

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties.

Hieronder zal ik mede namens de minister van Infrastructuur & Milieu en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingaan op de specifieke vragen van de leden van de verscheidene fracties, waarbij ik de vragen in de door de commissie aangegeven indeling en zoveel mogelijk in onderlinge samenhang zal behandelen.

Maatwerk en eenvoud

De leden van de CDA-fractie vroegen of er een plan van aanpak is waarin helder is aangegeven welke prioriteiten voor de nabije en verdere toekomst gelden en voor welke problemen binnen een bepaalde periode oplossingen moeten worden gevonden en hoe de verantwoordelijkheden (de)centraal hiervoor zijn geregeld.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: openbare lichamen) is in 2010 door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: ministerie van I&M) een meerjarenprogramma 'Nederland een stukje groter en mooier' vastgesteld. In dit programma zijn op basis van diverse criteria (risico, dreiging, kosten) prioriteiten gesteld voor de aanpak van de onderscheiden milieuproblemen. Daarin wordt de hoogste prioriteit gegeven aan de aanpak van illegale stortplaatsen en zwerfafval, de gescheiden inzameling en verwerking van gevaarlijk afval, de afvalwaterzuivering, de inventarisatie en het opstellen van een plan van aanpak voor de sanering van asbest, de milieuvergunningverlening aan grote bedrijven, de inventarisatie en het opstellen van een plan van aanpak voor de beheersing en sanering van bodemverontreiniging en het lokaal versterken van het toezicht en de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeheer.

Als minder prioritair, maar nog steeds urgent, worden genoemd: de handhaving en het toezicht op de export van gevaarlijk afval, de opleiding van ambtenaren, uitvoerders en bestuurders van de openbare lichamen bij de uitvoering van taken die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, het opstellen van een voorlichtingsplan voor burgers en bedrijven over het milieubeleid, het opstellen van een integraal watermanagementplan per eilandgebied, het uitvoeren van onderzoek naar de meest optimale drinkwatervoorziening op de eilanden, de inspectie van de kwaliteit van drinkwater, de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, de aanpak en eindverwerking van restafval en urgente bodemsanering.

Na inwerkingtreding van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (hierna: Wet VROM BES) zal het ministerie van I&M op grond van artikel 1.4 van dit wetsvoorstel een nationaal milieubeleidsplan Caribisch Nederland opstellen, waarin de prioriteiten van het te voeren milieubeleid, zoals boven genoemd, zullen worden verwoord (artikel 1.4, tweede lid, onderdeel c). Dit milieubeleidsplan vormt de basis voor de door de eilandsraden zelf jaarlijks vast te stellen milieuprogramma's (artikel 1.5, eerste lid). Net als bij gemeenten zijn de openbare lichamen zelf bevoegd prioriteiten te stellen binnen de milieuprogramma's, mits dit in lijn is met het bovenliggende rijksbeleid zoals neergelegd in het nationale milieubeleidsplan Caribisch Nederland. Een milieubeleidsplan wordt telkens voor vijf jaar opgesteld.

Speelt de rijksvertegenwoordiger een rol in de monitoring van beoogde beleidseffecten, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

De Rijksvertegenwoordiger is de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. Op grond van de Wet openbare lichamen BES (hierna: WOLBES) oefent hij hoofdzakelijke taken uit in de sfeer van toezicht en bevordering van goed bestuur. Monitoring van beoogde beleidseffecten behoort niet tot zijn taken. Wel is het zo dat de Rijksvertegenwoordiger (desgevraagd) de verantwoordelijke minister(s) informeert over de gang van zaken op de eilanden. De minister die het aangaat is zelf verantwoordelijk voor het behalen van de beoogde beleidseffecten en verzorgt dus in beginsel ook zelf de monitoring.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het voornemen bestaat om het parlement jaarlijks inzicht in te geven in de resultaten van de monitoring.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de toezegging gedaan om de beide kamers der Staten-Generaal jaarlijks te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de beoogde beleidseffecten. Daarnaast bevat artikel 11.21 van het wetsvoorstel een evaluatiebepaling die er toe verplicht de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk iedere zes jaar meer uitgebreid in kaart te brengen.

De leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie vroegen mede namens de leden van de CU-fractie en de SGP-fractie of het wel realistisch is te veronderstellen dat deze kleine eilanden de stortvloed aan nieuwe wet- en regelgeving kunnen omzetten in uitvoering.

Bij het opstellen van de regelgeving is zorgvuldig rekening gehouden met de schaal van de eilanden. De regelgeving is aanzienlijk minder omvangrijk en complex dan in het Europese deel van Nederland en laat veel ruimte voor maatwerk per eiland. Daardoor gaat het om een overzichtelijk pakket aan voorschriften. De openbare lichamen zullen wel zelf moeten gaan werken aan opbouw van de capaciteit, vooral op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het ministerie van I&M heeft voor de periode van een jaar een verandermanager geleverd aan Bonaire om een Directie Toezicht en Handhaving op te zetten. Voorts zal bij de omscholing van medewerkers aandacht besteed worden aan de handhaving van dit wetsvoorstel.

Voorts vroegen bovengenoemde leden of de eilandapparaten met hun kleine ambtelijke afdelingen wel in staat zijn om de in de wetgeving opgedragen taken adequaat uit te voeren. In het verlengde hiervan vroegen die leden of het niet zinvol is om, alvorens nieuwe wetgeving in te voeren, dienaangaande een implementatieplan op te stellen.

Vanuit het ministerie van I&M worden regelmatig trainingen gegeven aan de betrokken handhavers om het kennisniveau te verbeteren. Voor de verdere professionalisering zal – net als in het verleden bij gemeenten is gebeurd – een afzonderlijk programma moeten worden opgezet. De suggestie voor een specifiek implementatieplan voor de Wet VROM BES wordt in zijn geheel overgenomen. Een implementatieplan voor de Wet VROM BES is beslist noodzakelijk. Een effectief milieubeleid kan immers niet zonder draagvlak bij de doelgroepen en communicatie speelt daarin een cruciale rol. Dit moet echter niet vanuit Den Haag worden gedicteerd, maar moet op de eilanden zelf gestalte krijgen waarbij de rijksoverheid, de lokale overheid en de NGO's moeten samenwerken. Het gaat daarbij om een gezamenlijke planmatige aanpak gedurende meerdere jaren. Uiteraard zal het ministerie van I&M de openbare lichamen met expertise ten dienste staan.

Tot slot vroegen genoemde leden of het niet zinvol is om bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving met een aanmerkelijk effect op de BES-eilanden de Rijksvertegenwoordiger op

te dragen om in samenspraak met de openbare lichamen een uitvoeringstoets uit te voeren om te borgen dat de nieuwe regels uitvoerbaar zijn.

Onderdeel van de voorbereiding van nieuwe wetgeving is het consulteren van medeoverheden, zeker indien die wetgeving een aanmerkelijk effect heeft. De uitvoerbaarheid van wetgeving neemt in die consultatie een belangrijke plaats in. Voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is dit geregeld in artikel 209 van de WOLBES. De minister die het aangaat kan in voorkomend geval de Rijksvertegenwoordiger om een ambtsbericht verzoeken, maar zal primair zelf in overleg moeten treden met de eilandsbesturen, die deze regelgeving immers zullen moeten uitvoeren. Het is in dat licht niet zinvol om de Rijksvertegenwoordiger hierbij een vaste taak te geven. Uiteindelijk is de minister die het aangaat verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid van de wetgeving. Ook bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een ambtelijke en bestuurlijke consultatie plaatsgevonden, waarbij aandacht besteed is aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering het 'ownership' van VROM-wetgeving bij de bevolking regelt. Wat kunnen bijvoorbeeld organisaties als Stinapa en DCNA in deze context betekenen.

Het 'ownership' van nieuwe wetgeving, zoals de Wet VROM BES, is sterk afhankelijk van goede voorlichting aan bedrijven en burgers over het doel van de wet, hoe deze zal worden uitgevoerd en wat de bevolking hier concreet van zal merken. Dit is in de eerste plaats een taak van de lokale overheid en niet van organisaties als Stinapa en DCNA. Deze taak is neergelegd in de Wet openbaarheid van bestuur BES die de plicht bevat tot het verstrekken van informatie en de burger het recht geeft op die informatie.

Het is wenselijk om de actieve voorlichting over natuur en milieu te bundelen in een met de Nederlandse campagne van begin jaren negentig "Een beter milieu begint bij jezelf" vergelijkbare campagne. Het doel van die campagne was het milieubewuste gedrag integreren in de levensstijl van mensen. Ook ten aanzien van de openbare lichamen zou voor deze koers kunnen worden gekozen. In eerste instantie dient deze taak bij de lokale overheid te worden belegd. Uiteraard zal het ministerie van I&M de openbare lichamen met expertise ten dienste staan. Ook de lokale natuurorganisaties kunnen hierbij worden betrokken. De basis voor een dergelijke campagne is op Bonaire al gelegd in de vorm van de meerjarige voorlichtingscampagne "Nos ta biba di Naturalesa" (Wij leven van de natuur). Het is de bedoeling om de overheidscommunicatie over de afvalwaterzuivering en over de gescheiden inzameling van afval te integreren in deze campagne. Dat kan ook met de andere onderwerpen uit de Wet VROM BES. Hierbij zullen met name de onderwerpen die als prioritair benoemd zijn in het nationale milieubeleidsplan Caribisch Nederland en de eilandelijke milieuprogramma's aan bod komen. Door een geïntegreerde campagne ontstaat een coherente communicatie, waarbij de verschillende voorlichtingsactiviteiten elkaar kunnen versterken. Een hiermee vergelijkbare campagne is wenselijk voor Sint-Eustatius en Saba.

Drinkwatervoorziening, rioolzuivering en afvalverwerking

De leden van de CDA-fractie vroegen welke regeling van toepassing zal zijn voor de drinkwatervoorziening voor de BES-eilanden, of de Landsverordening van 7 april 2006 houdende regels inzake de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water als adequaat wordt beschouwd en hoe de handhaving van deze regels is geregeld en functioneert.

Vanaf 10 oktober 2010 is de Wet drinkwater BES en het Besluit kwaliteit drinkwater BES van kracht.

In principe zijn regels van de Landsverordening en het Landsbesluit kwaliteit drinkwater van 7 april 2006, op enkele kleine wijzigingen na (toevoeging paragraaf legionella, wijziging indicatorwaarden kwaliteitsparameters), één-op-één omgezet in respectievelijk de Wet drinkwater BES en het Besluit kwaliteit drinkwater BES. Dit is afdoende om de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water veilig te stellen.

De handhaving is geregeld in artikel 24 van de Wet drinkwater BES. De bestuurscolleges van de openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van lokale toezichthouders. De toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet drinkwater BES bepaalde binnen hun ambtsgebied. Zo is de toezichthouder onder meer verantwoordelijk voor de goedkeuring van meetprogramma's opgesteld door drinkwaterproducenten en -distributeurs. Daarnaast is de toezichthouder belast met de monsternamen van de wettelijk verplichte auditmonsters. De minister van I&M is verantwoordelijk voor het aanwijzen van inspecteurs. De inspecteur is belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet drinkwater BES bepaalde. Momenteel wordt op Bonaire toezicht gehouden op de drinkwatervoorziening in opdracht van het bestuurscollege. Op Sint-Eustatius en Saba wordt momenteel geen toezicht gehouden. Wel wordt momenteel met de openbare lichamen overlegd over de drinkwatervoorziening en het toezicht daarop. Binnenkort wordt een onderzoek gestart naar de kwaliteit van het drinkwater op de drie eilanden. Saba en Sint-Eustatius kennen overigens geen centrale drinkwatervoorziening, waardoor er ook minder mogelijkheden zijn om toezicht te houden aangezien de Wet drinkwater BES en het Besluit kwaliteit drinkwater BES zich primair richten op productie en distributie van drinkwater.

Welke verantwoordelijkheid komt de minister van I&M toe voor de voorziening van veilig drinkwater voor de bevolking van de BES-eilanden, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

De minister van I&M is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van het drinkwaterbeleidsplan voor de openbare lichamen en de aanwijzing van rijksinspecteurs voor het toezicht op de naleving van de Wet drinkwater BES en het Besluit kwaliteit drinkwater BES. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor het aanwijzen van laboratoria voor de analyse van drinkwatermonsters.

De leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie vroegen mede namens de leden van de CU-fractie en de SGP-fractie hoe hoog de heffing voor de zuivering van afvalwater en rioolzuivering voor de Bonairiaanse bevolking als percentage van het gemiddelde netto besteedbare gezinsbudget uitvalt. Genoemde leden vroegen voorts hoe zich dit verhoudt ten opzichte van het percentage van het gemiddelde netto gezinsbudget dat in Europees Nederland wordt geheven voor de zuivering van riool- en afvalwater en of er een Europese norm is op dit gebied.

