



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur ad interim
Dhr. G.S. Pisas
Fort Amsterdam 17
Alhier

Datum: Willemstad, 11 december 2023

Ref.nr.: 121/2023-SER

Betreft: Advies inzake de Hinderverordening Curaçao 1994, de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid, en de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992, teneinde luchtkwaliteitseisen op te nemen voor het Land Curaçao (Landsverordening luchtkwaliteitseisen). (Zaaknummer 2022/18285, ref.nr. 072/SER-2023)

Excellentie,

Gaame vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

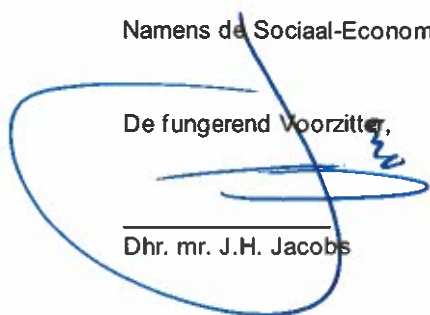
Op 6 juli 2023 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Hinderverordening Curaçao 1994¹, de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid², en de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992³, teneinde luchtkwaliteitseisen op te nemen voor het Land Curaçao (Landsverordening luchtkwaliteitseisen) (Zaaknummer 2022/18285; ref.nr. 072/SER-2023).

Bijgaand advies is in de buitengewone voorbereidende en plenaire SER-vergadering van 8 december 2023 behandeld en vastgesteld.

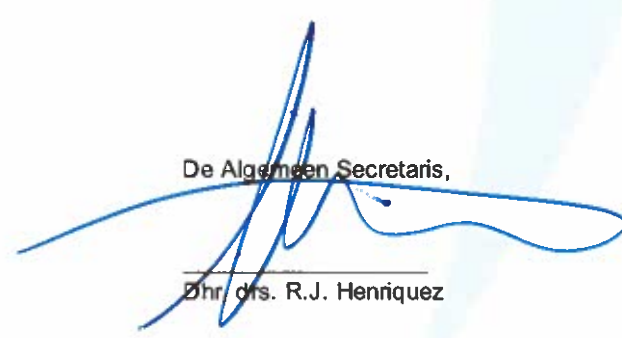
Voor een inhoudelijke uiteenzetting van het standpunt van de SER met betrekking tot het ontwerp wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,


Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,


Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-President, Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO WJZ)

¹ P.B. 2017, no. 67 (GT)

² P.B. 2016, no. 26

³ A.B. 1992, no. 20

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



**Advies inzake de Ontwerplandsverordening
luchtkwaliteitseisen**

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN GEZONDHEID,
MILIEU EN NATUUR
DECEMBER 2023
REF.NR. 121/2023-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	2
1.1 <i>Achtergrond adviesverzoek</i>	2
1.2 <i>Doelstellingen van het adviesverzoek.....</i>	3
1.3 <i>Methodologie</i>	4
1.4 <i>Data en bronnen.....</i>	4
1.5 <i>Beperkingen.....</i>	4
2. Juridische en historische context.....	6
2.1 <i>Internationale mensenrechten en (concept) luchtkwaliteitseisen.....</i>	6
2.2 <i>Gerechtelijke uitspraken</i>	9
2.3 <i>Huidige regelgevende kaders.....</i>	10
3. Analyse van de voorgestelde wijzigingen in de Hinderverordening.....	13
3.1 <i>Hoofdstuk 3A en luchtkwaliteit.....</i>	13
3.2 <i>Aanpassing van artikel 15.....</i>	15
3.3 <i>Delegatiegrondslagen.....</i>	15
4. Evenwichtige belangenafweging en de ontwerplandsverordening.....	17
4.1 <i>Het belang van een evenwichtige belangenafweging</i>	17
4.1.1 <i>Evenwichtige belangenafweging.....</i>	17
4.1.2 <i>Sociaaleconomische belangen onderbelicht.....</i>	20
4.1.3 <i>Evenwichtige beleidsvorming voor luchtkwaliteit</i>	21
4.2 <i>Maatschappelijke kosten/baten analyse.....</i>	26
4.2.1 <i>Inventarisatie van mogelijke positieve en negatieve aspecten.....</i>	27
4.3 <i>Invoering Milieubelasting</i>	32
5. Wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde overwegingen	34
5.1 <i>WHO-richtlijnen en luchtkwaliteitsnormen</i>	34
5.2 <i>Gezondheidsrisico's en sociale kosten</i>	37
6. Handhavingsstrategieën.....	40
6.1 <i>Effectieve handhaving en monitoring.....</i>	40
6.2 <i>Strafrechtelijke en administratieve sancties.....</i>	41
7 Samenvatting en aanbevelingen	43
7.1 <i>Juridische aanbevelingen.....</i>	43
7.2 <i>Sociaaleconomische aanbevelingen</i>	43

7.3	<i>Wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde aanbevelingen</i>	44
Tot slot		45

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van 8 december 2023 betreffende de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Hinderverordening Curaçao 1994¹, de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid², en de Eilandsverordening leges, precario rechten en retributies Curaçao 1992³, teneinde luchtkwaliteitseisen op te nemen voor het Land Curaçao (Landsverordening luchtkwaliteitseisen) (zaaknummer 2022/18285; ref.nr. 072/SER-2023)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

Luchtkwaliteit is een steeds prominenter thema in Curaçao, gedreven door zorgen over de effecten van industriële en verkeersemissies op volksgezondheid en milieu. Recentelijke rechtszaken hebben de urgentie van betere bescherming en transparantie in luchtkwaliteitsmonitoring onderstreept.

Daarnaast vergroot de internationale druk om te voldoen aan de verscherpte WHO-luchtkwaliteitsrichtlijnen van 2021 de noodzaak voor Curaçao om actie te ondernemen, aangezien de huidige luchtkwaliteit niet aan deze richtlijnen voldoet.

De in de onderhavige ontwerplandsverordening voorgestelde wijzigingen beogen de luchtkwaliteitseisen te verbeteren, met specifieke focus op het toevoegen van een nieuw hoofdstuk over luchtkwaliteit in de Hinderverordening, het bijwerken van de criteria voor luchtkwaliteitsbeoordeling, en het introduceren van een wettelijke grondslag voor sectorspecifieke emissienormen.

Vanuit een economisch en volksgezondheidsperspectief heeft de SER de volgende aanbevelingen:

- Voer gedetailleerde kosten-batenanalyses uit om de economische impact op industrieën en de macro-economie te kwantificeren.
- Implementeer een geïntegreerde, holistische aanpak die gezondheid, milieu en economie samenbrengt binnen het kader van 'brede welvaart', waardoor Curaçao een significante stap voorwaarts maakt in het adresseren van klimaatveranderingsuitdagingen. Betrek stakeholders actief via continue raadplegingen en feedbackloops.
- Implementeer de wijzigingen gefaseerd om economische aanpassingen te faciliteren.
- Overweeg markt gebaseerde stimulansen zoals milieubelastingen om schone innovaties te bevorderen.
- Investeer in robuuste monitoring en handhaving om naleving en het behalen van gezondheids- en milieudoelstellingen te verzekeren.
- Evalueer de regelgeving periodiek op basis van de nieuwste wetenschappelijke inzichten, technologische ontwikkelingen en internationale *best practices*.

De beoogde wetwijzigingen hebben het potentieel om een belangrijke bijdrage te leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit en de volksgezondheid in Curaçao, met name in het gebied benedenwinds van het industrieterrein Schottegat. Het succes hiervan is echter afhankelijk van de implementatie van evenwichtige, op bewijs gebaseerde beleidsmaatregelen, gerealiseerd door samenwerking met alle relevante stakeholders. De SER-analyse biedt een raamwerk voor het realiseren van zowel milieuduurzaamheid als economische stabiliteit in Curaçao.

¹ P.B. 2017, no. 67 (GT).

² P.B. 2016, no. 26.

³ A.B. 1992, no. 20.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond adviesverzoek

Op 6 juli 2023 ontving de Sociaal Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek van de waarnemend Minister van Gezondheid Milieu en Natuur (hierna verder aangeduid als de Minister) inzake de ontwerplandsverordening tot wijzigen van de Hinderverordening Curaçao 1994⁴, de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid⁵, en de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992⁶, teneinde luchtkwaliteitseisen op te nemen voor het Land Curaçao (Landsverordening luchtkwaliteitseisen), verder aangeduid met de ontwerplandsverordening of het ontwerp. Aan dit adviesverzoek ligt het besluit van de Raad van Ministers (RvM) van 30 juni 2023 met zaaknummer 2022/18285 ten grondslag, waarbij de RvM akkoord is gegaan met de wijzigingen en aanbidding van het ontwerp aan de Raad van Advies en aan de SER ter advisering.

Het voorgenomen wetgevingstraject met betrekking tot het ontwerp is een reactie op de groeiende zorgen over de luchtkwaliteit, met name in het gebied benedenwinds van het industrieterrein Schottegat. Deze zorgen zijn versterkt door rechterlijke uitspraken van 26 augustus 2019⁷ en 19 juli 2022⁸, waar door het Gerecht in Eerste Aanleg van Curaçao benadrukt werd dat er een dringende noodzaak is aan een deugdelijk, door de formele wetgever vastgestelde, normenstelsel voor luchtkwaliteit en effectieve maatregelen ter bescherming van het privéleven en de woonomgeving, en voldoende informatievoorziening over de luchtkwaliteit, in lijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (hierna EVRM).

Het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) heeft, in samenwerking met de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), een wetgevingstraject opgestart om de vigerende Hinderverordening Curaçao te wijzigen. Dit met het doel om algemeen geldende luchtkwaliteitsnormen vast te stellen ter bescherming van de gezondheid van de gemeenschap van Curaçao. Het ontwerp bevat algemene normen voor heel Curaçao waar het Land juridisch aan verbonden wordt en waarmee een algemeen en acceptabel niveau van luchtkwaliteit wordt vastgesteld. De overheid legt hiermee wettelijk een maximum aan toegestane luchtverontreiniging vast, zogenaamde grenswaarden, voor stoffen die een negatief effect hebben op het milieu en de gezondheid. De overheid heeft voor bepaalde stoffen ook richtwaarden vastgelegd. Deze richtwaarden of streefwaarden geven het ambitieniveau weer waar beleid op zal worden aangepast om het niveau te kunnen bereiken. De stoffen die als verontreinigend worden aangemerkt zijn:

- | | |
|---------------------------------------|--|
| • Zwaveldioxide (SO ₂); | • Cadmium (Cd); |
| • Fijnstof (PM ₁₀); | • Arseen (As); |
| • Fijnstof (PM _{2,5}); | • Vanadium (V); |
| • Stikstofdioxide (NO ₂); | • Benzo(a)pyreen (B(a)P); |
| • Benzeen; | • Koolstofmonoxide (CO); |
| • Lood (Pb); | • Ozon (O ₃); |
| • Nikkel (Ni); | • Waterstofsulfide (H ₂ S). |

Deze selectie betreft specifieke stoffen die vervuילend zijn en indicatief kunnen zijn voor de aanwezigheid van andere vervuïlende stoffen. Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) kunnen deze stoffen bij bepaalde concentratieniveaus en blootstellingsduur leiden tot ongewenste gezondheids- en milieueffecten. De ontwerplandsverordening Luchtkwaliteitseisen betreft een overbruggende oplossing totdat de Landverordening Algemeen Milieubeheer Curaçao gereed is, die, aldus de MvT, zorg dient te dragen voor stroomlijning van het totale complex aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving en waarmee de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak zullen toenemen en de besluitvorming over projecten en activiteiten in de leefomgeving sneller en doelmatiger worden.

⁴ P.B. 2017, no. 67 (GT).

⁵ P.B. 2016, no. 26.

⁶ A.B. 1992, no. 20.

⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:OGEAC:2019:172>.

⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:OGEAC:2022:184>.

Bovendien is er een nadrukkelijke roep om transparantie en regelmatige rapportage over de luchtkwaliteit. Het ministerie van GMN is verplicht om de bevolking te informeren over de toestand van de luchtkwaliteit en om jaarlijks een rapport te publiceren met gegevens over de luchtkwaliteit van het eiland.

De luchtkwaliteit in Curaçao is een onderwerp dat de afgelopen jaren uitgegroeid is tot een prominent en urgent vraagstuk.

Deze ontwikkeling vormt niet alleen lokaal een punt van bezorgdheid, maar ook internationaal is er toenemende aandacht voor de effecten van luchtvervuiling op de volksgezondheid en het milieu.⁹

De bevolking van Curaçao heeft steeds vaker te maken met gezondheidsklachten die direct gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de lucht. Ademhalingsproblemen, allergieën en andere gerelateerde gezondheidsproblemen worden steeds vaker waargenomen, en er is een toenemende bezorgdheid onder de bevolking over de langetermijneffecten van blootstelling aan vervuilde lucht. Deze zorgen worden versterkt door rapporten en onderzoeken die wijzen op de negatieve impact van bepaalde industrieën en verkeersemmissies op de luchtkwaliteit van het eiland.¹⁰¹¹¹²

Op internationaal niveau zijn er steeds meer landen die strikte milieunormen hanteren en druk uitoefenen op andere landen om hetzelfde te doen. Internationale organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO) hebben richtlijnen en normen vastgesteld voor luchtkwaliteit, waaraan landen worden aangemoedigd zich te houden.¹³ Curaçao, als lid van verschillende internationale multilaterale gremia, voelt de druk om aan deze normen te voldoen en tegelijkertijd de gezondheid en het welzijn van zijn burgers te bevorderen.

In dit licht is er een dringende behoefte ontstaan om de bestaande regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteit op Curaçao te herzien. Het huidige wettelijke kader, hoewel in het verleden toereikender, voldoet mogelijk niet meer aan de huidige eisen en uitdagingen. WHO-gegevens tonen aan dat bijna de gehele wereldbevolking (99%) lucht inademt die de richtlijn grenzen van de WHO overschrijdt en hoge niveaus van vervuillende stoffen bevat, waarbij landen met een laag en middeninkomen de hoogste blootstellingen ondervinden.¹⁴ Er is een roep om transparantere, strengere en meer omvattende regelgeving die niet alleen rekening houdt met de gezondheid van de bevolking, maar ook met de economische en sociale impact van dergelijke regelgeving.

Het adviesverzoek dat is ingediend bij de SER reflecteert de toenemende bezorgdheid en benadrukt de urgentie om tot actie over te gaan. Dit verzoek onderstreept de noodzaak van een diepgaande beoordeling van de huidige situatie, inclusief een vergelijking met internationale normen en gevestigde *best practices*. Het vraagt ook om gedegen aanbevelingen voor toekomstige acties en beleidsmaatregelen. Centraal staat het streven naar een balans tussen de bescherming van de volksgezondheid, het stimuleren van economische groei en het nakomen van internationale verplichtingen en verwachtingen.

1.2 Doelstellingen van het adviesverzoek

Dit adviesverzoek is opgesteld om een grondige analyse te bieden van de luchtkwaliteitsnormen en de implicaties daarvan voor Curaçao. Gezien de huidige milieu- en gezondheidsproblematiek is het cruciaal om te onderzoeken hoe Curaçao zich positioneert ten opzichte van internationale luchtkwaliteitsstandaarden en wat de consequenties zijn van het al dan niet naleven van deze normen. Een essentieel onderdeel van dit verzoek is het beoordelen van het huidige luchtkwaliteitsbeleid en de praktijken in Curaçao, om eventuele lacunes of inconsistenties te identificeren die aangepakt moeten worden voor een betere luchtkwaliteit.

⁹ Nederlands tijdschrift voor Europees recht, *Aanscherping van rechtsbescherming en handhaving in milieuzaken: het recht op schone lucht*, Aflevering 7-8 2020.

¹⁰ VIC De nationale gezondheidsenquête Curaçao, 2017.

¹¹ Exposure Assessment of Ambient Sulfur Dioxide Downwind of an Oil Refinery in Curaçao, 2018.

¹² Meetresultaten Luchtkwaliteit Curaçao, 2018.

¹³ <https://whoairquality.shinyapps.io/AirQualityStandards/> geraadpleegd op 30 november 2023.

¹⁴ https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1 geraadpleegd op 30 november 2023.

Het verzoek benadrukt ook het belang van de inzichten en meningen van diverse belanghebbenden. Het betrekken van overheid, industrie, maatschappelijke organisaties en burgers is fundamenteel voor het vormgeven van effectief beleid.

Verder wordt verwacht dat het advies concrete voorstellen zal doen om de luchtkwaliteitsnormen in Curaçao te verbeteren. Dit omvat zowel beleidsaanpassingen als praktische maatregelen voor implementatie.

Een ander kritiek aspect is het in kaart brengen van implementatiestrategieën. Het is van belang om de benodigde stappen voor de effectieve toepassing van de aanbevelingen te begrijpen, alsmede de manier waarop de voortgang en impact geëvalueerd kunnen worden.

Daarnaast ligt er een focus op de sociaaleconomische gevolgen van luchtkwaliteitsnormen, specifiek hoe deze normen invloed kunnen uitoefenen op economische activiteiten, werkgelegenheid, gezondheidszorgkosten en de algemene levenskwaliteit van de Curaçaose bevolking.

Tot slot is het noodzakelijk om duidelijkheid te verschaffen over hoe Curaçao zijn internationale verplichtingen betreffende luchtkwaliteit kan nakomen, met het oog op het creëren van een gezonde en duurzame leefomgeving voor alle inwoners, waarbij zowel aan internationale standaarden wordt voldaan als de sociaaleconomische aspecten worden meegewogen."

1.3 Methodologie

Zoals benadrukt, heeft de luchtkwaliteit in Curaçao directe gevolgen voor de volksgezondheid, het milieu en de economische welvaart van het eiland. Voor een compleet begrip van de impact van voorgestelde luchtkwaliteitsnormen is een omvattende evaluatie noodzakelijk. De SER wil nadrukkelijk wijzen op het belang van het uitvoeren van een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) bij haar beoordeling van de herziening van deze normen. Hierin worden zowel gezondheids- als economische aspecten meegewogen, inclusief de gezondheidsvoordelen, economische kosten en baten, en de algehele invloed op de welvaart van de Curaçaose gemeenschap.

Bij de analyse van gezondheidseffecten is het essentieel om de potentiële gezondheidswinst door verbeterde luchtkwaliteit te onderzoeken, evenals de gezondheidsrisico's gerelateerd aan luchtverontreiniging en de daaruit voortvloeiende zorglasten.

Op economisch vlak moet de impact op verschillende sectoren grondig worden geëvalueerd. Hierbij is het belangrijk de nalevingskosten te beoordelen en te overwegen hoe deze normen werkgelegenheid en economische groei in verschillende sectoren kunnen beïnvloeden.

Verder is het cruciaal om de bredere effecten op de welvaart te overwegen. Dit houdt in dat beoordeeld wordt hoe veranderingen in luchtkwaliteitsnormen de algehele levensstandaard en de inkomensverdeling binnen de gemeenschap kunnen beïnvloeden.

Tot slot beveelt de SER aan om de invoering van een milieubelasting te overwegen als een stimulans voor technologische innovatie. Zo'n belasting zou helpen om de externe kosten van vervuiling in de prijsstelling te integreren, wat bedrijven en consumenten zou aanmoedigen om milieubewustere keuzes te maken."

1.4 Data en bronnen

De analyse maakt gebruik van gegevens uit diverse bronnen, waaronder gezondheidsrapporten, economische studies, consultaties met belangengroepen en milieuverslagen. Specifieke aandacht wordt besteed aan de huidige en toekomstige economische activiteiten, zoals de eventuele gefaseerde hervatting van de olieraffinage-activiteiten.

1.5 Beperkingen

Elke methodologische aanpak heeft zijn beperkingen. Voor deze analyse zijn de belangrijkste beperkingen: de beschikbaarheid van actuele data, de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de gebruikte

modellen, en de inherente onzekerheden die gepaard gaan met het projecteren van toekomstige economische en gezondheidseffecten.

2. Juridische en historische context

De zorgen over de luchtkwaliteit in Curaçao zijn niet nieuw. De raffinaderij, die al decennialang operationeel is, heeft altijd vragen opgeroepen over de impact op het milieu en de gezondheid van de inwoners in het gebied benedenwinds het Schottegat. Verschillende groepen en individuen hebben in de loop der jaren actie ondernomen, zowel op juridisch als op activistisch niveau, om de kwestie aan de orde te stellen en te pleiten voor strengere regelgeving en handhaving. De vigerende kaderwet ten aanzien van natuur, de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en bescherming, stamt uit 1992. De Kaderwet Milieu die in dat jaar geheel was uitgewerkt en gereedlag, werd destijds niet aangenomen.¹⁵

Dat er noodzaak is om op het vlak van milieu, waar ook de luchtkwaliteit onder valt, een wettelijk kader te creëren kwam recentelijk weer naar voren toen de stichting Clean Air Everywhere (CAE), met dertig bewoners die bij een draaiende raffinaderij onder de rook leefden, in een hoger beroepszaak in het gelijk werd gesteld¹⁶. De noodzaak voor strengere regelgeving komt voort uit zowel lokale rechtszaken als internationale richtlijnen.

De WHO heeft in 2021 nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit uitgebracht, die strenger zijn dan de waarden uit 2005.¹⁷ De luchtkwaliteit op Curaçao voldoet momenteel niet aan deze nieuwe waarden. Bij het bepalen van een acceptabel niveau van luchtkwaliteit moeten gezondheids-, milieu- en economische belangen in overweging worden genomen.

De herziene Hinderverordening en bijbehorende hinderwetgeving beogen het vaststellen van algemene luchtkwaliteitseisen, het reguleren van de beoordeling van vergunningsaanvragen, het specificeren van eisen voor installaties en activiteiten, en het actualiseren van bestaande regels voor een effectievere handhaving. Het is essentieel dat deze verordening strikt wordt nageleefd en periodiek wordt geactualiseerd, om zo de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Curaçao te waarborgen en te bevorderen."

2.1 Internationale mensenrechten en (concept) luchtkwaliteitseisen

Het ontwerp van de hinderverordening en bijbehorende hinderwetgeving zijn volgens de SER ook sterk verbonden met mensenrechten, met name in relatie tot artikel 2 en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Rome, 04-11-1950) beter bekend en verder aangeduid als 'EVRM'. Curaçao is ook partij bij dit verdrag¹⁸ waardoor de overheid verplicht is zich te houden aan de bepalingen daarvan voor alle inwoners van Curaçao.

Artikel 2 EVRM waarborgt het recht op leven en stelt dat niemand willekeurig van het leven mag worden beroofd¹⁹. Wanneer milieuvervuiling van levensbedreigende aard is, staat het recht op leven op het spel.²⁰

In het kader van hinderwetgeving is het essentieel dat de overheid ervoor zorgt dat de regelgeving terzake en de uitvoering ervan het recht op leven respecteren en erop toeziet dat de genomen maatregelen geen onnodig gevaar opleveren voor de gezondheid of het leven van individuen.

Artikel 2 EVRM "Recht op leven" luidt:

1. *Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.*

¹⁵ Milieu- en natuurwetgeving actualiseren, Amigoe 10 juli 2021.

¹⁶ Zaaknummer CUR201601517; vonnisdatum 26 augustus 2019.

¹⁷ <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>.

¹⁸ [Verdrag - Overheid.nl | Verdragenbank](#) geraadpleegd op 30 november 2023.

¹⁹ <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051919844375#:~:text=In%20contrast%20to%20the%20District,of%20the%20European%20Convention%20on>

²⁰ [Milieu, klimaat en mensenrechten | FIRM-IFDH \(federaalinstituutmensenrechten.be\)](#)

2. De beroving van het leven wordt niet geacht in strijd met dit artikel te zijn geschied ingeval zij het gevolg is van het gebruik van geweld, dat absoluut noodzakelijk is:

a. ter verdediging van wie dan ook tegen onrechtmatig geweld;

b. teneinde een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of het ontsnappen van iemand die op rechtmatige wijze is gedetineerd, te voorkomen;

c. teneinde in overeenstemming met de wet een oproer of opstand te onderdrukken.

Ook is artikel 8 van belang volgens de SER omdat het EVRM het recht op respect voor privé- en gezinsleven beschermt.²¹ Wanneer milieuvervuiling, waaronder luchtvervuiling, een negatieve impact heeft op de mens, kan het een probleem vormen vanuit het oogpunt van de mensenrechten.²² Bij hinderwetgeving is het van belang dat maatregelen die de leefomgeving beïnvloeden, zoals bouwprojecten of infrastructurele veranderingen, in overeenstemming zijn met het recht op een ongestoord privéleven, en dat er voldoende bescherming is tegen ongerechtvaardigde inmenging in de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 8 Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven luidt:

1. Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit internationaal mensenrechtenperspectief acht de SER het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (New York, 16-12-1966)²³, beter bekend en hierna verder aangeduid als het ESOCUL-verdrag, waar Curaçao tevens partij bij is²⁴ en de overheid aldus de bepalingen heeft op te volgen, relevant.

Binnen de context van het huidige adviesverzoek acht de SER tevens relevant om de aandacht te vestigen op het bepaalde in artikel 6 en wel met name het tweede lid. Immers de Curaçaose overheid heeft te zorgen voor werkgelegenheid maar moet daarbij op grond van genoemd artikellid tevens toezien op 'gestadige economische, sociale en culturele ontwikkeling en op het scheppen van volledige gelegenheid tot het verrichten van productieve arbeid onder omstandigheden die de individuele mens het genot waarborgen van de fundamentele politieke en economische vrijheden'. Derhalve acht de SER het als een verantwoordelijkheid van de Curaçaose overheid om, in het geval van een eventuele heropening van de raffinaderij, maar ook in het algemeen, toezicht te houden op het handhaven van fundamentele politieke en economische vrijheden.

Artikel 6

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht op arbeid, hetgeen insluit het recht van een ieder op de mogelijkheid in zijn onderhoud te voorzien door middel van vrijelijk gekozen of aanvaarde werkzaamheden; zij nemen passende maatregelen om dit recht veilig te stellen.

2. De door een Staat die partij is bij dit Verdrag te nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht, dienen onder meer te omvatten technische programma's, programma's voor beroepskeuzevoorlichting en opleidingsprogramma's, alsmede het voeren van een beleid en de toepassing van technieken gericht op

²¹ https://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10/0/Verdrag_2/Verdragtekst/TiteldeelII/Artikel8/afdrucken

²² Milieu, klimaat en mensenrechten | FIRM-IFDH (federalinstituutmensenrechten.be)

²³ [wetten.nl - Regeling - Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten - BWBV0001016](https://wetten.nl/Regeling-InternationaalVerdraginzakeeconomische,socialeenculturelerechten-BWBV0001016) (overheid.nl) geraadpleegd op 28 november 2023.

²⁴ [Verdrag - Overheid.nl | Verdragenbank](https://wetten.nl/Regeling-InternationaalVerdraginzakeeconomische,socialeenculturelerechten-BWBV0001016) geraadpleegd op 30 november 2023.

gestadige economische, sociale en culturele ontwikkeling en op het scheppen van volledige gelegenheid tot het verrichten van productieve arbeid onder omstandigheden die de individuele mens het genot waarborgen van de fundamentele politieke en economische vrijheden.

In het verlengde van het bovenstaande wil de SER ook aandacht vestigen op artikel 7 van hetzelfde verdrag dat ook eisen stelt aan de arbeidsomstandigheden van alle onderdanen op Curaçao. Aldus zal de overheid van Curaçao bij het scheppen van werkgelegenheid maar ook bij het heropenen van arbeidsplaatsen daar rekening mee moeten houden, aldus ook bij het eventueel heropenen van raffinaderij.

Artikel 7

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van eenieder op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden, die in het bijzonder het volgende waarborgen:

(a) Een beloning die alle werknemers als minimum het volgende verschaft:

- (i) Een billijk loon en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde zonder onderscheid van welke aard ook; in het bijzonder dienen aan vrouwen arbeidsvoorwaarden te worden gewaarborgd die niet onderdoen voor die welke op mannen van toepassing zijn, met gelijke beloning voor gelijk werk;*
- (ii) Een behoorlijk levenspeil voor henzelf en hun gezin overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag;*

(b) Veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden;

(c) Gelijke kansen voor eenieder op bevordering in zijn werk naar een passende hogere positie, waarbij geen andere overwegingen mogen gelden dan die van anciënniteit en bekwaamheid;

(d) Rustpauzen, vrije tijd en een redelijke duur van de werktijd en periodieke vakanties met behoud van loon, alsmede behoud van loon op algemeen erkende feestdagen.

Van eerdergenoemd internationaal verdrag acht de SER tevens artikel 12, eerste lid, relevant, immers de Curaçaose overheid heeft zich eraan verbonden om het genot van iedereen tot een zo goed mogelijke lichamelijke gezondheid te erkennen. Artikel 12, tweede lid, onder b, geeft zelfs aan dat de overheid maatregelen moet nemen ter verwezenlijking van de verbetering van alle aspecten betreffende het milieu van de mens.

Artikel 12

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van eenieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.

2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht omvatten onder meer die welke nodig zijn om te komen tot:

- (a) Vermindering van het aantal doodgeborenen en van de kindersterfte, alsmede een gezonde ontwikkeling van het kind;*
- (b) Verbetering van alle aspecten betreffende de hygiëne van het gewone milieu van de mens en van het arbeidsmilieu;*
- © Voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische én endemische ziekten, alsmede van beroepsziekten en andere ziekten;*
- (d) Het scheppen van omstandigheden die eenieder in geval van ziekte, geneeskundige bijstand en verzorging waarborgen.*

In het verlengde van het bovenstaande is wellicht tevens relevant dat artikel 2, tweede lid, van het ESOCUL verdrag aangeeft dat er ter verwezenlijking van de in het verdrag opgenomen rechten geen discriminatie kan zijn op grond van onder andere maatschappelijke afkomst, eigendom of andere status. Aldus zal niet mogen uitmaken dat iemand juist in het gebied eigendom heeft (huis) die deze op grond van diens maatschappelijke afkomst kan betalen om te wonen om beperkt te worden in diens genot van lichamelijke gezondheid noch het milieu.

Artikel 21. Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen. 2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. 3. De ontwikkelingslanden kunnen, daarbij behoorlijk rekening houdend met de rechten van de mens en hun nationale economie, bepalen in hoeverre zij de in dit Verdrag erkende economische rechten aan niet-onderdanen zullen waarborgen.

Naast het bovenstaande is uit internationaal oogpunt ook de Urgenda zaak²⁵ relevant. Deze rechterlijke uitspraak verwijst naar een belangrijke juridische zaak in Nederland. In 2015 diende de Urgenda Foundation, een Nederlandse milieuorganisatie²⁶, een rechtszaak in tegen de Nederlandse staat. De organisatie betoogde dat de overheid wettelijk verplicht was om ambitieuzere maatregelen te nemen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en zo haar burgers te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Vervolgens oordeelde de Rechtbank Den Haag in het voordeel van Urgenda en stelde dat de Nederlandse staat wettelijk verplicht was de uitstoot van broeikasgassen tegen 2020 met ten minste 25% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. De uitspraak was opmerkelijk omdat het één van de eerste zaken wereldwijd was waarin een rechtbank een staat opdroeg krachtiger klimaatactie te ondernemen op basis van haar verplichtingen op het gebied van mensenrechten.

De SER concludeert, mede op grond van het vorenstaande, dat niet alleen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar tevens het Internationaal Verdrag ter bescherming van de Economische, Sociale en Culturele Rechten de Curaçaose overheid verplicht om toe te zien op adequate luchtkwaliteitseisen opdat de onderdanen van Curaçao, van de in deze verdragen opgenomen mensenrechten, genoegzaam kunnen genieten. Daarnaast zijn er ook rechterlijke Nederlandse uitspraken die relevant zijn voor Curaçao die deze verplichtingen onderschrijven.

2.2 Gerechtelijke uitspraken

Diverse gerechtelijke uitspraken met betrekking tot de luchtkwaliteit in Curaçao onderstrepen het belang van een gezonde leefomgeving voor de burgers van Curaçao en de verantwoordelijkheid van het Land om hierin te voorzien.

ECLI:NL:OGEAC:2019:172: Deze uitspraak heeft betrekking op de luchtkwaliteit in Curaçao²⁷. Het betrof de vraag of het Land jegens eisers onrechtmatig heeft gehandeld door onvoldoende zorg te dragen voor de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat. De eisers beriepen zich op de grondrechten van artikel 2 EVRM (recht op leven) en artikel 8 EVRM (familieleven). Het Gerecht in Eerste Aanleg oordeelde dat het Land Curaçao tekortschoot in zijn plicht om de rechten van burgers op leven en respect voor privéleven en de woonomgeving te waarborgen. Hierbij werd verwezen naar de advieswaarden van de WHO voor zwaveldioxide en fijnstof²⁸. Het gerecht oordeelde 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 bekendgemaakte normen en dat de alternatieve normen de toets aan artikel

²⁵ <https://www.google.com/url?q=https://www.rechtspraak.nl/Bekende-rechtszaken/klimaatzaak-urgenda&sa=D&source=docs&ust=1701201045465685&usq=AOvVaw00ZUllqTba9r7SNCr4k1N>

²⁶ <https://www.google.com/url?q=https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/&sa=D&source=docs&ust=1701201219377073&usq=AOvVaw2RvxNEE4ZICslv2spXp0YO>

²⁷ ECLI:NL:OGEAC:2019:172 - Uitspraak over luchtkwaliteit in Curaçao.

²⁸ WHO - Advieswaarden voor luchtkwaliteit.

8 EVRM moeten kunnen doorstaan, waarbij betekenis toekomt aan de WHO-normen. Het gerecht heeft het Land een termijn van één jaar gegeven om met deugdelijke normbepaling te komen.²⁹

ECLI:NL:OGEAC:2022:184: In deze uitspraak werd de luchtkwaliteit in Curaçao, met name benedenwinds van de raffinaderij, besproken³⁰. Er werd uitgesproken dat er vrees bestond bij eisers dat het Land niet aan de veroordeling in het bodemvonnis zou voldoen. Dit naar aanleiding van de per 1 september 2020 in werking getreden Ministeriële Regeling, met algemene werking, tot het vaststellen van regels met betrekking tot de welstandcriteria voor luchtkwaliteit ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Openbare Orde³¹, waar grenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM₁₀) zijn vastgesteld voor het meetpunt Kas Chikitu. Eisers waren de mening toegedaan dat de regeling niet van een voldoende deugdelijke wettelijke basis is voorzien om als een deugdelijke normstelling in de zin van artikel 8 EVRM (eerbiediging privé- en familielevens) te kunnen worden aangemerkt, dat de regeling inhoudelijk niet kan worden aangemerkt als deugdelijke normstelling. Het Land verweerde dat de keuze voor een Ministeriële Regeling, met algemene werking, in plaats van een formele wet ontstaan is onder druk van het vonnis in eerste aanleg, waarin het Land een jaar de tijd kreeg om de normen tot stand te brengen en dat er gewerkt werd aan de actualisering van een concept voor een ontwerp-landsverordening Algemeen Milieubeheer Curaçao die de Hinderverordening zal gaan vervangen. Het gerecht oordeelde dat de normstelling in de regeling niet kan worden aangemerkt als een deugdelijk normstelsel, in het bijzonder vanwege het feit dat de wetgever (regering en Staten) het normenkader niet heeft vastgesteld en het feit dat de normen in de regeling dus op elk moment en zonder raadpleging en inbreng van de Staten door de Minister kunnen worden opgeschort, verlengd, afgezwakt of anderszins gewijzigd. Daarnaast was het gerecht van oordeel dat de regeling op korte termijn slechts in jaargemiddelde grenswaarden voorziet voor zwaveldioxide en fijnstof, dag-grenswaarden komen pas in beeld per 1 januari 2025 (SO₂) en 1 januari 2035 (PM₁₀). Daarmee zou voor de komende jaren de deur weer worden opengezet voor bovenmatige verontreiniging waarvan in het verleden stevast sprake is geweest; dat, zoals uit overgelegde stukken van onder meer de WHO blijkt, dagnormen van belang zijn om gezondheidsschade te voorkomen en jaarnormen geen afdoende bescherming bieden tegen veelvuldige, grove en risicovolle overschrijdingen van internationaal aanvaarde dagnormen.³²

De SER constateert dat de voortdurende zorgen van de gemeenschap over de luchtkwaliteit en de mogelijke gezondheidsrisico's, evenals de juridische stappen die zijn ondernomen om deze kwesties aan te pakken, van groot belang zijn. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de gezondheid en het welzijn van haar burgers te waarborgen. Hierbij dient zij rekening te houden met zowel de economische belangen als de gezondheidsrisico's voor haar burgers.

De SER) beveelt nadrukkelijk een gefaseerde en toegespitste aanpak aan, specifiek gericht op verschillende sectoren en regio's. Deze strategie beoogt stapsgewijze verbeteringen te realiseren, met het oog op het uiteindelijk voldoen aan de richtlijnen van de WHO en het handhaven van strenge gezondheids- en milieunormen. Dit alles dient ter bevordering van het welzijn van de bevolking van Curaçao. Deze benadering is zorgvuldig ontworpen om de sociaaleconomische impact van dergelijke maatregelen te matigen, waardoor economische activiteiten minimaal worden gehinderd. Tegelijkertijd waarborgt deze aanpak de gezondheid en veiligheid van burgers, wat van primair belang is. Deze aanbeveling erkent de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen economische ontwikkeling en volksgezondheid, en streeft ernaar beide doelstellingen op harmonieuze en duurzame wijze te realiseren."

2.3 Huidige regelgevende kaders

De ontwikkelingen rondom de regelgevende kaders voor luchtkwaliteit in Curaçao zijn historisch gezien geworteld in zowel internationale richtlijnen als lokale wetgeving en hebben aanzienlijke aandacht gekregen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de Hinderverordening, die in 1994 werd ingevoerd³³ ter vervanging van

²⁹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:OGEAC:2019:172>

³⁰ ECLI:NL:OGEAC:2022:184 - Uitspraak over luchtkwaliteit in Curaçao

³¹ A.B. 2020, no. 84.

³² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:OGEAC:2022:184>

³³ Hindereilandsverordening Curaçao, A.B. 1953, no. 21.

de Hindereilandsverordening Curaçao uit 1953³⁴. Deze verordening was primair gericht op het voorkomen en beperken van gevaar, schade of hinder aan het milieu door milieubelastende activiteiten.

Recente juridische ontwikkelingen en groeiende zorgen binnen de gemeenschap hebben de noodzaak voor een herziening van deze kaders benadrukt. Het doel van deze herziening is tweeledig: enerzijds het waarborgen van de gezondheid van de gemeenschap en anderzijds het voldoen aan actuele internationale normen. Om aan de uitspraak van het Gerecht te voldoen en een effectief wettelijk kader voor luchtkwaliteit te creëren, is besloten de Hinderverordening Curaçao te wijzigen. Deze verordening bevatte al regels om gevaar, schade of hinder door luchtverontreiniging te voorkomen of te beperken. In reactie hierop is besloten de Hinderverordening Curaçao aan te passen. De Hinderverordening houdt nu ook rekening met de grens- en richtwaarden uit het nieuwe Hoofdstuk 3A. Deze beslissing is niet alleen gebaseerd op juridische overwegingen, maar ook op uitgebreide consultaties met belangrijke stakeholders. Uit deze consultaties zijn waardevolle inzichten en suggesties naar voren gekomen die zijn verwerkt in het definitieve voorstel voor de herziening.

Daarnaast zal er een aanvullende regelgeving (Lbham nog in de maak) in procedure worden gebracht naast de Hinderverordening. Dit biedt mogelijkheden voor verdere specificatie, zoals het vaststellen van meetmethodes, meetpunten en specifieke uitstootnormen voor bedrijven.

Het is van cruciaal belang dat deze vastgestelde grens- en richtwaarden strikt worden nageleefd om de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Curaçao te waarborgen.

De WHO beveelt een stapsgewijze aanpak aan voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, voornamelijk op de volgende manieren:

- Prioritering van gebieden met hoge vervuiling: De WHO suggereert dat landen zich eerst richten op gebieden met de hoogste niveaus van luchtverontreiniging. Dit betekent het identificeren en aanpakken van de meest vervuilde gebieden of sectoren als eerste stap.
- Geleidelijke verlaging van vervuilingsniveaus: De WHO adviseert om de niveaus van luchtverontreinigende stoffen geleidelijk te verlagen. Dit houdt in dat er realistische, haalbare doelen worden gesteld voor het verminderen van vervuiling, rekening houdend met de huidige niveaus en de capaciteit van een land om verbeteringen door te voeren.
- Sectorale aanpak: De WHO benadrukt het belang van het aanpakken van luchtvervuiling per sector, zoals transport, industrie, en energieproductie. Dit omvat het implementeren van specifieke strategieën en technologieën die geschikt zijn voor elke sector om de uitstoot van vervuilende stoffen te verminderen.

Door een stapsgewijze aanpak te volgen, zoals voorgesteld door de WHO, kan Curaçao effectief inspelen op gebieden met de hoogste concentraties luchtvervuilende stoffen, waardoor de impact van luchtverontreiniging op de volksgezondheid wordt geminimaliseerd. Het is ook essentieel om regelmatige monitoring en evaluatie uit te voeren om de effectiviteit van de genomen maatregelen te beoordelen en indien nodig bij te sturen.

Op basis van recente ontwikkelingen en de actieve betrokkenheid van stakeholders in de consultatierondes, adviseert de SER het volgende met betrekking tot de luchtkwaliteitsnormen in Curaçao:

De waarde van de consultatierondes met stakeholders is evident gebleken in de voorbereiding van de nieuwe wetgeving. Het is daarom essentieel om deze betrokkenheid voort te zetten en te zorgen voor een open dialoog met alle relevante partijen. Dit zal niet alleen zorgen voor een breder draagvlak, maar ook voor waardevolle inzichten en feedback die kunnen bijdragen aan effectievere wet- en regelgeving.

Gezien de complexiteit van luchtkwaliteitskwesties, is het raadzaam om nauwe samenwerkingsverbanden te smeden met internationale organisaties en andere jurisdicties. Door *best practices* en expertise te delen, kan Curaçao profiteren van bewezen strategieën en oplossingen. De feedback en suggesties die zijn voortgekomen uit de consultatierondes moeten zorgvuldig worden overwogen en, waar passend, worden

³⁴ Hinderverordening, 1994, no. 40.

geïntegreerd in definitieve wetgevingsvoorstellen. Dit zal niet alleen de effectiviteit van de wetgeving verhogen, maar ook het vertrouwen van het publiek in het overheidsbeleid. Het is van cruciaal belang dat regelgevende kaders voor luchtkwaliteit op Curaçao zich blijven richten op het beschermen van de gezondheid van de gemeenschap en het voldoen aan internationale normen. Dit zal niet alleen de gezondheid en het welzijn van de inwoners waarborgen, maar ook de internationale reputatie van Curaçao versterken.

