



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Environmental Dispute Resolution in Indonesia

Nicholson, David F.

Citation

Nicholson, D. F. (2005, January 13). *Environmental Dispute Resolution in Indonesia*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/580>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/580>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

Dit proefschrift bespreekt twee mechanismen voor het beslechten van milieugeschillen in Indonesië, te weten rechtspraak en mediatie. De dissertatie analyseert in hoeverre deze effectief zijn geweest in het oplossen van milieugeschillen en welke juridische en niet-juridische factoren de uitkomsten van deze geschillenbeslechtingprocessen hebben beïnvloed. Op basis van deze analyse wordt een aantal aanbevelingen gedaan die zouden kunnen bijdragen aan het verbeteren van de praktijk van milieugeschillenbeslechting in Indonesië.

Hoofdstuk 1 begint met een bespreking van theoretische perspectieven op milieugeschillen en hun beslechting, daarbij verwijzend naar de Indonesische context. Eerst wordt een definitie van milieugeschillen gegeven en een indeling in categorieën van verschillende benaderingen van milieugeschillenbeslechting. Vervolgens worden aard en doeleinden van rechtspraak en mediatie meer in detail vergeleken. Terwijl bij rechtspraak geschillen worden beslecht door het met gezag toepassen van rechtsnormen, probeert men bij mediatie geschillen te beslechten door het verzoenen van de belangen van de betrokkenen. Ondanks de verschillen tussen deze twee benaderingen wordt beargumenteerd dat zij in veel opzichten nauw verwant zijn en in de milieucontext een aantal gemeenschappelijke doelen hebben, hetgeen een vergelijking zinvol maakt. De theoretische discussie probeert de doeleinden van beide processen te identificeren, op basis waarvan een aantal criteria voor evaluatie wordt uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 biedt een gedetailleerde studie van milieurechtspraak in Indonesië, bestaande uit een overzicht van het relevante juridische kader en de interpretatie en toepassing van centrale wettelijke begrippen door Indonesische rechtbanken in milieuzaken. Een aantal belangrijke veranderingen op dit terrein in de Wet Milieubeheer van 1997 (WM 1997) wordt besproken, inclusief de uitbreiding van de bevoegdheid tot het indienen van een vordering, de invoering van de figuur van groepsvertegenwoordiging, vereenvoudiging van de procedure voor het vorderen van schadevergoeding en een meer gedetailleerde uitwerking van risicoaansprakelijkheid (*strict liability*). Vervolgens wordt gekeken naar de interpretatie en toepassing van milieuwetgeving door Indonesische rechtbanken over een periode van 20 jaar vanaf 1982, toen de eerste Indonesische Wet Milieubeheer (WM 1982) werd ingevoerd. Hierbij gaat het om het analyseren en beoordelen van de belangrijkste trends in rechterlijke besluitvorming en het succes van eisers

in 'public' en 'private interest' zaken. Zo lijkt het nieuwe artikel m.b.t. de bevoegdheid van eisers in 'public interest' milieuzaken een duidelijke verbetering t.o.v. de oude situatie, maar hoewel relatief veel gebruikt (in tien van de besproken zaken) is het artikel in praktijk geen onverdeeld succes. Een meer succesvolle verandering betreft de toegang tot de rechter voor eisers in 'private interest' zaken door herziening van het recht op vergoeding van milieuschade (artikel 34) in de WM 1997. Weer een andere wettelijke verbetering betrof de uitwerking van de risicoaansprakelijkheid in artikel 35 van de WM 1997, maar rechters hebben dit artikel ofwel genegeerd, ofwel zeer restrictief geïnterpreteerd.

Het hoofdstuk gaat ook in op de politieke context van milieurechtspraak, waarbij wordt geconstateerd dat eisers de mogelijkheid tot rechtspraak benutten voor politieke of symbolische doeleinden en tevens dat rechters in de periode na het aftreden van President Soeharto meer ontvankelijk zijn geworden voor het toekennen van milieuvorderingen.

In hoofdstuk 3 wordt meer in detail naar milieugeschillenbeslechting gekeken aan de hand van twee specifieke zaken, bekend als 'Banger' en 'Babon'. Speciale aandacht wordt gegeven aan hun ontstaan, de mislukte pogingen tot beslechting alvorens ze aan de rechter zijn voorgelegd en de gang van zaken tijdens de rechtszitting. Deze benadering dient om een meer empirisch gefundeerd inzicht te krijgen in de rol van rechtspraak voor het beslechten van milieugeschillen.

De beslissing van de rechtbank in eerste instantie in de Banger zaak om een substantiële schadevergoeding toe te kennen was een mijlpaal in de milieurechtspraak en toonde een opvallend contrast met de gebruikelijke formalistische, behoudende en ontwijkende benadering van milieuschade door Indonesische rechters. Deze beslissing werd in hoger beroep niet alleen bevestigd, maar tevens werd de toegekende schadevergoeding nog aanzienlijk verhoogd. Een aantal factoren, waaronder sterk bewijs van vervuiling, voorafgaande strafrechtelijke veroordeling van de gedaagden en het opleggen van bestuurlijke sancties, in combinatie met volgehouden druk door de getroffen gemeenschap tijdens de rechtszaak en de bredere veranderingen in politieke context droegen bij aan een positieve uitkomst voor de eisers.

De Babon zaak betrof een vergelijkbaar geschil ten gevolge van het lozen van industrieel afval in een rivier, dat niet op bevredigende wijze kon worden opgelost door mediatie en een politieke lobby. De uitspraak van de rechtbank in eerste instantie om de vordering tot schadevergoeding toe te kennen was vergelijkbaar met de 'progressieve' benadering van dezelfde rechtbank in de Banger zaak. In hoger beroep liep de Babon zaak echter anders. De beslissing van het Hof werd

pas een jaar nadat het gewezen was bekend gemaakt na protesten van de eiser. Dit feit in combinatie met de onlogische en slordige beoordeling van het bewijsmateriaal wekken de indruk dat de rechters hier op oneigenlijke gronden oordeelden. Daar komt bij dat er tijdens de behandeling in hoger beroep – i.t.t. de behandeling in eerste instantie – sprake was van geringe publieke druk op de rechter.

Verder tonen de uitspraken in deze twee zaken de neiging van rechtbanken om eerder aandacht te schenken aan financiële dan aan milieuaspecten, en onderstrepen zij het praktische probleem het juridisch bewijs van vervuiling te leveren.

In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht naar mediatie. Eerst wordt gekeken naar het juridische, institutionele en culturele kader voor mediatie in Indonesië en vervolgens wordt een overzicht en analyse geboden van gedocumenteerde mediatiezaken teneinde de relevante trends in proces en uitkomsten van gemedieerde milieugeschillen aan te tonen.

De traditionele culturele oriëntatie op besluitvorming die is gebaseerd op consensus (*musyawarah*) heeft het gebruik van mediatie bevorderd, hoewel de sociaal-politieke dynamiek van moderne milieugeschillen aanzienlijk verschilt van de besloten sociale context waarbinnen *musyawarah* traditioneel plaatsvond. Het juridisch kader voor mediatie is verder verbeterd onder de WM 1997, maar de institutionele ondersteuning is nog steeds betrekkelijk gering.

Opvallend is dat de partijen in het merendeel van de besproken geschillen geslaagd zijn in het bereiken van een schriftelijk vastgelegde overeenkomst na mediatie. De meest gebruikelijke remedie die resulteerde uit zulke overeenkomsten betrof het betalen van compensatie door de (vermeende) vervuiler aan de eisers. Echter, in bijna de helft van de besproken zaken, werden de milieuaspecten niet serieus aangepakt en duurde het conflict tussen de partijen voort. De rol van non-gouvernementele organisaties (NGO's) in het faciliteren van het proces van organisatie, institutionalisering en vertegenwoordiging door de gemeenschap, zowel voorafgaand aan als tijdens de mediatie werd gezien als bijzonder belangrijk voor het succes van mediatie in milieuzaken. Steun van het bestuur voor mediatie was ook een belangrijke bepalende factor voor het uiteindelijke succes. In een aantal zaken was een combinatie van voldoende bestuurssteun en effectieve druk van de getroffen gemeenschap een noodzakelijke voorwaarde om de industrie te bewegen tot het mediatieproces. Het belang van effectieve mechanismen om mediatieovereenkomsten te implementeren is ook duidelijk, gezien het aantal overeenkomsten dat

op de langere termijn niet werd geïmplementeerd, in het bijzonder als het milieubescherpende maatregelen betrof.

Hoofdstuk 5 bevat een meer diepgaande studie van twee mediatiezaken, bekend als 'Palur Raya' en 'Kayu Lapis Indonesia'. Deze studie bestaat uit een gedetailleerde beschrijving en analyse van het mediatieproces, waarbij wordt gekeken naar de verschillende variabelen die de loop van mediatie beïnvloeden (refererend aan het theoretisch kader van hoofdstuk 1).

Het geschil in Palur Raya ging over de lozing van industrieel afval door PT Palur Raya in Midden Java. In het daarop volgende geschillenbeslechtsingsproces konden vier afzonderlijke fasen worden onderscheiden: onderhandeling, mediatie, een onafhankelijke onderzoek naar de feiten en opnieuw mediatie door een mediator met veel aanzien. Een beduidende financiële vergoeding werd uiteindelijk betaald aan de benadeelde gemeenschap, hoewel dit door het betrokken bedrijf werd betiteld als een bijdrage aan 'gemeenschapsopbouw' en niet als een vergoeding voor milieuschade. Verbeteringen in de afvalverwerkingspraktijk van PT Palur Raya zijn ook opgetreden na de mediatie, hoewel nog enkele geschillen zijn gerezen n.a.v. periodieke lozingen van afvalwater. Het conflict tussen de industrie en het aangrenzende Ngringo blijkt voor het grootste deel te zijn opgelost, hoewel er nog wel spanningen zijn over de implementatie van de uiteindelijke overeenkomst.

Het relatieve succes van de mediatie in deze zaak werd bevorderd door een bekwame, onafhankelijke mediator in eerste instantie en in het laatste mediatieproces door de Minister van Milieu die zelf als mediator optrad en door zijn persoonlijke invloed effectieve druk op het betrokken bedrijf kon uitoefenen om een compromis te sluiten. De grote druk die de getroffen gemeenschap op het bedrijf uitoefende was hierbij ook van belang. Ten grondslag aan deze druk lagen effectieve gemeenschapsorganisatie, de aandacht van de media en de dreiging van eigenrichting. De zaak toont ook het belang van steun van een hoog bestuursniveau voor de mediatie, in dit geval persoonlijke interventie van de Minister van Milieu. Tenslotte laat deze zaak zien dat de afwezigheid van efficiënte bestuurlijke of rechterlijke mechanismen om gemedieerde overeenkomsten te implementeren tot problemen kan leiden.

Net als Palur Raya betrof Kayu Lapis Indonesia een langdurig conflict dat pas in een mediatieproces uitliep tijdens de politieke dooi van de post-Soeharto periode, na – ook hier – persoonlijke interventie van de Minister van Milieu. Het geschil ging over de milieueffecten van de operaties van PT Kayu Lapis Indonesia (een houtverwerkend bedrijf), in het bijzonder de

overstroming en erosie veroorzaakt door het verleggen van de loop van de Watak rivier. Aanvankelijke vooruitgang werd gevolgd door de formele terugtrekking van PT Kayu Lapis Indonesia uit het mediatieproces. Niettemin liep dit in een andere vorm door, met een 'klein formaat' mediatie over de kwestie van vergoeding en een 'forum voor consultatie' dat zich bezighield met het ontwikkelen van sociale en milieuplossingen voor de problemen die werden veroorzaakt door het bedrijf. Het eerste proces leidde uiteindelijk tot het betalen van een vergoeding aan de boeren die hun land door overstroming hadden verloren. Het 'consultatieforum' heeft een programma van oplossingen opgeleverd voor het herstel van het milieu, afvalbeheer en gemeenschapsontwikkeling. Dit programma heeft de steun van het regionale bestuur, maar is nog niet volledig geïmplementeerd. Ook in deze zaak was persoonlijke interventie door hoge functionarissen – de reeds genoemde Minister van Milieu, maar ook de Gouverneur van Midden Java – essentieel voor het opstarten van de mediatie en het weer vlottrekken van het proces nadat het verscheidene malen was vastgelopen. Bestuursdruk was ook cruciaal om PT Kayu Lapis Indonesia tot een meer compromisbereide houding te bewegen. De houding van de industrie was in dit geval goed te verklaren uit het gebrek aan waarschijnlijkheid dat rechtsspraak en handhaving door het bestuur effectief zouden zijn, ondanks de overtreding van verschillende milieuwetten. De houding van het bestuur ten gunste van mediatie had weer te maken met het hoge niveau van gemeenschapsdruk die door dezelfde factoren werd beïnvloed als hiervoor genoemd i.v.m. Palur Raya.

Het afsluitende hoofdstuk 6 bevat een evaluatie van de uitkomsten van beide benaderingen van milieugeschillenbeslechting en kijkt naar de mate waarin zij hebben geleid tot betere toegang tot 'milieurechtvaardigheid' (*environmental justice*) in de praktijk.

V.w.b. rechtspraak kan gesteld worden dat wetswijziging en jurisprudentie de procedurele toegang tot rechtspraak in milieuzaken aanzienlijk hebben verbeterd. Desalniettemin is rechtspraak niet vaak benut voor milieugeschillenbeslechting wegens gebrek aan financiële middelen bij de potentiële eisers, bewijsproblemen in zaken betreffende vervuiling, een gebrek aan rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid, een cultuur die eerder het belang van consensus en harmonie benadrukt dan individuele rechten en een repressieve politieke omgeving. Opvallend is verder dat slechts drie van de tien besproken 'public interest' zaken in eerste instantie in de hoofdzaak ten gunste van de eiser werden beslist, terwijl één daarvan in hoger beroep sneuvelde en twee nog hangende zijn. Van de veertien 'private interest' zaken werden slechts vier

gedeeltelijk in de hoofdzaak ten gunste van de eisers beslist, waarvan twee in hoger beroep weer werden vernietigd. Het beperkte aantal succesvolle vorderingen vond vooral plaats ná de val van President Soeharto. Overigens is nog onduidelijk wat de invloed van het Hooggerichtshof zal zijn, nu slechts één van de succesvolle vorderingen in cassatie is beoordeeld – en in stand gebleven. Over de gehele linie is er slechts een geringe neiging tot 'rechterlijk activisme' in milieurechtsgeschillen waar te nemen, met in een meerderheid van zaken rechters die weinig genegen lijken vorderingen op het gebied van milieurecht toe te wijzen en een behoudende, formalistische en vaak inconsistente benadering van de interpretatie van milieurecht tentoonspreiden. Er is echter een duidelijke verandering waar te nemen in rechterlijke besluitvorming in milieuzaken in het post-Soeharto tijdperk. In een minder repressieve en door de executieve gedomineerde politieke context blijken rechtbanken meer geneigd om milieurechtelijke vorderingen toe te wijzen tegen bedrijven die aanzienlijke economische macht en politieke invloed hebben. Aldus is rechtspraak sterk beïnvloed door de institutionele en politieke context, waarbij de problemen van corruptie en gebrek aan onafhankelijkheid de hele rechterlijke macht in Indonesië hebben beïnvloed.

Vergeleken met rechtspraak is mediatie aanzienlijk meer succesvol als mechanisme om vergoeding voor milieuschade te verwerven. In 11 van de 17 zaken betaalden de betrokken bedrijven in enigerlei vorm aan de gelaedeerden. Veel van deze betalingen werden echter omschreven als 'bijdragen tot gemeenschapsontwikkeling' en niet als vergoeding van schade, wat de neiging van mediatie laat zien om te leiden tot uitkomsten die vanuit milieuoogpunt onbevredigend zijn. De sociaal-politieke context heeft ook de uitkomsten van mediatie sterk beïnvloed, zo blijkt uit de besproken zaken. Een probleem in veel zaken betrof de scheve machtsbalans, bepaald door politieke en/of economische hulpbronnen van de betrokkenen. In combinatie met een zwakke regulerende omgeving en een politiek repressieve omgeving betekende dit dat vervuilende industrieën zelden in een positie waren waarin ze zich gedwongen voelden om mee te werken aan het bereiken van een onderhandelde uitkomst. In zaken waarin mediatie succesvol was in het beslechten (of gedeeltelijk beslechten) van een milieugeschil, werd de scheve machtsbalans door twee mechanismen in evenwicht gebracht. Effectieve gemeenschapsorganisatie, vaak door de betrokkenheid van NGO's, en gebruik van de media leidde tot verhoogde publieke druk op zowel industrie als bestuursinstanties in milieugeschillen. Verhoogde publieke druk was op zijn beurt weer een katalysator voor bestuursinterventie in of - steun voor het mediatieproces, waaronder in enkele gevallen directe druk op industrieën om het

geschil op te lossen door mediatie. Bestuurssteun van nationale of regionale (provinciale) bestuursinstanties lijkt effectiever dan die van instanties op districts- of lokaal niveau. De decentralisatie van bestuursbevoegdheid op het gebied van milieubeheer naar het districtsniveau zal daarom waarschijnlijk niet leiden tot effectievere mediatie.

De centrale rol van bestuursinstanties heeft in een aantal gevallen bijgedragen tot het succes van mediators die niet neutraal leken te staan tegenover het milieugeschil in kwestie. Terwijl mediatie beter werkte in het verwerven van (schade)vergoeding dan rechtspraak, werd de effectiviteit weer deels tenietgedaan door gebrek aan milieurechtshandhaving door bestuursinstanties en de rechter. In een omgeving waar handhaving zwak is, is de prikkel om te onderhandelen in de schaduw van het recht' beperkt en is de noodzaak voor andere drukmiddelen groot.

Effectieve milieugeschillenbeslechting vereist op de langere termijn dus een gelijktijdige versterking van op macht, op rechten en op belangen gebaseerde benaderingen van geschillenbeslechting.

Curriculum Vitae

David Fergus Nicholson werd geboren op 30 april 1971. Na het succesvol doorlopen van de Christchurch Grammar School in Perth raakte hij tijdens een lange reis door Zuidoost Azië geïntregeerd door dit gebied en besloot tot een dubbele studie: rechten en 'Asian Studies' aan Murdoch University.

Vervolgens koos Nicholson voor een opleiding als advocaat hetgeen in 1997 resulteerde in zijn toelating tot de West Australische balie als 'barrister and solicitor'. De belangstelling voor Zuidoost Azië en de wetenschap leidden hem echter weer terug naar de universiteit – eerst opnieuw Murdoch en aansluitend naar Leiden, waar hij Assistent in Opleiding werd bij het Van Vollenhoven Instituut in het kader van het Indonesian Netherlands' Study on Environmental Law and Administration project.

Sedert dit jaar is Nicholson weer werkzaam als advocaat in Perth bij het bekende kantoor McLeods. Hij is getrouwd met Samali de Tissera en heeft twee kinderen, Niluka en Rama.