

GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN CURAÇAO

VONNIS

in de zaak van:

1. de stichting
FOUNDATION CLEAN AIR EVERYWHERE,
2. **Cornelis Gerrit van Berge,**
3. **Rubinah M. Bemardina,**
4. **Victor Daantje,**
5. **Veronique Isabella Dekker,**
6. **Roald Dekker,**
7. **Wilhelmina Johanna Dekker,**
8. **Arthur Donker,**
9. **Nellisson G. Medina,**
10. **Johan Fitzgerald van Megesen,**
11. **Gerrit Arie Mulder,**
12. **Jocelyn B.P. Plaate,**
13. **Sanne Soeria Santoso,**
14. **Yvonne Smolders van Scheers,**
15. **Martinus Laurens Verkade,**
16. **Marcelo Zimmerman,**
17. **Arnold Duller,**
18. **Britt Heuts,**
19. **Merenciana Eg'daranelys,**
20. **Jan Fokkelman,**
21. **Jeanette Philipps Molina,**
22. **Milva Koeiman,**
23. **Inesia Nilensha,**
24. **Panther Usheley Basilo,**
25. **Romke Jonker,**
26. **Ruthmilda J. Cicilia,**
27. **Sonia M. Doran Agustien,**
28. **Stanley Bodok,**
29. **Tremus Fabienne Augustina,**
30. **Ludmila Wilson,**

gevestigd respectievelijk wonende te Curaçao,
eisers,

gemachtigden: mr. S.A. in 't Veld en mr. P.E.A.L.M. van de Laarschot,

tegen

de openbare rechtspersoon

HET LAND CURAÇAO,

gevestigd in Curaçao,

verweerder,

gemachtigden: mr. W.R. Flocker en mr. E. Kleist,

in welke zaak zich hebben gevoegd

de naamloze vennootschap
REFINERIA DI KORSOU N.V.,
de besloten vennootschap
CURACAO REFINERY UTILITIES B.V.,
gevestigd te Curaçao,
gevoegde partij,
gemachtigden: mr. W.R. Flocker en mr. E. Kleist,

en

de besloten vennootschap
REFINERIA ISLA CURAÇAO B.V.,
gevestigd te Curaçao,
gevoegde partij,
gemachtigden: mr. L.M. Virginia en mr. T.L. Claassens.

Partijen zullen hierna ook de stichting (eiseres sub 1), het Land, RdK, CRU en Isla genoemd worden.

1. Het procesverloop

1.1. Het procesverloop blijkt uit:

- het incidenteel vonnis van 5 maart 2018 en de daarin genoemde processtukken;
- de conclusie van antwoord van RdK en CRU, met producties;
- de conclusie van antwoord van Isla, met producties;
- de conclusie van repliek, met producties;
- de conclusie van dupliek van het Land;
- de conclusie van dupliek van RdK en CRU, met producties;
- de conclusie van dupliek van Isla, met producties.

1.2. Vervolgens is vonnis bepaald.

2. De feiten

Partijen

2.1. De stichting stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen, terugdringen en voorkomen van milieuproblemen in Curaçao, waaronder begrepen de luchtkwaliteit.

2.2. De overige eisers zijn woonachtig in het gebied benedenwinds het industrieterrein aan het Schottegat.

2.3. Op dat industrieterrein is onder andere een raffinaderij gevestigd, die wordt geëxploiteerd door Isla. Isla is een (indirecte) dochtervennootschap van Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA), die de raffinaderij huurt van RdK. Deze huurovereenkomst eindigt eind 2019.

2.4. Op genoemd industrieterrein is ook de zogenoemde BOO-centrale gevestigd, die door CRU wordt geëxploiteerd.

2.5. Het Land is aandeelhouder van RdK en CRU.

2.6. Op het industrieterrein worden ook andere bedrijfsmatige activiteiten verricht. Onder andere zijn er twee centrales van Aquallectra gevestigd.

Vergunningen

2.7. In het kader van de bedrijfsvoering van de raffinaderij en de BOO-centrale worden fossiele brandstoffen verwerkt, hetgeen leidt tot uitstoot in de lucht van verschillende stoffen.

2.8. Bij besluit van 10 juli 1997 heeft (de rechtsvoorganger van) het Land op grond van de Hinderverordening Curaçao 1994 een hindervergunning aan (de moedervennootschap van) Isla verstrekt. Deze vergunning bevat onder meer de volgende passage:

1.2 De hindervergunning wordt verleend voor de duur van de huurovereenkomst tussen PDVSA en [RdK], echter onder de volgende voorwaarden:

a. Om de vijf jaar worden de voorschriften aan een evaluatie onderworpen. Hiertoe dient de vergunninghouder aan het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao de volgende informatie voor te leggen:

- een evaluatie van de milieuverbetering ten gevolge van de uitgevoerde IRUP [een in de huurovereenkomst met PDVSA afgesproken investeringsprogramma: "ISLA Refinery Upgrading Program"; toevoeging gerecht] en andere projecten;
 - een bedrijfsmilieuplan (BMP), waarin onder andere is opgenomen de fasering in de tijd van de uitvoering van de in attachment "F" genoemde maatregelen voor de middellange en lange termijn, alsmede het effect hiervan op de milieukwaliteit;
 - een beschrijving van een door vergunninghouder ingevoerd en gecertificeerd bedrijfsmilieuzorgsysteem (BIM), opgesteld in overleg met de milieudienst Curaçao.
- b. Op basis van de evaluatie krachtens artikel 1.2.a, kan het bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao van de vergunninghouder eisen dat deze in het eerste kwartaal van het vijfde jaar na datum van de verlening van deze in de vergunning een verzoek indienen voor het aanpassen van de onderhavige vergunning voor bepaalde onderdelen van de raffinaderij dan wel voor een revisievergunning voor de gehele raffinaderij.

2.9. De hindervergunning bevat onder andere een hoofdstuk gewijd aan voorwaarden voor "emissies naar de lucht". Een uitwerking van die voorwaarden is opgenomen in Attachment F, dat in de vergunning als volgt wordt omschreven:

Milieuregelgeving zoals aan deze vergunning gehecht in de vorm van Attachment "F", dat gezamenlijk ontwikkeld is teneinde zekerheid te hebben dat de regelgeving op het milieugebied economisch realistisch is en past in de opzet van de raffinaderij. PDVSA stemt ermee in om zich te houden aan Attachment "F".

Attachment F bevat een tabel met maximale hoeveelheden van bepaalde stoffen bij wijze van "ambient air quality standards" (AAQS). Deze normen

zaaknummer: CUR201601517

vonnisdatum: 14 januari 2019

are judged necessary, with an adequate margin of safety, to protect the public health. Such standards are subject to revision, and additional standards may be promulgated as deemed necessary to protect the public health and welfare.

Voor zwaveldioxide (SO₂) geldt een norm van 80 µg/m³ als jaargemiddelde en een 24-uursgemiddelde voor maximaal 1 keer per jaar van 365 µg/m³. Voor fijnstof gelden normen van respectievelijk 75 µg/m³ en 150 µg/m³ (voor maximaal 18 dagen per jaar).

Attachment F bevat verder de volgende passage:

An owner or operator of the first source to be licensed in an area under this regulation shall not be allowed to consume the entire available AAQS. The ESC [Milieudienst Curaçao; toevoeging gerecht] in negotiation with the owner or operator shall determine the maximum allowable pollutant concentrations for such a source.

2.10. Bij besluit van 15 mei 1998 heeft ook (de rechtsvoorganger van) CRU een hindervergunning verkregen. De hiervoor vermelde Attachment F is ook op deze vergunning van toepassing. Voor CRU geldt een "jaargemiddelde maximale uitwerp van SO₂" van "114 metrische ton/dag". De norm voor uitstoot van fijnstof is gelijk aan die voor Isla. De vergunning bepaalt onder andere dat CRU "periodiek" zal deelnemen aan overleg met de Milieudienst Curaçao

over mogelijkheden tot beheersing van milieuverontreiniging, waarbij ook andere emitenten worden betrokken om de milieudoelstellingen in Attachment F te bereiken.

2.11. De in de hindervergunning van Isla voorziene evaluaties en revisies hebben niet plaatsgevonden.

Onderzoeken en procedures

2.12. In 2004 heeft DCMR in een onderzoeksrapport onder ander het volgende opgemerkt:

Milieukwaliteit

Er is en blijft voorlopig wel sprake van 'non attainment areas' waar luchtkwaliteitseisen worden overschreden. Derhalve wordt nadrukkelijk aanbevolen om in ieder geval het probleem niet te verergeren en - for the time being - een bouwverbod of te kondigen in de 'non attainment areas', althans voor woonbebouwing en voor voorzieningen met buitenactiviteiten met een hoog inspanningsniveau. Op lange termijn is het gewenst om te voldoen aan de internationale normen voor luchtkwaliteit.

1. De belasting met zwaveldioxide en zwevend stof (uit schoorstenen en van fakkels) is nog niet verminderd, maar deels wel verschoven. In het nabijgelegen Marchena en omgeving (Veeris, Heintje Kool) is en blijft sprake van een ontoelaatbare overschrijding van in ieder geval zwaveldioxide, met consequenties voor de ernst en het aantal luchtwegklachten. Aanvullend wordt een aantal verder weg gelegen gebieden nu ook continu belast (St Michiel e.o.) door de nieuwe - hoge - schoorsteen. Naar verwachting vindt ook daar normoverschrijding plaats voor zwaveldioxide en fijn stof (PM₁₀, PM_{2,5}), althans naar internationale maatstaven, zodat ook hier rekening moet worden gehouden met gezondheidseffecten.

[...]

Geadviseerd wordt om in het 1e halfjaar 2005 besluiten te nemen over :

- Een evaluatie van de recente incidenten (Noot: waaronder de brand van 18 november j.l.) en noodzakelijke vervolgacties waaronder een incident management systeem;
- De "terms of reference" voor de Strategische oriënterende studie;

- De evaluatie van de IRUP projecten en het vaststellen door middel van metingen van de "non-attainment areas" overeenkomstig het huurcontract en de Hindervergunning;
- Een verdere uitwerking van de voorgestelde verbeteropties, met name betreffende de termijn van implementatie en de financieringsconstructie;
- Een uitwerking van de tijdelijke maatregelen, met name het bouwverbod in non attainment areas.
- De inrichting van immissie-meetstations om luchtkwaliteitsnormen te controleren, zo mogelijk gebruik makend van de meetvoorzieningen nodig voor de evaluatie van IIRUP;
- Een plan van aanpak voor een maatschappelijke discussie over de toekomst van het Isla-terrein;
- Een nieuwe Hindervergunning.

Een nieuwe Hindervergunning moeten worden opgesteld conform het bepaalde bij de Hindervergunning 1997 dat binnen 5 jaar een aanscherping zal plaatsvinden. De Milieudienst Curacao heeft hier inmiddels een aanvang mee gemaakt. [...] Duidelijk is dat er voorlopig geen structurele verbetering van de milieusituatie zal worden bereikt omdat de implementatie van verbeteropties jaren vergt.

Gezien de voortdurende normoverschrijding, de incidenten, de wijze van opereren van de raffinaderij en de vele gegronde klachten uit de benedenwinds gelegen gebieden zijn stringente voorschriften in de nieuwe Hindervergunning noodzakelijk. Het betreft ander meer voorschriften die destijds bij de Hindervergunning 1997 zijn geadviseerd maar onder druk van PDVSA door het toenmalige Bestuurscollege zijn geschrapt. Deze voorschriften dienen met name om de wijze van opereren bij (dreigende) normoverschrijding en hinder aan te passen door de inzet van (duurdere) laagzwavelige brandstof en capaciteitsbeperking, onder meer het invoeren van z.g. "codemaatregelen" bij ongunstige meteorologische condities analoog aan de succesvolle toepassing in het Rijnmondgebied. Kern van de nieuwe Hindervergunning zijn dus operationele restricties om met de bestaande voorzieningen (inclusief IRUP) en de bestaande normstelling zo milieuverantwoord mogelijk te produceren. Daarnaast zullen verbeteropties (investeringen) moeten worden vastgelegd die afgeleid kunnen worden van de huidige contracten na (juridische) duidelijkheid over de financiering.

2.13. In een rapport van 3 augustus 2007 heeft TNO met betrekking tot de luchtkwaliteit onder andere de volgende conclusies getrokken:

- Zwaveldioxide concentraties zijn nog steeds normoverschrijdend in grote delen van het gebied benedenwinds van de raffinaderij;
- Fijnstof concentraties benedenwinds van de raffinaderij lijken te zijn afgenomen ten opzichte van voorgaande metingen en liggen rond de voorgestelde normen voor 2010. Er wordt echter nog niet voldaan aan internationale normen en de voorgestelde normen voor 2020.

2.14. In het gebied benedenwinds het Schottegat komt een groene aanslag op gebouwen en straatmeubilair voor. In 2015 heeft TNO onderzoek gedaan naar de samenstelling en herkomst van deze aanslag. Daaruit is gebleken dat in de groene aanslag onder andere vanadium, nikkel, zwavel, silicium en aluminium voorkomt. In 2017 is door TNO een vervolgonderzoek naar de groene aanslag uitgevoerd.

2.15. Op drie plaatsen benedenwinds het Schottegat wordt de immissie van onder andere SO₂ en fijnstof gemeten, te weten bij Beth Chaim, Cas Chikitu en in Julianadorp. De resultaten worden gevalideerd door de GGD te Amsterdam en gepubliceerd op de (door het Land in stand gehouden) website www.luchtmetingen.org.

2.16. In de jaren 2013 tot en met de eerste helft van 2016 zijn op meetstation Beth Chaim de volgende jaargemiddelde concentraties van SO₂ op leefniveau (immissie) gemeten:

156 µm/m³ (2013)

zaaknummer: CUR201601517

vonnisdatum: 14 januari 2019

170 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ (2014)

225 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ (2015)

175 $\mu\text{m}/\text{m}^3$ (eerste helft 2016)

2.17. In februari 2016 heeft de GGD Amsterdam in opdracht van het Land onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een gezondheidsonderzoek naar luchtwegklachten in Curaçao. Het rapport bevat onder meer de volgende passages:

1 Samenvatting

Gezondheidsklachten ten gevolge van luchtverontreiniging gemeten benedenwinds van industriegebied Schottegat zijn niet uit te sluiten. Wetenschappelijke kennis over luchtverontreiniging met een hoog aandeel zwaveldioxide (SO_2) laat zien dat dit ernstige gezondheidsklachten kan veroorzaken. De metingen die gedaan zijn tussen 2010 en 2015 laten zien dat de SO_2 concentratie duidelijk verhoogd is in het gebied direct benedenwinds van het industriegebied Schottegat. Dat zou kunnen betekenen dat bewoners van dat gebied vaker luchtwegklachten en astma hebben dan bewoners van een schoon gebied. Om dit te bevestigen zou gezondheidsonderzoek kunnen worden uitgevoerd.

[...]

3 Resultaten metingen luchtverontreiniging

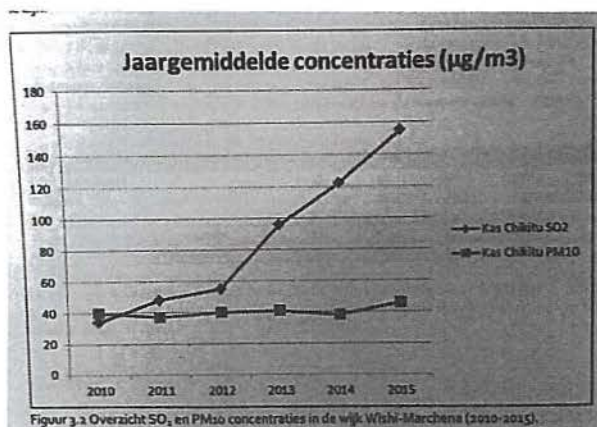
Er zijn twee luchtmeetstations op Curaçao. Het meetstation Kas Chikitu, gelegen in de woonwijk Wishi-Marchena en het meetstation Beth Chaim, direct ten westen van industriegebied Schottegat. [...]

[...]

Op beide stations wordt fijnstof (TSP of PM_{10}) en zwaveldioxide (SO_2) gemeten. Op station Kas Chikitu wordt ook H_2S gemeten. De concentraties zwaveldioxide en fijnstof (gemeten als PM_{10}) die de afgelopen vijf jaren zijn gemeten in de wijk Wishi-Marchena geven aanleiding tot zorgen met betrekking tot de gezondheid. De internationale gezondheidskundige (WHO) normen voor zowel SO_2 en PM_{10} worden overschreden.

Concentraties stoffen direct grenzend aan en op industriegebied zijn hoger, maar zijn voor bewoners in de benedenwindse wijken minder relevant, omdat mensen deze lucht niet dagelijks en 24 uur per dag, inademen. Hiermee is niet gezegd dat mensen in de buurt van meetstation Beth Chaim geen acute klachten kunnen krijgen als zij kortdurend hoge concentraties van de bovengenoemde stoffen inademen. Het kortdurend inademen van hoge concentraties SO_2 en fijnstof kan leiden tot acute klachten.

Om gezondheidseffecten op de lange termijn te kunnen inschatten zijn jaargemiddelde concentraties stoffen in de lucht relevant. Figuur 3.2 geeft de jaargemiddelde concentraties zwaveldioxide en PM_{10} weer op meetstation Kas Chikitu tussen 2010 en 2015. Data van 2010 en 2015 zijn gebaseerd op slechts een halfjaar meten. De andere gemiddelden zijn echte jaargemiddelden. Er is een duidelijke stijging te zien van de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide in deze periode. De concentratie PM_{10} lijkt stabiel te zijn. [volgt de onderstaande figuur in het rapport; toevoeging gerecht]



[...]

3.1 Zwaveldioxide

De gemiddelde concentratie zwaveldioxide (SO₂) per, jaar, gemeten op station Kas Chikitu, is weergegeven in tabel 3.2. De EU daggrenswaarde voor SO₂ geeft aan dat per jaar maximaal drie dagen de concentraties 125 µg/m³ zouden mogen overschrijden. Tabel 3.1 laat zien hoe vaak er een overschrijding van deze door de EU geadviseerde grens is gemeten. [Namelijk: 12x in 2011; 31x in 2012; 99x in 2013; 153x in 2014 en 119x in 2015; toevoeging gerecht] Daarnaast is te zien welk percentage van de tijd de daggemiddelde WHO richtwaarde van 20 µg/m³ wordt overschreven. De uurgrenswaarde opgesteld door de Europese Unie (350 µg/m³) wordt meer dan de geadviseerde 24 keer per jaar overschreden. Welk percentage van de tijd deze gemiddelde uurconcentratie van 350 µg/m³ wordt overschreden is te zien in tabel 3.1. Er is geen jaargemiddelde grenswaarde voor SO₂ vastgesteld.

[...]

Ter vergelijking: de jaargemiddelde concentratie SO₂ in het havengebied van Amsterdam was in 2014: 2,4 µg/m³. Het is vanuit gezondheidskundig perspectief aan te bevelen te streven naar lagere concentraties zwaveldioxide.

3.2 PM10

De gemiddelde concentratie PM10 per, jaar, gemeten op station Kas Chikitu, is weergegeven in tabel 3.2. De lange termijn grenswaarde van 40 µg/m³ van de Europese Unie wordt alleen in 2015 mogelijk overschreden (mogelijk, omdat nog niet alle metingen gevalideerd zijn). De jaargemiddelde richtwaarde van de Wereldgezondheidsorganisatie (20 µg/m³) wordt in de gehele periode van 2010 tot en met 2015 overschreden. Op station Kas Chikitu worden er regelmatig dagwaarden gemeten die maximale daggemiddelden overschrijden.

[...]

Ter vergelijking: de jaargemiddelde concentratie PM10 aan de drukke ringweg A10 west in Amsterdam was in 2014: 24,5 µg/m³. Voor fijn stof is er overigens geen grenswaarde waar beneden geen gezondheidsschade optreedt. Het is vanuit gezondheidskundig perspectief aan te bevelen te streven naar zo laag mogelijke concentraties fijnstof.

2.18. Vanaf 2006 zijn verschillende juridische procedures gevoerd, waarin individuen en belangengroeperingen zijn opgekomen tegen de bijdragen van onder meer Isla aan de luchtverontreiniging. Ook zijn bestuursrechtelijke procedures gevoerd tegen verschillende bestuursorganen van het Land.

World Health Organization

2.19. De World Health Organization van de Verenigde Naties heeft “guidelines” voor de luchtkwaliteit opgesteld. De samenvatting van de Global Update 2005 van deze guidelines luidt als volgt, weergegeven voor zover van belang:

Preface

Clean air is considered to be a basic requirement of human health and well-being. However, air pollution continues to pose a significant threat to health worldwide. According to a WHO assessment of the burden of disease due to air pollution, more than 2 million premature deaths each year can be attributed to the effects of urban outdoor air pollution and indoor air pollution (caused by the burning of solid fuels). More than half of this disease burden is borne by the populations of developing countries.

The WHO air quality guidelines are designed to offer guidance in reducing the health impacts of air pollution. First produced in 1987 and updated in 1997, these guidelines are based on expert evaluation of current scientific evidence. Given the wealth of new studies on the health effects of air pollution that

have been published in the scientific literature since the completion of the second edition of the Air quality Guidelines for Europe, including important new research from low-and middle-income countries where air pollution levels are at their highest, WHO has undertaken to review the accumulated scientific evidence and to consider its implications for its air quality guidelines. The results of this work is presented in this document in the form of revised guideline values for selected air pollutants, which are applicable across all WHO regions. These guidelines are intended to inform policy-makers and to provide appropriate targets for a broad range of policy options for air quality management in different parts of the world.

[...]

Role of the guidelines in protecting public health

The WHO air quality guidelines (AQGs) are intended for worldwide use but have been developed to support actions to achieve air quality that protects public health in different contexts. Air quality standards, on the other hand, are set by each country to protect the public health of their citizens and as such are an important component of national risk management and environmental policies. National standards will vary according to the approach adopted for balancing health risks, technological feasibility, economic considerations and various other political and social factors, which in turn will depend on, among other things, the level of development and national capability in air quality management. The guideline values recommended by WHO acknowledge this heterogeneity and, in particular, recognize that when formulating policy targets, governments should consider their own local circumstances carefully before adopting the guidelines directly as legally based standards.

The WHO AQGs are based on the now extensive body of scientific evidence relating to air pollution and its health consequences. Although this information base has gaps and uncertainties, it offers a strong foundation for the recommended guidelines. [...]

[...]

In addition to guideline values, interim targets are given for each pollutant. These are proposed as incremental steps in a progressive reduction of air pollution and are intended for use in areas where pollution is high. These targets aim to promote a shift from high air pollutant concentrations, which have acute and serious health consequences, to lower air pollutant concentrations. If these targets were to be achieved, one could expect significant reductions in risks for acute and chronic health effects from air pollution. Progress towards the guideline values should, however, be the ultimate objective of air quality management and health risk reduction in all areas.

De WHO-guidelines bevatten onder andere de volgende normen, hier beperkt tot fijnstof en zwaveldioxide:

PM10	20 µg/m ³ annual mean
	50 µg/m ³ 24-hour mean
SO ₂	20 µg/m ³ 24-hour mean
	500 µg/m ³ 10-minute mean

3. Het geschil

3.1. De vordering luidt als volgt:

Eisers zich tot Uw Gerecht wenden met het verzoek om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

Primair

- (i) voor zover vereist op de voet van artikel 3: 305 a BW, voor recht te verklaren dat het Land Curacao onrechtmatig jegens Eisers handelt door, zowel voor wat betreft de in het lichaam van

- dit verzoekschrift genoemde en aangehaalde wet- en regelgeving, alsook voorschriften van de Hindervergunningen inzake de bescherming en verbetering van het leefmilieu en de volksgezondheid, als voor wat betreft de uitvoering en de handhaving van deze wet- en regelgeving en voorschriften van de Hindervergunningen, niet te voldoen aan de in het lichaam van dit verzoekschrift genoemde en aangehaalde dienaangaande geldende internationale normen, ter bescherming van de fundamentele rechten van de mens zoals vastgelegd in onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, op basis waarvan de Overheid verder is verplicht tot het geven van tijdige en adequate voorlichting aan Eisers en andere ingezetenen van Curacao, tot het wegnemen van reeds geleden schade, en tot het nemen van alle benodigde maatregelen om haar burgers te beschermen tegen milieu(lucht)vervuiling, in het bijzonder op grond van het recht op leven, het recht op woongenot, het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit en het recht adequaat te worden geïnformeerd over gevaren en risico's;
- (ii) het Land Curacao op te dragen om binnen 2 (twee) maanden na toezending van de uitspraak in deze, de hoeveelheid zwaveldioxide (SO₂) en PM (fijnstof) gemeten door het meetstation te Beth Chaim zodanig te (doen) beperken dat wordt voldaan aan de luchtkwaliteitsnormen gehanteerd door de WHO als vermeld in productie 7F;
 - (iii) het Land Curacao te bevelen alle inwoners van Curacao zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 1 (een) maanden na toezending van de uitspraak in dezen, getrouw en adequaat te informeren middels een paginagrote advertentie in de dagbladen Extra, NOBO, La Prensa, en Amigoe en Antilliaans Dagblad, en tevens als persbericht naar NTR/Caribisch netwerk, weergegeven in respectievelijk Papiaments en Nederlands, over de gevaren en risico's die de milieuvervuiling in het algemeen en in het bijzonder de door het meetstation te Beth Chaim gemeten en door de GGD Amsterdam gevalideerde SO₂ en TSP met zich meebrengt, waarvan de voorlichtingstekst in samenspraak met Eisers tot stand wordt gebracht, óók wanneer reeds aan het voorgaande onder (ii) is voldaan omdat ook milieu(lucht)vervuiling uit het verleden reeds blijvende (gezondheids)schade kan hebben aangericht,

het bepaalde onder (ii) en (iii) aan te vangen en daarvan genoegzaam bewijs aan Eisers over te leggen, binnen 2 (twee) weken na betekening van het in dezen te wijzen vonnis aan Gedaagde op straffe van verbeurte van een dwangsom van ANG. 100.000,-- voor iedere dag of ieder gedeelte van een dag dat zij met de nakoming van dit bevel - geheel of gedeeltelijk - in gebreke blijft, althans een dwangsom door Uw Gerecht in goede justitie vast te stellen;

en

- (v) Voor zover vereist op de voet van artikel 3:305a BW, voor recht te verklaren dat het Land Curaçao aansprakelijk is voor alle schade die Eisers hebben geleden en nog zullen lijden als gevolg van het onrechtmatig handelen door het Land Curacao ten aanzien van de milieu(lucht)vervuiling op Curaçao, als omschreven in randnummer i van deze vordering.
- (vi) het Land Curacao te veroordelen in de kosten van deze procedure, waaronder begrepen de kosten van rechtskundige bijstand en de verschuldigde griffierechten, onder bepaling dat, indien de kosten van het geding niet binnen tien dagen na de dag waarop het vonnis aan Gedaagde is betekend, zijn voldaan, daarover vanaf de tiende dag de wettelijke rente verschuldigd is,

Subsidiair:

- (ii) Een zodanig vonnis te wijzen als Uw Gerecht in goede justitie zal vermenen te behoren;

en:

- (iii) het Land Curacao te veroordelen in de kosten van deze procedure, waaronder begrepen de kosten van rechtskundige bijstand en de verschuldigde griffierechten, onder bepaling dat, indien de kosten van het geding niet binnen tien dagen na de dag waarop het vonnis aan Gedaagde is betekend, zijn voldaan, daarover vanaf de tiende dag de wettelijke rente verschuldigd is.

3.2. Het Land, RdK, CRU en Isla voeren verweer en concluderen tot afwijzing van de vordering, met veroordeling van eisers in de proceskosten.

4. De beoordeling

4.1. In het tussenvonnis van 11 december 2017 heeft het gerecht geoordeeld dat eisers ontvankelijk zijn in hun vorderingen, ook de stichting uit hoofde van artikel 3:305a BW.

