

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
VAN ARUBA, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Caribbean Research & Management of Biodiversity Foundation (hierna: Carmabi),
2. Fundashon Pro Monumento (hierna: ProMo),
3. Fundashon Defensa Ambiental (hierna: FDA),
4. Curaçao Footprint Foundation (hierna: CFF),
5. Societat Amigu di Terra (hierna: SAT),
alle gevestigd in Curaçao,
6. A. van der Hoeven, wonend in Curaçao,

appellanten,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao (hierna: het Gerecht) van 1 december 2021 in zaken nrs. CUR201700068 en CUR201700200, in het geding tussen:

appellanten

en

de regering en de Staten van Curaçao gezamenlijk (hierna: de wetgever)

Procesverloop

Bij besluit van 19 januari 2017 heeft de wetgever de Landsverordening herziening Oostpunt tot wijzigen van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao (hierna: de herziening Oostpunt) vastgesteld.

Appellanten hebben tegen de herziening Oostpunt beroep ingesteld.

Bij de uitspraak van 1 december 2021 (hierna: de aangevallen uitspraak) heeft het Gerecht de beroepen van CFF, SAT en Van der Hoeven niet-ontvankelijk verklaard en de beroepen van Carmabi, ProMo en FDA ongegrond verklaard.

Appellanten hebben tegen de aangevallen uitspraak hoger beroep ingesteld.

W.P. Maal, S. Maal en D. Blanchard-Maal (hierna gezamenlijk: de erven Maal) hebben ook in hoger beroep als derde partijen aan de procedure deelgenomen.

De wetgever heeft verweerschriften ingediend.

De erven Maal hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Carmabi heeft nadere stukken ingediend.

Het Hof heeft de zaken ter behandeling gevoegd.

De hoger beroepen van ProMo, FDA, CFF, SAT en Van der Hoeven zijn namens hen ingediend door mr. A.K.E. Henriquez, advocaat. Op de dag van de zitting heeft mr. Henriquez het Hof bericht dat hij zich als gemachtigde terugtrekt.

Het Hof heeft de zaken ter zitting behandeld op 23 mei 2022. Carmabi werd vertegenwoordigd door mr. D. Doornbos en mr. B.M. Nagelmakers, beiden advocaat, vergezeld door M. Vermeij, verbonden aan Carmabi. ProMo werd vertegenwoordigd door D. Klaus, voorzitter van ProMo. Van der Hoeven was zelf aanwezig. De wetgever werd vertegenwoordigd door mr. G.N. Hollander, werkzaam bij het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning, en mr. E. van der Plank en mr. L.S. Davelaar, beiden advocaat. W.P. Maal, D. Blanchard-Maal en S. Maal, de laatste vertegenwoordigd door W. Blijleven, werden bijgestaan door mr. M.G. Woudstra en mr. P. Blom, beiden advocaat.

Overwegingen

Inleiding

Relevante regelgeving

1. De relevante regelgeving, met inbegrip van de herziening Oostpunt zelf, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, die daarvan deel uitmaakt. De herziening Oostpunt wijzigt de Landsverordening Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao (hierna: het EOP). In de bijlage is de tekst opgenomen van het EOP zoals deze landsverordening luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van de herziening Oostpunt.

Waar gaan de zaken over?

2. Oostpunt is het meest oostelijke deel van Curaçao. Het gebied heeft een oppervlakte van ongeveer 4.400 ha. Op de gronden in het gebied liggen de landgoederen Klein Sint Joris, Oranjeberg, Fuik, Duivelsklip en Oostpunt. De gronden zijn eigendom van de erven Maal en zijn niet toegankelijk voor publiek. De herziening Oostpunt voorziet voor de gronden in het gebied in een wijziging van de bestemmingsvoorschriften van het EOP, waaronder op grond van artikel 9, tweede lid, van de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning (hierna: de Lvgro) en artikel 1, tweede lid, van het EOP ook de bestemmingskaart wordt begrepen.

2.1. Het EOP is op 25 augustus 1995 vastgesteld door de Eilandsraad van het toenmalige eilandgebied Curaçao. Naar aanleiding van een aantal tegen het EOP ingediende administratieve beroepen heeft de Gouverneur van het Land de Nederlandse Antillen bij landsbesluit van 6 maart 1997 besloten dat de Eilandsraad het EOP moest herzien voor een aantal gebiedsclusters, waaronder Oostpunt. De besluitvorming daarover is door een juridisch geschil tussen de erven Maal en het eilandgebied Curaçao aangehouden. Nadat op 25 augustus 2010 een vaststellingsovereenkomst tussen de erven Maal en het eilandgebied Curaçao was gesloten is de besluitvorming, inmiddels door het Land Curaçao, hervat. Dat heeft geresulteerd in de herziening Oostpunt. Met de herziening Oostpunt heeft de wetgever niet alleen beoogd om gevolg te geven aan het landsbesluit van 6 maart 1997, maar ook om het EOP wat de gronden in het gebied Oostpunt betreft in overeenstemming te brengen met de voortschrijdende inzichten over de ruimtelijke ontwikkeling in en van Curaçao.

2.2. Appellanten kunnen zich niet vinden in de ontwikkelingen die de herziening Oostpunt mogelijk maakt. Zij vrezen dat de natuur, het milieu en de cultuurhistorische waarden in het gebied Oostpunt door die ontwikkelingen onherstelbaar worden aangetast.

Hoe is de herziening Oostpunt tot stand gekomen?

3. Op 30 oktober 2012 heeft de minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: de minister) in een openbare hoorzitting de

voorontwerp-bestemmingsvoorschriften gepresenteerd en toegelicht. Vervolgens hebben de ontwerp-bestemmingsvoorschriften vanaf 12 november 2012 gedurende 30 dagen ter inzage gelegen. Tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften zijn door vijftien rechtspersonen en natuurlijke personen, waaronder appellanten, schriftelijke zienswijzen ingediend. Op 11 januari 2013 zijn de indieners door de minister in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen in een openbare hoorzitting mondeling toe te lichten. Vervolgens heeft een daarvoor op 27 augustus 2013 door de minister ingestelde commissie de zienswijzen beoordeeld. In het "Beslisdocument Raad van Ministers. Motivering minister inzake het ontwerp van de landsverordening inzake de herziening van de bestemmingsvoorschriften voor Oostpunt" van 25 augustus 2014 heeft de minister gereageerd op de ingediende zienswijzen en de ontwerp-bestemmingsvoorschriften gedeeltelijk aangepast. Daarna heeft de minister de indieners van de zienswijzen bij brief van 26 augustus 2014 medegedeeld dat de bij die brief gevoegde ontwerp-landsverordening door de Raad van Ministers ter goedkeuring zal worden aangeboden aan de Staten. Op 21 december 2016 hebben de Staten de ontwerp-landsverordening met twintig stemmen vóór en één stem tegen goedgekeurd. Op 19 januari 2017 is de herziening Oostpunt door de regering bekrachtigd en daarmee door de wetgever vastgesteld.

In welke ontwikkelingen voorziet de herziening Oostpunt?

4. Het EOP bevat alleen globale bestemmingen. Vóór de herziening Oostpunt waren de gronden in Oostpunt bestemd als "Conserveringsgebied", "Open Land" en "Water". Na de herziening Oostpunt is een deel van de gronden bestemd als "Stedelijk Woongebied", "Toeristisch Gebied", "Agrarisch Gebied", "Parkgebied", "Landelijk Woongebied" en "Hoofdwegen". De overige gronden hebben de bestemmingen "Conserveringsgebied", "Open Land" en "Water". Aldus zijn bestemmingen toegevoegd en gewijzigd en zijn de bestemmingsvlakken op de bestemmingskaart aangepast.

4.1. Op de gronden die bestemd zijn als "Conserveringsgebied" en die op de bestemmingskaart zijn aangeduid als "conserveringsgebied (windfarm)" en "conserveringsgebied (golf)" voorziet de herziening Oostpunt in de aanleg van een windmolenpark en golfbanen.

4.2. Verder is in de bestemmingsvoorschriften bij de bestemmingen "Stedelijk Woongebied", "Toeristisch Gebied", "Conserveringsgebied" en "Landelijk Woongebied" telkens een bepaling toegevoegd die de mogelijke ontwikkelingen in het gebied Oostpunt beperkt. Deze bepaling luidt:

"1. Voor zover het de gronden te Oostpunt betreft, geldt hierbij dat de ontwikkelingen van deze gronden 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 dan wel voorkoming van

verontreiniging van 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 daadwerkelijk 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.

2. De maatregelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, moeten onder meer voorkomen dat als gevolg van ontwikkeling meer regen-, storm-, riool- of andersoortige verontreiniging van het kustgebied en het zeewater plaatsvindt."

4.3. Aldus zijn er binnen de bestemmingen "Stedelijk Woongebied", "Toeristisch Gebied", "Conserveringsgebied" en "Landelijk Woongebied" geen ontwikkelingen mogelijk zolang er geen passende voorwaarden zijn gesteld en passende maatregelen zijn getroffen als bedoeld in de in 4.2 weergegeven bepaling.

Wat heeft het Gerecht overwogen?

5. Het Gerecht heeft, voor zover in de procedure in hoger beroep nog van belang, eerst beoordeeld of het bevoegd is om van de beroepen kennis te nemen. Onder verwijzing naar de uitspraken van het Hof 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) overweegt het Gerecht dat de herziening Oostpunt geen beschikking is als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: de Lar). De herziening Oostpunt is een wet in formele zin, waartegen op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro beroep openstaat bij de Lar-rechter. Weliswaar kan de Lar-rechter de herziening Oostpunt beperkt toetsen gelet op artikel 101 van de Staatsregeling, maar de Lar-rechter heeft de keuze van de wetgever om op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro beroep mogelijk te maken, te respecteren. Van het ontbreken van effectieve rechtsbescherming is geen sprake, omdat op grond van artikel 11 van de Landsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao (hierna: de EROC) schriftelijke bezwaren kunnen worden ingediend en daarna rechtsbescherming in twee instanties openstaat bij de Lar-rechter. Het (eerst) maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55 van de Lar is niet mogelijk, omdat de Lvgro en de EROC daarvoor geen grondslag bieden. Het Gerecht acht zich aldus bevoegd om van de beroepen kennis te nemen.

5.1. Vervolgens heeft het Gerecht de ontvankelijkheid van de beroepen beoordeeld. Alleen de beroepen van Carmabi, ProMo en FDA zijn ontvankelijk, omdat zij als belanghebbenden in de zin van artikel 13, derde lid, van de Lvgro in samenhang gelezen met artikel 7, eerste lid, van de Lar kunnen worden aangemerkt en omdat zij tijdig bezwaren hebben

ingediend tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften van de herziening Oostpunt als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Lvgro in samenhang gelezen met artikel 11, zesde lid, van de EROC. De beroepen van CFF, SAT en Van der Hoeven zijn niet-ontvankelijk, omdat zij niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

5.2. Ten slotte heeft het Gerecht overwogen dat de beroepsgronden over de voorbereiding en de vaststelling van de herziening Oostpunt en de beroepsgrond dat de herziening Oostpunt in strijd is met de Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming (hierna: de Lvgnb) gelet op artikel 101 van de Staatsregeling niet kunnen worden beoordeeld. De rechter kan de afweging van de wetgever ook niet toetsen aan algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Verder is van strijd met de artikelen 6, eerste lid, en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) geen sprake, omdat die artikelen geen effectief nationaal rechtsmiddel tegen formele wetgeving vereisen. Ook is de herziening Oostpunt niet in strijd met de ingeroepen bepalingen van internationaal (milieu)recht.

Procedurele voorvragen

Machtiging van de wetgever

6. Over het betoog van Carmabi dat de wetgever bij landsverordening een machtiging had moeten afgeven voor de gemachtigden die de regering en de Staten vertegenwoordigen, overweegt het Hof het volgende. Gelet op artikel 74 van de Staatsregeling is de wetgever een gezamenlijk orgaan dat bestaat uit de regering en de Staten als samenstellende entiteiten. De regering en de Staten kunnen daarom ieder afzonderlijk een of meer gemachtigden aanwijzen, die dan gezamenlijk de wetgever vertegenwoordigen. Een bij landsverordening afgegeven machtiging is niet vereist.

Ontvankelijkheid van de beroepen van CFF, SAT en Van der Hoeven

7. Het Gerecht heeft de beroepen van CFF, SAT en Van der Hoeven niet-ontvankelijk verklaard omdat zij geen belanghebbenden zijn bij de bestemmingsvoorschriften die zijn vastgesteld bij de herziening Oostpunt. Het Hof stelt vast dat zij in hoger beroep niet hebben betoogd dat en waarom dit oordeel van het Gerecht onjuist is. Al om die reden is er geen grond voor het oordeel dat hun beroepen ten onrechte niet-ontvankelijk zijn verklaard.

Is de herziening Oostpunt een landsverordening of een landsbesluit, houdende algemene maatregelen?

8. ProMo en FDA betogen dat het EOP, en daarmee ook de herziening Oostpunt, niet moet worden aangemerkt als een landsverordening maar als een landsbesluit, houdende algemene

maatregelen. Dat brengt onder meer mee dat de herziening Oostpunt kan worden getoetst aan de EROC.