De SER benadrukt het belang van regelmatige monitoring en evaluatie van de Hinderverordening. Dit zal zorgen voor tijdige aanpassingen en bijstellingen, waarbij zowel de gezondheidsbelangen van de gemeenschap worden beschermd als een bijdrage wordt geleverd aan een stabiele sociaaleconomische groei in Curaçao.

Samenvattend, gezien het groeiende belang van luchtkwaliteitskwesties, is het essentieel dat Curaçao een proactieve en responsieve benadering hanteert, waarbij stakeholders actief worden betrokken en internationale *best practices* worden geadopteerd.

3. Analyse van de voorgestelde wijzigingen in de Hinderverordening

3.1 Hoofdstuk 3A en luchtkwaliteit

De SER heeft met grote belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen in de Hinderverordening, met name de toevoeging van Hoofdstuk 3A dat zich richt op luchtkwaliteit. Luchtkwaliteit is, zoals in het voorgaande hoofdstuk uitvoerig naar voren is gebracht, een cruciaal onderwerp dat directe gevolgen heeft voor de volksgezondheid, het milieu en de economie. De wijzigingen in de Hinderverordening zijn een weerspiegeling van de groeiende zorg over deze kwesties en de noodzaak om adequaat toezicht en handhaving te waarborgen. De Hinderverordening is een essentieel instrument voor het waarborgen van de volksgezondheid en het milieu. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het toezicht op naleving van de Hinderverordening, dat nu is toegewezen aan de medewerkers van de Inspectie Volksgezondheid, Milieu en Natuur³⁵. Dit is, naar het oordeel van de SER, een belangrijke stap vooruit, aangezien het de efficiëntie en effectiviteit van de handhaving zal verhogen. Het streven van de regering naar effectieve en efficiënte handhaving van de wettelijke regelingen op de gebieden volksgezondheid, milieu en natuur is duidelijk. Dit is een erkenning van het feit dat luchtkwaliteit niet alleen een milieukwestie is, maar ook directe gevolgen heeft voor de gezondheid van de bevolking.

Bij de beoordeling van nieuwe vergunningsaanvragen zal nu ook rekening worden gehouden met de grens- en richtwaarden uit het nieuwe Hoofdstuk 3A van de Hinderverordening (zie tabel 1). Dit betekent dat bedrijven en andere entiteiten die activiteiten ondernemen die van invloed kunnen zijn op de luchtkwaliteit, nu aan strengere normen moeten voldoen. Er is een duidelijke focus op het optimaliseren van bedrijfsprocessen, het realiseren van technische voorzieningen en het toepassen van schonere brandstoffen. Deze benadering is zowel proactief als reactief, waarbij wordt geprobeerd de bron van de vervuiling aan te pakken en tegelijkertijd te zorgen voor adequate reacties wanneer de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden.

Tabel 1. Nieuwe immissienormen

Stof	Middelingsperiode	WHO($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	CURAÇAO ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
PM ₁₀	Jaar 24-uurgemiddelde	20 50	50 50 ⁽¹⁾
PM _{2.5}	Jaar 24-uurgemiddelde	5 15	25 -
O ₃	8-uurgemiddelde	100	100
NO ₂	Jaar 24-uurgemiddelde 1-uurgemiddelde	10 25 200	40 - 200 ⁽²⁾
SO ₂	Jaar Jaar (na vijf jaar) 24-uurgemiddelde 1-uurgemiddelde	- - 40 -	70 50 125 ⁽³⁾ 350 ⁽⁴⁾
H ₂ S	24-uurgemiddelde	-	150
CO	24-uurgemiddelde	4000	4000

³⁵ Regeerprogramma 2022-2025 Retrieved from <https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/wp-content/uploads/2022/03/PROGRAMA-DI-GOBERNASHON-2022-2025-09-Mart-2022.pdf>

Benzeen	Jaargemiddelde	-	5
B(a)P	Jaargemiddelde (richtwaarde)	-	0,001
Pb	Jaargemiddelde	-	0,5
Cd	Jaargemiddelde (richtwaarde)	-	0,005
As	Jaargemiddelde (richtwaarde)	-	0,006
Ni	Jaargemiddelde (richtwaarde)	-	0,02
V	Jaargemiddelde (richtwaarde)	-	1

[1] Maximaal 35 overschrijdingen per jaar

[2] Maximaal 18 overschrijdingen per jaar

[3] Maximaal 4 overschrijdingen per jaar

[4] Maximaal 24 overschrijdingen per jaar

De WHO heeft benadrukt dat dagnormen van belang zijn om gezondheidsschade daadwerkelijk te beperken³⁶. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor beleidsmakers en regelgevende instanties, aangezien het aantoonbaar is dat korte termijn blootstelling aan vervuilende stoffen even schadelijk kan zijn als lange termijn blootstelling. Het monitoren van luchtkwaliteit en het nemen van maatregelen wanneer grenswaarden worden overschreden is van cruciaal belang. Dit vereist een geïntegreerde aanpak waarbij verschillende overheidsinstanties, de private sector en het maatschappelijk middenveld samenwerken.

De wijzigingen in de Hinderverordening hebben verstrekende implicaties voor een breed scala aan stakeholders. Bedrijven, met name degenen in sectoren zoals industrie en transport, zullen wellicht hun bedrijfsmodellen en operationele processen moeten aanpassen om aan de nieuwe normen te voldoen. De sociaaleconomische impact van de wijzigingen kan aanzienlijk zijn. Terwijl sommige bedrijven wellicht extra kosten moeten maken om aan de nieuwe normen te voldoen, kunnen andere profiteren van nieuwe zakelijke kansen die ontstaan door de vraag naar schonere technologieën en oplossingen.

De introductie van Hoofdstuk 3A, gericht op luchtkwaliteit, is, naar de mening van de SER, een belangrijke vooruitgang in het milieubeleid. Dit hoofdstuk stelt grens- en richtwaarden vast voor luchtkwaliteit, wat cruciaal is voor de bescherming van volksgezondheid en milieu. Echter, de effectiviteit van dit hoofdstuk is afhankelijk van verschillende factoren:

- Effectieve monitoring van luchtkwaliteit is essentieel. Er moet een robuust systeem zijn voor het regelmatig meten en rapporteren van luchtkwaliteitsgegevens. Er moeten duidelijke protocollen zijn voor het reageren op overtredingen van de vastgestelde grenswaarden, inclusief sancties en corrigerende maatregelen. Het publiek moet geïnformeerd worden over luchtkwaliteitsnormen en de gezondheidsrisico's van slechte luchtkwaliteit.
- De voorgestelde wijzigingen in de Hinderverordening en de toevoeging van Hoofdstuk 3A zijn een stap in de goede richting om de luchtkwaliteit te verbeteren en de gezondheid van de bevolking te beschermen. Het is essentieel dat alle betrokken partijen samenwerken om ervoor te zorgen dat de nieuwe normen worden nageleefd en dat de voordelen van schonere lucht worden gerealiseerd voor iedereen.
- Implementeer een uitgebreid netwerk van luchtkwaliteitsmonitoren op cruciale locaties om betrouwbare en actuele data te verzamelen. Stel een helder en strikt handhavingsbeleid op, inclusief consequente sancties voor het niet naleven van de vastgestelde luchtkwaliteitsnormen. Initieer een uitgebreide voorlichtingscampagne gericht op het publiek om het bewustzijn over het belang van goede luchtkwaliteit te vergroten en te benadrukken hoe zowel individuen als bedrijven hieraan kunnen bijdragen.

³⁶ <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>.

- Ontwikkel een gedetailleerd calamiteitenplan voor situaties waarin de luchtkwaliteit aanzienlijk verslechtert. Dit plan moet duidelijke richtlijnen en procedures bevatten voor snelle en effectieve reacties, inclusief noodmaatregelen om de volksgezondheid te beschermen en verdere milieuverontreiniging te voorkomen. Het plan dient ook communicatiestrategieën te omvatten om het publiek tijdig en adequaat te informeren over luchtkwaliteitscrises en de te nemen stappen.

3.2 Aanpassing van artikel 15

Artikel 15 van de Hinderverordening is een cruciaal onderdeel dat betrekking heeft op de beoordeling van de luchtkwaliteit en de mogelijke impact van bepaalde activiteiten of inrichtingen op deze kwaliteit. De voorgestelde wijzigingen in dit artikel zijn gericht op het versterken van de bescherming van de luchtkwaliteit en het waarborgen van de gezondheid van de samenleving.

De wijziging van artikel 15, gericht op het aanscherpen van de beoordeling van vergunningsaanvragen, is een belangrijke stap in het versterken van milieubeheer. Deze aanpassing zorgt ervoor dat de milieu-impact van voorgenomen activiteiten grondiger wordt beoordeeld, wat bijdraagt aan een duurzamere ontwikkeling. Echter, er zijn enkele kritische punten die aandacht vereisen:

- De effectiviteit van de aangescherpte beoordeling hangt sterk af van de expertise en capaciteit van de beoordelende instantie. Er moet worden gewaarborgd dat de instantie beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel met expertise in milieuwetenschappen en -technologie.
- Transparantie en consistentie: Het proces van vergunningsbeoordeling moet transparant en consistent zijn. Criteria voor beoordeling moeten duidelijk gedefinieerd en publiekelijk beschikbaar zijn, zodat aanvragers weten aan welke eisen zij moeten voldoen.

De toevoeging van een nieuw lid dat de rol van de Minister in de beoordeling benadrukt, is een positieve ontwikkeling. Echter, de SER adviseert dat de specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister expliciet worden gedefinieerd om eventuele onduidelijkheden te elimineren. Deze wijzigingen zijn bedoeld om duidelijkheid te bieden over de beoordelingscriteria en de verantwoordelijkheden van de betrokken autoriteiten. Het benadrukt ook het belang van het nemen van passende maatregelen om de luchtkwaliteit te beschermen en te verbeteren.

De SER beveelt aan om gedetailleerde richtlijnen op te stellen die de criteria duidelijk uiteenzetten en praktische toepassing illustreren. Met de integratie van Hoofdstuk 3A in de Hinderverordening, is het noodzakelijk dat er een naadloze samenvoeging van deze waarden in de beoordelingsprocessen plaatsvindt, waarborgend dat luchtkwaliteitskwesties consistent en holistisch worden benaderd. De SER benadrukt het belang van regelmatige consultaties met relevante stakeholders, zoals bedrijven, milieuorganisaties en de gemeenschap, om feedback te verzamelen en een inclusieve besluitvorming te garanderen.

Tevens stelt de SER voor om een transparant en toegankelijk systeem voor het indienen en volgen van vergunningsaanvragen te implementeren, inclusief duidelijke richtlijnen en criteria. Het is van essentieel belang dat de criteria voor de beoordeling van luchtkwaliteit zowel transparant als toegankelijk zijn voor alle belanghebbenden. Het ontwikkelen van een uitgebreid trainingsprogramma voor medewerkers die betrokken zijn bij de beoordeling van vergunningsaanvragen, om hun kennis en vaardigheden te versterken is daarbij van eminent belang.

De raad acht ook een robuust systeem voor het monitoren van de luchtkwaliteit cruciaal. Periodieke rapportages over de luchtkwaliteit en de effectiviteit van geïmplementeerde maatregelen zijn eveneens essentieel. Gezien het belang van luchtkwaliteitsbeheer, moedigt de SER investeringen aan in capaciteitsopbouw, zowel qua technische expertise als infrastructuur. De SER is van mening dat de voorgestelde wijzigingen in Artikel 15 een significante stap voorwaarts zijn in het verbeteren van de luchtkwaliteit in Curaçao.

3.3 Delegatiegrondslagen

Er komt een delegatiegrondslag om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, (hierna: lbham) specifieke eisen aan installaties en activiteiten te stellen waardoor emissies worden beperkt;

In artikel 6 van de Hinderverordening wordt een delegatiegrondslag opgenomen om de leges voor de hindervergunningen voortaan bij lbham te regelen. Het is de bedoeling om te differentiëren en de hoogte van de leges afhankelijk te maken van de complexiteit van de aanvraag en de mate van milieubelasting die de activiteit veroorzaakt; Bestaande bepalingen, zowel in de Hinderverordening als in de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid, worden geactualiseerd met het oog op effectieve handhaving. De toepasbare boete categorieën worden uitgebreid; Er worden delegatiegrondslagen opgenomen zodat enkele onderwerpen, bijvoorbeeld ten aanzien van metingen, bij lbham dan wel bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.

Naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen en toevoegingen met betrekking tot de delegatiegrondslagen in de Hinderverordening, heeft de SER de volgende observaties en aanbevelingen:

- De introductie van een delegatiegrondslag om bij lbham specifieke eisen aan installaties en activiteiten te stellen is een positieve stap. Dit zal bijdragen aan het verminderen van emissies en het waarborgen van een gezondere leefomgeving. De SER adviseert echter dat er eenduidige richtlijnen en criteria worden opgesteld voor het bepalen van deze specifieke eisen.
- Het voorstel om de leges voor hindervergunningen te differentiëren op basis van de complexiteit van de aanvraag en de mate van milieubelasting is prijzenswaardig. Dit zal zorgen voor een eerlijker en transparanter vergunningensysteem. De raad beveelt aan om duidelijke schalen en parameters te definiëren voor deze differentiatie.
- Het actualiseren van bestaande bepalingen in zowel de Hinderverordening als de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid is essentieel voor effectieve handhaving. De uitbreiding van de toepasbare boetecategorieën zal bijdragen aan een strengere naleving. De SER adviseert om regelmatige herzieningen van deze bepalingen te waarborgen om ze up-to-date en relevant te houden.
- Het opnemen van delegatiegrondslagen voor zaken zoals metingen is cruciaal voor een gedetailleerde en accurate evaluatie van milieukwesties. De SER adviseert dat er gestandaardiseerde protocollen en methodologieën worden ontwikkeld voor dergelijke metingen om consistentie en nauwkeurigheid te waarborgen.

Ter aanvulling, gezien het belang van deze delegatiegrondslagen, is het essentieel dat er regelmatige consultaties en feedbacksessies worden gehouden met relevante stakeholders. Dit zal zorgen voor een meer inclusieve en holistische benadering van de kwesties.

4. Evenwichtige belangenafweging en de ontwerplandsverordening

4.1 Het belang van een evenwichtige belangenafweging

De SER heeft de sociaaleconomische gevolgen van deze wijzigingen in overweging genomen. Het welzijn en de gezondheid van de inwoners van Curaçao staan voorop, maar het is ook van cruciaal belang om de mogelijke impact op de lokale economie en werkgelegenheid te overwegen. Na een zorgvuldige evaluatie is de SER van mening dat de voorgestelde wijzigingen in de Hinderverordening, hoewel ze mogelijk aanpassingen van bedrijven vereisen, op de lange termijn zullen bijdragen aan een duurzamere en gezondere economische omgeving voor Curaçao.

De SER constateert dat het vaststellen van een normenkader voor de luchtkwaliteit vaak een gezamenlijke inspanning vereist van de overheid, private sector en de samenleving als geheel om evenwichtige oplossingen te vinden voor de complexe uitdagingen van luchtkwaliteit en tegengestelde belangen. In het verlengde hiervan vergt een evenwichtige belangenafweging in het kader van de luchtkwaliteit een holistische benadering waarbij gezondheidsbelangen, economische belangen en maatschappelijk draagvlak in evenwicht worden gebracht. Rekening houdend met het bovenstaande is de SER van mening dat een evenwichtige belangenafweging ten grondslag dient te liggen aan de formulering, uitvoering, en handhaving van effectieve beleidsmaatregelen die de luchtkwaliteit beschermen zonder onnodige schade aan de vitale aspecten van de samenleving en de economie.

Gelet op de cruciale rol van een evenwichtige belangenafweging in het gehele beleidsproces op het gebied van luchtkwaliteit is de SER van mening dat de verrichte belangenafweging op transparante wijze dient te worden verantwoord. Een transparante verantwoording van de belangenafweging impliceert dat ten minste de afwegingsprincipes, uitgangspunten, prioriteiten, de afgewogen belangen en het toegekende gewicht aan de verschillende belangen worden toegelicht en bekendgemaakt. Hiermee wordt de belangenafweging inzichtelijk gemaakt, hetgeen ten goede zal komen aan het maatschappelijke draagvlak voor de beleidsmaatregelen ter bescherming van de luchtkwaliteit.

Alvorens meer concreet in te gaan op de betekenis van een evenwichtige belangenafweging voor de wettelijke verankering van luchtkwaliteitsnormen in Curaçao, is het, naar het oordeel van de SER, noodzakelijk enige aandacht te besteden aan de invloed van het EVRM op de vormgeving van wet- en regelgeving betreffende luchtkwaliteitsnormen. De invloed van het EVRM op wet- en regelgeving kan onderverdeeld worden in een materiële en procedurele component.³⁷ Gelet op de strekking van dit advies zal uitsluitend de materiële component van het EVRM aan bod komen en zal de procedurele component buiten beschouwing blijven. In het hiernavolgend worden de relevante materiële rechtsnormen inzake belangenafweging die voortvloeien uit het EVRM behandeld en mede aan de hand van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) nader toegelicht.

4.1.1 Evenwichtige belangenafweging

Het EVRM in het Luchtkwaliteitskader

Een evenwichtige belangenafweging gedurende het gehele beleidsproces inzake luchtkwaliteit is ook van belang gezien vanuit het perspectief van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM. De EVRM-artikelen die in materiële zin van belang zijn voor de wettelijke verankering van luchtkwaliteitseisen zijn artikel 2 EVRM (beschermd recht op leven), artikel 8 EVRM (beschermd recht op respect voor het privéleven en de woning) en artikel 1 EP³⁸ (beschermd recht op eigendom).³⁹ Uit vaste rechtspraak van het EHRM blijkt dat uit bovengenoemde EVRM-artikelen positieve en negatieve verplichtingen voortvloeien voor

³⁷ Barkhuysen, T., & Emmerik, M.L. van. (2004). *Het EVRM en het Nederlandse milieurecht*. Jb-Plus, 2004(4), 234-246. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12682>.

³⁸ Art 1 van het Eerste Aanvullende Protocol van het Europese Verdrag voor de rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

³⁹ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 9-11. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

de overheid ter bescherming van de burgers tegen ernstige luchtverontreiniging. De belangrijkste positieve verplichtingen die relevant zijn voor de inhoudelijke⁴⁰ vormgeving van luchtkwaliteitseisen zijn als volgt:⁴¹

- de positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen;
- de positieve verplichting om onderzoeken te verrichten ten behoeve van besluitvorming;
- de positieve verplichting om toezicht te houden;
- de positieve verplichting om handhavend op te treden;
- de positieve verplichting om informatie te verstrekken.

Hieronder wordt ingegaan op voornoemde positieve verplichtingen.

Positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen

De positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen is gericht op het voorkomen of beperken van de aantasting van de belangen opgenomen in bovengenoemde EVRM-artikelen.⁴² Hierdoor dient de regelgeving ter bescherming van de beschermde belangen uit bovengenoemde EVRM-artikelen toegespitst te zijn op de bijzondere kenmerken van de activiteiten die mogelijke risico's vormen voor de beschermde belangen.⁴³ Met andere woorden de regelgever dient verantwoording af te leggen over onder andere de aard van de activiteiten die mogelijk de bovengenoemde beschermde belangen aantasten, de aard en risico van de emissies die mogelijk uit die activiteiten voortvloeien en de kans op verwezenlijking van die risico's.⁴⁴ Hierbij kan de overheid gebruik maken van wetenschappelijke publicaties, relevante regelgeving in andere landen, adviezen en richtlijnen van gespecialiseerde instanties en gebeurtenissen en ervaring uit het verleden.⁴⁵ De voornoemde informatiebronnen zijn niet alleen essentieel voor de inhoud van de regelgeving maar ook voor de vaststelling of de overheid op de hoogte was of had moeten zijn van de schadelijke gevolgen van een activiteit. Deze wetenschap van de overheid vormt een belangrijke begrenzing van de positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen. De overheid kan niet worden verweten geen beschermende regelgeving te hebben uitgevaardigd voor een activiteit als de overheid niet wist en niet hoefde te weten dat deze activiteit de belangen beschermd door artikel 2, EVRM, artikel 8 EVRM en of artikel 1 EP zou kunnen schaden.⁴⁶ De positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen wordt ook begrensd door de redelijkerwijs te respecteren belangen van anderen. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid geen regelgeving mag invoeren ter bescherming van de door artikel 2, EVRM, artikel 8 EVRM en of artikel 1 EP beschermde belangen van een specifieke groep burgers als dit ongerechtvaardigd inbreuk maakt op de door het EVRM beschermde rechten van andere burgers.⁴⁷

Rekening houdend met het bovenstaande kan gesteld worden dat bij het bepalen van het beschermingsniveau tegen luchtverontreiniging de overheid een afweging van belangen moet maken (*fair balance*). Hierbij heeft de overheid op basis van de *margin of appreciation* een ruime beoordelingsruimte.

⁴⁰ Hierbij worden de procedurele rechtsnormen die voortvloeien uit het EVRM buiten beschouwing gelaten.

⁴¹ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 11-12. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴² D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 66. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴³ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 83-84. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴⁴ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 85-87. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴⁵ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 87. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴⁶ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 93-96. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴⁷ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 97-98. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

Positieve verplichting om onderzoeken te verrichten, handhavend op te treden, toezicht te houden en informatie te verstrekken

De positieve verplichting om onderzoek te verrichten impliceert dat de overheid verplicht is in geval van complexe milieuvraagstukken onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de activiteiten voorafgaand aan en ten behoeve van besluitvorming aangaande het wel of niet toestaan van die activiteiten.⁴⁸ Aan de hand van de bevindingen van verricht onderzoek is de overheid in staat om de mogelijke gevolgen van de activiteiten voor het milieu en de beschermde belangen te voorspellen en beoordelen voorafgaand aan de aanvang van de activiteiten.⁴⁹ De bevindingen van het verrichtte onderzoek zijn ook van belang om invulling te geven aan de *fair balance* tussen de verschillende belangen.⁵⁰ Het gaat om een *fair balance* tussen de beschermde belangen van de burgers en de belangen die gediend worden met het verrichten van de activiteiten, waaronder economische belangen.

De positieve verplichting om toezicht te houden omvat een verplichting voor de overheid om controles uit te voeren ter vaststelling van de naleving van de wettelijke voorschriften of vergunningsvoorschriften en ter vaststelling of sprake is van een gevaar voor de beschermde belangen door artikel 2, artikel 8 EVRM en artikel 1 EP.⁵¹ Hiermee wordt beoogd dat de overheid effectief algemeen toezicht en of concreet toezicht verricht op basis van zelf vastgestelde prioriteiten (*margin of appreciation*).⁵² Echter, mag de verplichting om toezicht te houden geen onmogelijke of disproportionele last leggen op de overheid.⁵³

De positieve verplichting om handhavend op te treden omvat een verplichting voor de overheid om handhavend op te treden bij toekomstige of bestaande aantasting van de door artikel 2 EVRM, artikel 8 EVRM en artikel 1 EP beschermde belangen. Als gevolg hiervan kan gesteld worden dat het EVRM geen beginselplicht tot handhaving omvat. De overheid is op basis van het EVRM niet verplicht om handhavend op te treden ter voorkoming of beëindiging van een overtreding van wettelijke voorschriften en of vergunningsvoorschriften.

Tot slot is in het EVRM een positieve verplichting voor de overheid inzake het verstrekken van adequate informatie aangaande de beschermde belangen. De overheid is verplicht informatie⁵⁴ te verstrekken over de risico's waaraan de burgers worden blootgesteld als gevolg van milieubelastende activiteiten.⁵⁵ Aan de hand van de verstrekte informatie zijn burgers in staat de risico's te beoordelen en de nodige maatregelen te treffen om zich te beschermen tegen deze risico's.⁵⁶ De informatieverplichting voor de overheid geldt niet onbepaald. De overheid mag het belang van het verstrekken van de informatie afwegen tegen algemene belangen die zich verzetten tegen toegang tot de informatie.⁵⁷

Uit het bovenstaande blijkt dat bij elk van de bovengenoemde positieve verplichtingen de overheid een belangenafweging tussen de beschermde belangen en de overige belangen moet verrichten (*fair-balance*).

⁴⁸ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 198-199. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁴⁹ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 196-198. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵⁰ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 199. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵¹ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 216. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵² D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 226-228. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵³ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 227. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵⁴ Hieronder valt zowel ambtshalve informatieverstrekking als informatieverstrekking op verzoek.

⁵⁵ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 287-288. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵⁶ D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Kluwer, Deventer 2015, p. 288. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2066/140433>.

⁵⁷ EHRM 9 juni 1998, McGinley en Egan/VK, r.o. 100-101 (zaaknr. 21825/93); EHRM 19 oktober 2005, Roche/VK, r.o. 161-162 (zaaknr. 32555/96); EHRM 14 februari 2012, Hardy en Maile/VK, r.o. 246 (zaaknr. 31965/07).

De belangrijkste omstandigheden die op basis van de vaste rechtspraak van het EHRM een rol spelen bij de belangenafweging zijn onder andere:

- de milieubelastende activiteit is in strijd met nationaal recht en/of deskundigenadviezen;
- de duur van de aantasting van de door het EVRM beschermde belangen;
- de aantasting van de door het EVRM beschermde belangen is aan de burger zelf te verwijten ('eigen schuld');
- de economische belangen en werkgelegenheid;
- de verhouding tussen de kosten van het verrichten van de positievere verplichtingen en de zwaarte van het te beschermen belang;
- beperkte capaciteit en middelen van de overheid.

In de hiernavolgende paragraaf wordt de ontwerplandsverordening geëvalueerd aan de hand van de positieve verplichtingen voortvloeiende uit het EVRM en een inzichtelijke verantwoording van de verrichte belangenafweging.

4.1.2 Sociaaleconomische belangen onderbelicht

De SER constateert dat de regering als streven heeft de realisatie van een wettelijke verankering van luchtkwaliteitsnormen die voorziet in een stelsel van verantwoord gebalanceerde voorzieningen en internationale luchtkwaliteitsnormen.⁵⁸ Hierbij heeft de regering rekening gehouden met de belangen van een gezond leefmilieu voor de gemeenschap, de economische belangen van de bestaande industrie in het Schottegatgebied, het scheepvaartverkeer, het autoverkeer en de natuurlijke verschijningsvormen.⁵⁹ Het vorengenoemde streven van de regering geeft blijk van een impliciete belangenafweging tussen gezond leefmilieu voor de gemeenschap en economische belangen.

De SER applaudisseert de verrichte inspanningen van de regering om een gebalanceerde wettelijke verankering van luchtkwaliteitseisen te realiseren gebaseerd op een afweging van tegengestelde belangen. Echter, constateert de SER dat de belangenafweging niet op transparante wijze is verricht en aldus niet in voldoende mate verantwoord is. In het algemene deel van de MvT behorende bij de onderhavige ontwerplandsverordening wordt geen melding gedaan van de afwegingsprincipes die een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Tevens wordt geen informatie verstrekt over het gewicht dat aan elk van de overwogen belangen is toegekend. Verder wordt geen toelichting verstrekt waarom uitsluitend de economische belangen van de bestaande industrie in het Schottegatgebied en het scheepvaartverkeer in de belangenafweging zijn meegenomen. Hierdoor is het voor de SER niet duidelijk welke beweegredenen en of uitgangspunten ten grondslag hebben gelegen aan de beslissing van de regering om de economische belangen van toekomstige industrieën in het Schottegatgebied en de belangen van de overige economische sectoren (buiten het Schottegatgebied) niet mee te nemen in de belangenafweging.

Naar het oordeel van de SER dient bij de vaststelling van de luchtkwaliteitseisen voor het gehele land rekening te worden gehouden met de belangen van alle bestaande economische sectoren en toekomstige industrieën. Hierbij gaat het om alle bestaande en toekomstige industrieën c.q. economische sectoren die als zodanig zijn geïdentificeerd in verschillende beleidsdocumenten, waaronder de Curaçao Nationale Export Strategie 2022-2027⁶⁰, het Economisch herstel actieplan⁶¹ en Horizonte Nobo⁶². Indien de regering van mening is dat de voorgestelde luchtkwaliteitseisen de economische belangen van specifieke industrieën niet zullen schaden, dan dient de regering deze zienswijze te onderbouwen aan de hand van bevindingen van verricht onderzoek of wetenschappelijke publicaties. Hiermee zal het maatschappelijk draagvlak voor de voorgestelde luchtkwaliteitseisen bevorderd worden.

Verder constateert de SER dat in het ter advisering voorgelegd dossier geen informatie beschikbaar is over verrichte onderzoeken naar:

⁵⁸ Brief Minister van Gezondheidszorg, milieu en Natuur aan de Raad van ministers d.d. 23 juni 2023.

⁵⁹ Brief Minister van Gezondheidszorg, milieu en Natuur aan de Raad van ministers d.d. 23 juni 2023.

⁶⁰ Ministry of Economic Development, *Curacao National Export Strategy 2022-2027*.

⁶¹ Ministry of Economic Development, *The Economic Recovery Action Plan*, February 2023.

⁶² Refineria di Korsou.

- de sectorale en macro-economische gevolgen van de invoering van de voorgestelde luchtkwaliteitseisen;
- de vaststelling van de te realiseren gezondheidswinst als gevolg van de invoering van de luchtkwaliteitsnormen;
- de technische en wetenschappelijke haalbaarheid van de voorgestelde luchtkwaliteitseisen rekening houdend met de Curaçaose context;
- de maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de luchtkwaliteitsnormen;
- de bijdrage van de luchtverontreiniging aan de gezondheidslast.

Op grond van het bovenstaande stelt de SER vast dat de sociaaleconomische belangen onderbelicht zijn en dat uitsluitend de vertaalslag van de gezondheidsbeweegredenen naar de luchtkwaliteitsnormen wordt toegelicht in de memorie van toelichting. In het licht hiervan wordt in de volgende paragraaf enkele aanbevelingen voorgedragen ten behoeve van een meer inzichtelijke verantwoording van de belangenafweging in het algemeen en de sociaaleconomische belangen in het bijzonder.

4.1.3 Evenwichtige beleidsvorming voor luchtkwaliteit

Zoals eerder opgemerkt dient de regering de uit het EVRM voortvloeiende eisen aan evenwichtige belangenafweging als vertrekpunt te nemen bij de vormgeving van het beschermingsniveau opgenomen in de onderhavige ontwerpplandsverordening. Tevens dient de regering de verrichte belangenafweging op een inzichtelijke wijze te verantwoorden. De aspecten die naar het oordeel van de SER een positieve bijdrage zullen leveren aan een transparante verantwoording van de belangenafweging zijn als volgt:

1. vaststelling van een afwegingskader voor de belangenafweging en beleidskeuzes inzake luchtkwaliteit;
2. vaststelling van selectiecriteria voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen;
3. invulling geven aan de verplichting tot verrichten van onderzoek ten behoeve van het in kaart brengen van de economische belangen
4. gefaseerde aanpak van het luchtkwaliteitsvraagstuk
5. vaststelling van het economisch potentieel van het Schottegatgebied

De SER zal hieronder de voorgenoemde aspecten nader toelichten.

Vaststelling van een integraal afwegingskader voor de belangenafweging en beleidskeuzes

De SER is van mening dat het verrichten van een evenwichtige belangenafweging een solide afwegingskader vereist bestaande uit afwegingsprincipes, uitgangspunten en prioriteiten. Het afwegingskader dient richting te geven aan de belangenafweging en de strategische beleidskeuzes op het gebied van luchtkwaliteit. De SER beveelt aan het afwegingskader op te nemen in een strategisch beleidsdocument en deze te publiceren. Hierbij kan gedacht worden aan het document *Strategienota Luchtkwaliteitsnormen Curaçao*.⁶³ Een belangrijk onderdeel van het afwegingskader is de identificatie van de nationale belangen inzake luchtkwaliteit. Uit deze nationale belangen dienen de beleidsdoelen afgeleid te worden.⁶⁴

De SER constateert dat de regering enkele belangen heeft geïdentificeerd die als de nationale belangen inzake de luchtkwaliteit kunnen worden aangemerkt. De geïdentificeerde belangen zijn als volgt: gezonde leefmilieu voor de gemeenschap, de economische belangen van de bestaande industrie in het Schottegatgebied, het scheepsvaartverkeer, het autoverkeer en de natuurlijke verschijningsvormen.⁶⁵ Echter, constateert de SER dat de nodige concretisering van bovengenoemde nationale belangen essentieel is ter verduidelijking van het gewicht dat de regering aan elk van deze belangen toekent.

⁶³ Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur, *Strategienota Luchtkwaliteitsnormen Curaçao*, juli 2020.

⁶⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale omgevingsvisie: duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, september 2020.

⁶⁵ Brief Minister van Gezondheidszorg, Milieu en Natuur aan de Raad van ministers d.d. 23 juni 2023.

Nederland heeft ook nationale belangen voor de fysieke leefomgeving in kaart gebracht. Deze nationale belangen zijn opgenomen in de nationale omgevingsvisie.⁶⁶ De verdere concretisering van de twintig geïdentificeerde nationale belangen is terug te vinden in de nationale omgevingsvisie en de bijbehorende toelichting⁶⁷. In bovengenoemde documenten is elk nationaal belang toegelicht en is voor elk nationaal belang aangegeven welk beleid een inhoudelijke bijdrage zal leveren aan de uitvoering van het nationaal belang. Hiermee is de integratie van het milieubeleid met de overige beleidsvelden gewaarborgd.

Inachtneming van het bovenstaande wil de SER aan de regering in overweging geven om een nadere concretisering van de nationale belangen te geven. Aan de hand hiervan kan de regering de relatie met overige beleidsvelden in kaart brengen, hetgeen ten goede zal komen aan waarborging van de integratie van de relevante beleidsvelden in de uitvoering van de beleidsdoelen betreffende de luchtkwaliteit. De SER stelt vast dat de regering een integrale aanpak beoogd tegen luchtverontreiniging, maar niet aangeeft hoe de integrale aanpak gerealiseerd zal worden.

Een ander belangrijk aspect van een integraal afwegingskader is de vaststelling van afwegingsprincipes en uitgangspunten. De afwegingsprincipes en uitgangspunten dienen richting te geven aan de belangenafweging en of beleidskeuzes. De SER merkt op dat de regering vooralsnog geen afwegingsprincipes heeft vastgesteld. De regering heeft wel beleidsdoelen en beleidsbeginselen geformuleerd voor het luchtkwaliteitsbeleid. Deze zijn opgenomen in het algemeen deel van de memorie van toelichting behorende bij de onderhavige ontwerpplandsverordening. De geformuleerde beleidsbeginselen zijn *stand-still* beginsel⁶⁸, *ALARA*-beginsel⁶⁹ en de vervuiler betaalt-beginsel^{70, 71}. Het is voor de SER niet duidelijk of de bovengenoemde beleidsbeginselen ook als afwegingsprincipes gelden bij de belangenafweging. Tegen deze achtergrond beveelt de SER aan om expliciet aan te duiden welke afwegingsprincipes gehanteerd zijn bij de afweging van de nationale belangen en hoe deze afwegingsprincipes hebben bijgedragen aan het voorgestelde beschermingsniveau tegen luchtverontreiniging (de voorgestelde luchtkwaliteitsnormen) opgenomen in de onderhavige ontwerpplandsverordening. Hiermee zal de regering een inzichtelijke verantwoording geven van de totstandkoming van de *fair balance* die ten grondslag heeft gelegen aan het voorgestelde beschermingsniveau.

Verder heeft de regering de volgende beleidsdoelen geformuleerd⁷²:

1. Het bevorderen van een schone industrie door middel van bronaanpak en beperking van de uitstoot van schadelijke stoffen;
2. Het toepassen van een integrale aanpak om luchtverontreiniging tegen te gaan waarbij de gezondheid centraal staat;
3. Het bevorderen van een schonere mobiliteit.

De SER constateert dat de geformuleerde beleidsdoelen geen limitatieve opsomming is.⁷³ Rekening houdend met het feit dat de regering zowel beleidsbeginselen als beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd stelt de SER vast dat de beleidskeuzes aan de hand van deze beleidsbeginselen en beleidsdoelstellingen zullen plaatsvinden. Echter, constateert de SER dat de samenhang tussen de nationale belangen en de beleidsdoelen ontbreekt. Tevens stelt de SER vast dat de beleidsdoelen niet SMART zijn geformuleerd.

⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*, september 2020.

⁶⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale omgevingsvisie: Toelichting*, september 2020.

⁶⁸ Het *stand-still* beginsel houdt in dat wanneer de milieukwaliteit op een bepaalde plaats beter is dan de algemeen voorgeschreven kwaliteit, dat die betere kwaliteit dan niet mag verslechteren. De waarde van de feitelijke kwaliteit treedt in plaats van de in de desbetreffende regeling aangegeven eis.

⁶⁹ Het *ALARA*-beginsel (*as low as reasonably achievable*) geeft aan dat wanneer negatieve gevolgen voor het milieu niet te voorkomen zijn, dat dan 'redelijkerwijs mogelijke' voorschriften moeten worden gesteld die de negatieve effecten zoveel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen.

⁷⁰ De vervuiler betaalt beginsel impliceert dat bedrijven die vervuiling veroorzaken, verplicht zijn te betalen voor het opruimen van die schade.

⁷¹ Algemeen deel van de memorie van toelichting p. 11.

⁷² Algemeen deel van de memorie van toelichting p. 12.

⁷³ Algemeen deel van de memorie van toelichting p. 12.

Tegen deze achtergrond wil de SER aan de regering in overweging geven de samenhang tussen de nationale belangen en de beleidsdoelen te verbeteren rekening houdend met de volgende aandachtspunten:

- De zinsnede 'schone industrie' opgenomen in het beleidsdoel dient toegelicht te worden. De SER stelt voor dat de regering per economische sector aangeeft wat verstaan moet worden onder 'schone industrie'. Hierbij dient de regering rekening te houden met het economisch potentieel van desbetreffende economische sector.
- Verder beveelt de SER aan om per economische sector SMART doelstellingen te formuleren aangaande schone industrie. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan onder andere de haalbaarheid van deze doelstellingen in tijd en de meetbaarheid hiervan aan de hand van indicatoren.
- De voorgestelde integrale aanpak tegen luchtverontreiniging waar gezondheid centraal staat dient toegelicht te worden. Het is voor de SER niet duidelijk of de regering voornemens is hiermee een centrale rol toe te kennen aan de realisatie van gezondheidswinsten. Indien dit het geval is dan beveelt de SER aan dat de regering voor elke geïdentificeerde economische sector aangeeft hoe de schone industrie zal bijdragen aan de realisatie van gezondheidswinsten.
- De SER beveelt aan indicatoren te formuleren voor luchtkwaliteit en gezondheid. Het sturen op verbetering van luchtkwaliteit waar gezondheid centraal staat vereist een indicator waarmee gezondheidseffecten uitgedrukt kunnen worden.⁷⁴ In dit kader kan de regering een selectie maken uit twee soorten indicatoren, namelijk indicatoren die luchtkwaliteit uitdrukken en indicatoren die gezondheidswinst uitdrukken.⁷⁵ De indicatoren die luchtkwaliteit uitdrukken kunnen onderverdeeld worden in gemiddelde blootstelling van de gehele bevolking of de blootstelling van een beperkte groep mensen woonachtig op plekken met overschrijding van kwaliteitsnormen.⁷⁶ Indicatoren voor gezondheidswinst zijn onder te verdelen in gewonnen *quality-adjusted life years* (QALY) of verloren *disability-adjusted life years* (DALY).⁷⁷
- De SER beveelt aan de geformuleerde doelstellingen voor het luchtkwaliteitsbeleid te toetsen op efficiëntie. Efficiënte doelstellingen voor het luchtkwaliteitsbeleid impliceren dat luchtverontreiniging gereduceerd wordt voor zover de marginale kosten van deze reductie lager zijn dan de marginale baten.⁷⁸ Als gevolg hiervan zorgen efficiënte doelstellingen van het luchtkwaliteitsbeleid voor de bewerkstelling van de maximalisatie van het maatschappelijke welzijn.⁷⁹ Gelet hierop dient de regering middels efficiënte doelstellingen het maatschappelijk optimaal niveau van luchtkwaliteit⁸⁰ te bepalen, waar de marginale voordelen en marginale kosten van de reductie van luchtverontreiniging precies gelijk zijn.⁸¹ Vermindering van luchtverontreiniging is alleen zinvol tot het punt waarop het maatschappelijk optimaal niveau van luchtkwaliteit is bereikt.⁸² Elke additionele vermindering van luchtverontreiniging voorbij het maatschappelijk optimaal niveau van luchtkwaliteit zal meer kosten dan baten met zich meebrengen, hetgeen zal leiden tot een inefficiënt luchtkwaliteitsbeleid. Rekening houdend met het bovenstaande is van belang dat de regering de monetaire waarde van de baten van het luchtkwaliteitsbeleid vaststelt ten behoeve van vaststelling van efficiënte doelstellingen voor het luchtkwaliteitsbeleid.⁸³

De bovengenoemde aanbevelingen zullen naar verwachting ook bijdragen aan een evenwichtige belangenafweging waar de sociaaleconomisch belangen expliciet worden verduidelijkt.

⁷⁴ Ministerie van Financiën, *IBO Luchtkwaliteit*, 2019, p.33.

⁷⁵ Ministerie van Financiën, *IBO Luchtkwaliteit*, 2019, p.33.

⁷⁶ Ministerie van Financiën, *IBO Luchtkwaliteit*, 2019, p.33.

⁷⁷ Ministerie van Financiën, *IBO Luchtkwaliteit*, 2019, p.33.

⁷⁸ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

⁷⁹ U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

⁸⁰ U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

⁸¹ U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

⁸² U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

⁸³ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

Vaststelling van selectiecriteria voor de effectiviteit van in te zetten beleidsmaatregelen

Een ander belangrijk aspect van een integraal afwegingskader is de vastlegging van selectiecriteria ten aanzien van de in te zetten beleidsmaatregelen. Meerdere criteria die een belangrijke rol spelen bij de selectie van door het luchtkwaliteitsbeleid toe te passen maatregelen zijn onder andere de efficiëntie, handhaafbaarheid, rechtvaardigheid van maatregelen, het absolute effect, de effectiviteit en doelmatigheid.⁸⁴

De SER stelt vast dat de regering vooralsnog geen selectiecriteria voor de in te zetten beleidsmaatregelen heeft vastgesteld. Deze zienswijze van de SER vloeit voort uit het feit dat informatie over bovengenoemde selectiecriteria ontbreekt in het voor advies voorgelegd dossier. Het vaststellen van selectiecriteria voor de efficiëntie van de luchtkwaliteitsbeleidsmaatregelen is van cruciaal belang voor de verwezenlijking van het luchtkwaliteitsbeleid. Het belang van selectiecriteria voor beleidsmaatregelen wordt des te meer groter nu dat het luchtkwaliteitsbeleid gericht is op vergroening van de economie middels schone industrieën en mobiliteit. Gelet op de strekking van deze paragraaf namelijk het benadrukken van het belang van selectiecriteria voor de effectiviteit van luchtkwaliteitsmaatregelen, zal het selectiecriterium kosteneffectiviteit van beleidsmaatregelen toegelicht worden.

Kosteneffectiviteit van luchtkwaliteitsbeleidsmaatregelen geeft inzicht in de zo efficiënt mogelijke inzet van financiële middelen ten behoeve van vermindering van luchtverontreiniging.⁸⁵ Met andere woorden de geformuleerde doelstellingen van het luchtkwaliteitsbeleid moeten tegen de laagste kosten worden bereikt.⁸⁶ Hierdoor kan gesteld worden dat efficiëntie (doelmatigheid) van de luchtkwaliteitsmaatregelen centraal staat bij het selectiecriterium kosteneffectiviteit.⁸⁷ Hierdoor dienen de beleidsmaatregelen zodanig geselecteerd te worden dat de kosten van de vermindering van de luchtverontreiniging efficiënt verdeeld worden over alle betrokken partijen.⁸⁸ Hiermee wordt bedoeld dat de reductie van luchtverontreiniging zodanig verdeeld dient te worden, zodat de marginale kost van een verdere reductie van emissie voor alle partijen gelijk is.⁸⁹

De kosteneffectiviteit wordt berekend door de jaarlijkse kosten van de emissiebeperkende maatregelen te delen door de vermeden emissie per jaar. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de interactie van luchtkwaliteitsmaatregelen die tegelijk naast elkaar worden uitgevoerd.⁹⁰ In Nederland wordt het selectiecriterium kosteneffectiviteit gehanteerd om inzicht in krijgen in de economische haalbaarheid van milieumaatregelen voor een specifieke bedrijfssector in geval de beste beschikbare technieken (BBT) verouderd zijn of in geval maatwerkvoorschriften nodig zijn ter afwijking van de voorgeschreven emissienormen.⁹¹ Hiermee wordt bewerkstelligd dat de marginale kost voor emissiereducties gelijk is voor alle sectoren.⁹² Als gevolg hiervan is kosteneffectiviteit van luchtkwaliteitsbeleidsmaatregelen van belang bij de prioritering van de (goedkopere) maatregelen die als eerste uitgevoerd moeten worden.⁹³

De in te zetten beleidsmaatregelen kunnen onderverdeeld worden in directe regulering, sociale regulering en marktconforme regulering.⁹⁴ De directe regulering is gericht op het rechtstreeks beïnvloeden van het milieugedrag van alle partijen.⁹⁵ Hierbij kan gedacht worden aan de *command-and-control* instrumenten zoals emissienormen, verboden en kwaliteitsnormen.^{96,97} De sociale regulering heeft als doel het milieubewustzijn bij de actoren te verhogen, waardoor het milieubewustzijn een belangrijkere rol zal spelen

⁸⁴ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Kosteneffectiviteit van milieumaatregelen*, 2000.

⁸⁵ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Kosteneffectiviteit van milieumaatregelen*, 2000.

⁸⁶ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

⁸⁷ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Kosteneffectiviteit van milieumaatregelen*, 2000.

⁸⁸ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

⁸⁹ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

⁹⁰ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Kosteneffectiviteit van milieumaatregelen*, 2000.

⁹¹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/digitale-ner/kosteneffectiviteit/>

⁹² Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 33.

⁹³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Kosteneffectiviteit van milieumaatregelen*, 2000.

⁹⁴ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 6.

⁹⁵ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 6.

⁹⁶ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p. 6.

⁹⁷ U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

bij de persoonlijke beslissing van de actoren.⁹⁸ Een klassiek voorbeeld van sociale regulering is milieueducatie. De marktconforme beleidsinstrumenten geven sturing aan het gedrag van actoren middels het beprijsen van de milieubelastende activiteiten.⁹⁹

De luchtkwaliteitsbeleidsmaatregelen die het hoogst scoren op kosteneffectiviteit zijn de marktconforme beleidsinstrumenten, waaronder emissiebelastingen, milieusubsidies en verhandelbare emissierechten.¹⁰⁰ Deze beleidsinstrumenten bieden de mogelijkheid aan de actoren om tegen lagere kosten de voorgeschreven emissienormen te realiseren. Tevens bieden de marktconforme beleidsinstrumenten de nodige flexibiliteit aan de actoren om de voorgeschreven emissienormen te realiseren. Rekening houdend met het bovenstaande wil de SER aan de regering in overweging geven om naast directe regulering¹⁰¹ ook marktconforme beleidsmaatregelen in te zetten voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het luchtkwaliteitsbeleid.

Invulling geven aan de verplichting tot verrichten van onderzoek ten behoeve van het in kaart brengen van de economische belangen

De SER is van mening dat het verrichten van de nodige economische analyses een positieve bijdrage zal leveren aan de verantwoording van de afgewogen sociaaleconomische belangen. Aan de hand van economische analyses kunnen de sociaaleconomische implicaties van de verschillende beleidsmaatregelen in kaart worden gebracht. De belangrijkste economische onderzoeken die ter onderbouwing van het luchtkwaliteitsbeleid kunnen dienen zijn de maatschappelijke kosten-batenanalyses, economische impactanalyses en analyses inzake productiviteitseffecten van regulering.

De bevindingen van bovengenoemde economische analyses kunnen inzicht geven in de monetaire waarden van de baten van het luchtkwaliteitsbeleid in termen van gezondheidswinsten. Tevens is van belang dat de regering de nodige onderzoeken verricht ter vaststelling van de bijdrage van alle economische activiteiten aan de luchtverontreiniging. Hiermee kan de regering vaststellen welke economische sectoren niet in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging. De SER is van mening dat ontheffing voor voldoening aan emissienormen verleend moet worden aan de economische activiteiten die niet in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging. Hierdoor zal het luchtkwaliteitsbeleid niet bijdragen aan onnodige administratieve lasten voor de bedrijven.

Gefaseerde aanpak van het luchtkwaliteitsbeleid

De SER juicht toe dat het luchtkwaliteitsbeleid streeft naar vergroening van de economie middels schonere industrieën en schonere mobiliteit. De vergroening van de economie is van eminent belang voor het bewerkstelligen van duurzame economische ontwikkeling voor Curaçao.¹⁰² Tegen deze achtergrond wil de SER benadrukken dat de vergroening van de economie niet mag leiden tot een verlaging van de huidige levensstandaard. Onder de huidige levensstandaard wordt verstaan zowel het nut van de diensten en producten die onderdeel zijn van het bruto nationaal product als het nut van de diensten van de fysieke omgeving.¹⁰³ In dit kader is van belang dat bij de selectie van effectieve beleidsmaatregelen

Het traject tot vergroening van de economie dient rekening te houden met onder ander het beleidskader en institutionele kader, het ontwikkelingsniveau en de economische en politieke omstandigheden van een land.¹⁰⁴ De kwalificatie van een land als geavanceerde, opkomende of ontwikkelingsland heeft ook invloed op de uiteenlopende uitdagingen en kansen die het land zal tegenkomen tijdens het vergroeningsproces van

⁹⁸ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p.6.

⁹⁹ Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, *Milieukosten, Begrippen en berekeningsmethoden*, p.6.

¹⁰⁰ U.S. Environmental Protection Agency, *Guidelines for preparing Economic analyses*, 2010.

¹⁰¹ Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur, *Strategienota Luchtkwaliteitsnormen Curaçao*, juli 2020.

¹⁰² OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264111318-en>

¹⁰³ Centraal Planbureau, *Groene groei: een wenkend perspectief?*, CPB Achtergronddocument. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergronddocument-groene-groei-een-wenkend-perspectief.pdf>.

¹⁰⁴ OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264111318-en>

de economie.¹⁰⁵ Echter, constateert de SER dat ten behoeve van een effectief vergroeningsproces van de economie specifieke aspecten altijd geadresseerd dienen te worden ongeacht de lokale context van een land. Allereerst is van cruciaal belang dat het proces tot vergroening van de economie gericht is op wederzijdse versterking van het economisch beleid en het milieubeleid.¹⁰⁶ Als gevolg hiervan dient het economisch beleid aan de basis te liggen van elke strategie tot vergroening van de economie.¹⁰⁷ Tegen deze achtergrond is aanbevelingswaard dat het beleid gericht op vergroening van de economie niet uitsluitend het bruto binnenlands product (BBP) als maatstaf voor economische voortuitgang erkent, aangezien de bijdrage van een goed fysieke leefomgeving aan de welvaart, gezondheid en welzijn van de burgers geen onderdeel vormt van het BBP. Gelet hierop wil de SER de regering aanbevelen om over te gaan tot een integrale welvaartmeting aan de hand van het brede welvaart concept. Hierbij kan de regering gebruik maken van de eenentwintig (21) brede welvaart indicatoren onderverdeeld in elf dimensies, waaronder milieu.¹⁰⁸

Met inachtneming van het bovenstaande stelt de SER voor dat de invoering van het luchtkwaliteitsbeleid in fases plaatsvindt. Een gefaseerde aanpak biedt de mogelijkheid aan de regering om alsnog de ontbrekende informatie aangaande de sociaaleconomische implicaties van het luchtkwaliteitsbeleid in kaart te brengen. De SER wil nogmaals benadrukken dat de regering voor elke van de geïdentificeerde economische sector moet vaststellen wat onder schone industrie moet worden verstaan. Hierbij is van cruciaal belang dat de regering rekening houdt met het economisch potentieel van elke economische sector en overige specifieke kenmerken van de economische sector. Verder wil de SER aan de regering in overweging geven om gedurende de gefaseerde aanpak een gebiedsgerichte monitoring van luchtkwaliteit in te voeren.

4.2 Maatschappelijke kosten/baten analyse

De raffinaderij is sinds augustus 2019 niet meer operationeel. De SER is op de hoogte dat de overheid en Refineria di Korsou NV (RdK) momenteel in onderhandeling zijn met potentiële nieuwe exploitanten voor het ISLA-terrein, inclusief de bestaande installaties. Geselecteerde voorkeurskandidaten voor de exploitatie van de ISLA raffinaderij en de olieterminal bij Bullenbaai zullen de nodige technische due diligence-onderzoeken verrichten, waarbij verwacht wordt dat er rekening gehouden zal worden met de voorgestelde aangepaste normen conform de onderhavige conceptlandsverordening. Nieuwe exploitanten dienen de nodige inspanningen te verrichten om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen. Dit kan tot gevolg hebben dat potentiële investeerders afzien van deelname aan het exploitatieproces als vooraf duidelijk wordt dat deze normen niet haalbaar zijn.

Uit gesprekken met RdK heeft de SER kunnen opmaken dat de raffinaderij, tijdens volledige operationele jaren, met 75% bijdraagt aan de gemeten immissie van zwaveldioxide (SO₂) bij Kas Chikitu. Indien de raffinage activiteiten gestart worden, zal dit gefaseerd moeten gebeuren. Bij de initiële opstart van de raffinage activiteiten zal het voldoen aan de norm geen problemen opleveren. Echter in de derde fase wordt het voldoen aan de norm voor SO₂ een uitdaging omdat dan de catcracker opgestart wordt. De winstgevendheid van de activiteiten is voorwaardelijk aan het opstarten van de catcracker. RdK schat dat de gemiddelde jaarlijkse immissie van SO₂ in deze fase op 62 µg/m³, waardoor de totale immissie¹⁰⁹ boven de voorgestelde jaarnorm zal uitkomen. Verder heeft RdK aangegeven dat de raffinaderij op langere termijn (15 jaar) op gas (LNG) moet gaan draaien en op *hydrogen energy*, wat tot minder emissie van SO₂ zal leiden, met geschatte immissies van 37 µg/m³ tot zelfs 20 µg/m³. Dit vergt echter hoge investeringen¹¹⁰. De exploitant zal dus tijd nodig hebben om de nodige investeringen te doen en aanpassingen te verrichten aan de operaties van de raffinaderij installaties.

¹⁰⁵ OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264111318-en>

¹⁰⁶ OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264111318-en>

¹⁰⁷ OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264111318-en>

¹⁰⁸ CBS Nederland, *Monitor Brede Welvaart. Een toelichting*, 2018; B. van Bavel, e.a., *Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting*, 2019. <https://esb.nu/vervolgstappen-voor-integrale-welvaartsmeting/>

¹⁰⁹ Volgens informatie verkregen van het Ministerie van Gezondheid Milieu en Natuur (GMN; brief gericht aan de SER van 1 november 2023; zaaknr. 2023/39489) zijn Aqualectra, de scheepvaart industrie en het verkeer de overige bronnen van SO₂-uitstoot in het gebied benedenwinds van Schottegat.

¹¹⁰ RdK schat deze investeringen op USD 300 miljoen

De SER erkent de complexiteit van de materie. Enerzijds heeft de regering de taak om normen te stellen ten behoeve van luchtverontreiniging om de gezondheid van, voornamelijk de bewoners van het gebied benedenwinds van Schottegat, te waarborgen en anderzijds de taak om zorg te dragen voor economische activiteiten en werkgelegenheid, waarbij een gefaseerde introductie van de luchtkwaliteitsnormen (uitstel van introductie van de strengere normen voor (voornamelijk) zwaveldioxide (SO₂)/tijdelijke versoepeling van de normen) een optie is. In het kader van een evenwichtiger afweging, acht de SER het zeer relevant om een maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) uit te (laten) voeren van de eventuele (tijdelijke) versoepeling van de luchtkwaliteitsnormen. De raad adviseert om brede welvaart als denkkader te gebruiken bij het opstellen van de MKBA. De raad is zich ervan bewust dat het opstellen van een MKBA een langdurig proces is, maar acht dit relevant om de voordelen van de eventuele versoepeling van de normen, voornamelijk die voor SO₂, op te kunnen wegen tegen de nadelen.

De maatschappelijke kosten van de (tijdelijke) versoepeling van de luchtkwaliteitseisen verwijzen naar de directe en indirecte kosten die worden gemaakt door individuen, bedrijven en de samenleving als geheel als gevolg van deze versoepeling. De maatschappelijke kosten omvatten financiële kosten en negatieve (neven-) effecten die wellicht niet direct in geld kunnen worden uitgedrukt. Maatschappelijke baten daarentegen verwijzen naar de positieve effecten en voordelen die worden gerealiseerd door de (tijdelijke) versoepeling van de luchtkwaliteitsnormen. Deze baten hebben betrekking op zowel individuen als de samenleving als geheel en omvatten zowel financiële als niet-financiële voordelen. Belangrijk bij het opstellen van een MKBA is om alle positieve als negatieve aspecten van de beleidsmaatregel in overweging te nemen en te kwantificeren (in geld uit te drukken) om te kunnen bepalen of de verwachte baten opwegen tegen de kosten. Essentieel bij een MKBA is dat de beleid relevante effecten worden gekwantificeerd of gemonetariseerd, anders geeft de MKBA een onvolledig beeld van kosten of baten en geeft het per saldo geen goede samenvatting. Dit verergert nog eens als het ontbreken van posten in een MKBA niet goed wordt geduid.¹¹¹ Indien de MKBA geen goed beeld van de kosten en baten weergeeft kan dit leiden tot een verkeerde besluitvorming.

De transitie naar duurzame energiebronnen, zoals gas (LNG) en waterstofenergie, die door RdK wordt overwogen voor de raffinaderij, brengt zowel kansen als uitdagingen met zich mee. Deze overstap kan aanzienlijk bijdragen aan de vermindering van SO₂-emissies en andere vervuulende stoffen, wat leidt tot een betere luchtkwaliteit en gezondheidsvoordelen voor de lokale bevolking. Echter, deze transitie vereist aanzienlijke investeringen en technologische aanpassingen, wat een grote financiële last kan zijn voor de exploitant en mogelijk invloed heeft op de economische haalbaarheid van de raffinaderij.

Bovendien kan de overgang naar duurzamere energiebronnen een positieve invloed hebben op het imago van de raffinaderij en de bredere industrie in de regio, wat kan leiden tot nieuwe investeringsmogelijkheden en een stimulans voor de lokale economie. Het kan ook de weg vrijmaken voor innovatie en de ontwikkeling van nieuwe technologieën en vaardigheden, wat op lange termijn voordelig kan zijn voor de werkgelegenheid en de economische groei.

Aan de andere kant moet er rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de huidige werknemers van de raffinaderij. De overgang naar nieuwe technologieën kan resulteren in een veranderende vraag naar vaardigheden, wat kan leiden tot de noodzaak van omscholing (of zelfs banenverlies). Dit aspect moet zorgvuldig worden overwogen in de maatschappelijke kosten/batenanalyse om ervoor te zorgen dat de transitie naar duurzame energie op een sociaal verantwoorde manier plaatsvindt.

4.2.1 Inventarisatie van mogelijke positieve en negatieve aspecten

Aangezien er momenteel geen MKBA beschikbaar is, heeft de SER een inventarisatie gemaakt van mogelijke positieve en negatieve aspecten. De richting van een indicator kan de mogelijke risico's of kansen aangeven. De SER maakt bij de inventarisatie gebruik van vijf thema's, namelijk: materiële welvaart, gezondheid, leefomgeving en wonen, subjectief welzijn en verdelingseffecten en een aantal indicatoren. Indicatoren voor brede welvaart kunnen helpen bij het inventariseren van de welvaartseffecten in een

¹¹¹ CPB/PBL NOTITIE – *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*, p.19-20.

MKBA.¹¹² De Nederlandse Planbureaus¹¹³ dragen, onder anderen, de genoemde vijf thema's aan voor het concept brede welvaart. De Wageningen Universiteit identificeert, onder meer, deze zelfde vijf thema's in het onderzoek naar de doorwerking van het beleidsprogramma voor stikstofreductie en natuurverbetering.¹¹⁴ Indicatoren van brede welvaart zijn opgesteld door het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek. Het gaat bij deze analyse voornamelijk om de indicatoren van brede welvaart 'hier en nu' omdat de voorgestelde versoepeling van de normen slechts voor de korte termijn nodig is om de nieuwe exploitant van de raffinaderij tijd te gunnen om de nodige investeringen te verrichten om uitstoot verminderde technologieën toe te kunnen passen. Brede welvaart later (effect op potentiële brede welvaart van toekomstige generaties) en brede welvaart elders (in andere landen) acht de raad in dit geval niet relevant.

Materiële welvaart

Bij materiële welvaart gaat het om het inkomen dat mensen kunnen besteden aan goederen en diensten waarmee zij zelf invulling en kleur kunnen geven aan hun leven.¹¹⁵ Wanneer het gaat om de materiële welvaart van de samenleving, dan is het Bruto Binnenlands Inkomen (of het Bruto Binnenlands Product) van het land een geschikte maatstaf. De voorgestelde gefaseerde invoer van de strengere luchtkwaliteitsnormen kan een positief effect hebben op de materiële welvaart door de impuls op economische activiteiten en werkgelegenheid. Andere relevante indicatoren die verband houden met de materiële welvaart zijn het prijsniveau, prijsstabiliteit, de betalingsbalans en de publieke middelen.

De SER heeft het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) benaderd voor een sociaaleconomische impact analyse van de herstart van de ISLA raffinaderij. Voor de analyse is MEO uitgegaan van een opstartinvestering verdeeld over een periode van drie (3) jaar (inclusief de opstartinvestering van Global Oil Management Group), verhuur van de installaties van de raffinaderij inclusief de olieterminal (inclusief inkomsten uit verhuur van een deel van de installaties aan Global Oil Management Group ter productie van asfalt) en geen preferentiële belastingfaciliteiten voor de exploitant.¹¹⁶

Uit de analyse van MEO volgt dat het opstarten van de raffinaderij een positief effect heeft op de Curaçaose economie in het eerste jaar in termen van reële groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van 2.9 procentpunt ten opzichte van het basispad. Het driejarig gemiddelde wordt geschat op 1.2 procentpunt per jaar ten opzichte van het basispad. De geplande investeringen zullen echter leiden tot een toename van de invoer als gevolg van hogere vraag naar producten die vanuit het buitenland geïmporteerd moeten worden. De investeringen gecombineerd met de toename van economische activiteiten resulterend uit hervatting van de raffinage-activiteiten zullen naar verwachting voor directe en indirecte werkgelegenheid zorgen, waardoor er een stijging plaatsvindt van het beschikbare inkomen van de huishoudens met als gevolg dat de particuliere consumptie ook zal toenemen. De toename van de invoer zal een negatief effect hebben op de deviezenvoorraad vanwege de te plegen investeringen en stijging van de binnenlandse vraag. Een toename van de buitenlandse financiering matigt echter het negatief effect op de deviezenvoorraad. Tevens zullen de extra bestedingen naar verwachting leiden tot toenemende prijsdruk met hogere consumptieprijsen tot gevolg. Dit kan op lange termijn leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Curaçao ten opzichte van het buitenland. Dit kan een neerwaarts effect hebben op de uitvoer van exportsectoren. De economische activiteiten van de raffinaderij zullen naar verwachting een positief significant effect hebben op de arbeidsmarkt. Naar verwachting zal de totale werkgelegenheid gemiddeld toenemen met 1616 arbeidsplaatsen over een periode van een (1) jaar. De toename van de binnenlandse bestedingen zal een positief effect hebben op de overheidskas in termen van belastinginkomsten (direct en indirect). Naar

¹¹² CPB/PBL NOTITIE – *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*, p. 19-20.

¹¹³ Centraal Planbureau (CPB), Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

¹¹⁴ Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: *Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen* (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹¹⁵ <https://www.cbs.nl/nt-nl/dossier/dossier-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/verdeling/indicatoren/materiele-welvaart#:~:text=De%20materie%C3%A9le%20welvaart%20is%20het%20dat%20ze%20bij%20elkaar%20sparen.>

¹¹⁶ De data-informatie die als input is gebruikt is afgeleid uit gesprekken met Refineria di Kòrsou N.V. (RdK). Deze informatie is onder strikte geheimhouding verstrekt aan het Ministerie van Economische Ontwikkeling en mag geenszins worden gedeeld in welke vorm dan ook dan wel openbaar worden gemaakt.

verwachting zullen de hogere particuliere bestedingen resulteren in NAf 88.3 miljoen aan belastinginkomsten voor de overheid.

Gedurende de opstartactiviteiten in de eerste drie jaren zal de raffinaderij een spin-off effect hebben op de andere sectoren binnen de Curaçaose economie van bijna NAf 553 miljoen aan productie per jaar (zie tabel 2). Dit effect treedt op bij sectoren die goederen en diensten leveren aan bedrijven die in directe of afgeleide zin bij de raffinaderij betrokken zijn. De economische activiteiten bij de andere sectoren in de lokale economie zullen naar verwachting toenemen en elk sector zal tevens investerings-, invoer-, en uitvoer- activiteiten verrichten. Dit heeft een indirect positief effect op het BBP tot gevolg dat naar verwachting verder zal toenemen door de bijdrage van additionele economische activiteiten in de sectoren (zie tabel 2). Door het opstarten van de raffinaderij zullen additionele arbeidsplaatsen gecreëerd worden op de arbeidsmarkt, zoals eerder vermeld. De meerderheid van de banen bevinden zich in de industriector en bij de raffinaderij zelf, maar het opstarten van de raffinaderij zal additionele banen opleveren bij overige toeleveranciers (zie tabel 2).

Tabel 2. Spin-off effect opstarten raffinaderij

Sectoren	Productie (NAf mln)	Arbeidsplaatsen
Landbouw, visserij, mijnbouw	2.4	5
Industrie	378.1	882
Elektriciteit, gas en watervoorziening	6.6	17
Bouw	5.6	22
Groot-en detailhandel	14.1	117
Horeca	34.2	191
Vervoer en communicatie	38.3	79
Financiële bemiddeling	30.5	100
Andere vastgoedactiviteiten	28.1	124
Onderwijs	1.7	12
Gezondheid	9.0	52
Andere diensten (o.a. creatieve)	3.8	16
Totaal	552.5	1616

Bron: Macro-economisch model Curalyse, ministerie van Economische Ontwikkeling

Een indirect effect van de tijdelijk versoepelde luchtkwaliteitsnormen opdat de raffinaderij de operaties kan starten is een toename van het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking en de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Naar begrip van de SER vereist de petrochemische industrie hoogopgeleide professionals vanwege de complexiteit en technische aard van de activiteiten. Een operationele raffinaderij zal, naar verwachting van de raad, de vestiging van hoogopgeleide professionals naar het eiland bevorderen en het inzetten van onbenut arbeidspotentieel als gevolg van de sluiting van de raffinaderij. Dit komt de materiële welvaart ten goede door de relatief hoge lonen die er gelden en hoge toegevoegde waarde (productiviteit).

Totdat de raffinaderij operationeel is, zal het eiland totaal afhankelijk zijn van de invoer van brandstoffen en daardoor geconfronteerd worden met hoge economische kosten, gezien de prijzen van geïmporteerde brandstoffen die sterk schommelen op de internationale markt. Schommelingen in de olieprijs hebben directe invloed op de kosten van energie, transport en productie. Hoge kosten van levensonderhoud beïnvloeden de koopkracht en de algehele welvaart van de bevolking. Bovendien werkt de afhankelijkheid van de invoer van brandstoffen negatief op de handelsbalans. Een tijdelijke versoepeling van de luchtkwaliteitsnormen ten gunste van een spoedige en soepele opstart van de raffinage activiteiten vermindert de importafhankelijkheid van brandstof, wat positief is voor de materiële welvaart.

Naar de mening van de SER, kan de tijdelijke versoepeling van de voorgestelde normen ten behoeve van operationele activiteiten van de raffinaderij, anderzijds, een negatieve impact hebben op materiële welvaart, want vuile lucht kan steden onaantrekkelijker maken voor toeristen en investeerders, wat kan leiden tot matiging van de economische groei. Dit is des te meer belangrijk voor de Curaçaose economie die sterk afhankelijk is van de toeristische sector.

Gezondheid

Bij gezondheid gaat het om de effecten op de gezondheid van individuen of groepen in termen van levensverwachting¹¹⁷ en de ontwikkeling van ziektes. Uit diverse onderzoeken volgt dat vooral een daling van stikstofoxiden (NO; NO₂) en fijnstof (PM₁₀; PM_{2.5}) een positief effect hebben op de gezondheid. Volgens de Wageningen Universiteit is zeer waarschijnlijk geen drempelwaarde bij NO; NO₂ vast te stellen waaronder geen gezondheidseffecten optreden, is er ook gezondheidswinst te behalen wanneer de blootstelling aan (mengsels vertegenwoordigd door) stikstofdioxide wordt teruggedrongen tot ver onder de WHO-advieswaarde en heeft een dalende depositie van fijnstof positieve gezondheidseffecten. Met andere woorden, elke verlaging van de blootstelling aan fijnstofdeeltjes (PM_{2.5}) levert een bijdrage aan de verbetering van de volksgezondheid.¹¹⁸

Volgens de Nederlandse Milieudienst leidt de gezondheidsschade die het lichaam oploopt door blootstelling aan luchtvervuiling tot ziektes en daarmee tot een afname van levenskwaliteit en vroegtijdige sterfte. Daarbij gaat het voornamelijk om hart- en vaatziekten en longziekten (astma, bronchitis, COPD, longkanker) maar ook andere ziektes worden gerelateerd aan luchtvervuiling, zoals verhoogd risico op zwangerschapshypertensie, verhoogde kans op zwangerschapsvergiftiging, vroeggeboorte en een laag geboortegewicht van het kind indien blootstelling tijdens de zwangerschap. Ook zijn er aanwijzingen dat blootstelling aan fijnstof leidt tot effecten op het zenuwstelsel, zoals autisme, en is luchtverontreiniging gekoppeld aan een hogere kans op beroerte en geheugenverlies.¹¹⁹

Uit onderzoek van de Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC) van 2017¹²⁰ volgt dat bewoners van de gebieden aan de westzijde van de Julianabrug¹²¹ vaker astma¹²² en allergie¹²³ rapporteren dan bewoners van alle arme wijken in Curaçao rapporteren.

De gezondheidseffecten van blootstelling aan luchtvervuiling zijn weer van invloed op de uitgaven aan gezondheidszorg (onder andere de hieraan gerelateerde overheidsuitgaven), wat, naar de mening van de SER, een negatieve weerslag heeft op de materiële welvaart. Immers, zijn deze uitgaven alternatief aanwendbaar ten behoeve van andere welvaart verhogende doelen.

Leefomgeving en wonen

Bij leefomgeving en wonen gaat het om de tevredenheid met woonomgeving en de tevredenheid met de woning of de kwaliteit van de leefomgeving en het landschap.¹²⁴ De uitstoot van luchtvervuilende stoffen beïnvloedt de kwaliteit van de leefomgeving vooral door het effect op geur (hinder) en luchtkwaliteit in de directe leefomgeving, voornamelijk de omgeving beneden van Schottegat. Stank van het industriegebied Schottegat (Isla) of andere industriële bronnen werden in de Nationale Gezondheidsenquête van 2017 vaker genoemd dan in 2013 (22% vs. 14%). Ook luchtvervuiling van ISLA en andere industriële bronnen worden door zo'n 18% van de respondenten genoemd.¹²⁵ Bewoners van de gebieden aan de westzijde van de

¹¹⁷ Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹¹⁸ Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹¹⁹ Informatieblad Samen voor gezonde lucht: *Luchtvervuiling en de gevolgen voor onze gezondheid* (2014) (<https://milieudefensie.nl/actueel/informatieblad-luchtvervuiling-en-de-gevolgen-voor-onze-gezondheid.pdf>).

¹²⁰ De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Themarapport Gezondheid, Leefstijl en Zorggebruik in de Arme Wijken*.

¹²¹ Stad P'abou di Brug: gebieden Domi, Otrobanda, Piscadera, Wishi, Roosendaal, Buena Vista en Kanga/Dein. Deze gebieden bevinden zich aan de westzijde van de brug, vanaf de monumentale binnenstad aan de Otrobanda kant en strekken zich noordelijk uit rondom het industriegebied Schottegat.

¹²² (9% vs. 6%). De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Themarapport Gezondheid, Leefstijl en Zorggebruik in de Arme Wijken*.

¹²³ (22% vs. 17%). De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Themarapport Gezondheid, Leefstijl en Zorggebruik in de Arme Wijken*.

¹²⁴ Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>).

¹²⁵ De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017. Volksgezondheids Instituut Curaçao (2017).

Julianabrug hebben in hun woonomgeving veel vaker overlast van stank¹²⁶ en luchtvervuiling (fijnstof, roet, rook)¹²⁷ van het industriegebied Schottegat (Isla) of andere industriële bronnen vergeleken met bewoners van alle arme wijken in Curaçao.

Sluiting van bedrijven en scholen door, onder andere, geuroverlast, hebben tevens een negatief effect op de sociaaleconomische ontwikkeling.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het landschap zijn verschillende kernkwaliteiten van het landschap van belang, waaronder de culturele kwaliteit, natuurlijke kwaliteit en de belevings- en gebruikskwaliteit. De natuurlijke kwaliteit wordt vooral beïnvloed door de aanwezigheid van natuurlijke elementen in het landschap. De waardering voor het landelijk gebied neemt toe als er meer dieren, bloemen, bomen en houtwallen zichtbaar zijn. De culturele kwaliteit van het landschap wordt vooral bepaald door de aanwezigheid van cultuurhistorische elementen.¹²⁸ In het kader van de aanwezigheid van cultuurhistorische elementen, wil de SER het effect van de vervuiling op de Joodse begraafplaats BetChaim als oudste Joodse begraafplaats van het westelijk halfroond onder de aandacht brengen.

Petrochemisch afval dat ontstaat als bijproduct van de productie, verwerking en gebruik van aardolie en derivaten vormt een aanzienlijke bedreiging voor de kwaliteit van de leefomgeving, niet alleen door de luchtverontreiniging, ook als gevolg van waterverontreiniging (verontreinigen van waterbronnen: vervuiling van drinkwaterbronnen en schade aan aquatische ecosystemen) en bodemverontreiniging (giftige stoffen kunnen de bodem doordringen, waardoor de vruchtbaarheid wordt aangetast en schadelijke effecten ontstaan voor planten, dieren en uiteindelijk ook de mens).

Subjectief welzijn

Subjectief welzijn is verbonden aan termen zoals geluk en tevredenheid met het leven en is gerelateerd aan verschillende factoren die betrekking hebben op de kwaliteit van het leven. Het subjectief welzijn hangt samen met onder andere de ervaren gezondheid, het hebben van een partner, en wonen in een buurt waar mensen prettig met elkaar omgaan. Uit onderzoek blijkt dat het verband tussen de materiële levensstandaard en welzijn zwak is. Een hogere relatieve inkomenspositie leidt tot meer levensvoldoening, maar doordat mensen hun ambities bijstellen bij een verbetering of verslechtering van hun inkomen leidt een stijging op de lange termijn niet tot een evenredige verandering in geluk. Zaken zoals gezondheid of werkloosheid hebben een minder kortstondig effect; een blijvende verslechtering van de gezondheid of het verlies van een baan hebben een blijvend drukkend effect op iemands levensvoldoening. Het welzijn daalt dus als mensen werkloos worden.¹²⁹ Bij mensen die door de versoepeling van de luchtkwaliteitsnormen en herstart van de raffinaderij tewerkgesteld zullen worden, wordt een positief effect op subjectief welzijn verwacht.

Verdelingseffecten

Volgens de Nederlandse Planbureaus¹³⁰ speelt de verdeling van welvaart vaak een belangrijke rol in het beslissingsproces en de bijbehorende (beleids)discussies. Een zeer scheve verdeling van kosten en baten kan als onrechtvaardig worden gezien. Daarom bevelen de Planbureaus aan om in elke MKBA een inventarisatie en analyse uit voeren van de verdeling van effecten. Een MKBA kan wel op bestaande scheve

¹²⁶ (62% vs. 26%). De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Themaraapport Gezondheid, Leefstijl en Zorggebruik in de Arme Wijken*.

¹²⁷ (53% vs. 22%). De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Themaraapport Gezondheid, Leefstijl en Zorggebruik in de Arme Wijken*.

¹²⁸ Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹²⁹ Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹³⁰ Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

verdeling en/of de verdeling van kosten en baten van een beleidsmaatregel wijzen en dit kan in de praktijk bijvoorbeeld aanleiding zijn om de verliezers te compenseren.¹³¹

Het zij duidelijk dat bij tijdelijke versoepeling van de luchtkwaliteitsnormen, de gebieden in de directe omgeving van het industriegebied Schottegat de lasten zullen dragen ten behoeve van verbeterde materiële welvaart van de gehele samenleving, wat een zeer scheve verdeling van de maatschappelijke kosten is. Een onevenredige verdeling van de lusten en lasten verhoogt het maatschappelijk onbehagen en draagt negatief bij aan het subjectieve welzijn. Een benadering om de verdeling van lusten en lasten te duiden is via het 'vervuiler betaalt principe'.¹³²

De SER wil echter de aandacht vestigen op het volgende: indicatoren voor brede welvaart kunnen niet één-op-één worden overgenomen in een concrete MKBA. Voor een degelijke MKBA dient een keuze te worden gemaakt uit een brede set van indicatoren van brede welvaart. Tevens kunnen verschillende indicatoren voor brede welvaart hetzelfde welvaartseffect oppakken en geeft het enkel aangeven van een richting van beïnvloeding (positief, negatief) geen informatie over de omvang van beïnvloeding.¹³³ Hiermee wil de SER aangeven dat een besluitvorming slechts op basis van deze analyse niet aangeraden wordt.

4.3 Invoering Milieubelasting

De SER constateert dat milieubelasting oftewel milieuprijzen geen onderdeel vormen van de "Landsverordening tot wijziging van de Hinderverordening Curaçao". Milieubelasting is een instrument dat door overheden wordt toegepast om milieuschade te minimaliseren en duurzaam gedrag te stimuleren. Kosten met betrekking tot milieuschade kunnen via milieubelasting worden doorberekend aan bedrijven, die het op hun beurt doorrekenen aan de afnemer van het product of dienst. Het uitgangspunt van milieubelasting is dat de vervuiler betaalt.

De invoering van milieubelasting op zowel de productie als de consumptie van goederen is een effectief beleidsinstrument om milieubescherming te bevorderen. Door belasting te heffen op goederen die aanzienlijke milieuschade veroorzaken, worden zowel producenten als consumenten gestimuleerd om duurzamere keuzes te maken. Dit kan leiden tot innovatie en de ontwikkeling van milieuvriendelijkere technologieën. Echter, het is belangrijk dat deze belastingen zorgvuldig worden ontworpen om de economische lasten voor bedrijven en consumenten te beperken en om de internationale concurrentiepositie van bedrijven niet te ondermijnen. De opbrengsten van milieubelastingen moeten verantwoord worden gebruikt, bijvoorbeeld door het financieren van milieuprojecten of het verlagen van andere belastingen, om een evenwichtige en rechtvaardige belastingdruk te waarborgen. Een goed geïmplementeerde milieubelasting kan bijdragen aan duurzaamheid en tegelijkertijd de economische groei en internationale concurrentiekracht ondersteunen.

Milieubelasting oftewel "green taxation" weergeeft de externe milieukosten veroorzaakt door productie en consumptie activiteiten. Door milieubelasting impliciet te integreren in de prijs van de productie van goederen en diensten wordt een incentive gecreëerd. Deze incentive stimuleert (op korte termijn) gedragsverandering van de vervuiler en eindgebruiker met minimalisering of reductie van milieuschade¹³⁴. Milieubelasting kan inclusieve groei en intergenerationele eerlijkheid stimuleren.

Het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving heeft geconstateerd dat milieubelastingen zo direct mogelijk de vervuulende activiteit zelf moeten belasten¹³⁵. Het bureau stelt dat het directer beprijsen van de milieuschade niet alleen de kosten bij de vervuiler legt maar ook een positieve bijdrage levert aan duurzaamheid en de energietransitie naar een schonere industrie.

¹³¹ CPB/PBL NOTITIE – *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*, p. 27.

¹³² Wageningen Universiteit, *Doorwerking Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: Sociaaleconomische analyse van bron- en natuurherstelmaatregelen.*, 2022. (<https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353937383034>)

¹³³ CPB / PBL NOTITIE – *Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad*, p.21.

¹³⁴ https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0_nl

¹³⁵ <https://themasites.pbl.nl/o/de-vervuiler-betaalt-te-weinig/>

De waarde van milieuschade kan worden bepaald door het bepalen van een schaduwprijs. De maatschappelijke kosten worden uitgedrukt als lange termijn schade van een bepaald aantal kilo uitstoot in euro's of dollars.¹³⁶

Verder benoemt het onderzoek dat milieubelastingen zinvol zijn wanneer ze zo goed mogelijk direct de vervuulende activiteit belasten. Met andere woorden, op de plaats in de grondstof- en productieketen waar de vervuiling wordt veroorzaakt.¹³⁷

Het is goed om op te merken dat op Curaçao vooralsnog geen enkele vorm van milieubelasting bestaat. Zoals reeds benoemd in de voorgaande paragraaf, benadrukt het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving dat milieubelastingen zoveel mogelijk direct door de vervuiler dienen te worden betaald. Verder benoemt het onderzoek dat een deel van milieuschade indirect wordt betaald¹³⁸. Aangezien op Curaçao vooralsnog geen gebruik wordt gemaakt van milieubelasting zal het effect ervan vermoedelijk groter zijn.

De SER adviseert de regering de mogelijkheden voor het invoeren van een milieubelasting nader onder de loep te nemen. Hierbij is het van belang zo goed mogelijk te benaderen welke milieuschade wordt veroorzaakt, wat de beprijzing hiervan is en zo direct mogelijk bepalen wie de vervuiler is.

Voorts adviseert de SER milieubelasting budgetneutraal in te voeren zonder meeropbrengsten van belasting. In combinatie met een verlaging op de loonbelasting kan een doorsluseffect worden bereikt die in het directe voordeel van de beroepsbevolking en in het verlengde daarvan de maatschappij is.

De invoering van milieubelasting kan een krachtig instrument zijn om milieudoelstellingen te realiseren en tegelijkertijd economische groei te stimuleren. Door de opbrengsten van de milieubelasting te gebruiken om andere belastingen te verlagen, kan de overheid zorgen voor een eerlijke verdeling van de lasten en baten en tegelijkertijd duurzaam gedrag bevorderen. Het is echter van cruciaal belang dat de invoering van milieubelasting zorgvuldig wordt gepland en uitgevoerd, rekening houdend met de specifieke omstandigheden en behoeften van de lokale economie en samenleving.

¹³⁶ <https://themasites.pbl.nl/o/de-vervuiler-betaalt-te-weinig/>

¹³⁷ <https://themasites.pbl.nl/o/de-vervuiler-betaalt-te-weinig/>

¹³⁸ <https://themasites.pbl.nl/o/de-vervuiler-betaalt-te-weinig/>

5. Wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde overwegingen

5.1 WHO-richtlijnen en luchtkwaliteitsnormen

De WHO heeft een cruciale rol gespeeld bij het vaststellen van internationale normen voor luchtkwaliteit. Deze normen, bekend als de WHO-advieswaarden, zijn ontworpen om landen te begeleiden bij het waarborgen van de gezondheid van hun bevolking door het beperken van blootstelling aan schadelijke luchtverontreinigende stoffen.

Op 22 september 2021 heeft de WHO nieuwe advieswaarden voor de luchtkwaliteit uitgebracht.¹³⁹ Deze waarden zijn naar beneden bijgesteld ten opzichte van de advieswaarden uit 2005.¹⁴⁰ Sinds de laatste uitgave in 2005 is er wereldwijd veel onderzoek gedaan naar de invloed van luchtverontreiniging op gezondheid en sterfte. Uit dit onderzoek bleek dat vervuilende stoffen in de lucht in veel lagere concentraties schadelijk zijn dan eerder werd aangenomen. De nieuwe WHO-advieswaarden zijn het resultaat van zes jaar zorgvuldig onderzoek, waaruit bleek dat er sterke verbanden bestaan tussen de concentratie verontreinigende stoffen in de buitenlucht en gezondheidseffecten voor de mens.

De luchtkwaliteit op Curaçao, evenals in vele andere geïndustrialiseerde landen, voldoet momenteel niet aan deze nieuwe waarden. De WHO-luchtkwaliteitsnormen zijn internationaal erkende benchmarks die landen kunnen gebruiken om hun eigen nationale normen vast te stellen.

De WHO-advieswaarden zijn richtlijnen voor landen om te beoordelen wat wenselijk is in het kader van het gezondheidsbelang. Ze zijn bedoeld als een stapsgewijze aanpak voor gebieden met hoge concentraties luchtvervuilende stoffen. De WHO stelt dat het bereiken van deze waarden zou leiden tot significante verminderingen in risico's voor acute en chronische gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Het is van cruciaal belang voor Curaçao om deze richtlijnen in overweging te nemen bij het opstellen en implementeren van beleid en regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteit. Bij het bepalen van een acceptabel en verantwoord niveau van luchtkwaliteit moeten naast de effecten op gezondheid en milieu ook de algemene situatie en ontwikkeling van een land, alsook de economische belangen zoals werkgelegenheid worden meegewogen. Het waarborgen van de gezondheid van de bevolking en het beschermen van het milieu zijn van het grootste belang, en het volgen van de WHO-advieswaarden is een stap in de richting van het bereiken van deze doelen.

De WHO Air Quality Guidelines bieden een uitgebreid overzicht van de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging en bieden aanbevelingen voor beleidsmakers in verschillende landen. Ze bevatten specifieke waarden voor verschillende luchtverontreinigende stoffen, waaronder fijnstof, stikstofdioxide, koolmonoxide en zwaveldioxide. Deze waarden zijn gebaseerd op uitgebreid wetenschappelijk onderzoek en zijn bedoeld om landen te helpen bij het opstellen van effectief beleid om de gezondheid van hun bevolking te beschermen. Het is belangrijk op te merken dat de WHO-richtlijnen slechts aanbevelingen zijn en dat het aan individuele landen is om te beslissen hoe ze deze richtlijnen willen implementeren in hun nationale beleid en regelgeving.

Fijnstof (PM_{2.5} en PM₁₀): Volgens de WHO-richtlijnen mag de jaarlijkse gemiddelde concentratie van PM_{2.5} niet hoger zijn dan 10 µg/m³ en de 24-uurs gemiddelde concentratie niet hoger dan 25 µg/m³. Voor PM₁₀ is de jaarlijkse gemiddelde concentratie vastgesteld op 20 µg/m³ en de 24-uurs gemiddelde concentratie op 50 µg/m³. Fijnstof is in verband gebracht met een reeks gezondheidsproblemen, waaronder ademhalingsaandoeningen, hart- en vaatziekten en vroegtijdige sterfte.

Stikstofdioxide (NO₂): De WHO adviseert een jaarlijks gemiddelde concentratie van NO₂ van niet meer dan 40 µg/m³ en een uurgemiddelde van niet meer dan 200 µg/m³. Blootstelling aan hoge concentraties NO₂ kan leiden tot ademhalingsproblemen en heeft een negatieve invloed op de longfunctie.

¹³⁹ WHO Air quality guidelines global update 2021 <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>

¹⁴⁰ WHO Air quality guidelines global update 2005 <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SDE-PHE-OEH-06.02>

Ozon (O₃): De WHO-richtlijn voor ozon is een maximale dagelijkse 8-uurs gemiddelde concentratie van 100 µg/m³. Ozon op grondniveau is een krachtige oxidant en kan ademhalingsproblemen, astma-aanvallen en andere gezondheidsproblemen veroorzaken.

Zwaveloxide (SO₂): De WHO adviseert een 24-uurs gemiddelde concentratie van SO₂ van niet meer dan 20 µg/m³ en een 10-minuten gemiddelde van 500 µg/m³. Blootstelling aan SO₂ kan de luchtwegen irriteren en ademhalingsproblemen veroorzaken, vooral bij mensen met astma of andere ademhalingsaandoeningen.

Voor de concentratie van zwaveldioxide (SO₂) in de buitenlucht gelden de volgende richtwaarden, die met ingang van 2035 voor zover mogelijk moeten worden bereikt: a. 20 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie; b. 40 microgram per m³ als daggemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vier maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

In het kader van het vaststellen van luchtkwaliteitsnormen voor Curaçao, wordt voorgesteld om een interim norm voor SO₂-emissies te implementeren, met een specifieke focus op de regio Kas Chikitu. De interim norm zal worden vastgesteld in een wettelijke regeling, waarbij een termijn van anderhalf jaar na vaststelling wordt voorgesteld om het programma af te ronden. Deze periode weerspiegelt de complexiteit van de materie en de benodigde tijd voor de implementatie van emissiereductieprogramma's.

De ervaringen uit Europese landen en de VS tonen aan dat door emissiereductieprogramma's de jaargemiddelde immissiewaarde voor SO₂ aanzienlijk is verlaagd, vaak tot onder de 20 µg/m³. In deze regio's is gebleken dat het vaststellen van een jaargemiddelde norm niet redelijk is, en daarom zijn alleen dag- en uurgemiddelde waarden wettelijk vastgelegd.

Voor Curaçao wordt voorgesteld om, gezien de huidige situatie en de mogelijke herstart van de raffinaderijactiviteiten, in eerste instantie te streven naar een norm van 50 µg/m³ voor SO₂, wat in lijn is met de normen van landen die in een vergelijkbare ontwikkelingsfase zijn. Deze norm kan als dag- of jaargemiddelde worden vastgesteld, waarbij een termijn van drie jaar wordt voorgesteld als streeftermijn voor het bereiken van deze norm. Deze termijn wordt in de wet opgenomen bij het vaststellen van de interim norm, met de kanttekening dat aanvullend onderzoek nodig is om de haalbaarheid van deze termijn te bevestigen.

Het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) zal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en implementatie van de interim normen en de daaropvolgende reductiemaatregelen. De verwachting is dat deze maatregelen zullen leiden tot significante reducties in de SO₂-uitstoot¹⁴¹

Jaarlijkse gemiddelde concentraties van zwaveldioxide (SO₂) in microgrammen per kubieke meter (µg/m³) weergeeft de mate van luchtvervuiling op de locatie Kas Chikitu. Deze concentraties zijn gekoppeld aan verschillende bedrijfsprocessen of brandstofmengsels die bij voornamelijk raffinage activiteiten worden gebruikt, namelijk Bitumen, Hydro-skimming en Full operation. Voor de toekomstige operationele raffinage activiteiten worden de volgende waarden verwacht:

- Bij de productie van Asphalt stoten de processen respectievelijk 8 µg/m³, 84 µg/m³ en 104 µg/m³ SO₂ uit.
- Voor Fuel Oil zijn deze waarden 5 µg/m³, 53 µg/m³ en 67 µg/m³ SO₂.
- Het gebruik van Fuel Oil met eigen propaan leidt niet tot SO₂-uitstoot bij het proces van Bitumen, maar geeft 47 µg/m³ bij Hydro-skimming en 62 µg/m³ bij Full operation.
- Tenslotte is de uitstoot bij het gebruik van Fuel Oil met zowel eigen als geïmporteerd propaan 3 µg/m³ voor Bitumen, 35 µg/m³ voor Hydro-skimming en 62 µg/m³ voor Full operation.

Als ervan uit wordt gegaan dat de toelaatbare grenswaarde voor SO₂-uitstoot 50 µg/m³ is, dan zullen de processen bij Full operation in alle gevallen de norm overschrijden met een verschil van 12 µg/m³ (62 - 50 = 12 µg/m³).

Dit zou kunnen wijzen op een beslissing om een overschrijding van de milieunorm voor zwaveldioxide-uitstoot (SO₂) boven de gestelde norm te accepteren vanwege de economische belangen in dit geval zwaarder wegen dan de strikte naleving van milieunormen. Om de negatieve effecten van het overschrijden

¹⁴¹ Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur, *Strategienota Luchtkwaliteitsnormen Curaçao*, juli 2020.

van de SO₂-uitstootnormen te compenseren vanwege de economische voordelen die volledige bedrijfsvoering, kunnen milieubelastingen functioneren als een effectieve reductiemaatregel door bedrijven financieel te stimuleren om hun emissies te verlagen en te investeren in schonere technologieën. Bij het formuleren van de luchtkwaliteitsnormen voor Curaçao, is het van belang om een evenwicht te vinden tussen de internationaal aanbevolen waarden en de haalbare doelstellingen voor de lokale industrie en infrastructuur. Hoewel de WHO een 24-uurs gemiddelde aanbeveelt van niet meer dan 20 µg/m³ voor zwaveldioxide, kan een initiële Interim norm van 50 µg/m³ voor SO₂ geschikter zijn voor Curaçao. Dit houdt rekening met de huidige economische en technologische ontwikkelingsfase van het land en de noodzaak voor geleidelijke verbeteringen. Deze interim norm biedt een realistische overgangperiode voor de industrie om de noodzakelijke aanpassingen te maken en emissiereductietechnologieën te implementeren. Op termijn kan de norm worden aangescherpt naar 40 µg/m³, met de uiteindelijke doelstelling om de WHO-richtlijnen te benaderen en te voldoen aan de gezondheids- en milieustandaarden voor de bevolking.

Uit het onderzoek¹⁴² uit 2019 waarin de luchtkwaliteit binnen het Schottegatgebied is gemodelleerd volgt hieronder een samenvatting van het hoofdstuk betreffende een onderzoek naar de verschillende bronnen van luchtvervuiling en de impact hiervan te Kas Chikitu.

In 2019 is in opdracht van het ministerie van GMN een luchtdispersiemodel opgezet door EcoVision N.V. Het luchtdispersiemodel betreft het veel toegepaste Amerikaanse modelsysteem (Aermod) met daarin opgenomen de lokale vervuilingbronnen, topografie en andere eigenschappen. Onderdeel van deze opdracht betrof het inzichtelijk maken van de bijdragen van verschillende bronnen aan de luchtvervuiling op Curaçao. In het bijzonder de effecten op locaties met een hogere belasting aan luchtvervuiling benedenwinds van het Schottegat.

Het Aermod model heeft als doel de impacts van luchtvervuiling door bedrijven op de immissieconcentraties inzichtelijk te maken. In het model zijn de bijdragen van verschillen bronnen berekend;

- Verkeer: De emissies afkomstig van benzine en dieselloertuigen op basis van verkeerstellingen nabij Kas Chikitu;
- Scheepvaart: De emissie van verschillende type schepen (container-, cruise- en sleepboten) in het Schottegat op basis van scheepvaartbewegingen beschikbaar gesteld door Curaçao Ports Authority.
- Industriezones; Emissies afkomstig van de verbranding van diesel in Willemstad op grond van verkoopdata van Curoil.
- De raffinaderij: De emissies van de raffinaderij geleverd door PDVSA.
- Aqualectra; De emissies berekend op basis van brandstofverbruiksgegevens geleverd door Aqualectra. In het geval van fijnstof de natuurlijke bijdrage van zeezout en Saharastof.

De (berekende) bijdragen aan de SO₂-immissie in 2019 bij Kas Chikitu staan vermeld in tabel 3. Kas Chikitu is een locatie met een relatief hogere belasting aan luchtvervuiling omdat het benedenwinds van het Schottegat ligt. De bijdrage van de verschillende bronnen op andere locaties op het eiland kunnen aanzienlijk verschillen van de cijfers genoemd in tabel 3.

Tabel 3. Gemodelleerde bijdrage SO₂ bij Kas Chikitu in 2019

Emissiebron	Bijdrage in µg/m ³	Aandeel van totale immissie in %
CRU-raffinaderij (inclusief utilities)	11	48
Aqualectra	9	39
Scheepvaart	2	9
Verkeer	1	4
Overige industrie (afgerond)	0	0
Totaal	23	100

Bron: Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN)

Het is noemenswaardig dat de raffinaderij in 2019 slechts deels in bedrijf was en de immissies daarom lager

¹⁴² EcoVision N.V., *Luchtkwaliteitsmodellering Schottegatgebied*, 15 december 2021.

waren dan voorgaande jaren. Ook dient vermeld te worden dat de brandstofmix van Aqualectra per jaar aan verandering onderhevig is en de SO uitstoot niet elk jaar hetzelfde is. De belangrijkste bronnen van zwavel en fijnstof in de lucht zijn de raffinaderij, de utiliteitsfabriek (ook wel CRU of BOO centrale genoemd) en de Aqualectra elektriciteitscentrales. In mindere mate dragen ook de overige bedrijven, het verkeer en de scheepvaart bij aan de emissie van deze stoffen.

Vooropgesteld is de luchtkwaliteitssituatie; momenteel op Curaçao beneden de WHO-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor met name de meest vervuilende stof SO₂, rond de 8 en 10 µg/m³. Dit wil zeggen dat nu dat de raffinaderij en BOO niet optimaal operationeel zijn, de vervuiling met stoffen, met uitzonderd het PM-10 gehalte in de lucht, voldoet aan de WHO-richtlijnen.

De bijdrage van andere industriële bedrijven in het Schottegatgebied en omgeving, het wegverkeer en het scheepvaartverkeer dragen aldus minimaal bij aan de vervuiling van de omgeving. Speciale aandacht verdient de vervuiling van de PM-10 (kleine stofdeeltjes in de lucht). Nu de raffinaderij en de BOO niet optimaal in bedrijf zijn, worden steeds, in de bepaalde periodes, hoge waarden van PM10 gemeten. Dit is te wijten aan het fenomeen Saharadust en het zee zoutgehalte in de lucht. Als eiland, omringd door de zee, speelt het zoutgehalte in de lucht een belangrijke rol.

Het is tevens belangrijk te vermelden dat verbetering van de luchtkwaliteit kan leiden tot een toename van toerisme en luchtvaartactiviteiten, wat op zijn beurt positieve economische gevolgen kan hebben. Een schonere omgeving trekt meer bezoekers aan en bevordert de groei van de luchtvaartsector, wat gunstig is voor de gehele economie. Echter, het is cruciaal om rekening te houden met de "carbon footprint" of ecologische voetafdruk van deze activiteiten. Het reizen per vliegtuig en andere vervoermiddelen kan bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen, zoals kooldioxide (CO₂), die verantwoordelijk zijn voor klimaatverandering. Daarom is het van vitaal belang om een evenwicht te vinden tussen het stimuleren van economische groei via toerisme en het nemen van maatregelen om de negatieve impact op het milieu te minimaliseren.

Tot slot dient eveneens opgemerkt te worden dat natuurlijke stof in de lucht door onverharde wegen en/of onbegroeide terreinen/velden een niet te onderschatten rol kan spelen bij de PM-10 gehalte in de lucht. De bijdragen van de verschillende bronnen aan de PM10-immissie is in tegenstelling tot SO niet even gemakkelijk te bepalen. Dit komt omdat PM10 een verzameling is van meerdere stoffen afkomstig van verschillende bronnen, zoals wegverkeer (slijtage autobanden, uitlaatgassen), erosie, mijnbouw, zeezout, verbranding, Saharazand, flora (stuifmeel) etc.

5.2 Gezondheidsrisico's en sociale kosten

De kwaliteit van de lucht die we inademen heeft directe gevolgen voor onze gezondheid. Luchtverontreiniging kan leiden tot een reeks gezondheidsproblemen, variërend van lichte irritaties tot ernstige aandoeningen zoals hart- en vaatziekten, longaandoeningen en zelfs vroegtijdige sterfte. Bovendien zijn de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging niet gelijk verdeeld over de bevolking. Luchtvervuiling is één van de grootste milieurisico's voor de gezondheid. Door het verminderen van luchtvervuiling kunnen landen de last van ziekten zoals beroertes, hartziekten, longkanker en zowel chronische als acute ademhalingsziekten, waaronder astma, verminderen.¹⁴³

Ook hebben bewoners van arme wijken vaker overlast van stank en luchtvervuiling (fijnstof, roet, rook) van het industriegebied Schottegat (Isla) of andere industriële bronnen dan alle bewoners van Curaçao samen. Voor overlast van stank en luchtvervuiling (fijnstof, roet, rook) van het industriegebied Schottegat (Isla) of andere industriële bronnen zijn tussen de armoede clusters grote verschillen te zien. De resultaten zijn zoals mag worden verwacht op basis van de windrichting en de ligging van de gebieden ten opzichte van het grootste industriegebied, Schottegat. In de Buitengebieden is de overlast minimaal en wordt overlast van stank gemeld door 2% en luchtvervuiling door 1% van de bewoners. In de Stad P'abou di Brug vormt dit een grote bron van overlast in de woonomgeving: 62% van de bewoners zegt overlast te hebben van stank en

¹⁴³ [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

53% van luchtvervuiling (fijnstof, roet, rook) van het industriegebied Schottegat (Isla) of andere industriële bronnen.¹⁴⁴

De gezondheidseffecten van luchtvervuiling hebben wereldwijd aanzienlijke sociale en economische gevolgen.¹⁴⁵ De WHO classificeert luchtverontreiniging als een groot risico in de leefomgeving voor de gezondheid.¹⁴⁶ In mei 2018 waarschuwde de WHO dat negen op de tien mensen wordt blootgesteld aan te hoge concentraties van gevaarlijke stoffen in de lucht en dat naar schatting jaarlijks 7 miljoen mensen wereldwijd sterven door luchtverontreiniging: blootstelling aan fijne deeltjes in vervuilde lucht die diep in de longen en het cardiovasculaire systeem doordringen en ziekten veroorzaken zoals beroertes, hartaandoeningen, longkanker en zowel chronische als acute luchtwegaandoeningen, waaronder astma.¹⁴⁷ We zien dat bewoners van de Stad P'abou di Brug vaker astma en allergieën rapporteren dan bewoners van alle arme wijken tezamen.

Negatieve gevolgen van slechte luchtkwaliteit treffen vaak de meest kwetsbare burgers van de samenleving onevenredig hard. Sociaal achtergestelde gemeenschappen, zoals armere mensen, kinderen, ouderen en mensen met een zwakke gezondheid, worden vaker blootgesteld aan hogere niveaus van vervuiling. Dit betekent dat deze groepen een groter risico lopen op gezondheidsproblemen als gevolg van luchtverontreiniging. Deze ongelijke risicoverdeling kan bestaande gezondheidsongelijkheden in Curaçao verergeren. Als de luchtverontreiniging niet wordt aangepakt, kunnen extra investeringen nodig zijn, met name om deze kwetsbare groepen beter te beschermen.

De artikelen 24 en 25 van de Staatsregeling van Curaçao¹⁴⁸ benadrukken de verantwoordelijkheid van de overheid om het milieu en de volksgezondheid te beschermen.

Artikel 24

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land, de bescherming van de natuur en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 25

- 1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.*
- 2. Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg van de overheid.*
- 3. De overheid schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Zij bevordert de toegang tot cultuur voor eenieder en beschermt het culturele erfgoed van Curaçao.*

Artikel 24 stelt dat de zorg van de overheid gericht moet zijn op de bewoonbaarheid van het land, de bescherming van de natuur en de verbetering van het leefmilieu. Het concept van 'leefmilieu' wordt gedefinieerd als een omgeving waarin mensen veilig kunnen wonen en werken zonder gezondheidsschade door milieubelasting en milieuoverlast. Dit betekent dat de overheid de plicht heeft om luchtvervuiling tegen te gaan en een goede luchtkwaliteit te waarborgen.

In het licht van deze verantwoordelijkheden is het essentieel dat de overheid actie onderneemt om de luchtkwaliteit te verbeteren, niet alleen om te voldoen aan internationale normen zoals die van de WHO, maar ook om de gezondheid en het welzijn van haar burgers te beschermen. Het aanpakken van

¹⁴⁴ VIC, *De nationale gezondheidsenquête Curaçao*, 2017

¹⁴⁵ https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Why-clean-air-is-vital-for-your-city-s-health-and-prosperity?language=en_US

¹⁴⁶ WHO (2018) *Ambient (outdoor) air quality and health - Key Facts*. Geraadpleegd via: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

¹⁴⁷ WHO (2018) *Ambient (outdoor) air quality and health - Key Facts*. Geraadpleegd via: <https://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

¹⁴⁸ Staatsregeling van Curaçao. Retrieved from https://minfin.cw/wp-content/uploads/2019/03/4_Statesregeling_Curaao.pdf

luchtverontreiniging is niet alleen een kwestie van volksgezondheid, maar ook van sociale rechtvaardigheid, aangezien de meest kwetsbare groepen vaak het zwaarst worden getroffen.

In de context van Curaçao, waar de raffinaderij al decennialang een bron van zorg is geweest vanwege de uitstoot en de impact op de luchtkwaliteit, is het van cruciaal belang dat er maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren en de gezondheidsrisico's voor de bevolking te verminderen. Het is ook belangrijk om te erkennen dat de gezondheidskosten die voortvloeien uit luchtverontreiniging aanzienlijk kunnen zijn, zowel op het gebied van directe medische kosten als op het gebied van verloren arbeidsproductiviteit en verminderde levenskwaliteit. De SER vraagt wederom bijzondere aandacht voor deze aspecten.

6. Handhavingsstrategieën

6.1 Effectieve handhaving en monitoring

De effectiviteit van elke wettelijke regeling hangt sterk af van de naleving ervan. Daarom wordt in elke regeling voorzien in het toezicht op de naleving om deze te bevorderen. Naast toezicht is ook handhaving essentieel om, indien nodig, naleving van de regeling en daarmee de vergunningvoorschriften af te dwingen.

De Hinderverordening heeft al voorzieningen voor zowel toezicht als handhaving. De bepalingen in de Hinderverordening zijn gemoderniseerd wat betreft het toezicht, in die zin dat het toezicht nu apart van de opsporing wordt geregeld. Het maken van een duidelijk onderscheid tussen deze twee is van groot belang.

In twee hier te bespreken arresten bouwt het Hof van Justitie voort op de rechtspraak met betrekking tot het recht op schone lucht zoals neergelegd in Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. De belangrijkste aanvulling die het Hof van Justitie in het Craeynest-arrest¹⁴⁹ geeft, is dat ook de wetenschappelijke beoordeling van de luchtkwaliteit door het bepalen van de plaats van een bemonsteringspunt onderworpen kan worden aan rechterlijke toetsing om zodoende het nuttig effect van de richtlijn te garanderen.

Het tweede arrest, *Deutsche Umwelthilfe*¹⁵⁰, is opzienbarend omdat het Hof van Justitie hierin oordeelde dat het EU-recht onder bepaalde voorwaarden een nationale rechter als ultimatum remedium de verplichting geeft gebruik te maken van een nationale bevoegdheid lijfswang op te leggen aan het bevoegd gezag als dit stelselmatig weigert milieumaatregelen te nemen in het kader van Richtlijn 2008/50/EG en als niet aannemelijk is dat dit zal veranderen.

Hoewel gewezen in de context van luchtkwaliteit hebben beide arresten ook implicaties voor andere gebieden uit het milieurecht, zoals biodiversiteit, klimaat en waterkwaliteit. Bij de uitvoering van de regeling moet rekening worden gehouden met verschillende aspecten. Bij het verlenen van een vergunning zijn bijvoorbeeld kosten verbonden in de vorm van leges. Dit zijn rechten die verschuldigd zijn voor het hebben van een vergunning. De hoogte van deze kosten is aan indexering toe. Er is ook niet voldoende rekening gehouden met het principe dat de vervuiler betaalt. Daarom zullen er bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nieuwe bedragen worden vastgesteld. Hierbij kan gedifferentieerd worden op basis van de complexiteit van de aanvraag, de mate van milieubelasting die de activiteit veroorzaakt, en de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht.

Deze punten bieden een gedetailleerd inzicht in de aspecten van effectieve handhaving en monitoring binnen het kader van milieurecht. Het ministerie van GMN heeft een taak bij het beoordelen van de luchtkwaliteit. Dit gebeurt door middel van metingen (via meetstations) en berekeningen (modelering van luchtkwaliteit). In het algemeen benadrukt het belang van zowel toezicht als handhaving om ervoor te zorgen dat de regels en voorschriften worden nageleefd, wat essentieel is voor de bescherming van de gezondheid en het milieu. Dit onderstreept het belang van zowel toezicht als handhaving voor de naleving van regels en voorschriften, essentieel voor gezondheids- en milieubescherming. Voortbouwend op deze basis, worden verschillende aspecten van rechtsbescherming en handhaving in milieurecht verder uitgediept:

- **Rechtsbescherming en handhaving:** De besproken arresten versterken de rechtsbescherming en handhaving van milieurechten. Dit is niet alleen relevant voor het afdwingen van een recht op schone lucht, maar ook voor andere milieugebieden zoals biodiversiteit, klimaat en waterkwaliteit. Dit benadrukt het belang van effectieve handhavingsmechanismen om naleving van EU-normen te waarborgen, vooral in gebieden waar implementatie, toezicht en handhaving suboptimaal zijn.

¹⁴⁹ HvJ 26 juni 2019, zaak C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533 (Lies Craeynest e.a./Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Brussels Instituut voor Milieubeheer)

¹⁵⁰ HvJ 19 december 2019, zaak C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114 (*Deutsche Umwelthilfe* eV/Freistaat Bayern)

- Jurisprudentie en milieurecht: De documentatie illustreert hoe jurisprudentie van het Hof van Justitie de ontwikkeling van 'een recht op een schone lucht' ondersteunt. Dit is van belang voor de handhaving van milieurechten, waarbij individuen een rol kunnen spelen in het afdwingen van naleving van luchtkwaliteitsnormen.
- Rol van nationale rechters: Het document benadrukt de rol van nationale rechters in het afdwingen van naleving van Richtlijn 2008/50/EG. Dit omvat het gebruik van dwangmiddelen tegen overheden die EU-normen niet naleven, wat een afschrikkende werking kan hebben.
- Monitoring en beoordeling van luchtkwaliteit: In het Craeynest-arrest wordt de plaatsing van meetapparatuur voor het beoordelen en monitoren van de luchtkwaliteit besproken. Dit benadrukt het belang van adequate monitoring en beoordeling als onderdeel van effectieve handhavingsstrategieën.
- Bescherming van individuele rechten: De bescherming van individuele rechten wordt gezien als een middel om het doel van *effet utile* (nuttig effect) te bereiken, vooral in milieuzaken. Dit concept wordt ook wel 'functional subjectivisation' genoemd en is van belang in de context van effectieve handhaving en monitoring.
- Additionele kosten van meetapparatuur en technische aspecten: Naast de juridische en handhavingsaspecten benadrukt dit ook de financiële uitdagingen van het plaatsen en onderhouden van meetapparatuur voor het beoordelen van luchtkwaliteit. Dit omvat de kosten van het aanschaffen, kalibreren en onderhouden van dergelijke apparatuur, evenals het waarborgen van technische nauwkeurigheid en betrouwbaarheid. Deze kosten moeten in overweging worden genomen bij het ontwikkelen van effectieve monitoring- en handhavingsstrategieën.

6.2 Strafrechtelijke en administratieve sancties

In het kader van de Landsverordening Luchtkwaliteit is het van essentieel belang dat er effectieve sancties worden ingesteld om naleving te waarborgen en overtredingen te ontmoedigen. Hieronder worden zowel strafrechtelijke als administratieve sancties uiteengezet die kunnen worden toegepast bij overtredingen van de bepalingen van de verordening. Gezien de flexibiliteit binnen het Europese rechtssysteem, is het aan te bevelen dat Curaçao een vergelijkbare benadering hanteert. Dit houdt in dat er ruimte moet zijn voor zowel strafrechtelijke als administratieve sancties, aangepast aan de specifieke context van Curaçao. Dit kan variëren van gedetailleerde instructies tot meer algemene richtlijnen, afhankelijk van de sector en de ernst van de overtreding.

In de Europese context, zoals besproken in het document, worden administratieve boetes vaak gebruikt als vervanging van strafrechtelijke sancties. Dit illustreert de flexibiliteit binnen het Europese rechtssysteem om sancties op te leggen die passen binnen de nationale wetgeving van de lidstaten, zoals in sectoren zoals landbouw, waar Europese regelgeving gedetailleerde sancties voorschrijft. De invloed van Europese sancties op nationale uitvoering wordt ook besproken, waarbij wordt opgemerkt dat Europese regelgeving vaak ruimte laat voor lidstaten om sancties toe te passen in overeenstemming met hun eigen rechtssysteem. Dit kan variëren van gedetailleerde instructies tot meer algemene richtlijnen. Bovendien hebben lidstaten over het algemeen veel vrijheid bij het kiezen tussen strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke sancties, wat de flexibiliteit en diversiteit in de aanpak van handhaving binnen de EU toont¹⁵¹.

Vertaald naar de context van Curaçao, is de SER van oordeel dat de volgende sancties mogelijkserwijs overwogen kunnen worden:

1) Strafrechtelijke sancties

- Boetes: Bij overtreding van de luchtkwaliteitsnormen kan een geldboete worden opgelegd. De hoogte van de boete kan variëren afhankelijk van de ernst en frequentie van de overtreding.
- Gevangenisstraf: In ernstige gevallen, waarbij de overtreding een directe bedreiging vormt voor de volksgezondheid, kan een gevangenisstraf worden opgelegd.

¹⁵¹

Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21109-180-b1.pdf>

- **Strafblad:** Overtreders kunnen een strafblad krijgen, wat gevolgen kan hebben voor hun zakelijke activiteiten en toekomstige vergunningsaanvragen.

2) Administratieve Sancties:

- **Herstelsancties:** Zoals besproken in het document, zijn herstelsancties gericht op het herstellen van inbreuken op de rechtsorde, in tegenstelling tot het toebrengen van leed. Voorbeelden hiervan zijn bestuursdwang en last onder dwangsom, belangrijk in het Europese recht, vooral in het kader van terugvordering van onterecht verleende subsidies.
- **Dwangsom:** Er kan een dwangsom worden opgelegd voor elke dag dat de overtreding voortduurt na een gegeven termijn om de overtreding te corrigeren.
- **Bestuursdwang:** De overheid kan maatregelen nemen om de overtreding op kosten van de overtreder te beëindigen.
- **Waarschuwingen:** Bij een eerste overtreding kan een schriftelijke waarschuwing worden gegeven.
- **Intrekking of schorsing van vergunningen:** Bij herhaalde overtredingen kan de vergunning voor de betreffende activiteit worden geschorst of ingetrokken.

3) Procedures en beroep:

- **Meldingsplicht:** Overtreders moeten elke overtreding binnen een bepaalde termijn melden bij de bevoegde autoriteit.
- **Recht op hoor en wederhoor:** Voordat een sanctie wordt opgelegd, heeft de overtreder het recht om gehoord te worden en zijn standpunt kenbaar te maken.
- **Beroepsmogelijkheid:** Overtreders hebben het recht om tegen een opgelegde sanctie in beroep te gaan bij een onafhankelijke instantie of rechtbank.

Het instellen van zowel strafrechtelijke als administratieve sancties is cruciaal om de naleving van de Landsverordening Luchtkwaliteit in Curaçao te waarborgen. Deze sancties dienen niet alleen als afschrikmiddel voor overtreders, maar ook om het belang van luchtkwaliteit en volksgezondheid te benadrukken. Het is van essentieel belang dat deze sancties op een transparante, eerlijke en consistente manier worden toegepast, met voldoende mogelijkheden voor overtreders om hun rechten te waarborgen.

7 Samenvatting en aanbevelingen

7.1 Juridische aanbevelingen

De integriteit van de Landsverordening Luchtkwaliteit vereist consistentie met bestaande wetgeving in Curaçao. Discrepancies of overlappingen dienen juridisch aangepakt te worden. Het instellen van robuuste handhavingsmechanismen, inclusief zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties, is imperatief voor de naleving. Een helder en transparant bezwaar- en beroepsproces is vereist voor degenen die de besluiten of sancties, genomen onder de verordening, betwisten. De bepalingen van de verordening dienen ondubbelzinnig en specifiek geformuleerd te worden om interpretatie- en handhavingsproblemen te voorkomen. Een periodieke herziening van de verordening is noodzakelijk om deze actueel te houden met de nieuwste wetenschappelijke inzichten en internationale "best practices". Een mechanisme voor regelmatige raadpleging van relevante stakeholders, waaronder industrie, milieuorganisaties en de gemeenschap, is essentieel voor besluitvorming omtrent luchtkwaliteit. Investerings in training van ambtenaren en relevante partijen zijn cruciaal voor effectieve implementatie en handhaving. Transparantie in besluitvormingsprocessen en mechanismen voor openbaarmaking van luchtkwaliteitsgegevens en handhavingsacties zijn vereist.

De behoefte aan stringenter regelgeving en handhaving met betrekking tot luchtkwaliteit in Curaçao is evident, gezien recente juridische uitspraken en internationale richtlijnen. Overeenkomstig internationale mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM en het ESOCUL-verdrag, moet Curaçao voldoen aan zijn verplichtingen om het recht op leven en gezondheid te beschermen, respect voor privé- en gezinsleven te waarborgen, veilige arbeidsomstandigheden te verzekeren, en discriminatie te voorkomen.

Lering trekkend uit internationale zaken zoals de Urgenda-zaak, wordt een gefaseerde aanpak voor verbetering van de luchtkwaliteit aanbevolen, met inachtneming van zowel gezondheidsrisico's als economische belangen. Herziening van de Hinderverordening en aanvullende regelgeving is noodzakelijk om te voldoen aan actuele internationale normen en lokale behoeften. Stakeholderbetrokkenheid en internationale samenwerking zijn cruciaal voor effectieve strategieën.

Regelmatige monitoring en evaluatie van de Landsverordening Luchtkwaliteit en gerelateerde regelgeving zijn essentieel om de effectiviteit te waarborgen en indien nodig aanpassingen te maken. Door bovengenoemde juridische aanbevelingen in acht te nemen, kan de Landsverordening Luchtkwaliteit aanzienlijk bijdragen aan de gezondheid en het welzijn van de inwoners van Curaçao. Een solide juridisch kader dat de bescherming van volksgezondheid, rechten en belangen van alle stakeholders garandeert, is fundamenteel.

7.2 Sociaaleconomische aanbevelingen

De Landsverordening Luchtkwaliteit, primair gericht op de bescherming van de volksgezondheid, heeft onvermijdelijk repercussies voor de sociaaleconomische structuur van Curaçao. Het realiseren van een equilibrium tussen gezondheidsbescherming en economische expansie is cruciaal voor zowel het welzijn van de gemeenschap als de duurzaamheid van de economie.

De hervatting van raffinageactiviteiten, zoals gedocumenteerd in tabel 2, belooft een positieve invloed op de economie van Curaçao. Verwacht wordt dat de economische opleving, aangedreven door geplande investeringen, niet alleen de lokale productie zal stimuleren, maar ook zal bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid. Dit zal waarschijnlijk resulteren in een verhoging van het beschikbare inkomen, wat leidt tot een toename van de huishoudelijke consumptie, die op haar beurt de lokale bedrijfsactiviteiten zal versterken. Een toename van de binnenlandse vraag kan leiden tot hogere consumptieprijzen. Voorts is het waarschijnlijk dat overheidsinkomsten stijgen door de groeiende economische activiteit en bijbehorende belastingen. Aanvankelijk kan een afname van de deviezenvoorraad optreden, maar deze wordt naar verwachting gecompenseerd door buitenlandse financiering.

Sociaaleconomische aanbevelingen:

- Implementeer de verordening met een holistische benadering die zowel gezondheids- als economische factoren integreert, om een evenwichtige aanpak te waarborgen die rekening houdt met de belangen van alle stakeholders.
- Overweeg een gefaseerde implementatie van nieuwe normen of wijzigingen, met een grondige evaluatie van zowel de milieu-impact als de economische gevolgen, om eventuele negatieve economische effecten te identificeren en te verzachten.
- Stimuleer investeringen in groene en duurzame technologieën die zowel de luchtkwaliteit kunnen verbeteren als nieuwe economische kansen kunnen creëren.
- Investeer in opleidingen om het bewustzijn over luchtkwaliteitskwesties te verhogen, wat kan leiden tot proactieve maatregelen en publieke steun voor de verordening.
- Faciliteer een gefaseerde implementatie van de verordening, vooral voor maatregelen met significante economische gevolgen, om bedrijven aanpassingstijd te bieden en economische schokken te minimaliseren.
- Onderhoud regelmatige dialoog en consultatie met sleutel economische stakeholders om hun zorgen te adresseren en samen te werken aan haalbare oplossingen.
- Gebruik de verordening als een kans om de economie van Curaçao te diversifiëren, vooral door milieuvriendelijke sectoren te stimuleren.
- Implementeer een robuust monitoringssysteem om de sociaaleconomische impact van de verordening te volgen en gebruik deze data om feedbackloops te creëren en de verordening indien nodig bij te stellen.
- Overweeg financiële stimulansen of subsidies voor bedrijven die proactief hun emissies verminderen en de luchtkwaliteit verbeteren.
- Positioneer Curaçao als een gezonde en milieuvriendelijke toeristische bestemming, gebruikmakend van de verbeterde luchtkwaliteit als een "unique selling point" (USP).

Het verzekeren van luchtkwaliteit en het beschermen van de volksgezondheid hoeft niet in strijd te zijn met economische groei en stabiliteit. Door bovengenoemde sociaaleconomische aanbevelingen op te volgen, kan Curaçao uitgroeien tot een voorbeeld van hoe gezondheid en economie symbiotisch kunnen functioneren. Het is van groot belang dat deze aanbevelingen worden geïmplementeerd met een langetermijnvisie en in nauwe samenwerking met alle relevante stakeholders.

7.3 Wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde aanbevelingen

De gezondheid van de gemeenschap van Curaçao en de bescherming van het milieu zijn van het grootste belang. Wetenschappelijke inzichten en gezondheidsoverwegingen moeten centraal staan bij het vormgeven van beleid en regelgeving. Hieronder volgen enkele wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde aanbevelingen:

- Investeer in regelmatig wetenschappelijk onderzoek naar luchtkwaliteit en de impact ervan op de gezondheid. Dit zorgt voor actuele gegevens die beleidsbeslissingen kunnen sturen.
- Samenwerking met academische instellingen: Werk samen met universiteiten en onderzoeksinstituten, zowel lokaal als internationaal, om toegang te krijgen tot de nieuwste wetenschappelijke inzichten en technologieën.
- Monitor gezondheidstrends die verband kunnen houden met luchtkwaliteit, zoals ademhalings-aandoeningen, hart- en vaatziekten en andere gerelateerde aandoeningen.
- Voorlichting en bewustwording: Voer voorlichtingscampagnes uit om het publiek te informeren over de risico's van luchtverontreiniging en de stappen die individuen kunnen nemen om hun blootstelling te verminderen.
- Technologische innovatie: Stimuleer de adoptie van geavanceerde technologieën voor luchtmonitoring en -zuivering. Dit kan helpen bij het snel identificeren van vervuilingbronnen en het nemen van corrigerende maatregelen.
- Richtlijnen en protocollen: Ontwikkel en implementeer duidelijke richtlijnen en protocollen voor noodsituaties gerelateerd aan luchtkwaliteit, zoals plotselinge uitbraken van vervuiling.

- Overweeg periodieke gezondheidschecks voor gemeenschappen in gebieden met een hoge luchtverontreiniging om vroege detectie en behandeling van gerelateerde aandoeningen te waarborgen. Moedig samenwerking aan tussen milieuwetenschappers, gezondheidsexperts, stedenbouwkundigen en beleidsmakers om een holistische benadering van luchtkwaliteitsbeheer te waarborgen.
- Werk samen met internationale gezondheids- en milieuorganisaties om "best practices" te delen, gezamenlijk onderzoek te doen en toegang te krijgen tot financiële en technische middelen. Houd rekening met de impact van klimaatverandering op luchtkwaliteit en gezondheid, en ontwikkel adaptieve strategieën om deze uitdagingen aan te pakken.

Wetenschappelijke en gezondheid gerelateerde overwegingen moeten centraal staan bij het vormgeven van beleid rond luchtkwaliteit. Door een "evidence-based" benadering te volgen en te investeren in onderzoek, technologie en voorlichting, kan Curaçao zorgen voor een gezondere toekomst voor haar inwoners en tegelijkertijd haar milieu beschermen. Het is van cruciaal belang dat deze aanbevelingen worden geïmplementeerd in samenwerking met experts uit diverse disciplines en met een focus op het welzijn van de gemeenschap.

Tot slot

De SER benadrukt de noodzaak van een evenwichtige en zorgvuldige belangenafweging bij het vaststellen van normen voor luchtkwaliteit, waarbij een gezamenlijke inspanning van de overheid, private sector en samenleving vereist is. Een holistische benadering is nodig om gezondheids-, economische belangen en maatschappelijk draagvlak in evenwicht te brengen, met een cruciale rol voor transparantie in de verantwoording van deze afweging. Het EVRM legt positieve verplichtingen op aan de overheid, zoals het uitvaardigen van regelgeving, het verrichten van onderzoeken, toezicht houden, handhavend optreden en het verstrekken van informatie, allemaal gericht op het waarborgen van een 'fair balance' tussen verschillende belangen.

De SER merkt, tot slot, op dat sociaaleconomische belangen onderbelicht zijn in de huidige aanpak. Er wordt gepleit voor een meer inzichtelijke verantwoording van de belangenafweging, met speciale aandacht voor de sociaaleconomische aspecten. Aanbevolen wordt om een afwegingskader voor beleidskeuzes inzake luchtkwaliteit vast te stellen, selectiecriteria voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen te bepalen, onderzoek naar economische belangen te verrichten, een gefaseerde aanpak van het luchtkwaliteitsvraagstuk te hanteren, en het economisch potentieel van het Schottegatgebied te beoordelen.

Concluderend, de SER staat positief tegenover de voorgestelde conceptlandsverordening, op voorwaarde dat er adequaat rekening wordt gehouden met de aanbevelingen zoals uiteengezet in dit advies. Daarnaast staat de SER in principe welwillend tegenover de herstart van de raffinaderij, maar wijst nadrukkelijk op het cruciale belang van het in acht nemen van de eerdergenoemde overwegingen. Het is essentieel om een evenwichtige benadering te hanteren die niet alleen economische belangen dient, maar ook de gezondheid en het welzijn van de gemeenschap waarborgt. Dit vereist een zorgvuldige afweging van alle relevante factoren om zodoende een harmonieuze en duurzame vooruitgang te verzekeren voor zowel de economie als de samenleving van Curaçao.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister-president, Minister van Algemene Zaken
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)