4.2. Bij de beoordeling van de vorderingen van eisers moet het volgende worden voorop gesteld. Het gaat in deze procedure om een vordering van eisers tegen het Land. Het Land is volgens eisers aansprakelijk in verband met de luchtkwaliteit benedenwinds het Schottegat. Eisers richten zich niet tegen de gevoegde partijen. Die partijen (RdK, CRU en Isla) hebben wel belang bij de uitkomst van het geschil tussen eisers en het Land, omdat een voor het Land negatieve uitkomst (uiteindelijk) consequenties kan hebben voor hun bedrijfsvoering, maar de uitkomst van deze procedure kan niet zijn dat RdK, CRU en Isla jegens eisers aansprakelijk worden gehouden of worden veroordeeld tot het nemen van bepaalde maatregelen. Om deze reden is niet relevant het betoog van RdK en CRU dat zij niet aansprakelijk zijn en ook niet dat uit eerder onderzoek is gebleken dat de bijdrage van Isla aan de totale hoeveelheid SO₂ onder een bepaalde norm is gebleven. Evenmin is relevant het betoog van het Land dat eisers zich dienen te wenden tot Isla en/of CRU omdat die partijen de grootste vervuilers zouden zijn. Het gaat niet om het handelen of nalaten van specifieke vervuilers. Het gaat om de (gestelde) verantwoordelijkheid van het Land voor de luchtkwaliteit.

4.3. Het gerecht ziet aanleiding om een comparitie van partijen te gelasten. In deze zaak heeft nog geen mondelinge behandeling plaatsgevonden. Het gerecht acht het van belang dat partijen gelegenheid krijgen hun standpunten mondeling toe te lichten en dat van de zijde van het gerecht zo nodig resterende vragen kunnen worden gesteld. Om deze reden zullen in dit vonnis op verschillende punten nog geen inhoudelijke beslissingen genomen worden. Wel worden ten behoeve van een efficiënt verloop van de zitting enkele aandachtspunten benoemd, waarop partijen ter zitting kunnen ingaan.

4.4. Blijkens de primaire vorderingen onder (i) en (ii) menen eisers dat het Land onrechtmatig handelt door niet te voldoen aan de “geldende internationale normen” voor luchtkwaliteit. Uit de inhoud van het verzoekschrift moet worden afgeleid dat eisers hiermee doelen op de WHO-guidelines. Terecht heeft het Land er echter op gewezen dat deze guidelines niet kunnen worden beschouwd als juridisch bindende normen, bij schending waarvan reeds om die reden sprake is van onrechtmatig handelen. Dit blijkt uit de in 2.19 geciteerde passages uit het WHO-rapport, met name waar wordt gesteld dat de guidelines bedoeld zijn “to inform policy-makers and to provide appropriate targets for a broad range of policy options” en waar wordt vermeld dat overheden “should consider their own local circumstances carefully before adopting the guidelines directly as legally based standards.” Voor zover eisers een andere opvatting bepleiten, verwerpt het gerecht dat standpunt.

4.5. Dit roept de vraag op aan welke normen het handelen van het Land dan wel moet worden getoetst. Van belang is immers dat burgers die direct en ernstig worden geraakt door luchtvervuiling onder omstandigheden bescherming kunnen ontnemen aan

de artikelen 2 (recht op leven) en 8 EVRM (familieleven; zie bijvoorbeeld EHRM 12 mei 2009, EHRC 2009/103; Greenpeace e.a./Duitsland). Het ligt niet voor de hand dat een staat zich aan zijn verantwoordelijkheid kan onttrekken door geen normen vast te stellen. Mogelijk is in dit verband van belang dat de normen die in 1994 zijn opgenomen in Attachment F bij de hindervergunningen van Isla en CRU noodzakelijk werden geacht, “to protect the public health,” terwijl de (recentere) WHO-guidelines hetzelfde doel dienen en zijn gebaseerd op breed gedragen wetenschappelijke inzichten. Zo bezien is denkbaar dat aan de WHO-guidelines, hoewel niet juridisch bindend, betekenis toekomt bij de beoordeling van de vraag of het Land voldoende heeft gedaan en doet om zijn verplichtingen op grond van artikelen 2 en 8 EVRM na te komen. Hierover kunnen partijen zich op de comparitie gelasten nader uitlaten.

4.6. Eisers baseren hun vorderingen op de positieve verplichtingen die uit de artikelen 2 en 8 EVRM kunnen voortvloeien. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat artikel 2 EVRM in het geding is indien sprake is van een reële en directe levensbedreiging (zie bijvoorbeeld EHRM 28 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW6229; Kolyadenko e.a./Rusland). Bij conclusie van dupliek (vanaf sub 133) heeft Isla betoogd dat aan dat vereiste niet is voldaan in een situatie waarin gedurende een langere periode sprake is van luchtverontreiniging. Eisers hebben hierop nog niet kunnen reageren. Zij kunnen dit ter comparitie doen. Voor zover eisers menen dat uit het door hen aangehaalde rapport van Ecorys volgt dat wel degelijk sprake is van een reëel en onmiddellijk gevaar, dan geldt dat zij dit standpunt in het licht van het verweer daartegen van het Land en de gevoegde partijen nader dienen te onderbouwen.

4.7. Om een schending van het door artikel 8 EVRM beschermde recht te kunnen aannemen in milieugerelateerde kwesties is vereist dat (1) een handeling/nalaten een nadelige invloed heeft op de woning en/of het privéleven van een burger en (2) die nadelige invloed een zeker minimum bereikt (“minimum level of severity”). Aan de zijde van het Land, met name door Isla (dupliek vanaf sub 192), is betoogd dat eisers niet hebben aangetoond dat sprake is van causaal verband tussen de luchtverontreiniging en de aantasting van hun woning en/of hun privéleven en ook niet dat een eventuele aantasting het vereiste minimumniveau overschrijdt. De vraag rijst hoe dit betoog zich verhoudt tot het zogenoemde ‘voorzorgsbeginsel’. Daargelaten de door Isla genoemde discussie in de wetenschap over de exacte definitie, volgt uit dit beginsel dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade gelet op de stand van de wetenschap en de technische kennis niet kan rechtvaardigen dat een overheid effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade (zie bijvoorbeeld EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380; Tătar/Roemenië). Gegeven de strekking van de diverse onderzoeken – namelijk dat de mate van luchtverontreiniging substantieel uitgaat boven internationaal ontwikkelde normen die gesteld zijn ter bescherming van de gezondheid – ligt in beginsel in de rede om aan te nemen dat schade wordt berokkend aan de gezondheid van mensen die benedenwinds het Schottegat wonen. Desgewenst kunnen het Land en/of de gevoegde partijen de comparitie benutten om te onderbouwen dat dit anders is.

4.8. Als de artikelen 2 en 8 EVRM in het geding zijn, komt het volgens vaste jurisprudentie van het EHRM aan op een “fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole,” waarbij

de overheid beschikt over een “certain margin of appreciation in determining the steps to be taken.” Van schending van zijn verplichtingen uit hoofde van de artikelen 2 en 8 EVRM is sprake als de autoriteiten “overstepped their margin of appreciation” (EHRM 8 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AO0091; Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk).

4.9. Bij deze zogenaamde fair balance test moet een afweging plaatsvinden van enerzijds de belangen van eisers om zoveel mogelijk te worden behoord voor de gevolgen van luchtverontreiniging en anderzijds het economische en maatschappelijke belang dat gediend wordt met de activiteiten die tot de luchtverontreiniging leiden. Daarbij kunnen alle relevante daarbij betrokken belangen een rol spelen. De artikelen 2 en 8 EVRM vergen niet dat de daardoor beschermde mensenrechten steeds – per definitie – boven de andere belangen worden gesteld, zoals economische belangen. Bovendien moeten de artikelen 2 en 8 EVRM worden uitgelegd op een manier die geen onmogelijke of disproportionele last op de overheid legt. Het gaat erom dat de mensenrechten die worden beschermd door deze bepalingen, voldoende gewicht in de schaal hebben gelegd, in de zin dat “due weight has been accorded to the interests of the individual.”

4.10. Tegen deze achtergrond heeft het gerecht behoefte aan een nadere voorlichting door partijen, het Land in de eerste plaats, met betrekking tot de wijze waarop deze afweging van belangen heeft plaatsgevonden en plaatsvindt. Ook daarvoor zal de hiervoor genoemde comparitie van partijen worden benut. In het kader van deze nadere uitlating wijst het gerecht op de volgende overwegingen.

- i. In de eerste plaats is bij de verdere beoordeling mogelijk van belang dat de hindervergunningen van Isla en CRU, van wie niet ter discussie staat dat zij een wezenlijke bijdrage leveren aan de luchtverontreiniging, voorzien in de mogelijkheid van aanpassing van de voorwaarden “as deemed necessary to protect the public health and welfare.” In het geval van Isla is voorts concreet voorzien in een vijfjaarlijkse evaluatie, die onder meer specifiek betrekking dient te hebben op de beoogde “milieuverbetering.” Hiermee lijkt het Land op zichzelf te hebben voorzien in een “administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life,” zoals het EHRM vereist. Van dit “framework” lijkt geen gebruik te zijn gemaakt. Mogelijk is dit relevant juist vanwege het vaststaande feit (zie 2.16 en 2.17) dat de immissie van (in elk geval) SO₂ verschillende jaren substantieel hoger was dan de door de WHO gehanteerde norm, daargelaten of die norm juridisch bindend is.
- ii. In de tweede plaats zal een relevante overweging kunnen zijn dat inmiddels sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid onderzoeken naar de luchtkwaliteit benedenwinds het Schottegat en dat in die onderzoeken steeds wordt gewezen op de mate van de luchtverontreiniging en de risico's voor de gezondheid daarvan. Het Land heeft klaarblijkelijk wel actie ondernomen, mogelijk mede naar aanleiding van onderzoeken en juridische procedures, zoals het opdracht geven tot het doen van vervolgonderzoek en het inrichten en in stand houden van meetstations, maar de vraag rijst of en, zo ja, welke maatregelen zijn genomen om de geconstateerde luchtverontreiniging ook *feitelijk* te verminderen.

- iii. In de derde plaats kan van belang zijn dat de belangenafweging nader wordt geconcretiseerd. Klaarblijkelijk weegt het economische belang gemoeid met de bedrijfsactiviteiten van (onder andere) Isla en CRU zwaar. Het gerecht heeft echter geen concretisering van dit economische belang in de stukken aangetroffen, anders dan enkele citaten uit media in de conclusie van dupliek van Isla (sub 111) waarop eisers nog niet hebben kunnen reageren. Verder is het nog niet duidelijk of en in hoeverre het belang van eisers om gevrijwaard te blijven van gezondheidsschade een rol heeft gespeeld in deze afweging, terwijl nodig is dat aan dat belang “due weight” wordt gehecht.

4.11. De primaire vordering onder (iii) is gebaseerd op het standpunt van eisers dat het Land verplicht is de inwoners van Curaçao deugdelijk te informeren over de gevaren en risico's van de luchtverontreiniging en dat het, door die informatie niet te verstrekken, handelt in strijd met zijn verplichtingen op grond van artikelen 8 en 10 EVRM (vrije nieuwsgaring). Het Land bestrijdt dat. Het voert aan dat het al voldoende informatie verstrekt, bijvoorbeeld door het in stand houden van de in 2.15 genoemde website, waarop niet alleen de meetgegevens live kunnen worden gevolgd, maar ook de hindervergunning van Isla en een aantal onderzoeksrapporten is gepubliceerd.

4.12. Onder omstandigheden kan uit artikel 8 EVRM een positieve verplichting van de overheid voortvloeien om beschikbare informatie over milieuverontreiniging openbaar te maken (EHRM 19 februari 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4547; Guerra e.a./Italië). Om een dergelijke verplichting te kunnen aannemen moet sprake zijn van een direct en dadelijk verband tussen de luchtverontreiniging en het privéleven van de betrokken burgers. De verplichting tot het verstrekken van informatie dient ertoe de burger in staat te stellen de risico's te beoordelen. Tegen deze achtergrond overweegt het gerecht in de eerste plaats dat het Land al de nodige informatie beschikbaar stelt, met name via de eerder genoemde website. In de tweede plaats kan van belang zijn de vraag of deze informatie voldoende toegankelijk is om de burgers benedenwinds het Schottegat daadwerkelijk in staat te stellen zich te informeren over de risico's van de luchtverontreiniging. De gepubliceerde rapporten van deskundigen zijn immers in de regel opgesteld in het Nederlands en/of het Engels en van een hoog technisch gehalte. Bij conclusie van antwoord heeft het Land aangevoerd dat een informatieve folder wordt opgesteld. Op de comparitie kan het Land zich over een en ander uitlaten.

4.13. De primaire vordering onder (v) – een vordering sub (iv) ontbreekt – strekt tot een vaststelling van de aansprakelijkheid van het Land voor “alle” schade die eisers lijden en hebben geleden als gevolg van de luchtverontreiniging. Die schade betreft gezondheidsschade, immateriële schade en materiële schade, waaronder schoonmaakkosten in verband met de groene aanslag. Het Land en de gevoegde partijen hebben als verweer gevoerd dat deze vordering naar de kern erop neerkomt dat een verplichting tot schadevergoeding wordt vastgesteld en dat een dergelijke vordering, voor zover ingesteld door de stichting, niet mogelijk is in een collectieve actie (artikel 3:305a lid 3 BW). Voor wat betreft de overige eisers hebben het Land en de gevoegde partijen aangevoerd dat onvoldoende specifieke omstandigheden per persoon zijn gesteld om te kunnen beoordelen of de desbetreffende eiser schade heeft geleden.

4.14. Deze verweren lijken te moeten slagen. De vaststelling van een verplichting tot schadevergoeding kan in beginsel niet plaatsvinden zonder te treden in de vraag in welke mate, afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval, het ontstaan van die individuele schade aan het handelen van het Land kan worden toegerekend en in welke mate de aan het Land en mogelijk aan de individuele benadeelde toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen. Een dergelijke vordering lijkt niet te passen binnen het kader van artikel 3:305a BW (vergelijk HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2082). Wat de individuele eisers betreft, heeft het gerecht in de stukken geen concretisering van hun situatie aangetroffen, zodat op basis van de huidige stand van zaken niet kan worden vastgesteld in hoeverre sprake is van een verplichting tot schadevergoeding. Het is desgewenst aan eisers om zich hieromtrent tijdens de comparitie nader uit te laten.

4.15. Eisers hebben op verschillende punten in hun stukken gewezen op de omstandigheid dat het Land tevens aandeelhouder is van RdK en CRU. Mede om die reden zou van het Land meer ingrijpen mogen worden verwacht, zo menen eisers kennelijk. Eisers hebben aan deze stelling echter geen concrete gevolgen verbonden, in elk geval geen gevolgen die leiden tot een andere beoordeling dan die op basis van de toets aan de hierboven besproken bepalingen uit het EVRM. Het feit van het aandeelhouderschap kan dan ook verder buiten beschouwing blijven.

4.16. De subsidiaire vordering onder (ii) houdt in dat het gerecht gevraagd wordt een zodanig vonnis te wijzen als het gerecht "in goede justitie zal vermenen te behoren." Deze vordering is te onbepaald om te kunnen toewijzen, zoals het Land en de gevoegde partijen terecht hebben aangevoerd. Het is aan eisers om een vordering te formuleren, waartegen het Land zich vervolgens kan verweren. Dat laatste is bij deze vordering niet mogelijk.

4.17. Het gerecht zal dus een comparitie gelasten waarbij partijen in elk geval kunnen ingaan op de hierboven genoemde onderwerpen. Eventuele andere onderwerpen mogen ook aan de orde gesteld worden. Te denken valt aan een actualisering van de stand van zaken, bijvoorbeeld in verband met de voorbereiding van het naderende einde van de exploitatie door Isla van de raffinaderij (zie bijvoorbeeld dupliek Land sub 24). Daarbij moet het volgende in acht worden genomen. Partijen zullen op de comparitie eerst gelegenheid krijgen hun standpunt toe te lichten aan de hand van over te leggen pleitaantekeningen. Daarbij geldt een maximum spreektijd van 40 minuten per partij (Isla en CRU worden beschouwd als één partij). Vermoedelijk zullen daarna enkele vragen van de zijde van het gerecht worden besproken, waarna gelegenheid zal worden gegeven om te reageren op het betoog van de wederpartij. Eventuele aanvullende stukken moeten uiterlijk twee weken voor de zitting worden overgelegd.

4.18. De zaak zal worden verwezen naar de rol van 28 januari 2019 voor akte opgave verhinderdata (P1) voor de periode maart t/m mei 2019, waarna een datum zal worden bepaald. Iedere verdere beslissing zal worden aangehouden.

zaaknummer: CUR201601517
vonnisdatum: 14 januari 2019

5. De beslissing

Het Gerecht:

- 5.1. gelast een comparitie van partijen als bedoeld in 4.17;
- 5.2. verwijst de zaak naar de rol van 28 januari 2019 voor akte opgave verhinderdata (P1) voor de periode maart t/m mei 2019 door alle partijen;
- 5.3. houdt iedere verdere beslissing aan.

Dit vonnis is gewezen door mr. Th. Veling, rechter in het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, en in aanwezigheid van de griffier in het openbaar uitgesproken op 14 januari 2019.

R. Jansen

Th. Veling