

De Curaçaose Isla-raffinaderij als (Koninkrijks)probleem

26 Curaçao is sinds '10-10-10' weliswaar een zelfstandig land binnen het Koninkrijk en kent een Caribisch Juristenblad, maar de problematiek rondom de Isla-raffinaderij rechtvaardigt aandacht in dit tijdschrift. Deze raffinaderij, die na overname van Shell eigendom is van de Curaçaose Staat en wordt verhuurd aan een Venezolaans bedrijf, is omstreken. Aan de ene kant is zij, als belangrijke onderneming en werkgever, een niet weg te denken factor in de Curaçaose economie. En dat al sinds vele decennia. Daarmee is de raffinaderij voor velen op het eiland – als gevolg van het vele affakkelen van productierestanten ook letterlijk – een lichtend baken. Aan de andere kant veroorzaken de verouderde installaties en het gebruik van zware oliesoorten serieuze milieu- en gezondheidsklachten. Klachten die worden verergerd door de vrijwel constante windstroom die zwaveldioxidegassen en fijnstofdeeltjes steeds dezelfde kant opvoert en doet neerslaan in een armere wijk. Uit een onderzoeksrapport volgt dat als gevolg van de uitstoot van de raffinaderij en twee andere op hetzelfde terrein aanwezige centrales jaarlijks mogelijk achttien doden zijn te betreuren. Zeker is dat gevolg echter niet. Daarnaast wordt melding gemaakt van vele aan deze uitstoot gerelateerde ziekten.

Hoewel de uitkomsten van dit alarmerende onderzoek sinds 2005 bekend zijn, is er sindsdien door de regering geen noemenswaardige actie ondernomen. Dat was aanleiding voor de Stichting Schoon Milieu op Curaçao (SMOC) om via juridische procedures aan te sturen op actie. Uiteindelijk leidde dat niet tot het gewenste resultaat. De hoogste bestuursrechter oordeelde dat de regering (vooralsnog) niet handhavend tegen de Isla hoeft op te treden met betrekking tot de uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof. De rechter in eerste aanleg had daartoe wel bevolen, maar zou het handhavingsverzoek te ruim hebben opgevat (GHVJ 28 mei 2012, *LJN BX0658*, *CJB* 2012/3, p. 156 e.v., m.nt. Rogier). De civiele rechter legde Isla op straffe van een dwangsom wel een verbod op om meer dan 80 microgram/m³ als jaargemiddelde bij te dragen aan de neerslag zwaveldioxide op een relevant meetpunt; een (immissie)norm die overeenkomt met het al heel oude milieuvergunningvoorschrift (GHVJ 12 januari 2010, *LJN BK9395*). Deze uitspraak is echter (nog) een tandeloze tijger gebleken. Overtreding van dit verbod is (technisch) namelijk moeilijk vast te stellen. Meerdere inrichtingen op het desbetreffende terrein dragen bij aan de vervuiling en het gaat ook nog eens om een moeilijk meetbaar jaargemiddelde. Bovendien is het zeer de vraag of de gestelde norm naar hedendaagse maatstaven voldoende is om milieu- en gezondheidsschade te voorkomen. Uiteindelijk heeft SMOC een klacht ingediend tegen het Koninkrijk bij het EHRM. Geklaagd wordt over schending van het recht op leven, een eerlijk proces, lichamelijke integriteit en milieu-informatie.

Het is echter maar zeer de vraag of er – nog los van de lange duur daarvan – veel heil kan worden verwacht van de Straatsburgse procedure of een nieuwe rechtsgang op Cura-

cao. Er is inderdaad kritiek mogelijk op de hoogste bestuursrechter (met daarin twee leden vanuit de Nederlandse Raad van State). Zo werd een bestuurslid van SMOC met een technische achtergrond die samen met de advocaat van de stichting zonder een dergelijke achtergrond tijdens een van de zittingen het woord wilde voeren, naar de publieke tribune verwezen. Ook was er best ruimte geweest voor deze rechter het handhavingsverzoek ruimer op te vatten. Voorts kan de algemene informatievoorziening over de uitstoot als gebrekkig worden gekwalificeerd. De kern van het probleem – de vraag of uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof al dan niet aanvaardbaar is – wordt daarmee echter niet geadresseerd. De (Straatsburgse) rechter kan daarover alleen oordelen wanneer er adequaat onderzoek beschikbaar is waaruit om te beginnen blijkt welke inrichting op het terrein wat bijdraagt aan de totale uitstoot. Daarnaast moet daaruit volgen welke totale uitstoot gelet op actuele wetenschappelijke inzichten aanvaardbaar is. Dan blijkt ook of het huidige milieuvergunningvoorschrift – waarmee Isla volgens een wel beschikbare rapportage niet in strijd handelt – aanpassing behoeft. Een dergelijk onderzoek ontbreekt tot nu toe, terwijl er wel serieuze klachten over milieu- en gezondheidsschade blijven binnenkomen.

Onder die omstandigheden is het primair aan de regering van Curaçao om te zorgen dat het bedoelde onderzoek er snel komt. Zij moet haar burgers beschermen tegen gezondheidsrisico's. De Curaçaose rechter kan daarbij mogelijk een stimulerende rol spelen wanneer SMOC of andere betrokkenen verzoeken om actualisatie van de vergunning en de regering daaraan voorbij zou gaan. Vervolgens moeten goed handhaafbare milieuvergunningvoorschriften worden opgesteld. Zo dient er, anders dan in de huidige vergunning, uit te worden gegaan van dagemissies en niet van een lastig meetbaar immissie-jaargemiddelde. Daarbij kan een termijn worden gegund waarbinnen aan de nieuwe normen moet worden voldaan. Zo kan rekening worden gehouden met bedrijfsbelangen en de tijd die het kost aanpassingen te doen in het productieproces. Tegelijk zou een milieudienst met voldoende expertise moeten worden opgetuigd die zorgt voor adequaat toezicht en handhaving. Een dergelijke dienst ontbreekt ondanks toezeggingen namelijk nog steeds.

Hoewel minister Plasterk van Koninkrijksrelaties gelijk heeft als hij stelt dat het hier gaat om een autonome verantwoordelijkheid van het land Curaçao, zou Nederland wel bereid dienen te zijn op verzoek (technische) hulp te bieden. Daarop drong de Eerste Kamer onlangs terecht aan. Bovendien zou de minister ingrijpen vanuit het Koninkrijk op grond van artikel 43 van het Statuut niet moeten uitsluiten als de Curaçaose regering in gebreke blijft. Er zijn immers fundamentele rechten van inwoners van het Koninkrijk in het geding en de ervaring leert dat de Curaçaose regering in dit dossier best een (dreiging met een) zetje kan gebruiken.

Tom Barkhuysen