

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 406

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2024

Namens de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties heeft u ons verzocht om uw Kamer te informeren over de situatie bij Selibon te Bonaire en het feit dat de waarnemend Rijksvertegenwoordiger (wnd. Rijksvertegenwoordiger) het voornemen had om tijdelijk de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving over te nemen van het openbaar lichaam Bonaire. U heeft ons tevens gevraagd om uw brief en de antwoorden op reeds gestelde schriftelijke vragen over ditzelfde onderwerp¹, tijdig voor het nog te plannen commissiedebat hierover aan de Kamer te sturen. U hebt hierbij aangegeven dat uw commissie voornemens is om dit debat met ons beiden nog voor het kerstreces te plannen. Inmiddels is deze ingepland op 18 december 2024.

In deze brief gaan wij in op uw vragen en op de situatie bij Selibon op de locatie Lagun te Bonaire. Wij gaan ook in op de voorgeschiedenis bij het besluit van de wnd. Rijksvertegenwoordiger en over het besluit zelf. Tevens informeren wij u over de relatie met het afvalbeheerprogramma van Bonaire en het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020–2030 (NMBP).

Op 15 november 2024 is de wnd. Rijksvertegenwoordiger in de plaats getreden van het bestuurscollege van Bonaire voor het uitvoeren van een aantal taken bij het afvalbeheer op het eiland. Het betreft het nemen van door de wet gevorderde beslissingen inzake de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij het afvalverwerkingsbedrijf Selibon op de locatie Lagun (verder Selibon/Lagun).

¹ 2024Z18137 (ingezonden 12 november 2024)

Vragen van de leden White, Gabriëls en Slagt-Tichelman (allen GroenLinks-PvdA) aan de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Infrastructuur en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht «Bewoners Bonaire geëvacueerd na grote brand bij de vuilstort»

Selibon is een overheidsvennootschap die 100% eigendom is van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM), een holding van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB). Selibon heeft als hoofdtaak het inzamelen van afval op het eiland. Selibon is ook beheerder van stortplaats Lagun.

Voorgeschiedenis

Sinds de staatkundige transitie van 2010 is door het lokaal bestuur en het Rijk samengewerkt aan het verbeteren van het afvalbeheer. Er zijn op Bonaire milieustraten gerealiseerd en bij het afvalcentrum Lagun zijn constructies, gebouwen, materieel en installaties ten behoeve van de verwerking van afval aangelegd.

Het bestuurscollege van Bonaire en de toenmalige Staatssecretaris van I&W hebben in 2016 afspraken gemaakt over een afvalbeheerprogramma door Bonaire, met ondersteuning van het Rijk. In het kader van dit programma is de stortplaats bij Morotin gesloten en is bij Lagun onder andere geïnvesteerd in recycling faciliteiten, constructies en gebouwen, de opslag van afgewerkte olie, een KCA depot en de institutionele versterking van Selibon. Het programma is bekend onder de naam «Afvalbeheer op Maat». Ten behoeve van de uitvoering van het programma zijn door de staatsecretaris van I&W de benodigde personele en financiële middelen (10 miljoen euro) ter beschikking gesteld. In 2020 zijn een aantal programmadoelstellingen nader ingevuld met de vaststelling van het Natuur- en milieubeleidsplan 2020–2030 (NMBP) waarin onder meer is afgesproken in 2030 een volledig einde aan storten van afval te realiseren. Binnen het NMBP-budget is voor een deel financiering gereserveerd. Tevens is afgesproken in 2024 regulering en handhaving van afvalscheiding in industrie en huishoudens tot stand te brengen.

