

Vergaderjaar 2020–2021

35 629

Wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES in verband met het reguleren van de milieuaspecten van inrichtingen en enkele reparaties

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Wet vrom BES) op een tweetal punten aangepast. In de eerste plaats wordt voorgesteld een grondslag te creëren om ten aanzien van de milieueffecten van inrichtingen (bedrijven) in een algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen te stellen die bij eilandelijke regelgeving nader kunnen worden ingevuld. Hiermee wordt enerzijds invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van de Minister voor het milieu op de openbare lichamen en anderzijds aan het beginsel van lokale autonomie van deze openbare lichamen. Ten tweede wordt voorzien in een executoriale titel ter invordering van een verschuldigde dwangsom na oplegging van de last onder dwangsom. Deze ontbrak abusievelijk in de Wet vrom BES.

2. Hoofddijn van het voorstel

Achtergrond van hoofdstuk 5 Wet vrom BES

Bij het opstellen van de Wet vrom BES in 2012 zag de wetgever zich ten aanzien bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken geconfronteerd met een beperkt lokaal regelgevingskader. Sint-Eustatius en Bonaire beschikten weliswaar sinds 1993 respectievelijk 1995 over een Hinderverordening die betrekking had op milieubelastende activiteiten die bedrijfsmatig plaatsvinden en als vergunningplichtig zijn aangewezen, maar het aantal bedrijven dat daardoor gereguleerd werd, was beperkt en ook algemene regels ontbraken. Saba kende geen hinderverordening. Het grootste deel van de milieubelastende activiteiten werd dus niet gereguleerd. Vanwege gesignaleerde milieuproblemen en vanwege capaciteitsgebrek op de eilanden om zelfstandig te komen tot regelgeving heeft de wetgever in artikel 5.1 van de Wet vrom BES destijds dwingend bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden, die

nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Aangekondigd werd dat in samenwerking met de openbare lichamen deze algemene maatregel van bestuur zou worden opgesteld waarin algemene verbindende voorschriften voor inrichtingen zouden worden opgenomen. Hiertoe zou het «Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES» worden opgesteld. Het reguleren van badinrichtingen op grond van artikel 5.39 van de Wet vrom BES zou hierbij worden meegenomen. Daarnaast zou voor de zwaardere categorieën van inrichtingen een vergunningplicht worden geïntroduceerd.

Besluit Grote Inrichtingen Milieubeheer en het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES

Met het Besluit Grote Inrichtingen Milieubeheer (hierna: BGIM) zijn in 2015 de grote inrichtingen, een olieterminal op Sint Eustatius, een olieterminal op Bonaire en twee brandstofopslagen op Bonaire onder de Wet vrom BES vergunningplichtig gemaakt en onder de bevoegdheid van de Minister gebracht. Ook werd gewerkt aan het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES, waarin naast algemene regels ook andere typen inrichtingen zouden worden aangewezen waarvoor de vergunningplicht zou gaan gelden. De openbare lichamen zouden het bevoegd gezag ten aanzien van deze inrichtingen worden. Tegelijkertijd werd ingezet op flankerend beleid, waaronder de opbouw van een functionerend systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Gedurende het opstellen van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES bleken de openbare lichamen de voorkeur te geven aan een eilandelijk instrument voor het reguleren van de overige bedrijven, omdat hiermee recht wordt gedaan aan het beginsel van lokale autonomie en dit betere mogelijkheden biedt rekening te houden met lokale kenmerken van de drie eilanden. In november 2017 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met het bestuurscollege van Bonaire een intentieverklaring ondertekend ter bevordering van de ontwikkeling van regelgeving en beleid voor een duurzame en veilige leefomgeving. In dat kader wordt nauw samengewerkt tussen het ministerie en Bonaire om algemene regels voor milieubelastende bedrijfsmatige activiteiten op te stellen die afgestemd zijn op de lokale situatie en ruimte biedt aan duurzame economische groei. Hierbij is tevens afgesproken dat waar mogelijk wetgeving zo veel mogelijk lokaal wordt uitgevoerd.

Aanvullende delegatiegrondslag hoofdstuk 5

Het ministerie heeft samen met Bonaire onderzocht hoe invulling kan worden gegeven aan de uitgangspunten van de Intentieverklaring op zodanige wijze dat ook recht wordt gedaan aan de nationale en internationale verantwoordelijkheid van de Minister voor het milieu op de eilanden. Geconcludeerd is dat het wenselijk is dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wel sturing op de inhoud van de eilandelijke instrumenten kan uitoefenen. Daarom wordt voorgesteld om een extra mogelijkheid aan artikel 5.1 toe te voegen die erin voorziet dat bij de algemene maatregel van bestuur waarin op grond van het eerste lid milieuregels kunnen worden gesteld aan inrichtingen voor de daarbij aangegeven onderwerpen of categorieën van gevallen kan worden bepaald dat bij eilandverordening nadere regels worden gesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Een vergelijkbare grondslag wordt toegevoegd aan artikel 5.39, dat ziet op badinrichtingen. De algemene maatregel van bestuur zal voor die onderwerpen of categorieën van gevallen de kaders schetsen en de algemene kwaliteitseisen bevatten

waaraan moet worden voldaan. Bij eilandverordening moeten deze worden ingevuld. Deze werkwijze heeft het voordeel dat de Minister de kaders voor de milieuregelgeving kan opstellen en hierdoor kan bewaken dat bepaalde minimumstandaarden worden gegarandeerd, terwijl per eiland de gegeven normen geconcretiseerd worden zodat rekening kan worden gehouden met de lokale omstandigheden. Daarnaast biedt deze werkwijze meer flexibiliteit en mogelijkheden om in te springen op veranderende omstandigheden.

De nieuwe grondslag voor eilandelijke regelgeving komt te staan naast de bestaande bevoegdheid van de Kroon of de Minister om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Hierdoor blijft de Kroon of de Minister bevoegd om regels te stellen indien de onderwerpen hierom vragen, of indien het niet mogelijk blijkt om hierin bij eilandverordening te voorzien. In een dergelijk geval behouden de eilanden de bevoegdheid om in specifieke gevallen bij maatwerk van die regels af te wijken op grond van de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet vrom BES indien dit in de algemene maatregel van bestuur zo is bepaald. Het voorgestelde systeem van bij algemene maatregel van bestuur opgestelde kwaliteitseisen die bij eilandverordening worden ingevuld sluit aan bij het in 2017 ondertekende intentie-akkoord en biedt de juiste waarborgen voor een sluitend systeem van milieuregels voor bedrijven. Bij de uitwerking van het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES zal worden gezien in hoeverre de daarin opgenomen kwaliteitseisen gelijktijdig binnen alle drie de openbare lichamen inwerking treden of dat een gefaseerde inwerking-treding per openbaar lichaam wenselijk is. Gelet op de nauwe samenwerking met Bonaire op het dossier wordt verwacht dat kwaliteitseisen eerst alleen op Bonaire van toepassing worden, waarna zij op een later moment voor Saba en Sint-Eustatius in werking treden. Hierover zal overleg met de openbare lichamen worden gevoerd.

Wijziging hoofdstuk 10

Op basis van artikel 10.2 van de Wet vrom BES dragen de Minister van Infrastructuur en Milieu respectievelijk de bestuurscolleges van de openbare lichamen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het hetgeen bij of krachtens de Wet vrom BES is bepaald. Voor de invulling van de bestuursrechtelijke handhaving wordt deels aangesloten bij de Nederlandse systematiek. Artikel 10.3 verklaart ten behoeve van deze bestuursrechtelijke handhaving de titels 5.1 tot en met 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Deze titels zien op toezicht op de naleving en herstelsancties waaronder de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom. De bevoegdheid tot het opleggen van deze sancties wordt vervolgens in artikel 10.4 aan de Minister en het bestuurscollege toegekend. In deze systematiek ontbreekt echter de mogelijkheid om een executoriale titel te verbinden aan een eenmaal opgelegd dwangbevel ter invordering van kosten van bestuursdwang of de verschuldigde dwangsom, waardoor de invordering en dus de handhaving bemoeilijkt wordt. Naar analogie van met name artikel 70 van de Wet maritiem beheer BES wordt deze omissie hersteld en wordt met artikel 10.5a een bepaling ingevoegd die dit mogelijk maakt.

3. Uitvoering en handhaving

De voorgestelde wijzigingen in de grondslagen van de artikelen 5.1, 5.4 en 5.39 hebben geen gevolgen voor de uitvoering of de handhaving. De bevoegdheidsverdeling zoals die gegeven is in hoofdstuk 10 van de Wet vrom BES blijft ongewijzigd, waarbij het uitgangspunt is dat de Minister zorg draagt voor de uitvoering en handhaving ten aanzien van de inrichtingen waarvoor hij bevoegd is een vergunning te verlenen

krachtens artikel 5.1, tweede lid, dan wel indien de Minister de melding, bedoeld in artikel 5.3, ontvangt. Hetzelfde geldt voor het bestuurscollege. Dit wordt uitgewerkt in het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES. Afgesproken is dat de Minister de openbare lichamen daar waar nodig zal ondersteunen bij het opstellen van de eilandverordeningen.

De toevoeging van artikel 10.5a inzake de invordering van verbeurde last onder dwangsom is op verzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opgenomen, naar aanleiding van ervaringen bij het toezicht. De ILT heeft aangegeven dat invordering bij executoriale titel haar werkzaamheden vergemakkelijkt.

4. Advisering en consultatie

In mei 2019 is het wetsvoorstel ambtelijk en bestuurlijk met Bonaire besproken tijdens de ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen waarin wordt gewerkt aan het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES. In dezelfde periode is het wetsvoorstel schriftelijk formeel ter consultatie aangeboden aan de bestuurscolleges van Saba en Sint-Eustatius. Bonaire heeft aangegeven in te stemmen met de nieuwe delegatiegrondslag en de invorderingsbevoegdheid. Saba en Sint-Eustatius hebben geen bezwaren geuit. Zoals hierboven aangegeven zullen de openbare lichamen nauw betrokken worden bij de opstelling van het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES, en zal ondersteuning worden geboden bij de uitwerking hiervan in eilandelijke regelgeving.

Het wetsvoorstel is als onderdeel van een voorstel tot wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, de Wet vrom BES en de Wet financiële verhoudingen openbare lichamen BES via de website www.internetconsultatie.nl van 1 juli tot en met 30 september 2019 ter consultatie aangeboden. Er zijn in totaal 13 (openbare) reacties ontvangen. Geen van deze reactie zag inhoudelijk op dit wetsvoorstel en de consultatie heeft niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

5. Gevolgen

Het wetsvoorstel als zodanig heeft geen gevolgen voor de lastendruk, noch zijn er bedrijfseffecten aan verbonden aangezien het enkel een delegatiegrondslag en een correctie bevat. Bij de uitwerking van de grondslagen in het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES en de onderliggende eilandverordening zullen de effecten van de inhoudelijke regulering van de milieugevolgen van inrichtingen in beeld worden gebracht. Dat is ook het moment waarop de gevolgen voor het milieu in beeld zullen worden gebracht.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft in het kader van de toetsing van bovengenoemd voorstel tot wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, de Wet vrom BES en de Wet financiële verhoudingen openbare lichamen BES op 22 augustus 2019 advies uitgebracht. De ATR heeft geen opmerkingen gemaakt over het onderhavige wetsvoorstel

6. Inwerkingtreding

De bepalingen van hoofdstuk 5 zullen pas in werking treden op het moment dat de onderliggende regelgeving, het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES en de onderliggende eilandverordening, gereed zijn en in werking treden. Het ligt voor de hand dat dit in hetzelfde koninklijk besluit zal worden geregeld. Het streven is het gehele pakket medio 2021 in werking te laten treden. Indien het noodzakelijk is zal hierbij met een beroep op aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor

de Regelgeving worden afgeweken van de vaste inwerkingtredingsdata zoals die zijn vastgelegd in het Kabinetsbeleid inzake vaste veranderingen. Gelet op de lange termijn die inmiddels is verstreken sinds het vaststellen van de Wet vrom BES in 2012, is het ter bescherming van het milieu op de openbare lichamen noodzakelijk dat de milieunormen voor inrichtingen op de kortst mogelijke termijn in werking treden. Tot dat moment zijn de openbare lichamen op grond van de artikelen 215 en 216 van de Wet openbare lichamen BES en artikel 11.23 van de Wet vrom BES bevoegd om zelf milieuregels op te stellen voor inrichtingen. Deze komen te vervallen op het moment dat de regels onder de Wet vrom BES in werking treden. Zoals eerder is opgemerkt is de verwachting dat de kwaliteitseisen uit het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES in eerste instantie alleen op Bonaire van toepassing worden en pas op een later moment op Saba en Sint-Eustatius.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de begripsomschrijving van «Onze Minister» te actualiseren en aan te passen aan de portefeuille-aanduiding in het huidige kabinet.

Artikel I, onderdelen B, C en D

Onderdelen B, C en D geven invulling aan de wens om binnen de kaders van de nationale verantwoordelijkheid voor het milieu op de openbare lichamen tegelijkertijd tegemoet te komen aan het beginsel van lokale autonomie voor de openbare lichamen. Onderdeel B voegt hiertoe een vierde lid toe aan artikel 5.1 dat de grondslag vormt voor het reguleren van de milieueffecten van inrichtingen. Onderdeel C voegt een vergelijkbaar lid toe aan artikel 5.39 dat milieu en veiligheidsnormen voor badinrichtingen reguleert. Onderdeel D maakt het mogelijk dat bij maatwerk niet alleen van de normen in de algemene maatregel van bestuur, of daarop gebaseerde regeling kan worden afgeweken, maar ook van de nadere regels die in de eilandverordening zijn opgenomen, mits dit in de algemene maatregel van bestuur en eilandverordening zo is bepaald.

De normen uit de algemene maatregel van bestuur vormen het kader waarbinnen de eilandsbesturen nadere regels moeten stellen. In de eilandverordening kan niet worden afgeweken van de normen uit de algemene maatregel van bestuur. De grondslag is dwingend geformuleerd in die zin dat een eilandverordening moet worden opgesteld als dit in de algemene maatregel van bestuur is opgenomen. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de in de maatregel gestelde normen inderdaad op eilandelijk niveau geconcretiseerd worden. De grondslag laat geen ruimte voor nadere invulling van de eilandverordening door middel van lagere regelgeving zoals eilandbesluiten. Wel kan – indien dit in de algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven – gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften conform artikel 5.4 van de wet, waarmee in individuele gevallen van de kwaliteitseisen uit de algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Indien dit in de eilandverordening zo is bepaald kan bij maatwerk in individuele gevallen ook van de nadere regels worden afgeweken.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor de Minister voor het milieu op BES is de insteek dat deze bevoegdheid in het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES enkel gegeven zal worden om ter bescherming van het milieu in

individuele gevallen hogere normen vast te stellen. Dit is ook het uitgangspunt zoals dat met de openbare lichamen is gecommuniceerd. Hoewel de wet in artikel 5.5 ook de mogelijkheid bevat om bij eilandverordening generiek af te wijken van gestelde normen indien dit bij algemene maatregel van bestuur zo is bepaald, ligt het niet in de rede deze bevoegdheid mogelijk te maken in die gevallen waarin de normen zelf zijn opgenomen in een eilandverordening. In die gevallen is het immers ook mogelijk om de betrokken eilandverordening aan te passen. Voor badinrichtingen voorziet de voorgestelde wijziging in een vergelijkbare constructie in artikel 5.39. Ook hier wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen te stellen die bij eilandverordening worden ingevuld. Tevens wordt artikel 5.4 van overeenkomstige toepassing verklaard zodat in individuele gevallen bij maatwerk van de kwaliteitseisen in de algemene maatregel van bestuur en de nadere regels in de eilandverordening kan worden afgeweken.

Artikel I, onderdeel E

Onderdeel E voegt de mogelijkheid toe aan hoofdstuk 10 een executoriale titel te verbinden aan een eenmaal opgelegd dwangbevel ter invordering van last onder dwangsom. De bevoegdheid hiertoe ligt bij de Minister of het bestuurscollege van de openbare lichamen, afhankelijk van wie in casu het bevoegde gezag is.

Artikel II

Zoals hierboven beschreven is het streven om medio 2021 milieunormen op de openbare lichamen in werking te laten treden. De verwachting is dat dit wetsvoorstel tezamen met de relevante onderdelen van hoofdstuk 5 en het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES inwerking zal treden, waarbij nog wordt nagegaan wanneer het Inrichtingen en Activiteitenbesluit BES voor Saba en Sint-Eustatius in werking zal treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer