

## **GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN CURAÇAO**

### **Uitspraak**

in de gedingen tussen:

**1. SOCIEDAT AMIGU DI TERRA,**

**2. de stichting FUNDASHON DEFENSA AMBIENTAL,**

**3. de stichting CURAÇAO FOOTPRINT FOUNDATION,**

**4. de stichting FUNDASHON PRO MONUMENTO,**

**5. [eiser 5],**

hierna: eisers 1,

gemachtigden: mrs. A.K.E. Henriquez en O.E. Kostrzewski, advocaten,

en

de stichting **CARIBBEAN RESEARCH & MANAGEMENT,**

hierna: eiseres 2,

gemachtigden: mrs. B.M. Nagelmakers en D. Doornbos, advocaten,

en

**GREEN FORCE,**

hierna: eiseres 3,

tegen

**de Staten van Curaçao en de Regering van Curaçao,**

verweerders,

hierna: de wetgever

gemachtigden: mr. G.N. Hollander, werkzaam bij het Land Curaçao en

mr. S.R. Cijntje, griffier van de Staten van Curaçao.

Als derde-belanghebbenden hebben aan het geding deelgenomen:

**1. [D.B.M.],**

**2. [W.P.M.],**

**3. [S.M.],**

hierna: derde-belanghebbenden,

gemachtigden: mrs. M.G. Woudstra en P. Blom, advocaten.

## Procesverloop

Op 19 januari 2017 is de Landsverordening tot wijziging van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao (A.B. 1995, no. 36) (hierna: Landsverordening herziening Oostpunt) vastgesteld.

Eisers 1, 2 en 3 hebben daartegen beroep ingesteld. De wetgever heeft een verweerschrift ingediend. Derde-belanghebbenden hebben een schriftuur ingediend.

Bij brief van 3 september 2021 heeft het Gerecht aanvullende informatie opgevraagd bij gemachtigden van eisers 1 en de wetgever. De wetgever heeft bij brief van 10 september 2021 de verzochte informatie overgelegd. De gemachtigden van eisers 1 hebben een deel van de verzochte informatie bij e-mails van 19 oktober 2021 overgelegd.

Bij e-mail van 12 oktober 2021 heeft het Gerecht partijen geïnformeerd over de zittingsagenda en de te stellen vragen. Verder heeft het Gerecht de gemachtigden verzocht om eventueel op te stellen pleitaantekeningen uiterlijk maandag 18 oktober 2021 in te dienen. Namens eiseres 2 zijn conform het verzoek van het Gerecht pleitaantekeningen ingediend.

Het beroep is behandeld op de zitting van het Gerecht van 20 oktober 2021.

Van eisers 1 is alleen [eiser 5] verschenen, vergezeld door [V] en bijgestaan door mr. Henriquez. De overige eisers 1 hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. Henriquez.

Eiseres 2 heeft zich laten vertegenwoordigen door [P.S.], directeur, [E.F.], bestuurslid, en [M.V.], hoofd van de afdeling research, bijgestaan door hun gemachtigden.

Eiseres 3 is niet verschenen.

Namens de wetgever zijn zijn gemachtigden verschenen.

De derde-belanghebbenden [D.B.M] en [W.P.M.] zijn verschenen, bijgestaan door hun gemachtigden.

## Overwegingen

### Waar gaat de zaak over?

1.1 Oostpunt is een gebied van ongeveer 4.400 hectare en omvat het meest oostelijke deel van het eiland Curaçao. Het gebied bestaat uit een gevarieerd landschap met gronden grenzend aan zee en aan binnenwateren, meerdere plateaus en glooiend terrein. Het gebied is afgesloten voor publiek en is in eigendom van derde-belanghebbenden.

1.2 Na een civiele procedure en een periode van onderhandelingen is tussen derde-belanghebbenden en het Eilandgebied Curaçao in 2010 een vaststellingsovereenkomst tot stand gekomen. Daarin zijn onder meer afspraken gemaakt over onderzoeken naar ontwikkelmogelijkheden van Oostpunt. Vervolgens is een concept-landsverordening opgesteld, dat in de periode van 8 november 2012 tot 7 december 2012 ter inzage heeft gelegen. Na diverse aanpassingen is op 19 januari 2017 de Landsverordening herziening Oostpunt vastgesteld. Eisers zijn het niet eens met de wijze waarop de Landsverordening herziening Oostpunt tot stand gekomen is en evenmin met de ontwikkelmogelijkheden die deze landsverordening volgens hen toestaat. De wetgever en derde-belanghebbenden vinden dat de Landsverordening herziening Oostpunt zorgvuldig tot stand is gekomen en passende ontwikkelingen mogelijk maakt.

### De bevoegdheid van de Lar-rechter en de wijze van toetsen

2.1 De Lar-rechter moet ambtshalve zijn bevoegdheid beoordelen. In de stukken en ter zitting hebben partijen daarover ook standpunten ingenomen.

2.2 Artikel 13, derde lid, van de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning (Lvgro) bepaalt dat voor belanghebbenden die bij de eilandsraad tijdig bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften, tegen de beschikking van de eilandsraad binnen zes weken na de dag waarop deze is gegeven, beroep open staat bij het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen.

2.3 Volgens het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie de uitspraak van 12 januari 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:65) volgt uit artikel 13, derde lid, van de Lvgro dat tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan beroep openstaat bij de Lar-rechter. Het Hof overweegt in deze uitspraak kort gezegd dat deze bepaling na 10 oktober 2010 is bestendig, omdat de Lvgro niet wordt vermeld in de bijlage, genoemd in artikel 1, tweede lid, van de Landsverordening algemene overgangsregeling wetgeving en

bestuur (hierna: de overgangsregeling). Verder overweegt het Hof dat de Staten in de plaats zijn getreden van de Eilandsraad. En dat in artikel 13, derde lid, het woord "beschikking" staat, moet in dit verband aan voorbij worden gegaan. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling blijkt volgens het Hof, dat de wetgever heeft beoogd tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan rechtsbescherming te bieden bij de bestuursrechter op dezelfde procedurele wijze als in de Lar is geregeld voor beschikkingen, dus bij de Lar-rechter in twee instanties. Volgens het Hof kan dus, binnen de in artikel 13, derde lid, van de Lvgro, vermelde termijn van zes weken na vaststelling van een ontwikkelingsplan, daartegen door belanghebbenden bij de Lar-rechter beroep worden ingesteld. Wel zal de Lar-rechter, omdat het nu gaat om een landsverordening, bij de behandeling van het beroep artikel 101 van de Staatsregeling en de daaruit voortvloeiende beperkingen van zijn toetsingsbevoegdheid in acht hebben te nemen.

2.4 De wetgever heeft ter zitting betoogd dat het Hof artikel 13, derde lid, van de Lvgro onjuist heeft geïnterpreteerd. Volgens de wetgever kan alleen tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften beroep worden ingesteld en niet tegen de vastgestelde Landsverordening herziening Oostpunt. Dat is een wet in formele zin en de staatkundige verhoudingen verzetten zich tegen toetsing daarvan door de Lar-rechter.

2.5 Eisers 1 zijn het op een ander punt niet eens met de uitspraak van het Hof. Daaruit volgt namelijk dat de vaststelling van onderhavig ontwikkelingsplan een landsverordening is. Dat volgt ook uit de uitspraak van het Hof van 12 augustus 2021 (ECLI:NL:OGHACMB:2021:222). En dat brengt met zich dat de Lar-rechter, zoals ook in de uitspraak van het Hof van 12 januari 2017 is vermeld, een beperkte toetsingsmogelijkheid heeft. Effectieve rechtsbescherming tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan is daarmee een wassenneus geworden, aldus eisers 1. Dat kan volgens eisers 1 niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever. Volgens eisers moet het EOP en dus ook de herziening daarvan worden aangemerkt als een Landsbesluit houdende algemene maatregelen (Lb-ham), zoals ook het Gerecht heeft overwogen in de uitspraak van 17 juni 2020 (ECLI:NL:OGEAC:2020:155). Pas dan is daadwerkelijk rechtsbescherming mogelijk bij de Lar-rechter, aldus eisers 1.

2.6 Eiseres 2 heeft betoogd dat de Lar-rechter (nog) niet bevoegd is om kennis te nemen van haar bezwaren tegen het ontwikkelingsplan. Zij heeft namelijk beoogd om bezwaar bij de wetgever te maken en nog geen beroep in te stellen. Haar belang daarbij is dat het ontwikkelingsplan nog eens wordt beoordeeld op rechtmatigheid, zorgvuldigheid en doelmatigheid en dat er rekening wordt gehouden met de huidige omstandigheden. Artikel 13, derde lid, van de Lvgro bepaalt dat beroep mogelijk is bij de Lar-rechter. En artikel 55 van de Lar bepaalt dat een ieder die in beroep kan gaan de keuze heeft om eerst bezwaar te maken. Eiseres 2 vindt steun voor haar redenering in het feit dat in artikel 13, derde lid, van de Lvgro wordt

gesproken over het woord “beschikking”. De wetgever heeft daarmee een ontwikkelingsplan bewust aangemerkt als beschikking en dus de route van beroep en daaraan voorafgaand de keuze van bezwaar gecreëerd. Eiseres 2 vindt verder steun voor haar redenering in de wetsgeschiedenis. Aanvankelijk stond tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan administratief beroep open bij de Gouverneur. Bij de invoering van de Lar is het woord “beschikking” in artikel 13, derde lid, van de Lvgro gekomen en is de rechtsgang veranderd van administratief beroep bij de Gouverneur naar beroep bij het Gerecht. En daarmee is dus ook de keuze voor bezwaar geïntroduceerd.

2.7 Het Gerecht overweegt dat een ontwikkelingsplan een besluit van algemene strekking is en de bestemmingsvoorschriften algemeen verbindende voorschriften zijn. De vaststelling van het onderhavige ontwikkelingsplan is dus geen beschikking als bedoeld in artikel 3 van de Lar. Naar het oordeel van het Gerecht staat echter tegen de vaststelling van het onderhavige ontwikkelingsplan wel beroep open bij de Lar-rechter en wel op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro. Het Gerecht volgt hierin de lijn van het Hof zoals weergegeven in de uitspraken van 28 mei 2012 (ECLI:NL:OGHACMB:2012:BW8355), 28 juni 2013 (ECLI:NL:OGHACMB:2013:51), 12 januari 2017 (ECLI:NL:OGHACMB:2017:65) en 12 augustus 2021 (ECLI:NL:OGHACMB:2021:222).

2.7.1 Het Gerecht volgt de wetgever dus niet in zijn stelling dat de staatkundige verhoudingen zich verzetten tegen toetsing van de Landsverordening herziening Oostpunt door de Lar-rechter. De toetsingsmogelijkheden worden weliswaar begrensd door artikel 101 van de Staatsregeling, maar de wetgever heeft die toetsing wel mogelijk gemaakt met het bieden van de beroepsmogelijkheid in artikel 13, derde lid, van de Lvgro.

2.7.2 Het Gerecht volgt eisers 1 niet in hun stelling dat het EOP en dus ook een herziening daarvan moet worden aangemerkt als een Lb-ham. Het EOP heeft sinds 10 oktober 2010 de status van landsverordening. Het Gerecht volgt ook daarin de lijn van het Hof zoals weergegeven in de uitspraak van 12 augustus 2021. De consequentie daarvan is dat sinds 10 oktober 2010 de vaststelling van een ontwikkelingsplan in Curaçao dus bij wet in formele zin gebeurt. En die kan inderdaad beperkt worden getoetst door de Lar-rechter. Voor 10 oktober 2010 was dat anders: de Eilandsraad stelde een ontwikkelingsplan vast en dat was een wet in materiële zin met meer toetsingsmogelijkheden voor de Lar-rechter. Dat dit nu bij wet in formele zin gebeurt, is een keuze van de wetgever en die keuze heeft de Lar-rechter te respecteren. Het is aan de wetgever om daarin verandering te brengen als dat gewenst is.

2.7.3 Dat effectieve rechtsbescherming tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan een wassenneus is geworden, deelt het Gerecht niet met eisers 1.

Dat de Lar-rechter in dit geval beperkte toetsingsmogelijkheden heeft, is naar het oordeel van het Gerecht onvoldoende voor die conclusie. In de eerste plaats biedt artikel 11 van de Landsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao (EROC) rechtsbescherming. Naar het oordeel van het Gerecht is dit artikel van toepassing, ook al gaat het hier om de totstandkoming van een landsverordening. Daarvoor gelden niet alleen de regels uit de Staatsregeling, maar ook de regels uit de EROC als het gaat om het vaststellen van een ontwikkelingsplan. Hoewel de Lar-rechter dat in het concrete geval niet kan toetsen, dient de wetgever de regels uit de EROC wel te volgen. Artikel 11, vijfde lid, van de EROC, biedt de mogelijkheid aan een ieder om tegen het ontwerp-ontwikkelingsplan schriftelijke bezwaren in te dienen en het zesde lid van dat artikel biedt de mogelijkheid aan belanghebbenden om tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften schriftelijke bezwaren in te dienen. In deze artikelen staat dat de schriftelijke bezwaren moeten worden ingediend bij de Eilandsraad. Die bestaat niet meer. Het is aan de wetgever om aan te geven waar de schriftelijke bezwaren dan moeten worden ingediend. In ieder geval bieden die mogelijkheden dus rechtsbescherming. En vervolgens biedt de Lar-rechter rechtsbescherming in twee instanties: in eerste aanleg bij het Gerecht en in hoger beroep bij het Hof.

2.7.4 Naar het oordeel van het Gerecht is anders dan eiseres 2 betoogt het eerst maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Lar geen optie. De tekst van de Lvgro en de EROC biedt geen grondslag voor het kunnen maken van bezwaar tegen de vaststelling van een ontwikkelingsplan voordat beroep wordt ingesteld. Uit de in de vorige overweging beschreven systematiek van rechtsbescherming bij het vaststellen van een ontwikkelingsplan volgt dat de beoogde voorprocedure (voorafgaand aan de toegang tot de Lar-rechter) niet de bezwaarprocedure uit artikel 55 van de Lar is, maar een procedure met een schriftelijke bezwaren-mogelijkheid voorafgaand aan de vaststelling van het ontwikkelingsplan, vergelijkbaar met de zienswijzeprocedure uit afdeling 3.4 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht. Uit de memorie van toelichting bij de totstandkoming van artikel 13 Lvgro blijkt ook dat beoogd is om naast de geboden schriftelijke bezwaren-mogelijkheid voorafgaand aan de vaststelling van het ontwikkelingsplan rechtsbescherming te bieden bij een ander orgaan dan het orgaan dat het ontwikkelingsplan vaststelt. In de memorie van toelichting (P.B. 1960, no. 161) staat: "Ten aanzien van de procedure verlangt het artikel, dat het ontwerp van het plan voor een ieder ter inzage wordt gelegd. Belanghebbenden moeten desgewenst in twee instanties hun bezwaren tegen het plan naar voren kunnen brengen, nl. bij de eilandsraad en eventueel in beroep bij de Gouverneur. Dit is nodig omdat anders het eilandgebied in hoogste instantie als het ware rechter in eigen zaak zou zijn." Uit deze tekst volgt dus ook dat geen bezwaarmogelijkheid tegen de vaststelling bij hetzelfde orgaan is beoogd, maar (administratief) beroep bij een ander orgaan. Met de invoering van de Lar is weliswaar het administratief beroep vervallen en beroep bij de Lar-rechter geïntroduceerd, maar daarmee is anders dan eiseres 2 stelt niet ook de bezwaarmogelijkheid ontstaan. Aan het woord "beschikking" in artikel 13, derde lid, van de Lvgro moet voorbij worden gegaan,

want zoals in overweging 2.7 staat vermeld is de vaststelling van een ontwikkelingsplan geen beschikking. Omdat bezwaar niet mogelijk is, is het door eiseres 2 ingediende bezwaarschrift tegen de vaststelling van het ontwikkelingsplan dus terecht doorgestuurd naar het Gerecht.

2.7.5 Het Gerecht is bevoegd kennis te nemen van de beroepen. Het Gerecht zal hierna eerst de ontvankelijkheid en daarna de gronden van de beroepen bespreken.

### Gemachtigde namens de wetgever

3. Eiseres 2 heeft ter zitting aangevoerd dat mr. Hollander niet bevoegd is om de wetgever in deze procedure te vertegenwoordigen. Weliswaar is er een machtiging van de Voorzitter van de Staten en de Gouverneur van Curaçao, maar dat is volgens eiseres 2 onvoldoende. Volgens eiseres 2 moet alles wat mr. Hollander naar voren brengt door het Gerecht buiten beschouwing worden gelaten.

4. Het Gerecht volgt eiseres 2 hierin niet. De wetgever heeft twee machtigingen overgelegd voorafgaand aan de zitting, waarin onder andere mr. Hollander als procesgemachtigde wordt aangewezen. De eerste machtiging is op 20 oktober 2021 gegeven door de Voorzitter van de Staten waarin zij mr. Hollander uitdrukkelijk aanwijst om in deze rechtszaak als procesgemachtigde op te treden. De tweede machtiging is met dezelfde strekking afgegeven door de Gouverneur van Curaçao op voordracht van de Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, handelende in overeenstemming met het gevoel van de Raad van Ministers. Naar het oordeel van het Gerecht blijkt uit deze machtigingen voldoende dat mr. Hollander bevoegd is om de wetgever in deze procedure te vertegenwoordigen. Een landsverordening waarbij mr. Hollander als gemachtigde van de wetgever wordt aangewezen is, anders dan eiseres 2 heeft betoogd, niet nodig.

## Zijn de beroepen van eisers ontvankelijk?

5.1 Ook de ontvankelijkheid van de beroepen is iets wat de Lar-rechter ambtshalve moet beoordelen. Gelet op artikel 13, derde lid, van de Lvgro staat voor belanghebbenden die tijdig bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften beroep open. Het Gerecht zal hierna in overweging 5.2 tot en met 5.7 oordelen over de belanghebbendheid van eisers en in overweging 5.8 over de tijdigheid van de ingediende bezwaren tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften.

5.2 Derde-belanghebbenden hebben tijdens de zitting betoogd dat eiser [eiser 5] niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Hij woont in de wijk Jan Thiel en die wijk ligt op een te grote afstand van het gebied waar het ontwikkelingsplan op ziet. Namens [eiser 5] is tijdens de zitting betoogd dat het belanghebbendenbegrip uit artikel 13, derde lid, van de Lvgro niet hetzelfde is als het belanghebbendenbegrip uit de Lar. In artikel 13, derde lid, van de Lvgro wordt met belanghebbenden bedoeld de personen die eerder ook hun bezwaren tegen het ontwerp van de landsverordening kenbaar hebben gemaakt. Dat heeft [eiser 5] gedaan. Verder is [eiser 5] geen onbekende op het eiland en moet hij vanwege zijn persoon als belanghebbende worden aangemerkt.

5.3 Het Gerecht is van oordeel dat het begrip belanghebbende in artikel 13, derde lid, van de Lvgro dezelfde betekenis heeft als in artikel 7, eerste lid, van de Lar. Het Gerecht vindt steun daarvoor in de uitspraak van het Hof van 12 augustus 2021 (ECLI:NL:OGHACMB:2021:222). Het Gerecht volgt de gemachtigde van [eiser 5] dus niet in de stelling dat [eiser 5] belanghebbende is omdat hij in een eerdere fase zijn bezwaren tegen het ontwikkelingsplan heeft geuit. Iemand is bij de vaststelling van een ontwikkelingsplan belanghebbende als hij of zij daardoor rechtstreeks in zijn of haar belang worden getroffen. Een natuurlijk persoon is belanghebbende bij een ontwikkelingsplan als hij of zij gevolgen van enige betekenis daarvan ondervindt. [eiser 5] woont in de wijk Jan Thiel. Naar het oordeel van het Gerecht is de afstand tussen die wijk en het gebied waar het ontwikkelingsplan op ziet zo groot dat niet aannemelijk is dat [eiser 5] feitelijke gevolgen van enige betekenis zal ondervinden. Dat [eiser 5] geen onbekende is op het eiland, is gelet op het hiervoor genoemde criterium onvoldoende om hem als belanghebbende aan te merken. Nu [eiser 5] niet kan worden aangemerkt als belanghebbende, is zijn beroep niet-ontvankelijk.

5.4 Voor het antwoord op de vraag of de overige eisers als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, is relevant de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen. Naar het oordeel van het Gerecht kunnen de stichting Fundashon Defensa Ambiental, de stichting Fundashon Pro Monumento en eiseres 2 gelet op dit criterium als belanghebbenden worden aangemerkt.



5.5 Ten aanzien van Societat Amigu di Terra heeft derde-belanghebbende ter zitting gesteld dat dit geen rechtspersoon is, omdat niet is voldaan aan de cumulatieve vereisten voor een verenging met beperkte rechtsbevoegdheid (een informele vereniging). Het Gerecht stelt vast dat namens deze eiseres weliswaar statuten zijn overgelegd, maar niet is onderbouwd in hoeverre voldaan is aan de cumulatieve vereisten om van een informele vereniging te kunnen spreken. Het lag op de weg van deze eiseres om te onderbouwen dat er een ledenbestand is, dat sprake is van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit gericht is en tot slot dat de organisatie als eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer. Ondanks dat zij daartoe in de gelegenheid is gesteld bij brief van het Gerecht van 3 september 2021, heeft eiseres dat niet gedaan. Dat het Gerecht nu niet kan beoordelen of sprake is van een informele vereniging komt voor rekening en risico van deze eiseres. Het beroep van Societat Amigu di Terra is niet-ontvankelijk.

5.6 Het beroep van Curaçao Footprint Foundation is ook niet-ontvankelijk. Uit de mail van de gemachtigde van deze eiseres van 19 oktober 2021 blijkt dat zij haar activiteiten heeft gestaakt. Kennelijk verricht zij dus geen feitelijke werkzaamheden meer en kan zij dus niet als belanghebbende worden aangemerkt.

5.7 Tot slot is ook het beroep van Green Force niet-ontvankelijk. Het Gerecht heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat Green Force een rechtspersoon is. In het inleidende beroepschrift wordt Green Force alleen genoemd en in de e-mail van 19 oktober 2021 desisteert mr. Henriquez namens Green Force.

5.8 Voor de ontvankelijkheid van de beroepen is daarnaast vereist dat eisers tijdig bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerp. Artikel 11, eerste lid, van de EROC bepaalt dat het ontwerp-ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften gedurende dertig dagen voor een ieder op het bestuurskantoor ter inzage ligt. Het vijfde lid van dit artikel bepaalt dat een ieder binnen deze termijn bij de Eilandsraad schriftelijk bezwaren kan indienen. Uit de brief van de wetgever van 10 september 2021 blijkt dat het ontwerp-ontwikkelingsplan ter inzage heeft gelegen van 8 november 2012 tot 7 december 2012 en dat eisers binnen die periode ook schriftelijk bezwaren hebben ingediend.

5.9 Derde-belanghebbenden hebben in het kader van de ontvankelijkheid van de beroepen verder gesteld dat eisers 1 niet-ontvankelijk zijn, omdat zij geen gronden hebben ingediend. In ieder geval hebben zij geen gronden ingediend die passen bij de wijze van toetsing door de Lar-rechter in deze zaak. De wetgever heeft ter zitting ook betoogd dat de gronden van eisers vanwege de beperkte mogelijkheden niet door de bestuursrechter getoetst kunnen worden. De wetgever heeft aan dit betoog

de conclusie verbonden dat het beroep van eisers vanwege het ontbreken van procesbelang niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

5.10 Het Gerecht volgt de wetgever en derde-belanghebbenden hierin niet. In het aanvullende beroepschrift staan wel gronden vermeld. Dat deze gronden mogelijk niet kunnen slagen vanwege de in dit geval beperkte toetsingsmogelijkheid door de Lar-rechter, leidt niet tot de conclusie dat het beroep niet-ontvankelijk is. Dat de beperkte toetsingsmogelijkheid van de Lar-rechter mogelijk met zich brengt dat niet alle gronden van eisers besproken kunnen worden, betekent niet dat eisers geen procesbelang hebben bij hun beroep zoals de wetgever betoogt. Indien een van de gronden van eisers die wel bij de toetsing betrokken mag worden in het kader van artikel 101 van de Staatsregeling slaagt, kunnen eisers namelijk wel feitelijk resultaat bereiken, namelijk het onverbindend verklaren of buiten toepassing laten van bepalingen van de landsverordening.

5.11 Tot slot stellen derde-belanghebbenden dat het beroep van eiseres 2 niet-ontvankelijk is, omdat zij ten onrechte de Staten hebben betrokken in de procedure. En zij stellen dat het beroep van eiseres 2 niet-ontvankelijk is, omdat zij de Lar-rechter verzoeken om de landsverordening te vernietigen, terwijl de Lar-rechter die mogelijkheid niet heeft. Het Gerecht volgt derde-belanghebbenden ook in deze stellingen niet. Het is duidelijk dat het beroep van eiseres 2 gericht is tegen de vaststelling van de Landsverordening herziening Oostpunt. Het is vervolgens aan de Lar-rechter om te bepalen wie verweerder is in de procedure. In dit geval dus de wetgever. Dat eiseres 2 een andere verweerder heeft genoemd in haar beroepschrift, leidt niet tot de conclusie dat het beroep niet-ontvankelijk is. Dat eiseres 2 in haar beroepschrift een verzoek doet dat de Lar-rechter niet kan toewijzen, leidt ook niet tot de conclusie dat het beroep niet-ontvankelijk is. De Lar-rechter is immers bevoegd om binnen de grenzen van het bestreden besluit en de daartegen aangevoerde beroepsgronden de rechtsgronden van het gedane verzoek aan te vullen.

5.12 De beroepen van de stichting Fundashon Defensa Ambiental, de stichting Fundashon Pro Monumento, en eiseres 2 zijn ontvankelijk. De beroepen van Societat Amigu di Terra, de stichting Curaçao Footprint Foundation, van [eiser 5] en van eiseres 3 zijn niet-ontvankelijk.

## De beroepsgronden van eisers

6.1 Ter zitting hebben eisers elkaars argumenten overgenomen en gesteund. Het Gerecht zal gelet daarop hierna geen onderscheid meer maken tussen eisers 1 en eiseres 2.

6.2 Eisers voeren in beroep aan dat de wettelijke weg voor de voorbereiding en vaststelling van een ontwikkelingsplan niet is gevolgd. Belanghebbenden hebben daardoor geen reële mogelijkheid tot bezwaar en beroep gehad en de Lar-rechter kan de landsverordening niet in volle omvang toetsen. Volgens eisers is het fair play-beginsel geschonden. Verder is volgens eisers de Landsverordening herziening Oostpunt in strijd met de Landsverordening Grondslagen Natuurbeheer.

6.3 Het Gerecht kan over deze gronden geen oordeel geven. Zoals hiervoor al is overwogen bepaalt artikel 101 van de Staatsregeling dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de verenigbaarheid van landsverordeningen met de Staatsregeling, behoudens de toetsing aan de grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21. De wetgever heeft afwegingen gemaakt bij de vaststelling van een landsverordening. In die afweging kan de rechter niet treden behalve als het resultaat daarvan in strijd zou komen met de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling (de 'klassieke grondrechten') of met internationaal recht met rechtstreekse werking. In verband met dit verbod, kan de rechter de afweging van de wetgever ook niet toetsen aan algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Bijzondere, slechts bij hoge uitzondering aan te nemen, in HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679, NJ 2015/344 bedoelde bijzondere omstandigheden daargelaten. Die omstandigheden doen zich hier niet voor.

6.4 Eisers voeren aan dat sprake is van strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Zij wijzen op de door de wetgever gekozen procedure en de beperkte mogelijkheden van de Lar-rechter.

6.5 Het Gerecht stelt onder verwijzing naar vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 19 juli 2005, nr. 6638/03, EHRC 2005/101) voorop dat artikel 6 en 13 EVRM geen effectief nationaal rechtsmiddel tegen formele wetgeving vereisen. Verder wijst het Gerecht op wat zij over (de systematiek van) rechtsbescherming bij de vaststelling van een ontwikkelingsplan heeft overwogen in overweging 2.7.3 van deze uitspraak. Van strijd met artikel 6 EVRM is geen sprake.

6.6 Eisers hebben een beroep gedaan op artikel 8 EVRM. Volgens eisers beschermt de overheid de burgers onvoldoende tegen de gevolgen van milieuvervuiling die door de ontwikkeling van Oostpunt onherroepelijk zal

ontstaan. De overheid heeft niet gezorgd voor een fair balance tussen de conflicterende belangen van aan de ene kant de ontwikkeling van Oostpunt en aan de andere kant de bescherming van het milieu. Ter zitting hebben eisers daaraan toegevoegd dat de ontwikkelmogelijkheden dusdanig zijn dat daarmee de rechten uit artikel 8 EVRM worden geschonden.

6.7 In artikel 8 EVRM, eerste lid, staat dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kent het EVRM geen uitdrukkelijk recht toe op een schone en stille omgeving, maar kan artikel 8 in het geding zijn indien de overlast zo is dat die de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven (zie bijvoorbeeld EHRM Jugheli tegen Georgië, arrest van 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62 en de daar aangehaalde rechtspraak). Naar het oordeel van het Gerecht is niet aannemelijk dat als gevolg van dit ontwikkelingsplan zo'n overlast ontstaat dat die de betrokkenen in ernstige mate in hun gezondheid treft of belet in hun woongenot en hun privé- of gezinsleven. Eisers hebben dat onvoldoende onderbouwd. Het beroep op 8 EVRM slaagt niet.

6.8 Eisers voeren ten slotte aan dat de Landsverordening herziening Oostpunt in strijd is met artikel 11, tweede lid, (het Gerecht begrijpt gelet op de verwijzing in het beroepschrift van eiseres 2 artikel 11, eerste lid aanhef en onder b) en artikel 13 van het SPAW-protocol, met artikel IV van het Zeeschildpaddenverdrag, met artikel 1 van de Bonn-conventie, met artikel 3 en 8, vierde en negende lid (het Gerecht begrijpt artikel 8, aanhef en onder d en i) en artikel 14 van het Biodiversiteitsverdrag.

6.9 Het Gerecht verwijst voor een weergave van de door eisers genoemde artikelen naar de bijlage bij deze uitspraak. Naar het oordeel van het Gerecht lenen de door eisers genoemde artikelen zich niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter. Deze bepalingen bevatten naar hun inhoud geen normen die zonder nadere uitwerking in nationale regelgeving direct toepasbaar zijn en zijn dus anders dan eisers stellen niet een ieder verbindend. Alleen al daarom treft het beroep van eisers op deze artikelen geen doel. Voor zover al sprake zou zijn van directe werking, is het Gerecht van oordeel dat de Landsverordening herziening Oostpunt met deze artikelen niet in strijd is. Redengevend daarvoor acht het Gerecht de volgende tekst die is opgenomen in de Landsverordening herziening Oostpunt. Met de vaststelling van de Landsverordening herziening Oostpunt wordt aan de artikelen 3, 7 en 11 van het EOP toegevoegd dat ontwikkelingen van de gronden te Oostpunt slechts kunnen plaatsvinden, indien:

- a. Passende voorwaarden worden gesteld en passende maatregelen worden getroffen die waarborgen dat sprake is van een daadwerkelijke en effectieve bescherming van het mariene milieu en die waarborgen dat verontreiniging van het kustgebied en het zeewater als gevolg van de bouwactiviteiten of van

die activiteiten in de vorm van gebruik na realisatie van de bouwwerkzaamheden wordt voorkomen, zulks in overeenstemming met de eisen die voortvloeien uit regelgeving en internationale verdragen; en

- b. Passende maatregelen worden getroffen die waarborgen dat sprake is van daadwerkelijke en effectieve bescherming van natuurwaarden op land, zijnde plant- en diersoorten als bedoeld in de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming, die zich in het gebied bevinden, zulks ook overigens in overeenstemming met de eisen die voortvloeien uit regelgeving en internationale verdragen.

Het EOP bevat globale bestemmingsvoorschriften, zo luidt ook de titel van Hoofdstuk 2 van het EOP. Blijkens paragraaf 2.8 van de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening herziening Oostpunt is tegen de achtergrond van de globale bestemmingsvoorschriften in het EOP opgenomen dat afwegingen met betrekking tot rechtstreeks werkende verdragen en nationale wetgeving waarin verdragsbepalingen zijn geïmplementeerd, zullen plaatsvinden in het vergunningentraject, wanneer er daadwerkelijk sprake zal zijn ontwikkeling.

6.10 De door eisers aangevoerde beroepsgronden slagen niet. De beroepen zijn ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

Het Gerecht:

- verklaart de beroepen van Societat Amigu di Terra, de stichting Curaçao Footprint Foundation, [eiser 5] en Green Force niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen van de stichting Fundashon Defensa Ambiental, de stichting Fundashon Pro Monumento en van de stichting Caribbean Research & Management ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. drs. S. Lanshage, rechter, en in het openbaar uitgesproken op 1 december 2021, in tegenwoordigheid van mr. S.N. Aswani, griffier.

Tegen deze beslissing staat hoger beroep open binnen **zes weken** na de dag van kennisgeving van de uitspraak.

## Bijlage

Artikel 11, eerste lid, aanheft en onder b, van het SPAW-protocol bepaalt dat de partijen gemeenschappelijke maatregelen aannemen ten behoeve van de bescherming en het herstel van uitstervende of bedreigde dier- en plantsoorten opgenomen in de lijsten in de Bijlagen I, II en III bij dit Protocol. Elke Partij ziet toe op de totale bescherming en het herstel van de diersoorten opgenomen in de lijsten in Bijlage II door te verbieden:

- i. het vangen, in bezit hebben of doden van (met inbegrip, voor zover mogelijk, van het bij toeval vangen, in bezit hebben of doden) dan wel verhandelen van die soorten en eieren, delen of producten daarvan;
- ii. voor zover mogelijk, het verstoren van die soorten, met name gedurende de voortplantings-, broed-, overwinterings- of trektijd, alsmede andere perioden van biologische onrust.

Artikel 13, eerste lid, van het SPAW-protocol bepaalt dat in de planningsprocessen die leiden tot beslissingen over industriële en andere projecten en activiteiten die negatieve milieueffecten en ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor gebieden of soorten waaraan bijzondere bescherming is toegekend krachtens dit Protocol, evalueert elke Partij de mogelijke directe en indirecte effecten, met inbegrip van de cumulatieve effecten van de beoogde projecten en activiteiten, en neemt zij deze in aanmerking.

Artikel IV van het Zeeschildpaddenverdrag bepaalt – voor zover hier relevant – dat elke Partij passende en noodzakelijke maatregelen neemt, overeenkomstig het internationale recht en aan de hand van de beste wetenschappelijk gegevens die beschikbaar zijn, ter bescherming, behoud en herstel van zeeschildpaddenpopulaties en hun habitats. Deze maatregelen omvatten onder andere voor zover uitvoerbaar, beperking van menselijke activiteiten die zeeschildpadden ernstig zouden kunnen schaden, in het bijzonder gedurende de tijd dat zij zich voortplanten, nestelen en trekken (tweede lid onder c) en bescherming, behoud en, zo nodig, herstel van de zeeschildpadden-habitats en broedgebieden, alsmede vaststelling van de nodige beperkingen op het gebruik van zodanige zones, met inbegrip van het aanwijzen van beschermde gebieden (tweede lid onder d).

Artikel III, vierde lid, van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (de Bonn-conventie) bepaalt voor zover hier relevant dat de partijen die staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, alles in het werk stellen om:

- a. de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden, en, waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen;

- b. de negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek van bedoelde soort ernstig belemmeren of onmogelijk maken, naar gelang van de situatie te voorkomen, weg te nemen, te compenseren of te verkleinen; en
- c. voor zover dit mogelijk en passend is, die invloeden te voorkomen, te verzachten of in de hand te houden, die deze soort bedreigen of ernstiger kunnen gaan bedreigen, met name door toezicht te houden op het uitzetten van uitheemse soorten of door reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden of uit te roeien.

Artikel 3 van het Verdrag inzake biologische diversiteit bepaalt dat Staten, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van internationaal recht, het soevereine recht hebben hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid, alsook de verantwoordelijkheid te verzekeren dat activiteiten die binnen hun rechtsmacht of onder hun toezicht vallen, geen schade aanrichten aan het milieu van andere Staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen.

Artikel 8, aanhef en onder d en i, van het Verdrag inzake biologische diversiteit bepaalt dat elke Verdragsluitende Partij, voor zover mogelijk en passend:

- d. de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving dient te bevorderen;
- e. ernaar dient te streven de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor de verenigbaarheid van het huidige gebruik met het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan.

Artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Verdrag inzake biologische diversiteit bepaalt dat elke verdragsluitende partij, voor zover mogelijk en passend:

- a. passende procedures dient in te voeren die een milieu-effectrapportage voorschrijven betreffende haar voorgenomen projecten die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit, teneinde deze gevolgen te vermijden of tot een minimum te beperken en die, indien passend, het mogelijk maken het publiek aan die procedures te laten deelnemen;
- b. passende regelingen dient te treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met de milieu-effecten van haar programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit.