

Landsverordening administratieve rechtspraak  
Uitspraak: 19 juli 2006  
Zaaknr. Lar 2005/146

Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen  
zittingsplaats Curaçao

Beslissing

Op het beroepschrift van:

**STICHTING SCHOON MILIEU OP CURAÇAO**  
eiseres,  
gemachtigden mr. S.A. in 't Veld en drs. P. van Leeuwen,  
gevestigd op Curaçao,

in het geschil tussen eiseres en:

**HET BESTUURSCOLLEGE VAN HET EILANDGEBIED CURAÇAO**  
verweerder,  
gemachtigde mr. A.C.S. Marugg.

Derde belanghebbenden:

**REFINERIA ISLA CURAZAO S.A.**  
gemachtigden mr. R.E. Blaauw en L.M. Virginia,

**REFINERIA DI KORSOU N.V.**  
gemachtigde mr. M.R.A. Hammoud,

**CUC N.V. EN CUOC N.V.**  
gemachtigden mr. J. Koning en mr. M. Bergervoet,

**STICHTING HUMANITAIRE ZORG CURAÇAO**  
gemachtigde N. George.

Eiseres en verweerder zullen in het navolgende ook worden aangeduid als SMOC, respectievelijk het Bestuurscollege of het college. Refineria Isla Curazao S.A. zal ook worden aangeduid als ISLA en CUC N.V. en CUOC N.V. gezamenlijk als CUC.

1. Procesverloop

1.1 Bij schrijven van 21 maart 2005 heeft eiseres verweerder verzocht met bestuursdwang op te treden tegen Isla en/of CUC. Tevens is verzocht de door één van hen of beiden ondernomen verboden activiteiten stop te zetten.

Deze verzoeken zijn door verweerder afgewezen bij beschikking van 20 oktober 2005.

1.2 Tegen deze beschikking is door eiseres beroep ingesteld bij schrijven van 24 november 2005 voorzover die beschikking strekt tot afwijzing van het verzoek om toepassing van bestuursdwang. Door verweerder is een verweerschrift ingediend. De derde belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld schrifturen en bewijsstukken in te dienen.

1.3 Het verzoek is behandeld ter zitting van het Gerecht van 7 juni 2006, waar eiseres is verschenen bij gemachtigden. Namens verweerder is verschenen de gemachtigde en voorts mr. E. Morillo. Namens Refineria Isla Curacao SA is uitsluitend verschenen de gemachtigde mr. L.M. Virginia. De overige derdebelanghebbenden zijn verschenen bij hun gemachtigden.

## 2. Wettelijk kader

2.1 Ingevolge artikel 1, tweede lid van de Hinderverordening Curaçao 1994 (de Hinderverordening) worden inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten bij Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen aangewezen.

2.2 Ingevolge het derde lid van dat artikel worden bij de aanwijzing als bedoeld in het tweede lid als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

2.3 Ingevolge artikel 34 van de Hinderverordening kan het Bestuurscollege een overtreder ambtshalve of op verzoek van iedere belanghebbende bevelen de verboden activiteiten geheel of gedeeltelijk stop te zetten indien wordt gehandeld in strijd met de verleende vergunning.

2.4 Ingevolge het eerste lid van artikel 36 van de Hinderverordening kan het Bestuurscollege op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen hetgeen is of wordt gehouden, gemaakt, gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen in strijd met een bij of krachtens deze eilandsverordening vastgestelde regeling of gegeven bevel dan wel een voorschrift, verbonden aan een krachtens deze eilandsverordening verleende vergunning.

2.5 In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat behoudens in spoedeisende gevallen het Bestuurscollege van deze bevoegdheid geen gebruik maakt zonder de belanghebbende schriftelijk te hebben gewaarschuwd en hem in de gelegenheid te hebben gesteld binnen een daartoe te bepalen termijn alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.

2.6 Ingevolge het eerste lid van artikel 37 van de Hinderverordening kan het Bestuurscollege, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daar niet tegen verzet, bepalen dat de overtreder een door het Bestuurscollege vastgestelde dwangsom verbeurt voor elke dag dat de overtreding voortduurt. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het gelaedeerde belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom.

2.7 Ingevolge het eerste lid van artikel 38, aanhef en onder h juncto artikel 39, eerste lid van de Hinderverordening kan schriftelijk beroep op de Eilandsraad worden ingesteld tegen een beschikking tot weigering te voldoen aan een verzoek om een bevel tot gehele of gedeeltelijke stopzetting van één of meer activiteiten, als bedoeld in artikel 34, eerste lid van de Hinderverordening te geven.

### 3. De vergunningsnormen

3.1 Door het Bestuurscollege is op 10 juli 1997 op grond van de Hinderverordening aan ISLA vergunning verleend voor de duur van de huurovereenkomst tussen Refineria di Kòrsou en de PdVSA voor het in werking hebben van een inrichting voor:

1. het opslaan of overslaan van aardolie of koolwaterstoffen in vloeibare toestand;
2. het raffineren, kraken, vergassen van aardolie of fracties daarvan.

3.2 Aan deze vergunning zijn voorschriften verbonden waarbij attachment F is aangehecht en zonder welke de vergunning niet compleet is.

3.3 Ingevolge artikel 1.1 van de vergunningvoorschriften mag de inrichting alleen in werking zijn overeenkomstig de beschrijving in de aanvraag, attachment F en de vergunningvoorschriften.

3.4 Ingevolge artikel 1.2 van de vergunningvoorschriften wordt de hindervergunning verleend voor de duur van de huurovereenkomst tussen PdVSA en Refineria di Kòrsou NV, echter onder de volgende voorwaarden:

- a. om de vijf jaar worden de voorschriften aan een evaluatie onderworpen;
- b. op basis van deze evaluatie kan het Bestuurscollege van de vergunninghouder eisen dat deze in het eerste kwartaal van het vijfde jaar na de datum van vergunningverlening een verzoek indient voor het aanpassen van de onderhavige vergunning;
- c. de hindervergunning verleend met toepassing van 1.2 b. treedt in de plaats van de eerder verleende vergunning.

3.5 Article 3.0 van regulation 1 van Attachment F bevat de volgende definities:  
*"As used in these regulations:*

- "ambient air"* means that portion of the atmosphere, external to buildings, to which the general public has access.
- "attainment area"* means areas where the ambient air quality is equal to or below the ambient air quality standards.
- "ESC"* means the Environmental Service of Curaçao.
- "SO<sup>2</sup>"* means sulfur dioxide.
- "TSP (Total Suspended Particulates)"* means particulate matter".

3.6 Ingevolge article 6.3 van regulation 1 van Attachment F gelden de volgende *ambient air quality standards*:

- voor *sulfur dioxide* een jaargemiddelde van 80 µg/m<sup>3</sup>, waarbij geen overschrijdingen zijn toegestaan en een 24-uursgemiddelde van 365 µg/m<sup>3</sup>, waarbij één overschrijding per jaar is toegestaan.
- voor *TSP* een jaargemiddelde van 75 µg/m<sup>3</sup>, waarbij geen overschrijdingen zijn toegestaan en een 24-uursgemiddelde van 150 µg/m<sup>3</sup>, waarbij overschrijding op 5% van het totaal aantal kalenderdagen is toegestaan.

Voorts bevat dit artikel normen voor koolmonoxide, ozon, *nitrogen dioxide* en lood.

3.7 Article 12.0 van regulation 1 van Attachment F handelt over de *"designation of nonattainment areas"*.

In article 12.1 daarvan is onder B bepaald dat: *"Nonattainment status designations are to be determined by the ESC whenever either of the following occur:*

1. *A minimum of three consecutive years of air monitoring data indicates that short term ambient air quality standards are exceeded, or*
2. *A minimum of one year of air monitoring data indicates that annual ambient air quality standards are exceeded.*

*Area designations are subject to revision whenever sufficient data becomes available to warrant a redesignation.*

3.8 In de vergunning aanvraag van ISLA (Refineria isla permit application document 1996) is met betrekking tot het *"wastemanagement"* onder F met betrekking tot *spent clay* vermeld dat *"The attapulgate clay (...) (is) collected in bags and transported by trucks and buried in the asbestos pit in the Marchena Yard. Special measures are taken for proper disposal of the waste material."*

3.9 Het Bestuurscollege heeft bij beschikking van 20 mei 1998 aan CUC voor de duur van de erfpachtovereenkomst, inclusief eventuele verlengingen, tussen Refineria Korsou NV en CUC, een hindervergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting waar één of meer voorzieningen of installaties aanwezig zijn voor het verstoken van brandstoffen met een thermisch vermogen groter dan 130 KW.

3.10 Aan de aan CUC verleende vergunning zijn voorschriften verbonden waarbij attachment F is aangehecht en zonder welke de vergunning niet compleet is.

Ingevolge artikel 1.1 van deze vergunning mag de inrichting alleen in werking zijn en onderhouden worden overeenkomstig de vergunningaanvraag, attachment F en de bij de vergunning behorende vergunningvoorschriften. Dit attachment is identiek aan het aan de aan ISLA verleende vergunning verbonden attachment F.

#### 4. Het handhavingsverzoek

4.1 Bij verzoekschrift van 21 maart 2005 heeft SMOC een handhavingsverzoek ingediend bij verweerder. SMOC heeft daartoe gesteld dat de raffinaderij niet conform de in 1997 aan ISLA verleende vergunning functioneert.

4.2 SMOC heeft daarbij gewezen op het volgende:

-Het jaargemiddelde  $SO^2$  in de lucht is volgens de laatste rapportage van de ISLA over 2003  $123\mu g/m^3$  en daarmee hoger dan de ingevolge artikel 6.3 van Attachment F toegestane  $80\mu g/m^3$ . SMOC tekent daarbij aan dat de in de vergunning neergelegde norm is verouderd en dat de internationaal erkende norm inmiddels is vastgesteld op  $50\mu g/m^3$ . Daarnaast moet volgens SMOC worden betwijfeld of het in de rapportage opgegeven getal juist is. Ten onrechte zijn de resultaten van een periode niet meegerekend terwijl in die periode concentraties tot  $1300\mu g/m^3$  zijn gemeten. SMOC wijst tenslotte op de negatieve effecten van hoge concentraties  $SO^2$  op de gezondheid.

-Het jaargemiddelde fijn stof (Total Suspended Particals: TSP) in de lucht was bij de laatste meting in 2001  $180\mu g/m^3$ , terwijl ingevolge artikel 6.3 van Attachment F van de hindervergunning  $75\mu g/m^3$  is toegestaan. SMOC wijst er daarbij op dat de meting in TSP inmiddels is verouderd en dat is vastgesteld dat er voor fijn stof geen veilige grens bestaat. Voorts wijst SMOC er op dat ook fijn stof negatieve gevolgen voor de gezondheid kan hebben.

-In mei 2004 is bij een incident met de catcracker 90.000 kilogram poeder uitgestoten, dat bij onderzoek door TNO kankerverwekkende stoffen bleek te bevatten.

-Er zijn slechts voor een zestal stoffen, naast  $SO^2$  en TSP ook koolmonoxide, ozon, stikstofdioxide en lood, normen in de hindervergunning opgenomen. Het bevreemdt SMOC dat de hindervergunning geen normen bevat met betrekking tot zware metalen en organische koolwaterstoffen, terwijl die ook schadelijke gevolgen kunnen hebben.

-Er vindt bodemverontreiniging plaats. ISLA heeft eind 2004 tientallen witte zakken geplaatst in kuilen op een terrein tegenover de Joodse Begraafplaats.

-Er vinden regelmatig oil spills en lekkages van olie in de wateren plaats. Er is in februari 2005 een olievlek van 2 mijl ontstaan.

4.3 SMOC geeft in het verzoek voorts aan dat zij ervanuit gaat dat de BOO-centrale en de raffinaderij tesamen als één inrichting moeten worden aangemerkt. Zij bevinden zich in elkaars onmiddellijke nabijheid en zijn van elkaar afhankelijk. Zonder ISLA bestond de BOO niet en zonder BOO zou ISLA een andere energievoorziening hebben. ISLA en BOO zouden moeten beschikken over één gezamenlijke vergunning. Nu dat niet het geval is, is er op dat punt sprake van een illegale situatie.

4.4 Daarnaast wijst SMOC er op dat de geldigheidsduur van de hindervergunning is verlopen aangezien deze voor vijf jaar was verleend. ISLA heeft bovendien niet tijdig om een nieuwe vergunning verzocht: eerst in maart 2004, in plaats van in 2003, is om verlenging gevraagd.

4.5 SMOC verzoekt het Bestuurscollege op grond van het vorenstaande om de ISLA te bevelen de verboden activiteiten en handelingen met onmiddellijke ingang stop te zetten (artikel 34 Hinderverordening) en/of met bestuursdwang op te treden ten einde de geconstateerde overtreding(en) op kosten van de ISLA te doen beëindigen (artikel 36 Hinderverordening).

## 5. De bestreden beschikking

5.1 Bij beschikking van 20 oktober 2005 heeft het Bestuurscollege het verzoek van SMOC afgewezen. Het Bestuurscollege heeft ter onderbouwing daarvan in de eerste plaats verwezen naar de inhoud van haar brief d.d. 10 oktober 2005 aan de voorzitter van de stichting SMOC.

5.2 Het Bestuurscollege ontkent in die brief dat de normen voor  $SO_2$  die zijn opgenomen in de hindervergunning zijn verouderd. Deze normen gelden nog steeds in de Verenigde Staten. Het jaargemiddelde van  $123\mu/m^3$  over het jaar 2003, waarmee de norm wordt overschreden, is gemeten te Cas Chikitu/Wishi Marchena. Niet op alle lokaties is sprake van normoverschrijding. De omvang van het gebied waar de norm van  $80\mu/m^3$  wordt overschreden is na inwerkingtreding van het Isla Refinery Upgrading Project (IRUP) en ingebruikname van de CUC-centrale aanzienlijk kleiner geworden maar nog niet verdwenen.

5.3 Het Bestuurscollege onderkent dat luchtverontreiniging in de gebieden waar de norm wordt overschreden negatieve gevolgen voor de gezondheid kan hebben. Dit is voor het college de hoofdreden om nadere eisen te stellen, te handhaven en verdere maatregelen te treffen, zodat in de nabije toekomst overal aan de normen zal worden voldaan.

5.4 De laatste metingen voor fijn stof zijn gedaan in 2000. Daarbij werd te Cas Chikitu een jaargemiddelde concentratie PM 10 (Particulate Matter) van  $90 \mu/m^3$  gemeten. De norm van TSP  $75 \mu/m^3$  komt omgerekend naar PM 10 overeen met  $PM\ 10 = 56.25 \mu/m^3$ . De gestelde norm werd derhalve op de locatie waar is gemeten overschreden. Inmiddels is door de Isla-raffinaderij nieuwe apparatuur voor het meten van TSP aangeschaft.

5.5 Naar aanleiding van het incident met de catcracker in mei 2004 zijn stofmonsters genomen die zijn onderzocht door TNO. Daarbij is gebleken dat het gehalte nikkel en lood in één van de monsters de interventiewaarde voor de bodem overschreed. Verder zijn verhoogde gehalten polyaromatische koolwaterstoffen aangetroffen. De totaal 10 VROM PAK overschreed niet de interventiewaarde voor PAK in de bodem.

5.6 De hindervergunning bevat normen ten aanzien van componenten waaraan prioriteit wordt gegeven. Ten aanzien van andere stoffen zullen in de revisievergunning normen worden opgenomen.

5.7 De raffinaderij heeft een soort klei, die wordt gebruikt voor het filteren van een olieproduct, in speciale zakken verpakt en ondergronds opgeslagen. Daarbij zijn enkele zakken gescheurd. Het Bestuurscollege heeft dit aangekaart bij de raffinaderij. Inmiddels zijn de nodige maatregelen genomen ter voorkoming van verdere bodemvervuiling van het gebied.

5.8 De olievlek in februari 2005 was afkomstig van de eind olievanger bij Valentijn en is veroorzaakt door weersomstandigheden. Door verandering van windrichting is olie op het water terechtgekomen. Het leegzuigen van de olievanger had enige tijd niet plaatsgevonden door het onbegaanbaar zijn van de weg er naar toe. Inmiddels is de weg door de Dienst Openbare Werken weer begaanbaar gemaakt en kan de olie weer regelmatig worden verwijderd. Ook is de vanger uitgebaggerd en zijn er plannen om door middel van schotten te voorkomen dat olie via de grond in het water sijpelt en om de olie uit de grond te halen.

5.9 Het Bestuurscollege verwerpt de opvatting dat de BOO-centrale, waarvan CUC eigenaar is, en de raffinaderij als één inrichting beschouwd moeten worden en als zodanig over één vergunning moeten beschikken. Ingevolge artikel 1, derde lid van de Hinderverordening moeten installaties van de inrichting bij dezelfde omdememing of instelling horen om als één inrichting te worden aangemerkt. Aanvankelijk droeg de raffinaderij zorg voor zijn eigen utiliteiten als water en electra, doch inmiddels is die taak overgenomen door CUC. Aan dit bedrijf is een eigen hindervergunning afgegeven.

5.10 In artikel 1.2 onder a van de hindervergunning is voorgeschreven dat om de vijf jaar de inrichting en de voorschriften, verbonden aan de vergunning, geëvalueerd moeten worden. Zo lang de nieuwe revisievergunning, waaraan het

Bestuurscollege werkt, nog niet is verleend, blijft ingevolge artikel 7, vierde lid van de Hinderverordening, de huidige vergunning van kracht. Bij het opstellen van die nieuwe vergunning zal aandacht worden besteed aan het verder terugdringen van de emissies.

5.11 Het Bestuurscollege treedt actief op. Ter handhaving van de hindervergunningen van ISLA en CUC vinden regelmatig controles en inspecties plaats op de raffinaderij en bij CUC. Deze zijn met name gericht op het opsporen van verontreinigende lozingen, lekkages van gevaarlijke stoffen en/of gassen, bodemverontreiniging en onderzoeken van meldingen van fakkelen/emissielozingen en incidenten. De bevindingen van de gedane inspecties worden direct aan de afdeling Health, Safety and Environment doorgegeven. Er is een lijst met afspraken met de raffinaderij gemaakt.

5.12 Voorlopige inspecties en controles van de raffinaderij vinden plaats bij:

- klachten over geluid, stank, fakkelen en roet uitstoot;
- oil spills, service en onderhoud aan de oil-catchers en schoonmaak te Bati Paña en Valentijn;
- bodemverontreiniging: handhaving bij het storten van afvalstoffen.

Voorlopige inspecties en controles bij de CUC vinden plaats bij:

- klachten over het neerslaan van groene stof in wijken benedenwinds;
- onderhoud en (vroegtijdige) revisies van de fabrieksonderdelen.

5.13 Naar aanleiding van de mede op verzoek van het Bestuurscollege ingestelde fact finding mission is een milieu-piket ingesteld. Verder is naar aanleiding van die missie een taskforce ingesteld die aanbevelingen moet doen om de milieuproblematiek aan te pakken en voorstellen moet doen op allerlei terreinen, onder andere ook de verbetering van de naleving van de lokale wet- en regelgeving en de verbetering van het toezicht op de naleving.

5.14 Ook verricht de raffinaderij een Strategic Orientation Study (SOS) waarbij verschillende toekomstscenario's betreffende de raffinaderij worden onderzocht. Na het uitbrengen van de aanbevelingen door de taskforce en het resultaat van de SOS zal het handhavingsprogramma, aldus verweerder in voornoemde brief, aangepast moeten worden. Het Bestuurscollege meent dat uit de weergave van de activiteiten blijkt dat de overheid continu bezig is met deze problematiek.

5.15 In de beschikking van 20 oktober 2005 geeft het Bestuurscollege aan dat alvorens de beslissing tot stopzetting van de activiteiten of toepassing van bestuursdwang wordt genomen, zorgvuldig zal moeten worden nagegaan hoe de relevante feiten precies liggen en welke belangen bij het al dan niet nemen van de handhavingsbeslissing betrokken zijn. Bij dat onderzoek moeten worden betrokken de belangen gediend met de eventuele handhaving (bestuursbelangen, voorkomen van precedentwerking, belangen van derden) en de belangen die tegen handhaving pleiten.



5.16 Voorts geeft het Bestuurscollege aan dat uit de inhoud van de brief van 10 oktober 2005 blijkt dat er met betrekking tot de raffinaderij/CUC al handhavend wordt opgetreden. Het Bestuurscollege ziet daarom geen aanleiding de door SMOC gewenste vorm van handhaving (onmiddellijke stopzetting en/of het toepassen van bestuursdwang) toe te passen.

## 6. Beoordeling

### 6.1 De bevoegdheid van het Gerecht.

6.1.1 Het Bestuurscollege heeft het verzoek van SMOC om stopzetting van de volgens SMOC verboden activiteiten van ISLA (art 34 Hinderverordening) en het verzoek om toepassing van bestuursdwang (art 36 Hinderverordening) bij de beslissing van 20 oktober 2005 afgewezen. Die beslissing behelst daarmee, anders dan het Bestuurscollege veronderstelt, twee beschikkingen nu die is gericht op het totstandbrengen van twee afzonderlijke rechtsgevolgen.

6.1.2 Ingevolge artikel 38 van de Hinderverordening staat slechts tegen de beschikking tot weigering te voldoen aan een verzoek een bevel tot gehele of gedeeltelijke stopzetting af te geven administratief beroep op de Eilandsraad open. Het beroep van SMOC richt zich echter niet tegen die beschikking. Ingevolge de Hinderverordening staat geen administratief beroep op de Eilandsraad of een ander orgaan open tegen de beschikking tot afwijzing van een verzoek om toepassing van bestuursdwang, als bedoeld in artikel 36 van die verordening. Anderszins bestaat die mogelijkheid evenmin.

6.1.3 De Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar) kent geen verplichte bezwaarprocedure, ook niet voor op grond van eilandelijke regelgeving gegeven beschikkingen. Het volgen van de in de artikelen 55 en verder van de Lar geregelde bezwaarsprocedure voorafgaand aan de beroepsprocedure is facultatief. Het overwogene in de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van 30 mei 2005 (Middenstolp/BC St. Maarten) biedt naar het oordeel van het Gerecht, anders dan verweerder kennelijk beoogt te betogen, geen grond voor het oordeel dat desondanks voor beschikkingen van eilandelijke bestuursorganen wel een verplichte bezwaar- of administratief beroepsprocedure zou gelden. In die uitspraak is immers slechts bepaald dat daar waar na invoering van de Lar een in eilandelijke regelgeving neergelegde administratieve beroepsmogelijkheid door de eilandelijke regelgever in stand is gelaten, eerst gebruik moet worden gemaakt van die beroepsmogelijkheid. Zoals in het vorenstaande is overwogen bestaat en bestond een dergelijke eilandelijke administratieve beroepsgang niet voor beschikkingen ten aanzien van de in artikel 36 gegeven bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang.

6.1.4 Op de in beroep bestreden beschikking tot afwijzing van het verzoek om bestuursdwang als bedoeld in art 36 van de Hinderverordening is daarom

aanstands het regime van de Lar van toepassing. SMOC heeft er daarbij voor gekozen geen gebruik te maken van de facultatieve bezwaarprocedure en heeft rechtstreeks beroep op het Gerecht ingesteld.

6.1.5 Het betoog van het Bestuurscollege dat de Eilandsraad wordt belemmerd in haar keuzemogelijkheden bij de beslissing op het handhavingszoek indien het Gerecht thans een oordeel geeft ten aanzien van de toepassing van bestuursdwang, terwijl de Eilandsraad nog moet oordelen over de gevraagde stopzetting van de verboden activiteiten, faalt. De eilandelijke wetgever heeft de keuze gemaakt tegen de beslissing op een verzoek om bestuursdwang geen administratief beroep op die Eilandsraad open te stellen. Dat daarbij de kans bestond dat op grond van hetzelfde feitencomplex om toepassing van verschillende bevoegdheden zouden worden verzocht, was daarbij voorzienbaar maar heeft niet geleid tot een andere regeling.

6.1.6 Met een uitspraak over de beschikking ten aanzien van het verzoek om toepassing van bestuursdwang geeft het Gerecht niet (mede) een oordeel over toepassing van de in art 34 neergelegde bevoegdheid. Dat SMOC tegelijkertijd heeft verzocht om toepassing van beide bevoegdheden en aan dat verzoek maar één feitencomplex ten grondslag heeft gelegd maakt het vorenstaande niet anders. Doorslaggevend is dat de Eilandsraad zelf over toepassing van de in art 34 gegeven bevoegdheid kan beslissen.

## 6.2 De ontvankelijkheid van het beroep.

6.2.1 Het in artikel 7, eerste lid van de Lar bedoelde beroep op het Gerecht kan slechts worden ingesteld door -voorzoover hier van belang- rechtspersonen die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen. Ten aanzien van die rechtspersonen worden mede als hun belangen beschouwd de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen.

6.2.2 Namens het Bestuurscollege is aangevoerd dat SMOC niet in haar belang is getroffen omdat het opheffen van vervuiling slechts mogelijk is door buitenwerkingstelling van de raffinaderij, hetgeen in deze procedure niet aan de orde is, terwijl van terugdringing van vervuiling reeds sprake is. Daarnaast is de doelstelling van SMOC volgens het Bestuurscollege te ruim geformuleerd. In de statuten is immers niet aangegeven ten behoeve van wiens belangen SMOC opkomt.

6.2.3 Of er sprake is van (afdoende) terugdringing van vervuiling en of terugdringing van vervuiling kan worden bereikt door gebruik te maken van de thans aan de orde zijnde bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang is tussen SMOC en het Bestuurscollege in geschil. Het Gerecht zal daar een oordeel over moeten geven en eiseres heeft dus belang bij die beoordeling. Het standpunt van het Bestuurscollege dat geen andere vorm van optreden mogelijk

is dan stopzetting van de onderneming, dat overigens niet met technische informatie of anderszins is onderbouwd, zal daarbij moeten worden betrokken.

6.2.4 Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 1.a. van de op 15 september 2003 vastgestelde statuten van SMOC is één van de doelstellingen van SMOC het terugdringen en waar mogelijk opheffen van de reeds aangerichte en nog voortgaande milieuverontreiniging van de bodem, de lucht, oppervlakte en het grondwater van Curaçao in zijn algemeenheid, met bijzondere aandacht voor de olieraffinaderij, door het in of buiten rechte aansprakelijk stellen van partijen die de exploitatie van de raffinaderij uitoefenen en/of de partijen die de olieraffinaderij dienen te controleren en te sanctioneren en verder het in of buiten rechte aansprakelijk stellen van de partijen die in het verleden verantwoordelijk waren voor de exploitatie en/of controle op de olieraffinaderij.

6.2.5 Mede gelet op het feit dat ten tijde van de vaststelling van de statuten en ten tijde van het nemen van de bestreden beschikking slechts één raffinaderij op Curaçao operationeel was, is de bovenweergegeven doelstelling van SMOC niet zodanig ruim omschreven dat geoordeeld zou moeten worden dat SMOC niet rechtstreeks in haar belang is getroffen door verweerders beschikking van 20 oktober 2005, waarbij een verzoek om handhavingsmaatregelen jegens ISLA/CUC te treffen is afgewezen.

6.2.6 Bovendien blijkt uit verschillende bijlagen bij het door SMOC ingediende handhavingsverzoek dat zij al voor indiening van dat verzoek activiteiten heeft ondernomen die betrekking hadden op de door haar veronderstelde overschrijding van milieunormen door de raffinaderij. Zo heeft SMOC (toen nog in oprichting) zich bij schrijven van 23 september 2002 bij het Bestuurscollege beklaagd over toegenomen overlast van de ISLA, waarover in die periode ook een gesprek heeft plaatsgevonden met gedeputeerde Cooper en is SMOC opgetreden als gesprekspartner van de fact finding mission in november 2004. Ook hebben bestuursleden van SMOC zich in de pers over milieu-incidenten rond de ISLA uitgelaten zoals blijkt uit bij het handhavingsverzoek gevoegde artikelen uit Amigoe van 18 november 2004 en 25 februari 2005. SMOC behartigde daarmee naar het oordeel van het Gerecht ook door middel van haar feitelijke werkzaamheden het belang van terugdringing van de door haar aanwezig geachte milieu-verontreiniging door de ISLA.

6.2.7 Verweerders stelling dat uit de doelstellingen niet blijkt namens wie de rechtspersoon SMOC optreedt leidt niet tot een ander oordeel. Gelet op bovenvermeld artikel 7 van de Lar is voldoende dat SMOC als rechtspersoon rechtstreeks is getroffen in de belangen die zij krachtens haar statutaire doelstellingen en blijkens haar feitelijke werkzaamheden behartigt.

### 6.3 Het inrichtingsbegrip

6.3.1 Door SMOC is in het handhavingsverzoek aangevoerd dat de raffinaderij van ISLA en de door CUC geëxploiteerde BOO-centrale voor vergunningsdoeleinden één inrichting vormen en dus tesamen over één vergunning moeten beschikken. SMOC heeft daarbij gewezen op onder meer de verwevenheid van beide bedrijven. Voorts is door SMOC aangevoerd dat aan CUC hindervergunning is verleend voor een installatie die een aantal activiteiten van de raffinaderij, waaronder electriciteitsopwekking, heeft overgenomen. Na inwerkingtreding van de BOO-centrale is de aan de raffinaderij verleende vergunning niet aangepast terwijl er daarin nog vanuit werd gegaan dat de raffinaderij zijn eigen electriciteit opwekte. Daarmee is de totaal toegestane uitstoot aanmerkelijk toegenomen, terwijl het BOO-project juist zou moeten leiden tot minder uitstoot.

6.3.2 Aan ISLA en CUC zijn op 10 juli 1997 respectievelijk 20 mei 1998 hindervergunningen verleend. Het handhavingsverzoek strekt er niet mede toe het Bestuurscollege ertoe te bewegen (één van) die vergunningen in te trekken of te wijzigen. Ook anderszins is daar niet om verzocht. Er moet dus van de formele rechtskracht van die vergunningen worden uitgegaan. Het betoog dat op grond van beide vergunningen tesamen ten onrechte een te hoge uitstoot is vergund, kan niet leiden tot het toepassen van andere normen dan in beide vergunningen zijn opgenomen.

6.3.3 Nu SMOC uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt ISLA en CUC als één inrichting te beschouwen, gaat het Gerecht er overigens in deze uitspraak van uit dat daar waar SMOC spreekt over ISLA in voorkomende gevallen mede CUC wordt bedoeld.

### 6.4 De vermeerdering van eis

6.4.1 Bij schrijven van 30 mei 2006 heeft SMOC een door haar als zodanig aangeduide "vermeerdering van eis" ingediend. Daarin verzoekt zij het Gerecht om te bepalen dat verweerder respectievelijk verweerders milieudienst aan eiseres en de Eilandsraad onverwijld alle rapportages zullen verstrekken die ISLA op grond van de Hindervergunning aan de milieudienst verstrekt.

6.4.2 Naar het oordeel van het Gerecht valt die vordering buiten het onderhavige geschil. De in beroep bestreden beschikking strekt immers slechts tot afwijzing van het verzoek om toepassing van bestuursdwang en niet tevens tot afwijzing van een verzoek om verstrekking van de in de aanvullende vordering aangeduide rapportages. Gelet hierop zal het Gerecht deze nadere vordering niet bij beoordeling van het geschil betrekken.

## 6.5 Beoordeling van de beslissing op het handhavingsverzoek

6.5.1.1 Het Bestuurscollege neemt in de bestreden beschikking het standpunt in dat er al handhavend wordt opgetreden. In de in die beschikking ingelaste brief van 10 oktober 2005, zoals verkort weergegeven onder 5, wordt een opsomming gegeven van alle met name door verweerders milieudienst ondernomen activiteiten, die in het verweerschrift en de pleitnota nog nader worden toegelicht. Onmiskenbaar komt daaruit naar voren dat verweerder en met name diens milieudienst de in bedoelde brief en later in de procedure genoemde activiteiten ook werkelijk ondernemen. Een en ander vindt nog eens zijn bevestiging in de correspondentie van de milieudienst met ISLA, die bij brief van 30 mei 2006 door verweerder is overgelegd.

6.5.1.2 Naar het oordeel van het Gerecht miskent verweerder met haar standpunt echter het karakter van het verzoek van SMOC. SMOC verzoekt immers het Bestuurscollege niet zozeer om meer of andere activiteiten te ondernemen dan die door het college zijn genoemd maar om gebruik te maken van een aan het college bij de Hinderverordening toegekende bevoegdheid om een einde te maken aan bepaalde, in het handhavingsverzoek genoemde, overtredingen van de Hindervergunning, de hindervergunning en de bij die vergunning behorende voorschriften. Daarbij stelt SMOC uitdrukkelijk dat de tot dan toe ondernomen activiteiten niet hebben geleid tot het beëindigen van die overtredingen. De bevoegdheid bestuursdwang uit te oefenen biedt het Bestuurscollege in een dergelijke situatie de mogelijkheid om op kosten van de overtreder te (doen) uitvoeren wat nodig is om de met de Hinderverordening of de vergunning strijdige situatie ongedaan te maken.

6.5.1.3 Nu het gaat om een uitdrukkelijk verzoek die publiekrechtelijke bevoegdheid te gebruiken kan het Bestuurscollege daar niet vrijblijvend op reageren. Verweerder dient te motiveren waarom zij toepassing van juist die bevoegdheid achterwege laat. Naar aanleiding van een verzoek om toepassing dient het college in elk geval vast te stellen of er sprake is van de gestelde overtreding die voorwaarde vormt voor gebruik van die bevoegdheid en of er aanleiding is die te gebruiken.

6.5.1.4 Daarbij geldt dat, gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift (waaronder begrepen een vergunningsvoorschrift), het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

6.5.1.5 Het Gerecht ziet geen grond een andere dan deze in Nederland door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geformuleerde maatstaf te hanteren, zoals namens verweerder ter zitting is bepleit. Met de in dat verband naar voren gebrachte omstandigheid dat de Nederlandse Antillen een andere ontwikkeling hebben doorgemaakt dan Nederland zou immers, indien daartoe aanleiding bestaat, voldoende rekening kunnen worden gehouden bij de beantwoording van de vraag of handhavend optreden in een concrete situatie onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

6.5.1.6 Het standpunt van verweerder dat de keuze welke vorm van optreden wordt gehanteerd bij verweerder ligt is overigens in zoverre niet onjuist, dat het aan verweerder is te bepalen op welke wijze een overtreding wordt beëindigd. Verweerder heeft daarbij de keuze uit de verschillende vormen van feitelijk optreden die voor haar op grond van artikel 36 van de Hinderverordening openstaan of het opleggen van een dwangsom, aangezien zij, daar zij de bevoegdheid heeft op te treden met bestuursdwang, op grond van artikel 37 van die verordening tevens bevoegd is een dwangsom op te leggen.

6.5.2. Naar het oordeel van het Gerecht heeft SMOC haar klachten reeds bij indiening van het handhavingsverzoek voorzien van een substantiële onderbouwing, welke in de beroepsfase nog verder is uitgebreid. Het Bestuurscollege had daarmee voldoende aanknopingspunten voor het doen van nader onderzoek naar de daarin gestelde overtredingen. Anders dan het Bestuurscollege meent, kan SMOC ook in deze procedure met die onderbouwing volstaan. Het Bestuurscollege is met die onderbouwing immers in het bezit van voldoende informatie om een eigen nader onderzoek in te stellen. Het beschikt ook over de middelen daartoe, nu haar een eigen milieudienst ter beschikking staat en financiële middelen voor bijvoorbeeld aanschaf van meetapparatuur of raadpleging van een deskundige. Van een belanghebbende als SMOC kan daarentegen niet worden gevergd het handhavingsverzoek met bijvoorbeeld meetgegevens te onderbouwen. Dat SMOC in de onderhavige procedure het bestaan van elke gestelde overtreding niet volledig heeft aangetoond levert daarom geen aanleiding op voor ongegrondverklaring van het beroep.

6.5.3.1 Verweerder en ISLA hebben zich naar het oordeel van het Gerecht terecht op het standpunt gesteld dat de aan ISLA verleende vergunning zijn geldigheid niet heeft verloren. Het standpunt dat ISLA geen overtreding van de Hinderverordening begaat, is in zoverre juist. De aan ISLA verleende vergunning is verleend voor de duur van het huurcontract tussen PdVSA en Refineria di Korsou. Aan het niet nakomen van de in de vergunningvoorschriften neergelegde op de vergunninghouder rustende verplichting binnen vijf jaar na het in werking treden van de vergunning een revisieverzoek in te dienen, is in de Hinderverordening noch in die vergunning zelf het gevolg verbonden dat die vergunning zijn geldigheid verliest. Dat de raffinaderij, naar door SMOC is gesteld, te laat om revisie heeft verzocht, maakt derhalve niet dat de vergunning en daaraan verbonden voorschriften niet meer gelden.

6.5.3.2 Voorts is er namens SMOC op gewezen dat een aantal in de voorschriften en het attachment F opgenomen milieunormen door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht is achterhaald. Dat inzicht heeft er inmiddels, aldus SMOC, toe geleid dat andere landen en internationale organisaties strengere normen hanteren en dat de in de vergunning opgenomen normen zijn verouderd. De invoering van die strengere normen elders werkt echter niet op enige wijze door in hier te lande vastgestelde vergunningvoorschriften en heeft evenmin tot wijziging van die normen en de vergunningsvoorschriften van de raffinaderij en BOO geleid. Die vergunningsvoorschriften gelden daarom nog onverkort.

6.5.4 Hetzelfde geldt voor de klacht van SMOC dat de hindervergunningen slechts normen ten aanzien van een zestal stoffen bevatten. Ondanks het betoog van SMOC dat uitbreiding met normen voor andere stoffen uit het oogpunt van milieubescherming wenselijk is, moet verweerder bij beoordeling van het handhavingverzoek uitgaan van de normen die in de hindervergunning zijn neergelegd. Het Bestuurscollege zal daarom de vraag of ISLA en CUC in overtreding zijn aan de hand van die vergunningen en de daarbij behorende voorschriften moeten beoordelen.

6.5.5.1 Verweerder heeft geen onderzoek gedaan naar de door SMOC gestelde overtredingen van de bij die vergunningen behorende normen ten aanzien van de aanwezigheid van  $SO_2$  en fijn stof (TSP) in de omgeving. De omstandigheid dat verweerders milieudienst in de laatste jaren voorafgaand aan het handhavingverzoek door het defect gaan daarvan niet meer beschikte over meetapparatuur kan het achterwege laten daarvan niet rechtvaardigen. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het zijn controlerende taken uitvoert, ook indien dat kosten met zich brengt.

6.5.5.2 De op verzoek van het Gerecht overgelegde periodieke rapportages van ISLA en CUC bevatten overigens gegevens die verweerder na een grondige beoordeling bij zijn onderzoek had kunnen betrekken. ISLA had ten tijde van het nemen van de bestreden beschikking reeds het rapport *Annual ground level concentration results for sulfur-dioxide 2004* uitgebracht, terwijl in de loop van deze procedure ook is gerapporteerd over de zwaveldioxide en TSP concentraties in 2005.

6.5.5.3 Verweerders erkenning in de bij de bestreden beschikking behorende brief van 10 oktober 2005 dat de normen voor luchtverontreiniging niet overal worden gehaald, waarbij hij verwijst naar het Tebodin-rapport uit 2001, ontsloeg hem naar het oordeel van het Gerecht niet van de verplichting nader te onderzoeken welke omvang het gebied waar die normen niet werden gehaald ten tijde van het nemen van de bestreden beschikking had en in welke mate daar overschrijding van de normen plaatsvond. Een dergelijk onderzoek diende verweerder naar het oordeel van het Gerecht uit oogpunt van zorgvuldigheid te

verrichten nu bij de onder 6.5.1.4 beschreven door verweerder te verrichten belangafweging ernst en omvang van de overtreding een rol behoren te spelen.

6.5.6.1 Op 8 mei 2004 is volgens eiseres 90.000 kilo, volgens verweerder 80 tot 90 ton katalysatorstof ontsnapt uit de kraakinstallatie van ISLA. Een drietal hierna genomen bodemonsters is door de milieudienst aan TNO in Nederland gezonden en aldaar onderzocht. TNO heeft op 28 juli 2004 gerapporteerd.

6.5.6.2 Daarbij is gebleken dat de hoeveelheid nikkel de in Nederland geldende interventiewaarde in alledrie de monsters overschreed, terwijl de hoeveelheid lood in één van de monsters die waarde overschreed. De hoeveelheid polycyclische aromatische koolwaterstoffen overschreed de Nederlandse streefwaarde, maar niet de daar geldende interventiewaarde.

6.5.6.3 Zoals SMOC al aan de orde heeft gesteld in het handhavingsverzoek bevat de aan ISLA verleende vergunning, in het bijzonder attachment F, slechts normen voor een beperkt aantal stoffen. Van alle in het TNO-rapport genoemde stoffen bevat attachment F alleen normen voor lood, en dan nog normen voor de hoeveelheid van deze stof in de lucht (*ambient air-quality*) en niet op of in de bodem. Naar aanleiding van uit bodemonsters vastgestelde hoeveelheden lood, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen kan dus niet worden gezegd dat er sprake is van schending van de vergunningsnormen. In zoverre is er dus geen sprake van een overtreding van de Hinderverordening of de vergunning. Verweerder heeft zich in de bestreden beschikking terecht op het standpunt gesteld dat hij naar aanleiding van het catcracker-incident niet met bestuursdwang kon optreden. Het beroep is in zoverre ongegrond.

6.5.7.1 De in het handhavingsverzoek genoemde grond die ISLA in zakken heeft opgeslagen op een terrein in de omgeving van de Joodse begraafplaats bestaat volgens verweerder en ISLA uit "attapulgusklei". Dit is een restprodukt van het raffinage-proces van kerosine, waarbij deze klei wordt gebruikt om de kerosine te filteren. Ter zitting is naar voren gebracht dat dergelijke klei in de VS wordt uitgestrooid en in Venezuela wordt opgeslagen. Volgens verweerder blijkt mede daaruit dat deze klei niet schadelijk is en dat de door ISLA gehanteerde wijze van opslaan niet ongebruikelijk is. Uit door haar ingewonnen informatie komt naar voren dat "*Toxicology is not expected to present a significant health hazard and no personal protection is needed*". Ook ISLA heeft dergelijke wetenschappelijke informatie overgelegd.

6.5.7.2 Uit het voorafgaand aan de zitting door verweerder overgelegde schrijven van het toenmalige interim hoofd van verweerders milieudienst aan ISLA d.d. 17 december 2004 blijkt dat bij inspectie op 16 december 2004 door verweerders milieudienst is vastgesteld dat de attapulgusklei, die in twee-tons zakken is opgeslagen, onzorgvuldig wordt bewaard. De zakken zijn gescheurd, waardoor de bodem vervuild raakte. Geconstateerd werd dat de putten vol waren met verontreinigd regenwater met daarop een olielaag. Het interim hoofd verzoekt



ISLA om het begraven van deze zakken stil te leggen totdat de Milieudienst de nodige aanwijzingen heeft gegeven om verdere verontreiniging van de bodem en het grondwater te vermijden. Voorts wordt ISLA verzocht zo snel mogelijk zorg te dragen voor het opruimen van het met olie vervuilde regenwater en de gescheurde zakken met het vervuilde materiaal. Namens eiseres is in het beroepschrift aangevoerd dat de gescheurde zakken nog steeds op het terrein aanwezig zijn.

6.5.7.3 Namens ISLA is erop gewezen dat de gevolgde werkwijze -het begraven van de attapulgusklei in zakken- beschreven is in hoofdstuk H van de vergunningaanvraag. ISLA was daarom gerechtigd dit te doen. ISLA stelt voorts na ontvangst van evengenoemde brief het begraven van de zakken te hebben gestopt en de nodige maatregelen te hebben genomen ter voorkoming van bodemvervuiling. Er zijn in elk geval geen nieuwe zakken meer geplaatst.

6.5.7.4 Met ISLA en verweerder is het Gerecht van oordeel dat het begraven van de attapulgusklei niet in strijd is met de Hinderverordening of de aan ISLA verleende vergunning. Beschrijving van deze methode is immers neergelegd in de vergunningaanvraag die gelet op het bepaalde in artikel 1.1 van de vergunningvoorschriften mede behoort tot de voor ISLA geldende normen.

6.5.7.5 Uit evengenoemd schrijven van het Interimhoofd van verweerders milieudienst moet echter worden afgeleid dat de zakken in dit geval op onzorgvuldige wijze werden opgeslagen, waardoor er, aldus de brief, bodemvervuiling dreigde. De omstandigheid dat uit de door verweerder en ISLA overgelegde beschrijvingen van attapulgusklei naar vorenkomt dat dergelijke klei geringe risico's met zich brengt voor de menselijke gezondheid, sluit niet uit dat de kans op dergelijke vervuiling bestaat. De feitelijke waarnemingen tijdens de inspectie op 16 december 2004 duiden op de aanwezigheid van oliesporen in de directe omgeving van de gescheurde zakken, die dergelijke vervuiling zou kunnen veroorzaken.

6.5.7.6 Gelet hierop is verweerders standpunt dat er op neer komt dat er geen sprake is van een overtreding onjuist voorzover het het onzorgvuldig begraven van de zakken betreft. Mede gelet op de waarnemingen van verweerders interim hoofd milieuzaken had verweerder naar aanleiding van het handhavingsverzoek moeten onderzoeken of ten tijde van het nemen van de bestreden beschikking nog gescheurde of anderszins beschadigde en/of open zakken aanwezig waren en of er aanwijzingen waren voor dreigende bodemvervuiling. Het standpunt van ISLA dat maatregelen zijn genomen om verdere vervuiling te voorkomen, onder meer verwoord in een brief aan verweerders milieudienst d.d. 4 maart 2005, levert geen grond op voor een ander oordeel, nu dit is bestreden door eiseres, die heeft gesteld dat er niets is gebeurd en dat de gescheurde zakken nog gewoon op het terrein aanwezig zijn.

6.5.8.1. Evenmin heeft verweerder onderzoek gedaan naar aanleiding van de klacht van eiseres over het regelmatig voorkomen van oilspills. In de bestreden beschikking is ingegaan op de in het handhavingsverzoek genoemde olievlek, die in februari 2005 is ontstaan. Volgens verweerder is de oorzaak daarvan, een door niet schoonmaken verstopte eindolievanger, inmiddels weggenomen. Eiseres heeft echter niet uitsluitend over die vlek geklaagd maar over het regelmatig voorkomen van oilspills. Verweerder heeft kennelijk vastgesteld dat onder meer door doorsijpelen olie in het water terechtkomt. ISLA heeft volgens verweerder plannen om dit te voorkomen door het plaatsen van schotten en het verwijderen van olie uit de grond.

6.5.8.2 Aldus heeft verweerder naar het oordeel van het Gerecht niet op de juiste wijze op dit onderdeel van het handhavingsverzoek beslist. Verweerder diende naar aanleiding van de klacht van eiseres over regelmatige olieverontreiniging immers in de eerste plaats vast te stellen of die verontreiniging een overtreding vormde van de vergunningvoorschriften, in het bijzonder Attachment F, subpart B, dat ook normen bevat voor "*oil and grease*" in het water. Voorzover van een dergelijke overtreding sprake was, kon het bestaan van plannen bij ISLA om maatregelen te treffen tegen het doorsijpelen van olie en het verwijderen daarvan, niet zonder meer dienen als basis voor het afzien van het uitoefenen van bestuursdwang. Die plannen zijn immers niet nader omschreven en evenmin is bekend wanneer uitvoering daarvan zal plaatsvinden en voltooid zal zijn. Er is daarom geen grond aan te nemen dat er sprake is van bijzondere omstandigheden die grond opleveren af te zien van handhaving, omdat ISLA reeds eigener beweging spoedig een einde zal maken aan de overtreding.

6.5.9.1 Verweerder heeft in de bestreden beschikking nog overwogen dat bij de voorbereiding van een beschikking op een verzoek om bestuursdwang zorgvuldig zal moeten worden nagegaan hoe de relevante feiten precies liggen en dat bij dat onderzoek moeten worden betrokken de belangen gediend bij eventuele handhaving. Nu uit die beschikking, zoals uit het bovenstaande blijkt, niet naar voren komt dat dat onderzoek ook in het onderhavige geval heeft plaatsgevonden, komt aan die overweging op zich zelf verder geen gewicht toe.

6.5.9.2 Ter zitting is nog aangevoerd dat uit de mededeling in de bestreden beschikking dat de belangen gediend met de eventuele handhaving en de belangen die tegen handhaving pleiten in het onderzoek moet worden betrokken moet worden afgeleid dat aan de bestreden beschikking een belangenafweging vooraf is gegaan. Dit betoog faalt. In de bestreden beschikking is immers niet inzichtelijk gemaakt welke belangen door verweerder in aanmerking zijn genomen en op grond waarvan kennelijk meer gewicht is toegekend aan de belangen die tegen handhaving pleiten.

6.5.10 Gelet op het vorenstaande is het beroep voor wat betreft de beslissing op de overige onderdelen van het handhavingsverzoek van eiseres gegrond. De bestreden beschikking is genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, dat

voorschrijft dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een beschikking de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart. Tevens is de beschikking genomen zonder evenwichtige belangenafweging. Het Gerecht zal daarom de bestreden beschikking in zoverre vernietigen.

6.5.11 In het verweerschrift heeft het Bestuurscollege alsnog uiteengezet welke belangenafweging is gemaakt en zijn voorts nadere gronden aangevoerd voor afwijzing van het verzoek van SMOC. Het Bestuurscollege heeft zich in dat verband op het standpunt gesteld dat het handhavingsverzoek van SMOC reeds aanstonds moest worden afgewezen omdat SMOC daarin onvoldoende heeft aangegeven welke overtredingen door ISLA/CUC zijn begaan en onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van gevaar voor de gezondheid van de mens. Tenslotte heeft verweerder zich nog op het standpunt gesteld dat zij niet behoeft op te treden tegen de door SMOC gestelde luchtverontreiniging, omdat door haar zogenoemde *nonattainment area's* zijn aangewezen waar de vergunningsnormen niet gelden. Nu SMOC op een en ander in de beroepsfase voldoende heeft kunnen reageren en zijn standpunt voldoende heeft kunnen toelichten zal het Gerecht in het belang van finale geschillenbeslechting onderzoeken of er grond is om de rechtsgevolgen van de vernietigde beschikking in stand te laten.

6.5.12 Eerst ter zitting is namens het Bestuurscollege aangevoerd dat SMOC onvoldoende heeft gedefinieerd wat volgens haar de overtredingen van ISLA en/of CUC zijn en tegen welke overtredingen het Bestuurscollege met bestuursdwang moet optreden. Naar het oordeel van het Gerecht zijn de door SMOC in het handhavingsverzoek geformuleerde klachten, zoals boven onder 4 weergegeven voldoende duidelijk. Het Bestuurscollege heeft ook voldoende op deze klachten kunnen reageren, gelet op haar reactie daarop in bij de bestreden beschikking behorende brief van 10 oktober 2005. Het feit dat door SMOC niet per klacht is vermeld welke wijze van handhaving wordt verlangd, leidt niet tot een ander oordeel. Het is immers aan het Bestuurscollege om zich daarover te buigen, indien zij zou vaststellen dat de klachten van SMOC terecht zijn en er sprake is van overtreding van de vergunningvoorschriften.

6.5.13.1 Voorts is ter zitting nog door het Bestuurscollege gesteld dat door SMOC niet aannemelijk is gemaakt dat de door haar gestelde overtredingen schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens. Afgezien van het antwoord op de vraag of er niet ook aanleiding zou zijn op te treden tegen een overtreding van de vergunningsvoorschriften indien dat niet het geval zou zijn -bijvoorbeeld uit het oogpunt van voorkomen van milieuverontreiniging- blijkt dat gevaar voorzover het gaat om luchtverontreiniging reeds voldoende uit één van de bijlagen bij de door het Bestuurscollege aan de raffinaderij en CUC verleende vergunningen.

6.5.13.2 Op grond van Appendix D bij Regulation 1 (Air Quality) uit attachment F is aannemelijk dat de concentraties SO<sup>2</sup> (123 µ/m<sup>3</sup>) en TSP (180 µ/m<sup>3</sup>) zoals

door SMOC in het handhavingsverzoek onder verwijzing naar daarbij overgelegde documentatie genoemd, gevaar voor de gezondheid kunnen opleveren. In deze appendix wordt een onderbouwing gegeven voor de Average Air Quality Standards (AAQS) zoals vastgesteld in die Regulation.

6.5.13.3 Voor SO<sup>2</sup> is het toegestane jaargemiddelde vastgesteld op 80 µ/m<sup>3</sup>. Daarbij wordt aangegeven dat: "*for concentrations ranging from 105 µ/m<sup>3</sup> to 265 µ/m<sup>3</sup> of sulfur dioxide (annual average) increased symptoms of respiratory and lung disease may occur. For concentrations ranging from 115 µ/m<sup>3</sup> to 120 µ/m<sup>3</sup> of sulfur dioxide (annual average) increased frequency and severity of respiratory diseases in school children may occur as well as an increase in mortality from bronchitis and lung cancer.*"

6.5.13.4 Voor TSP is het toegestane jaargemiddelde vastgesteld op 75 µ/m<sup>3</sup>. Daarbij wordt aangegeven dat: "*For concentrations ranging from 100 µ/m<sup>3</sup> to 130 µ/m<sup>3</sup> of particulate matter (annual mean) children will likely develop increased incidences of respiratory diseases. For concentrations above 100 µ/m<sup>3</sup> of particulate matter (annual geometric mean) increased death-rates for persons over 50 are likely.*"

6.5.14.1 Het Bestuurscollege heeft eerst in het verweerschrift het standpunt ingenomen dat niet met bestuursdwang behoeft te worden opgetreden tegen overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen in de zogenoemde *non attainment-area's*. Overschrijdingen in die gebieden leveren volgens het Bestuurscollege geen overtreding van de vergunningvoorschriften op.

6.5.14.2 Op grond van art 12 van Attachment F dient de milieudienst (aangeduid als ESC) de *non attainment areas* aan te wijzen. Niet is gebleken dat dit is gebeurd. Ondanks verzoeken van het Gerecht is er geen stuk overgelegd waaruit blijkt dat de milieudienst op enig tijdstip na de vergunningverlening aan ISLA, respectievelijk CUC schriftelijk heeft medegedeeld dat de omvang van de *non attainment area* is vastgesteld en dat vervolgens een gebied als zodanig is aangewezen.

6.5.14.3 Het feit dat in het rapport van Tebodin Tauw de *non attainment area* in kaart is gebracht (pag. 55 van het rapport *Environmental study Downwind of Schottegat 2001*) kan niet als een zodanige vaststelling gelden. Dat de in dat rapport op een kaart aangeduide *non-attainment area* een grafische weergave zou vormen van de door de milieudienst aangewezen *nonattainment area's*, blijkt uit niets.

6.5.14.4 Om dezelfde reden kan evenmin als zodanig gelden de vermelding dat er sprake is van *non attainment areas* in het rapport van de Fact Finding Missie 2004 van DCMR Milieudienst Rijnmond. De ter zitting naar voren gebrachte stelling dat de directie van de raffinaderij zelf mede op grond van die documenten heel goed weet waar de *non attainment area* ligt, kan niet leiden tot

een ander oordeel aangezien genoemd art 12 aanwijzing door de milieudienst vereist.

6.5.14.5 Ook overigens faalt het betoog van het Bestuurscollege. Uit de tekst van evengenoemd art 12 noch uit andere onderdelen van attachment F blijkt dat uit de vaststelling van een *non attainment area* voortvloeit dat de vergunningsvoorschriften in die zone niet meer gelden. Er is dus geen grond voor het oordeel dat na een dergelijke vaststelling in die zone geen overtreding meer kan plaatsvinden.

6.5.14.6 De in dat verband nog naar voren gebrachte stelling dat aan beide vergunninghouders na een dergelijke vaststelling een overbruggingsperiode is gegund om aan de vergunningsvoorschriften te voldoen faalt evenzeer. Die stelling is immers niet met stukken onderbouwd en vindt geen steun in de gedingstukken, met name niet de vergunning, de vergunningsvoorschriften, attachment F en de bij de vergunning behorende nota van argumentatie.

6.5.14.7 Ook in de op 14 september 1994 tussen de regering van de Nederlandse Antillen, het Eilandgebied Curaçao en de PdVSA gesloten huurovereenkomst is niet voorzien in een dergelijke overbruggingsperiode. In section 6 "*environmental matters*" is onder 6.1 bepaald dat: "*A regulatory environmental framework in the form attached hereto as Attachment "F" has been jointly developed to ensure that environmental regulations are pragmatic in the sense that the investments required to meet them are economically realistic and compatible with the refinery configuration. PDVSA agrees to comply with Attachment F*".

In 6.2 is bepaald dat: "*The parties agree that at the date of execution of this Agreement the state of the Refinery is such that the Refinery and its operations comply with attachment "F"*".

6.5.14.8 Wel blijkt uit die overeenkomst en ook uit de nota van argumentatie, dat bij vergunningverlening met de raffinaderij voorts de overeenkomst is gesloten dat de raffinaderij in het kader van het IRUP-programma milieu-investeringen zou doen. Niet komt echter uit die nota of andere stukken naar voren dat tegenover die investeringen door het college de toezegging is gesteld dat er in afwachting daarvan een overbruggingsperiode zou gelden. Uit de omstandigheid dat met de raffinaderij de afspraak is gemaakt dat na het IRUP-programma opnieuw metingen zouden plaatsvinden naar aanleiding waarvan over verdere investeringen zou worden gesproken kan het bestaan van een dergelijke toezegging niet worden afgeleid.

6.5.14.9 Bovendien heeft ISLA, anders dan onder meer in paragraaf E 2 van de vergunningaanvraag was aangekondigd, het milieuonderdeel van IRUP niet voltooid in 2000 maar eerst in 2005. Mocht bij ISLA op enige wijze al het gerechtvaardigde vertrouwen zijn ontstaan dat bij tijdige voltooiing het niet voldoen aan de milieunormen vooralsnog niet aan haar zou worden

teggeworpen, dan kon zij er in elk geval niet van uitgaan dat dat ook het geval zou blijven bij forse overschrijding van de opleverdatum.

6.5.15.1 Tenslotte heeft verweerder aangegeven dat meer gewicht toekomt aan het belang van de Nederlands Antilliaanse economie en werkgelegenheid bij het openhouden van de ISLA en CUC. Er is volgens verweerder sprake van een uitzonderingstoestand. De raffinaderij van ISLA is één van de belangrijkste economische pijlers van Curaçao. Het zomaar opleggen van een sanctie zou betekenen dat de raffinaderij geheel of gedeeltelijk komt stil te liggen met alle gevolgen vandien voor de toch al zo zwakke economie. Gezien het aanzienlijk maatschappelijke belang bij het openhouden van de raffinaderij wordt het opleggen van (handhavings)sancties aangemerkt als ultimum remedium, met name omdat aan de weg wordt getimmerd om het milieuprobleem blijvend op te lossen. Gelet op deze inspanningen om het probleem op een andere manier op te lossen, is de door SMOC gewenste vorm van handhaving onevenredig met de daarmee gediende belangen. Het Bestuurscollege heeft deze afweging gemaakt in afwachting van de resultaten van de Strategic Orientation Study. Deze studie zal het Bestuurscollege meer inzicht moeten geven in de strategie die zij in de toekomst het beste kan volgen.

6.5.15.2 Tegen deze belangenafweging heeft het Gerecht de volgende bedenkingen. In de eerste plaats is niet gebleken dat aan deze afweging inmiddels een deugdelijk onderzoek naar de aard en de ernst van de door eiseres gestelde overtredingen vooraf is gegaan. Daarmee is onder meer niet de ernst van de overtreding(en) vastgesteld. Verweerder heeft daarmee nagelaten de bij handhaving gebate belangen afdoende vast te stellen.

6.5.15.3 In de tweede plaats gaat verweerder er in zijn afweging zonder motivering van uit dat handhavingsmaatregelen tegen ISLA en/of CUC steeds zullen leiden tot gehele of gedeeltelijke stillegging van een van deze of beide ondernemingen. Verweerder heeft nagelaten onderzoek te doen naar de aard en omvang van de door SMOC gestelde overtredingen. Daarmee is evenmin vastgesteld op welke wijze die kunnen worden beëindigd. Aldus staat geenszins vast dat beëindiging van de overtredingen slechts door middel van gehele of gedeeltelijke stillegging zal kunnen plaatsvinden. Verweerder heeft zich evenmin van algemene (technische) informatie voorzien waaruit de juistheid van dat standpunt blijkt. Daarnaast is niet gebleken dat verweerder heeft onderzocht of (een deel van) de overtredingen niet ongedaan kan of kunnen worden gemaakt binnen een de door haar op grond van het tweede lid van artikel 36 van de Hinderverordening vast te stellen begunstigingstermijn.

6.5.16 Gelet op het vorenstaande ziet het Gerecht geen grond de rechtsgevolgen van de vernietigde beschikking in stand te laten. Het Gerecht zal daarom bepalen dat verweerder binnen drie maanden na heden een nieuwe beschikking op het verzoek van eiseres dient te nemen, met inachtneming van het vorenstaande.

## 7. Proceskostenveroordeling

7.1 Er is aanleiding verweerder te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten. Het beroepschrift is ingediend door de voorzitter van eiseres. In verband met de indiening daarvan zijn dus geen kosten voor beroepsmatig verleende bijstand in de zin van het Besluit Proceskosten Bestuursrecht gemaakt.

7.2 Namens eiseres is bij het getuigenverhoor en ter zitting mede de gemachtigde opgetreden. Daarvoor zal het Gerecht op grond van evengenoemd Besluit toekennen een bedrag van Naf. 2100,= (eenentwintighonderd Nederlands Antilliaanse guldens), te weten 0,5 punt voor het bijwonen van het getuigenverhoor, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, waarde per punt Naf. 700,=, wegingsfactor 2.

7.3 Voorts zal het Gerecht verweerder gelasten het door eiseres gestorte griffierecht ad. Naf. 150,= (honderdvijftig Nederlands Antilliaanse guldens) te vergoeden.

7.4 Voor een veroordeling van verweerder in de kosten van de derde belanghebbende Stichting humanitaire zorg als mede in het gelijk gestelde partij is reeds daarom geen aanleiding nu deze partij gedurende deze procedure geen gebruik heeft gemaakt van beroepsmatig verleende rechtsbijstand terwijl evenmin is gesteld dat andere voor vergoeding in aanmerking komende kosten zijn gemaakt.

### 8. Beslissing

Het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen,

- verklaart het beroep ongegrond voorzover zich dat richt tegen het niet toepassen van bestuursdwang naar aanleiding van het catcracker-incident van mei 2004;
- verklaart het beroep voor het overige gegrond;
- vernietigt de bestreden beschikking in zoverre;
- bepaalt dat verweerder binnen drie maanden na heden een nieuwe beschikking op het verzoek van eiseres dient te nemen met inachtneming van het vorenstaande;
- bepaalt dat verweerder de proceskosten van eiseres groot Naf. 2100,= (eenentwintighonderd Nederlands Antilliaanse guldens) zal vergoeden;
- bepaalt dat verweerder het door eiseres gestorte griffierecht ad Naf. 150,= (honderdvijftig Nederlands Antilliaanse guldens) zal vergoeden.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, rechter in het Gerecht, op Curaçao en uitgesproken in het openbaar op 19 juli 2006, in tegenwoordigheid van de griffier.

w.g. M.A. Margaretha w.g. J.Th. Drop

Voor afschrift

De griffier van het gerecht in Eerste Aanleg,  
Zittingsplaats Curaçao.

Tegen deze beslissing staat hoger beroep open binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak. Zie hoofdstuk 5 van de LAR.