

Aan Hare Excellentie  
de Gouverneur van Curaçao  
Fort Amsterdam 1  
Curaçao

RvA no. RA/15-23-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening tot wijzigen van de Hinderverordening Curaçao 1994, de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid, en de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992, teneinde luchtkwaliteitseisen op te nemen voor het Land Curaçao (Landsverordening Luchtkwaliteitseisen)  
(zaaknummer 2022/18285)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 6 juli 2023 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 20 november 2023, bericht de Raad u als volgt.

## I. Algemeen

### 1. De wetssystematiek van de Hinderverordening Curaçao 1994

Uit de overwegingen bij de onderhavige ontwerplandsverordening Luchtkwaliteitseisen Curaçao (hierna: het ontwerp) en uit het algemeen gedeelte van de daarbij behorende memorie van toelichting (hierna: de memorie van toelichting) volgt dat met het ontwerp wordt beoogd om milieuvuiling – in het bijzonder luchtvervuiling die van invloed is op de gezondheid van de mens - aan banden te leggen. Dit wil de regering bereiken door de Hinderverordening Curaçao 1994 (hierna: de HVC) te wijzigen.

De HVC bevat regels om gevaar, schade of hinder aan het milieu te voorkomen. In de HVC zijn daarom voorwaarden opgenomen waaraan degene die een milieubelastende activiteit wil verrichten, moet voldoen. De Raad constateert dat de luchtkwaliteitsnormen, die met het ontwerp in de HVC zullen worden opgenomen, niet tot de burger zijn gericht, maar tot het Land zelf. De facto past de voorgestelde wijziging van de HVC, voor zover die deze normen en het toezicht daarop betreft (het nieuwe hoofdstuk 3A van de HVC), dus niet binnen de bestaande wetssystematiek van de HVC.

*De Raad adviseert de regering in overweging te nemen om het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 3A van de HVC uit het ontwerp te lichten en in een afzonderlijke regeling op te nemen.*

## 2. De (ontbrekende) milieuwetgeving in Curaçao

Het onderwerp dat geregeld wordt in het ontwerp en beperkt blijft tot de luchtvervuiling, maakt deel uit van een groter samenhangend verband van noodzakelijke milieuwet- en regelgeving die tot heden is uitgebleven. De invloed van vervuilende activiteiten op natuur<sup>1</sup> en klimaat komen bijvoorbeeld niet aan de orde in dit ontwerp.<sup>2</sup>

In de memorie van toelichting wijst de regering op een milieukaderwetgeving die nog niet is vastgesteld.<sup>3</sup> De regering geeft daarbij geen indicatie hoe ver de voorbereiding van bedoelde milieukaderwetgeving is en hoe lang die wetgeving nog op zich zal laten wachten.<sup>4</sup> Een milieukaderwetgeving is uiteraard een belangrijke schakel in de reguleringsketen van de milieuproblematiek in zijn geheel.<sup>5</sup> Daarmee zou Curaçao ook actiever deel kunnen nemen aan internationale milieuprogramma's zoals die van de United Nations Environment Programme.

*De Raad is van oordeel dat het ontwerp weliswaar als startpunt gezien kan worden, maar adviseert de regering het nodige te doen opdat de benodigde milieukaderwetgeving zo spoedig mogelijk kan worden vastgesteld en geïmplementeerd.*

## 3. Gedelegeerde uitvoeringsregelingen

In het ontwerp wordt de regeling van verschillende uitvoeringsaspecten gedelegeerd aan de lagere regelgever. Zie de voorgestelde artikelen 4a, 6, derde lid, 32c, derde lid, 32d en 32v van de HVC. De ontwerpregelingen die deze uitvoeringsaspecten moeten regelen zijn nog niet ter advisering aan de Raad aangeboden. De met dit ontwerp beoogde wijzigingen zullen over het algemeen echter pas effect kunnen hebben als de uitvoeringsregels ter zake zijn vastgesteld en in werking zijn getreden.

*De Raad adviseert de regering de voortgang in het tot stand brengen van de relevante uitvoeringsregelingen te bewaken.*

## II. Inhoudelijke opmerkingen gerelateerd aan de rechtmatigheid van het ontwerp

### 1. Inleiding

In dit onderdeel wordt het ontwerp getoetst op rechtmatigheid en in het bijzonder aan de normen uit het internationale recht, het recht van de Europese Unie (hierna: de EU)<sup>6</sup>, het Nederlandse omgevingsrecht en de grondrechten van de burgers van Curaçao. Dit gebeurt door op de eerste plaats in te gaan op de voor dit advies relevante algemene kaders van het Europees Verdrag

---

<sup>1</sup> In de memorie van toelichting wordt artikel 24 van de Staatsregeling van Curaçao aangehaald. Dat artikel bepaalt dat naast de bescherming en de verbetering van het leefmilieu ook 'de bescherming van de natuur' tot de zorg van de overheid behoort.

<sup>2</sup> In de memorie van toelichting wordt weliswaar de bescherming van het milieu aangehaald als oogmerk van het ontwerp, maar de nadruk komt steeds te liggen op de gezondheid van de mens, onderzoeken naar de invloed van luchtverontreiniging op gezondheid en sterfte en zijdelings op de economie van het Land. Op pagina 9, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting wordt de invloed van verontreinigde lucht op de natuur kort aangehaald (bodem, oppervlaktewater en zure regen).

<sup>3</sup> Pagina 12, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>4</sup> Reeds ten tijde van de totstandkoming van de Landsverordening Grondslagen natuurbeheer en -bescherming in 1996 was ook een conceptlandsverordening Grondslagen Milieubeheer in voorbereiding en dat is inmiddels 27 jaar geleden.

<sup>5</sup> Zie mr. M.A. Heldeweg, mr. J. Sybesma en prof. mr. L.J.J. Rogier, "Handboek Nederlands-Antilliaans omgevingsrecht, Inleiding tot het recht inzake milieu, natuur en ruimtelijke ontwikkeling op de Nederlandse Antillen", Boom Juridische uitgever, Den Haag 2002, p. 140.

<sup>6</sup> Het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand is op 18 maart 1963 door het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Koninkrijk) en de EU getekend. Het Koninkrijk heeft het verdrag echter enkel ondertekend voor het Europese deel van het Koninkrijk, waardoor Curaçao in beginsel niet gebonden is aan dit verdrag en de bijbehorende protocollen. Voor meer informatie raadpleeg: [www.eurlex.eu](http://www.eurlex.eu).

voor de Rechten van de Mens (hierna: het EVRM), waarna vervolgens wordt ingegaan op de grenswaarden van luchtkwaliteit.

## 2. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

### a. Inleiding

De landen van het Koninkrijk, waaronder Curaçao, zijn gebonden aan het EVRM en zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving daarvan.<sup>7</sup> Daar staat tegenover dat uiteindelijk het Koninkrijk aansprakelijk is voor niet-naleving van de verplichtingen op basis van het EVRM.<sup>8</sup>

Gezien de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) zijn de artikelen 2 (het recht op leven) en 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) van het EVRM relevant bij de beoordeling van het ontwerp.

### b. De kaders van het EHRM waarbinnen het ontwerp moet passen

Gevaarlijke en milieuverontreinigende activiteiten, zoals de exploitatie van een olieraffinaderij, kunnen potentieel een schending opleveren van de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Het EHRM heeft voor wat betreft deze artikelen geoordeeld dat op de overheid de positieve verplichting rust om een effectief wettelijk en bestuurlijk kader in te stellen dat voorziet in effectieve rechtsbescherming.<sup>9</sup>

De wetgeving ter zake dient voldoende toegesneden te zijn op de bijzondere kenmerken van de activiteit in kwestie en dan in het bijzonder op de risico's die daaruit voor de belangen van derden (denk hierbij aan gezondheidsrisico's) kunnen voortvloeien.

Van de wetgever mag in dat verband worden verwacht dat de wetgeving afgestemd wordt op:

- de soort handelingen die in het kader van een bepaalde activiteit verricht worden (bijvoorbeeld productie, verwerking of opslag);
- de risico's van de stoffen waarmee in dit kader wordt gewerkt (bijvoorbeeld explosief, toxisch of ongevaarlijk); en
- de aard en de risico's van de emissies die in het kader van de activiteit worden gedaan (bijvoorbeeld gassen, stof of geluid).<sup>10</sup>

Verder moet de regelgeving alle betrokkenen verplichten om (praktische) maatregelen te treffen ter bescherming van de burgers van wie het leven mogelijk wordt bedreigd.

Bij de bepaling van de inhoud van de wetgeving is bovendien van belang of de activiteit kan leiden tot een plotselinge aantasting van de door de artikelen 2 en 8 van het EVRM beschermde belangen of dat de activiteit leidt tot een geleidelijke aantasting van deze belangen. In het laatste geval kan het beschermingsniveau mogelijk iets lager zijn. Hierbij moet ook worden gekeken naar de aard van de aantasting. Een aantasting van het recht op leven of van de lichamelijke integriteit dient namelijk gedetailleerder en strenger gereguleerd te worden dan een aantasting van bijvoorbeeld het eigendomsrecht. Tot slot kan het algemeen belang dat gemoeid is met de activiteit een rol spelen bij de wijze van regulering.<sup>11</sup>

## 3. Grenswaarden van luchtkwaliteit

### a. Inleiding

Het ontwerp bevat emissienormen voor zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), fijnstof (PM<sub>10</sub>) fijnstof (PM<sub>2,5</sub>), stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>), benzeen, lood (Pb), nikkel (Ni), cadmium (Cd), arseen (As), vanadium (V),

<sup>7</sup> L.E.J. van den Bergh, Industrial pollution and human rights: A case study of the Isla-raffinaderij refinery on Curacao, Caribisch Juristenblad 2017, Vol. 6, p.117-118.

<sup>8</sup> Zie ook: R. van Gestel en J. Sybesma, De olievlékwerking van Urgenda in het Koninkrijk, NJB 2020/425.

<sup>9</sup> EHRM 27 januari 2009, Tătar/Roemenië (zaaknr. 67021/01). Zie ook EHRM 7 april 2009, Brândușe/Roemenië (zaaknr. 6586/03) en EHRM 30 maart 2010, Băcilă/Roemenië (zaaknr. 19234/04).

<sup>10</sup> D.G.J. Sanderink, Het EVRM en het materiële omgevingsrecht, Deventer: Kluwer Wolters 2015, p. 85.

<sup>11</sup> D.G.J. Sanderink, Het EVRM en het materiële omgevingsrecht, Deventer: Kluwer Wolters 2015, p. 86.

benzo(a)pyreen (B(a)P), koolstofmonoxide (CO), ozon (O<sub>3</sub>) en waterstofsulfide (H<sub>2</sub>S) en maakt hierbij een onderscheid tussen grenswaarden en richtwaarden.

De Raad heeft de voorgestelde grenswaarden voor zwaveldioxide, fijnstof, stikstofdioxide, benzeen en lood getoetst aan de artikelen 2 en 8 van het EVRM, het recht van de EU (hierna: EU-recht) en het Nederlands recht (hierna: NL-recht) en indien van toepassing aan de richtlijnen van de World Health Organization (hierna: de WHO). De aspecten die volgens de Raad nog aandacht van de regering behoeven, worden hierna belicht.

b. Zwaveldioxide (het voorgestelde artikel 32e van de HVC)

*1°. Algemeen*

Voor wat betreft de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de Nederlandse Wet milieubeheer (hierna: Wm) geen grenswaarde kent en dat de WHO hiervoor ook geen advieswaarde kent.<sup>12</sup>

*Bijlage 2 van de Wm kent echter conform de Europese Richtlijn 2008/50/EG wel een grenswaarde voor het kalenderjaar en winterseizoen, die is vastgesteld op 20 µg/m<sup>3</sup>. Deze grenswaarde van 20 µg/m<sup>3</sup> is vastgesteld voor de bescherming van ecosystemen.<sup>13</sup>*

*2°. De gekozen grenswaarde en een effectief en adequaat systeem van normen volgens het EVRM*

In het ontwerp wordt afgeweken van het EU en het Nederlandse wettelijke kader voor de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide door een grenswaarde van 50 µg/m<sup>3</sup> te hanteren in plaats van 20 µg/m<sup>3</sup>.<sup>14</sup> Als verklaring voor de afwijkende grenswaarde wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de grenswaarde ver onder de oude grenswaarde van 80 µg/m<sup>3</sup> ligt, zoals vastgelegd als vergunningvoorschrift voor de Isla-raffinaderij.<sup>15</sup>

Daar komt bij dat op grond van het ontwerp en de memorie van toelichting de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide gedurende de eerste vijf kalenderjaren na de inwerkingtreding van de Landsverordening Luchtkwaliteitseisen vastgesteld wordt op 70 µg/m<sup>3</sup>, waarbij afgeweken wordt van de binnen de EU en Nederland gehanteerde grenswaarde van 20 µg/m<sup>3</sup>.<sup>16</sup>

Het Gerecht in eerste aanleg oordeelt in zijn uitspraak van 26 augustus 2019 dat het Land verplicht is de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof in overeenstemming te brengen met de WHO-normen, althans met alternatieve en deugdelijk bekendgemaakte normen (bijvoorbeeld de door het Land aangehaalde Europese normen), waarbij het vanzelf spreekt dat die alternatieve normen, mede gelet op de WHO-normen, de toets aan artikel van het 8 van het EVRM moeten kunnen doorstaan.<sup>17</sup> Bij vonnis van 1 juni 2021 van het Hof is de uitspraak van het gerecht bevestigd (ECLI:NL:OGHACMB:2021:167).

*Er kunnen volgens de Raad redenen zijn waarom afgeweken wordt van de EU en Nederlandse normen. Een deel van de rechtvaardiging kan gevonden worden in de achterliggende doelstelling van het ontwerp, te weten de volksgezondheid, maar een verschil van ruim 50*

---

<sup>12</sup> Pagina 23, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>13</sup> Bijlage 13 Kritieke niveaus voor de bescherming van de vegetatie, behorende bij Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

<sup>14</sup> In de memorie van toelichting wordt voorts aangegeven dat Curaçao niet gebonden is aan de normen uit de Europese Richtlijn 2008/50/EG, maar dat deze zo veel mogelijk toegepast worden in het kader van de geldende normen uit het EVRM (pagina 16, eerste tekstblok).

<sup>15</sup> Pagina 24, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>16</sup> Zie het voorgestelde artikel 32e, vierde lid, van de HVC in artikel I, onderdeel C, van het ontwerp en pagina 24, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>17</sup> Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGEAC:2019:172 m.nt. B. Arentz.

$\mu\text{g}/\text{m}^3$  zal volgens de Raad moeilijk te verantwoorden zijn, omdat het EVRM eist dat er een effectief en adequaat systeem van normen is.

### 3°.Gefaseerde invoering van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide

#### - Inleiding

Bij de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide is in het voorgestelde artikel 32e, vierde lid, van de HVC gekozen voor een gefaseerde invoering van de grenswaarde van  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Door deze fasering wordt volgens de memorie van toelichting op verantwoorde wijze rekening gehouden met de economische doelstellingen voor Curaçao, waarbij expliciet aangegeven wordt dat rekening is gehouden met het economische belang dat gediend is met de herstart van de Isla-raffinaderij en andere industrie in Schottegat.<sup>18</sup>

In de memorie van toelichting wordt voorts met het oog op de volksgezondheid een verantwoording gegeven voor de gefaseerde invoering van de grenswaarde van de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide.<sup>19</sup>

In dit kader moet de vraag worden beantwoord in hoeverre economische belangen op grond van artikel 2 van het EVRM in samenhang met artikel 8 van het EVRM een rol mogen spelen bij de vaststelling van de bij bedoelde verantwoording aangehaalde normen. Hoewel de overheid enige beoordelingsruimte ('margin of appreciation') heeft op grond waarvan zij zelf mag kiezen op welke wijze zij de aantasting van de in de artikelen 2 en 8 van het EVRM gegarandeerde rechten wil voorkomen, dient de gekozen grenswaarde voldoende effectief te zijn in het voorkomen van aantasting van bedoelde grondrechten.<sup>20</sup>

#### - De beoordeling van de gefaseerde invoering van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide aan de hand van uitspraken van het EHRM

De overheid heeft op grond van artikel 8 van het EVRM weliswaar enige beleids- en/of beoordelingsruimte, maar deze neemt sterk af naarmate de aantasting van dit grondrecht groter wordt.

De Raad merkt hierbij op dat wetenschappelijk is vastgesteld dat de uitstoot van vervuilende stoffen door de Isla-raffinaderij in het verleden een aanzienlijke impact heeft gehad op de omwonenden.<sup>21</sup> Bij het bepalen van de beleids- en beoordelingsruimte van de overheid is bovendien vermeldenswaard dat het EHRM in opvolgende uitspraken heeft bepaald dat een eventueel economisch belang niet opweegt tegen het recht op eerbiediging van de lichamelijke en geestelijke integriteit en het recht op wonen.<sup>22 23</sup>

Het is weliswaar aan de overheid om in het voorliggende geval een gedegen belangenafweging ('fair balance') tot stand te brengen tussen het economische belang van bijvoorbeeld werkgelegenheid en het recht op woning en privé- en familie leven. In de zaak-Băcilă/Roemenië heeft het EHRM echter bepaald dat het economische belang hierbij niet mag prevaleren boven het recht van de omwonenden op een gezonde leefomgeving. Het EHRM overweegt hierbij dat gezien de ernstige en bewezen gevolgen van de vervuiling voor de gezondheid van de klagster en andere inwoners van haar dorp, de overheid de positieve verplichting had om redelijke en adequate maatregelen te treffen ter bescherming van hun welzijn.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Pagina 24, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>19</sup> Pagina 25, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>20</sup> D.G.J. Sanderink, Het EVRM en het materiële omgevingsrecht, Deventer: Kluwer Wolters 2015, p. 85.

<sup>21</sup> L.E.J. van den Bergh, Industrial pollution and human rights: A case study of the Isla-raffinaderij refinery on Curacao, Caribisch Juristenblad 2017, Vol. 6, p.120-121.

<sup>22</sup> EHRM 9 december 1994, zaaknr. 16798/90 (Lopez Ostra/Spanje).

<sup>23</sup> EHRM 9 juni 2005, zaaknr. 55723/00 (Fadeyeva/Rusland).

<sup>24</sup> EHRM 30 maart 2010, zaaknr. 19234/04 (Băcilă/Roemenië).

Uit het bovenstaande arrest van het EHRM kan worden opgemaakt dat economische belangen of de bescherming van werkgelegenheid volgens het EHRM niet kunnen rechtvaardigen dat de overheid geen concrete handelingen verricht ter beëindiging van de aantasting van de eerder aangehaalde grondrechten. Dat neemt niet weg dat bij het bepalen van het beschermingsniveau dat regelgeving biedt, een groot gewicht kan worden toegekend aan economische belangen of de bescherming van werkgelegenheid.

*De Raad is in het verlengde van het voorgaande echter van oordeel dat het zonder meer redelijk is te verlangen dat de overheid tracht om beleidsdoelen te bereiken op een wijze die het door het EVRM te beschermen belang het minst aantast. De beoordeling of er een effectieve minder belastende alternatieve overheidsmaatregel voorhanden was, dient in elk geval meegenomen te worden in de belangenafweging.<sup>25</sup> Dit zal ook tot uitdrukking moeten komen in de memorie van toelichting. De Raad adviseert de regering de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.*

In de memorie van toelichting wordt verder aangegeven dat in de belangenafweging ook mee heeft gespeeld dat de middelen van de Curaçaose overheid beperkt zijn.<sup>26</sup>

De Raad wijst erop dat in de uitspraken van het EHRM er geen aanwijzing te vinden is dat de beperkte capaciteit en middelen van de overheid als relevante factoren moeten worden beschouwd bij de beoordeling van de vraag of de overheid verplicht is maatregelen te treffen ter beëindiging van de aantasting van mensenrechten uit het EVRM.<sup>27</sup>

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting hierop in te gaan.*

- Tussenconclusie gefaseerde invoering van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwaveldioxide

Bij de keuze door de overheid welke maatregelen er genomen moeten worden om de aantasting van de belangen omschreven in de artikelen 2 en 8 van het EVRM te beperken, mogen economische redenen wel een rol spelen, maar zij mogen geen ‘doorslaggevende’ rol spelen. De keuze voor maatwerk en fasering in het ontwerp zou in het licht daarvan kunnen passen in het bovenstaande.

*De Raad adviseert de regering echter om te onderzoeken, voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden, of er minder belastende en/of effectievere wijzen voorhanden zijn en dit mee te nemen in de verantwoording in de memorie van toelichting van de gemaakte belangenafweging.*

*De Raad adviseert de regering voorts om in de vorm van een wettelijk verankerd plan of in nadere regelgeving aan te geven met welke concrete maatregelen de grenswaarde van 50 µg/m<sup>3</sup> voor zwaveldioxide binnen het tijdsbestek van vijf jaar bereikt moet worden. De Raad adviseert de regering om in het ontwerp een grondslag hiervoor te creëren.*

#### c. Fijnstof (PM<sub>10</sub>)

##### 1°. Inleiding

De in het voorgestelde artikel 32f van de HVC gekozen grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van 50 µg/m<sup>3</sup> ligt 10 µg/m<sup>3</sup> boven de grenswaarde uit Richtlijn 2008/50/EG betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa en de grenswaarden uit bijlage 2 van de Wm van 40 µg/m<sup>3</sup>.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Zie ook: D.G.J. Sanderink, Het EVRM en het materiële omgevingsrecht, Deventer: Kluwer Wolters 2015, p. 188-189.

<sup>26</sup> Pagina 43, voorlaatste zin, van de memorie van toelichting.

<sup>27</sup> Zie ook: D.G.J. Sanderink, Het EVRM en het materiële omgevingsrecht, Deventer: Kluwer Wolters 2015, p. 185.

<sup>28</sup> In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken dat (Europees) Nederland in 2023 voldoet aan de WHO-advieswaarden voor fijnstof uit 2005, te weten: 20 µg/m<sup>3</sup>. In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken dat (Europees) Nederland in 2023 voldoet aan de WHO-advieswaarden voor fijnstof uit 2005, te weten: 20 µg/m<sup>3</sup>.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de WHO-advieswaarde van  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voorlopig niet haalbaar is, omdat de metingen bij Kas Chikitu laten zien dat de jaargemiddelde concentratie meer dan twee keer zo hoog is dan de advieswaarde.<sup>29</sup> In het ontwerp wordt daarom gekozen voor de interim WHO-waarde van IT2:  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  als jaarnorm.<sup>30</sup>

De WHO-richtlijnen zijn bedoeld als instrument en als onderbouwing voor beleid op het gebied van luchtkwaliteit. Daaruit vloeien geen rechtstreekse verplichtingen uit voor de Staat.<sup>31</sup> Dit volgt ook uit de inleiding van de tekst van de WHO-richtlijnen. De interim WHO-waarden - de zogenoemde IT-normen - kunnen volgens de WHO een tussenstap zijn voor die gebieden waar de nieuwe advieswaarden niet haalbaar zijn, om toe te werken naar de nieuwe WHO-advieswaarde.<sup>32</sup>

### *2°. Beoordeling van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie fijnstof ( $\text{PM}_{10}$ )*

Het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao komt in zijn eerder aangehaalde uitspraak van 26 augustus 2019 tot het oordeel dat de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof in overeenstemming dient te worden gebracht met de WHO-richtlijnen of alternatieve normen zoals die uit de Richtlijn 2008/50/EG betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Daarbij moeten de alternatieve normen de toets aan artikel 8 van het EVRM kunnen doorstaan.<sup>33 34</sup>

De Raad is van oordeel dat de keuze voor IT-normen gerechtvaardigd kan zijn, waarbij tegelijkertijd ook voldaan wordt aan de aangehaalde uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, maar dat het noodzakelijk is dat wordt aangegeven binnen welk tijdvak of op welk concreet moment IT3 en IT4 als grenswaarde zullen worden gezien, zodat stapsgewijs naar de advieswaarde van de WHO toegewerkt kan worden.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting of in nader vast te stellen beleid of een wettelijk verankerd plan, aan te geven met welke maatregelen en binnen welk tijdvak de advieswaarde van de WHO bereikt moet worden.*

### *3°. Saharazand, zeezout en de bijdrage van natuurlijke bronnen*

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat Curaçao gedurende enkele maanden per jaar wordt blootgesteld aan Saharazand waardoor de  $\text{PM}_{10}$  concentraties kunnen oplopen tot boven  $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Ook de bijdrage van zeezout aan de  $\text{PM}_{10}$  concentraties is volgens de regering significant. In dat verband wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat het wenselijk is om het aantal toegestane overschrijdingsdagen te verruimen of het Saharazand en/of zeezout te verdisconteren bij de toetsing aan de norm. Er is echter niet gekozen voor aanpassing van de norm, maar voor het verrichten van aanvullend onderzoek zodat concreet vastgesteld kan worden wat de bijdrage is van Saharazand en/of zeezout en hiervoor in de landsverordening gepaste maatregelen vast te stellen om de bevolking te informeren en mogelijke maatregelen te nemen om de bevolking te beschermen.<sup>35</sup>

Het is voor de Raad echter niet duidelijk hoe het voorgaande zich verhoudt tot het (tweede) voorgestelde artikel 32r van de HVC. Laatstgenoemd artikel bepaalt immers dat de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur (hierna: de Minister van GMN) bij de beoordeling van de grens- en richtwaarde rekening kan houden met de bijdrage van natuurlijke bronnen. De Raad gaat ervan uit dat hierbij ook bedoeld wordt op de concentratie Saharazand en zeezout. De memorie van toelichting biedt hier echter geen duidelijkheid over.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Pagina 28, voorlaatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>30</sup> Deze stappen bestaan uit: IT1:  $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , IT2:  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , IT3:  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$  en IT4:  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

<sup>31</sup> Rb. Den Haag 27 december 2017, AB 2018/115 m.nt. Van der Veen en Backes ro. 4.74 en 4.89.

<sup>32</sup> <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>

<sup>33</sup> Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGEAC:2019:172 m.nt. B. Arentz

<sup>34</sup> Zie ook R. van Gestel en J. Sybesma, De olievlekwerking van Uganda in het Koninkrijk, NJB 2020/425.

<sup>35</sup> Pagina 29 van de memorie van toelichting.

<sup>36</sup> Pagina 52, derde tekstblok, van de memorie van toelichting.

*De Raad adviseert de regering dit aspect in de memorie van toelichting te verduidelijken.*

d. Fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) (het voorgestelde artikel 32g respectievelijk 32h van de HVC)

De in het voorgestelde artikel 32g respectievelijk 32h van de HVC gekozen grenswaarden voor de concentratie fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) en stikstofdioxide in de buitenlucht komen overeen met de grenswaarden uit bijlage 2 van de Wm, de grenswaarde in de Europese Richtlijn 2008/50/EG en met de interim WHO-waarde van IT2 voor fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) respectievelijk IT1 voor stikstofdioxide.

*De Raad adviseert de regering evenwel om voor de grenswaarden van de jaargemiddelde concentratie fijnstof (PM<sub>2,5</sub>) en stikstofdioxide in de buitenlucht in de memorie van toelichting aan te geven binnen welk tijdvak of op welk concreet moment IT3 en IT4 als grenswaarde zullen worden gezien zodat stapsgewijs naar de advieswaarde van de WHO toegewerkt kan worden.*

*De Raad adviseert de regering voorts in de memorie van toelichting of in nader op te stellen beleid of een wettelijk verankerd plan, aan te geven met welke maatregelen en binnen welk tijdvak de advieswaarde van de WHO bereikt moet worden.*

e. Benzeen (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>)

In het voorgestelde artikel 32i van de HVC is de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie benzeen in de buitenlucht vastgesteld op 5 µg/m<sup>3</sup>. Deze grenswaarde is in overeenstemming met de door de EU en de Nederlandse wetgever vastgestelde grenswaarden voor benzeen. De WHO-richtlijnen geven een richtwaarde van 1 µg/m<sup>3</sup>.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de 'haalbaarheid van de norm voor Curaçao' een rol speelt bij het bepalen van de grenswaarde.<sup>37</sup>

De Raad merkt echter op dat in de jurisprudentie van het EHRM geen indicatie is te vinden dat de eventuele haalbaarheid van een norm een rol mag spelen bij het vaststellen van normen en in het verlengde daarvan bij de vraag of de overheid verplicht is maatregelen te treffen ter beëindiging van de aantasting van mensenrechten uit het EVRM. Er kan naar het oordeel van de Raad daarom een parallel worden getrokken met het argument van het gebrek aan financiële middelen, waarover de Raad op pagina 6 van dit advies heeft opgemerkt dat er geen aanwijzing te vinden is in uitspraken van het EHRM dat de beperkte capaciteit en middelen van de overheid als relevante factoren moeten worden gezien bij de beoordeling van de vraag of de overheid verplicht is maatregelen te treffen ter beëindiging van de aantasting van mensenrechten uit het EVRM.<sup>38</sup>

*De Raad vraagt de bijzondere aandacht van de regering voor het voorgaande.*

f. Koolmonoxide (CO)

Voor de concentratie van koolstofmonoxide in de buitenlucht geldt de grenswaarde van 10.000 µg/m<sup>3</sup> als acht-uurgemiddelde concentratie (het voorgestelde artikel 32p van de HVC). Hiermee wordt aangesloten bij de grenswaarde van 10 mg/m<sup>3</sup> zoals verwoord in de WHO-richtlijnen.

In de memorie van toelichting wordt evenwel aangegeven dat koolstofmonoxide in de buitenlucht niet wordt gemeten in Curaçao.<sup>39</sup> Juridisch gezien is een grenswaarde die niet gemeten wordt en waarop niet gehandhaafd kan worden naar het oordeel van de Raad onwenselijk.

*De Raad adviseert de regering om een meetnetwerk of administratief verantwoordingsstelsel voor koolmonoxide in te richten zodat er daadwerkelijk door het bevoegd gezag gehandhaafd kan worden. Voor handhaving is namelijk vereist dat er daadwerkelijk en aantoonbaar sprake is van een overtreding.*

---

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld pagina 28 van de memorie van toelichting waarin gesproken wordt over haalbaarheid bij de bepaling van de grenswaarde voor PM<sub>10</sub>.

<sup>38</sup> Zie EHRM 29 maart 2011, zaaknr. 33949/05 (Potomska en Potomski/Polen) r.o. 73.

<sup>39</sup> Pagina 32, derde tekstblok, van onderaan.



g. Andere luchtverontreinigende stoffen

In het kader van de te stellen luchtkwaliteitseisen zijn er meer luchtverontreinigende stoffen die ook gereguleerd zouden moeten worden. Bijvoorbeeld ammoniak (NH<sub>3</sub>) dat in kippenmest voorkomt en vooral door kippenfarms op het eiland wordt geëmitteerd en koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>). In het ontwerp zijn geen richt- en grenswaarden hiervoor opgenomen.

*De Raad vraagt de regering om aan te geven waarom voor ammoniak, koolstofdioxide en andere luchtverontreinigende stoffen geen richt- en grenswaarden zijn opgenomen in het ontwerp.*

### III. Overige inhoudelijke opmerkingen

#### 1. Het ontwerp

a. Artikel I, onderdeel B

Het handelen of nalaten in afwijking van een vergunning kan naar het oordeel van de Raad worden beschouwd als het handelen zonder vergunning. Het voorgestelde in artikel I, onderdeel B, van het ontwerp is daarom overbodig.

*De Raad adviseert de regering artikel I, onderdeel B, te schrappen.*

b. Artikel I, onderdeel D

1°. *Het doorberekenen van kosten die verband houden met handelingen die betrekking hebben op het verzoek om een vergunning*

- Kosten gerelateerd aan hinder en schade voor het milieu

Het voorgestelde vierde lid van artikel 6 van de HVC bepaalt dat bij de berekening van de kosten, bedoeld in het derde lid van dat artikel rekening wordt gehouden met 'te verwachten hinder danwel schade voor het milieu die door de beoogde activiteit of inrichting wordt veroorzaakt'. De 'te verwachten hinder danwel schade voor het milieu die door de beoogde activiteit of inrichting wordt veroorzaakt' valt echter niet onder de reikwijdte van 'handelingen die betrekking hebben op het verzoek om een vergunning', bedoeld in genoemd derde lid. Deze aspecten kunnen om die reden geen rol spelen bij het bepalen van de kosten, bedoeld in het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de HVC.

*De Raad adviseert de regering het voorgestelde artikel 6, vierde lid, van de HVC en de memorie van toelichting aan te passen.*

- Kosten gerelateerd aan de inspanningsbehoefte en inzet bij toezicht

In de memorie van toelichting staat voorts dat ook 'kosten die gerelateerd worden aan de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht door de overheid', doorberekend kunnen worden in de kosten, bedoeld in het voorgestelde derde lid van artikel 6 van de HVC.<sup>40</sup> In de memorie van toelichting wordt echter niet inzichtelijk gemaakt op welke wijze deze kosten gerelateerd kunnen worden aan 'handelingen die betrekking hebben op het verzoek om een vergunning', bedoeld in genoemd derde lid. Deze kosten kunnen volgens de Raad zonder nadere motivering in elk geval niet in zijn algemeenheid worden gerelateerd aan 'handelingen die betrekking hebben op het verzoek om een vergunning'. De kosten van controletaken die plaatsvinden in het kader van het proces van de vergunningverlening zouden bijvoorbeeld wel onder de reikwijdte van het voorgestelde derde lid kunnen worden gebracht. Voor de doorberekening van de kosten van andere controletaken als kosten in bovenbedoelde zin, mist de memorie van toelichting een duidelijke onderbouwing.

*De Raad adviseert de regering het voorgestelde artikel 6, vierde lid, van de HVC en de memorie van toelichting aan te passen.*

---

<sup>40</sup> Zie pagina 37, tweede tekstblok.

*De Raad merkt voorts op dat de regering met het volgende (onderdeel '2°. Belastingen, bestemmingsheffingen en retributies' en '3°. Het karakter van de kosten die in rekening worden gebracht' van dit advies) rekening moet houden indien zij een grondslag wenst op te nemen in het ontwerp om bij de berekening van de kosten ook rekening te kunnen houden met de 'te verwachten hinder danwel schade voor het milieu die door de beoogde activiteit of inrichting wordt veroorzaakt' en met de kosten die gerelateerd kunnen worden aan 'de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht door de overheid'.*

## *2°. Belastingen, bestemmingsheffingen en retributies*

### - Inleiding

Heffingen bestaan uit belastingen, bestemmingsheffingen en retributies. Belastingen zijn gedwongen betalingen aan de overheid als zodanig, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat en die krachtens algemene regelen worden geheven. Belastingen kunnen echter ook aan specifieke doelgroepen gebonden zijn, zoals de kentekenhouder van een auto (motorrijtuigenbelasting). Ook als een belasting aan specifieke doelgroepen gebonden is, zijn de belastingopbrengsten in principe vrij besteedbaar.

Bestemmingsheffingen zijn belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke kosten. Deze heffingen mogen niet meer dan kostendekkend zijn.

Retributies daarentegen zijn betalingen die de overheid krachtens algemene regels vordert ter zake van een concrete door haar individueel bewezen dienst. Bij een retributie is daarom een direct aanwijsbare contraprestatie van de overheid van belang. Deze contraprestatie kan bestaan uit een product of dienst. Leges voor vergunningen zijn voorbeelden van retributies.

### - Artikel 84 van de Staatsregeling van Curaçao

Artikel 84 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) bepaalt dat het opleggen van 'belastingen' en 'andere heffingen' bij landsverordening wordt vastgesteld. In dit artikel wordt zeker gesteld dat deze 'belastingen' en 'andere heffingen' uitsluitend bij landsverordening (en niet bij lagere regelgeving) opgelegd kunnen worden.

### - De term 'belastingen'

De Raad is in zijn advies over de ontwerplandsverordening belastingherzieningen 2018<sup>41</sup>, ingegaan op de strijdigheid van onderdeel G van artikel I van die ontwerplandsverordening met artikel 84 van de Staatsregeling. Op grond van dat ontwerp zouden alle administratieplichtigen die een beroep zouden doen op artikel 3b van de Algemene landsverordening Landsbelastingen of artikel 1A, eerste lid, onderdeel c, onder 2°, van de Landsverordening op de winstbelasting 1940 een zeker bedrag moeten betalen. De Raad constateerde in dat geval dat sprake was van verboden delegatie. De heffing die voorgesteld werd in het eerstgenoemde artikel zou immers opgelegd worden bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, in plaats van bij landsverordening. De essentialia van de heffing, zoals de kring van heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur, waren niet of in onvoldoende mate in voornoemde ontwerplandsverordening geregeld.

### - De term 'andere heffingen'

Artikel 84 van de Staatsregeling betreft de 'belastingen' en 'andere heffingen'. Uit de memorie van toelichting en uit de literatuur volgt dat dit soort 'andere heffingen' steeds een fiscaal

---

<sup>41</sup> Advies van 10 december 2018, met kenmerk RvA no. RA/42-18-LV over de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening Landsbelastingen, de Landsverordening op de winstbelasting 1940, de Landsverordening economische zones 2000, de Landsverordening omzetbelasting 1999, de Successiebelastingverordening 1908 en de Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (Landsverordening belastingherzieningen 2018) (Zittingsjaar 2018-2019-135) (zaaknummer 2018/037042), paragraaf I.2. van het advies.

karakter hebben.<sup>42</sup> Daarvoor geldt dus ook het vereiste dat de essentialia van de heffing (de kring van heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur) in voldoende mate in een landsverordening zelf geregeld dienen te worden.

- De term ‘retributies’

De Raad heeft in zijn advies over de ontwerplandsverordening productie medicinaal Cannabis<sup>43</sup> de regering gewezen op het feit dat behalve belastingen en andere heffingen ook retributies kunnen worden geheven.<sup>44</sup> Om een vergoeding als een retributie aan te kunnen merken dient er steeds sprake te zijn van (1) verplichte betalingen voor de verleende dienst, (2) een bepaalde mate van individualiseerbaarheid van de verleende dienst of voorziening en (3) een relatie tussen de kosten daarvan en het in rekening gebrachte bedrag.

De wetgever moet zich dus steeds afvragen of er in een specifiek geval sprake is van een retributie of van een fiscale heffing. Voldoet een heffing niet aan genoemde drie criteria om aangemerkt te kunnen worden als een retributie, dan is er sprake van een fiscale heffing (belasting).

- Het belang van het onderscheid

Het onderscheid tussen belastingen, andere heffingen en retributies is op de eerste plaats van belang bij de beantwoording van de vraag of delegatie is toegestaan. Ten aanzien van retributies geldt in principe niet de strenge eis dat de essentialia van de heffing, dus de kring van heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur, verplicht in de landsverordening zelf geregeld dienen te worden. Regeling bij lagere wetgeving is in dat geval in zekere mate toegestaan.

Het onderscheid is overigens ook van belang bij het bepalen welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van beroepschriften ten aanzien van een bepaalde heffing. Indien de heffing een belasting of andere heffing is, dan is de belastingrechter bevoegd om beroepschriften in behandeling te nemen. Is er sprake van een retributie dan is de administratieve rechter bevoegd.

### 3°. *Het karakter van de kosten die in rekening worden gebracht*

- Inleiding

In de memorie van toelichting staat het volgende:

*“Aan het verlenen van de vergunning zijn kosten verbonden, namelijk leges. Dit zijn rechten verschuldigd voor het hebben van een vergunning. De hoogte van deze kosten is inmiddels aan indexering toe. Ook is niet voldoende rekening gehouden met het principe dat de vervuiler betaalt. Bij landsbesluit houdende algemene maatregelen zullen daarom nieuwe bedragen worden vastgesteld waarbij kan worden gedifferentieerd al naar gelang de complexiteit van de aanvraag, de mate van milieubelasting die de activiteit veroorzaakt en de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht”. Zie pagina 37, tweede tekstblok en in woorden van dezelfde strekking ook op pagina 47, derde gedachtestreep.*

Volgens de memorie van toelichting is de heffing, bedoeld in het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de HVC dus een heffing die niet alleen erin voorziet dat de kosten (1) gerelateerd aan de complexiteit van de aanvraag doorberekend worden aan de vergunninghouders die profijt

<sup>42</sup> Prof. dr. A. van Rijn, “Handboek Caribisch Staatsrecht”, Boom Juridisch, Den Haag 2019, hoofdstuk 12, nummer 335, p. 613 en 614.

<sup>43</sup> Advies van 16 juli 2019 met kenmerk RvA no. RA/18-19-LV over de ontwerplandsverordening tot wijziging van de Opiumlandsverordening 1960 (Landsverordening productie medicinaal Cannabis).

<sup>44</sup> Zie voor de definitie van “retributies” onder meer artikel 1, onderdeel c, van de Eilandsverordening leges, precariorechten en retributies Curaçao 1992 (A.B. 1992, no. 20), Prof. dr. A. van Rijn, “Handboek Caribisch Staatsrecht”, Boom Juridisch, Den Haag 2019, hoofdstuk 12, nummer 335, p. 614 of Prof. mr. R.J.N. Schlössels en Prof. mr. S.E. Zijlstra, “Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat”, Kluwer, Deventer 2010, hoofdstuk 17, nummer 12, p. 807.

hebben van de diensten van de overheid, maar ook in (2) kosten die gerelateerd worden aan de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht door de overheid en (3) aan de mate van milieubelasting die de activiteiten van de vergunninghouders veroorzaken. Hierover heeft de Raad de volgende opmerkingen.

- Kosten die verband houden met de aanvraag

De Raad is van oordeel dat de kosten gerelateerd aan de complexiteit van de aanvraag als directe kosten<sup>45</sup> kunnen worden beschouwd die rechtstreeks samenhangen met of veroorzaakt worden door de door de overheid verrichte dienst. De vastgestelde vergoeding voor deze kosten kan worden gekwalificeerd als een retributie en als leges die voor de verleende vergunning in rekening worden gebracht. Hiervoor geldt - zoals eerder gesteld - in principe niet de strenge eis dat de essentialia van de heffing, dus de kring van heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur, verplicht in de landsverordening (dit ontwerp) zelf geregeld dienen te worden.

Bij retributies gaat het om de mate van individualiseerbaarheid van de verleende dienst in relatie tot de kosten daarvan en het in rekening gebrachte bedrag. In de memorie van toelichting moet worden uiteengezet wat in dit geval de mate van individualiseerbaarheid van de verleende dienst is in relatie tot de kosten daarvan en het in rekening gebrachte bedrag.

Volledigheidshalve merkt de Raad op dat op grond van het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de HVC alleen de kosten die betrekking hebben op 'het verzoek voor een vergunning' in rekening kunnen worden gebracht. De Raad geeft de regering in overweging in het ontwerp op te nemen dat ook de kosten die betrekking hebben op het verzoek tot ontheffing of tot wijziging van een vergunning<sup>46</sup> in rekening kunnen worden gebracht.

*De Raad adviseert de regering het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.*

- Kosten die verband houden met de inspanningsbehoefte en inzet bij toezicht en met de mate van milieubelasting die de activiteiten van de vergunninghouders veroorzaken

In de memorie van toelichting wordt niet uitgeweid over de kosten die gerelateerd worden aan de inspanningsbehoefte of inzet bij toezicht door de overheid en hoe deze doorberekend moeten worden. Er wordt ook niet ingegaan op de relatie tussen de mate van milieubelasting en de in rekening te brengen kosten. Wel wordt op pagina 17, vierde tekstblok, 45, derde tekstblok en 47, vierde gedachtestreep van de memorie van toelichting verwezen naar het in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, opnemen van emissienormen. Dit laatste zou eventueel terug te herleiden kunnen zijn tot de mate van milieubelasting.

Kosten van handhaving, controle en toezicht en kosten die gerelateerd worden aan de mate van milieubelasting kunnen naar het oordeel van de Raad worden beschouwd als indirecte kosten<sup>47</sup>, omdat zij niet rechtstreeks samenhangen met of veroorzaakt worden door de dienstverlening van de overheid. Deze kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemeen belang dan aan het individuele belang en kunnen naar het oordeel van de Raad daarom niet als retributies worden beschouwd.

Om de hiervoor aangehaalde kosten te kunnen doorberekenen aan de vergunninghouder, geldt - voor zover de regering deze kosten als een heffing wil doorberekenen<sup>48</sup> - wel de strenge eis dat de essentialia van de heffing, dus de kring van heffingsplichtigen, het belastbare feit en de tariefstructuur, verplicht in de landsverordening (dit ontwerp) zelf geregeld dienen te worden. Voor de kosten die gerelateerd zijn aan de mate van milieubelasting geldt bovendien dat ook de heffingsmaatstaf en de eenheid van de heffingsmaatstaf, verplicht in de landsverordening (dit ontwerp) zelf geregeld dienen te worden.

---

<sup>45</sup> Personeelskosten, huisvestingskosten, specifieke automatiseringskosten, materiële kosten, maar ook de kosten van controletaken die plaatsvinden in het kader van het proces van de vergunningverlening.

<sup>46</sup> Artikel 32, tweede lid, van de HVC respectievelijk de artikelen 7 en 22 van de HVC en eventueel ook de kosten verbonden aan het afgeven van afschriften (bij wijziging in de tenaamstelling van de vergunning) bedoeld in artikel 19, derde lid, van de HVC.

<sup>47</sup> Een ander voorbeeld zijn de kosten gerelateerd aan beleidsvoorbereiding.

<sup>48</sup> Het doorberekenen zoals bij bestuursdwang en dwangsommen valt hier niet onder.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting hierop in te gaan en, ingeval bovengenoemde kosten doorberekend moeten worden op de vergunninghouder, het ontwerp aan te passen.*

c. Artikel I, onderdeel F

1°. *Projectsaldering*

Artikel 18 van de HVC bevat de weigeringsgronden voor een hindervergunning. Hieraan wordt in artikel I, onderdeel F, van het ontwerp toegevoegd dat bij overschrijding van een in het ontwerp voorgestelde Hoofdstuk 3A van de HVC bedoelde grenswaarden de vergunning verleend kan worden, indien de luchtkwaliteit door de te vergunnen activiteit per saldo niet verslechtert.

Artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de Wm kent een vergelijkbare regeling waarbij een milieuvergunning verleend kan worden indien de grenswaarden overschreden worden. Op grond hiervan kan een project doorgang vinden indien de concentratie van een stof in de buitenlucht als gevolg van het project per saldo verbeterd of gelijk blijft. In Nederland bestaat de nodige jurisprudentie hierover. Hieruit blijkt dat de bestuursrechter de juistheid van de aan de saldering ten grondslag gelegde gegevens indringend toetst zodat verzekerd is dat een integrale benadering gehanteerd is met betrekking tot alle locaties waar zich significante effecten voor de luchtkwaliteit voordoen.<sup>49</sup> Toepassing van laatstgenoemd artikel door het bevoegd gezag vraagt dan ook gedegen onderzoeken waarbij voldoende waarborgen worden getroffen voor de uitvoering van de met het plan samenhangende maatregelen.<sup>50</sup> Van de mogelijkheid om gebruik te maken van projectsaldering mag naar het oordeel van de Raad niet al te lichtvaardig gebruik worden gemaakt.

*De Raad adviseert de regering een delegatiegrondslag in het ontwerp op te nemen om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een nadere uitwerking te geven en waarborgen te stellen om over te kunnen gaan tot projectsaldering zoals opgenomen in het voorgestelde nieuwe lid van artikel 18 van de HVC.*

2°. *De term ‘niet in betekenende mate’*

- *Inleiding*

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat door de toevoeging van projectsaldering mogelijk wordt gemaakt om een vergunning te verlenen voor activiteiten op een moment dat de immissiegrenswaarde reeds is bereikt, maar de toename niet van betekenende mate is. Hiervan zou sprake zijn wanneer het effect op de luchtkwaliteit in de praktijk niet met zekerheid vast te stellen is, omdat de toename zeer gering is.<sup>51</sup>

De Raad merkt op dat in het ontwerp een wettelijke grondslag ontbreekt om bij een zeer geringe toename een hindervergunning te verlenen. *De Raad adviseert de regering het ontwerp op dat punt aan te vullen.*

- *De betekenis van de term ‘niet in betekenende mate’*

De term ‘niet in betekenende mate’ wordt ook gebruikt in artikel 5.16, eerste lid, sub c, van de Wm. Op het moment dat een project niet in betekenende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit kan dit project doorgang vinden. In het Nederlandse recht wordt in het ‘Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)’ het begrip ‘niet in betekenende mate’ nader uitgewerkt. In artikel 2 van dat besluit wordt bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid of het toepassen van een wettelijk voorschrift niet in betekenende mate bijdraagt, indien de toename

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld BRvS 11 oktober 2006, Jm 2006/140 en AB 2006/399 (N201 Aalsmeer), ABRvS 11 juni 2008, nr. 200706327/1 (A2 Hogeweide-Oudenrijn) en ABRvS 3 december 2008, Jm 2009/14 (Tweede Coentunnel).

<sup>50</sup> ABRvS 25 juli 2007, BR 2007/867 (wegaanpassingsbesluit A4 Burgerveen-Leiden).

<sup>51</sup> Pagina 51, eerste tekstblok, van de memorie van toelichting.

van de concentraties in de buitenlucht van zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide de 3%-grens niet overschrijdt. De 3%-grens hangt samen met de systematiek van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de daarin opgenomen maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.<sup>52</sup>

De gelding van de categorie 'niet in betekenende mate' is van meet af aan afhankelijk gesteld van een werkend nationaal programma, waarin immers de maatregelen worden genoemd om het totaal aan projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging, te compenseren.<sup>53</sup>

In de memorie van toelichting wordt echter enkel vermeld dat sprake kan zijn van een verwachte toename op de immissies van 'niet van betekende mate' indien het effect op de luchtkwaliteit in de praktijk niet met zekerheid is vast te stellen, omdat het een zeer geringe toename betreft. *De Raad adviseert de regering een grondslag in het ontwerp op te nemen om de term 'niet van betekenende mate' bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, uit te werken hetgeen de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede komt. Indien de mogelijkheid geboden wordt om bij zeer geringe overschrijding van de grenswaarden toch een vergunning te verlenen, adviseert de Raad de regering om deze toename van uitstoot te compenseren waardoor de luchtkwaliteit per saldo gelijk blijft of zelfs beter wordt.*

#### d. Artikel I, onderdeel G

##### 1°. Meet- en beoordelingspunt

Het 'meet- en beoordelingspunt' wordt in het voorgestelde artikel 32a, onderdeel k, van de HVC, gedefinieerd als een door middel van coördinaten aangewezen en feitelijk publiek toegankelijke locatie waar luchtkwaliteitsbeoordelingen plaatsvinden.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting aan te geven waarom de woorden 'en feitelijk publiek toegankelijk' voorkomen in de definitie van het begrip 'meet- en beoordelingspunt'.*

##### 2°. Richtwaarden van luchtkwaliteit

Het voorgestelde artikel 32a, onderdeel l, van de HVC definieert het begrip 'richtwaarde' als 'een vastgesteld kwaliteitsniveau met het doel om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt'.

Richtwaarden zijn normen waar het beleid zich op moet richten en die zo veel mogelijk binnen een bepaalde termijn bereikt dienen te worden.<sup>54</sup> In dat opzicht is er dus geen sprake van een resultaatsverplichting, maar van een inspanningsverplichting. Bij geen van de richtwaarden uit het ontwerp wordt echter een datum genoemd waarbinnen de richtwaarde bereikt moet zijn. In de memorie van toelichting ontbreekt ook concrete informatie op welke wijze de overheid zich zal inspannen om bedoelde richtwaarden ook zoveel mogelijk te bereiken en over mogelijke strategie aanpassingen indien, gedurende het traject dat volgt na de inwerkingtreding van de Landsverordening Luchtkwaliteitseisen Curaçao, blijkt dat één of meerdere richtwaarden niet bereikt zullen worden.

---

<sup>52</sup> Bijlage 2 van de Wm kent een systeem van fasering voor stikstofdioxide en fijnstof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>). Hiervoor is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit opgesteld (hierna: NSL). Aanleiding voor het NSL was de verwachting dat Nederland niet overal zou voldoen aan de Europese jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide die in 2010 zou gaan gelden en aan de Europese daggemiddelde concentratie voor fijnstof (PM<sub>10</sub>) die per 2005 gold. Om voor uitstel/vrijstelling (derogatie) van de Europese Commissie in aanmerking te komen, diende Nederland een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat liet zien op welke manier binnen de derogatietermijnen aan de normen wordt voldaan. Als plan heeft de Nederlandse regering het NSL opgesteld. Hiermee is op 7 april 2009 derogatie verkregen van de Europese Commissie voor het voldoen aan de EU-normen voor fijnstof (tot juni 2011) en stikstofdioxide (tot 2015). Het NSL is op 1 augustus 2009 in werking getreden.

<sup>53</sup> L.A.J. Spaans, Milieurecht totaal, artikel 5.16 Wm, aant. 2.3.

<sup>54</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/beoordelen/grenswaarden/>

*De Raad adviseert de regering om een (eind)datum of termijn in het ontwerp op te nemen waarop of waarbinnen de verschillende richtwaarden bereikt moeten worden, zodat aangesloten wordt bij de definitie en het karakter van richtwaarde, bedoeld in het voorgestelde artikel 32a, onderdeel I, van de HVC.*

*De Raad adviseert ook om in het ontwerp op te nemen wat de consequenties zijn van het niet bereiken van de verschillende richtwaarden op de aangegeven datum of binnen een bepaalde termijn. Daarbij kan ervoor worden gekozen om de nadere uitwerking daarvan in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, op te nemen.<sup>55</sup>*

### *3°. De bijdrage van natuurlijke bronnen*

Op grond van het (tweede) voorgestelde artikel 32r van de HVC kan de Minister van GMN bij de beoordeling van de grenswaarden rekening houden met de bijdrage van natuurlijke bronnen, die niet beheerst kunnen worden. Hierbij is als voorwaarde gesteld dat de bijdrage van de natuurlijke bronnen nauwkeurig kan worden bepaald en dat de bijdrage een directe relatie heeft tot de te toetsen grenswaarde.

In Nederland is eenzelfde mogelijkheid gecreëerd in de Wm voor zeezoutaftrek. Voor toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit mag de concentratie PM<sub>10</sub> gecorrigeerd worden voor de hoeveelheid zeezout die van nature of door strooien in de lucht voorkomt. De mogelijkheid tot zeezoutaftrek is neergelegd in artikel 5.19, vierde lid, van de Wm. De hoogte van de zeezoutaftrek is neergelegd in de Ministeriële regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.<sup>56</sup> Hiervoor is voor iedere gemeente de gemiddelde concentratie zeezout bepaald. Bij de bepaling van de (achtergrond)concentratie PM<sub>10</sub> mag de zeezoutbijdrage afgetrokken worden. Voor de jaargemiddelde concentratie betekent dit een correctie afhankelijk van de locatie van het project. Dit houdt ook in dat de daggemiddelde concentratie een aantal dagen extra overschreden mag worden.

*De Raad adviseert de regering een delegatiegrondslag op te nemen in het ontwerp voor een regeling waarin de Minister van GMN aangeeft op welke wijze en waar de (achtergrond)concentratie van natuurlijke bronnen gemeten gaat worden (denk hierbij aan meetpunten en rekenmethodes) en op welke wijze dit meegenomen wordt in de toetsing aan de grenswaarde voor PM<sub>10</sub> in de buitenlucht.*

### *4°. Het voorgestelde artikel 32s van de HVC*

- De wijze van bekendmaking van informatie aan het publiek

Het voorgestelde artikel 32c van de HVC bepaalt in onderdeel c dat de Minister van GMN de verzamelde luchtkwaliteitsgegevens op elektronische wijze bekendmaakt.

Op grond van het voorgestelde artikel 32s van de HVC moet de basisinformatie van de luchtkwaliteit en de resultaten van de luchtkwaliteitsbeoordeling, metingen en berekeningen van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bekend worden gemaakt op [www.luchtmetingencuracao.org](http://www.luchtmetingencuracao.org) of bij andere elektronische of 'algemeen voor het publiek toegankelijke wijze'.

Het voorgestelde artikel 32s van de HVC gelezen in samenhang met het voorgestelde artikel 32c onderdeel c van de HVC, zou inhouden dat de luchtkwaliteitsgegevens sec alleen bekendgemaakt kunnen worden op de hiervoor genoemde website of op een andere elektronische wijze.

De resultaten van de luchtkwaliteitsbeoordeling, metingen en berekeningen van verontreinigende stoffen in de buitenlucht zouden daarentegen niet per se langs elektronische weg bekendgemaakt moeten worden. In die gevallen zou naar de letterlijke tekst van het voorgestelde artikel 32s van de HVC ervoor gekozen kunnen worden om die gegevens bekend

<sup>55</sup> Zie als voorbeeld artikel 5.17 van de Wm.

<sup>56</sup> Zie ook de Handreiking Rekenen aan Luchtkwaliteit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2011.

te maken op een algemeen voor het publiek toegankelijke wijze, niet zijnde een elektronische wijze.

*Het kan zijn dat dit niet de bedoeling van de regering is. In dat geval adviseert de Raad de formulering van het voorgestelde artikel 32s van de HVC aan te passen.*

- Het meet- en beoordelingspunt en de locatie

De basisinformatie van de luchtkwaliteit moet het 'meet- en beoordelingspunt' en de 'locatie' van het meet- en beoordelingspunt' vermelden (onderdeel a respectievelijk onderdeel b van het voorgestelde artikel 32s, tweede lid, van de HVC).

De definitie van 'meet- en beoordelingspunt' is een 'door middel van coördinaten aangewezen' en feitelijk publiek toegankelijke 'locatie' waar luchtkwaliteitsbeoordelingen plaatsvinden (zie het voorgestelde artikel 32a, onderdeel k, van de HVC).

*De Raad vraagt gezien de aangehaalde definitie of bij het vermelden van het 'meet- en beoordelingspunt' niet impliciet ook de 'locatie' daarvan wordt vermeld. Indien dat het geval is, kan onderdeel b van het voorgestelde artikel 32s, tweede lid, van de HVC worden geschrapt.*

- Het actuele kwaliteitsniveau van de buitenlucht

De basisinformatie van de luchtkwaliteit moet ook een weergave geven van het 'actuele kwaliteitsniveau van de buitenlucht' (onderdeel c van het voorgestelde artikel 32s, tweede lid, van de HVC).

Uitgaande van dit artikelonderdeel zou een burger op ieder moment van een willekeurige dag informatie moeten kunnen raadplegen over het 'actuele kwaliteitsniveau van de buitenlucht'; het kwaliteitsniveau op dat moment. Het kan zijn dat het kwaliteitsniveau van de buitenlucht van bijvoorbeeld 12 uur vóór het moment van raadpleging van [www.luchtmetingencuracao.org](http://www.luchtmetingencuracao.org) in redelijkheid ook kan worden aangemerkt als 'actueel'.

De frequentie waarmee de luchtkwaliteitsbeoordelingen moeten plaatsvinden, zal volgens de Raad bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, moeten worden bepaald. In de memorie van toelichting wordt geen indicatie gegeven van de frequentie van de luchtkwaliteitsbeoordelingen. Ook blijkt uit de memorie van toelichting niet wat bedoeld wordt met 'het actuele kwaliteitsniveau'.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting in te gaan op het voorgaande en een **gronslag** in het ontwerp op te nemen ter bepaling van bovengenoemde frequentie in lagere regelgeving.*

#### 5°. De bekendmaking van het rapport

*De Raad adviseert de regering het in het voorgestelde artikel 32t van de HVC bedoelde rapport van de beoordeling van de luchtkwaliteit niet alleen in de Landscourant bekend te maken, maar ook op de website [www.luchtmetingencuracao.org](http://www.luchtmetingencuracao.org) genoemd in het voorgestelde artikel 32s van de HVC.*

#### 6°. Gecontroleerde delegatie

- Inspraak in brede zin

In het voorgestelde artikel 32v van de HVC is de rechtsfiguur opgenomen van de 'gecontroleerde delegatie'. Gecontroleerde delegatie houdt in dat voorschriften bij lagere regeling kunnen worden vastgesteld, maar dat een ontwerp van die lagere regeling, ter kennis van de Staten wordt gebracht zodat zij zich daarover kunnen uitspreken vóór de datum van inwerkingtreding van die lagere regeling. Aangezien de vaststelling c.q. wijziging van de grenswaarden altijd moet zijn ingegeven door het belang van de volksgezondheid dan wel de bescherming van het milieu acht de Raad het in dit geval wenselijk om niet alleen de Staten de gelegenheid te geven om vóór de datum van inwerkingtreding van het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, hun standpunt over de regeling kenbaar te maken, maar om gezien het te regelen onderwerp, namelijk het belang van de volksgezondheid dan wel de bescherming van het milieu, tevens inspraak in brede zin mogelijk te maken.



De Raad adviseert de regering het ontwerp aan te passen.

- De vormgeving van de gecontroleerde delegatie

De Raad constateert dat in het voorgestelde artikel 32v van de HVC onvoldoende rekening is gehouden met aanwijzing 29, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In deze aanwijzing is aangegeven waarmee rekening moet worden gehouden bij het regelen van de rechtsfiguur van de 'gecontroleerde delegatie' in een wettelijke regeling.

*De Raad adviseert de regering het voorgestelde artikel 32v, tweede lid, van de HVC aan te passen met inachtneming van aanwijzing 29, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

#### e. Handhaving

##### *1°. Algemene toezichts- en handhabingsbepalingen*

De Inspectie voor de Volksgezondheid is belast met het houden van toezicht, het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom en bestuurlijke boete en mede met het opsporen van strafbaar gestelde feiten op het gebied van de volksgezondheid.

In het ontwerp worden de handhavingsbevoegdheden van de Inspectie voor de Volksgezondheid uitgebreid met handhavingsbevoegdheden op het gebied van milieu en natuur<sup>57</sup>. Hierdoor wordt de Inspectie voor de Volksgezondheid in de HVC vervangen door Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur (hierna: de Inspectie).

Bij de inwerkingtreding van de in de onderhavige Landsverordening luchtkwaliteitseisen Curaçao opgenomen wijzigingen zullen in de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur in feite de algemene bepalingen zijn opgenomen betreffende toezicht op de naleving van en opsporing van overtredingen van wet- en regelgeving op het gebied van volksgezondheid, milieu en natuur; dus de HVC omvat het geheel van de (beschikbare) handhavingsmechanismen. Door de gekozen systematiek wordt het overnemen van deze algemene bepalingen in separate regelingen over in dit geval het milieu, overbodig. Dat is anders voor wat betreft bepalingen over toezicht- en opsporing waarmee wordt beoogd om in een specifiek geval van die algemene regels van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur af te wijken.

De voorgestelde artikelen 36 tot en met 38 van de HVC bepalen in het eerste lid dat de Inspectie bestuursdwang kan toepassen en een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan opleggen. Het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van de HVC worden in het voorgestelde artikel 42 respectievelijk artikel 43 van de HVC geregeld.

In het tweede lid van de voorgestelde artikelen 36 tot en met 38 van de HVC worden de met het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van de last onder dwangsom of bestuurlijke boete en het toezicht en de opsporing corresponderende onderdelen van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur van overeenkomstige toepassing verklaard voor de handhaving van de HVC.

De Raad is van oordeel dat het opnemen van de artikelen 36 tot en met 38 en 42 en 43 (nieuw) van de HVC op het eerste gezicht overbodig is. In elk geval kan de Raad uit de memorie van toelichting niet afleiden waarom niet volstaan is met een verwijzing in de memorie van toelichting naar de algemene toezicht- en opsporingsbepalingen van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur. *Indien de regering dit doet, adviseert de Raad om voor de duidelijkheid in de Landsverordening voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur een bepaling op te nemen waaruit blijkt dat bepaalde bevoegdheden van de Inspectie alleen betrekking hebben op een bepaalde tak van het toezicht respectievelijk opsporing althans om ten minste in de memorie van toelichting daarop in te gaan.*

---

<sup>57</sup> Daartoe worden in artikel II van het ontwerp de nodige wijzigingen voorgesteld in de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid die bovendien hernoemd wordt tot Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur.

*De Raad kan niet uitsluiten dat de door de Raad voorgestelde verwijzing naar de algemene toezicht- en opsporingsbepalingen van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur in de praktijk tot misverstanden zou kunnen leiden. Vooral omdat niet op voorhand voorzienbaar is welke andere wijzigingen in de toekomst zullen worden aangebracht in de respectieve toezicht- en opsporingsbevoegdheden van de Inspectie. De Raad geeft als voorbeeld artikel 13 van de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid betreffende inzage in patiëntendossiers. Uit de context van dit artikel zou duidelijk moeten zijn dat dit artikel niet ziet op het houden van toezicht op de naleving van milieuverordeningen, maar slechts op regelingen betreffende de volksgezondheid. Het is daarom noodzakelijk om extra aandacht aan dit aspect te besteden.*

*Indien de regering ervoor kiest om de voorgestelde artikelen 36 tot en met 38 en 42 en 43 van de HVC in het ontwerp te handhaven, dan wijst de Raad nog op het volgende.*

#### *2°. De medewerkers van de Inspectie*

*In de voorgestelde artikelen 42 en 43 van de HVC wordt in het eerste lid verwezen naar ‘bij landsbesluit aangewezen personen werkzaam bij de Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur’. Deze formulering zou ook kunnen betekenen dat niet de personen bedoeld in artikel 11, eerste lid, respectievelijk 39, eerste lid, van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur, maar andere bij landsbesluit aangewezen personen die ook werkzaam zijn bij de Inspectie belast kunnen worden met het toezicht op en de opsporing van milieu gerelateerde onderwerpen. Dit lijkt niet de bedoeling van de regering te zijn. De Raad adviseert om die reden in het voorgestelde artikel 42, eerste lid, van de HVC te verwijzen naar de ‘medewerkers van de Inspectie, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur’ en in het voorgestelde artikel 43, eerste lid, van de HVC naar de ‘medewerkers van de Inspectie, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur’.*

#### *3°. Het gevolg van het opnemen van algemene milieunormen in de HVC*

*Door de gekozen systematiek om algemene milieunormen op te nemen in de HVC moet de Inspectie ook op die normen (en de informatie- en rapportageverplichtingen) toezicht houden en overtredingen daarvan sanctioneren. Deze normen zijn echter niet gericht tot de burger of vergunninghouder, maar tot de overheid. De Raad vraagt uw bijzondere aandacht hiervoor.*

#### f. Artikel I, onderdeel O

##### *1°. De maximale duur van de hechtenisstraf*

*In het voorgestelde artikel 46, tweede en derde lid, van de HVC worden overtredingen gesanctioneerd met een hechtenisstraf van ten hoogste twee jaren. Bij recidive wordt de strafbedreiging verhoogd met het dubbele van de in het genoemde eerste, tweede en derde lid, gestelde straf (vierde lid van het voorgestelde artikel 46 van de HVC).*

*Artikel 1:41, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) stelt de duur van de hechtenisstraf echter op ten minste een dag en ten hoogste een jaar. De hechtenisstraf kan voor ten hoogste een jaar en vier maanden worden opgelegd in de gevallen waarin wegens strafverhoging ter zake van samenloop, herhaling van misdrijf of het bepaalde bij artikel 1:116 van het WvSr, de tijd van een jaar wordt overschreden. Zij kan in geen geval de tijd van een jaar en vier maanden te boven gaan. Zie artikel 1:41, tweede en derde lid, van het WvSr.*

*De Raad adviseert de regering het voorgestelde artikel 46, tweede tot en met vierde lid, van de HVC aan te passen.*

##### *2°. De maximale hoogte van de geldboete*

*In het voorgestelde artikel 46, vierde lid, van de HVC wordt de hoogte van de op te leggen straf bij recidive verhoogd met het dubbele van de in het voorgestelde artikel 46, eerste en tweede lid, van de HVC gestelde maximumboete (vijfde respectievelijk zesde boetecategorie).*

Artikel 1:54 van het WvSr bepaalt in het derde lid dat de geldboete die voor een strafbaar feit ten hoogste kan worden opgelegd, gelijk is aan het bedrag van de categorie die voor dat feit is bepaald. Er zijn zes boetecategorieën (artikel 1:54, vierde lid, van het WvSr). Er is in het WvSr geen bepaling opgenomen die verhoging van de strafbedreiging (verhoging van de maximumboete) bij recidive mogelijk maakt.

*De Raad adviseert de regering het voorgestelde artikel 46, vierde lid, van de HVC aan te passen.*

### 3°. *Het sanctioneren bij recidive*

In het vierde lid van het voorgestelde artikel 46 van de HVC wordt de sanctionering bij recidive in eerste instantie gerelateerd aan een strafbaar feit bedoeld in het eerste, tweede en derde lid van dat artikel. Bij het bepalen van de hoogte van de straf wordt echter alleen verwezen naar de strafbedreiging in het eerste en tweede lid van dat artikel.

*De Raad adviseert de regering dit in de memorie van toelichting te motiveren. De Raad vraagt voorts of de formulering ‘verhoogd **met** het dubbele van de daarbij gestelde maxima’ weergeeft wat de regering voor ogen heeft. ‘Verhoging **met** het dubbele’ houdt immers een strafbedreiging in van drie keer de oorspronkelijke straf, terwijl een ‘verhoging **tot** het dubbele’ een strafbedreiging impliceert van twee keer de oorspronkelijke straf.*

## g. Artikel I, onderdeel Q

### 1°. *De overgangsbepaling*

#### - Inleiding

Artikel I, onderdeel Q, van het ontwerp stelt een wijziging van de HVC voor. Doel van die wijziging is om een overgangsbepaling in de HVC op te nemen die betrekking heeft op vergunningen die zijn verleend vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen E, F en G van de Landsverordening luchtkwaliteitseisen Curaçao. Deze vergunningen en de daaraan verbonden vergunningsvoorschriften zullen blijven luiden, zoals deze luiden vóór de inwerkingtreding van genoemde artikelonderdelen. Voor hun geldigheid in de oorspronkelijke vorm wordt geen termijn genoemd (tot wanneer) in de overgangsbepaling.

In de memorie van toelichting (pagina 54, derde tekstblok) staat hierover:

*“Het nieuwe artikel 50 van de Hinderverordening bevat een overgangsrechtelijke bepaling waarmee wordt geborgd dat reeds verleende vergunningen inclusief de bijbehorende vergunningsvoorschriften blijven gelden nadat deze wijzigingsverordening met de nieuwe luchtkwaliteitseisen in werking is getreden. Vanuit het beginsel van rechtszekerheid is dit overgangsrecht noodzakelijk. Tegelijkertijd dient de vergunninghouder er rekening mee te houden dat de Minister van GMN gehouden is vergunningen en vergunningsvoorschriften te herzien indien nieuwe feiten daar aanleiding toe geven. Het is bekend dat de huidige vergunningsvoorschriften met betrekking tot luchtkwaliteit verouderd zijn. Artikel 22 en artikel 26 van de Hinderverordening geven de Minister de ruimte de vergunningsvoorschriften aan te passen”.*

#### - De duur van de overgangsbepaling

Volgens aanwijzing 125 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is een nieuwe regeling niet slechts van toepassing op situaties die na haar inwerkingtreding plaatsvinden, maar ook op bestaande rechtsposities en verhoudingen. Slechts wanneer hieraan bezwaren kleven kan er sprake zijn van eerbiedigende<sup>58</sup> of uitgestelde<sup>59</sup> werking. Redenen hiervoor kunnen gelegen zijn

<sup>58</sup> De nieuwe regeling laat de daarvoor geldende regeling blijvend van toepassing op nader aangeduide feiten of verhoudingen.

<sup>59</sup> De nieuwe regeling laat de daarvoor geldende regeling voor een bepaalde periode van toepassing op nader aangeduide feiten of verhoudingen.

in het vertrouwensbeginsel, redelijkheid en billijkheid en de rechtszekerheid. Het is aan de wetgever om inzichtelijk te maken waarom gekozen wordt voor eerbiedigende of uitgestelde werking. De enkele vermelding dat eerbiedigende werking vanuit het beginsel van rechtszekerheid noodzakelijk is<sup>60</sup>, is naar het oordeel van de Raad onvoldoende.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting nader inzicht te geven in de overwegingen die geleid hebben tot de keuze voor eerbiedigende werking in het ontwerp.*

*De urgentie van het probleem voor de volksgezondheid, de mogelijkheid van aantasting van de grondrechten van de bewoners van Curaçao en de gevolgen voor het milieu kunnen volgens de Raad aanleiding zijn om juist niet te kiezen voor een eerbiedigende werking, waarbij de oude regeling blijft bestaan, maar voor een uitgestelde werking waarin de oude regeling slechts voor een bepaalde periode in werking blijft.*

De Raad merkt bovendien ten overvloede op dat de mogelijkheid om de vergunningsvoorschriften aan te passen of om de vergunning in te trekken een bevoegdheid is van de desbetreffende minister (zie de artikelen 22 e.v. van de HVC). Die bevoegdheid is facultatief geformuleerd ('De Minister kan'). Het gestelde in de memorie van toelichting dat de minister gehouden is om vergunningen en vergunningsvoorschriften te herzien indien nieuwe feiten daar aanleiding toe geven, is in dat licht bezien naar het oordeel van de Raad niet zo absoluut en vanzelfsprekend.

*De Raad geeft de regering ook om die reden in overweging om een termijn in de overgangsbepaling in artikel I, onderdeel Q, van het ontwerp op te nemen.*

#### - De plaats van de overgangsbepaling

De overgangsbepaling wordt als nieuw artikel 50 toegevoegd aan de HVC. De hiervoor aangehaalde artikelen 22 en 26 van de HVC geven de Minister van GMN de ruimte om in het belang van de bescherming van het milieu (1) alsnog voorschriften aan een vergunning te verbinden of nieuwe voorschriften toe te voegen, (2) bestaande voorschriften te wijzigen of in te trekken en als dat geen oplossing biedt, om (3) de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. *De Raad adviseert de regering de overgangsbepaling niet in de HVC op te nemen, maar als een overgangsbepaling in de Landsverordening luchtkwaliteitseisen Curaçao. Overigens zouden de artikelen 22 en 26 van de HVC bij het opnemen van de overgangsbepaling in de HVC zelf, als afwijking van artikel 50 van de HVC moeten worden geformuleerd, omdat deze artikelen anders met het voorgestelde artikel 50 HVC conflicteren.*

#### 2°. Een overgangsbepaling voor aanvragen die in behandeling zijn

*De Raad adviseert de regering te overwegen om in het ontwerp ook een overgangsbepaling op te nemen betreffende de aanvragen om een vergunning, een wijziging van een vergunning of een aanvraag om een ontheffing die zijn gedaan vóór de datum van inwerkingtreding van de betreffende bepalingen van de Landsverordening luchtkwaliteitseisen Curaçao, maar die op dat moment nog in behandeling zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de in rekening te brengen leges.*

## 2. De memorie van toelichting

### a. Uitvoeringsregeling voor emissienormen

Op pagina's 6, tweede tekstblok, derde gedachtestreep, 17, vierde tekstblok, 45, derde tekstblok en 47, vierde gedachtestreep wordt verwezen naar het in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, opnemen van emissienormen. Het lijkt er echter op dat er geen grondslag in het ontwerp is opgenomen voor een dergelijk landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

---

<sup>60</sup> Pagina 54, derde tekstblok, van de memorie van toelichting.

*Indien dat het geval is, adviseert de Raad de regering het ontwerp aan te passen en om in elk geval in de memorie van toelichting te verwijzen naar het artikel in het ontwerp dat als grondslag moet dienen voor bedoeld landsbesluit, houdende algemene maatregelen.*

**b. De nog te valideren gegevens**

In de memorie van toelichting wordt informatie gegeven waarvan gezegd wordt dat deze nog gevalideerd of nog met zekerheid vastgesteld moet worden. Zie pagina's 30, vierde tekstblok en 31, tweede tekstblok.

*De Raad adviseert de regering het mogelijke te doen opdat bij de aanbidding van het ontwerp aan de Staten gevalideerde en met zekerheid vastgestelde informatie wordt vermeld.*

**c. Geen grenswaarden**

In de memorie van toelichting wordt toegelicht waarom de regering ervoor heeft gekozen om voor de metalen nikkel, arseen en cadmium en voor waterstofsulfide alleen een richtwaarde op te nemen in het ontwerp en geen grenswaarde (pagina 31, derde tekstblok van onder en pagina 33, laatste tekstblok).

In het ontwerp is ook voor vanadium en benzo(a)pyreen alleen een richtwaarde opgenomen en geen grenswaarde.

*De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op te nemen wat de reden hiervoor is.*

**d. Waterstofsulfide (H<sub>2</sub>S)**

Voor de concentratie van waterstofsulfide in de buitenlucht geldt op grond van het voorgestelde artikel 32r van de HVC een richtwaarde van 45 µg/m<sup>3</sup> als daggemiddelde concentratie. In de memorie van toelichting wordt echter aangegeven dat ter voorkoming van geurhinder in navolging van de wetgeving in California (USA) een streefwaarde van 0,03 ppm (ongeveer 45 µg/m<sup>3</sup>) opgenomen wordt als uurgemiddelde concentratie.<sup>61</sup> Deze richtwaarde ontbreekt echter in de tekst van het ontwerp.

Er is dus sprake van een discrepantie tussen de in het ontwerp genoemde richtwaarde en de in de memorie van toelichting genoemde richtwaarde.

*De Raad adviseert de regering bedoelde discrepantie te corrigeren.*

**e. Verskil in wijze van kennisgeving**

*De Raad adviseert de regering het verschil in de toepassing van het voorgestelde artikel 32u, eerste lid en het tweede lid, van de HVC toe te lichten in de memorie van toelichting om misverstanden in de uitvoering te vermijden.*

**f. Bestuurlijke maatregelen om wettelijke regels te doen naleven**

Op pagina 38, derde tekstblok, van de memorie van toelichting staat dat de Inspectie bestuurlijke maatregelen kan treffen met het doel om de vergunninghouder de wettelijke regels, waaronder het niet meer uitstoten dan de toegestane grenswaarden, te doen naleven en derhalve de situatie te herstellen.

*De Raad adviseert de regering concreter op het voorgaande in te gaan in de memorie van toelichting. Immers, de in het ontwerp opgenomen grenswaarden zijn niet primair op naleving door de vergunninghouder gericht, maar op naleving door de overheid.*

#### **IV. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard**

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

---

<sup>61</sup> Pagina 33, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering om daarmee rekening te houden voordat zij het ontwerp bij de Staten indient.

Willemstad, 21 november 2023

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

\_\_\_\_\_  
mevr. mr. L. M. Dindial

\_\_\_\_\_  
mevr. mr. C. M. Raphaëla

## Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/15-23-LV

Zowel het ontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

### 1. Het ontwerp

#### a. Het opschrift

Voorgesteld wordt in het opschrift:

- 'tot wijzigen' te vervangen door 'tot wijziging'
- aan de citeertitel toe te voegen 'Curaçao'<sup>62</sup>; en
- de punt aan het slot van het opschrift te schrappen<sup>63</sup>.

#### b. De considerans

Voorgesteld wordt de eerste overweging te schrappen en in de vierde overweging te vermelden welke 'effectieve uitvoering' (waarvan) wordt bedoeld.

#### c. Artikel I

##### 1°. Aanhef

De Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87, bijlage a) geeft opdracht en concrete aanwijzingen om de wet- en regelgeving van het toenmalige eilandgebied Curaçao en het toenmalige land de Nederlandse Antillen te consolideren.

In een citeertitel van een regeling kan een jaartal zijn opgenomen. De citeertitel is als het ware de officiële 'naam' van de regeling.

Het weglaten van jaartallen in citeertitels bij het consolideren van bedoelde wet- en regelgeving vindt geen grondslag in de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao. Het jaartal in een citeertitel kan om die reden alleen komen te vervallen door uitdrukkelijke wijziging van (de regeling waarin) de citeertitel (is opgenomen).

In het opschrift van het ontwerp wordt de 'Hinderverordening Curaçao 1994' aangehaald. In de aanhef van artikel I van het ontwerp wordt de 'Hinderverordening Curaçao' (zonder aanhaling van het jaartal) genoemd.

*De Raad adviseert de regering het jaartal 1994 in de aanhef van artikel I te vermelden indien geen wijziging heeft plaatsgevonden van de 'citeertitelbepaling' van de Hinderverordening Curaçao 1994. In het andere geval moet het jaartal 1994 in het opschrift van het ontwerp worden geschrapt.*

##### 2°. Onderdeel A

Voorgesteld wordt de in het voorgestelde onderdeel c na 'in' in te voegen 'artikel 2, eerste lid, van'. Ook wordt voorgesteld een instructie voor wijziging van de punt aan het slot van onderdeel b te vervangen door een puntkomma.

##### 3°. Onderdeel C

Voorgesteld wordt na 'landsbesluit' en na 'maatregelen' telkens een komma te plaatsen.

##### 4°. Onderdeel D

#### - Het voorgestelde derde lid

Voorgesteld wordt het derde lid in woorden van de volgende strekking te laten luiden:

---

<sup>62</sup> Zie artikel IV van het ontwerp.

<sup>63</sup> Zie aanwijzing 85 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

‘Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan worden bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan de behandeling van een verzoek om een vergunning als bedoeld in deze landsverordening [of specifiek de artikelen noemen] voor rekening komen van (...)’.

Voorgesteld wordt voorts in het derde lid op te nemen voor wiens rekening bedoelde kosten zullen komen.

#### 5°. *Onderdeel F*

De Raad stelt voor om in het voorgestelde derde lid ‘artikel 15,’ te vervangen door ‘het’.

#### 6°. *Onderdeel G*

##### - *Het voorgestelde artikel 32a*

- Voorgesteld wordt om de punt aan het slot van onderdelen a en g te vervangen door een puntkomma.
- De begrippen ‘emissie’ (onderdeel d) en ‘emissiepunt’ (onderdeel e) komen verder niet voor in het ontwerp. Het kan zijn dat ze samenhangen met gedelegeerde regelgeving die nog moet worden vastgesteld. In dat geval adviseert de Raad om in het artikel van dit ontwerp dat als grondslag van de gedelegeerde regelgeving dient, het verband te leggen met het begrip ‘emissie’ respectievelijk ‘emissiepunt’. In het andere geval dienen de beide begrippen geschrapt te worden.
- Uit onderdelen f en l blijkt niet ‘door wie’ het daarin bedoelde kwaliteitsniveau moet worden vastgesteld. Het kan zijn dat een kwaliteitsniveau wordt bedoeld dat ‘bij of krachtens deze landsverordening’ wordt vastgesteld. Voorgesteld wordt in onderdelen f en l op te nemen door wie het kwaliteitsniveau moet worden vastgesteld.

Voorgesteld wordt voorts in onderdeel l op te nemen welk ‘kwaliteitsniveau’ (waarvan) wordt bedoeld.

##### - *Het voorgestelde artikel 32b*

Voorgesteld wordt de brutoformule van ‘benzeen’ (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) op te nemen in onderdeel e.

##### - *Het voorgestelde artikel 32c*

Het monitoringsnetwerk moet onder andere vaststellen of de luchtkwaliteit voldoet aan de vastgestelde grenswaarden, richtwaarden, dan wel alarmdrempels (het voorgestelde artikel 32c, onderdeel b, van de HVC).

Het ligt volgens de Raad meer voor de hand dat het ontwerp bepaalt dat het monitoringsnetwerk erop toeziet dat de luchtkwaliteit voldoet aan de vastgestelde grenswaarden, richtwaarden, en of een alarmdrempel dreigt te worden bereikt of is bereikt.

*De Raad stelt voor om het voorgestelde artikel 32c, onderdeel b, van de HVC aan te passen.*

Voorgesteld wordt voorts om:

- de artikelonderdelen niet te letteren, maar om deze te nummeren;
- in onderdeel b ‘in of krachtens’ te vervangen door ‘bij of krachtens’;
- in onderdeel c ‘beschikbaar’ te vervangen door ‘bekend’;
- in onderdeel d, ‘landsbesluit houdende algemene maatregelen’ te vervangen door ‘landsbesluit, houdende algemene maatregelen,’.

##### - *Het voorgestelde artikel 32d*

Voorgesteld wordt ‘landsbesluit houdende algemene maatregelen’ te vervangen door ‘landsbesluit, houdende algemene maatregelen,’.



- *Het voorgestelde artikel 32i*

Voorgesteld wordt de brutoformule van 'benzeen' (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>) op te nemen in het opschrift van het voorgestelde artikel 32i.

- *Het voorgestelde artikel 32p*

Voorgesteld wordt 'koolstofdioxide' te vervangen door 'koolstofmonoxide'.

- *Het (eerste) voorgestelde artikel 32r*

Voorgesteld wordt na '45' in te voegen het woord 'microgram'.

Het opschrift 'Grenswaarde' komt niet overeen met de tekst van artikel 32r waarin een 'richtwaarde' wordt vermeld. Zie ook pagina 33, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt het opschrift en de tekst van het ontwerp met elkaar in overeenstemming te brengen en de memorie van toelichting indien nodig op dat punt aan te passen.

- *Het (tweede) voorgestelde artikel 32r*

Bij de beslissing op het verzoek om een vergunning kan de Minister van GMN rekening houden met de bijdrage van natuurlijke bronnen, indien wordt voldaan aan een aantal voorwaarden (het (tweede) voorgestelde artikel 32r van de HVC).

Uit de formulering van het artikel lijkt voort te vloeien dat de genoemde minister alleen met de natuurlijke bronnen rekening kan houden, als aan alle voorwaarden (a tot en met c) tegelijkertijd (cumulatief) wordt voldaan.

*Indien de regering dat voor ogen heeft adviseert de Raad dit in de memorie van toelichting te benadrukken. Als dat niet het geval is (geen cumulatie van voorwaarden, maar facultatief), adviseert de Raad de regering in het (tweede) voorgestelde artikel 32r van de HVC achter de puntkomma aan het slot van onderdeel a 'of' toe te voegen en de 'en' na de puntkomma aan het slot van onderdeel b, te vervangen door 'of'. Zie aanwijzing 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.*

- *Het voorgestelde artikel 32t*

Voorgesteld wordt 'het opvolgende' te vervangen door 'elk'.

- *Het voorgestelde artikel 32u*

Voorgesteld wordt:

- in het voorgestelde tweede lid van artikel 32u van de HVC de komma aan het slot van onderdeel e te schrappen en het woord 'en' aan het slot van dat onderdeel e te vervangen door een puntkomma;
- in het derde lid 'is' te vervangen door 'zijn'.

7°. *Onderdelen I tot en met M*

- *Het voorgestelde artikel 36, eerste lid*

In het voorgestelde artikel 36, eerste lid, van de HVC is het zinsdeel 'dan wel met een voorschrift verbonden aan een krachtens deze landsverordening verleende vergunning' opgenomen. Dit zinsdeel is naar het oordeel van de Raad overbodig. Indien de regering dit zinsdeel echter wenst te handhaven, dan zal dit ook opgenomen moeten worden in de voorgestelde artikelen 38, eerste lid, 42, eerste lid, en 43, eerste lid, van de HVC en de voorgestelde artikelen 15 en 28, eerste lid, van de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid.

- *Het voorgestelde artikel 43, eerste lid*

Voorgesteld wordt 'behalve' te vervangen door 'naast' en 'vermeld' door 'aangewezen'.

#### 8°. Onderdeel Q

Voorgesteld wordt om bij het opnemen van de overgangsbepaling in de Landsverordening Luchtkwaliteitseisen Curaçao (zie onderdeel 'De plaats van de overgangsbepaling' op pagina 20 van dit advies) (en niet als onderdeel van de HVC) de verwijzingen naar de Landsverordening Luchtkwaliteitseisen Curaçao te vervangen door 'deze landsverordening'.

#### d. Artikel II, onderdeel G

De Raad vraagt de regering of er een bijzondere reden is om geen algemene wijzigingsbepaling in het ontwerp op te nemen, die de verwijzingen naar de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid in bestaande regelingen vervangt door een verwijzing naar de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur (zie het voorgestelde artikel 45, tweede lid, van de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur). Bijvoorbeeld in woorden van de volgende strekking:

*Overal waar in landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen met algemene werking melding wordt gemaakt van "de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid" wordt deze tekst vervangen door: de Landsverordening Inspectie voor Volksgezondheid, Milieu en Natuur.*

#### e. Artikel IV

Voorgesteld wordt 'Luchtkwaliteitseisen' te vervangen door 'luchtkwaliteitseisen'. Zie aanwijzing 147, derde lid, van de Aanwijzingen door de regelgeving.

## 2. De memorie van toelichting

#### a. Het opschrift

Voorgesteld wordt het opschrift van de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met het naar aanleiding van dit advies aangepaste opschrift van het ontwerp.

#### b. Afkortingen

Afkortingen die een eerste keer worden gebruikt, dienen uitgeschreven te worden. Voorgesteld wordt na te gaan welke afkortingen in de memorie van toelichting uitgeschreven moeten worden. Zie bijvoorbeeld pagina 13, vierde tekstblok: 'CNG', 'LNG' en 'VVRP'.

#### c. Pagina 31

In het derde tekstblok van onder wordt verwezen naar '3.5.12 en 3.5.13'. Het is niet duidelijk waarop deze verwijzingen betrekking hebben.

#### d. Verwijzing naar grondslag van uitvoeringsregeling

Op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting wordt verwezen naar uitvoeringsregelingen die op het ontwerp gebaseerd zullen zijn. Zie bijvoorbeeld pagina's 34, tweede tekstblok, 46, voorlaatste tekstblok en 47, vierde gedachtestreep.

Voorgesteld wordt bij die verwijzingen ook het 'grondslag artikel' aan te halen.

#### e. Pagina 49

In paragraaf '2.4 Inkomsten' wordt als inkomstenbron genoemd de boetes die op grond van de HVC en de Landsverordening openbare orde zijn opgelegd.

Voorgesteld wordt de corresponderende artikelen bij de genoemde boetebedragen te vermelden.

#### f. Pagina 52

Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok '3.4 en 3.5' te vervangen door '1.3.4 en 1.3.5'.