

Burgerlijke zaken over 2021
Registratienummers: CUR201601517 – CUR2019H00353
Uitspraak: 1 juni 2021

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE

van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en
van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

V O N N I S

in de zaak van:

de openbare rechtspersoon
HET LAND CURAÇAO,
zetelend in Curaçao,
oorspronkelijk verweerder,
thans appellant in principaal appel, geïntimeerde in incidenteel appel,
gemachtigden: mrs. W.R. Flocker en E. Kleist,

tegen

1. de stichting
FOUNDATION CLEAN AIR EVERYWHERE,
2. [...],
3. [...],
4. [...],
5. [...],
6. [...],
7. [...],
8. [...],
9. [...],
10. [...],
11. [...],
12. [...],
13. [...],
14. [...],
15. [...],
16. [...],
17. [...],
18. [...],
19. [...],
20. [...],
21. [...],
22. [...],
23. [...],
24. [...],
25. [...],

26. [...],
27. [...],
28. [...],
29. [...],
30. [...],

gevestigd respectievelijk wonende te Curaçao,
oorspronkelijk eisers,
thans geïntimeerden in principaal appel, appellanten in incidenteel appel,
gemachtigden: thans mrs. O.E. Kostrzewski en A.K.E. Henriquez.

Met in eerste aanleg als gevoegde partijen aan de zijde van het Land:

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

en

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

Partijen zullen hieronder worden aangeduid als appellant dan wel het Land en als geïntimeerden dan wel Clean Air c.s.

1. Het verloop van de procedure

1.1 Voor de procesgang in eerste aanleg en voor de overwegingen en beslissingen van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao (hierna: het Gerecht) wordt verwezen naar de vonnissen van 11 december 2017, 5 maart 2018, 14 januari 2019 en 26 augustus 2019 in de zaak met nummer CUR201601517.

1.2 Bij akte van appel van 3 oktober 2019 is appellant in hoger beroep gekomen van het vonnis van 26 augustus 2019.

1.3 Bij op 12 november 2019 ingekomen memorie van grieven heeft appellant twaalf grieven tegen het bestreden vonnis aangevoerd en toegelicht en geconcludeerd tot, zoals verduidelijkt bij pleitnota, vernietiging en tot afwijzing van de vorderingen van geïntimeerden en veroordeling van geïntimeerden in de kosten van beide instanties.

1.4 Bij op 14 november 2019 ingekomen aanvullende memorie van grieven heeft appellant de grieven aangevuld met drie extra grieven (grievens 13 tot en met 15).

1.5 Op 23 december 2019 hebben geïntimeerden een memorie van antwoord tevens incidenteel appel tevens wijziging c.q. vermeerdering van eis ingediend en in principaal appel geconcludeerd tot ongegrondverklaring c.q. verwerping van het principaal beroep. In incidenteel appel hebben zij drie grieven aangevoerd en, naar het Hof begrijpt, geconcludeerd tot toewijzing van de desbetreffende vorderingen van Clean Air c.s. Bij wijziging van eis hebben geïntimeerden de oorspronkelijke vordering(en) volgens eigen zeggen op onderdelen genuanceerd c.q. verhelderd zoals hierna zal worden weergegeven.

1.6 Het Land heeft op 21 februari 2020 een memorie van antwoord in incidenteel appel ingediend.

1.7 Op de daartoe bepaalde dag hebben partijen een schriftelijk pleidooi ingediend, die van het Land vergezeld van producties die op voorhand waren toegezonden aan de gemachtigden van geïntimeerden. Het Land heeft daarbij, in aanvulling op de conclusie bij memorie van grieven, geconcludeerd tot afwijzing van de gewijzigde vorderingen van geïntimeerden.

1.8 Vonnis is gevraagd en nader bepaald op heden.

2. De feiten

2.1 Het Hof zal uitgaan van de onderstaande feiten.

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

2.3 De overige geïntimeerden zijn woonachtig in het gebied benedenwinds het industrieterrein aan het Schottegat.

2.4 Op dat industrieterrein is onder andere een raffinaderij gevestigd, die tot eind 2019 werd geëxploiteerd door Isla. Isla is een (indirecte) dochtervennootschap van Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA), die de raffinaderij huurde van Refineria di Korsou N.V. (RdK).

2.5 Op genoemd industrieterrein is ook de zogenoemde BOO-centrale gevestigd, die door Curaçao Refinery Utilities B.V. (CRU) wordt geëxploiteerd.

2.6 Het Land is aandeelhouder van RdK en CRU.

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

Vergunningen

2.8 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.

2.9 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 Hof] 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.

2.10 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

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 Hof] in negotiation with the owner or operator shall determine the maximum allowable pollutant concentrations for such a source.

2.11 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 uitworp 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.

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

Onderzoeken en procedures

2.13 In 2004 heeft DCMR Milieudienst Rijnmond (een gezamenlijke omgevingsdienst van de provincie Zuid-Holland en vijftien gemeenten in de regio Rijnmond) (hierna: 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 af 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 door 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 IRUP;
- Een plan van aanpak voor een maatschappelijke discussie over de toekomst van het Isla-terrein;
- Een nieuwe Hindervergunning.

Een nieuwe Hindervergunning moet worden opgesteld conform het bepaalde bij de Hindervergunning 1997 dat binnen 5 jaar een aanscherping zal plaatsvinden. De Milieudienst Curaçao 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 onder 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 meteo-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.

2.14 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.
- [...]

De luchtkwaliteitsmetingen die gedurende de meetcampagne zijn uitgevoerd, vormen een goede afspiegeling van het jaargemiddelde beeld. De ISLA raffinaderij heeft gedurende de meetcampagne op normale kracht gedraaid zonder dat er incidenten, hoge of lage productie heeft plaatsgevonden. Ook de weersomstandigheden waren gemiddeld en zonder extreme regenval, afwijkende windrichtingen of -snelheden.

2.15 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.

2.16 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.

2.17 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)

170 µm/m³ (2014)

225 µm/m³ (2015)

175 µm/m³ (eerste helft 2016)

2.18 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 (SO₂) laat zien dat dit ernstige gezondheidsklachten kan veroorzaken. De metingen die gedaan zijn tussen 2010 en 2015 laten zien dat de SO₂ 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

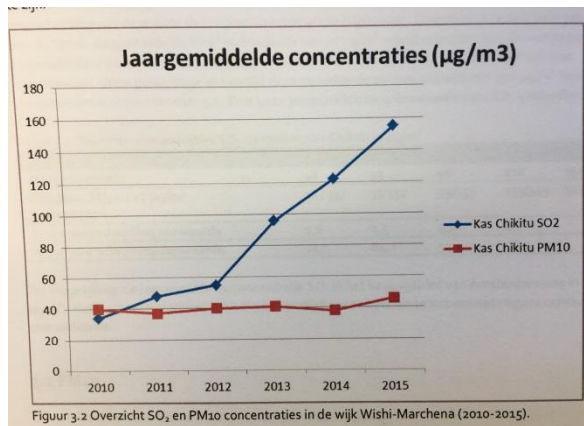
Er zijn twee luchtmeetstations op Curaçao. Het meetstation Kas Chikitu, gelegen in de woonwijk Wishi-Marchena en het meetstation Beth Chaim, direct ten westen van industriegebied Schottegat. [...]

[...]

Op beide stations wordt fijnstof (TSP of PM₁₀) en zwaveldioxide (SO₂) gemeten. Op station Kas Chikitu wordt ook H₂S gemeten. De concentraties zwaveldioxide en fijnstof (gemeten als PM₁₀) die de afgelopen vijf jaren zijn gemeten in de wijk Wishi-Marchena geven aanleiding tot zorgen met betrekking tot de gezondheid. De internationale gezondheidkundige (WHO) normen voor zowel SO₂ en PM₁₀ 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 SO₂ 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 [zie hieronder; toevoeging Hof] geeft de jaargemiddelde concentraties zwaveldioxide en PM₁₀ 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 PM₁₀ lijkt stabiel te zijn.



[...]

3.1 Zwaveldioxide

De gemiddelde concentratie zwaveldioxide (SO₂) per, jaar, gemeten op station Kas Chikitu, is weergegeven in tabel 3.1. 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 Hof] Daarnaast is te zien welk percentage van de tijd de daggemiddelde WHO richtwaarde van 20 µg/m³ wordt overschreden. 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.

4 Gezondheidseffecten

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat op of na dagen met meer luchtverontreiniging mensen meer luchtwegklachten hebben, en dat op zulke dagen zelfs sprake kan zijn van verhoogde sterfte. Dat geldt voor zowel SO₂ als voor PM₁₀. Verder is bekend dat mensen die op plaatsen wonen met meer luchtverontreiniging (vergeleken met bewoners van plaatsen met schonere lucht) gemiddeld korter leven en meer last hebben van chronische ziekten, zoals hart- en vaatziekten of astma. Bewoners van het gebied dat direct benedenwinds ligt

van het industrieterrein Schottegat ademen meer luchtverontreiniging in dan bewoners elders op het eiland. Dat zou kunnen betekenen dat deze bewoners meer last hebben van chronische aandoeningen dan bewoners elders.

Het tijdelijk inademen van lucht met veel zwaveldioxide kan tot acute luchtwegklachten leiden. Wanneer dat vaak gebeurt kunnen de gezondheidsklachten dermate ernstig worden dat er sprake is van chronische gezondheidsschade. Dat zou ertoe kunnen leiden dat in het belaste gebied meer kinderen wonen met chronische luchtwegklachten, astma of een verlaagde longfunctie.

2.19 Het EU daggemiddelde voor PM10 (50µg/m³) is in 2011 43x, in 2012 75x, in 2013 75x, in 2014 65x, in 2015 87x, in 2016 52x en in 2017 58x overschreden (persbericht 28 september 2018 van Ministerie van GMN).

2.20 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

2.21 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 result 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

2.22 Het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur heeft in juni 2020 een Strategienota Luchtkwaliteitsnormen Curaçao opgesteld.

2.23 Per 1 september 2020 is de Ministeriële Regeling met algemene werking van 10 augustus 2020 tot het vaststellen van regels met betrekking tot de welstandcriteria voor luchtkwaliteit ter uitvoering van artikel 2, tweede lid van de Landsverordening openbare orde (Regeling welstandcriteria voor luchtkwaliteit) (hierna: de Ministeriële Regeling) in werking getreden.

2.24 In voormelde Regeling zijn grenswaarden voor SO₂ en fijnstof vastgesteld voor het meetpunt Kas Chikitu:

Voor zwaveldioxide:

Per 1 september 2020

SO₂ 80 µg/m³ als jaargemiddelde concentratie

Per 1 januari 2025

SO₂ 50 µg/m³ als jaargemiddelde concentratie
125 µg/m³ als vierentwintig uur gemiddelde concentratie
(maximaal 3 maal per kalenderjaar te overschrijden)

350µg/m³ als uurgemiddelde concentratie (maximaal 24 maal per kalenderjaar te overschrijden)

Per 1 januari 2035

SO₂

20 µg/ m³ als jaargemiddelde concentratie

125 µg/ m³ als vierentwintig uur gemiddelde concentratie (maximaal 3 maal per kalenderjaar te overschrijden)

350µg/m³ als uurgemiddelde concentratie (maximaal 24 maal per kalenderjaar te overschrijden)

Voor fijnstof:

Per 1 september 2020

PM₁₀

40µg/m³ als jaargemiddelde concentratie

Per 1 januari 2035

PM₁₀

20 µg/ m³ als jaargemiddelde concentratie

50 µg/ m³ als vierentwintig uur gemiddelde concentratie (maximaal 35 maal per kalenderjaar te overschrijden)

3. De beoordeling

- 3.1 De vordering van Clean Air c.s. zoals vermeld in het verzoekschrift in eerste aanleg 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 3:305a BW, voor recht te verklaren dat het Land Curaçao 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 Curaçao, 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 Curaçao 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 Curaçao te bevelen alle inwoners van Curaçao 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 Curaçao ten aanzien van de milieu(lucht)vervuiling op Curaçao, als omschreven in randnummer i van deze vordering.