Het is bij het beantwoorden van deze vraag allereerst van belang om op te merken dat het beheer van afvalwater een verantwoordelijkheid is van het openbare lichaam. Dit geldt zowel voor de te maken beleidskeuzes op dit terrein als het bekostigingsvraagstuk. De diverse nog door het eilandsbestuur van Bonaire te maken keuzes zijn mede bepalend voor de totale kosten die voor inzameling en zuivering van afvalwater zullen worden gemaakt. Op grond van artikel 4.25, tweede lid, van dit wetsvoorstel moet de eilandsraad allereerst het gebied aanwijzen, waarin het de zorg voor de inzameling van afvalwater op zich neemt. Tevens moeten keuzes worden gemaakt over de wijze van inzameling en zuivering van het afvalwater, het beheer van de daarvoor benodigde installaties en de bestemming van het gezuiverde afvalwater. Verkoop daarvan zal opbrengsten genereren die de totale kosten zullen verlagen.

Ook is het aan het openbaar lichaam zelf om te bepalen op welke wijze de kosten worden bestreden die verbonden zijn aan het beheer van afvalwater. Artikel 11.17 (artikel 57a van de Wet financiën BES) biedt de mogelijkheid om daarvoor een belasting te heffen onder de naam rioolheffing, maar het openbaar lichaam heeft ook andere mogelijkheden.

Uit de Wet financiën BES volgt dat de het openbare lichamen beschikken over drie soorten inkomsten:

- de vrije uitkering uit het BES-fonds
- eventueel door departementen te verstrekken bijzondere uitkeringen, en
- eigen inkomsten (inclusief eilandbelastingen).

Op deze drie bekostigingswijzen ga ik hierna afzonderlijk in.

De vrije uitkering uit het BES-fonds bestaat uit niet-geormerkte middelen die ter vrije besteding staan aan de openbare lichamen. De eilandsraad zou op voorstel van het bestuurscollege uit de haar beschikbare algemene middelen kunnen besluiten om uitgaven te doen voor zuivering en/of riolering. Dit betekent uiteraard wel dat uitgaven op andere beleidsterreinen worden gematigd of uitgesteld. Het is echter zeer de vraag of de openbare lichamen hier op dit moment toe in staat zijn. Volgens de openbare lichamen is de vrije uitkering nu reeds te laag om alle de aan de openbare lichamen toebedeelde taken te kunnen bekostigen. Daar komt nog bij dat het beheer van afvalwater een nieuwe taak is voor Bonaire waar bij de vaststelling van de vrije uitkering uit het BES-fonds geen rekening is gehouden.

In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom met de openbare lichamen afgesproken dat een referentiekader wordt opgesteld dat een beter inzicht moet geven in de eilandelijke taken in relatie tot de vrije uitkering, de eigen inkomsten en door departementen te verstrekken bijzondere uitkeringen. De taken rond zuivering en riolering worden hierbij meegenomen.

Voorop staat, zoals gezegd, dat bekostiging uit de algemene middelen een keuze is die het openbaar lichaam zelf maakt en waar het Rijk niet over gaat. Indien het openbaar lichaam wordt belast met een nieuwe taak, zoals beheer van afvalwater, dient het Rijk op grond van artikel 87 van de Wet financiën BES zich rekenschap te geven van de financiële gevolgen voor de openbare lichamen. Het Rijk zou dan een bijzondere uitkering kunnen verstrekken. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bekostiging van de bouw van de afvalwaterzuiveringsinstallatie op Bonaire op zich genomen. Daarnaast draagt het ministerie van I&M, naast de Europese Unie, bij aan de bekostiging van de bouw van de komende riolering- en rioolwaterzuiveringsinstallatie, eveneens gelegen op Bonaire. Voorts stelt het ministerie van I&M reeds expertise ter beschikking voor het opstellen van een belastingverordening. Ik ben bereid deze ondersteuning desgevraagd voort te zetten. Voor het overige zijn er geen middelen begroot om bij te dragen in de kosten van het verrichten van deze eilandelijke taak.