8.1. Het Hof volgt, met verwijzing naar zijn uitspraken van 12 januari 2017 en 12 augustus 2021, dit betoog niet. In de uitspraak van 12 augustus 2021 heeft het Hof uiteengezet dat en waarom het EOP een landsverordening is en geen landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en overwogen dat het EOP daarom niet aan de EROC kan worden getoetst. Daartoe heeft het Hof, in enigszins andere bewoordingen, onder meer overwogen dat het gegeven dat artikel 16, eerste lid, van de EROC de mogelijkheid biedt om (bij landsverordening) te bepalen dat de minister bestemmingen kan of moet uitwerken of bestemmingen binnen bepaalde grenzen kan wijzigen, niet betekent dat sprake is van uitvoering of nadere regeling als bedoeld in artikel 6, achtste lid, van de Landsverordening Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao (hierna: de Overgangsregeling). Het Hof ziet geen grond om terug te komen van het oordeel dat het EOP een landsverordening is en geen landsbesluit, houdende algemene maatregelen. De herziening Oostpunt wijzigt een aantal van de bestemmingsvoorschriften van het EOP en wijzigt dus een landsverordening. De herziening Oostpunt is onmiskenbaar vastgesteld overeenkomstig de procedure in de Staatsregeling voor de vaststelling van landsverordeningen en is dus zelf ook een landsverordening. Omdat regelingen van gelijke rang niet aan elkaar kunnen worden getoetst en de EROC en de herziening Oostpunt beide landsverordeningen zijn, kan de herziening Oostpunt dus niet aan de EROC worden getoetst.

Kan tegen de herziening Oostpunt beroep worden ingesteld?

9. Naar aanleiding van het debat tussen partijen over de vraag of tegen de herziening Oostpunt beroep kan worden ingesteld overweegt het Hof, eveneens met verwijzing naar de uitspraken van 12 januari 2017 en 12 augustus 2021, het volgende.

9.1. Het Hof stelt voorop, en partijen verschillen daarover niet van mening, dat het niet mogelijk is om op grond van artikel 7, eerste lid, van de Lar beroep in te stellen, omdat de herziening Oostpunt geen beschikking is in de zin van artikel 3, eerste lid, van de Lar. Dat is in de eerste plaats zo, omdat het EOP in de bestemmingsvoorschriften bepalingen bevat die naar aard en inhoud van algemene strekking zijn. Dat geldt dan dus ook voor de wijzigingen die de herziening Oostpunt daarin aanbrengt. In de tweede plaats is de herziening Oostpunt een besluit dat mede afkomstig is van de Staten en daarmee niet van een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 2 van de Lar.

9.2. De huidige tekst van artikel 13, derde lid, van de Lvgr is vastgesteld bij artikel XXXIX van de Invoeringslandsverordening administratieve rechtspraak (hierna: de Invoeringslandsverordening). Tot de wijziging van artikel 13, derde lid, van de Lvgr kon tegen de vastgestelde bestemmingsvoorschriften administratief beroep worden ingesteld bij de

Gouverneur (en stond daarna de weg naar de civiele rechter open). Op grond van de huidige tekst van artikel 13, derde lid, van de Lvgro kan door belanghebbenden die op grond van artikel 11, zesde lid, van de EROC tijdig bezwaren hebben ingediend tegen de - al dan niet in een ontwerp-ontwikkelingsplan opgenomen - ontwerp-bestemmingsvoorschriften, binnen zes weken bij het Gerecht beroep worden ingesteld tegen de vastgestelde bestemmingsvoorschriften. In de uitspraak van 12 januari 2017 heeft het Hof al overwogen dat in dit verband voorbij moet worden gegaan aan de in artikel 13, derde lid, van de Lvgro gebruikte term "beschikking". Dat is zo, omdat de wetgever er niet voor heeft gekozen de bijzondere beroepsmogelijkheid van artikel 13, derde lid, van de Lvgro te laten vervallen en dus ook niet heeft gekozen voor het openstellen van beroep op grond van de Lar.

9.3. Het Hof volgt niet het betoog van de erven Maal dat tegen de herziening Oostpunt geen beroep kan worden ingesteld omdat deze is vastgesteld door de wetgever en dus niet door een bestuursorgaan. In de uitspraak van 12 januari 2017 heeft het Hof al overwogen dat de wetgever na de inwerkingtreding van de Lar (en de Invoeringslandsverordening) en na 10 oktober 2010 niet heeft beoogd om af te doen aan de uitdrukkelijk voorziene mogelijkheid van rechtsbescherming tegen (de bestemmingsvoorschriften in) ontwikkelingsplannen. Het Hof voegt daaraan thans toe dat, aangezien na 10 oktober 2010 (ontwikkelingsplannen en bestemmingsvoorschriften worden vastgesteld bij landsverordening, de wetgever met de handhaving van de in artikel 13, derde lid, van de Lvgro opgenomen beroepsgang heeft aanvaard dat beroep kan worden ingesteld tegen deze specifieke besluiten van de wetgever. Anders dan de erven Maal betogen, komt in dit verband dan ook geen betekenis toe aan het in artikel LXVII van de Invoeringslandsverordening gebruikte begrip "bestuursorgaan". In die bepaling wordt niet de beroepsmogelijkheid geregeld, maar slechts dat en wanneer bepalingen van de Lar van overeenkomstige toepassing zijn in geval van een buiten de Lar om opengestelde beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter. In het verlengde hiervan volgt het Hof ook niet het betoog van de wetgever dat tegen de herziening Oostpunt geen beroep kan worden ingesteld omdat het daarbij gaat om algemeen verbindende voorschriften (de bestemmingsvoorschriften) en de Lar alleen beroep openstelt tegen beschikkingen. Het beroep tegen de herziening Oostpunt is immers opengesteld met artikel 13, derde lid, van de Lvgro en niet met de Lar.

9.4. Het Hof ziet er niet aan voorbij dat de minister bij de procedure ter voorbereiding van de bestemmingsvoorschriften van de herziening Oostpunt niet rechtstreeks toepassing heeft gegeven aan artikel 11 van de EROC. Het Hof stelt echter vast dat de minister wel aansluiting heeft willen zoeken bij de in artikel 11 van de EROC opgenomen bepalingen. Daarin is voldoende grond gelegen om de door de minister gevolgde procedure ter voorbereiding van de bestemmingsvoorschriften voor de toepassing van artikel 13, derde lid, van de Lvgro op één lijn te stellen met de procedure van artikel 11 van de EROC. Dat betekent ook dat het Gerecht de beroepen van Carmabi, ProMo en FDA terecht ontvankelijk heeft geacht.

9.5. Voor de goede orde wijst het Hof er nog op dat de wetgever bij de vormgeving van het stelsel van rechtsbescherming in de ruimtelijke besluitvorming onderscheid maakt tussen enerzijds het algemene, beleidsmatige deel van een ontwikkelingsplan en anderzijds de - al dan niet van een ontwikkelingsplan deel uitmakende - bestemmingsvoorschriften. Op grond van artikel 11, vijfde lid, van de EROC kan eenieder schriftelijke bezwaren indienen tegen het ontwerp-ontwikkelingsplan. Op grond van artikel 11, zesde lid, van de EROC kunnen echter uitsluitend belanghebbenden schriftelijke bezwaren indienen tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften. Bezwaren moeten thans worden ingediend bij de minister (in plaats van bij de Eilandsraad), omdat deze is belast met de voorbereiding van een ontwerp-ontwikkelingsplan of ontwerp-bestemmingsvoorschriften. Op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro staat uitsluitend beroep open tegen de vastgestelde bestemmingsvoorschriften en kan een dergelijk beroep uitsluitend worden ingesteld door belanghebbenden die tijdig bezwaren hebben ingediend. Dit betekent dat tegen het algemene, beleidsmatige deel van een ontwikkelingsplan geen beroep kan worden ingesteld.

Welke procedurele regels gelden voor een beroep op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro?

10. De Lar en de Invoeringslandsverordening zijn tegelijkertijd in werking getreden. Op grond van artikel LXVII van de Invoeringslandsverordening is, indien ingevolge een wettelijke regeling tegen een beslissing van een bestuursorgaan een recht van beroep is toegekend op het Gerecht, de Lar van overeenkomstige toepassing, voor zover die wettelijke regeling of de aard van de betreffende aangelegenheid zich daartegen niet verzet. Dit betekent dat de bestuursrechter telkens zal moeten nagaan of er grond is om een specifieke bepaling van de Lar niet van overeenkomstige toepassing te achten voor een beroep op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro. Gelet hierop heeft het Hof in de uitspraak van 21 januari 2021 het begrip "belanghebbenden" in artikel 13, derde lid, van de Lvgro (en artikel 11, zesde lid, van de EROC) uitgelegd overeenkomstig de Lar en in de uitspraak van 12 januari 2017 overwogen dat tegen een uitspraak van het Gerecht op een beroep als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de Lvgro hoger beroep kan worden ingesteld bij het Hof.

Kan voorafgaand aan het instellen van beroep tegen de herziening Oostpunt bezwaar worden gemaakt?

11. Carmabi betoogt dat tegen de vaststelling van de bestemmingsvoorschriften niet alleen beroep openstaat, maar dat een belanghebbende op grond van artikel 55 van de Lar er ook voor kan kiezen om daaraan voorafgaand bezwaar te maken (bij de wetgever). Daartoe voert zij aan dat de Lar van toepassing is op beroepen op grond van artikel 13, derde lid, van de Lvgro. Deze bepaling sluit het maken van bezwaar ook niet uit. Dat er ook een mogelijkheid is om op grond van artikel 11 van de EROC schriftelijke bezwaren in te dienen, betekent niet dat tegen de vastgestelde

bestemmingsvoorschriften geen bezwaar mogelijk kan zijn. De procedures in de EROC en de Lar kunnen naast elkaar bestaan. De bezwaarschriftprocedure van de Lar verplicht de overheid tot een volledige heroverweging, zodat op basis van de meest recente inzichten en ontwikkelingen kan worden beslist. Volgens Carmabi is de mogelijkheid van bezwaar ook noodzakelijk, omdat anders de rechtsbescherming na 10 oktober 2010 zou zijn verslechterd.

11.1. Gelet op artikel LXVII van de Invoeringslandsverordening ligt in de eerste plaats de vraag voor of de wettelijke regeling of de aard van de betreffende aangelegenheid zich ertegen verzet dat artikel 55 van de Lar hier van overeenkomstige toepassing is. Die vraag beantwoordt het Hof bevestigend. Daarvoor acht het Hof al doorslaggevend dat de staatkundige verhoudingen zich ertegen verzetten dat na de vaststelling overeenkomstig de procedure in de Staatsregeling van een landsverordening, een of meer belanghebbenden de wetgever er feitelijk toe kunnen dwingen om de wetgevingsprocedure over te doen. Carmabi wijst er verder weliswaar terecht op dat artikel 13, derde lid, van de Lvgro het maken van bezwaar niet uitsluit, maar uit de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling blijkt niet dat de wetgever heeft willen voorzien in twee schriftelijke - aan het beroep bij de bestuursrechter voorafgaande - voorprocedures. De wetgever heeft gekozen voor beroep bij de bestuursrechter na afronding van de bestuurlijke besluitvorming, waarvan de mogelijkheid om bezwaren in te dienen tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften deel uitmaakt, en niet voor een nezwaaarschriftprocedure. Uit de memorie van toelichting bij de Invoeringslandsverordening (blz. 1) blijkt slechts dat is beoogd de in een wettelijke regeling opgenomen mogelijkheid van administratief beroep bij de Gouverneur te laten vervallen en daarvoor in de plaats beroep bij de bestuursrechter open te stellen. Uit de (niet genummerde) memorie van toelichting bij (artikel XI van) de Eilandsverordening tot wijziging van diverse eilandsverordeningen in verband met de invoering van de Lar (A.B. 2008, no. 71) blijkt dat ook de Eilandsraad ervan uitging dat na de - uitdrukkelijk gehandhaafde - bezwarenprocedures van artikel 11 van de EROC (meteen) beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld tegen de bestemmingsvoorschriften. Daar komt bij dat een dubbele voorprocedure in het algemeen uit een oogpunt van slagvaardige besluitvorming onwenselijk moet worden geacht. Dat de wetgever in een enkel geval daarvoor toch kiest - Carmabi heeft gewezen op de Landsverordening inzake concurrentie - is niet voldoende om dit uitgangspunt te ondergraven. Dat het stelsel van rechtsbescherming zoals dat na 10 oktober 2010 geldt de mogelijkheid van bezwaar noodzakelijk maakt, onderschrijft het Hof ten slotte niet. Het gegeven dat de bestuursrechter bij de toetsing van (de bestemmingsvoorschriften in) een ontwikkelingsplan sindsdien artikel 101 van de Staatsregeling en de daaruit voortvloeiende beperkingen van zijn toetsingsbevoegdheid in acht heeft te nemen, is voor een andersluidend oordeel niet toereikend.

Wat betekent het gegeven dat de herziening Oostpunt een landsverordening is, voor de omvang van de rechterlijke toetsing?

12. Carmabi betoogt dat het Gerecht ten onrechte heeft overwogen dat het toetsingsverbod zoals neergelegd in artikel 101 van de Staatsregeling in de weg staat aan toetsing van een landsverordening aan de algemene rechtsbeginselen. Dat het toetsingsverbod zoals neergelegd in artikel 120 van de (Nederlandse) Grondwet daaraan, gelet op het arrest van de Hoge Raad van 14 april 1989 (ECLI:NL:HR:1998:AD5725) (hierna: het Harmonisatiewet-arrest) wel in de weg staat, betekent niet dat dat ook geldt voor het toetsingsverbod van artikel 101 van de Staatsregeling. De Staatsregeling is van 10 oktober 2010. Tot dat moment kende de Staatsregeling van het Land de Nederlandse Antillen geen toetsingsverbod. Bij het opstellen van de Staatsregeling van het Land Curaçao is wel gekozen voor het uitsluiten van toetsing van landsverordeningen aan de Staatsregeling, behoudens de zogenoemde klassieke grondrechten van de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling, maar niet ook voor het uitsluiten van toetsing aan de - formele en materiële - algemene rechtsbeginselen. Wat de herziening Oostpunt betreft komt daar bij dat deze naar haar vorm wel een landsverordening is maar naar haar inhoud niet, omdat het niet om algemeen verbindende voorschriften gaat. Verder is in artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de - hier van toepassing zijnde - Lar bepaald dat beroep kan worden ingesteld ter zake van strijd met een algemeen rechtsbeginsel. Ook om die twee redenen moet de herziening Oostpunt zowel wat de wijze van totstandkoming als wat de inhoud betreft kunnen worden getoetst aan de algemene rechtsbeginselen.

Als het Hof zou oordelen dat landsverordeningen niet aan de algemene rechtsbeginselen kunnen worden getoetst, doet zich volgens Carmabi in dit geval de situatie voor dat er bijzondere omstandigheden zijn die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Volgens Carmabi heeft de wetgever in artikel 5, eerste lid, van de Overgangsregeling een fout gemaakt, waardoor het EOP ten onrechte de status van landsverordening heeft gekregen. De wetgever heeft daarbij namelijk niet onder ogen gezien dat er een hiërarchie bestaat tussen de Lvgro en de EROC enerzijds en het EOP anderzijds, in die zin dat de bevoegdheid tot het vaststellen van ontwikkelingsplannen wordt ontleend aan de Lvgro en dat daarbij de voorschriften gevolgd dienen te worden die bij en krachtens de Lvgro zijn vastgesteld, deels neergelegd in de EROC. Of die voorschriften zijn gevolgd, kan nu niet meer worden getoetst omdat het gaat om regelingen van gelijke rang. De wetgever heeft daarbij ook niet onder ogen gezien dat als gevolg van het toetsingsverbod zoals neergelegd in artikel 101 van de Staatsregeling een ontwikkelingsplan nu ook niet meer aan de algemene rechtsbeginselen kan worden getoetst. Dit alles brengt mee dat een ontwikkelingsplan, en dus ook de herziening Oostpunt, toch langs de weg van de algemene rechtsbeginselen op rechtmatigheid moet kunnen worden getoetst, aldus Carmabi.

12.1. Hiervoor heeft het Hof al vastgesteld dat de herziening Oostpunt een landsverordening is. Die vaststelling heeft ook betekenis voor de

omvang van de rechterlijke toetsing. Mede naar aanleiding van het betoog van Carmabi overweegt het Hof daarover het volgende

Geen toetsing van de innerlijke waarde of billijkheid

12.2. Allereerst is het de rechter op grond van artikel 13 van de Landsverordening Algemeene bepalingen der wetgeving van Curaçao niet toegestaan de innerlijke waarde of billijkheid van een landsverordening te beoordelen. Dat geldt dus ook ten aanzien van de herziening Oostpunt.

Omvang en reikwijdte van het toetsingsverbod van artikel 101 van de Staatsregeling

12.3. Carmabi heeft er terecht op gewezen dat de Staatsregeling van het Land de Nederlandse Antillen geen toetsingsverbod kende. In zijn arrest van 4 september 1990 (TAR Justicia 1991, blz. 12-21) (hierna: het arrest Antonia en Paulina) heeft (de civiele kamer van) het Hof de overwegingen van de Hoge Raad in het Harmonisatiewet-arrest overgenomen en uiteengezet dat en waarom in het Land de Nederlandse Antillen het zelfde toetsingsverbod geldt als in Nederland. Sinds 10 oktober 2010 kent het Land Curaçao wel een toetsingsverbod en belet artikel 101 van de Staatsregeling dat de rechter treedt in de beoordeling van de verenigbaarheid van landsverordeningen met de Staatsregeling, behoudens de toetsing aan de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling. In de memorie van toelichting bij de Staatsregeling (blz. 44) is daarover vermeld dat deze bepaling in de eerste plaats een verbod van toetsing van landsverordeningen aan de Staatsregeling bevat. Noch de inhoud van een landsverordening, noch de wijze van totstandkoming van een landsverordening mag door de rechter aan de Staatsregeling worden getoetst, behoudens toetsing aan de klassieke grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling. Landsverordeningen blijven buiten toepassing als de rechter ze in strijd oordeelt met deze klassieke grondrechten, aldus de memorie van toelichting. Artikel 101 van de Staatsregeling bevat daarmee, anders dan artikel 120 van de Grondwet, geen volledig toetsingsverbod. De wetgever van de Staatsregeling heeft in de tekst van die bepaling tot uitdrukking gebracht dat de rechter landsverordeningen uitsluitend mag toetsen aan de klassieke grondrechten, zoals ook is vermeld op blz. 3 van de memorie van toelichting. Door alleen toetsing aan de klassieke grondrechten toe te staan, is er tegelijkertijd ook voor gekozen de rechter niet de bevoegdheid te geven om landsverordeningen te toetsen aan andere grondrechten, zoals de sociale grondrechten, en aan de institutionele bepalingen in de Staatsregeling. Evenmin heeft de wetgever van de Staatsregeling de rechter de bevoegdheid gegeven om landsverordeningen te toetsen aan de algemene rechtsbeginselen. Ook uit de parlementaire behandeling van artikel 101 van de Staatsregeling blijkt niet dat de wetgever van de Staatsregeling zich op het standpunt stelde dat deze bepaling ook de rechterlijke bevoegdheid zou inhouden om landsverordeningen te toetsen aan de algemene rechtsbeginselen. In zoverre is de betekenis van het arrest Antonia en Paulina door de inwerkingtreding van artikel 101 van de

Staatsregeling dan ook niet gewijzigd. Gegeven deze - recente - keuze van de wetgever van de Staatsregeling en in aanmerking genomen dat niet kan worden gezegd dat dit standpunt duidelijk is achterhaald door de relevante juridische en maatschappelijke ontwikkelingen in Curaçao, moet artikel 101 van de Staatsregeling zo worden uitgelegd dat de rechter landsverordeningen uitsluitend mag toetsen aan de genoemde klassieke grondrechten en dus (onder meer) niet aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht. Het voorgaande betekent dat het Hof Carmabi niet volgt in haar betoog dat artikel 101 van de Staatsregeling niet in de weg staat aan toetsing van de herziening Oostpunt aan de algemene rechtsbeginselen. Het Hof acht het overigens niet ondenkbaar dat onder omstandigheden bij de beoordeling of een klassiek grondrecht is geschonden, mede betekenis kan toekomen aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht.

12.4. Anders dan Carmabi betoogt, is in dit verband niet van belang of de bepalingen van de herziening Oostpunt wel of niet moeten worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften. Voor de vaststelling dat de herziening Oostpunt een landsverordening is, is immers bepalend dat deze door de wetgever is vastgesteld overeenkomstig de procedure in de Staatsregeling. Ook hierin is geen grond gelegen om te oordelen dat de herziening Oostpunt aan de algemene rechtsbeginselen moet kunnen worden getoetst.

12.5. Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Lar acht het Hof gelet op artikel LXVII van de Invoeringslandsverordening hier niet van overeenkomstige toepassing. Dat is zo, omdat anders het door de wetgever van de Staatsregeling niet gewilde resultaat zou worden bereikt dat een landsverordening, in dit geval de herziening Oostpunt, aan een algemeen rechtsbeginsel kan worden getoetst. Het Hof verwijst naar 12.3.

12.6. De Hoge Raad heeft in het Harmonisatiewet-arrest uitdrukkelijk overwogen dat het de rechter wel vrijstaat om in bepaalde (groepen van) gevallen een wetsbepaling buiten toepassing te laten op de grond dat toepassing van die bepaling in verband met daarin niet verdisconteerde omstandigheden in strijd zou komen met een fundamenteel rechtsbeginsel. Het Hof heeft deze lijn in het arrest Antonia en Paulina overgenomen. In latere arresten (19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679, Bosentan, en laatstelijk 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729, Allianz) heeft de Hoge Raad dit zo geformuleerd, dat indien sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, aanleiding kan bestaan om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Dat is het geval indien die niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Het Hof voegt daaraan ter verduidelijking toe dat niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden kunnen zien zowel op het handelen van het bestuur bij de uitvoering of de toepassing van de wettelijke bepaling (zoals aan de orde was in de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van

18 februari 1975, ECLI:NL:CRVB:1975:ZB0069 en ECLI:NL:CRVB:1975:1, en de ("doorbraak")arresten van de Hoge Raad van 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC2432, ECLI:NL:HR:1978:AM4447 en ECLI:NL:HR:1978:AX3264) als op de wetgever bij het tot stand brengen van de wettelijke bepaling.

12.7. Het Hof volgt Carmabi niet in haar betoog dat in dit geval sprake is van bijzondere omstandigheden die door de wetgever niet zijn verdisconteerd. Uit de (niet genummerde) memorie van toelichting bij de Overgangsregeling kan niet worden opgemaakt of de wetgever bij het opstellen van de Overgangsregeling wel of niet (volledig) oog heeft gehad voor het feit dat als gevolg van de artikelen 1 en 5 van de Overgangsregeling ook ontwikkelingsplannen en bestemmingsvoorschriften bij landsverordening worden vastgesteld en voor de gevolgen die dat heeft voor de omvang van de rechterlijke toetsing van de bestemmingsvoorschriften. Maar zelfs als dat niet het geval zou zijn, dan kan dat enkele gegeven niet leiden tot het door Carmabi gewilde gevolg dat de herziening Oostpunt kan worden getoetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht. In deze procedure ligt immers de herziening Oostpunt ter toetsing voor en niet de Overgangsregeling. Verder komt op blz. 24 van de memorie van toelichting bij de herziening Oostpunt duidelijk naar voren dat de wetgever, juist gelet op de artikelen 1 en 5 van de Overgangsregeling, ervan is uitgegaan en heeft aanvaard dat tegen de herziening Oostpunt in het geheel geen rechtsbescherming openstaat omdat de "totstandkoming van een wet in formele zin niet onderhevig [is] aan toetsing bij de bestuursrechter". Er is daarom geen sprake van een bij de totstandkoming van de herziening Oostpunt niet verdisconteerde omstandigheid maar juist van een wel verdisconteerde omstandigheid. Dat uit de - latere - uitspraak van het Hof van 12 januari 2017 volgt dat deze veronderstelling van de wetgever niet helemaal juist was, in die zin dat tegen de bestemmingsvoorschriften en daarmee ook tegen de herziening Oostpunt wel rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat, brengt daarom niet mee dat de herziening Oostpunt kan worden getoetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht.

Wel toetsing aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties

12.8. Ten slotte geldt op grond van artikel 94 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut en artikel 2, aanhef en onder a en b, van de Staatsregeling, dat een bepaling in een landsverordening geen toepassing vindt als de rechter oordeelt dat toepassing van die bepaling niet verenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dat geldt dus ook ten aanzien van de herziening Oostpunt.

Voldoet het stelsel van rechtsbescherming aan de artikelen 6, eerste lid, en 13 van het EVRM?

13. Carmabi betoogt dat de rechterlijke toetsing van de herziening Oostpunt door het toetsingsverbod van artikel 101 van de Staatsregeling zodanig wordt beperkt, dat niet wordt voldaan aan het vereiste van "full jurisdiction" in de zin van artikel 6 van het EVRM. In dit geval moet worden afgeweken van de hoofdregel dat op grond van de artikelen 6, eerste lid, en 13 van het EVRM geen effectief rechtsmiddel is vereist tegen formele wetgeving. Het was de uitdrukkelijke wil van de wetgever bij de Lvgro en de Lar dat burgers bij ontwikkelingsplannen effectieve rechtsbescherming dienen te genieten. Als gevolg van de - onbedoelde - omissie in de Overgangsregeling is dat, met de vaststelling van de herziening Oostpunt bij landsverordening, niet het geval. Daar komt bij dat sprake lijkt te zijn van gelegenhedswetgeving. Op grond van de geldende wetgeving is het namelijk wel degelijk mogelijk een ontwikkelingsplan vast te stellen waartegen volwaardige rechtsbescherming openstaat. De minister had op grond van artikel 16 van het EOP een wijzigingsplan kunnen vaststellen. Daartegen staat, gelet op de uitspraak van het Hof van 12 augustus 2021, zonder beperkingen beroep open. Nu dit niet is gedaan, moet dit leiden tot volwaardige toetsing van de herziening Oostpunt.

13.1. Naar aanleiding van dit betoog van Carmabi stelt het Hof voorop dat het vereiste van "full jurisdiction" niet geldt in een procedure gericht tegen een wet in formele zin. Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM), bijvoorbeeld *Posti en Rahko tegen Finland*, arrest van 24 september 2002 (ECLI:CE:ECHR:2002:0924JUD002782495) en *Gorizdra tegen Moldavië*, beslissing van 2 juli 2002 (ECLI:CE:EHCR:2002:0702DEC005318099), omvat het in artikel 6, eerste lid, van het EVRM vervatte recht op toegang tot de rechter geen eerbiediging van het recht op toegang tot een rechter met een bevoegdheid om een wet in formele zin onverbindend te verklaren of buiten toepassing te laten. Daarvoor verwijst het EHRM naar de beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens inzake *Ruiz Mateos en anderen tegen Spanje*, beslissing van 19 april 1991 (ECLI:CE:ECHR:1991:0419DEC001432488). Gelet op deze vaste rechtspraak van het EHRM geldt het in artikel 6, eerste lid, van het EVRM neergelegde vereiste van "full jurisdiction" dus niet voor rechterlijke toetsing van wetten in formele zin. Voor de door Carmabi voor dit geval bepleite uitzondering ziet het Hof geen grond. Het Hof verwijst daarvoor allereerst naar 12.7. Dat de minister gebruik had kunnen maken van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 16 van het EOP volgt het Hof niet. Die mogelijkheid bestaat namelijk alleen bij wijziging van de begrenzing van globale bestemmingen op de bestemmingskaart (de bestemmingsvlakken). In de situatie die aan de orde was in de uitspraak van het Hof van 12 augustus 2021, ging het om een dergelijke wijziging. Bij de herziening Oostpunt gaat het echter niet alleen om wijziging van de bestemmingsvlakken maar ook om het wijzigen en toevoegen van bestemmingen. Dat kan niet langs de weg van een wijzigingsplan maar moet langs de weg van een herziening van de bestemmingsvoorschriften, zoals ook is gebeurd.

14. Verder betoogt Carmabi dat de rechtsbescherming in de voorprocedure in samenhang beschouwd met de uit het toetsingsverbod voortvloeiende beperkingen bij de toetsing in de rechterlijke fase, onvoldoende is en niet voldoet aan het vereiste van "full jurisdiction". Ook daarom is er geen sprake van effectieve rechtsbescherming. Volgens Carmabi kan en moet dit tekort aan rechtsbescherming (gedeeltelijk) worden gecompenseerd door, met verdragsconforme toepassing van artikel 13, derde lid, van de Lvgro, te oordelen dat alsnog de bezwaarschriftprocedure van artikel 55 van de Lar moet worden gevolgd.

14.1. Dit betoog van Carmabi stuit al af op het gegeven dat het vereiste van "full jurisdiction" uitsluitend betrekking heeft op de rechterlijke toetsing en niet op procedures die daaraan voorafgaan. In 11.1 heeft het Hof verder al overwogen dat het gegeven dat de bestuursrechter bij de toetsing van (de bestemmingsvoorschriften in) een ontwikkelingsplan artikel 101 van de Staatsregeling en de daaruit voortvloeiende beperkingen van zijn toetsingsbevoegdheid in acht heeft te nemen, niet toereikend is om te oordelen dat de mogelijkheid van bezwaar moet openstaan.

Inhoudelijke toetsing van de herziening Oostpunt

Nationaal recht

15. Carmabi betoogt dat de herziening Oostpunt zowel wat de totstandkoming daarvan betreft als naar haar inhoud in strijd is met het motiveringsbeginsel, het formele en het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

15.1. Dit betoog moet het Hof buiten bespreking laten als gevolg van het toetsingsverbod van artikel 101 van de Staatsregeling. De herziening Oostpunt kan wat het nationale recht betreft alleen worden getoetst aan de klassieke grondrechten genoemd in de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling. Het Hof stelt vast dat Carmabi geen beroep heeft gedaan op een van deze grondrechten, zoals op de zitting is bevestigd.

16. Carmabi betoogt ook dat de herziening Oostpunt niet in overeenstemming met de voorbereidingsprocedure van artikel 11 van de EROC tot stand is gekomen. Volgens haar is de schriftelijke bezwarenprocedure van artikel 11, zesde lid, van de EROC niet gevolgd en zijn de ingediende schriftelijke zienswijzen nauwelijks meegewogen. Carmabi betoogt verder dat de herziening Oostpunt in strijd is met artikel 8A, eerste en tweede lid, van de Lvgnb.

16.1. Het Hof heeft in 8.1 al overwogen dat de EROC en de herziening Oostpunt beide landsverordeningen zijn, dat regelingen van gelijke rang niet aan elkaar kunnen worden getoetst en dat de herziening Oostpunt daarom niet aan de EROC kan worden getoetst. Omdat de Lvgnb eveneens een landsverordening is, kan de herziening Oostpunt ook niet aan de Lvgnb worden getoetst. Het Hof voegt daaraan op deze plaats toe dat, anders dan het Gerecht heeft overwogen, het gegeven dat landsverordeningen niet aan elkaar kunnen worden getoetst, niet voortvloeit uit het toetsingsverbod van

artikel 101 van de Staatsregeling. Dat heeft immers, kort gezegd, betrekking op de toetsing van landsverordeningen aan de Staatsregeling. Ter verduidelijking merkt het Hof verder nog het volgende op. Als twee voorschriften van gelijke rang (inhoudelijk) met elkaar in strijd zijn, kan zich de situatie voordoen dat beide regelingen niet naast elkaar toepassing kunnen vinden. In zo'n geval moet de vraag worden beantwoord welke regeling toepassing moet vinden en welke niet. Die vraag moet worden beantwoord met gebruikmaking van de gebruikelijke (conflict)regels, zoals de regel dat een latere regeling voorgaat boven een eerdere en de regel dat een bijzondere (specifieke) regeling voorgaat boven een algemene (generieke). Zo'n geval doet zich hier echter niet voor, omdat er geen grond is om aan te nemen dat de herziening Oostpunt niet naast de EROC en/of de Lvgnb toepassing kan vinden.

Internationaal (milieu)recht

17. Carmabi heeft haar beroep op bepalingen van een drietal (milieu)verdragen in hoger beroep gehandhaafd. Het gaat daarbij om het Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten bij het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caribisch gebied (hierna: het SPAW-protocol), het Verdrag inzake biologische diversiteit (hierna: het Biodiversiteitsverdrag) en het Inter-Amerikaans Verdrag inzake de bescherming en het behoud van zeeschildpadden (hierna: het Zeeschildpaddenverdrag).

Carmabi betoogt dat de herziening Oostpunt volledig onverbindend moet worden verklaard wegens strijdigheid met eenieder verbindende bepalingen in deze verdragen. Daarover voert zij ten eerste aan dat de herziening Oostpunt strijdig is met de artikelen 11, eerste lid, en 13 van het SPAW-protocol. Ook beroept Carmabi zich op artikel IV, tweede lid, onder a en d, van het Zeeschildpaddenverdrag. Volgens haar is een lidstaat op grond van die bepaling verplicht maatregelen te treffen ter bescherming van zeeschildpadden en daar voldoet de herziening Oostpunt niet aan. Carmabi vreest dat de ontwikkeling van Oostpunt die door de herziening Oostpunt mogelijk wordt gemaakt, fatale gevolgen zal hebben voor de populatie zeeschildpadden en voor het koraal ter plaatse. Ook vreest Carmabi dat ontwikkeling van Oostpunt nadelige gevolgen zal hebben voor de op het land aanwezige flora en fauna. Om die reden hadden de mogelijke nadelige gevolgen van de ontwikkeling zorgvuldiger in kaart moeten worden gebracht voorafgaande aan de besluitvorming. In dat verband beroept Carmabi zich tevens op de in artikel 14, onder a en b, van het Biodiversiteitsverdrag neergelegde verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage.

17.1. Het Hof beoordeelt eerst of de bepalingen van internationaal recht waar Carmabi een beroep op heeft gedaan, (correct) zijn uitgewerkt in nationaal recht en zo ja, of de uitgewerkte bepalingen van toepassing zijn op de gronden in Oostpunt. Is dat het geval, dan vindt geen toetsing plaats aan de desbetreffende bepalingen van internationaal recht. Indien de bepalingen van internationaal recht niet (correct) zijn uitgewerkt in nationaal recht, beoordeelt het Hof of de bepalingen eenieder verbindend zijn als

bedoeld in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en dus rechtstreekse werking hebben. De vraag of, en zo ja in hoeverre, aan een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt, moet worden beantwoord door uitleg van die bepaling. Als uit de tekst en de geschiedenis van totstandkoming niet volgt dat geen rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast (vgl. het arrest van de Hoge Raad van 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, Staat/CAN).

17.2. Artikel 11, eerste lid, van het SPAW-protocol draagt de lidstaten op om gemeenschappelijke maatregelen te nemen ten behoeve van de bescherming en het herstel van de uitstervende of bedreigde dier- en plantensoorten opgenomen in Bijlage I, II en III. Voor de plantensoorten genoemd in Bijlage I (a) geldt onder meer dat alle vormen van vernietiging of verstoring van deze plantensoorten moeten worden verboden. Voor de diersoorten genoemd in Bijlage II (b) geldt onder meer dat het vangen, bezitten, doden en verhandelen van die diersoorten moet worden verboden. Voor de dier- en plantensoorten genoemd in Bijlage III (c) geldt onder meer dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen ter bescherming en herstel van die soorten.

Artikel 13, eerste lid, van het SPAW-protocol draagt de lidstaten op om bij planningsprocessen die leiden tot beslissingen over industriële of andere projecten en activiteiten die negatieve milieueffecten en ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor gebieden of soorten waaraan bijzondere bescherming is toegekend, te evalueren en in aanmerking te nemen welke directe en indirecte effecten, met in begrip van cumulatieve effecten van beoogde projecten en activiteiten, kunnen optreden.

Artikel IV, tweede lid, onder a en d, van het Zeeschildpaddenverdrag draagt de lidstaten op om maatregelen te treffen die het opzettelijk vangen, vasthouden, doden of verhandelen van zeeschildpadden verbieden.

17.3. Het Hof stelt vast dat artikel 11, eerste lid, onder a en b, van het SPAW-protocol en artikel IV, tweede lid, onder a en d, van het Zeeschildpaddenverdrag zijn uitgewerkt in verschillende bepalingen van nationaal recht. Zo bevat artikel 8A van de Lvgnb een verbod om ten aanzien van de dier- en plantensoorten genoemd in Bijlage I en II bij het SPAW-protocol handelingen of activiteiten te verrichten als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder a en b, van het SPAW-protocol. Omdat de schildpadden die in de territoriale wateren van Curaçao voorkomen ook in Bijlage II zijn genoemd, geldt het verbod in artikel 8A van de Lvgnb ook voor die zeeschildpadden. Daarmee is dus ook artikel IV, tweede lid, onder a en d, van het Zeeschildpaddenverdrag uitgewerkt.

Daarnaast bevatten de artikelen 2 en 3 van de Rifbeheerverordening Curaçao verboden ten aanzien van verschillende koralen, alsmede bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aangewezen zeedieren, zeediergroepen en waterplanten. Dat is in het

Landsbesluit bescherming zeeschildpadden gebeurd voor de in de territoriale wateren van Curaçao voorkomende zeeschildpadden.

17.4. Ten slotte verbiedt de Landsverordening maritiem beheer verschillende handelingen ter bescherming van het mariene milieu in de territoriale zee. In artikel 21 van de Landsverordening maritiem beheer worden ook eisen gesteld aan vergunningverlening. Voorts is in het Landsbesluit SPAW-gebied I, dat op grond van artikel 29 van de Landsverordening maritiem beheer is vastgesteld, een beschermd gebied aangewezen. Daaronder valt ook een groot deel van de kustlijn van de gronden in Oostpunt. Gelet hierop is het Hof van oordeel dat in hetgeen Carmabi heeft aangevoerd geen reden is gelegen om te oordelen dat artikel 11, eerste lid, onder a en b, van het SPAW-protocol niet (correct) is uitgewerkt in nationaal recht.

Het Hof wijst er op deze plaats alvast op dat deze bepalingen van nationaal recht betekenis moeten krijgen bij de ontwikkeling van Oostpunt, onder meer bij de eventuele vergunningverlening voor de ontwikkelingen die de herziening Oostpunt mogelijk maakt, maar ook bij de handhaving van in de desbetreffende regelingen neergelegde verboden. Het Hof verwijst verder naar 19.

17.5. Wat artikel 11, eerste lid, onder c, en artikel 13, eerste lid, van het SPAW-protocol betreft stelt het Hof vast dat deze bepalingen niet in nationaal recht zijn uitgewerkt. Uit de tekst en de geschiedenis van totstandkoming van deze verdragsbepalingen, die behoren tot het geldende recht van Curaçao, volgt niet dat geen rechtstreekse werking is beoogd. Dat betekent dat de inhoud van die bepalingen beslissend is voor de vraag of daaraan rechtstreekse werking toekomt. Het Hof is van oordeel dat deze bepalingen niet onvoorwaardelijk zijn en ook onvoldoende nauwkeurig om zonder nadere uitwerking in de nationale rechtsorde van Curaçao zonder meer als objectief recht te worden toegepast.

Daarbij is van belang dat artikel 11, eerste lid, onder c, anders dan onder a en b, van het SPAW-protocol, geen absoluut verbod kent ten aanzien van de dier- en plantensoorten genoemd in Bijlage III bij het SPAW-protocol, maar van de lidstaten verlangt passende maatregelen te nemen ter bescherming en herstel van de soorten opgenomen in Bijlage III zonder aan te geven wanneer welke maatregelen moeten worden genomen. De onder c beschreven maatregelen zijn te algemeen geformuleerd om door de rechter als objectief recht te kunnen worden toegepast. Daarvoor is van belang dat deze tot de lidstaten gerichte bepaling blijkens haar formulering geen juridisch bindende verplichting inhoudt. Het gaat immers om de mogelijkheid om het gebruik van de dier- en plantensoorten te reguleren en het in samenwerking met andere lidstaten uitstippelen, aannemen en uitvoeren van plannen voor het beheer en het gebruik van de desbetreffende soorten.

Dat geldt ook voor artikel 13, eerste lid, van het SPAW-protocol, omdat daarin alleen is bepaald dat lidstaten de mogelijke directe en indirecte effecten van projecten en activiteiten met negatieve milieueffecten en ingrijpende gevolgen moeten evalueren en in aanmerking nemen. Deze tot de lidstaten gerichte verplichting is te algemeen geformuleerd om door

de rechter als objectief recht te kunnen worden toegepast. Daarbij komt dat deze bepaling in deze procedure om nog een andere reden toepassing mist. De herziening Oostpunt is namelijk, anders dan Carmabi betoogt, geen planningsproces als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van het SPAW-protocol dat leidt tot beslissingen over industriële en andere projecten en activiteiten. Daarvan is pas sprake bij de voorbereidende planning en besluitvorming in het kader van, bijvoorbeeld, een aanvraag voor een bouwvergunning.

17.6. Artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a, van het Biodiversiteitsverdrag schrijft voor dat een lidstaat, voor zover mogelijk en passend, procedures invoert die een milieueffectrapportage voorschrijven voor projecten die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit. Ook moeten lidstaten op grond van artikel 14, eerste lid, aanhef en onder b, van het Biodiversiteitsverdrag passende regelingen treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met de milieueffecten van programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit.

Het Hof stelt vast dat deze bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag niet in nationaal recht zijn uitgewerkt. Ook hier volgt uit de tekst en de geschiedenis van totstandkoming van deze verdragsbepalingen niet dat geen rechtstreekse werking is beoogd. De inhoud van deze bepalingen is echter niet onvoorwaardelijk en ook onvoldoende nauwkeurig om zonder nadere uitwerking te worden toegepast. De bepaling onder a bevat een opdracht aan de lidstaten om passende procedures voor milieueffectrapportages in te voeren. Deze bepaling is dus gericht tot de wetgever en houdt de verplichting in om in algemene zin te regelen wanneer een milieueffectrapportage moet worden opgesteld en, voor zover passend, aan welke eisen en voorwaarden een dergelijke rapportage dient te voldoen. In deze verdragsbepaling kan, anders dan Carmabi betoogt, niet de verplichting worden gelezen tot het opstellen van een milieueffectrapportage bij een besluit tot herziening van het EOP. Voorts bevat de bepaling onder b een opdracht ten aanzien van programma's en beleidslijnen. Het Hof stelt vast dat de herziening Oostpunt geen programma's en beleidslijnen bevat, maar een wijziging van de bestemmingsvoorschriften. Voor zover het algemeen deel van de herziening van het EOP al als een programma of beleidslijn in de zin van deze verdragsbepaling kan worden aangemerkt, wijst het Hof er met verwijzing naar 9.5 op dat daartegen geen beroep openstaat en dat dit thans dan ook niet ter toetsing voorligt.

17.7. Gelet op het voorgaande kan de herziening Oostpunt niet worden getoetst aan de door Carmabi in hoger beroep nog ingeroepen bepalingen van internationaal (milieu)recht, hetzij omdat die bepalingen reeds in nationaal recht zijn uitgewerkt, hetzij omdat die bepalingen niet eenieder verbindend zijn en daarom geen rechtstreekse werking hebben.

Voor het overige

18. Carmabi, ProMo en FDA hebben, naast de hiervoor door het Hof al besproken hogerberoepsgronden, in hoger beroep al hetgeen zij in eerste aanleg naar voren hebben gebracht, herhaald en ingelast. Voor zover het daarbij gaat om beroepsgronden die het Gerecht niet of niet volledig heeft besproken, heeft het Hof deze betrokken bij de beoordeling van de hoger beroepen. Voor zover het daarbij gaat om door het Gerecht wel (volledig) besproken beroepsgronden, hebben Carmabi, ProMo en FDA geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die beroepsgronden onjuist of onvolledig zou zijn. Wat ProMo en FDA in hoger beroep verder naar voren hebben gebracht is niet gericht tegen de herziening Oostpunt als zodanig.

Voorlichting aan partijen

Vooraf

19. Het Hof heeft goede nota genomen van de door enkele partijen geuite zorg over de mogelijke nadelige effecten van ontwikkeling van Oostpunt voor de natuur en het milieu en de mogelijk aanwezige cultuurhistorische waarden. Die zorg acht het Hof in het licht van de statutaire doelstellingen van die partijen en hun feitelijke werkzaamheden begrijpelijk. Het Hof hecht eraan te beklemtonen dat de beperking in de mogelijkheden voor de rechter om een landsbesluit tot herziening van (de bestemmingsvoorschriften in) een ontwikkelingsplan zoals de herziening Oostpunt procedureel en inhoudelijk te toetsen, niet betekent dat aan de natuur, het milieu en de cultuurhistorische waarden ter plaatse geen betekenis toekomt bij vervolgbesluitvorming en bij de handhaving van verboden. Op de zitting is hieraan uitvoerig aandacht besteed. Partijen, waaronder uitdrukkelijk ook de wetgever, hebben het Hof gevraagd hieraan in de uitspraak ook aandacht te besteden. Om die reden vermeldt het Hof hierna, ten overvloede en slechts ter voorlichting aan partijen, enkele mogelijkheden die de wetgever en de regering hebben om het juridisch-ruimtelijk kader voor het gebied Oostpunt verder aan te passen en de naleving daarvan te handhaven. Daarmee is uitdrukkelijk niet beoogd een uitputtende opsomming of beschrijving te geven.

Nadere herziening van het EOP

19.1. Allereerst kan de wetgever het EOP opnieuw geheel of gedeeltelijk herzien met toepassing van artikel 8, derde lid, van de Lvgro en artikel 8 van de EROC. Een dergelijke herziening kan betrekking hebben op de onderdelen van een ontwikkelingsplan, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Lvgro en artikel 4, eerste lid, van de EROC. Zo kan het algemene, beleidsmatige deel van het EOP worden herzien, maar ook één of meer van de bestemmingsvoorschriften met de daarvan deel uitmakende bestemmingskaart, zoals in de herziening Oostpunt is gebeurd. Indien de planvorming meer is uitgewerkt, kunnen bij een eventuele volgende herziening van het EOP meer gedetailleerde bestemmingsvoorschriften worden opgenomen, ter vervanging van de thans geldende globale bestemmingsvoorschriften. Op grond van artikel 9, derde lid, van de Lvgro

kunnen deze voorschriften beperkingen inhouden ten aanzien van het bouwen, het uitvoeren van deze werken of werkzaamheden in, op of boven de daarin begrepen grond en van het gebruik van die grond en de zich daarop bevindende opstallen. In die voorschriften kan dus preciezer worden bepaald dat en op welke wijze bepaalde waarden in kaart moeten worden gebracht en afgewogen. Zo wordt in artikel 9, eerste lid, van het EOP meer in het bijzonder aandacht gevraagd voor het behoud en het herstel van de natuurwetenschappelijke, historische, culturele en landschappelijke waarden in de desbetreffende delen van het gebied Oostpunt. Op grond van artikel 8, vierde lid, van de Lvgro zijn de bepalingen van hoofdstuk III van de Lvgro over ontwikkelingsplannen van overeenkomstige toepassing bij een herziening. Bij de voorbereiding van een herziening moeten daarom de bezwarenprocedures van artikel 11 van de EROC worden gevolgd. De minister is belast met de uitvoering daarvan.

Uitwerkingsplan

19.2. Op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de EROC kunnen de bestemmingsvoorschriften bepalen dat met inachtneming van in die voorschriften te stellen regels, de minister de bestemmingen binnen bepaalde grenzen kan of moet uitwerken (globale bestemming). De bestemmingsvoorschriften van het EOP, zoals deze luiden na de herziening Oostpunt, bevatten geen uitwerkingsplicht en evenmin een uitwerkingsbevoegdheid. Desgewenst kan de wetgever hierin voorzien door herziening van het EOP. In dat geval moeten bij het voorbereiden en opstellen van een uitwerkingsplan de in het EOP vastgelegde kaders in acht worden genomen. Op grond van artikel 15, derde lid, van het EOP dient de minister in het uitwerkingsplan te bepalen in hoeverre de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het EOP van toepassing is. Bij de voorbereiding van een uitwerkingsplan moet de voorbereidingsprocedure van artikel 17 van de EROC in acht worden genomen.

Wijzigingsplan

19.3. Op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b, van de EROC kunnen de bestemmingsvoorschriften bepalen dat met inachtneming van in die voorschriften te stellen regels, de minister de bestemmingen binnen bepaalde grenzen kan wijzigen. Artikel 16 van het EOP bevat de bevoegdheid de begrenzing van alle in hoofdstuk 2 van het EOP genoemde globale bestemmingen te wijzigen, waarbij de in artikel 16 van het EOP gegeven kaders in acht moeten worden genomen. Bij de voorbereiding van een wijzigingsplan - het wijzigingsvoorbereidingsbesluit genoemd - moet de voorbereidingsprocedure van artikel 17 van de EROC in acht worden genomen.

Vergunningverlening

19.4. De fase van vergunningverlening biedt een belangrijke mogelijkheid om de ter plaatse aanwezige waarden inhoud te geven. De beschermende werking van de desbetreffende bestemmingsvoorschriften

komt vooral tot uiting bij de vergunningverlening.

Zo dient een bouwplan op grond van artikel 22, achtste lid, van de Bouw- en woningverordening 1935 te voldoen aan de bestemmingsvoorschriften van een ontwikkelingsplan. Op grond van artikel 22, tiende lid, van de Bouw- en woningverordening 1935 kunnen aan een bouwvergunning voorwaarden worden verbonden ter voorkoming van ongewenste belasting van het milieu.

Zoals weergegeven in 4.2 is in verschillende bestemmingsvoorschriften geregeld dat ontwikkeling van de gronden in het gebied Oostpunt slechts kan plaatsvinden indien passende voorwaarden worden gesteld en passende maatregelen worden getroffen die waarborgen dat sprake is van 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. Soortgelijke maatregelen dienen ook te worden getroffen om te waarborgen dat sprake is van daadwerkelijke en effectieve bescherming van natuurwaarden op land, zijnde te beschermen plant- en diersoorten als bedoeld in de Lvgnb.

Dit betekent dat voordat een besluit wordt genomen over een concrete ontwikkeling of project, ook in het kader van vergunningverlening, onderzoek dient te worden gedaan naar de aanwezigheid van die waarden en naar de gevolgen van de beoogde ontwikkeling of het project daarvoor.

Het Hof stelt vast dat Curaçao geen wettelijke regeling kent over een milieueffectrapportage. De verplichting daartoe dient per ontwikkeling of project te worden beoordeeld. Voor het gebied Oostpunt is relevant dat een dergelijke verplichting was opgenomen in artikel 9 van het EOP. Voor gronden met de bestemming "Conserveringsgebied" was bepaald, dat alvorens tot enige ontwikkeling wordt overgegaan, een milieueffectrapportage wordt opgesteld waarin de plannen worden getoetst aan van tevoren vastgestelde richtlijnen en criteria. Deze verplichting is komen te vervallen met de inwerkingtreding van de herziening Oostpunt. Dat betekent echter niet dat de verplichting onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van een voorgenomen ontwikkeling of project voor de betrokken waarden is komen te vervallen. Thans is in het EOP immers de verplichting opgenomen om passende voorwaarden te stellen rekening houdend met de eisen voortvloeiend uit nationale regelgeving en internationale verdragen. Wat passende maatregelen zijn, kan pas worden bepaald na zorgvuldig onderzoek naar de aanwezige waarden en de potentiële gevolgen van een ontwikkeling of project voor die waarden. Het bevoegde bestuursorgaan zal dan ook bij de voorbereiding van een besluit de noodzakelijke kennis dienen te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Welke kennis moet worden vergaard, op welke wijze die kennis moet worden vergaard en hoe die moet worden betrokken bij de besluitvorming wordt mede bepaald door de nationale regelgeving, zoals de artikelen 20 en 21 van de Landsverordening maritiem beheer (waarin is geregeld dat de effecten voor de natuur uitdrukkelijk in overweging moeten worden genomen, zo nodig door middel van onderzoek), en de verdragseisen waaraan het Land Curaçao zich heeft gecommitteerd, zoals in

artikel IV van het Zeeschildpaddenverdrag ("passende en noodzakelijke maatregelen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens") en artikel 13 van het SPAW-protocol ("evaluatie van milieueffecten van projecten en activiteiten die negatieve milieueffecten kunnen hebben voor gebieden en soorten waaraan bijzondere bescherming is toegekend").

De verplichting tot ecologisch onderzoek en/of een milieueffectrapportage kan door het bevoegde bestuursorgaan in het kader van de vergunningverlening worden opgelegd aan de ontwikkelaar of aan de aanvrager van een vergunning. Daarbij kan worden bepaald aan welke eisen een dergelijk onderzoek of een dergelijke rapportage dient te voldoen. Op het bevoegde bestuursorgaan rust de verplichting om zich na ontvangst van de verlangde onderzoeksrapporten van deskundigen ervan te vergewissen dat de onderzoeken op zorgvuldige wijze hebben plaatsgevonden.

Nadere eisen

19.5. Tot slot kan de minister met toepassing van de in artikel 15, eerste lid, van het EOP gegeven bevoegdheid nadere eisen stellen aan bouwaanvragen. Een aanvraag die niet voldoet aan de nader gestelde eisen, kan op die grond worden geweigerd.

Slotsom

20. Samengevat betekent het voorgaande dat op grond van het geldende nationale recht van Curaçao de herziening Oostpunt, een door de wetgever vastgestelde landsverordening, uitsluitend kan worden getoetst aan de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling en aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De artikelen 6, eerste lid, en 13 van het EVRM brengen niet mee dat hierop voor de toetsing van de herziening Oostpunt een uitzondering moet worden gemaakt. Strijdigheid van de herziening Oostpunt met een van de artikelen 3 tot en met 21 van de Staatsregeling is niet ingeroepen. Van strijd met een of meer van de wel ingeroepen bepalingen van internationaal (milieu)recht is geen sprake. De herziening Oostpunt kan ook niet worden getoetst aan andere landsverordeningen, omdat regelingen van gelijke rang niet aan elkaar kunnen worden getoetst.

Een aan het beroep bij de bestuursrechter tegen de herziening Oostpunt voorafgaande bezwaarschriftprocedure is door de wetgever niet voorgeschreven. Het Hof acht de mogelijkheid van een bezwaarschriftprocedure tegen een landsverordening ook niet aangewezen.

Met de herziening Oostpunt maakt het EOP ontwikkeling van het gebied Oostpunt mogelijk. Die ontwikkeling zal moeten plaatsvinden binnen de grenzen van het nationale recht van Curaçao (met inbegrip van het EOP) en het internationale (milieu)recht. Of die grenzen wel of niet zijn overschreden, kan door de bestuursrechter worden getoetst. Voor zover het een mogelijke nadere herziening van het EOP betreft, gelden daarbij de beperkingen die voortvloeien uit artikel 13 van de

Landsverordening Algemeene bepalingen der wetgeving van Curaçao en artikel 101 van de Staatsregeling.

20.1. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet, gedeeltelijk op andere gronden, worden bevestigd.

20.2. De wetgever hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. T.G.M. Simons, voorzitter, en mr. M.E.B. de Haseth en mr. B.J. van Ettehoven, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M.C.S. van der Heide, griffier.

w.g. Simons
voorzitter

w.g. Van der Heide
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 september 2022.

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154) (EVRM)

[...]

Artikel 6. Recht op een eerlijk proces

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

[...]

Artikel 13. Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.

[...]

Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1993, 54) (Biodiversiteitsverdrag)

[...]

Artikel 14. Effectrapportage en beperking van de nadelige gevolgen

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend:

- a. passende procedures in te voeren die een milieueffectrapportage 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 te treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met de milieueffecten van haar programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit;

[...]

Inter-Amerikaans Verdrag inzake de bescherming en het behoud van zeeschildpadden (Trb. 2000, 49) (Zeeschildpaddenverdrag)

[...]

Artikel IV. Maatregelen

1. Elke Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen, 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:

- a. op haar landgebied en in maritieme gebieden met betrekking tot welke zij soevereiniteit, soevereine rechten of rechtsmacht uitoefent en die liggen binnen het Verdragsgebied; en
- b. ongeacht artikel III, met betrekking tot schepen op de volle zee die gerechtigd zijn haar vlag te voeren.

2. Deze maatregelen omvatten:

- a. een verbod op het opzettelijk vangen, het vasthouden of doden van en de binnenlandse handel in zeeschildpadden, hun eieren, zeeschildpaddendelen of -producten;

[...]

- d. bescherming, behoud en, zo nodig, herstel van de zeeschildpaddenhabitats en broedgebieden, alsmede vaststelling van de nodige beperkingen op het gebruik van zodanige zones, met inbegrip van het aanwijzen van beschermde gebieden, als bepaald in Bijlage II;

[...]

Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten bij het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caribisch gebied (Trb. 1990, 115) (SPAW-protocol)

[...]

Artikel 11. Gemeenschappelijke maatregelen voor de bescherming van wilde dieren- en plantensoorten

1. De Partijen nemen gemeenschappelijke maatregelen aan ten behoeve van de bescherming en het herstel van uitstervende of bedreigde dier- en plantensoorten opgenomen in de lijsten in de Bijlagen I, II en III bij dit Protocol.

a. De Partijen nemen alle passende maatregelen aan om toe te zien op de bescherming en het herstel van plantensoorten opgenomen in de lijsten in Bijlage I. Daartoe verbiedt elke Partij alle vormen van vernietiging of verstoring, met inbegrip van het plukken, verzamelen, afsnijden, ontwortelen of in bezit hebben, dan wel het verhandelen van die soorten en zaden, delen of producten daarvan. Zij reguleren, voor zover mogelijk, alle activiteiten die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de leefmilieus van de soorten.

b. 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.

c. Elke Partij neemt passende maatregelen aan ten behoeve van de bescherming en het herstel van de dier- en plantensoorten opgenomen in de lijsten in Bijlage III en kan het gebruik van die soorten reguleren ten einde hun populaties te beschermen en zo goed mogelijk te houden. Ten aanzien van de soorten opgenomen in de lijsten in Bijlage III worden door elke Partij, in samenwerking met andere Partijen, plannen uitgestippeld,

aangenomen en uitgevoerd voor het beheer en het gebruik van die soorten, die kunnen omvatten:

i) Voor diersoorten:

- a) het verbieden van alle niet-selectieve middelen voor het vangen, doden, jagen en vissen en van alle handelingen die kunnen leiden tot het plaatselijk verdwijnen van een soort of tot ernstige verstoring van zijn rust;
- b) het instellen van gesloten jacht- en visseizoenen en andere maatregelen ter instandhouding van hun populaties;
- c) het reguleren van het vangen, in bezit hebben, vervoeren of verkopen van levende of dode soorten en eieren, delen of producten daarvan;

ii. Voor plantensoorten, met inbegrip van delen of producten daarvan, het reguleren van het verzamelen, oogsten en verhandelen ervan.

[...]

Artikel 13. Evaluatie van milieueffecten

1. 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.

[...]

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

[...]

Artikel 3

1. Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk:

[...]

b. de buitenlandse betrekkingen;

[...]

Artikel 5

1. Het koningschap met de troonopvolging, de in het Statuut genoemde organen van het Koninkrijk, de uitoefening van de koninklijke en de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk worden voor zover het Statuut hierin niet voorziet geregeld in de Grondwet voor het Koninkrijk.

[...]

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

[...]

Artikel 93

Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

Artikel 94

Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder

verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

[...]

Artikel 120

De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

[...]

Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86)

[...]

Artikel 2

De geldende wettelijke regelingen in het Land Curaçao zijn:

- a. het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;
- b. de overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties, voor zover zij voor Curaçao bekrachtigd zijn;

[...]

Artikel 74

De vaststelling van landsverordeningen geschiedt door de regering en de Staten gezamenlijk.

[...]

Artikel 101

De rechter treedt niet 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. Landsverordeningen vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een of meer van deze bepalingen.

[...]

Landsverordening algemeene bepalingen der wetgeving van Curaçao (P.B. 1868, no. 16)

[...]

Artikel 13

De regter moet volgens de algemeene verordeningen regtspreken; hij mag in geen geval hare innerlyke waarde of billykheid beoordeelen.

[...]

Landsverordening algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87, bijlage a) (Overgangsregeling)

Artikel 1

1. Alle op het tijdstip van inwerkingtreding van de Staatsregeling in Curaçao geldende landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en andere besluiten van regelgevende aard van de Nederlandse Antillen, alsmede eilandsverordeningen en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen van het eilandgebied Curaçao blijven van kracht, totdat zij met inachtneming van de Staatsregeling zijn gewijzigd of ingetrokken.

2. Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor de in de bijlage bij deze landsverordening vermelde landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en andere besluiten van regelgevende aard van de

Nederlandse Antillen, alsmede eilandsverordeningen en eilandsbesluiten, houdende algemene maatregelen van het eilandgebied Curaçao.

[...]

Artikel 5

1. De in artikel 1 bedoelde landsverordeningen van de Nederlandse Antillen en eilandsverordeningen van het eilandgebied Curaçao verkrijgen de staat van landsverordeningen van Curaçao.

Artikel 6

1. In de tekst van de regelingen die ingevolge artikel 5 de staat van landsverordening, landsbesluit houdende algemene maatregelen of ministeriele regeling van Curaçao verkrijgen, vinden met toepassing van de volgende leden van dit artikel de aanpassingen plaats die als gevolg van het verkrijgen van deze nieuwe hoedanigheid noodzakelijk zijn.

2. Waar melding wordt gemaakt van het land de Nederlandse Antillen of het eilandgebied Curaçao, treedt daarvoor in de plaats het land Curaçao.

[...]

5. Waar melding wordt gemaakt van ambten, organen, instellingen, diensten of kantoren van de Nederlandse Antillen of van het eilandgebied Curaçao, treden daarvoor in de plaats de overeenkomstige met inachtneming van de Staatsregeling ingestelde ambten, organen, instellingen, diensten of kantoren van het land Curaçao.

6. Waar melding wordt gemaakt van het Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen, treedt daarvoor in de plaats het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en van Bonaire. Sint Eustatius en Saba, als bedoeld in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

[...]

8. Waar melding wordt gemaakt van uitvoering of nadere regeling bij eilandsverordening, treedt daarvoor in de plaats uitvoering of nadere regeling bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

[...]

Landsverordening administratieve rechtspraak (P.B. 2001, no. 79) (Lar)

[...]

Artikel 2

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt onder bestuursorgaan verstaan een persoon of een college met enig openbaar gezag bekleed, met uitzondering van:

a. de Staten;

[...]

Artikel 3

1. In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder beschikking: een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is.

[...]

Artikel 7

1. Natuurlijke personen of rechtspersonen, die door een beschikking rechtstreeks in hun belang zijn getroffen, kunnen daartegen beroep instellen bij het Gerecht. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun

toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd. Ten aanzien van rechtspersonen worden mede als hun belangen beschouwd de belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden behartigen.

[...]

Artikel 9

1. Beroep kan worden ingesteld ter zake dat de beschikking in strijd is met:

- a. een algemeen verbindend voorschrift;
- b. een algemeen rechtsbeginsel.

[...]

Artikel 55

De personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, zijn bevoegd een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen, en het beroep bedoeld in artikel 7, eerste lid, pas in te stellen nadat het bestuursorgaan op het bezwaarschrift heeft beslist.

[...]

Invoeringslandsverordening administratieve rechtspraak (P.B. 2001, no. 80) (Invoeringslandsverordening)

[...]

Artikel XXXIX

Artikel 13, derde lid, van de Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning (P.B. 1976, 195) komt te luiden:

3. Voor belanghebbenden die bij de eilandsraad tijdig bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften, staat tegen de beschikking van de eilandsraad binnen zes weken na de dag waarop deze is gegeven, beroep open bij het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen.

[...]

Artikel LXVII

Indien ingevolge een wettelijke regeling tegen een beslissing van een bestuursorgaan een recht van beroep is toegekend op het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen dan wel op het Gemeenschappelijk Hof van Justitie in de Nederlandse Antillen en Aruba, is de Landsverordening administratieve rechtspraak van overeenkomstige toepassing, voor zover die wettelijke regeling of de aard van de betreffende aangelegenheid zich daartegen niet verzet.

[...]

Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning (P.B. 1960, no. 161) (Lvgro)

[...]

Artikel 7

1. Met inachtneming van bij eilandsverordening te stellen regelen stellen de eilandsraden voor hun eilandgebied een of meer ontwikkelingsplannen vast, waarin de op langere termijn na te streven ontwikkeling van het daarin begrepen gebied wordt aangegeven. Bij deze plannen houden zij rekening met de algemene doelstellingen, vermeld in artikel 3, en, indien een

ontwikkelingsprogramma als bedoeld in artikel 4 is vastgesteld, met het ontwikkelingsprogramma.

2. Een ontwikkelingsplan wordt bij eilandsverordening vastgesteld en bestaat uit:

- a. een samenvattend programma in hoofdlijnen, daaronder begrepen een toelichting van de doelstellingen, beleidsaspecten en richtlijnen waarop het ontwikkelingsplan steunt;
- b. een of meer kaarten (tekeningen) waarop de ontwikkeling wordt uitgebeeld, of welke de doeleinden, beleidsaspecten of richtlijnen van het ontwikkelingsplan toont;
- c. zo nodig, bestemmingsvoorschriften als bedoeld in artikel 9;
- d. een toelichting, tevens inhoudend een verslag van het aan het plan ten grondslag liggende onderzoek.

Artikel 8

1. Het ontwikkelingsplan dient als algemeen kader voor de meerjarenplannen en andere uitvoeringsprojecten.
2. Het geeft voor zover mogelijk de fasen aan, waarin de uitvoering bij voorkeur dient te geschieden.
3. Telkens als de omstandigheden zulks vereisen, en tenminste eenmaal in de 5 jaren, wordt het ontwikkelingsplan herzien, en stelt de eilandsraad een verslag vast betreffende de algemene vooruitgang welke is gemaakt ten aanzien van de verwezenlijking van de doelstellingen, beleidsaspecten en richtlijnen van het plan, de gedeelten van het plan welke nog geldig en van kracht zijn, alsmede de gedeelten welke herziening behoeven, tezamen met de aanbevolen herziening daarvan.
4. Ten aanzien van deze herziening zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 9

1. De eilandsraad kan in het ontwikkelingsplan bestemmingsvoorschriften opnemen voor in het plan begrepen grond.
2. Deze voorschriften worden vervat in een of meer afzonderlijke bestemmingskaarten met bijbehorende bepalingen.
3. Met inachtneming van de bij de in artikel 7, eerste lid, bedoelde landsverordening te stellen regelen, kunnen de bestemmingsvoorschriften beperkingen inhouden ten aanzien van het bouwen, het uitvoeren van deze werken of werkzaamheden in, op of boven de daarin begrepen grond en van het gebruik van die grond en de zich daarop bevindende opstallen.

[...]

Artikel 13

[...]

3. Voor belanghebbenden die bij de eilandsraad tijdig bezwaren hebben ingediend tegen het ontwerp van de bestemmingsvoorschriften, staat tegen de beschikking van de eilandsraad binnen zes weken na de dag waarop deze is gegeven, beroep open bij het Gerecht in eerste aanleg van de Nederlandse Antillen.

[...]

**Landsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao
(A.B. 1980, no. 6) (EROOC)**

[...]

Artikel 4

1. Het ontwikkelingsplan wordt bij eilandsverordening vastgesteld en bestaat uit:

- a. een samenvattend programma in hoofdlijnen, daaronder begrepen een toelichting van de doelstellingen, beleidsaspecten en richtlijnen waarop het ontwikkelingsplan steunt;
- b. een of meer kaarten (tekeningen), waarop de ontwikkeling wordt uitgebeeld of welke de doeleinden, beleidsaspecten of richtlijnen van het ontwikkelingsplan tonen;
- c. zo nodig bestemmingsvoorschriften als bedoeld in de hoofdstukken III en IV;
- d. een toelichting, tevens inhoudend een verslag van het aan het plan ten grondslag liggende onderzoek.

[...]

Artikel 8

Telkens als de omstandigheden zulks vereisen, en tenminste eenmaal in de 5 jaren, wordt het ontwikkelingsplan herzien, en stelt de eilandsraad een verslag vast betreffende de algemene vooruitgang welke is gemaakt ten aanzien van de verwezenlijking van de doelstellingen, beleidsaspecten en richtlijnen van het plan, de gedeelten van het plan welke nog geldig en van kracht zijn, alsmede de gedeelten welke herziening behoeven, tezamen met de aanbevolen herziening daarvan.

[...]

Artikel 11

1. Het ontwerp-ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften, dan wel het ontwerp van bestemmingsvoorschriften ligt gedurende dertig dagen voor een ieder op het bestuurskantoor ter inzage.
2. De terinzagelegging wordt tevoren bekend gemaakt in alle in het Nederlands en in het Papiamentu verschijnende dag- of nieuwsbladen, die in het eilandgebied verspreid worden.
3. De bekendmaking houdt mededeling in van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren.
4. Het Bestuurscollege geeft, tegelijkertijd met de bekendmaking, aan de op dat moment in de openbare registers van de hypotheekbewaarder voorkomende zakelijk gerechtigden op de grond of de opstallen binnen het gebied, waarop de ontwerp-bestemmingsvoorschriften betrekking hebben, in persoon kennis van de terinzagelegging, onder vermelding van de bevoegdheid tot het indienen van bezwaren bij de Eilandsraad.
5. Tegen het ontwerp-ontwikkelingsplan kan een ieder binnen de in lid 1 genoemde termijn van dertig dagen bij de Eilandsraad schriftelijke bezwaren indienen.

6. Tegen de ontwerp-bestemmingsvoorschriften kunnen uitsluitend belanghebbenden binnen de in lid 1 genoemde termijn van dertig dagen bij de Eilandsraad schriftelijke bezwaren indienen.

7. Alvorens de Eilandsraad over de vaststelling van het ontwerp-ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften, dan wel de ontwerp-bestemmingsvoorschriften beslist, stelt het Bestuurscollege, zij die tijdig bezwaren hebben ingediend, in de gelegenheid hun bezwaren mondeling toe te lichten, op een door het Bestuurscollege te houden openbare hoorzitting, waarvan plaats en tijdstip door het Bestuurscollege zal worden bekendgemaakt. Het Bestuurscollege doet zich bijstaan door ter zake deskundigen.

8. De in lid 7 bedoelde openbare hoorzitting wordt niet later gehouden dan dertig dagen nadat de termijn voor de indiening van bezwaren is verstreken.

9. De Eilandsraad stelt het ontwerp-ontwikkelingsplan met bestemmingsvoorschriften dan wel de ontwerp-bestemmingsvoorschriften binnen negentig dagen na afloop van de in lid 1 bedoelde termijn bij eilandsverordening vast. Hij kan de vaststelling eenmaal voor ten hoogste eenzelfde termijn verdagen.

[...]

Artikel 16

1. De bestemmingsvoorschriften kunnen bepalen, dat met inachtneming van in die voorschriften te stellen regels:

- a. het Bestuurscollege de bestemmingen kan of moet uitwerken (globale bestemming);
- b. het Bestuurscollege de bestemmingen binnen bepaalde grenzen kan wijzigen.

2. De in lid 1 bedoelde regels bepalen de mate van globaliteit van de uit te werken bestemming dan wel de mate waarin de bestemmingen mogen worden gewijzigd. De mate van globaliteit of de mogelijkheid tot wijzigen, dient een aantoonbaar verband te hebben met de in het plangebied op te lossen ruimtelijke problematiek.

[...]

Artikel 17

1. Een uitwerkings- of wijzigingsplan alsmede een ontwerp daarvan bestaat uit:

- a. een of meer uitwerkings- of wijzigingskaarten met bijbehorende verklaring, waarop de uitgewerkte of gewijzigde bestemmingen van de grond worden aangewezen;
- b. bepalingen in verband met de uitgewerkte of gewijzigde bestemmingen;
- c. een toelichting waarin de aan de uitwerking of wijziging ten grondslag liggende gedachten zijn weergegeven.

2. De uitwerking of wijziging geschiedt zoveel mogelijk in overleg met belanghebbenden.

3. Het ontwerp van een uitwerkings- of wijzigingsplan ligt gedurende vijftien dagen voor een ieder ter inzage op het bestuurskantoor.

4. De terinzagelegging wordt tevoren bekend gemaakt in alle in het Nederlands en in het Papiamentu verschijnende dag- en nieuwsbladen, die in het eilandgebied verspreid worden.

[...]

6. Belanghebbenden kunnen, binnen de hierboven genoemde termijn van vijftien dagen, bij het Bestuurscollege schriftelijke bezwaren indienen tegen de ontwerp-uitwerking of -wijziging.

7. Het Bestuurscollege stelt het uitwerkings- of wijzigingsplan binnen dertig dagen na afloop van de in lid 3 genoemde termijn vast.

8. Het Bestuurscollege geeft van de genomen beslissing schriftelijk kennis aan hen die bij hem bezwaren hebben ingediend. De beslissing wordt met redenen omkleed.

9. Het vastgestelde uitwerkings- of wijzigingsplan ligt voor een ieder op het bestuurskantoor ter inzage gedurende vijftien dagen. De terinzagelegging wordt op de in lid 4 bedoelde wijze bekend gemaakt.

Artikel 18

Het uitwerkings- en/of wijzigingsplan wordt geacht deel uit te maken van de bestemmingsvoorschriften behorende bij een ontwikkelingsplan. Het kan, zolang en voor zover de bestemmingen nog niet zijn verwerkt, worden herzien op dezelfde wijze als waarop het tot stand gebracht is.

[...]

Landsverordening Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao (A.B. 1995, no. 36) (EOP)

[...]

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

2. Bestemmingsvoorschriften:

deze bestemmingsvoorschriften behorende bij het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao 1995 gebaseerd op de artikelen 4 lid 1, 9 lid 1 en 19 lid 1 van de EROC en artikel 16 lid 1 van de Monumenteneilandsverordening Curaçao met dien verstande, dat deze bestemmingsvoorschriften bestaan uit de volgende als zodanig gearmerkte onderdelen van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao 1995, te weten:

deel C1, bevattende bestemmingskaart no. 1, waarop de bestemmingen van de grond staan aangegeven met uitzondering van de bestemming hoofdwegen;

en bevattende bestemmingskaart no. 2, waarop de bestemming hoofdwegen staat aangegeven;

deel C2, dat bestaat uit deze bepalingen, gegeven in verband met de op de bestemmingskaarten no. 1 en 2 aangeduide bestemmingen;

[...]

Artikel 9. Conserveringsgebied

1. De gronden, welke in het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao 1995 (EOP) als zodanig zijn aangegeven, zijn bestemd voor behoud en herstel van de natuurwetenschappelijke, historische, culturele en landschappelijke waarden in deze gebieden

[...]

3. In afwijking van andere als conserveringsgebied opgenomen gronden, kunnen in de hieronder genoemde gebieden, op de bestemmingskaart no. 1 als zodanig aangegeven, voorwaardelijk de volgende ontwikkelingen worden toegestaan:

[...]

e. Gronden te Oostpunt

Ontwikkeling van max. 20 % van het totaal van de gronden te Oostpunt, welke thans zijn bestemd als 'Conserveringsgebied' en 'Open Land', is mogelijk indien:

1. alvorens tot enige ontwikkeling wordt overgegaan een Milieu Effect Rapportage is opgesteld en bij het Bestuurscollege is ingediend, waarin de plannen worden getoetst aan van te voren vastgestelde richtlijnen en criteria, e.e.a. geheel door en voor rekening van de grondeigenaar;

[...]

7. de definitieve locatie-aanduiding van de te bebouwen delen van de bedoelde gronden te Oostpunt met de bestemming toeristisch/woongebied (maximaal 20 %) en de conserveringsgebieden en -objecten zal worden bepaald naar aanleiding van de resultaten van de eerder genoemde, door en voor rekening van de grondeigenaar uit te voeren Milieu Effect Rapportage;

[...]

Artikel 15. Nadere eisen

1. Het Bestuurscollege is bevoegd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 2 van deze bestemmingsbepalingen naar aanleiding van de aanvraag om een bouwvergunning nadere eisen te stellen ten aanzien van:

a. de situering van een bouwwerk met de erbij behorende voorzieningen;

b. de horizontale en verticale afmetingen van een bouwwerk met de erbij behorende voorzieningen;

c. de aansluiting van de bebouwing op andere nabij gelegen bebouwing;

d. de aansluiting van een bouwwerk aan een weg, die voldoet aan de eisen ter zake door het Bestuurscollege gesteld, en eventuele maatregelen ter verbetering van deze weg, voorzover noodzakelijk ten gevolge van het bouwwerk, alsmede de financiering van deze aansluiting en deze maatregelen door de aanvrager van de bouwvergunning;

e. het aantal benodigde parkeerplaatsen op eigen terrein en de situering van die parkeerplaatsen;

f. het aantal en de situering van in- en uitritten;

g. de situering en aard van de benodigde voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding en andere voorzieningen van openbaar nut, waarbij aansluiting op de aanwezige riolering verplicht kan worden gesteld, en de

garantie, dat deze voorzieningen naar genoegen van het Bestuurscollege en de nutsbedrijven worden aangelegd;

h. het geven van inzicht in de stedenbouwkundige inpasbaarheid van de bouwwerken en voorzieningen. Hiertoe kan geëist worden dat een uitwerkingsschets wordt overlegd, welke de stedenbouwkundige inrichting van de met het bouwplan samenhangende omgeving weergeeft en welke tevens inzicht geeft in de situering en de aard van de benodigde infrastructuur van wegen en andere voorzieningen van openbaar nut.

2. Indien een bestemming niet is uitgewerkt, dienen bij het stellen van nadere eisen de overige bepalingen belangen van de aanvrager van de bouwvergunning niet onevenredig te worden geschaad in verhouding tot de belangen, die gediend worden met het stellen van de nadere eisen.

3. In een uitwerkingsplan dient door het Bestuurscollege te worden bepaald of en in hoeverre het bepaalde in lid 1 op het uitwerkingsplan van toepassing is. Het Bestuurscollege is bevoegd om in een uitwerkingsplan te bepalen, dat naast of in plaats van het bepaalde in lid 1 andere meer specifieke op het uitwerkingsplan gerichte nadere eisen kunnen worden gesteld.

4. Het Bestuurscollege stelt de nadere eisen als bedoeld in lid 1 en lid 3 ten behoeve van een goede ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting alsmede de uitvoering daarvan. Hieronder worden ook eisen verstaan ten aanzien van de situering en afmetingen van een bouwwerk teneinde te voorkomen, dat het bouwwerk de omgeving zal ontsieren of hinderlijk zal zijn voor de omgeving.

Artikel 16. Wijzigen

1. Het Bestuurscollege is bevoegd de begrenzing van alle in hoofdstuk 2 van deze bestemmingsbepalingen genoemde globale bestemmingen, alsmede de indeling in klassen van de gronden bestemd tot hoofdwegen te wijzigen en daarbij geheel nieuwe bestemmingsvlakken van ondergeschikte aard toe te voegen en/of bestaande bestemmingsvlakken van ondergeschikte aard te verwijderen, voor zover naar het oordeel van het Bestuurscollege een goede ruimtelijke ontwikkeling met zich mee brengt, dat ingespeeld wordt op nieuwe ontwikkelingen, die bij de vaststelling van deze voorschriften niet waren voorzien en die naar het oordeel van het Bestuurscollege geen herziening van deze bestemmingsvoorschriften rechtvaardigen, en voor zover de uitgangspunten van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan niet worden aangetast.

2. Het Bestuurscollege is te allen tijde bevoegd uit eigen beweging tot wijziging over te gaan. Hieronder valt ook de bevoegdheid van het Bestuurscollege tot wijziging over te gaan naar aanleiding van de indiening van een of meerdere aanvragen om een bouw-, sloop- of aanlegvergunning.

3. Indien het Bestuurscollege besluit tot wijziging over te gaan, wordt dit besluit - hierna te noemen wijzigingsvoorbereidingsbesluit - met een kaart, waarop het gebied staat aangegeven dat gewijzigd zal worden, zo spoedig mogelijk voor een ieder ter inzage gelegd op het bestuurskantoor.

Deze terinzagelegging kan vooraf gaan of samengaan met de terinzagelegging van het ontwerp van een wijzigingsplan, zoals bedoeld in artikel 17 lid 3 EROC.

Deze terinzagelegging duurt totdat het betreffende wijzigingsplan rechtskracht heeft gekregen, danwel het wijzigingsvoorbereidingsbesluit wordt ingetrokken of is vervallen. Het wijzigingsvoorbereidingsbesluit vervalt op het tijdstip, waarop het betreffende wijzigingsplan rechtskracht heeft gekregen doch in ieder geval na verloop van 2 jaar.

4. De terinzagelegging wordt tevoren bekend gemaakt in alle in het Papiamentu en in het Nederlands verschijnende dag- en nieuwsbladen, die in het Eilandgebied verspreid worden.

5. Nadat het wijzigingsvoorbereidingsbesluit is genomen, mag, zolang het besluit geldt, slechts worden gebouwd overeenkomstig een rechtskracht hebbend wijzigingsplan.

6. Van het bepaalde onder 5 mag slechts worden afgeweken conform het bepaalde in artikel 16 lid 5 EROC.

7. Het bepaalde in dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de herziening van een wijzigingsplan.

Landsverordening herziening Oostpunt tot wijzigen van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao (P.B. 2017, no. 1) (herziening Oostpunt)

Artikel I

Het Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao wordt als volgt gewijzigd:

A. Er wordt een nieuwe bestemmingskaart no. 1 en bestemmingskaart no. 2 voor het gebied Oostpunt ingevoegd, zoals die is opgenomen in de bijlage bij deze landsverordening.

B. Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 3, tweede lid, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

I. Voor zover het de gronden te Oostpunt betreft, geldt hierbij dat de ontwikkelingen van deze gronden 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.

2. De maatregelen als bedoeld in het eerste lid onderdeel a, moeten onder meer voorkomen dat als gevolg van ontwikkeling meer regen-, storm-,

riool-, of andersoortige verontreiniging van het kustgebied en het zeewater plaatsvindt.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het tweede lid onderdelen j en k zijn niet van toepassing voor de gronden van Oostpunt met de bestemming stedelijk woongebied.

C. Aan artikel 7, tweede lid, onderdeel b, wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:

11. Gronden te Oostpunt

Voor zover het de gronden te Oostpunt betreft, geldt hierbij dat de ontwikkelingen van deze gronden slechts kunnen plaatsvinden, indien:

I. Voor zover het de gronden te Oostpunt betreft, geldt hierbij dat de ontwikkelingen van deze gronden 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.

2. De maatregelen als bedoeld in het eerste lid onderdeel a, moeten onder meer voorkomen dat als gevolg van ontwikkeling meer regen-, storm-, riool-, of andersoortige verontreiniging van het kustgebied en het zeewater plaatsvindt.

D. Artikel 9, derde lid, onderdeel e, komt te luiden:

e. Gronden te Oostpunt

Het gebied gesitueerd aan de noordkust van Oostpunt nabij Sint Jorisbaai, met een totale oppervlakte van 46 hectare, zoals aangeduid op de bestemmingskaart no. 1 van het grondgebied Oostpunt, kan worden aangewend ten behoeve van de aanleg van een windmolenpark.

De drie in elkaars nabijheid gelegen gebieden gesitueerd aan de noordkust van Oostpunt met een gezamenlijke totale oppervlakte van 173 hectare, zoals aangeduid op de bestemmingskaart no. 1 van het grondgebied Oostpunt, kunnen worden aangewend ten behoeve van de aanleg van twee golfbanen.

De gebieden gelegen in het midden van de gronden van Oostpunt met een gezamenlijke oppervlakte van 83 hectare, zoals aangeduid op de

bestemmingskaart no. 1 van het grondgebied Oostpunt, kunnen worden aangewend ten behoeve van de aanleg van een golfbaan.

Bij het verlenen van aanlegvergunningen en bouwvergunningen worden nadere voorwaarden en eisen gesteld, waaraan de bestemmingen, bedoeld in de eerste ten en met derde volzin, moeten voldoen.

E. Aan artikel 11, tweede lid, onderdeel h, wordt een alinea toegevoegd, luidende:

Oostpunt

Ontwikkeling van de gronden te Oostpunt is slechts toegestaan onder de voorwaarde dat de volgende maatregelen worden getroffen:

1. Voor zover het de gronden te Oostpunt betreft, geldt hierbij dat de ontwikkelingen van deze gronden 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.

2. De maatregelen als bedoeld in het eerste lid onderdeel a, moeten onder meer voorkomen dat als gevolg van ontwikkeling meer regen-, storm-, riool-, of andersoortige verontreiniging van het kustgebied en het zeewater plaatsvindt.

F. Onder verlettering van artikel 12, derde lid, onderdeel c tot artikel 12, derde lid, onderdeel b, vervalt artikel 12, derde lid, onderdeel b.

Landsverordening grondslagen natuurbeheer en -bescherming (P.B. 2018, no. 66, GT) (Lvgnb)

[...]

Artikel 8A

1. Het is verboden handelingen of activiteiten te verrichten als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van het SPAW-protocol, ter zake van plantensoorten, opgenomen in Bijlage I van dat protocol, en zaden, of delen of producten van deze plantensoorten.

2. Het is verboden handelingen of activiteiten te verrichten als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van het SPAW-protocol, ter zake van diersoorten, opgenomen in Bijlage II van dat protocol, en eieren, delen of producten van deze diersoorten.

3. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen regels worden gegeven ter zake van:

- a. de planten- of diersoorten, opgenomen in Bijlage III van het SPAW-protocol, met inachtneming van het bepaalde in artikel 11, onderdeel c, van dat protocol; en
- b. andere aangelegenheden ter uitvoering van het SPAW-protocol, onverminderd het bepaalde in artikel 13, eerste lid, juncto artikel 15, derde lid, van deze landsverordening.

[...]

Landsverordening maritiem beheer (P.B. 2007, no. 18)

[...]

Artikel 21

1. Bij de beoordeling van de aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 20, eerste lid, worden de effecten van de aanleg en het gebruik van het voorgenomen bouwwerk op het mariene milieu, de natuur, de veiligheid van de scheepvaart en het maritiem archeologisch erfgoed uitdrukkelijk in overweging genomen.

[...]

5. Een vergunning wordt geweigerd, indien één of meer belangen, genoemd in het eerste lid, op onoverkomelijke wijze in het gedrang zouden komen door verlening van de vergunning.

6. Aan een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het mariene milieu, de natuur en het maritiem archeologisch erfgoed.

Artikel 29

1. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen delen van de territoriale zee of van de exclusieve economische zone tot beschermd gebied als bedoeld in artikel 4 van het SPAW-Protocol worden aangewezen.

[...]

Rifbeheerverordening Curaçao (P.B. 2017, no. 77, GT)

[...]

Artikel 2

1. Het is verboden in onze wateren koralen af te breken, af te zagen, of op enige andere wijze los te maken.

2. Het is verboden koralen die afkomstig zijn uit onze wateren te bewerken, te verwerken, ten verkoop voorhanden te hebben, te koop aan te bieden, te vervreemden, af te leveren, te kopen of te vervoeren.

Artikel 3

1. Het is verboden de zeedieren, zeediergroepen en planten uit onze wateren die aangewezen zijn bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te doden dan wel levend of dood in bezit te hebben, onder zich te hebben, te koop aan te bieden, te vervreemden, af te leveren, te kopen, te vervoeren, te bewerken of te verwerken. Daarbij kan bepaald worden dat het verbod slechts zal gelden ten aanzien van zeedieren,

zeediergroepen en planten van bepaalde maten; ook kan bepaald worden dat het verbod slechts zal gelden voor een bepaalde periode van het jaar.

2. De personen die, zonder de bedoeling daartoe te hebben, aangewezen zeedieren en planten verzamelen zijn strafbaar, tenzij zij deze zeedieren en planten zo spoedig mogelijk terugbrengen in onze wateren.

3. Alvorens het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vast te stellen, dan wel te wijzigen of in te trekken, hoort de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur daarvoor in aanmerking komende organisaties van beroepsvissers en andere, naar zijn oordeel, in aanmerking komende belanghebbenden en diensten.

4. Het is verboden om nesten van aangewezen zeedieren te verstoren, te vernielen, te verkopen of af te leveren dan wel eieren van aangewezen zeedieren uit te halen, te vernielen, te vervoeren, onder zich te hebben, te koop aan te bieden, te verkopen, af te leveren, ten verkoop of ten aflevering in voorraad te hebben of uit te voeren.

[...]

Bouw- en woningverordening 1935 (P.B. 1935, no. 64)

[...]

Artikel 22

Een beslissing tot het verlenen van voorwaardelijke bouwvergunning of tot gehele of gedeeltelijke weigering is steeds met redenen omkleed en kan slechts gegrond zijn op een of meer der volgende omstandigheden:

[...]

8. dat het bouwplan in strijd is met de bestemmingsvoorschriften van een goedgekeurd ontwikkelingsplan, dan wel de voorschriften behorend bij een goedgekeurd verkavelingsplan waarin de bij de aanvraag betrokken grond is begrepen.

[...]

10. dat ter voorkoming van ongewenste belasting van het milieu door het bouwen aan de bouwvergunning voorwaarden kunnen worden verbonden.

Landsbesluit bescherming zeeschildpadden (A.B. 1996, no. 8)

Artikel 1

1. Als zeedieren waarop het verbod, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Rifbeheerverordening Curaçao van toepassing is, worden aangewezen zeeschildpadden.

[...]

Landsbesluit SPAW-gebied I (P.B. 2018, no. 74)

[...]

Artikel 2

1. Als beschermd gebied in de zin van artikel 4 van het SPAW-protocol is aangewezen het geografisch gebied begrensd door:

a. de zuidoostelijke kustlijn beginnende bij de westelijke punt van de Caracasbaai (Lijhoek) met coördinaten 12.070692°N, -68.873258°W tot

Oostpunt (Punt Kanon) en verder de hoek om tot de coördinaten 12.063775°N, -68.759379°W; en

b. een lijn honderd meter uit de kust, gemeten vanaf de laagwaterlijn en de afsluitingslijnen, genoemd in het Besluit uitbreiding territoriale zee van het Caribische deel van het Koninkrijk, inclusief de bodem van de zee en de waterkolom die zich daar boven bevindt, zoals aangetekend op de kaart in de bijlage bij dit landsbesluit gevoegd.

2. Het gebied, bedoeld in het eerste lid, wordt aangeduid als:

SPAW-gebied I. In de Engelse taal wordt het gebied aangeduid als: SPAW-area I.

3. Aan het SPAW-gebied I grenst een bufferzone als bedoeld in artikel 8 van het SPAW-protocol, bestaande uit de baaien en inhammen die direct grenzen aan of in open verbinding staan met het SPAW-gebied, zoals aangetekend op de kaart in de bijlage bij dit landsbesluit gevoegd, uit de stranden der zee, als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, en de getijdenzone.

[...]