Het behalen van de afgesproken doelen in het afvalprogramma en het NMBP is noodzakelijk gezien de groei van het aantal inwoners en de gevolgen hiervan voor de leefbaarheid van het eiland en het beschermen van de natuur en het milieu. Wij hebben echter moeten vaststellen dat vanaf begin 2023 het afvalprogramma van Bonaire feitelijk stil is komen te vallen, ondanks het ter beschikking stellen van middelen en ondersteuning bij een verbetertraject gericht op het versterken van de betrokken organisatieonderdelen conform de afspraken die gemaakt zijn tussen het Rijk en het bestuurscollege in het Bestuursakkoord Bonaire 2018–2022. Hier zijn diverse gesprekken met het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) over gevoerd maar deze hebben niet geleid tot een herstart van het afvalprogramma. Op 30 september 2024 is het bestuurscollege schriftelijk op de hoogte gebracht van de voorgeschiedenis, de afspraken en het standpunt van het Ministerie van I&W (zie bijlage 01).

Een belangrijke consequentie van het stilvallen van het afvalprogramma is dat het sindsdien concreet ontbreekt aan zicht op het behalen van de doelen van het afvalbeheerprogramma en het NMBP. En daarmee ook op het oplossen van de afvalproblemen op het eiland en de problemen rondom de locatie Selibon/Lagun. Hiermee is het risico op het ontstaan van vermijdbare schade voor natuur en milieu vergroot.

ILT-inspecties

Aanvullend op ondersteuning bij de totstandkoming van een goed afvalbeleid is het mijn streven geweest om een toereikend kader voor het reguleren van milieubelastende activiteiten tot stand te brengen. Daarom

heb ik uw Kamer het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES (IAB BES)² voorgelegd en is deze op 1 april 2024 in werking getreden. Hiermee is ook voor de stortplaats Lagun en de overige onderdelen van de inrichting een milieuvergunningplicht gaan gelden. Deze vervangt de vergunningplicht op grond van de Hinderverordening. Daarnaast is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangewezen als toezichthouder op de uitvoering van de aan de lokale bestuurscolleges krachtens de Wet Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het milieubeheer BES (VROM BES) en het door de IAB BES opgedragen taken³.

Met deze aanwijzing is de wens van uw Kamer uitgevoerd het rijkstoezicht op de uitvoering van de aan het bestuurscollege bij of krachtens de wet Vrom Bes opgedragen taken te versterken.⁴ Hiermee is ook een formele basis gelegd voor het verkrijgen van inzicht in de milieuhygiënische omstandigheden bij een aantal inrichtingen waaronder de locatie Selibon/Lagun. Het stilvallen van het afvalbeheerprogramma van Bonaire is mede aanleiding hiervoor geweest.

De ILT heeft op 22 juli 2024 een eerste inspectierapport in het kader van haar nieuwe taak bekendgemaakt. De inspectie op Bonaire was gericht op de wijze waarop het bestuurscollege van Bonaire invulling gaf aan de uitvoering van het IAB BES. Deze inspectie is gevolgd door een tweede inspectie in augustus 2024, specifiek gericht op de VTH-situatie bij Selibon/Lagun op Bonaire.

In deze rapporten wordt geconcludeerd dat op de locatie Selibon/Lagun op het terrein van VTH ernstige tekortkomingen zijn, met consequenties voor inwoners, natuur en milieu. Tevens is er sprake van toenemende risico's voor het milieu (o.a. door luchtmissies, bodem-, grondwaterverontreiniging en brand). Daarnaast zijn er indicaties van risico's voor de volksgezondheid en voor de flora en fauna in de directe omgeving van de stortplaats en het afvalcentrum.

De rapporten van de ILT verwijzen ook naar onderzoek (uitgevoerd in het kader van het NMBP) naar chemische vervuiling van de zee rond Bonaire waarin gesproken wordt van «alarterende niveaus» van verontreinigende stoffen, waarvan bekend is dat ze schadelijk zijn voor koraal-ecosystemen.

Uw Kamer is inmiddels⁵ geïnformeerd over dit onderzoek en deze is behandeld in het WGO Water van 18 november 2024.

De ILT is van mening dat geconcludeerd kan worden dat er sprake is van taakverwaarlozing door het bestuurscollege. Daarbij weegt zij mee dat er duidelijke signalen zijn met betrekking tot risico's voor het milieu. Daarnaast zijn er indicaties van risico's voor de volksgezondheid en voor de flora en fauna. Het bestuurscollege heeft nagelaten deze signalen serieus te nemen en invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid.

Beide ILT rapporten zijn aangeboden aan de waarnemend Rijksvertegenwoordiger voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en zijn als bijlage 02 en 03 opgenomen bij deze brief.

² Besluit van 20 december 2023, 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.

³ Besluit aanwijzing inspecteur Wet Vrom BES en toezichthouders inrichtingen Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 22 343, nr. 375.

⁵ Kamerstuk II 2023/2024, 27 625, nr. 693 Verzamelbrief over waterdomein november 2024

Besluitvorming over indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

De basis voor het ingrijpen bij taakverwaarlozing door de Caribische openbare lichamen volgt uit artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet in samenhang met artikel 132a, tweede lid. De Rijksvertegenwoordiger is belast met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de aan de bestuurscolleges opgedragen medebewindstaken. Wanneer een bestuurscollege in medebewindswetgeving gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorziet de Rijksvertegenwoordiger daarin namens het bestuurscollege ten laste van het openbaar lichaam.⁶ Dit wordt ook wel indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing genoemd.

In principe moet het bestuurscollege daarbij een termijn worden gegeven om de gevorderde beslissing alsnog te nemen. In spoedeisende situaties kan de Rijksvertegenwoordiger echter direct overgaan tot een besluit tot indeplaatsstelling.⁷

Daarbij wordt opgemerkt dat de wnd. Rijksvertegenwoordiger hierbij verantwoording aflegt aan de Minister wie het aangaat. De Minister wie het aangaat kan ook de nodige algemene en bijzondere aanwijzingen geven.⁸

Voornemen tot indeplaatsstelling

Op 5 november 2024 vond een grote brand plaats op de stortplaats Lagun. Deze brand volgde op een eerdere brand in mei 2024. Op 13 november 2024 heeft de wnd. Rijksvertegenwoordiger een voornemen tot indeplaatsstelling voorgelegd aan het bestuurscollege (bijlage 04). In dit voornemen doet de wnd. Rijksvertegenwoordiger een aantal constatering en beoordeelt hij de reactie van het bestuurscollege van 1 november 2024 (bijlage 05) op het rapport van ILT als volgt:

“Er wordt niet voorzien in maatregelen die een oplossing bieden voor de in het inspectierapport benoemde overtredingen en er is te weinig aandacht voor de risico's voor milieu en volksgezondheid, zoals blootstelling voor omwonenden aan luchtverontreiniging, brand (die zich kan uitbreiden tot de opslag van plastic en de daarnaast gelegen opslag van afgewerkte olie). Dieren die vrij rondlopen op het terrein kunnen potentieel bijdragen aan verspreiding van ziekten en eventuele besmettingen die zich kunnen bevinden op de stortplaats en in het biomedisch afval dat maandenlang ongekoeld wordt opgeslagen in zeecontainers.”

De wnd. Rijksvertegenwoordiger concludeert verder dat «de maatregelen die zijn genomen of worden genomen urgentie missen, onvoldoende concreet zijn of dat besluitvorming in zijn geheel ontbreekt. Zo heeft de door het bestuurscollege aangestelde programmamanager geen duidelijk mandaat en geen budget». Daarnaast heeft het bestuurscollege slechts een voornemen uitgesproken om over te gaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij Selibon/Lagun wegens overtreding van de hindervergunning en is het bestuurscollege na het verstrijken van de aan het opheffen van de overtredingen gekoppelde termijnen niet overgegaan tot handhaving en/of oplegging van de aangekondigde last onder bestuursdwang.

Hij stelt vast dat de situatie «zorgwekkend, complex en urgent is en dat het bestuurscollege heeft nagelaten de signalen hierover serieus te nemen en invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid. Door het niet handhavend op te treden tegen het ontbreken van een dekkende vergunning en door niet, te laat of niet conform eigen beleid handhavend

⁶ Artikel 231 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁷ Artikel 231, tweede lid, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁸ Artikel 205 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

op te treden tegen de overtredingen» concludeert de wnd. Rijksvertegenwoordiger dat er sprake is van taakverwaarlozing op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Spoedeisendheid

Verder concludeert de wnd. Rijksvertegenwoordiger dat de bij de brand van 5 november «een enorme rookontwikkeling met zich meebracht als gevolg waarvan vele mensen in de omgeving geëvacueerd moesten worden en waarbij de brandweer ternauwernood heeft kunnen voorkomen dat de aldaar aanwezige olieopslagtanks in brand zouden raken of zouden ontploffen». De rookontwikkeling zorgde voor de dagen erna voor acute gezondheidsproblemen bij meerdere omwonenden en een penetrante geur en overlast op diverse plekken op het eiland. De maatschappelijke onrust en zorgen waren groot en hebben geleid tot een spoedvergadering van de eilandsraad. De emoties en zorgen van omwonenden (verenigd in Asosiasion Pro Lagun) en van de hele gemeenschap van Bonaire zijn buitengewoon groot en de bevolking voelt zich nauwelijks gehoord. Men maakt zich zorgen over natuur, mens en dier, het milieu, de gezondheid maar ook de economische gevolgen als niet doortastend en adequaat wordt ingegrepen».

De wnd. Rijksvertegenwoordiger overweegt in zijn besluit dat de urgentie hiermee verder is toegenomen en dat de situatie grond geeft om conform artikel 231 WolBES bij spoedeisende situaties direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.

Definitief besluit

Op 15 november 2024 heeft de wnd. Rijksvertegenwoordiger een definitief besluit genomen (bijlage 06) waarbij hij ingaat op de door het bestuurscollege ingediende zienswijze (bijlage 07) tegen zijn voornemen in de plaats te treden.

In zijn definitieve besluit geeft de wnd. Rijksvertegenwoordiger aan dat hij in de plaats treedt en daarmee voorziet in een aantal beslissingen op het gebied van VTH bij Selibon/Lagun waaronder in elk geval:

- Besluitvorming over een lopende milieuvergunningaanvraag voor een deel van de inrichting;
- Een door het OLB op 13 november 2024 bij Selibon opgelegde last onder bestuursdwang in te trekken omdat deze onvolledig is;
- Aan Selibon een voornemen tot last onder bestuursdwang te verzenden om de overtreding van een aantal voorschriften uit de vigerende vergunning ongedaan te (doen) maken;
- Van dit besluit mededelingen te doen in de Staatscourant;
- Een afschrift van dit besluit aan het bestuurscollege en aan Selibon/Lagun te sturen.

In het besluit gaat de waarnemend Rijksvertegenwoordiger uitvoerig in op zijn overwegingen die hebben geleid tot het besluit tot indeplaatsstelling.

Verzoek van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties

Op uw vraag om de antwoorden op de reeds gestelde schriftelijke vragen over ditzelfde onderwerp, tijdig voor het op 18 december geplande commissiedebat hierover aan de Kamer te sturen, ontvangt u separaat bericht.

Afsluitend

Met de door de wnd. Rijksvertegenwoordiger genomen beslissingen zijn de eerste stappen gezet voor het herstel van de taakverwaarlozing door het bestuurscollege van Bonaire op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving bij Selibon/Lagun. Op termijn achten wij het noodzakelijk dat alle overtredingen van de milieuwetgeving worden beëindigd, dat er voorzieningen worden getroffen om de stortplaats te isoleren, te beheersen en te controleren en dat wordt gewaarborgd dat de stortplaats weinig tot geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Hiervoor dient een milieuvergunningprocedure te worden doorlopen.

Het is duidelijk dat er nog veel moet gebeuren en dat de situatie urgent is. Wij steunen daarom de wnd. Rijksvertegenwoordiger bij zijn besluit tot indeplaatsstelling en bij de uitvoering daarvan. Daarnaast steunen wij ook het bestuurscollege van Bonaire bij het uitvoeren van hun taken en in het bijzonder bij een herstart van het Afvalbeheerprogramma.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabo