

No. W17.23.00228/IV

's-Gravenhage, 8 november 2023

Bij Kabinetsmissive van 19 september 2023, no.2023001912, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot inrichtingen en activiteiten, milieueffectrapportage en de kwaliteit van toezicht en handhaving, ter bescherming van de fysieke leefomgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft invulling aan de verplichting in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Wet VromBes) om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die noodzakelijk zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Het bevat nadere regels over de bescherming van het milieu in Caribisch Nederland en grondslagen om in een ministeriële regeling en eilandsverordeningen tot een sluitend stelsel van milieuregelgeving te komen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

a. *Achtergrond van het besluit*

Het besluit maakt onderscheid tussen typen inrichtingen, vergelijkbaar met het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals dat geldt in het Europese deel van Nederland. Voor inrichtingen type I en II geldt geen vergunningsplicht, voor inrichtingen type III en IV wel. Het bevoegd gezag is voor inrichtingen type I, II en III belegd bij de bestuurscolleges van respectievelijk Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij een inrichting type IV is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag.

Met het ontwerpbesluit wordt een stap gezet in het tot stand brengen van regelgeving die nodig is in het belang van de bescherming van het milieu en in het bijzonder de kwetsbare ecosystemen op de eilanden. Voldoende is toegelicht dat de voorgestelde regeling gelet op de specifieke omstandigheden ter plaatse, uitsluitend voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt.¹ De Afdeling waardeert dat bij de opzet en inhoud van het voorliggende besluit rekening is gehouden met de noodzaak om het milieu in Caribisch Nederland te beschermen en daarbij recht te doen aan de lokale situatie.

De Afdeling heeft er begrip voor dat niet de keuze is gemaakt om onverkort aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Omgevingswet en daarbij behorende besluiten zoals die per 1 januari 2024 in het Europese deel van Nederland in werking zullen treden.² In plaats daarvan is bij de nu voorgestelde aanpassing van de milieuregels aansluiting gezocht bij het Activiteitenbesluit milieubeheer zoals dat nu nog van toepassing is op het Europese deel van Nederland. Ten opzichte van de vigerende milieuregelgeving op de eilanden, in het bijzonder de Hinderverordeningen en daarop gebaseerde besluiten, is sprake van een modernisering en verbetering.

¹ Vergelijk aanwijzing 2.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Waardoor, onder veel meer, het begrip “inrichting” wordt losgelaten.

b. *Vergunningverlening, toezicht en handhaving*

Uitgangspunt in de voorgestelde regeling is om zoveel mogelijk te reguleren via algemene regels, in plaats van door vergunningen. Gevolg van die keuze is dat een groot aantal bedrijven onder algemene regels zal komen te vallen. Daardoor verschuift het zwaartepunt van de bestuurslasten naar de handhaving van die algemene regels.

De effectiviteit van de voorgestelde regelgeving is voor inrichtingen die onder algemene regels vallen, maar ook voor vergunningplichtige inrichtingen, in belangrijke mate afhankelijk van de naleving ervan. In hoofdstuk 5 van het besluit zijn regels gesteld voor het toezicht- en handhavingsbeleid. De effectiviteit daarvan is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoering. In dat verband wijst de Afdeling op het belang van een adequate uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken).

De minister is het bevoegd gezag voor categorie IV inrichtingen. Voor die categorie inrichtingen heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd.³ Uit deze HUF-toets blijkt dat de VTH-taken voor zover het gaat om type IV inrichtingen uitvoerbaar zijn. Voorts blijkt uit de toets wat voor de uitvoering van de nieuwe taken nodig is.

Uit de toelichting blijkt niet dat een dergelijke beoordeling ook heeft plaatsgevonden voor uitvoering van de VTH-taken door de bestuurscolleges van de openbare lichamen. De toelichting maakt slechts melding van een drietal rapportages van de ILT met daarin een nulmeting van de uitvoering van VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur, maar verbindt aan de uitkomsten van die rapportages geen conclusies.⁴ Met het oog hierop maakt de Afdeling de volgende opmerking.

c. *Inzichtelijk maken*

De conclusie van de drie rapporten luidt voor elk van de openbare lichamen dat de uitvoering van de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur niet voldoet aan de wettelijke vereisten en lokale verordeningen. Dit maakt des te belangrijker dat inzicht wordt gegeven in de uitvoerbaarheid van de VTH-taken door de bestuurscolleges van de openbare lichamen en wat voor de uitvoering hiervan nodig is. In dat licht moet worden gezien of de nieuwe regelgeving leidt tot organisatorische veranderingen bij de toezichthouder, gevolgen voor personele bezetting in kwantitatief en kwalitatief opzicht, gevolgen voor de procesinrichting, extra financiële lasten als gevolg van nieuwe taken, personele kosten en kosten van aanpassingen aan bestaande of investeringen in nieuwe informatiesystemen.

In de toelichting wordt slechts beknopt gesteld dat extra capaciteit nodig is voor toezicht en handhaving, maar ontbreekt een kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking

³ HUF-toets IAB BES, Inspectie Leefomgeving en transport, 17 februari 2022.

⁴ Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire. Nulmeting van de uitvoering van VTH taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur, Inspectie Leefomgeving en Transport, 1 juni 2023. De rapporten voor Sint Eustatius en Saba hebben dezelfde titel behoudens de namen van de openbare lichamen. Zie toelichting, paragraaf 6.

hiervan.⁵ Juist waar uit de voormelde rapporten blijkt dat de uitvoering van de VTH-taken op dit moment al niet voldoet aan de wettelijke vereisten, moet dat inzicht wel worden gegeven.

De Afdeling adviseert inzichtelijk te maken wat nodig is voor een goede uitvoering van de VTH-taken door de bestuurscolleges. De Afdeling adviseert daarbij in ieder geval in te gaan op de wijze waarop toezicht en handhaving zullen worden georganiseerd, met inbegrip van de daarvoor benodigde personele en financiële middelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

⁵ Toelichting, paragraaf 7.