(vi) het Land Curaçao 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 Curaçao 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 Gerecht heeft bij tussenvonnis van 14 januari 2019 overwogen dat bij de beoordeling van de vorderingen voorop gesteld dient te worden dat het in deze procedure gaat om de gestelde verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van het Land in verband met de luchtkwaliteit benedenwinds het Schottegat en niet om vast te stellen of en zo ja, welke rol of welk aandeel van RdK, CRU of Isla in dit kader spelen. Het Gerecht heeft een comparitie van partijen gelast om, nu de WHO guidelines niet als juridisch bindende normen kunnen worden beschouwd bij schending

waarvan reeds om die reden sprake is van onrechtmatig handelen, kort gezegd, te bespreken aan welke normen het handelen van het Land moet worden getoetst en welke betekenis in het kader van deze procedure aan de artikelen 2 en 8 EVRM kan worden toegekend. Met betrekking tot de vordering onder (v) heeft het Gerecht overwogen dat de vaststelling van een verplichting tot schadevergoeding in beginsel niet kan 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 in het kader van artikel 3:305a BW, aldus het Gerecht. Wat de individuele eisers betreft is geen concretisering van hun situaties aangetroffen in de stukken zodat niet kan worden vastgesteld in hoeverre sprake is van een verplichting tot schadevergoeding. Over, onder meer, deze onderwerpen hebben partijen zich ter comparitie kunnen uitlaten.

- 3.3 Bij het bestreden vonnis van 26 augustus 2019 heeft het Gerecht:
- voor recht verklaard dat het Land ter zake van de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat onrechtmatig jegens Clean Air c.s. heeft gehandeld door wat betreft de mate van luchtverontreiniging geen deugdelijk normenstelsel vast te stellen, door effectieve maatregelen gericht op bescherming van het privéleven en de woonomgeving achterwege te laten en door onvoldoende informatie te verstrekken over de luchtverontreiniging en de risico's daarvan.
 - het Land veroordeeld om ervoor zorg te dragen dat vanaf 1 september 2020 ter plaatse van het meetstation Kas Chikitu geen overschrijding plaatsvindt van de luchtkwaliteitsnormen voor zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM) zoals vastgelegd in de WHO-guidelines als vermeld in productie 7F bij verzoekschrift, althans geen overschrijding plaatsvindt van door het Land vast te stellen en op deugdelijke wijze bekend te maken alternatieve normen voor zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM).
 - het Land veroordeeld in de proceskosten van Clean Air c.s., begroot op NAF 7.142,50, te vermeerderen met de wettelijke rente met ingang van de 15^e dag na datum van dit vonnis tot aan de dag van voldoening.
 - Ook de in de procedure in eerste aanleg gevoegde partijen veroordeeld in de proceskosten van Clean Air c.s.
 - De veroordelingen zijn uitvoerbaar bij voorraad verklaard.
 - Het meer of anders gevorderde is afgewezen.

3.4 Het Land heeft hoger beroep ingesteld tegen voormeld vonnis en vijftien grieven aangevoerd.

3.5 Bij memorie van antwoord tevens incidenteel appel tevens wijziging c.q. vermeerdering van eis hebben Clean Air c.s. de eis gewijzigd als volgt:

Clean Air c.s. verzoeken om bij vonnis, zoveel mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

Primair

- (i) Al dan niet voor zover vereist op de voet van artikel 3:305a BW, voor recht te verklaren dat het Land Curaçao terzake de luchtkwaliteit onrechtmatig jegens Clean Air c.s. handelt althans heeft gehandeld door:
- Wat betreft de mate van luchtverontreiniging geen deugdelijk normenstelsel vast te stellen en na te leven;
 - Effectieve maatregelen gericht op bescherming van het privéleven en de woonomgeving achterwege te laten;
 - Onvoldoende en niet tijdig informatie te verstrekken over de luchtverontreiniging en de risico's daarvan;
 - De situatie te laten voortbestaan waarbij de hoeveelheid - al dan niet door het meetstation te Beth Chaim en/of Kas Chikitu gemeten - zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM) niet voldoet aan de luchtkwaliteitsnormen gehanteerd door de WHO als vermeld in productie 7F, althans door onvoldoende maatregelen te treffen die ertoe leiden dat de hoeveelheid - al dan niet door het meetstation te Beth Chaim en/of Kas Chikitu gemeten - zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM) binnen de perken worden gebracht van de luchtkwaliteitsnormen gehanteerd door de WHO als vermeld in productie 7F;
 - Met de voorschriften van de Hindervergunningen inzake de bescherming en verbetering van het leefmilieu en de volksgezondheid - tevens wat betreft de uitvoering en handhaving van deze wet- en regelgeving en voorschriften van de Hindervergunningen - niet te voldoen aan de in het lichaam van het verzoekschrift genoemde en aangehaalde dienaangaande geldende internationale normen ter bescherming van de fundamentele rechten van de mens zoals vastgelegd in onder meer het EVRM;
- (ii) het Land Curaçao op te dragen om op uiterlijk 1 september 2020, althans binnen een door Uw Hof in goede justitie vast te stellen termijn, de hoeveelheid zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM) als gemeten binnen het land Curaçao, althans als gemeten door het meetstation te Beth Chaim en/of Kas Chikitu, zodanig te (doen) inperken dat wordt voldaan aan de luchtkwaliteitsnormen gehanteerd door de WHO als vermeld in productie 7F, althans andere deugdelijke door het Land vast te stellen en op behoorlijke wijze bekend te maken alternatieve normen, het een en ander op straffe van verbeurte van een dwangsom van NafL. 100.000,-- voor iedere dag of dagdeel dat het Land met de nakoming van dit bevel - geheel of gedeeltelijk - in gebreke blijft, althans een dwangsom in goede justitie vast te stellen;
- (iii) het Land Curaçao te bevelen zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 1 (een) maand na betekening van de uitspraak in deze op een voor een ieder toegankelijke wijze informatie bekend te maken c.q. te verspreiden of publiceren over de gevaren en risico's die de milieuvervuiling in het algemeen en in bijzonder over de normoverschrijding van de luchtkwaliteit binnen het Land, 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, althans het een en ander op een door Uw Hof in goede justitie te bepalen wijze;
- (iv) het Land Curaçao te veroordelen in de kosten van deze procedure in beide instanties, 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 het Land is betekend, zijn voldaan, daarover vanaf de tiende dag de wettelijke rente verschuldigd is,

althans alles als door Uw Hof in goede justitie te bepalen.

De overwegingen in het vonnis van 26 augustus 2019

3.6 In het vonnis van 26 augustus 2019 heeft het Gerecht onder “2. De verdere beoordeling” overwogen als volgt:

“2.1. Het gaat in deze zaak om de vraag of het Land jegens eisers onrechtmatig heeft gehandeld door in onvoldoende mate zorg te dragen voor de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat. Eisers beroepen zich in dit verband op de grondrechten van artikel 2 EVRM (recht op leven) en artikel 8 EVRM (familieleven). In het tussenvonnis heeft het gerecht een aantal punten genoemd waarover partijen zich nader dienden uit te laten. Deze uitlating heeft plaatsgevonden ter voorbereiding op en tijdens de comparitie van partijen.

2.2. Op grond van artikel 8 lid 1 EVRM heeft, voor zover hier van belang, een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven en zijn woning. Het is vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat mede van inbreuk op dit grondrecht sprake kan zijn in geval van activiteiten die hinderlijk en belastend zijn voor de woonomgeving en het milieu. Om in een dergelijk geval schending van het grondrecht te kunnen aannemen, is in de eerste plaats vereist dat tussen de belastende activiteit(en) en de aantasting van het privéleven en de woonomgeving causaal verband bestaat en dat de aantasting een zeker minimumniveau overschrijdt. In de tweede plaats geldt dat de overheid een ruime beoordelingsmarge heeft bij het bepalen van de concrete maatregelen die worden genomen ter bescherming van de belangen van de betrokken burgers. Als de conclusie is dat de overheid “overstepped their margin of appreciation”, is sprake van schending van artikel 8 EVRM (zie de in het tussenvonnis aangehaalde rechtspraak en laatstelijk EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413; Cordella / Italië).

2.3. Eisers hebben gesteld dat de luchtkwaliteit benedenwinds het Schottegat leidt tot gezondheidsklachten, zoals met betrekking tot de luchtwegen, en tot overlast in de vorm van ernstige stank. Zij hebben erop gewezen dat de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof in de lucht internationaal aanvaarde normen ruimschoots overschrijdt, althans gedurende een aantal jaren ruimschoots heeft overschreden, terwijl die normen zijn gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid. Ook hebben eisers gewezen op het feit dat scholen in het benedenwindse gebied met enige regelmaat hun deuren (hebben) moeten sluiten vanwege de stank en omdat leerlingen onwel werden.

2.4. Het Land heeft deze stellingen in wezen niet betwist. Ter comparitie heeft het Land erkend dat “in algemene zin” de uitstoot van fijnstof en zwaveldioxide boven “bepaalde waarden” gezondheidsrisico’s met zich kan brengen. Volgens het Land hebben eisers echter niet aangetoond dat de door hen gestelde klachten het gevolg zijn van de uitstoot van installaties op het industriegebied aan het Schottegat, omdat bewijzen in de vorm van medische rapporten ontbreken. Dit betoog kan het Land niet baten. Waar het Land erkent dat de gestelde klachten “in algemene zin” het gevolg kunnen zijn van (te hoge) hoeveelheden fijnstof en zwaveldioxide in de lucht en waar voorts vast staat dat die stoffen gedurende een aantal jaren in de lucht aanwezig waren in hogere concentraties dan – met het oog op de gezondheid –

internationaal aanvaardbaar wordt geacht, ligt zozeer voor de hand dat het één het gevolg is van het ander dat van het Land verwacht had mogen worden zijn betwisting van het causaal verband concreet te onderbouwen. Ook het in de rechtspraak van het EHRM aanvaarde voorzorgsbeginsel brengt dat met zich mee (zie 4.7 van het tussenvonnissen). Het Land heeft zijn betwisting van het causaal verband echter op geen enkele wijze geconcretiseerd.

2.5. Dit leidt tot het oordeel dat het vereiste causaal verband tussen de luchtverontreiniging benedenwinds het Schottegat en de aantasting van het privéleven en de woonomgeving van burgers in dat gebied in voldoende mate is komen vast te staan.

2.6. Voor toepassing van artikel 8 EVRM is ook vereist dat de aantasting een zeker minimumniveau moet overschrijden. Van schending van het grondrecht kan namelijk geen sprake zijn als de aantasting niet verder gaat dan hetgeen inherent is aan het leven in een moderne samenleving. Van dit vereiste minimumniveau is naar het oordeel van het gerecht sprake. Het gerecht licht dit als volgt toe.

2.7. Het antwoord op de vraag of het vereiste minimumniveau ("minimum level of severity") is overschreden hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder de intensiteit en de duur van de hinder en de fysieke en mentale gevolgen daarvan voor de gezondheid of het welzijn van de betrokken burgers. Als uitgangspunt kan gelden dat het vereiste minimumniveau in elk geval wordt gehaald indien (inter)nationale normen worden overschreden (EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302; Moreno Gomez / Spanje).

2.8. Niet gebleken is of en, zo ja, welke normen voor luchtkwaliteit hier te lande in het algemeen gelden. Wel staat vast dat voor Isla, waarvan niet ter discussie staat dat het een van de bedrijven is die aan de luchtvervuiling benedenwinds bijdragen, sinds 1997 normen gelden van 80 µg/m³ zwaveldioxide (SO₂) en 75 µg/m³ fijnstof (PM₁₀). Voor een ander bedrijf aan het Schottegat (CRU) gelden sinds 1998 vergelijkbare normen. Naar het oordeel van het gerecht kan voor het antwoord op de vraag of het vereiste minimumniveau is overschreden echter niet van deze normen worden uitgegaan. Deze normen, die volgens de onbetwiste stelling van eisers zijn gebaseerd op Amerikaanse normen uit 1979, weerspiegelen immers op geen enkele wijze hetgeen internationaal maximaal aanvaardbaar wordt geacht, en dat is ook al lange tijd het geval. De WHO-guidelines dateren al van 2005 en leggen de grens van hetgeen nog aanvaardbaar is bij respectievelijk 20 µg/m³ SO₂ en 20 µg/m³ PM₁₀. Vast staat dat deze guidelines zijn gebaseerd op breed gedragen wetenschappelijke inzichten. Bij deze stand van zaken moet in redelijkheid worden uitgegaan van deze WHO-guidelines om te bepalen of de aantasting van het grondrecht van artikel 8 EVRM voldoende ernstig is.

2.9. Vast staat dat gedurende een reeks van meerdere jaren aanzienlijk grotere hoeveelheden zwaveldioxide en fijnstof in de lucht benedenwinds het Schottegat zijn gemeten dan de hiervoor genoemde grenswaarden. Het gerecht verwijst naar de in 2.16 van het tussenvonnissen vermelde meetresultaten van het meetstation Beth Chaim en naar het in 2.17 van het tussenvonnissen aangehaalde rapport van de GGD Amsterdam van februari 2016, waarin onder andere de bij meetstation Kas Chikitu gemeten hoeveelheden worden vermeld. Verder volgt uit de in het tussenvonnissen vermelde feiten dat al gedurende lange tijd, in elk geval sinds het DCMR-

rapport uit 2004, en sindsdien bij voortduring door onderzoekers alarm wordt geslagen over de hoeveelheden zwaveldioxide en fijnstof en de gevolgen die dit heeft voor de gezondheid. Uit dit alles kan naar het oordeel van het gerecht niet anders volgen dan dat de aantasting van het privéleven en de woonomgeving als gevolg van de luchtverontreiniging voldoende ernstig is om artikel 8 EVRM toe te passen.

2.10. Hieraan doet niet af dat eisers, zoals het Land ter zitting heeft bepleit, niet hebben aangetoond dat het “minimum level of severity” het gevolg is van de activiteiten van Isla en/of CRU. Het Land miskent hiermee dat het in deze zaak niet gaat om de uitstoot van een of meer specifieke bedrijven, maar om de verantwoordelijkheid van het Land voor de luchtkwaliteit als zodanig (zie ook reeds 4.2 van het tussenvonniss).

2.11. Van schending van het grondrecht van artikel 8 EVRM kan voorts sprake zijn als het Land de hem toekomende beoordelingsruimte heeft overschreden. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat die beoordelingsruimte in milieugerelateerde aangelegenheden ruim is. De overheid zal verschillende belangen mogen afwegen, en in die belangenafweging komt niet per definitie doorslaggevend gewicht toe aan de grondrechten van artikel 8 EVRM. Bovendien moet rekening gehouden worden met het gegeven dat de middelen van de overheid beperkt zijn. Wel moet in die afweging van belangen voldoende gewicht worden gehecht aan het zwaarwegende belang van burgers om te worden gevrijwaard van aantasting van hun grondrechten. Het is aan de overheid om te rechtvaardigen waarom enkelen (bewoners benedenwinds het Schottegat) de zware last van aantasting van hun grondrechten moeten dragen ten behoeve van het algemene belang. Tegen deze achtergrond overweegt het gerecht met betrekking tot de “margin of appreciation” verder het volgende.

2.12. Het gerecht acht in de eerste plaats van belang dat het Land in de hindervergunningen van Isla en CRU heeft voorzien in mogelijkheden om periodiek tot aanscherping van de milieunormen te komen, als dat noodzakelijk wordt geacht ter bescherming van de gezondheid en het welzijn. Ter zitting is van de zijde van het Land bevestigd dat van die mogelijkheden geen gebruik is gemaakt. Dit is van betekenis, omdat uit de richtlijnen van de WHO in redelijkheid niet anders kan worden afgeleid dan dat aanleiding bestond om tot aanscherping van de normen te komen en dus *wel* gebruik te maken van de mogelijkheden tot aanpassing van de voorwaarden. In dit verband wijst het gerecht erop dat uit artikel 8 EVRM voor de overheid niet alleen de verplichting volgt om milieubelastende activiteiten te reguleren maar ook om die regulering toe te passen. Zonder die toepassing heeft regulering weinig zin. Dat verdraagt zich niet met de strekking van het EVRM, dat “is intended to protect effective rights, not illusory ones” (EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302; Moreno Gomez / Spanje).

2.13. Bij tussenvonniss heeft het gerecht, ten tweede, overwogen dat inmiddels sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid onderzoeken naar de luchtverontreiniging, waarin steeds wordt gewezen op de risico's voor de gezondheid daarvan, en dat de door het Land genomen maatregelen zich klaarblijkelijk hebben beperkt tot het (verder) monitoren en (laten) doen van nader onderzoek. Met het oog op de behandeling ter comparitie heeft het gerecht de vraag opgeworpen of en, zo ja, welke maatregelen zijn genomen om de geconstateerde luchtverontreiniging ook *feitelijk* te verminderen. Hoewel het aan het Land is om te bepalen of en welke maatregelen genomen

worden, lag het tegen deze achtergrond op zijn weg om in dit verband met concrete en onderbouwde feiten te komen.

2.14. Dat heeft het Land niet gedaan. Het heeft ter comparitie gesteld dat sinds de indiening van het inleidend verzoekschrift een “aanpassing van de installatie van de raffinaderij” heeft plaatsgevonden, dat thans (ook) “natuurlijk gas” als brandstof in het raffinageproces van Isla wordt gebruikt en dat Aqualectra en CRU “schonere brandstof” gebruiken. Een nadere concretisering heeft het Land niet gegeven. Onduidelijk is gebleven wat de genoemde maatregelen concreet betekenen en wat de (structurele) effecten ervan zijn op de luchtkwaliteit. Dat klemt te meer, nu de productie van Isla sinds 2017 aanzienlijk is gedaald. Die productiedaling is, zo is algemeen bekend, veroorzaakt door externe factoren die los staan van maatregelen gericht op het terugdringen van de luchtverontreiniging. Aannemelijk is dat de door het Land gestelde daling van de hoeveelheid zwaveldioxide in de lucht na 2017 grotendeels door deze verminderde productie is veroorzaakt. In elk geval kan niet zonder meer en ook niet in beginsel worden aangenomen dat de hiervoor genoemde maatregelen hieraan in relevante mate hebben bijgedragen. Juist daarom had van het Land op dit punt een concretisering verwacht mogen worden.

2.15. Ter comparitie heeft het Land nog een groot aantal andere maatregelen genoemd. Het gaat om maatregelen om de luchtkwaliteit (beter) te meten, om het opstellen van calamiteitenplannen, het aanstellen van een “consultant” en het inschakelen van een consultantsbureau ten behoeve van het opstellen van een rapport over nieuwe normen voor luchtkwaliteit. Van geen van deze initiatieven kan worden gezegd dat zij feitelijk hebben geleid tot vermindering van de luchtverontreiniging. Sommige van deze initiatieven zijn op de toekomst gericht. Waar die initiatieven ook toe zullen leiden, aan het ontbreken van maatregelen in de voorbije jaren kunnen die niet afdoen.

2.16. Ten derde heeft het Land in het kader van zijn beoordelingsruimte een beroep gedaan op de economische en maatschappelijke gevolgen van het hanteren van strengere normen voor de luchtkwaliteit. Dat zou volgens het Land feitelijk betekenen dat Isla, CRU en Aqualectra hun activiteiten moeten staken althans aanzienlijk moeten beperken. Dit zou grote gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in Curaçao en voor de energievoorziening. Ter illustratie heeft het Land aangevoerd dat Isla ongeveer 6% bijdraagt aan het bruto binnenlands product en dat de raffinaderij ongeveer 5.100 banen oplevert. Het Land beroept zich op de notitie “Macro-economische impact Isla Raffinaderij” van februari 2019 en op het rapport “Economische impact studie Venezuela-Curaçao” van november 2018, in beide gevallen betreft het eigen (interne) documenten.

2.17. Het staat buiten kijf dat het Land de economische en maatschappelijke gevolgen van het hanteren van strengere normen voor luchtkwaliteit mag betrekken in zijn afweging van belangen. Ook is het in beginsel aan het Land om te bepalen welk gewicht aan de verschillende belangen moet worden gehecht. Dit laat echter onverlet dat van het Land verwacht mag worden de verschillende belangen daadwerkelijk in de afweging te betrekken, met name ook het belang van burgers om te worden gevrijwaard van een aantasting van hun grondrechten onder artikel 8 EVRM. Dit laatste belang weegt uit de aard van de zaak zwaar. Vandaar ook dat op grond van vaste rechtspraak van het EHRM aan dat belang “due weight” toekomt.

2.18. Tegen deze achtergrond is het gerecht van oordeel dat het Land onvoldoende inzicht heeft gegeven in de door hem toegepaste belangenafweging. Hoewel daartoe bij tussenvonnis uitdrukkelijk in de gelegenheid gesteld, heeft het Land op geen enkele wijze geconcretiseerd in hoeverre het belang van burgers in het benedenwindse gebied bij bescherming tegen aantasting van hun grondrecht een rol heeft gespeeld. In de door het Land overgelegde nota's komt dat belang niet voor. Ook als louter economische aspecten in ogenschouw worden genomen, geldt dat het Land te weinig inzicht heeft gegeven in zijn afwegingen. Terecht hebben eisers er ter zitting op gewezen dat in de (tot voor kort bestaande) situatie van ernstige luchtverontreiniging ook sprake is van economische schade, zoals nadelige gevolgen voor het toerisme en medische kosten, terwijl die posten in de afwegingen van het Land kennelijk geen rol hebben gespeeld. Het Land heeft zich klaarblijkelijk eenzijdig gefocust op de (mogelijke) negatieve gevolgen van invoering van hogere normen voor luchtkwaliteit, zonder daarbij de (mogelijke) positieve gevolgen te betrekken. Uit dit alles kan het gerecht niet anders afleiden dan dat het belang van eisers bij bescherming van hun grondrecht uit artikel 8 EVRM klaarblijkelijk geen reële rol van betekenis heeft gespeeld, laat staan dat daaraan "due weight" is gehecht.

2.19. Het Land heeft, ten vierde, nog gewezen op de kleinschaligheid van de Curaçaose samenleving en op het feit dat de luchtverontreiniging niet afkomstig is uit één enkele bron maar uit diverse bronnen. Om welke reden die laatste omstandigheid eraan zou bijdragen dat het Land binnen de hem toekomstige beoordelingsruimte is gebleven, is niet door het Land toegelicht en ligt ook niet direct voor de hand. Integendeel, als er verschillende bronnen van vervuiling zijn, behoeft de oplossing ook niet van één enkele bron te komen. Voor wat betreft het eerste punt geldt het volgende. Op zichzelf is juist dat de kleinschaligheid van de Curaçaose samenleving (en de armlastigheid van de overheid) gevolgen kan hebben voor hetgeen van de overheid redelijkerwijs verwacht mag worden. Het is echter niet zo dat die enkele omstandigheid meebrengt dat de overheid niets hoeft te doen. Nu het Land in dit geval niet heeft gesteld, laat staan onderbouwd, om welke reden de kleinschaligheid en armlastigheid in de weg staan aan het treffen van maatregelen, kan dit standpunt hem niet baten.

2.20. Het overwogene vanaf 2.12 leidt het gerecht tot het oordeel dat het Land de hem toekomstige beoordelingsruimte heeft overschreden. Het Land heeft geen "fair balance" in acht genomen tussen enerzijds het recht van eisers op eerbiediging van hun grondrecht en anderzijds het belang van de samenleving als geheel bij onverminderd behoud van de activiteiten die voor de luchtverontreiniging zorgen.

2.21. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kan op grond van artikel 8 EVRM onder omstandigheden op de overheid de verplichting rusten betrokken burgers adequaat te informeren over de risico's waaraan zij bloot staan of hebben gestaan. Deze informatieverplichting heeft tot doel dat burgers moeten kunnen beoordelen aan welke risico's zij blootstaan, zodat bezorgdheid over die risico's verminderd kan worden of zodat zij maatregelen kunnen nemen om zich tegen die risico's te beschermen. Het gerecht is van oordeel dat in dit geval, gegeven de mate van de luchtverontreiniging en de alarmerende inhoud van opeenvolgende rapporten, op het Land daadwerkelijk een dergelijke informatieverplichting rustte. In het tussenvonnis heeft het gerecht overwogen dat op zichzelf al de nodige informatie wordt verstrekt via de website www.luchtmetingen.org,

maar dat de vraag rijst of met die informatie de bevolking daadwerkelijk en afdoende wordt bereikt. Mede gelet op het hetgeen partijen hierover ter zitting naar voren hebben gebracht, beantwoordt het gerecht die vraag ontkennend.

2.22. Genoemde website biedt inzicht in de meetresultaten van de meetstations. Dit deel van de website is in het Nederlands gesteld. De website bevat ook links naar de hindervergunning van Isla en naar verschillende rapporten (tot 2007). Deze stukken zijn in het Nederlands en in het Engels. In theorie kan iemand hiermee achterhalen hoeveel zwaveldioxide en fijnstof in de lucht zit en hoe zich dat verhoudt tot de normen die zijn opgenomen in de vergunning van Isla. Dit volstaat echter niet om te kunnen beoordelen welke risico's iemand loopt en wat hij kan doen om die risico's te verkleinen. Die risico's kunnen immers niet worden beoordeeld op basis van de normen die in de vergunning van Isla staan. Hierbij komt dat van effectieve informatievoorziening in redelijkheid niet kan worden gesproken, nu die informatie bestaat uit cijfermateriaal en wetenschappelijke rapporten en uitsluitend in het Nederlands en Engels beschikbaar is. Aan de stelling van het Land ter zitting dat er "persberichten" worden gepubliceerd over de luchterverontreiniging gaat het gerecht voorbij, nu deze stelling op geen enkele wijze is geconcretiseerd of onderbouwd. Namens het Land is tijdens de zitting verder verklaard dat de al bij conclusie van antwoord genoemde "informatieve folder" niet is verspreid. Het gerecht komt daarom tot het oordeel dat het Land niet aan zijn informatieverplichting ex artikel 8 EVRM heeft voldaan.

2.23. De conclusie van al het voorgaande moet zijn dat het Land ter zake de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat artikel 8 EVRM heeft geschonden en daarmee onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld. Dit onrechtmatig handelen heeft betrekking op het achterwege blijven van een deugdelijke normstelling, op het achterwege laten van effectieve maatregelen gericht op bescherming van het privéleven en de woonomgeving en op schending van de informatieverplichting uit artikel 8 EVRM. Een verklaring voor recht van deze strekking zal in het dictum worden opgenomen.

2.24. Hoewel dat mogelijk relevant zou kunnen zijn voor eventuele vervolgprocedures, zal het gerecht de periode gedurende welke het Land onrechtmatig heeft gehandeld niet bepalen. Het debat van partijen is op een dergelijke begrenzing in de tijd niet gericht geweest en de processtukken bieden overigens ook geen handvatten om die periode op verantwoorde wijze vast te stellen.

2.25. De aard en inhoud van het onrechtmatig handelen volgt uit de hierboven gegeven beoordeling. Het gerecht ziet geen grond om details van het onrechtmatige handelen mede in het dictum op te nemen, zoals eisers blijktens de formulering van hun vordering onder (i) kennelijk voor ogen staat. In hun vordering onder (i) spreken eisers ook van de verplichting van het Land reeds geleden schade weg te nemen. Over dat punt handelt specifiek de vordering onder (v), zodat dit niet in de verklaring voor recht zal worden opgenomen.

2.26. Nu de onrechtmatigheid van het handelen van het Land is gegeven, hebben eisers onvoldoende belang bij een afzonderlijke beoordeling van hun vordering op grond van artikel 2 EVRM dan wel artikel 10 EVRM. Het debat daarover kan dus verder onbesproken blijven.

2.27. In hun vordering onder (ii) vorderen eisers dat het Land wordt veroordeeld om binnen een termijn van twee maanden de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof, zoals gemeten door het meetstation Beth Chaim, zodanig terug te brengen dat wordt voldaan aan de WHO-guidelines. Met betrekking tot deze vordering overweegt het gerecht het volgende.

2.28. De vordering strekt er klaarblijkelijk toe dat aan de onrechtmatige situatie een einde komt. Een dergelijke vordering is in beginsel toewijsbaar op grond van artikel 3:296 lid 1 BW. Dat spoort ook met de doelstelling van het EVRM, dat er immers op is gericht *effectieve* bescherming te bieden tegen inbreuk op grondrechten. Anderzijds behoort aan de overheid, gelet op haar “margin of appreciation”, ruimte gelaten te worden om te bepalen welke maatregelen concreet worden genomen en binnen welke termijn. Zoals hierboven al aan de orde kwam, is die ruimte echter niet onbegrensd.

2.29. Naar het oordeel van het gerecht hebben eisers nog onverminderd belang bij deze vordering, ook al is de mate van luchtverontreiniging inmiddels aanzienlijk afgenomen ten opzichte van de periode tot en met 2016. Aangenomen moet immers worden dat die afname niet het gevolg is van actief overheidsingrijpen ter verbetering van de luchtkwaliteit, maar van externe factoren die daarvan los staan (namelijk de economische en juridische perikelen waarmee de exploitant van de raffinaderij kampt en het naderende einde van die exploitatie per 31 december 2019). Nu gesteld noch gebleken is dat de productiecapaciteit van de raffinaderij is verminderd en vast staat dat RdK voornemens is de exploitatie door een ander te doen voortzetten, is de dreiging van voortdurende van het onrechtmatig handelen nog onverminderd aanwezig.

2.30. In hun vordering richten eisers zich op de luchtkwaliteit zoals die gemeten wordt door het meetstation te Beth Chaïm. Vast staat dat dit meetstation zich bevindt in het gebied dat direct grenst aan het industrieterrein van Isla en dat in de directe omgeving van dat meetstation geen mensen wonen. Het meetstation te Kas Chikitu bevindt zich daarentegen wel middenin bewoond gebied. Het Land heeft betoogd dat het gelet hierop niet in de rede ligt om de metingen van Beth Chaïm tot uitgangspunt te nemen. Het gerecht volgt het Land hierin. Het gaat bij de vorderingen van eisers om de aantasting van het privéleven en de woonomgeving van degenen die zich benedenwinds het Schottegat bevinden. Reeds daarom ligt het voor de hand dat bepalend is de mate van luchtverontreiniging in gebieden waar die personen normaal gesproken zijn. Hieraan doet niet af dat ook het gebied rondom het meetstation Beth Chaïm wel eens door mensen wordt bezocht.

2.31. De vordering strekt ertoe dat de luchtverontreiniging wordt teruggebracht tot het niveau dat volgens de WHO-guidelines nog aanvaardbaar is. In het tussenvonnis heeft het gerecht overwogen dat deze richtlijnen op zichzelf niet bindend zijn, maar dat aan die normen wel betekenis kan toekomen, met name omdat zij zijn gebaseerd op breed gedragen wetenschappelijke inzichten en gericht zijn op de bescherming van de gezondheid. Het gerecht blijft bij deze overwegingen. Met het oog op de hier behandelde vordering onder (ii) leidt dit tot het volgende.

2.32. Het Land houdt staande dat de WHO-normen niet bindend zijn en hier te lande niet behoren te worden toegepast. Het heeft echter niet aangevoerd welke normen dan wel zouden (moeten) gelden. Nu het gedeelte niet is gesteld of gebleken, moet het er daarom voor worden

gehouden dat een normenstelsel voor de luchtkwaliteit in algemene zin, dus afgezien van individuele hindervergunningen, niet bestaat. Naar het oordeel van het gerecht behoort het Land van het achterwege laten van een deugdelijk normenstelsel geen voordeel te hebben. Op een overheid rust op grond van artikel 8 EVRM immers mede de positieve verplichting om een deugdelijk wettelijk en bestuurlijk kader in te stellen dat voorziet in een effectieve bescherming tegen aantasting van het privéleven en de woonomgeving. Deze verplichting is gedurende lange tijd niet nagekomen. Daarmee heeft het Land als het ware over zichzelf het risico afgeroepen dat de WHO-normen moeten worden toegepast. Het valt het Land immers toe te rekenen dat geen (deugdelijk) alternatief tot stand is gebracht.

2.33. Ter zitting heeft het Land aangevoerd dat inmiddels het consultancybureau Haskoning is ingeschakeld om te adviseren over nieuwe normen voor de luchtkwaliteit in Curaçao. Het uit te brengen rapport van Haskoning zal dienen "als basis" voor nieuwe hindervergunningen, met name ook voor de nieuwe exploitant voor de raffinaderij, en als "referentiekader" voor het moderniseren van de raffinaderij en andere industrieën. In het rapport zullen volgens het Land "de Europese luchtkwaliteitsnormen als normen voor Curaçao [...] worden gehanteerd," waarmee "niet zal worden gemarchandeerd." Volgens het Land zal, aan de hand van het rapport van Haskoning, samen met de nieuwe exploitant worden bepaald "wat haalbaar zal zijn ten aanzien van verbeteringen en op welke termijn."

2.34. Voor zover het Land hiermee verweer heeft willen voeren tegen de vordering onder (ii), faalt dat betoog. De uitlatingen van de zijde van het Land zijn te vaag en te vrijblijvend om daaruit kunnen afleiden dat eisers voldoende zekerheid hebben dat de onrechtmatige toestand met betrekking tot de luchtkwaliteit binnen afzienbare termijn zal zijn beëindigd. Met dit verweer kan het Land dus niet aan een veroordeling ontkomen.

2.35. Aan de andere kant behoort het Land wel de ruimte te krijgen om voort te gaan met de ontwikkeling van een deugdelijk regelgevend kader. Dat is immers primair de taak van de overheid en het is niet aan de rechter om die taak naar zich toe te trekken. Het is ook primair de taak van de overheid om de verschillende betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De uitkomst van die afweging behoeft niet per definitie te zijn dat de WHO-normen onverkort worden gehanteerd. Dat blijkt ook uit de door het Land aangehaalde Europese normen, waarmee naar het gerecht aanneemt bedoeld wordt op de normen die voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EG 11 juni 2008, L 152). In die richtlijn wordt bijvoorbeeld een hogere norm voor fijnstof gehanteerd dan die bepaald is door de WHO.

2.36. Het gerecht komt al met al tot de conclusie dat het Land verplicht is de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof in overeenstemming te brengen met de WHO-normen, althans in overeenstemming met alternatieve en deugdelijk bekend gemaakte normen (al dan niet de door het Land aangehaalde Europese normen). Het spreekt vanzelf dat die alternatieve normen de toets aan artikel 8 EVRM moeten kunnen doorstaan, waarbij betekenis toekomt aan de WHO-normen, maar het gaat de taak van de rechter te buiten om de inhoud van die normen op voorhand concreet in te vullen.

2.37. De door eisers gewenste termijn van twee maanden acht het gerecht te kort. Het belang van eisers vergt dat de veroordeling van het Land aan een concrete termijn wordt verbonden, maar het Land moet wel een redelijke mogelijkheid hebben om aan de veroordeling te voldoen. Bovendien moet, mede gelet op de andere belangen waarmee de overheid rekening moet houden, voorkomen worden dat op de overheid een ondraaglijke last wordt gelegd. Het gerecht zal de termijn bepalen op één jaar.

2.38. Het gerecht zal geen dwangsom verbinden aan deze veroordeling, nu aangenomen mag worden dat het Land ook zonder een dergelijke prikkel aan de uitspraak zal voldoen.

2.39. Het gerecht ziet geen grond voor toewijzing van de primaire vordering onder (iii). Hierin vorderen eisers, kort samengevat, dat het Land "alle inwoners van Curaçao" informeert over de risico's van luchtverontreiniging, welke informatieverstrekking in samenspraak met eisers moet geschieden. Op zichzelf staat vast dat op het Land op grond van artikel 8 EVRM de verplichting rust om betrokkenen adequaat te informeren over de risico's van milieuverontreiniging (zie het overwogene in 2.21 en 2.22). Te voorzien valt echter dat een bevel zoals door eisers gevorderd zal leiden tot problemen bij de tenuitvoerlegging, mede omdat in dit vonnis niet kan worden omschreven wat de door het Land te verstrekken informatie concreet moet inhouden en er ook geen grond is om eisers in de positie te brengen dat zij de inhoud van die informatie (mede) kunnen bepalen. Deze omstandigheden staan aan toewijzing van de vordering in de weg.

2.40. Bij tussenvonnis heeft het gerecht al overwogen dat de vordering tot vaststelling van de aansprakelijkheid van het Land voor alle schade van eisers als gevolg van de luchtverontreiniging niet toewijsbaar lijkt te zijn, een en ander op de gronden zoals weergegeven in 4.14 van het tussenvonnis. Eisers hebben geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om zich ter comparitie over dit voorlopige oordeel uit te laten. Het gerecht blijft bij zijn voorlopig oordeel en zal de vordering afwijzen.

[..]"

Beoordeling Hof

3.7 Het Hof verenigt zich met voormelde overwegingen van het Gerecht en maakt deze tot de zijne. Overwogen wordt in dat kader voorts nog als volgt.

De verklaring voor recht

3.8 Niet is betwist dat voor een schending van het recht van een ieder op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven en zijn woning (artikel 8 EVRM), in geval van activiteiten die hinderlijk en belastend zijn voor de woonomgeving en het milieu, vereist is dat tussen de belastende activiteit(en) en de aantasting van het privéleven en de woonomgeving causaal verband bestaat en dat de aantasting een zeker minimumniveau overstijgt ("minimum level of severity"). Ook geldt dat de overheid een ruime beoordelingsmarge heeft bij het bepalen van de concrete maatregelen die worden genomen ter bescherming van de belangen van de betrokken burgers. Als de overheid daarbij "the margin of appreciation" "oversteps", is sprake van schending van artikel 8 EVRM.

- 3.9 Wat betreft het causaal verband tussen de gestelde klachten en de luchtkwaliteit, althans de uitstoot van de installaties op het industriegebied aan het Schottegat, heeft het Land in hoger beroep wederom de positie ingenomen dat het aan Clean Air c.s. is om het gestelde causaal verband nader te onderbouwen, meer in het bijzonder in de vorm van medische rapporten, en dat bij het ontbreken daarvan niet van een causaal verband kan worden uitgegaan. Het Hof volgt het Land niet in deze stellingen. Het Land gaat daarmee immers geheel voorbij aan het internationaal, maar ook door het Land zelf ter comparitie in eerste aanleg en in de hindervergunning(en) erkende verband tussen de uitstoot van fijnstof en zwaveldioxide bij bepaalde waarden en gezondheidsrisico's. Ook gaat het Land daarmee voorbij aan de in opdracht van het Land uitgevoerde onderzoeken die hebben uitgewezen dat door de uitstoot van de installaties aan het Schottegat gedurende een aantal jaren op verschillende momenten concentraties zwaveldioxide en fijnstof in de lucht aanwezig zijn geweest die – naar internationale normen – voor de gezondheid niet zonder meer zonder risico's waren.
- 3.10 Bij deze stand van zaken had het op de weg van het Land gelegen om het causaal verband tussen de uitstoot en de klachten niet bloot te betwisten maar om deze betwisting handen en voeten te geven. Het vorenstaande geldt temeer nu het voorzorgsbeginsel meebrengt dat de, gelet op de stand van de wetenschap en technische kennis, afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade, niet kan rechtvaardigen dat een overheid effectieve en proportionele maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare milieuschade achterwege laat. Relevant in dit verband is dat Clean Air c.s. tegenover de betwisting van het causaal verband van de zijde van het Land, verklaringen van de betrokken burgers heeft overgelegd aangaande de door hen ervaren klachten (enkelenvoorzien van verklaringen van artsen). Ook heeft Clean Air c.s. een verklaring van drie huisartsen van Sentro Mediko Kas Chikitu van 8 juni 2015 overgelegd (bij akte overlegging producties en akte van uitlatingen van 29 mei 2019) waarin door deze artsen een verband wordt gelegd tussen (verhoogde) luchtverontreiniging en (een toename van) medische klachten van patiënten in hun praktijk. Ook zijn van betekenis de overgelegde onderzoeksrapporten. Zo wordt in het onderzoeksrapport van de DCMR onder meer aanbevolen om in de “non attainment areas” (de gebieden waar de luchtkwaliteitseisen worden overschreden) een bouwverbod af te kondigen voor in elk geval woonbebouwing en een verbod uit te vaardigen op buitenactiviteiten met een hoog inspanningsniveau. In het onderzoeksrapport van de GGD Amsterdam van februari 2016 naar de haalbaarheid van een gezondheidsonderzoek naar luchtwegklachten op Curaçao worden ernstige zorgen geuit over de effecten van de gemeten luchtverontreiniging op de gezondheid van de betrokken burgers. Een rapport dat aanwijzingen bevat dat bij een uitstoot als die van de installaties aan het Schottegat geen risico op gezondheidsschade van de betrokken burgers bestaat dan wel dat hier te lande geen, althans geen noemenswaardige gezondheidsschade wordt geleden als gevolg van de uitstoot door de installaties aan het Schottegat, ontbreekt. Relevant is tot slot dat in de bij pleidooi in hoger beroep overgelegde toelichting op de Ministeriële Regeling is vermeld dat zwaveldioxide is aangemerkt als verontreinigende stof vanwege de nadelige effecten op de gezondheid en

welstand voor omwonenden. Ook fijnstof is aangemerkt als verontreinigende stof omdat het in te hoge concentratie nadelige effecten heeft op de gezondheid en welstand van omwonenden. Gelet op al het vorenstaande heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat voormeld causaal verband in voldoende mate is komen vast te staan.

- 3.11 Dat sprake is van een “minimum level of severity” indien (inter)nationale normen zijn overtreden is niet door het Land betwist. Het Land stelt evenwel, anders dan het Gerecht heeft overwogen, dat hier te lande wel degelijk sprake is van algemeen geldende normen voor de luchtkwaliteit waaraan kan worden getoetst of een “minimum level of severity” is gehaald. Het Land wijst in dit verband op de normen opgenomen in Attachment F bij de hindervergunningen verleend aan Isla en CRU. Dit standpunt kan het Land niet baten. Weliswaar bevatten deze vergunningen milieunormen, maar daarover vermelden de vergunningen dat deze gezamenlijk (*toevoeging Hof*: door het Bestuurscollege en PDVSA, althans Isla en CRU) zijn ontwikkeld om zekerheid te hebben dat deze normen economisch realistisch zijn en passen in de opzet van de raffinaderij. In het rapport van DMCR valt te lezen dat er bij de verlening van de vergunningen milieuvoorschriften onder druk van PDVSA zijn geschrappt door het Bestuurscollege. Wat ook van dit laatste zij, niet is gebleken van enige bemoeienis van de wetgever met deze regelgeving of van enige intentie van (de rechtsvoorganger van) het Land om deze regelgeving (ei)landelijk te doen gelden.
- 3.12 Daarbij staat niet ter discussie dat de in Attachment F in 1994 en in 1997 genoemde normen gebaseerd zijn op zeer oude (1979) Amerikaanse normen die aanzienlijk afwijken van, althans uitstijgen boven wat in elk geval vanaf 2005 door de WHO als maximaal aanvaardbaar werd beschouwd. Gelet daarop alsmede op het feit dat reeds in het DMCR rapport van 2004 zorgen worden geuit over de gevolgen van de, naar het Hof aanneemt: in Attachment F toegestane, hoeveelheden zwaveldioxide en fijnstof in de lucht, kunnen deze normen in Attachment F niet dienen om te beoordelen of een “minimum level of severity” is gehaald.
- 3.13 Door Clean Air c.s. is in de onderhavige procedure een beroep gedaan op de WHO-guidelines van 2005. Het Land heeft zich daartegen verzet stellende dat deze guidelines niet kunnen worden beschouwd als juridisch bindende normen, bij schending waarvan sprake is van onrechtmatig handelen. Het Land benadrukt dat de WHO-guidelines van 2005 zijn bedoeld “*to inform policy-makers and to provide appropriate targets for a broad range of policy options*” en dat overheden “*should consider their own local circumstances carefully before adopting the guidelines directly as legally based standards*”.
- 3.14 Dat de WHO-guidelines uitdrukkelijk niet zijn bedoeld als (rechtens bindende) standaard is onmiskenbaar juist. Ook het Gerecht heeft dat benadrukt. Door het Land is echter niet betwist dat de WHO-guidelines zijn gebaseerd op breed gedragen wetenschappelijke inzichten. Vaststaat voorts dat het Land tegenover het beroep van Clean Air c.s. op de WHO-normen in elk geval in eerste aanleg geen alternatieve normen heeft aangedragen waaraan moet worden getoetst of de aantasting van de grondrechten van de betrokken burgers een zeker minimumniveau overstijgt. Weliswaar heeft het

Land ter comparitie in eerste aanleg gesproken over de (mogelijke) toepassing in de toekomst van Nederlandse, althans Europese normen, maar een en ander is vaag gebleven en niet duidelijk is gemaakt welke milieunormen dan in concreto tot uitgangspunt zouden moeten worden genomen. Gelet op het vorenstaande heeft het Gerecht bij de toets of sprake is van een “minimum level of severity” dan ook geen rekening kunnen en hoeven houden met de (mogelijke) toepassing van Nederlandse of Europese normen als alternatieve normen en heeft het Gerecht, ondanks de niet (juridisch) bindende status van de WHO-guidelines, kunnen uitgaan van de WHO-guidelines bij voormelde toets. Gelet op de beschikbare meetgegevens van de uitstoot in de lucht van zwaveldioxide en fijnstof benedenwinds het Schottegat, kan niet anders worden geoordeeld dan dat de aantasting van het privéleven en de woonomgeving als gevolg van luchtverontreiniging “the minimum level of severity” heeft gehaald.

- 3.15 Vaststaat dat het Land de keuze uit de “*broad range of policy options*” op basis van de “*provided appropriate targets*” gedurende (zeer) lange tijd, ook nog na 2005, voor zich uit heeft geschoven. Eerst onder druk van de onderhavige procedure en het eindvonnis van 26 augustus 2019 zijn de met het bureau Haskoning ontplooid wetgevingsinitiatieven in een stroomversnelling gekomen met als voorlopig eindpunt de, eerst bij pleidooi in hoger beroep overgelegde, Ministeriële Regeling waarin een (voorzet voor een) normenkader voor de uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof is opgenomen, dat ter plekke van het meetstation Kas Chikitu geldt vanaf 1 september 2020.
- 3.16 Voor zover het Land nog heeft bedoeld om, onder meer, met grief 10 (waarbij het Land aankondigt op korte termijn de Europese normen voor luchtkwaliteit te zullen hanteren) en met het overleggen van de Ministeriële Regeling bij pleidooi in hoger beroep, te stellen dat in hoger beroep in plaats van aan de WHO-guidelines, aan de Europese normen moet worden getoetst om een “minimum level of severity” vast te stellen overweegt het Hof nog het volgende. Uit de Ministeriële Regeling kan worden afgeleid dat het Land voornemens is om, als “interim target” en conform de Europese normen, tot 1 januari 2035 uit te gaan van een grenswaarde van $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ als jaargemiddelde concentratie voor de uitstoot van fijnstof. Daarna zal een grenswaarde van $20\mu\text{g}/\text{m}^3$, conform de WHO-guidelines, als jaargemiddelde concentratie voor de uitstoot van fijnstof gaan gelden. Het Land heeft in dit verband gesteld dat het vaste jurisprudentie is dat de eerstgenoemde grenswaarde een effectieve bescherming biedt tegen een aantasting van het privéleven en de woonomgeving van burgers. Nu die grenswaarde van $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ in de jaren 2010 tot en met 2015 hier te lande niet is overschreden, kan, zo begrijpt het Hof het Land, wat betreft de uitstoot van fijnstof niet tot een “minimum level of severity” worden geconcludeerd.
- 3.17 Dit standpunt faalt. Gelet op de toelichting bij de Ministeriële Regeling staat niet ter discussie dat fijnstof nadelige effecten op de gezondheid van omwonenden kan hebben. Het Land acht het, kennelijk gelet daarop, ook wenselijk dat de grenswaarde vanaf 1 januari 2035 wordt teruggebracht tot de in de WHO-guidelines genoemde grenswaarde. Met deze insteek van het Land en in aanmerking nemende de constatering in de WHO-guidelines ten aanzien van de effecten van fijnstof en het rapport van de GGD

Amsterdam waarin is vermeld dat *“voor fijnstof is er overigens geen grenswaarde waar beneden geen gezondheidsschade optreedt”*, kan het Land zonder nadere onderbouwing die ontbreekt, niet worden gevolgd in diens stelling dat de grenswaarde van 40µg/m³ zodanig effectieve bescherming biedt tegen een inbreuk op artikel 8 EVRM. Dat de uitstoot van fijnstof hier te lande over de jaren 2010-2015 de Europese normen niet heeft overschreden betreft een toevalligheid. Het Land heeft niet actief (regulerend of toezichthoudend) opgetreden om dit te bereiken. Er bestaat, nog los van het feit dat de uitstoot van zwaveldioxide wel over de Europese normen is gegaan, op grond van het vorenstaande geen aanleiding om anders te concluderen ten aanzien van *“the minimum level of severity”*.

- 3.18 Het is aan het Land om de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de luchtkwaliteit hier te lande, ongeacht de bron van de luchtvervuiling, aan zich te trekken en in dat kader keuzes te maken (zie ook de artikelen 24 tot en met 26 van de Staatsregeling). Het heeft daarbij een ruime beoordelingsruimte bij de afweging van de verschillende relevante belangen van de betrokken burgers, de betrokken bedrijven, de samenleving in haar geheel en de overheidsmiddelen. De uitkomst van een dergelijke belangenafweging is niet noodzakelijkerwijs dat doorslaggevend gewicht toekomt aan de grondrechten van artikel 8 EVRM, en dus van de betrokken burgers. Waar het om gaat is dat het Land bij zijn belangenafweging voldoende gewicht (*“due weight”*) toekent aan het zwaarwegende belang van de betrokken burgers om te worden gevrijwaard van aantasting van hun grondrechten. Indien bij die belangenafweging wordt uitgekomen op een keuze waarbij sprake is van een (voortzetting van) de aantasting van de grondrechten, is het aan het Land om concreet en goed onderbouwd uit te leggen en te rechtvaardigen dat en waarom de belangenafweging is uitgevallen zoals die is. Sprake moet immers zijn van een *“fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole”*.
- 3.19 In de onderhavige procedure heeft het Land ook in hoger beroep vooral en met klem benadrukt hoe belangrijk de raffinaderij en de aanverwante bedrijven zijn voor de economie en de werkgelegenheid hier te lande en dat strengere normen voor de luchtkwaliteit tot gevolg zouden hebben dat de activiteiten van deze bedrijven zouden moeten worden gestaakt. Volgens het Land zou dit desastreuze gevolgen hebben voor de economie en de maatschappij van Curaçao mede gelet op de kleinschaligheid van het Land en de beperkte overheidsmiddelen.
- 3.20 Men kan zich afvragen of de door het Land gevreesde economische ramspoed wel kan worden afgeleid uit de overgelegde interne rapporten. Ook is een vraag of niet eerder, zeker nu die optie al in de WHO-guidelines van 2005 wordt vermeld, aan (de nu in de Ministeriële Regeling vastgelegde) interim targets had kunnen worden gedacht. Wat daar ook van zij, het lijkt er vooral op dat het Land in het verleden alleen, althans met name, oog heeft (gehad) voor de voordelen van de (voortzetting van de) raffinaderij en de aanverwante bedrijven en nauwelijks, althans maar in (zeer) beperkte mate, oog heeft (gehad), dan wel heeft willen hebben, voor de nadelen voor milieu en gezondheid die deze industrie op de locatie aan het Schottegat met zich

brengt en heeft gebracht. Illustratief in dit kader is dat het Land, ondanks dat in de vergunning was voorzien in de mogelijkheid om de milieunormen te evalueren en aan te scherpen en ondanks het feit dat Isla in 2002 (productie 37 conclusie van repliek) ook een verzoek in dat kader heeft gedaan, niet van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Ook in hoger beroep is niet gebleken dat het Land enig gewicht heeft toegekend aan de economische nadelen van de luchtverontreiniging op, bijvoorbeeld, het gebied van toerisme en medische kosten. Feit is dat internationaal wordt gestreefd naar een schonere wereld waarbij de focus meer en meer op schone en duurzame energie komt te liggen. Gelet daarop is niet begrijpelijk dat het Land niet meer oog heeft gehad voor de nadelen voor het milieu en de klachten verbonden aan de installaties op deze locatie aan het Schottegat. Niet gebleken is dat het Land zich daarvan rekenschap heeft gegeven.

- 3.21 Ook heeft het Land ook in hoger beroep niet concreet onderbouwd wat het, behalve opdracht geven voor onderzoeken naar (de omvang van) de luchtverontreiniging, opstellen van calamiteitenplannen en opstellen van nieuwe normen voor de luchtkwaliteit, heeft gedaan om de in die onderzoeken geconstateerde luchtverontreiniging feitelijk te verminderen. Wat het gestelde gebruik van andere brandstof in het raffinageproces en door Aqualectra en CRU en de aanpassing van de installatie van de raffinaderij concreet heeft ingehouden en of en zo ja, wat voor effect deze maatregelen hebben gehad op de luchtverontreiniging is daarbij niet, althans mede in aanmerking nemende het feit dat de productie van Isla na 2017 is verminderd, ook in hoger beroep onvoldoende onderbouwd gebleken.
- 3.22 Weliswaar heeft het Land opdracht gegeven voor een onderzoek naar de haalbaarheid van een gezondheidsonderzoek naar luchtwegklachten, maar tot een daadwerkelijk gezondheidsonderzoek is het, ondanks de zorgsignalen in het rapport over niet uit te sluiten gezondheidsklachten, niet gekomen. Aldus heeft het Land nagelaten om, hetgeen van het Land als verantwoordelijke voor de luchtkwaliteit hier te lande had mogen worden verwacht, ervoor te zorgen dat het daadwerkelijk inzicht had in de gevolgen van de luchtverontreiniging voor de gezondheid van de betrokken burgers en daarmee ook op de omvang van de (mogelijke) aantasting van de grondrechten van artikel 8 EVRM.
- 3.23 Al met al heeft het Land maar heel beperkt, en ook in hoger beroep niet afdoende, inzicht gegeven in de toegepaste belangenafweging. Of en zo ja, hoe het belang van de betrokken burgers in het benedenwindse gebied een rol heeft gespeeld in de belangenafweging is niet inzichtelijk geworden. Dit belang lijkt geheel uit het oog te zijn verloren. Derhalve kan niet met vrucht gesteld worden dat er voldoende gewicht ("due weight") is toegekend aan het zwaarwegende belang van de betrokken burgers om te worden gevrijwaard van aantasting van hun grondrechten. Tot een "fair balance" tussen dat belang en het belang van samenleving als geheel bij het onverminderd behoud van de activiteiten die voor luchtvervuiling zorgen kan niet worden geconcludeerd. Het Land heeft de hem toekomende (ruime) "margin of appreciation" overschreden. Anders dan het Land stelt, betekent dit niet dat de belangen van een kleine groep burgers benedenwinds het Schottegat gesteld worden boven de belangen van de gehele bevolking.

- 3.24 Het Land betwist niet dat op grond van artikel 8 EVRM verder ook een informatieplicht rust op de overheid om de betrokken burgers adequaat te informeren over de risico's waaraan zij bloot staan of hebben gestaan. Het Land stelt evenwel dat het aan deze informatieplicht heeft voldaan. Het Land kan hierin niet worden gevolgd. Het zonder nadere toelichting digitaal beschikbaar stellen van de in het Nederlands en Engels gestelde rapporten, meetresultaten en hindervergunningen, geeft geen inzicht in de risico's waaraan de burgers blootstaan of hebben gestaan. Zeker nu het niet gaat om eenvoudige materie en de talen Nederlands en Engels niet voor iedereen even gemakkelijk zijn te begrijpen, mag van een overheid worden verwacht dat in aanvulling op de digitaal beschikbare documenten, in het Papiaments, dat door het grootste deel van de bevolking wordt gesproken, duiding aan de inhoud daarvan wordt gegeven. Daarbij dient, eveneens in het Papiaments, aandacht te worden gegeven aan de risico's voor de betrokken burgers van de luchtvervuiling. De (ook) in hoger beroep overgelegde persberichten laten zien dat het Land zich inzet om de bevolking te informeren. Uit de persberichten blijkt echter niet dat het publiek ook wordt geïnformeerd over de betrokken risico's. Niet geconcludeerd kan worden dat het Land aan zijn informatieplicht heeft voldaan.
- 3.25 Het Land heeft met het vorenstaande artikel 8 EVRM geschonden en daarmee onrechtmatig gehandeld. De in het vonnis van 26 augustus 2019 opgenomen verklaring voor recht is terecht gegeven.
- 3.26 Voor zover het Land met de verwijzing bij pleidooi in hoger beroep naar de grenswaarde van $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ voor de uitstoot van fijnstof nog heeft bedoeld te stellen dat wat betreft de uitstoot van fijnstof niet tot onrechtmatig handelen kan worden geconcludeerd, herhaalt het Hof dat het niet overschrijden van de Europese en Nederlandse grenswaarde voor fijnstof in de jaren 2010-2015 niet door actief optreden van het Land tot stand is gekomen. Nu het onrechtmatig handelen ziet op het achterwege blijven van een deugdelijke normstelling en achterwege laten van effectieve maatregelen, kan het vorenstaande niet tot een ander oordeel leiden.
- 3.27 Nu sprake is van een verklaring voor recht dat het Land onrechtmatig heeft gehandeld, levert het gegeven dat na het vonnis van 26 augustus 2019 een Ministeriële Regeling met milieunormen tot stand is gekomen, geen aanleiding tot een ander oordeel. Nog los van de vraag of de Ministeriële Regeling is voorzien van een voldoende wettelijke basis om als een deugdelijke normstelling in de zin van artikel 8 EVRM te kunnen worden aangemerkt, betekent deze Regeling niet dat de daarvoor bestaand hebbende onrechtmatigheden zijn komen te vervallen. De in het vonnis van 26 augustus 2019 gegeven verklaring voor recht zal dan ook worden bevestigd.
- 3.28 De stelling bij pleidooi in hoger beroep (punt 58) dat deze collectieve procedure op de voet van artikel 3:305a BW zich niet leent voor een vaststelling of het Land onrechtmatig heeft gehandeld jegens de stichting Foundation Clean Air Everywhere, lijkt een nieuwe, verkapte grief tegen het vonnis van 26 augustus 2019 (en mogelijk ook rov. 4.11 e.v. van het vonnis

van 11 december 2017). Deze verkapte grief zal als tardief gedaan worden gepasseerd.

Veroordeling onder 3.2.

- 3.29 Het Land stelt zich op het standpunt dat geen belang meer bestaat bij de (bevestiging van de) veroordeling onder 3.2. nu de mate van luchtverontreiniging sinds 2017 aanzienlijk is afgenomen en momenteel zelfs zeer laag is. Dit moge zo zijn, maar algemeen bekend is dat dit vooral het gevolg is geweest van een verminderde en nu inmiddels stilgevallen productie bij de raffinaderij. Gelet op de kennelijke bedoeling van het Land om de exploitatie van de raffinaderij aan het Schottegat te doen voortzetten door een nieuwe partij, bestaat nog steeds belang bij de tweede vordering van Clean Air c.s. tot beëindiging van de onrechtmatige situatie, althans tot het daadwerkelijk terugbrengen van de luchtverontreiniging tot het niveau dat volgens de WHO-guidelines aanvaardbaar is. Daarbij weegt mee dat niet gebleken is van substantiële wijzigingen in de (installatie van) de raffinaderij en de aanverwante bedrijven. Volgens het Land vraagt het zeer aanzienlijke investeringen om de raffinaderij binnen “de normen” te laten opereren. Daartoe zal niet elke partij bereid zijn en niet gebleken is dat het Land die middelen beschikbaar heeft. Nu het Land in de onderhavige procedure zich op het standpunt heeft gesteld dat de voordelen verbonden aan de voortzetting van de exploitatie van de raffinaderij, ook indien de normen van Attachment F van toepassing zijn, ruim opwegen tegen de nadelen op milieugebied en voor de gezondheid van de betrokken burgers, kan de verleiding gaan bestaan om af te zien van een nieuw en strenger normenkader en te kiezen voor een voortzetting van de exploitatie van de raffinaderij op de oude voet met de bijbehorende mate van luchtverontreiniging.
- 3.30 Nu gelet op het hiervoor onder 3.11 e.v. overwogene, niet kan worden volgehouden dat de in Attachment F genoemde normen hier te lande kunnen gelden als het normenstelsel voor de luchtkwaliteit in algemene zin, heeft het Gerecht zich ermee geconfronteerd gezien dat het hier te lande ten tijde van de procedure in eerste aanleg ontbrak aan een normenstelsel waaraan de luchtverontreiniging kon worden getoetst.
- 3.31 In de opmerking van het Land ter comparitie van partijen dat er wetgevingsinitiatieven werden ontplooid met behulp van bureau RoyalHaskoning DHV, hoefde het Gerecht geen aanleiding te zien om daar anders over te oordelen. Alstoen was onvoldoende helder en concreet wat een en ander zou gaan betekenen, ook qua termijn. Gelet ook op de lange voorgeschiedenis van, naar het toeschijnt, uitstelgedrag van de overheid bij het tot stand brengen van nieuwe milieuwetgeving, is het Gerecht terecht uitgegaan van het blijven voortbestaan van de hiervoor beschreven onrechtmatige situatie.
- 3.32 Het Land stelt dat met het (tweede deel van het) bevel onder 3.2 van het vonnis van 26 augustus 2019 de grens van de rechtsvormende taak van de rechter is overschreden en in strijd is gehandeld met het uitgangspunt van de scheiding der machten. In dit kader is relevant hetgeen de Hoge Raad in het

het Urgenda arrest, HR 20 december 2019 (ECLI:NL:HR:2019:2006), heeft overwogen:

8Toelaatbaarheid van het gegeven bevel; politiek domein

8.1

De Staat voert in onderdeel 9 aan dat het door het hof bekrachtigde bevel van de rechtbank om de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen in 2020 met ten minste 25% te verminderen in vergelijking met het niveau van het jaar 1990, om twee redenen niet toelaatbaar is. De eerste reden is dat het bevel neerkomt op een bevel tot wetgeving, welk bevel volgens de rechtspraak van de Hoge Raad niet toelaatbaar is. De tweede reden is, kort gezegd, dat het niet de taak van de rechter is om de politieke afwegingen te maken die nodig zijn voor besluitvorming over reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende overwogen.

(a) Bevel tot wetgeving

8.2.1

Indien de overheid tot iets verplicht is, kan zij daartoe, net als ieder ander, door de rechter worden veroordeeld op vordering van de gerechtigde (art. 3:296 BW). Dit is een fundamentele regel van de rechtsstaat, die is verankerd in onze rechtsorde. Die regel strookt wat betreft de rechten en vrijheden van het EVRM met het hiervoor in 5.5.1-5.5.3 genoemde recht op effectieve rechtsbescherming van art. 13 EVRM. Mede in verband met deze fundamentele regel is in de Grondwet neergelegd dat de burgerlijke rechter bevoegd is om van alle schuldvorderingen kennis te nemen, zodat hij steeds rechtsbescherming kan verlenen, indien geen rechtsbescherming bij een andere rechter bestaat.46

8.2.2

Uit hetgeen hiervoor in 5.1-7.6.2 is overwogen, volgt dat in dit geval op de Staat een rechtsplicht rust uit hoofde van de bescherming die hij op grond van de art. 2 en 8 EVRM dient te bieden aan de ingezetenen van Nederland, ter bescherming van hun recht op leven en hun recht op privé-, familie- en gezinsleven. Tot nakoming van die plicht kan hij dus door de rechter worden veroordeeld, tenzij een grond voor een uitzondering bestaat overeenkomstig art. 3:296 BW. Op grond van die bepaling doet zich een uitzondering voor als de wet dat bepaalt of als dat volgt uit de aard van de verplichting of de rechtshandeling. De rechtspraak van de Hoge Raad met betrekking tot een bevel tot wetgeving betreft een toepassing van deze uitzondering.47

8.2.3

Deze rechtspraak berust op twee overwegingen. In de eerste plaats is dat de overweging dat de rechter zich niet in de politieke besluitvorming dient te begeven die bij de totstandkoming van wetgeving aan de orde is. In de tweede plaats is dat de overweging dat door een dergelijk bevel een regeling in het leven moet worden geroepen die ook voor anderen dan de procespartijen geldt.48

8.2.4

De eerste overweging houdt niet in dat de rechter in het geheel niet op het terrein van de politieke besluitvorming mag komen. In de hiervoor genoemde rechtspraak is dan ook de eerdere rechtspraak van de Hoge Raad herhaald dat de rechter op grond van art. 94 Grondwet wetgeving buiten toepassing moet laten als een ieder verbindende bepalingen van verdragen dat meebrengen.49 In die rechtspraak is voorts beslist dat de rechter een verklaring voor recht kan uitspreken die erop neerkomt dat het betrokken openbaar lichaam onrechtmatig handelt door geen wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen.50

De eerste overweging waarop de hiervoor in 8.2.2 genoemde rechtspraak berust, moet dan ook aldus worden begrepen dat de rechter zich niet door het geven van een wetgevingsbevel dient te mengen in de politieke besluitvorming met betrekking tot de opportuniteit van het tot stand brengen van wetgeving met een bepaalde, concreet omschreven inhoud. Het is, gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen, uitsluitend aan de betrokken wetgever zelf om te bepalen of wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand komt. De rechter kan de wetgever dan ook geen bevel geven om wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen.

8.2.5

De tweede overweging waarop de hiervoor in 8.2.2 genoemde rechtspraak berust, hangt samen met de omstandigheid dat de burgerlijke rechter slechts bindend uitspraak doet tussen de partijen in het geding (vgl. art. 236 Rv). De rechter heeft niet de bevoegdheid om voor een ieder bindend te beslissen hoe een wettelijke regeling moet luiden. Aan een bevel tot wetgeving is derhalve het bezwaar verbonden dat derden, die niet in de procedure zijn betrokken en die daarom niet door de uitspraak worden gebonden, toch (indirect) door dat bevel zouden worden gebonden doordat die wetgeving ook voor hen gaat gelden. Dit bezwaar doet zich niet voor bij een bevel tot het buiten toepassing laten van wettelijke bepalingen, dat immers alleen geldt jegens een bepaalde eisende partij, of bij een verklaring voor recht. Hetzelfde geldt voor een algemeen bevel tot het nemen van maatregelen, waarbij de hiervoor in 8.2.4, tweede alinea, genoemde vrijheid van de wetgever om al dan niet wetgeving met een bepaalde inhoud tot stand te brengen, wordt gerespecteerd. De rechter bepaalt dan immers door zijn bevel niet de inhoud van de wettelijke regeling; dat blijft voorbehouden aan de betrokken wetgever.

8.2.6

Uit het voorgaande volgt dat het de rechter uitsluitend niet is toegestaan om een bevel te geven wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. Alleen dan doen zich immers de bezwaren voor die aan de orde zijn in de overwegingen waarop de hiervoor in 8.2.2 genoemde rechtspraak berust. De rechter kan dus wel een verklaring voor recht uitspreken dat het uitblijven van wetgeving onrechtmatig is

(zie hiervoor in 8.2.4). Ook kan hij het betrokken openbaar lichaam een bevel geven om maatregelen te nemen teneinde een bepaald doel te bereiken, zolang dat bevel niet neerkomt op een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen. In het arrest van de Hoge Raad van 9 april 2010 (SGP) is de ontoelaatbaarheid van een wetgevingsbevel door de rechter dan ook tot dit geval beperkt.⁵¹ (..)

(b) *Politiek domein*

8.3.1

Daarmee komt de Hoge Raad toe aan de behandeling van het meer algemene argument van de Staat dat het niet de taak van de rechter is om de politieke afwegingen te maken die nodig zijn voor besluitvorming over reductie van de uitstoot van broeikasgassen.

8.3.2

Zoals hiervoor in 6.3 is overwogen, komt in het Nederlandse staatsbestel de besluitvorming over reductie van de uitstoot van broeikasgassen toe aan de regering en het parlement. Zij hebben een grote mate van vrijheid om de daarvoor vereiste politieke afwegingen te maken. Het is aan de rechter om te beoordelen of de regering en het parlement bij het gebruik van die vrijheid zijn gebleven binnen de grenzen van het recht, waaraan zij zijn gebonden.

8.3.3

Tot de hiervoor in 8.3.2 bedoelde grenzen behoren die welke voor de Staat voortvloeien uit het EVRM. Zoals hiervoor in 5.6.1 is overwogen, heeft Nederland zich aan het EVRM gebonden en is de Nederlandse rechter op grond van de art. 93 en 94 Grondwet gehouden de bepalingen daarvan toe te passen overeenkomstig de uitleg daarvan door het EHRM. De bescherming van mensenrechten die hiermee wordt geboden, vormt een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat.

8.3.4

In deze zaak doet zich een uitzonderlijke situatie voor. Er bestaat immers de dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering en het is duidelijk dat maatregelen dringend noodzakelijk zijn, zoals rechtbank en hof hebben vastgesteld en de Staat ook erkent (zie hiervoor in 4.2-4.8). De Staat is verplicht om in dit verband 'het zijne' te doen (zie hiervoor in 5.7.1-5.7.9). Jegens de ingezetenen van Nederland, voor de belangen van wie Urgenda in dit geding opkomt, volgt die plicht uit de art. 2 en 8 EVRM, op grond waarvan de Staat is gehouden om het recht op leven en op privé-, familie- en gezinsleven van zijn ingezetenen te beschermen (zie hiervoor in 5.1-5.6.4 en 5.8-5.9.2). Dat in dit verband een reductie noodzakelijk is met minimaal 25% in 2020 door Annex I-landen, waaronder Nederland, volgt uit de door rechtbank en hof vastgestelde, algemeen in de klimaatwetenschap en in de internationale gemeenschap gedeelde opvatting (zie hiervoor in 7.2.1-7.3.6). Het beleid dat de Staat sinds 2011 voert en voornemens is te voeren (zie hiervoor in 7.4.2), waarbij maatregelen voor langere tijd worden uitgesteld, is daarmee, zoals het hof heeft vastgesteld, evident niet in overeenstemming, althans heeft de Staat niet inzichtelijk kunnen maken dat dit wel het geval is (zie hiervoor in 7.4.6 en 7.5.1).

8.3.5

Het hof kon in dit geval dan ook tot het oordeel komen dat de Staat in elk geval tot genoemde reductie van minimaal 25% in 2020 gehouden is. (..)

- 3.33 Nu niet kan worden geoordeeld dat in deze sprake is van een bevel om wetgeving met een bepaalde, specifieke inhoud tot stand te brengen, is het gegeven bevel in de veroordeling onder 3.2. toelaatbaar. Het is vervolgens aan het Land geweest om deugdelijke regelgeving inzake de luchtkwaliteit tot stand te brengen en in dat kader de verschillende betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Het Land kan niet worden gevolgd in diens stelling dat het door het Gerecht de richting van de normen in de WHO-guidelines werd geduwd. In het vonnis van 26 augustus 2019 is immers uitdrukkelijk overwogen dat de uitkomst van voormelde afweging van belangen niet per definitie hoeft te zijn dat de WHO-normen onverkort worden gehanteerd. Uit het vonnis blijkt dat het Gerecht daarbij ook rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat de Europese normen (de Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa) zouden worden toegepast. Niet voor niets is expliciet gewezen op de Europese hogere norm voor fijnstof. Het is daarbij aan het Land om aan het in punt 12 en 13 van de toelichting op grief 13 vermelde (de "*uncertainty is as to whether SO₂ is the pollutant responsible for adverse effects*" en de "*interim targets*") het gewicht toe te kennen dat het Land raadzaam acht. Nu het Gerecht niet mee is gegaan in de door Clean Air c.s. gevorderde termijn van twee maanden, waartegen het Land niet of nauwelijks verweer had gevoerd in eerste aanleg, maar deze te

verruimen tot een jaar kan zonder onderbouwing welke ontbreekt niet worden gezegd dat de overheid daardoor een ondraaglijke last is opgelegd. Feit is dat inmiddels binnen die termijn een strategienota en een Ministeriële Regeling zijn afgerond.

- 3.34 In hoger beroep heeft het Land in de toelichting op grief 13 nog aangevoerd dat het Gerecht bij het opleggen van de verplichtingen om de WHO-normen te hanteren de klimatologische (passaatwind, lagere luchtvochtigheidsgehalte en andere omgevingsfactoren) en geografische omstandigheden (eiland omringd door zee) niet in zijn oordeel heeft meegenomen. Wellicht hebben, aldus het Land, de minder strenge milieunormen minder schade voor de gezondheid van de burgers tot gevolg dan bij hantering van veel strengere normen in gebieden welke niet omringd zijn door de zee en waar de wind niet dagelijks waait. Onder andere deze klimatologische factoren pleiten ervoor dat op Curaçao minder strengere luchtkwaliteitsnormen voor zwaveldioxide en fijnstof dan de WHO-normen kunnen worden gehanteerd, aldus het Land. Het Hof overweegt in dit kader dat van het Land had mogen worden verwacht, zeker nu in de WHO-guidelines geen basis kan worden gevonden voor de voorgestelde afwijking van de WHO-normen, dat deze hypothese nader was onderbouwd met feitelijke gegevens. Nu deze gegevens ontbreken zal het Hof dit betoog passeren. Hierbij weegt mee dat het vorenstaande het Land kennelijk ook geen aanleiding heeft gegeven om, op termijn, andere normen dan de WHO-normen na te streven.

Meetstation

- 3.35 Dat bij de veroordeling onder 3.2. is gekozen voor het meetstation Kas Chikitu en niet voor het door Clean Air c.s. in de oorspronkelijke vordering genoemde meetstation te Beth Chaim acht het Hof terecht. Nu het in deze gaat om de aantasting van het privéleven en de woonomgeving van de degenen die zich benedenwinds het Schottegat bevinden, dient te worden aangehaakt bij de omgeving waar deze aantastingen plaatsvinden. Dat is niet bij het meetstation te Beth Chaim, waarvan vast staat dat het meetstation zich niet in een bewoond gebied bevindt maar in een gebied waar mensen af en toe de daar gelegen begraafplaats bezoeken. Tot een handelen in strijd met artikel 48 Rv zoals door het Land in grief 1 in principaal appel gesteld, kan niet worden geconcludeerd, temeer nu bij de eiswijziging sub (ii) is gewijzigd in die zin dat daarbij niet alleen het meetstation te Beth Chaim wordt genoemd, maar ook het meetstation te Kas Chikitu. Dat in het verleden sprake was van een dalende trend in de waarden in de gemeten waarden zwaveldioxide en fijnstof bij het meetstation Kas Chikitu lijkt eerder voordan nadelig voor het Land. Deze omstandigheid is geen reden om niet uit te gaan van dit meetstation.

Ministeriële Regeling

- 3.36 Dat inmiddels sprake is van de Ministeriële Regeling geeft geen aanleiding om de veroordeling onder 3.2. te vernietigen. Zonder in te gaan op de inhoud daarvan kan, zoals hiervoor reeds overwogen, worden afgevraagd of deze Regeling wel van een voldoende deugdelijke wettelijke basis is voorzien om als een deugdelijke normstelling in de zin van artikel 8 EVRM te worden

aangemerkt. Voorts heeft te gelden dat, nu de wetgever hier niet aan te pas is gekomen, er een kans bestaat dat de Regeling wordt ingetrokken door een opvolgend Minister of dat de regelgeving anderszins wordt teruggedraaid. Om een reden te houden om dat niet te doen en als stimulans om te komen tot een normenkader waar de wetgever zich wel over heeft gebogen, mede gelet op de lange periode waarin het Land het belang van zijn burgers om gevrijwaard te blijven van vervuilde lucht en de daarmee gepaard gaande gezondheidsschade heeft nagelaten “due weight” te geven bij zijn afwegingen, zal de veroordeling worden bevestigd.

- 3.37 Gelet op al het vorenstaande, falen de grieven in principaal appel. Het Land zal worden veroordeeld in de proceskosten aan de kant van Clean Air c.s. gevallen en begroot op NAF 421,76 aan betekeningkosten en NAF 6.000,= aan salaris gemachtigde.

Incidenteel appel/gewijzigde eis

- 3.38 Grief 1 faalt. Zowel de oorspronkelijke als de gewijzigde vordering onder (i) ziet op een verklaring voor recht dat het Land onrechtmatig handelt jegens Clean Air c.s. Een verklaring voor recht dat artikel 2 EVRM is geschonden is niet gevorderd. Met de vaststelling dat sprake is van strijd met artikel 8 EVRM is het onrechtmatig handelen komen vast te staan. Bij een afzonderlijke beoordeling of ook op grond van strijd met artikel 2 EVRM een verklaring voor recht kan worden afgegeven, bestaat gelet op het vorenstaande en zonder nadere onderbouwing welke ontbreekt, zijdens Clean Air c.s. geen belang.
- 3.39 Grief 2 faalt gelet op het hiervoor onder 3.34 overwogene. Nu het debat zich heeft beperkt tot (de gevolgen voor de betrokken burgers die wonen in) het gebied benedenwinds het Schottegat, bestaat voor een uitbreiding van de veroordeling onder 3.2. naar het gehele Land (zoals verwoord in de gewijzigde eis), zonder nadere onderbouwing die ontbreekt, geen aanleiding.
- 3.40 In grief 3 is bepleit dat een dwangsom dient te worden verbonden aan de veroordeling van 3.2. van het vonnis van 26 augustus 2019. Nu is gebleken dat het Land (mede) naar aanleiding van voormelde veroordeling is overgegaan tot het tot stand brengen van regelgeving, althans een Ministeriële Regeling met algemene werking, ziet het Hof geen aanleiding om aan de in deze grotendeels te bevestigen veroordeling een dwangsom te verbinden.
- 3.41 Het vorenstaande brengt mee dat het incidenteel appel faalt. De grieven liggen zo zeer in het verlengde van het debat in principaal appel dat het Hof geen aanleiding ziet tot het uitspreken van een proceskostenveroordeling in incidenteel appel.
- 3.42 Het Land heeft geen bezwaar gemaakt tegen de wijziging van eis. Deze zal dan ook worden toegestaan. Nu geen grief is ingediend tegen de afwijzing

van het oorspronkelijk primair onder (iii) gevorderde, bestaat, zonder nadere toelichting die ontbreekt, geen aanleiding om de gewijzigde eis onder (iii) toe te wijzen.

BESLISSING

Het Hof:

In principaal en incidenteel appel:

- bevestigt het vonnis van 26 augustus 2019;
- veroordeelt het Land in de proceskosten van Clean Air c.s. in hoger beroep, begroot op NAF 421,76 aan betekeningkosten en NAF 6.000,= aan salaris gemachtigde;
- wijst het bij gewijzigde eis meer of ander gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mrs. M.W. Scholte, S.A. Carmelia en F.W.J. Meijer, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en ter openbare terechtzitting van het Hof in Curaçao uitgesproken op 1 juni 2021 in tegenwoordigheid van de griffier.