Naast de vrije uitkering en een bijzondere uitkering kan de eilandraad ook besluiten om een rioolheffing in te stellen om de extra lasten te kunnen bekostigen. Hierbij is de aanwijzing van het gebied waar een afvalwaterinzamelplicht geldt bepalend voor het aantal inwoners en bedrijven dat kan worden aangeslagen voor de rioolheffing. Indien slechts voor een beperkt gedeelte van het eiland een inzamelplicht wordt ingesteld zal dit leiden tot minder inzamelkosten, maar ook tot een beperktere groep heffingsplichtigen. Bij de invulling van de rioolheffing moeten vervolgens keuzes worden gemaakt over de grondslag waarop bij huishoudens en bedrijven zal worden geheven. Het resultaat van al deze keuzes bepaalt uiteindelijk, hoeveel huishoudens en bedrijven voor het inzamelen en zuiveren van afvalwater zullen betalen. Bij het instellen van een rioolheffing zal rekening gehouden moeten worden met de beperkte draagkracht van de Bonairiaanse bevolking. Het

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is momenteel bezig met een studie naar de haalbaarheid van lokale belastingen. Komend najaar worden de resultaten van dit onderzoek verwacht.

Geconcludeerd kan worden dat, gegeven dit onderzoek en gelet op het feit dat de eilandsraad nog essentiële keuzes moet maken die bepalend zijn voor de hoogte van de rioolheffing, evenals welke inwoners hiervoor kunnen worden aangeslagen, op dit moment niet is vast te stellen welk percentage van het gemiddelde netto gezinsbudget hiermee op Bonaire gemoeid is. Er bestaat geen Europese norm op dit gebied.

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vroegen mede namens de leden van de CU-fractie en de SGP-fractie wat het bedrag van de heffing is op de zuivering van afval- en rioolwaterzuivering voor op Bonaire gevestigde bedrijven.

Dezelfde conclusies die hiervoor zijn getrokken ten aanzien van de hoogte van de heffing van afval- en rioolwaterzuivering voor de Bonairiaanse bevolking zijn van toepassing op de op Bonaire gevestigde bedrijven. Zo is ook de hoogte van de rioolheffing voor bedrijven afhankelijk van de keuzes die de eilandsraad maakt in de gebiedsaanwijzing en vaststelling van de heffingsverordening.

Geconcludeerd kan worden dat zowel de invoering als de hoogte van de heffing afhankelijk zijn van de keuzes die het eilandsbestuur hierover maakt. Ik ben mij ervan bewust dat, gelet op de relatief hoge kosten van de zuivering, de eilandsraad bij het opstellen van de verordeningen voor belangrijke keuzes wordt geplaagd. Ik heb daarom met betrekking tot het uitwerken van de verschillende varianten inbreng van gemeentelijke deskundigheid op dit gebied gefaciliteerd, en ben bereid deze ondersteuning desgevraagd voort te zetten.

Voorts vroegen genoemde leden wat de situatie is met betrekking tot de zuivering van afval- en rioolwater en de daaraan verbonden kosten en heffingen op Sint-Eustatius en Saba.

Op Sint-Eustatius en Saba vindt momenteel geen zuivering van afval- en rioolwater plaats en is derhalve ook geen sprake van heffingen ter dekking van kosten hiervoor. Vrijwel al het afvalwater wordt nu in de bodem geloosd. Omdat lozingen via infiltratievoorzieningen plaatsvinden op 20 meter of meer boven het zeeniveau in een bodem die van vulkanische oorsprong is, hebben deze lozingen naar verwachting geen of slechts een beperkt effect op het mariene ecosysteem. De uitzondering hierop vormt de kustweg van de haven naar het veel hoger gelegen Oranjestad. Aan deze kustweg ligt een vijftal hotels en restaurants die op dit moment hun afvalwater direct of indirect ongezuiverd in zee lozen. Gelet op het koraal en de duikactiviteiten die hier plaatsvinden, is het belangrijk om deze lozingen in de toekomst te saneren. Het Inrichtingen- en activiteitenbesluit milieubeheer BES, dat momenteel in voorbereiding is, zal hiervoor het juridisch kader bieden.

Voor het overige lijkt het afvalwater thans geen probleem op beide eilanden. Dat zou kunnen wijzigen als de bevolking drastisch zou toenemen of als op Sint-Eustatius de drinkwaterleiding die nu wordt aangelegd, volledig benut gaat worden. Hierdoor kan het gebruik van water toenemen evenals de hoeveelheid afvalwater. Vanuit de ervaring van andere eilanden (Aruba) is te verwachten dat dit echter vele jaren zal duren. Het geleverde drinkwater is relatief duur en daarom zal men naar verwachting langer blijven vasthouden aan het gebruik van in cisterns opgevangen regenwater en wordt slechts een beperkte stijging van de hoeveelheid afvalwater verwacht.

Voorts vroegen genoemde leden of het wel realistisch is de kosten die gepaard gaan met een milieubeheer dat voldoet aan internationale verdragen en andere internationale verplichtingen volledig af te wentelen op de bevolking van de eilanden.

Ook hier geldt dat de eilandsraad bepaalt op welke wijze eventuele extra kosten die een hoger beschermingsniveau met zich meebrengt worden gedekt. De eilandsraad kan besluiten de kosten te verhalen volgens het principe 'de vervuiler betaalt'. Omdat (cruise-) toeristen verantwoordelijk zijn voor een groot deel van het afval en het afvalwater, kunnen de extra kosten die een verantwoord milieubeheer met zich meebrengt dan mede door hen worden gedragen door verhoging van de toeristenbelasting. Van een volledige afwenteling van de kosten op de bevolking van de eilanden zal dan geen sprake zijn.

Genoemde leden vroegen voorts aan welke oplossingen wordt gedacht voor het op verantwoorde manier verwerken van het vaste afval, of de kosten van de afvalverwerking volledig worden omgeslagen over de individuele burgers en het bedrijfsleven van Bonaire en hoe hoog deze kosten voor de inwoners als percentage van het gemiddelde netto gezinsinkomen op Bonaire zijn.

In dit wetsvoorstel is het principe van scheiden van afval en de befaamde "ladder van Lansink" richtinggevend voor de aanpak van de afvalproblematiek in Caribisch Nederland (artikel 1.4, vierde lid, en artikel 1.5, derde lid). Uiteraard zal hierbij rekening gehouden worden met de mogelijkheden en de specifieke situatie van de eilanden. De ladder van Lansink houdt de volgende voorkeursvolgorde in:

1. preventie: voorlichtingsactiviteiten, composteren GFT (thuis en/of centraal)
2. hergebruik: kringloopcentra, pallets
3. recycling: glasbakken, papierbakken, textiel, etc.
4. afvoer voor verbranden naar andere eilanden
5. storten: gecontroleerd storten restproducten: bouw- en sloopafval, eterniet, etc.

Concreet komt dit neer op de volgende actiepunten:

- op termijn sluiten van stortplaatsen voor huishoudelijk afval
- gescheiden inzameling glas, papier, gevaarlijk afval, etc.
- milieustraten inrichten
- infrastructuur opzetten voor de afvoer van gescheiden componenten
- restafval storten of verschepen en verbranden (Curaçao, St. Barths).

Dezelfde conclusies die hiervoor zijn gemaakt ten aanzien van de hoogte van de rioolheffing voor de Bonairiaanse bevolking en bedrijven zijn van toepassing op de vraag naar de hoogte van de afvalheffing. Ook ten aanzien van de afvalverwerking zullen nog keuzes gemaakt moeten worden door het eilandsbestuur die bepalend zijn voor de afvalinzamelings- en afvalverwerkingskosten. Een deel van de kosten zal worden gecompenseerd door opbrengsten van de verkoop van gescheiden afvalcomponenten, zoals metaal. De hoogte en grondslag van de afvalheffing worden vastgesteld bij eilandsverordening. Hierbij dient uiteraard de maximale belastingsruimte in acht genomen te worden. De eilandsraad zelf beslist uiteindelijk zelf over de invoering van de heffing.

Biodiversiteit

De leden van de SP-fractie vroegen welke instrumenten uit de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening wel of niet worden ingezet. Worden gebieden met hoge biodiversiteitswaarde bijvoorbeeld geborgd in bestemmingsplannen, of worden dergelijke gebieden aangewezen als Nationaal Park.

Op grond van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES hebben de openbare lichamen de taak om voor hun eilandgebied één of meer ontwikkelingsplannen vast te stellen. Deze ontwikkelingsplannen zijn vergelijkbaar met bestemmingsplannen van gemeenten in het Europese deel van Nederland. De eilandsraden van Bonaire en Sint-Eustatius hebben in oktober 2010 respectievelijk mei 2011 een ontwikkelingsplan voor het hele eiland vastgesteld. In dit plan zijn de belangrijke natuurgebieden van een passende bestemming voorzien en is bescherming daarvan voldoende planologisch geborgd. Naast

het ruimtelijk spoor hebben zowel Nederland als de eilandsbesturen op basis van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES de bevoegdheid om natuurparken aan te wijzen ter uitvoering van het Verdrag van RAMSAR, het SPAW-protocol en het Biodiversiteitsverdrag. In 2010 heeft dit plaatsgevonden voor de Sababank. Voorts is in april 2011 bij de International Maritime Organization een verzoek ingediend om de Sababank aan te wijzen als een Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) om het mogelijk te maken scheepvaartverkeer (olietankers) te beperken over de Sababank. Op alle eilanden zijn onderwaterparken en landparken aangewezen.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts of de regering een aanwijzing kan geven indien zich ontwikkelingen voordoen die ingrijpen vereisen, of ten behoeve van ontwikkelingen in de recreatieve sector een omgevingsvergunning aangevraagd dient te worden en of er beperkingen gelden in de (toeristische) ontwikkeling van deze gebieden gezien het risico van degradatie van natuurschoon en biodiversiteit.

Dit wetsvoorstel bevat de bevoegdheid van de minister van I&M om de eilandsbesturen een aanwijzing te geven indien de ontwikkelingsplannen in strijd zijn met Rijksbelangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen met de openbare lichamen zal de minister slechts in het uiterste geval van deze bevoegdheid gebruik maken. Bijvoorbeeld in het geval een ontwikkelingsplan of een deel daarvan evident in strijd is met (inter)nationaal te beschermen natuurwaarden.

Een omgevingsvergunning is niet vereist in het Caribische deel van Nederland. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is hier niet van toepassing. Ten behoeve van ontwikkelingen in de recreatieve sector zal in veel gevallen wel een bouwvergunning moeten worden aangevraagd op basis van hoofdstuk 2 van de Wet VROM BES. Op grond van artikel 2.10 wordt een bouwvergunning onder meer geweigerd indien het bouwen in strijd is met een ontwikkelingsplan als bedoeld in artikel 7 van de Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES.

Daarnaast zal een recreatieve activiteit bijna altijd inhouden dat het een inrichting betreft die ofwel vergunningplichtig is ofwel onder de algemene milieuregels voor inrichtingen (Inrichtingen- en activiteitenbesluit milieubeheer BES) valt. Hierdoor kunnen voorschriften of beperkingen, waaronder een mer-plicht, worden opgelegd ter bescherming van het milieu.

In het Caribische deel van Nederland zijn bovendien eilandsverordeningen van kracht ter bescherming van de lokale flora en fauna. Op Bonaire en Sint-Eustatius geldt een mer-plicht voor activiteiten in of nabij natuurgebieden respectievelijk voor activiteiten in het onderwaterpark. Het samenstel van een ontwikkelingsplan en regelgeving op het gebied van natuurbeheer moet voorkomen dat in de natuurgebieden ontwikkelingen kunnen plaatsvinden die tot een degradatie van de natuur en de biodiversiteit leiden.

De leden van de SP-fractie vroegen of de eilanden goed zijn aangesloten op VN- en andere relevante circuits (bijvoorbeeld de RAMSAR-conventie) en of het deel van de eilanden dat een zeldzame biodiversiteit vertegenwoordigt, meegeteld wordt bij de Europese Natura 2000 doelstelling.

Diverse internationale en regionale verdragen gelden voor de openbare lichamen, zoals de Convention on Biological Diversity, Cartagena conventie en het protocol voor Special Protected Areas and Wildlife (SPAW), Ramsar Convention, Convention on International Trade of Endangered Species (CITES), Interamerican Convention for the protection of Seaturtles en de Convention on Migrating Species (CMS). De nationale wet- en regelgeving en de eilandsregelgeving dienen ervoor om deze internationale verdragen te implementeren. De Europese Natura 2000 doelstelling en de daarbij behorende wet- en regelgeving is niet van toepassing voor de openbare lichamen.

In hoeverre zijn ruimtelijke databestanden op orde om op goede informatie gebaseerde beslissingen te nemen over ruimtegebruik, milieu en natuur, zo vroegen de leden van de SP-fractie. Die leden vroegen voorts of die bestanden door de BES-eilanden worden beheerd, of dat men hiervoor in Nederland of Curaçao moet zijn. Voorts vroegen die leden of instandhoudingsdoelen zijn geformuleerd en of er op enigerlei wijze sprake is van milieu- en natuurmonitoring.

Diverse organisaties op het gebied van natuur- en milieubescherming beschikken over gefragmenteerde monitoringsdata op het gebied van natuurbeheer en milieu. Op grond van de Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES zal door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in de loop van 2011 in overleg met de openbare lichamen en natuur- en milieuorganisaties een Natuurbeleidsplan 2012-2017 worden opgesteld. Hierin zullen ook instandhoudingsdoelen en invasieve soorten aan de orde komen. Momenteel wordt ook gewerkt aan het opstellen van een structureel biodiversiteits- en visserijmonitoringsprogramma voor de drie eilanden. Dit programma zal begin 2012 van start gaan. Een rapportage voortkomend uit dit programma is voorzien voor 2012.

Daarnaast zijn door het ministerie van I&M op Bonaire dertig peilbuizen geplaatst voor chemisch bodemonderzoek. Op Saba en Sint-Eustatius zal een vergelijkbaar onderzoek plaatsvinden. Tenslotte zal de Waterdienst van het ministerie van I&M, in overleg met de Diensten Ruimtelijke ordening en Beheer ondersteuning geven bij het opzetten van een watermonitoringssysteem.

Voorts vroegen de leden van de SP-fractie hoe het gesteld is met watererosie op land en de risico's voor aantasting van koraalriffen.

Watererosie op land vormt vooral voor Bonaire en Sint-Eustatius, en in iets mindere mate voor Saba een ernstig risico voor aantasting van koraalriffen. De koraalriffen rondom de eilanden bestaan bij de gratie van de historisch minimale afvloeit van terrestrische sedimenten. Dit komt enerzijds door de geologische gesteldheid van de eilanden die een buffer van harde kalksteenrots hebben tussen het erosiegevoelige binnenland van het eiland en de zee, en anderzijds door het droge klimaat waardoor er relatief weinig afvloeit van hemelwater. Van oudsher kennen de eilanden echter erosieproblemen door kaalkap en de begrazing door ezels, geiten en schapen.

Op Bonaire vindt opvang van hemelwater plaats in zogeheten salinjas. Dit zijn natuurlijke waterbergingsystemen die unieke natuurwaarden herbergen en in staat zijn een groot deel van het zeer fijne sediment (evenals organische stoffen en nutriënten) dat afstroomt, op te vangen. In het verleden is te weinig aandacht geweest voor de fysieke bescherming van deze voor Bonaire, cruciale waterbuffers. Hierdoor is een aantal salinjas aangetast waardoor zij niet meer optimaal functioneren. Enkele van de grotere salinjas (Gotomeer, Slagbaai, Pekelmeer, Lac en Klein Bonaire) zijn aangemerkt als Ramsar gebied en zijn inmiddels ook in het door de eilandsraad in oktober 2010 vastgestelde ontwikkelingsplan aangemerkt als beschermd gebied. Ook de salinjas die binnen de bestemming "natuurpark" of "natuur" vallen genieten een grotere beschermingswaarde. Ze hebben naast een functie voor de waterberging een functie voor het behoud, herstel en beheer van de natuurlijke en ecologische waarden. Daarnaast zijn er salinjas die niet als beschermd gebied zijn aangemerkt.

Met de toenemende ontwikkeling van de kuststrook is een toename van erosie en afvoer van sediment naar zee te constateren. Dit is een gevolg van het opbrengen van aarde op de harde kalkrotsen voor tuinaanleg, het kappen van de oorspronkelijke begroeiing van percelen bij het bouwrijp maken hiervan, de versnelde afvloeit van hemelwater door toenemende bebouwing en de aanleg van wegen en parkeerplaatsen. Dit sediment is schadelijk voor de koraalriffen die afhankelijk zijn van helder en schoon water. Thans vindt onderzoek plaats naar de watererosie op Sint-Eustatius, gefinancierd door de

Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA). De hieruit voortvloeiende aanbevelingen om de erosie tegen te gaan worden medio 2011 verwacht.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts wat er bekend is over invasieve soorten die de natuurlijke plantaardige en dierlijke biodiversiteit kunnen aantasten.

Vanuit het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie wordt thans onderzoek gedaan naar de status en effecten van de wildgroei van invasieve soorten in het terrestrisch ecosysteem van de openbare lichamen, alsmede een analyse van de belangrijkste knelpunten en de mogelijkheden voor beheersing ervan. De resultaten van dit onderzoek komen in de tweede helft van 2011 beschikbaar.

De leden van de SP-fractie vroegen tot slot of met inachtneming van de verschillen tussen de eilanden er geen risico bestaat dat deze teveel over één kam worden geschoren.

Het natuurbeheer voor de eilanden vindt plaats in de context van de lokale omstandigheden. Daarom zijn in dit wetsvoorstel op meerdere plaatsen delegatiegrondslagen opgenomen om per openbaar lichaam nadere regelgeving bij eilandverordening uit te werken.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma