

**GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN CURAÇAO**

**VONNIS**

in de zaak van:

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

gevestigd respectievelijk wonende te Curaçao,  
eisers,

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

tegen

de openbare rechtspersoon  
**HET LAND CURAÇAO,**

gevestigd in Curaçao,

verweerder,

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

in welke zaak zich hebben gevoegd

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

en

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

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

## 1. Het procesverloop

1.1. Het procesverloop blijkt uit:

- het tussenvonnissen van 14 januari 2019 (ECLI:NL:OGEAC:2019:17) en de daarin genoemde processtukken;
- de akte overlegging producties en van uitlatingen zijdens eisers;
- de producties zijdens het Land;
- de e-mail van mr. Virginia namens Isla van 7 juni 2019;
- de comparitie van partijen van 14 juni 2019;
- de pleitaantekeningen zijdens eisers en zijdens het Land, RdK en CRU.

1.2. Vervolgens is vonnis bepaald.

## 2. De verdere beoordeling

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 tussenvonnissen 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 tussenvonnissen 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/m<sup>3</sup> zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) en 75 µg/m<sup>3</sup> fijnstof (PM<sub>10</sub>). 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/m<sup>3</sup> SO<sub>2</sub> en 20 µg/m<sup>3</sup> PM<sub>10</sub>. 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 tussenvonnissen).

2.11. Van schending van het grondrecht van artikel 8 EVRM kan voorts pas 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 tussenvonnis 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 “Macroeconomische 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 tussenvonnissen 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 toekomende 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 toekomende 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 tussenvonnissen heeft het gerecht overwogen dat op zichzelf al de nodige informatie wordt verstrekt via de website [www.luchtmetingen.org](http://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 vervolgpcedures, 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 blijkens 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 tussenvonnissen 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 tegendeel 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 hoeft 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.

2.41. Het Land moet beschouwd worden als de grotendeels in het ongelijk gestelde partij en zal daarom in de proceskosten van eisers worden veroordeeld. Deze worden begroot op NAF 450 aan griffierecht, NAF 692,50 aan exploit- en zegelkosten en NAF 6.000 aan salaris. De wettelijke rente over de proceskosten is toewijsbaar zoals in het dictum omschreven.

2.42. RdK en CRU hebben zich beiden aan de zijde van het Land gevoegd. Eisers hebben (deels) afzonderlijk verweer gevoerd tegen de stellingen van RdK en CRU. Laatstgenoemden zullen daarom afzonderlijk in de proceskosten van eisers worden veroordeeld, welke worden begroot op NAF 4.000 aan salaris. Voor de rente geldt hetzelfde als zojuist overwogen.

2.43. Ook Isla heeft zich gevoegd aan de zijde van het Land. Bij e-mail van 7 juni 2019 heeft Isla laten weten geen belang meer te hebben bij de uitkomst van de onderhavige procedure en zich overigens te refereren aan het oordeel van het gerecht. Het gerecht ziet hierin aanleiding om Isla te veroordelen in de proceskosten van eisers, voor zover zij die hebben gemaakt vanwege de betrokkenheid van Isla in deze procedure, zowel in het incident tot voeging (dat achteraf bezien immers nodeloos is ingesteld) als in de hoofdzaak. Deze aan de procedure tegen Isla verbonden proceskosten worden begroot op NAF 4.000 voor salaris. Voor de rente geldt hetzelfde als zojuist overwogen.

### **3. De beslissing**

#### Het Gerecht:

3.1. verklaart voor recht dat het Land ter zake de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld door voor wat betreft de mate van luchtverontreiniging geen deugdelijke normenstelsel vast te

zaaknummer: CUR201601517  
vonnisdatum: 26 augustus 2019

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;

3.2. veroordeelt het Land 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 (SO<sub>2</sub>) 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 (SO<sub>2</sub>) en fijnstof (PM);

3.3. veroordeelt het Land in de proceskosten van eisers, begroot op NAf 7.142,50, te vermeerderen met de wettelijke rente met ingang van de 15<sup>e</sup> dag na datum van dit vonnis tot aan de dag van voldoening;

3.4. veroordeelt RdK en CRU in de proceskosten van eisers, begroot op NAf 4.000, te vermeerderen met de wettelijke rente met ingang van de 15<sup>e</sup> dag na datum van dit vonnis tot aan de dag van voldoening;

3.5. veroordeelt Isla in de proceskosten van eisers, begroot op NAf 4.000, te vermeerderen met de wettelijke rente met ingang van de 15<sup>e</sup> dag na datum van dit vonnis tot aan de dag van voldoening;

3.6. verklaart dit vonnis voor wat betreft de veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad;

3.7. wijst het meer of anders gevorderde af.

Dit vonnis is gewezen door mr. Th. Veling, rechter in het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, en in aanwezigheid van de griffier in het openbaar uitgesproken op 26 augustus 2019.

