikel 6.12²

Onder ontgronding wordt verstaan het verrichten van handelingen, waardoor de hoogteligging van een terrein of de bodem van een water worden verlaagd. Daaronder zijn echter niet begrepen de werkzaamheden, die in het kader van geregelde agrarische bedrijfsvoering worden verricht, normale onderhoudswerkzaamheden, het maken van oppervlakkige en weer te dichten sleuven en gaten voor het leggen van buizen, kabels en leidingen of het in de grond bevestigen van voorwerpen. Wel wordt onder ontgronding onder meer verstaan: afgravingen waarbij bodemmateriaal wordt verwijderd en afgevoerd, de verwijdering van de humuslaag³, het verwijderen van een dam of het graven van een jachthaven⁴ of het weghalen van grond die elders wordt gedeponeerd⁵. Het gaat dus om de directe strekking van de handelingen namelijk de verlaging van het terrein of de bodem van het water.

In dit artikel wordt een verbod ingesteld tot het ontgronden zonder vergunning van het bestuurscollege. Bij de beslissing over de vergunning dienen verschillende heterogene belangen te worden afgewogen. Deze belangen zijn dikwijls van tegenstrijdige aard. Voorkomen dient te worden, dat bij de beoordeling van voorgenomen ontgrondingen of de wijze van uitvoering van ontgrondingen een bepaald belang of een bepaalde groep van belangen ten onrechte een overheersende positie zou gaan innemen ten opzichte van de overige belangen. Een doelbewuste coördinatie van alle betrokken belangen zal steeds de achtergrond van de beslissingen moeten zijn.

Verder wordt aangegeven dat aan de vergunning een aantal voorwaarden kunnen worden verbonden. Weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kan enkel geschieden indien er strijd is met de onderwerpen genoemd in het derde lid.

Artikel 6.13

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden omtrent de wijze waarop de aanvraag om een vergunning voor ontgronding als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, dient plaats te vinden en de gegevens en bescheiden die door de aanvrager moeten worden verstrekt.

¹ Dit artikel is gebaseerd op de regeling van paragraaf 3.1 van hoofdstuk VII van de Wet bodembescherming, betreffende het verstrekken van budget aan overheden.

² Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 3, eerste, tweede, derde, vijfde en zesde lid, van de Ontgrondingswet.

³ Hof van Amsterdam 13 maart 1975, NJ 1976, nr. 40.

⁴ HR 19 mei 1978, BR 1979, pag. 221 en AB 1979, nr. 2.

⁵ Hof 's Hertogenbosch 29 juli 1997, M en R 1998/3, 28.

Voorts kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van ontgrondingen worden aangewezen waarvoor het verbod te ontgronden niet geldt. Hierbij kan gedacht worden aan ontgrondingen van beperkte betekenis of ontgrondingen in het kader van vergunningsplichtige bouwactiviteiten. Bij of krachtens deze maatregel kunnen wel algemene regels gesteld worden ten aanzien van deze ontgrondingen, alsmede de verplichting tot het melden van zulke ontgrondingen.

Artikel 7.1¹

Volgens het eerste lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur twee soorten activiteiten worden aangewezen. Enerzijds activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu waarvoor rechtstreeks een mer-plicht geldt en daarnaast activiteiten waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij verricht worden belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Deze laatste categorie zijn de beoordelingsplichtige activiteiten. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige regeling in het eerste lid van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer. De aanwijzing van de mer-plichtige en de mer-beoordelingsplichtige activiteiten zal op basis van deze wet in een op de BES-eilanden toegesneden besluit genomen dienen te worden dat analoog is aan het in Nederland geldende Besluit milieueffectrapportage 1994. Er is gekozen voor «bij of krachtens» omdat thans op Bonaire het bestuurscollege de bevoegdheid heeft om bij eilandsbesluit op basis van de Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire² een aantal MER-plichtige activiteiten aan te wijzen. De gekozen formulering biedt de ruimte om deze bevoegdheid op basis van de algemene maatregel van bestuur al dan niet in aangepaste vorm mogelijk te maken.

Het tweede lid bepaalt dat voor activiteiten als bedoeld in het eerste lid enkel een milieueffectrapport moet worden opgesteld indien het bevoegd gezag een besluit moet nemen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangewezen.

De verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport geldt niet alleen voor besluiten die op aanvraag moeten genomen worden, maar ook voor bepaalde plannen. Plannen die het kader vormen voor een toekomstig besluit over een mer-plichtige activiteit mogen niet worden vastgesteld zonder dat voor die plannen een milieueffectrapport is gemaakt.

Indien het project een herhaling of voortzetting is van een activiteit waarvoor al eerder een milieueffectrapport is gemaakt of indien het in het algemeen belang noodzakelijk is dat de activiteit zo snel mogelijk van start gaat, hoeft geen (nieuw) milieueffectrapport gemaakt te worden.

Artikel 7.3

In dit artikel worden de minimeisen voor een milieueffectrapport dat betrekking heeft op een voornemen voor een activiteit vastgelegd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan verder worden omschreven hoe deze gegevens moeten worden bepaald en omschreven. Een overeenkomstige regeling kan worden gevonden in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en eveneens in artikel 29 van de ontwerp-Lv milieubeheer.

¹ Dit artikel is gebaseerd op artikel 7.2 van de Wet milieubeheer en artikel 28, eerste en tweede lid, van de ontwerp-Lv milieubeheer.

² A.B. 2008, no. 23.

Artikel 7.4

Dit artikel beschrijft het deel van de procedure voorafgaand aan het opstellen van het milieueffectrapport voor besluiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 7.5

Dit artikel beschrijft de procedure voorafgaand aan het opstellen van het milieueffectrapport voor besluiten waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of er vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt verricht een milieueffectrapport dient te worden gemaakt.

Artikel 7.6

Dit artikel regelt het verloop van de procedure vanaf het moment dat de aanvraag om een besluit samen met het milieueffectrapport wordt overgelegd aan het bevoegd gezag.

Artikel 7.9 tot en met artikel 7.11

De artikelen 7.9 tot en met 7.11, regelen de milieueffectrapportage met betrekking tot plannen, die in grote lijnen analoog is met de procedure voor het milieueffectrapport dat betrekking heeft op besluiten.

Artikel 8.1

Dit artikel legt de exploitant van een inrichting een zorgplicht op tot het treffen van preventieve maatregelen ter voorkoming van ongewone voorvallen. Onder een ongewoon voorval moet worden verstaan elke gebeurtenis, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteit; dit omvat zowel ongelukken als calamiteiten, als storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting.¹ Indien zich een ongewoon voorval voordoet, dient de exploitant iedere maatregel te treffen, die redelijkerwijs van hem kan worden verlangd, om de gevolgen van dat ongewone voorval alsnog te voorkomen of in ieder geval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Artikel 8.2

Indien zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, is de exploitant van de inrichting is verplicht dit zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag te melden. Het bestuursorgaan dat de melding ontvangt dient dit door te melden aan andere betrokken instanties. In het eerste lid van artikel 8.2 is bepaald dat ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk door de drijver van de inrichting aan het bevoegde bestuursorgaan gemeld moeten worden. De melding strekt ertoe om het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk te informeren over zo'n gebeurtenis, zodat het actie kan (laten) ondernemen om de nadelige gevolgen voor het milieu te beperken en om herhaling te voorkomen. Het onmiddellijk informeren van het bevoegd gezag is ook van belang, omdat klachten van omwonenden doorgaans eerder binnen komen dan bij het betreffende veroorzakende bedrijf. Het is dan nuttig dat het bevoegd gezag al door het veroorzakende bedrijf op de hoogte is gesteld van het ongewoon voorval, zodat de klager ook meteen geïnformeerd kan worden over de oorzaak en acties die worden ondernomen. Het ligt niet in de rede dat allerlei kleine incidenten zonder enig nadelig gevolg buiten de inrichting onmiddellijk worden gemeld. Daarom is het wenselijk dat de meldingsplicht zodanig wordt uitgevoerd dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt naar de

¹ ABRvS 22 april 1999, Milieurechtspraak 1999/10, nr. 38 en ABRvS 18 juli 2000, AB 2001, 30; M en R 2000/17, nr. 62.

ernst van het voorval. Kleine incidenten die noch overlast veroorzaken noch enige milieuverontreiniging, worden wel geregistreerd, maar hoeven dan bijvoorbeeld naast die registratie slechts periodiek – en dus niet zo spoedig mogelijk – gemeld te worden.

Het derde lid voorziet erin dat, indien gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van een periodieke melding of registratie, ook geen doormelding hoeft plaats te vinden en geen verplichte analyse van het ongewoon voorval. Het gaat immers steeds om ongewone voorvallen met geringe gevolgen waar – anders dan zo nodig door het bevoegd gezag – geen actie op hoeft te worden ondernomen. Zo nodig kan het bevoegd gezag wel afspraken maken met andere instanties om bepaalde gevallen door te melden, maar de algemene «doormeldplicht» is daarop dan niet meer van toepassing. Ook daarmee worden bestuurlijke lasten bespaard. In het vijfde lid is wel de doormeldplicht aan de inspecteur gehandhaafd. De bedrijven waar maatwerk gemaakt zal worden zullen veelal bedrijven betreffen waarvoor de VROM-inspectie een adviestaak bij vergunningverlening heeft. Daarom is het voor de inspecteur relevant om ook de periodieke meldingen te ontvangen van die bedrijven. Periodieke meldingen kunnen bovendien een tendens binnen een inrichting zichtbaar maken. Dit kan voor de inspecteur aanleiding zijn op dat punt specifiek bepaalde voorschriften in de vergunning te adviseren.

Artikel 8.3

In dit artikel wordt een zorgplicht ingesteld waarbij degene die een activiteit verricht waardoor een onmiddellijke dreiging voor milieuschade ontstaat alle nodige preventieve maatregelen treft. Op het moment dat milieuschade is ontstaan, dient de exploitant alles te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de verontreinigende stoffen of andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, te beperken en te verwijderen.

Artikel 8.4

Dit artikel introduceert een risicoaansprakelijkheid voor de veroorzaker van de milieuschade en een verplichting voor het bestuursorgaan om de kosten die het maakt ten gevolge van de milieuschade te verhalen op de veroorzaker ervan.

Paragraaf 8.3

Deze paragraaf bevat een aantal bepalingen met betrekking tot zware ongevallen. In artikel 1.2, eerste lid is een zwaar ongeval omschreven als: gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

De definiëring van dit begrip komt overeen met hetgeen onder zware ongevallen wordt verstaan in artikel 1, onderdeel f, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Artikel 8.5

In dit artikel wordt een zorgplicht opgenomen voor degene die een inrichting drijft om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs mogelijk zijn om zware ongevallen te voorkomen. Deze zorgplicht wordt voor vergunningsplichtige inrichtingen geconcretiseerd in de vergunningsvoorschriften op grond van artikel 5.17 en in de algemene maatregel van

bestuur als bedoeld in artikel 5.2, voor niet vergunningsplichtige inrichtingen.

Artikel 8.6

Het eerste lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur inrichtingen aan te wijzen die een veiligheidsrapport moeten opstellen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan bedrijven waar de meeste kans is dat dit soort voorvallen zich kunnen voordoen zoals de olieterminals.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent het veiligheidsrapport. Dit biedt de basis voor een regeling conform het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Artikel 9.1

Het eerste lid van dit artikel is te vergelijken met artikel 9.2.1.2 van de Wet milieubeheer en introduceert een zorgplicht voor degene die beroepshalve handelingen verricht met gevaarlijke stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen. Van degene die beroepshalve handelingen verricht met betrekking tot deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen mag worden verwacht dat hij zich naar behoren informeert over de mogelijke gevaarlijke effecten op het milieu en voor de gezondheid van mens, alsmede dat hij alle risicobeperkende maatregelen treft. Deze zorgplicht sluit ook aan bij de doelstellingen van REACH. Hoewel de zorgplicht is beperkt tot wat in het vermogen ligt van degene die er beroepshalve handelingen mee verricht. Van een chemisch bedrijf dat de stoffen of preparaten vervaardigd mag een grotere zorgplicht verwacht worden dan van een persoon die deze stoffen of preparaten sporadisch ambachtelijk gebruikt.

Het tweede tot en met het vierde lid komen grotendeels overeen met het eerste en tweede lid van artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot handelingen met gevaarlijke stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen. In derde en vierde lid worden een aantal handelingen genoemd waarop deze nadere regels betrekking kunnen hebben. Dit is echter geen limitatieve opsomming. Op basis van deze bepalingen kan mede gestalte gegeven worden aan een vergunningstelsel voor de invoer, de productie, het gebruik en de uitvoer van Cfk's en andere ozonafbrekende stoffen, ter implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit het Protocol van Montreal. Ook kunnen regels gesteld worden met betrekking tot de invoer en het gebruik van asbesthoudende producten.

Artikel 9.2

In het eerste lid, dat overeenkomt met het eerste lid van artikel 9.2.2.2 van de Wet milieubeheer, wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in het derde lid, onderdeel c.

Het tweede lid is vergelijkbaar met de regeling in artikel 9.2.2.5 van de Wet milieubeheer en regelt het verhaal van schade en kosten die kunnen ontstaan door het inzamelen of het na toepassing terugzenden van stoffen of preparaten.

Het vierde en vijfde lid van dit artikel zijn vergelijkbaar met artikel 9.2.1.4 van de Wet milieubeheer en bieden de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat degene die handelingen verricht met stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen een administratie bijhoudt, alsmede welke gegevens moeten worden bijgehouden. Deze administratie is van groot belang voor het toezicht op en de handhaving van de stoffenregelgeving. Daarnaast kan de administratie ook een belangrijke rol spelen op het gebied van het voorkomen of indien dat niet mogelijk is het beperken of ongedaan maken van de gevolgen van ongewoon voorvallen. Tenslotte worden op deze wijze de noodzakelijke gegevens verkregen voor rapportageverplichtingen die voortvloeien uit onder meer het zevende hoofdstuk van het Protocol van Montreal.

Artikel 9.3

De Minister van VROM kan in gevallen dat stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen effecten hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu in overeenstemming met de minister(s) wie het mede aangaat, tenzij de vereiste spoed zich daartegen naar zijn oordeel verzet, onmiddellijk regels stellen met de in artikel 9.1, tweede lid, aangegeven inhoud. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat deze stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen een verdere bedreiging vormen voor de volksgezondheid of ernstige schade veroorzaken aan het milieu. In een dergelijk geval zou de normale procedure om tot een algemene maatregel van bestuur te komen te veel tijd in beslag nemen. Een ministeriële regeling als bedoeld in het tweede lid, dient echter direct gevolgd te worden door het opstellen van een algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de normale in de wet neergelegde procedure, welke binnen een jaar in werking dient te treden. Deze termijn kan eenmaal met een jaar worden verlengd. Is dan nog geen algemene maatregel van bestuur ter vervanging van de ministeriële regeling in werking getreden dan vervalt de ministeriële regeling van rechtswege. Deze procedure staat er overigens niet aan in de weg dat, uiteraard voor zover de tijd het toelaat, bij de voorbereiding van een ministeriële regeling over de te nemen maatregelen met de bestuurscolleges, andere Ministers of andere bij de zaak betrokken bestuursorganen overleg zal worden gepleegd en adviezen zullen worden ingewonnen bij daarvoor in aanmerking komende instanties.

Artikel 9.4

Dit artikel komt overeen met het eerste en tweede lid van artikel 9.2.3.1 en verplicht de fabrikant of de importeur om de stof op een adequate wijze te verpakken en deze te voorzien van een aanduiding zoals bedoeld in het tweede lid van dit artikel. De regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur genomen worden, zijn vergelijkbaar met deze in het in Nederland geldende Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten.

Artikel 10.1

Dit artikel handelt over de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren. Op grond van het eerste lid, wijst de Minister van VROM ambtenaren aan, die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Indien deze ambtenaren behoren tot een ander ministerie is volgens het tweede lid overeenstemming nodig met de desbetreffende minister.

Volgens het vierde lid kan een aanwijzing inhouden dat deze ambtenaren met uitsluiting van anderen worden belast met het toezicht. Van het besluit tot aanwijzing van ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, en van het besluit, bedoeld in het vierde lid, wordt door de Minister van VROM kennisgegeven in de Staatscourant. Daarnaast wijst het bestuurscollege op grond van het derde lid, ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht binnen het ambtsgebied. Daarnaast kan het bestuurscollege ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving (derde lid).

Het zesde lid regelt het interbestuurlijk toezicht. De VROM-Inspectie kan interbestuurlijk toezicht uitoefenen op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze openbare lichamen verlenen vergunningen aan burgers en bedrijven op het gebied van bouwen, wonen, ruimte en milieu. Ze handhaven deze vergunningen en dragen zorg voor het toezicht en de handhaving op de naleving van de overige bepalingen van de wet. Dit toezicht is relatief nieuw en kan op onderdelen nog worden verbeterd. Het interbestuurlijk toezicht kan een bijdrage leveren bij het ontwikkelen van expertise bij de toezichthouders op de BES-eilanden. Voorts biedt het interbestuurlijk toezicht de mogelijkheid om te kunnen ingrijpen indien er wordt gehandeld in strijd met het algemeen belang of de beleidsuitgangspunten van de minister zoals deze zijn neergelegd in onder andere het milieubeleidsplan. De ambtenaren die het interbestuurlijk toezicht moeten uitoefenen krijgen een beperkt aantal bevoegdheden toebedeeld om hun toezichtstaak uit te kunnen voeren. Indien het noodzakelijk wordt geacht om te moeten optreden dient hiervoor gebruik gemaakt te worden van de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid die de Kroon heeft en de indeplaatsstredingsbevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger zoals deze zijn vastgelegd in de Wet openbare lichamen BES. Dit is vergelijkbaar met het huidige systeem in Nederland.

Artikel 10.3

Zonder een gedegen instrumentarium is toezicht en handhaving onmogelijk. Hoewel het uitgangspunt van artikel 3 van de Invoeringswet BES is om zo weinig mogelijk van de Awb van toepassing te verklaren, worden in dit artikel de titels 5.1 tot en met 5.3 van toepassing verklaard. Het Nederlands-Antilliaanse recht kent zoals eerder opgemerkt geen algemene regels op dit vlak, in tegenstelling tot de Awb. De van toepassing verklaring van de desbetreffende titels uit de Awb is doelmatiger dan het uitschrijven van de betrokken bepalingen. Daarbij speelt ook dat VROM-inspecteurs de plaatselijke bestuursorganen die belast zijn met het toezicht en de handhaving zullen begeleiden. Deze inspecteurs werken volgens de procedures van de Awb. Het zou daarom onlogisch zijn om in deze wet een nieuw systeem van toezicht en handhaving op te zetten, terwijl er een bruikbaar en werkbaar systeem voorhanden is. Bovendien verzet het ongeschreven Nederlands-Antilliaanse bestuursrecht zich niet tegen Awb-conform handelen. Daarom worden de regelingen met betrekking tot toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom uit de Awb van toepassing verklaard op bestuursorganen die tot taak hebben zorg te dragen voor het toezicht op en de bestuurlijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Daarbij wordt voorts nog opgemerkt dat een bestuursorgaan op grond van artikel 5:31 van de Awb in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang kan worden toegepast zonder last. Indien die situatie zo spoedeisend is, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien een besluit dienaangaande bekendgemaakt.

Artikel 10.4

Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom is een van de instrumenten in het kader van toezicht en handhaving. In dit artikel wordt voorzien in een formeel wettelijke last onder bestuursdwangbevoegdheid voor zowel de Minster van VROM als voor het bestuurscollege.

In het voorgestelde tweede lid is ter verduidelijking aangegeven waar een handhavingsbesluit met betrekking tot het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 2 mede uit kan bestaan. Met toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom kan tijdens illegale bouw- en sloopwerkzaamheden worden opgetreden om de werkzaamheden te staken. Het stilleggen van een bouw- of sloopactiviteit die plaatsvindt zonder of in afwijking van een vereiste vergunning, is een handhavend optreden bedoeld om een status quo te bereiken. Zo kan worden voorkomen dat de illegale situatie verder in omvang toeneemt. Tijdens die periode dat de bouw of de sloop is stilgelegd kan nader onderzocht worden of wellicht legalisering mogelijk is of dat verdere handhaving door middel van last onder dwangsom of last onder bestuursdwang nodig is om de illegale toestand geheel te beëindigen (bijvoorbeeld door het afbreken van hetgeen illegaal is gebouwd), dan wel dat voorzieningen worden getroffen om gevaar voor de gezondheid of de veiligheid tegen te gaan of te beëindigen.

Artikel 10.5

In dit artikel worden nadere regels gegeven omtrent het toezenden van een afschrift van de beschikking tot oplegging van een last onder bestuursdwang, tot oplegging van een last onder dwangsom of tot intrekking van zodanige beschikkingen dan wel van de beschikking tot intrekking van een vergunning of ontheffing aan andere bestuursorganen.

Artikel 10.6

In artikel 10.3 zijn de titels 5.1 tot en met 5.3, van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. In artikel 5:15 tot en met 5:19 van de Awb staan de bevoegdheden van toezichthouders opgenoemd. Dit artikel vult deze bepalingen aan voor het geval dat toezichthouders een woning wensen te betreden. Het betreden van een woning is een vergaande bevoegdheid die inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. Daarom is een formeel wettelijke grondslag noodzakelijk.

Artikel 10.7

Het eerste lid bevat de bevoegdheid tot het intrekken van de vergunning of de ontheffing indien er niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld, er in strijd met de voorschriften is gehandeld of er niet voldaan is aan de aanvullende voorwaarden.

In het tweede lid wordt bepaald dat voor een vergunning of ontheffing die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen een extra intrekkingsgrond is, namelijk indien de houder de voorschriften die voor hem gelden op grond van hoofdstuk 4 niet nakomt. Het derde lid bepaalt dat de betrokkene wel in de gelegenheid moet worden gesteld om binnen een daartoe te bepalen termijn alsnog zijn verplichtingen na te komen alvorens tot intrekking wordt overgegaan.

Intrekking zal in de regel gepaard gaan met of gevolgd worden door het toepassen van bestuursdwang, waarbij ook het sluiten van de inrichting tot de mogelijkheden behoort. Aldus beschouwd is intrekking een voorbeeld van een juridische tussenstap, die in feite de bedrijfsvoering en alles wat onderwerp van de vergunning of de algemene regels is, verbiedt.¹

Artikel 10.8

Dit artikel is gebaseerd op artikel 18.17 van de Wet milieubeheer en er wordt een bijzondere regeling getroffen voor het verhaal van kosten, gemoeid met het beheer van afvalstoffen, waarmee illegaal is gehandeld. Dit artikel geeft uitdrukkelijk aan dat naast de publiekrechtelijke weg die kan worden gehanteerd om afvalstoffen te verwijderen door bestuursdwang aan te zeggen en de met de uitoefening gepaard gaan kosten te verhalen, ook een privaatrechtelijke benadering namelijk het verhalen van de kosten via een onrechtmatige daadsactie dan wel op grond van onrechtmatige verrijking, mogelijk is. De reden hiervoor is dat de publiekrechtelijke methode van bestuursdwang niet altijd effectief blijkt en niet alle gevallen dekt waarin kostenverhaal wenselijk is. Gedacht kan worden aan die gevallen waarin een rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan of anderszins geen verhaal (meer) biedt, maar een (oud-)bestuurder of anderszins betrokken (rechts-)persoon wel.²

Artikel 10.9

Het eerste lid van dit artikel vormt de wettelijke basis voor het stellen van kwaliteitseisen met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast worden op basis van het tweede lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden en van het toezicht op de naleving. Het derde lid bepaalt dat deze algemene maatregel van bestuur ook voorschriften kan bevatten die aangeven hoe de bestuursorganen de afstemming met de strafrechtelijke handhaving moeten vormgeven.

Artikel 10.10

Om tot een effectieve en efficiënte handhaving en toezicht te komen is het van groot belang dat er coördinatie plaatsvindt tussen de bestuursorganen die ermee belast zijn. Regelmatig overleg tussen de betrokken bestuursorganen is noodzakelijk voor het maken en uitvoeren van afspraken door alle bij de handhaving en het toezicht betrokken instanties.

Artikel 10.11

Dit artikel verleent de Minister van VROM de bevoegdheid om indien noodzakelijk aanwijzingen te geven met betrekking tot de kwaliteitseisen die gesteld kunnen worden aan de bestuurlijke handhaving op grond van artikel 10.9. De bevoegdheid is noodzakelijk omdat de Minister van VROM op grond van artikel 10.10 verantwoordelijk is voor de coördinatie van de handhaving. Daarnaast draagt de Minister van VROM ook de politieke verantwoordelijkheid voor het systeem van de handhaving. Bij het geven van aanwijzingen houdt de Minister van VROM rekening met de kaders die zijn bepaald in het milieubeleidsplan. In het artikel worden verder eisen gesteld met betrekking tot de aanwijzing. Zo voert de Minister van VROM eerst overleg over zijn voornemen tot het geven van een aanwijzing met het betrokken bestuurscollege. Aangezien het geven van aanwijzingen een juridisch zwaar middel is, dient dit besluit aan de Staten-Generaal toegezonden te worden en te worden gepubliceerd in de Staatscourant.

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, p. 94.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nr. 3, pag. 94 ev.

In deze artikelen wordt de strafbaarstelling van een aantal artikelen geregeld. In Nederland is dit grotendeels geregeld in de Wet op de economische delicten. Deze wet is echter niet van toepassing op de BES-eilanden. Daarom zijn de strafbaarstellingen opgenomen in deze wet. De boetecategorieën zijn echter in overeenstemming met deze in de Wet op de economische delicten, terwijl de hoogte van deze categorieën uiteraard bepaald worden door het Wetboek van strafrecht BES.

Paragraaf 11.1

Artikel 3 van de Invoeringswet BES, bepaalt dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op de BES-eilanden. De WarBES regelt alleen het bestuursprocesrecht op de BES-eilanden en niet het materiële bestuursrecht. Aangezien echter op basis van deze wet een groot aantal beschikkingen en vergunningen worden genomen, is het van belang toch een zekere mate van rechtszekerheid te bieden. Daarom worden enkele noodzakelijke bepalingen van materieel bestuursrecht in deze wet opgenomen. In de WarBES wordt het begrip beschikking gedefinieerd in artikel 3, eerste lid, als een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is. De weigering een aanvraag om een beschikking in te willigen is daarmee gelijkgesteld volgens artikel 3, tweede lid, van de WarBES.

Artikel 11.1

Dit artikel bepaalt dat de bepalingen uit paragraaf 11.1 van toepassing zijn op alle beschikkingen die genomen worden bij of krachtens deze wet, tenzij in een specifieke bepaling anders is bepaald.

Artikel 11.2

Het eerste lid schrijft voor dat een aanvraag om een beschikking schriftelijk moet worden gedaan.

Het tweede en derde lid bevatten de doorzendverplichting voor bestuursorganen voor ten onrechte aan hen gerichte of geadresseerde aanvragen om een beschikking, zoals opgenomen in artikel 2:3 van de Awb. Aangezien de burgers op de BES-eilanden geconfronteerd worden met een nieuwe verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende bestuursorganen, is het zeer wel denkbaar dat in de beginfase een aanvraag voor een vergunning of andere beschikking gericht wordt aan een onbevoegd bestuursorgaan. Daarom is het noodzakelijk deze doorzendverplichting op te nemen in deze wet. De doorzending dient onverwijld plaats te vinden en het bestuursorgaan dat de aanvraag ontvangen heeft, brengt de aanvrager ervan schriftelijk op de hoogte.

Het derde lid bepaalt dat indien het bestuursorgaan op grond van de aanvraag niet kan achterhalen welk bestuursorgaan bevoegd is de aanvraag te behandelen, geen verplichting tot doorzending bestaat. In dat geval zendt het bestuursorgaan de aanvraag terug naar de aanvrager.

Artikel 11.3

Dit artikel komt overeen met artikel 4:2 van de Awb. Het artikel geeft aan welke gegevens de aanvrager in het algemeen zal moeten verstrekken. In het eerste lid zijn enkele formele vereisten opgenomen. Zo zijn naam en adres van de aanvrager noodzakelijk om hem te kunnen bereiken indien het bestuursorgaan aanvullende informatie nodig heeft. Daarnaast heeft het bestuursorgaan deze gegevens ook nodig om de beschikking bekend

te maken aan de aanvrager. De aanvrager moet er rekening mee houden dat het bestuursorgaan het in de aanvraag vermelde adres als correspondentieadres zal gebruiken en dient een eventuele adreswijziging lopende de procedure aan het bestuursorgaan te zenden.

Het tweede lid ziet op de gegevens die naar het oordeel van de aanvrager de aanvraag met argumenten onderbouwen en gegevens die het bestuursorgaan nodig heeft om zich een goed beeld te vormen. Bij de aanvraag van een specifieke vergunning bijvoorbeeld zullen plannen of tekeningen moeten worden gevoegd. Bij of krachtens de bepalingen in deze met betrekking tot concrete aanvragen zal vaak aangegeven worden welke gegevens de aanvrager bij zijn aanvraag zal moeten verstrekken.

Artikel 11.4

Het eerste lid regelt de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een aanvraag die niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor die aanvraag of bij welke aanvraag onvoldoende gegevens of bescheiden zijn gevoegd voor een goede beoordeling van de aanvraag niet in behandeling te nemen. Alvorens dat het bestuursorgaan beslist om de gebrekkige aanvraag niet in behandeling te nemen, dient het steeds de aanvrager in de gelegenheid te stellen om zijn aanvraag te completeren. Het bestuursorgaan kan daarvoor een termijn stellen. Het bestuursorgaan kan de gebrekkige aanvraag ook in behandeling nemen indien het tot een inwilliging van de aanvraag leidt. Een afwijzing is niet mogelijk op de enkele grond dat bepaalde gegevens ontbreken, omdat daarvoor de mogelijkheid tot aanvulling van de aanvraag is geboden.

Het tweede lid bepaalt dat het bestuursorgaan zijn besluit om een aanvraag niet te behandelen aan de aanvrager bekend maakt binnen vier weken nadat de aanvraag onvoldoende is aangevuld of nadat de voor de aanvulling gestelde termijn ongebruikt verstreken is. Nadat deze vier weken verstreken zijn, mag het bestuursorgaan niet meer voor een afdoening door buiten verdere behandeling laten opteren en zal het inhoudelijk op de aanvraag moeten reageren, tenzij het bestuursorgaan voor het verstrijken van de termijn voor aanvulling die termijn heeft verlengd. Wanneer een aanvrager nalaat zijn aanvraag aan te vullen, is het bestuursorgaan niet verplicht tot buiten behandeling laten van de aanvraag. Het bestuursorgaan is bevoegd een inhoudelijke beslissing te nemen. Het ontbreken van het gevraagde stuk kan in een dergelijk geval echter leiden tot afwijzing van de aanvraag.

Artikel 11.5

Dit artikel ziet op een nieuwe aanvraag die een herhaling is van een eerdere aanvraag waarop al een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking is genomen. Indien door de aanvrager geen nieuwe feiten of omstandigheden worden aangevoerd, kan het bestuursorgaan deze nieuwe aanvraag afwijzen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking. Indien de aanvrager nieuwe feiten of omstandigheden die van zodanige aard zijn dat zij tot een andere beschikking aanleiding kunnen geven, aanvoert, is het bestuursorgaan verplicht de betekenis daarvan te onderzoeken en, zo het de aanvraag niet kan inwilligen, te motiveren waarom de aangevoerde nieuwe feiten of omstandigheden niet tot een andere uitkomst kunnen leiden.

Artikel 11.6

Dit artikel gaat over het horen van de aanvrager. De aanvrager hoeft alleen gehoord te worden, indien het bestuursorgaan het voornemen heeft de aanvraag af te wijzen en bovendien de gegevens die het bestuursorgaan heeft, zouden afwijken van de gegevens die de aanvrager verstrekt heeft.

Artikel 11.7

Het artikel regelt een hoorplicht voor twee te onderscheiden categorieën van gevallen. De eerste categorie betreft gevallen waarin het bestuursorgaan voornemens is ambtshalve een belastende beschikking te nemen. De geadresseerde, in dat geval een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd, heeft in zo een situatie veelal een recht vooraf zijn zienswijze naar voren te brengen. De tweede categorie van gevallen ziet op situaties waarin een voor de geadresseerde gunstige beschikking voor derdebelanghebbenden ongunstig uitwerkt. Ook deze derden hebben veelal een recht op het vooraf naar voren brengen van hun zienswijze.

Artikel 11.8

Het artikel geeft de belanghebbenden die in staat worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen, het recht te kiezen voor een mondelinge of een schriftelijke uiteenzetting.

Artikel 11.9

Het artikel noemt drie uitzonderingssituaties waarin het belang van doelmatig besturen primeert en de hoorplicht vervalt.

Op de eerste plaats betreft het gevallen waarin de geboden spoed eraan in de weg staat dat belanghebbenden vooraf gehoord worden. Hierbij kan gedacht worden aan het geval dat een besluit terstond in werking moet treden omdat de nadelige gevolgen voor het milieu onaanvaardbaar zouden zijn.

Daarnaast kan de hoorplicht achterwege blijven indien de belanghebbende al in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en er zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

Tenslotte indien het beoogde doel van het besluit het horen in de weg zou staan. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een last tot binnentreden in een woning of aan een beschikking waarbij machtiging tot het af luisteren van een telefoongesprek kan worden gegeven.

Artikel 11.10

De redelijke termijn waarbinnen de beschikking gegeven moet worden kan afhankelijk van de soort beschikking een termijn van enkele weken of enkele maanden belopen. Daarom zijn in een aantal bepalingen bij of krachtens deze wet ook specifieke beslisttermijnen opgenomen. Indien dit echter niet het geval is, is met het oog op de rechtszekerheid bepaald dat de redelijke termijn in ieder geval is verstreken na zestien weken na de datum van ontvangst van de aanvraag, tenzij het bestuursorgaan binnen de termijn van zestien weken de kennisgeving, bedoeld in artikel 11.11, tweede lid, heeft gedaan.

Artikel 11.11

Het eerste lid verplicht het bestuursorgaan om in het geval het bestuursorgaan de beschikking niet zal kunnen nemen binnen de bij wet genoemde termijn de aanvrager daarvan bericht te zenden en in dit bericht een zo kort mogelijke termijn te vermelden waarop de beschikking kan worden verwacht.

Het derde lid ziet op de gevallen waarin door de wetgever geen concrete beslistermijn is bepaald en dus de redelijke termijn van toepassing is. Volgens artikel 11.6, tweede lid is die redelijke termijn na zestien weken verstreken. Dit lid geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid een redelijke termijn te noemen waarop de aanvrager een beschikking op zijn aanvraag tegemoet kan zien.

Artikel 11.12

In het eerste lid worden twee situaties vermeld waarin het bestuursorgaan de termijn voor het geven van een beschikking in een aantal gevallen kan opschorten. Op de eerste plaats bestaat de mogelijkheid tot opschorting indien het bestuursorgaan, gebruik makend van zijn bevoegdheid op grond van artikel 11.4, de aanvrager heeft uitgenodigd zijn aanvraag aan te vullen. De verlenging van de termijn gaat in op de dag waarop het bestuursorgaan de uitnodiging verzendt en eindigt op de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de termijn die het bestuur daarvoor heeft gesteld ongebruikt verstreken is. Ook kan het bestuursorgaan de termijn voor het nemen van de beschikking opschorten indien de voor het nemen van de beschikking noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie moet worden gevraagd. De opschorting duurt dan tot het moment dat de informatie ontvangen is of verder uitstel van de termijn tot het nemen van de beschikking onredelijk zou zijn.

Het tweede lid geeft een aantal andere gronden waarop de termijn voor het nemen van de beschikking kan worden opgeschort. In de eerste plaats is dit het geval indien de aanvrager schriftelijk met het uitstel heeft ingestemd. Het verzoek om instemming van de aanvrager en de instemming van de aanvrager met nader uitstel moet schriftelijk gebeuren. Daarnaast is opschorting mogelijk zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend. Dit kan het geval zijn indien de aanvrager kort voor het aflopen van de termijn nog met allerlei extra informatie komt. Als de opschorting eindigt moet aan de aanvrager zo snel mogelijk een termijn worden meegedeeld waarbinnen alsnog zal worden beslist. Tenslotte is er opschorting mogelijk zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. Hierbij moet gedacht worden aan extreme situaties zoals brand en dergelijke.

Artikel 11.14

A

De wijziging van dit artikel maakt duidelijk dat ook natuurlijke of rechtspersonen die vanuit de BES-eilanden activiteiten in het Antarctisch gebied organiseren als organisator worden aangemerkt.

B

Deze toevoeging geeft aan wat voor de WbA onder openbare lichamen wordt verstaan.

C

De toevoeging beoogt een privaatrechtelijke benadering met behulp van het Burgerlijk Wetboek BES mogelijk te maken.

D

In het Milieuprotocol bij het Verdrag van Antarctica is aangegeven dat afval zoveel mogelijk wordt geretourneerd naar het land dat de activiteiten heeft georganiseerd of naar een ander land waarmee regelingen zijn getroffen.

Om te voorkomen dat afval afkomstig uit het Europese deel van Nederland verwijderd zou worden in de openbare lichamen, is onderdeel d aangepast, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de plaats van aanvang van de activiteit.

E

Deze toevoeging is noodzakelijk vanwege het feit dat de Nederlandse strafwet niet van toepassing is op de ingezetenen van de openbare lichamen.

F

32a:

De invoeging van artikel 32a in de Wet bescherming Antarctica heeft tot doel om voor de BES-eilanden implementatieregelgeving te creëren voor het Protocol betreffende milieubescherming bij het verdrag inzake Antarctica (Protocol; Trb. 1992, 110). Dit Protocol is op 27 oktober 2004 geratificeerd voor de BES-eilanden. Met het opnemen van onder andere artikel 32a wordt nu uitvoeringsregelgeving van toepassing voor deze openbare lichamen.

32b:

Met dit artikel wordt afgeweken van artikel 3 van de Invoeringswet BES. De Awb blijft gelden voor zover het betreft de behandeling van vergunningaanvragen en wijzigingen in de vergunningen.

De redenen hiervoor zijn de volgende. De beoordeling van de vergunningaanvragen en de toezichthoudende taken eisen een zeer specialistische expertise. Naar verwachting zal daarbij echter hoogst zelden een aanvraag vanuit de openbare lichamen worden gedaan door een organisator van activiteiten in het Antarctisch gebied. Het ligt dan niet voor de hand om een lokaal bestuursorgaan met de behandeling van een dergelijke uitzonderlijke aanvraag en wijzigingen in de vergunning te belasten, omdat dit een onevenredige belasting zal vormen. De activiteit zelf kent bovendien nauwelijks lokale aspecten, daar deze in het Antarctisch gebied plaatsvindt. De vergunningaanvragen en de wijzigingen in de vergunningen zullen daarom door Europees Nederlandse bestuursorganen worden behandeld.

Bovendien geldt dat door de voorbereidingsprocedure in de Awb, gegarandeerd is dat een ieder die dat wil bij de beoordeling van de aanvragen wordt betrokken. Het belang bij de bescherming van het Antarctisch milieu kan niet gekoppeld worden aan een beperkte groep van belanghebbenden, maar wordt aangemerkt als een collectief belang. Daarbij kunnen opmerkingen van anderen met bijvoorbeeld een specifieke deskundigheid of ervaring van grote waarde zijn.

Een uitgebreide voorbereiding van de vergunning is ook van belang omdat tijdens de activiteit in het Antarctisch gebied er zeer beperkte mogelijkheden tot correctie zijn.

32c:

Tegen besluiten op grond van de WbA staat beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gelet op artikel 3 van de Invoeringswet BES is dat niet het geval bij Europees Nederlandse wetten die mede van toepassing zijn verklaard op de openbare lichamen.

DeWarBES is in die gevallen van toepassing, wanneer de beschikking gericht is tot ingezetenen van de BES-eilanden. Op basis van die wet staat beroep open bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba,

Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De War BES gaat uit van het beschikkingsbegrip. Om buiten kijf te stellen dat tegen besluiten op grond van de WbA beroep openstaat bij het Gemeenschappelijk Hof worden in artikel 32c besluiten op grond van de WbA aangemerkt als beschikking in de zin van de War BES.

32d:

In paragraaf 7 van de wet staan mogelijkheden vermeld voor de Ministers van VROM en LNV om de wet te handhaven.

Voor zover de handhaving in de openbare lichamen plaatsvindt, behoeven deze mogelijkheden echter aanvulling. Hiertoe wordt aangesloten bij de handhaving van de milieuwetgeving in het onderhavige wetsvoorstel.

32e:

In artikel 32e wordt de strafbaarstelling van een aantal artikelen voor de ingezetenen van de BES-eilanden geregeld. In Nederland is dit geregeld in de Wet economische delicten. De Wet economische delicten is echter niet van toepassing in de openbare lichamen. Daarom zijn de strafbaarstellingen overgenomen in de WbA. De boetecategorieën zijn in overeenstemming met deze in de Wet economische delicten, terwijl de hoogte van deze categorieën bepaald wordt door het Wetboek van strafrecht BES.

32f:

Nu het Wetboek van Strafrecht niet van toepassing is op ingezetenen van de BES-eilanden, is het noodzakelijk om voor deze ingezetenen het Wetboek van strafrecht BES van toepassing te verklaren.

Artikel 11.15

A

Met de voorgestelde wijziging van artikel 7, eerste lid, van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplannen wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Minister van VROM om een uitvoeringsbesluit vast te stellen. Zie de algemene toelichting over de inhoud van het uitvoeringsbesluit.

B

Reactieve aanwijzing

Met het voorgestelde artikel 17a krijgt de Minister van VROM de bevoegdheid om in de fase van de vaststelling door de eilandsraad van een ontwikkelingsplan, indien noodzakelijk, een deel of delen van het ontwikkelingsplan buiten werking te stellen als er sprake is van strijd van het plan met «de goede ruimtelijke ordening». In de algemene toelichting is al aangegeven wat onder dit begrip kan worden verstaan. De Minister zal alleen bij evidente strijd van het plan met rijksbelangen of met wet- en regelgeving van deze bevoegdheid gebruik maken. In het geval toepassing van de reactieve aanwijzing zal leiden tot een gebrek in samenhang van het ontwikkelingsplan, kan de Minister ook het gehele plan buiten werking stellen. In het bij het wetsvoorstel behorende Uitvoeringsbesluit zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het ontwikkelingsplan ter inzage wordt gelegd en bekend wordt gemaakt.

Voorwaarde voor het geven van een reactieve aanwijzing is dat de diensten van het Rijk, die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening tegen het ontwerp-ontwikkelingsplan een zienswijze hebben ingediend. Met de «diensten van het Rijk» wordt in ieder geval de VROM-inspectie bedoeld. Tegen de reactieve aanwijzing kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het voorgestelde artikel 17b voorziet in de bevoegdheid van de Minister van VROM om een eilandsraad ter uitvoering van rijksbelangen door middel van een aanwijzing te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn een ontwikkelingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften over de inhoud van het ontwikkelingsplan. Het wetsvoorstel voorziet in deze bevoegdheid omdat zich situaties kunnen voordoen waarbij het Rijk heeft vastgesteld dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer ontwikkelingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat een ontwikkelingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt, die op gespannen voet staan met rijksbelangen. De rijksbelangen kunnen bijvoorbeeld liggen op het gebied van de bescherming van internationale natuurwaarden op de BES-eilanden of op het gebied van de veiligheid rond opslagplaatsen voor olie.

Het tweede lid schrijft voor dat het voornemen tot het geven van een aanwijzing wordt gemeld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tegen het aanwijzingsbesluit kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt beroep instellen bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Toezicht

Het voorgestelde artikel 17c verleent het bestuurscollege respectievelijk de Minister van VROM de bevoegdheid om ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van hetgeen bij of krachtens de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES is bepaald.

Artikel 11.16

Met de actualisering van de vigerende wetgeving respectievelijk de totstandkoming van nieuwe wetgeving voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het vraagstuk ontstaan van integratie van milieu-, arbeidsomstandigheden- en veiligheids-/brandweer-wetgeving op bepaalde terreinen en de handhaving ter zake. Hierbij valt te denken aan het voorkomen respectievelijk bestrijden van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. De bedoeling is om ter zake tot een zoveel mogelijk geïntegreerde aanpak te komen zowel op wetgevings- als op uitvoeringsniveau.

Wat betreft de uitvoeringswetgeving wordt op hoofdlijnen aangesloten bij de essentie van het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Het uitvoeringsbesluit zal, naar analogie van de Nederlandse situatie, worden gebaseerd op de van toepassing zijnde milieu-, arbeidsomstandigheden- en veiligheids-/brandweerwetgeving voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het betreft daarbij het onderhavige wetsvoorstel, de Arbeidsveiligheidswet BES en de Veiligheidswet BES.

Om te komen tot zoveel mogelijk geïntegreerde wetgeving en uitvoering, moeten de juridische grondslagen en kaders van de verschillende wetten goed op elkaar zijn afgestemd.

Bij het wetsvoorstel (de artikelen 8.1, 8.2, 9.1, 9.2 en 10.13) en de Veiligheidswet BES (de artikelen 40 en 77) gaat het om volledig nieuwe wetgeving. De Arbeidsveiligheidswet BES daarentegen is een al jaren bestaande wet.

Geconstateerd is dat de hier van belang zijnde artikelen 2 en 5 van de Arbeidsveiligheidswet BES niet voldoende aansluiten bij de eerder genoemde (voorgestelde) nieuwe wetten en dus niet voldoende ruimte

biedt voor de beoogde geïntegreerde aanpak. Om die reden is besloten in de Arbeidsveiligheidswet BES wat betreft de zware ongevallenproblematiek te komen tot een eigen juridische grondslag in de vorm van artikel 2a (zie onderdeel A). Het eerste lid bevat de juridische grondslag voor de vereiste uitvoeringswetgeving. Het tweede lid geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk de toezichthouder de mogelijkheid ter zake nadere voorschriften en aanwijzingen te geven. Deze instrumenten zijn te vergelijken met de eis tot naleving van de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 27). Verder bevat de Arbeidsveiligheidswet BES de mogelijkheid om werkzaamheden te laten stilleggen (artikel 2, derde lid). Voorts is in het voorgestelde artikel 5a een aparte strafbepaling opgenomen (zie onderdeel B). Deze bepaling sluit aan bij artikel 10.13, eerste, tweede, zevende en achtste lid, van het wetsvoorstel, met dien verstande dat alle strafbare feiten op het terrein van de arbeidsomstandigheden, overtredingen zijn. Dit laatste geschiedt in navolging op de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 6, derde lid) en de Wet op de economische delicten (artikelen 1, sub 3, en 2). Onderdeel C tenslotte bevat een redactionele aanpassing.

Artikel 11.17

Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.7 en 4.8.

Artikel 11.19

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de BBT, die door middel van artikel 5.11 van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, niet gelden tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voor inrichtingen die voor 1 januari 2011 in werking zijn gebracht. Dit betekent dat zij niet gelden voor onder meer de olieterminals, maar wel voor de dieselcentrale op Bonaire. Voor de dieselcentrale bestaat al een vergunning waarin de BBT zijn opgenomen.

Artikel 11.20

Voor een toelichting hierop wordt onder meer verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.25.

Artikel 11.21

In artikel 11.21 is een zogenoemde evaluatiebepaling opgenomen, inhoudende dat de Minister van VROM binnen zes jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de beide Kamers der Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daarbij is aangesloten op artikel 239 van Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 11.22

In het eerste lid is bepaald dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat een vergunning ten aanzien van een onderwerp waarin door deze wet is voorzien, die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is verstrekt, uiterlijk binnen een jaar na dat tijdstip met deze wet in overeenstemming is.

In het tweede lid is bepaald dat het bestuurscollege een bouwvergunning die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is verstrekt, geheel of gedeeltelijk kan intrekken indien niet binnen een half jaar na dat tijdstip is begonnen met de bouwwerkzaamheden of indien de bouwwerkzaam-

heden na aanvang meer dan een half jaar stilliggen. Hiermee wordt aangesloten op de wet- en regelgeving die op bouwvergunningen worden toegepast na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Artikel 11.23

Indien een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet later in werking treedt dan deze wet blijven in afwijking van de artikelen 215 en 216 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de in de openbare lichamen onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geldende eilandsverordeningen ten aanzien van onderwerpen waarin door die algemene maatregel van bestuur wordt voorzien, van toepassing totdat die algemene maatregel van bestuur in werking treedt. Hiermee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat indien een vergunning op grond van het wetsvoorstel is verstrekt hieraan vervolgens geen voorschriften kunnen worden verbonden, omdat de desbetreffende algemene maatregel nog niet in werking is getreden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten