

De olievlekwerking van *Urgenda* in het Koninkrijk

Rob van Gestel & Jeff Sybesma¹

*'Climate change is one of the great dangers we face, and it's one we can prevent if we act now.'*²

Heeft de rechter zich gerealiseerd wat de olievlekwerking van de *Urgenda*-uitspraken binnen de eigen Koninkrijks grenzen zou kunnen zijn? Deze bijdrage richt zich in dat kader vooral op Curaçao dat per capita een van de meest CO₂-producerende landen ter wereld is. Drie scenario's worden geschetst die juridische mogelijkheden bieden om (ook) iets aan de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de overzeese landen te doen. Het *Urgenda*-vonnis van de Haagse rechtbank, en de uitspraken van het hof en de Hoge Raad in navolging daarvan, zouden regeringen aan beide zijden van de oceaan de ogen geopend moeten hebben. Ook in de overzeese gebiedsdelen is het hoog tijd dat er klimaatmaatregelen worden getroffen en dat beloften worden waargemaakt.

1. Inleiding

Klimaatseptica binnen en buiten het parlement zullen er naar aanleiding van het *Urgenda*-arrest ongetwijfeld op wijzen dat de bevolen terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2020 met 25% ten opzichte van 1990 op wereldschaal een druppel op een gloeiende plaat is die nauwelijks effect op het klimaat heeft,³ terwijl andere landen (ook) vaak hun verplichtingen niet nakomen.⁴ Het is precies op dit punt dat de Hoge Raad een historische uitspraak doet en de denktrant doorbreekt die tot de huidige problemen geleid heeft.⁵

In zijn beroemde parabel over de tragedie van 'the commons' geeft Garrett Hardin het voorbeeld van een gemeenschappelijke weide die aan niemand in eigendom toebehoort (het milieu), waarop herders (de mens) hun vee (productiemiddelen) laten grazen. Te verwachten valt dat herders steeds meer vee naar de weide zullen brengen (economische groei), maar dat op enig moment het punt van overbegrazing van de weide zal worden bereikt (uitputting). Een louter op individuele winst gerichte herder zal in dat geval echter doorgaan met het toelaten van extra vee tot de weide, omdat de winst van ieder extra stuk vee (+ 1) naar de betreffende herder gaat, terwijl het verlies van de uitputting van de natuur en afnemende groei van dieren met alle andere herders wordt gedeeld (<-1). Hardin noemde dit een double PP, double CC game: een 'privatizing of profits' en 'communizing of costs'.⁶

Volgens de Hoge Raad vloeit onder andere uit klimaatverdragen en uit het 'no harm-beginsel' in het internationale recht voort dat staten elkaar geen schade mogen berokkenen en individueel aansprakelijk zijn voor hun aandeel in de totale wereldwijde uitstoot van broeikasgassen:

'Ook het verweer dat het eigen aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen maar zeer gering is en een vermindering van de uitstoot vanaf het eigen grondgebied weinig verschil op mondiale schaal maakt, kan niet worden aanvaard. Aanvaarding van deze verweren zou immers ertoe leiden dat een land zich eenvoudig aan zijn delevaantwoordelijkheid zou kunnen onttrekken door te wijzen op andere landen of op zijn geringe aandeel.'⁷

Deze deelaansprakelijkheid leidt tot een 'duty of care' op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM voor staten om passende maatregelen te nemen om een 'real and immediate risk' op gevaarlijke klimaatverandering af te wenden. De vraag was intussen in hoeverre de Hoge Raad het gerechtshof zou volgen waar het gaat om de methode van het construeren van een 'standard of care' van in dit geval 25% CO₂-reductie. Of zoals Elzinga het formuleerde:

'Kan een rechter de politiek op percentages binden? En waarom is een CO₂-reductie van 25% aanvaardbaar, maar een reductie van 23% of 20% niet?'⁸

Heeft Curaçao binnen het Koninkrijk juridisch een (deel) verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de CO₂-uitstoot en behelst die reductieverplichting eveneens 25% in 2020?

De Hoge Raad kiest voor een reeks overwegingen die de artikelen 2 en 8 EVRM inkleuren, bestaande uit onder andere: a) internationale *soft law* en afspraken voortvloeiende uit het VN-Klimaatverdrag waaraan Nederland zich geëngageerd heeft, waarin een reductiedoelstelling van tussen de 25 en 40% is overeengekomen; b) wetenschappelijke consensus dat minimaal 25% reductie van CO₂ in 2020 ten opzichte van 1990 essentieel is om de kritische opwarming van maximaal 2 graden – inmiddels tendend naar 1,5 graden – binnen bereik te houden; c) beleid van de Nederlandse regering dat tot 2011 gericht was op 30% reductie in 2020, maar vervolgens zonder inhoudelijke motivering is versoepeld tot 20%, in navolging van de EU als geheel, zonder een bijzondere verantwoordelijkheid te ontleen aan de status van Nederland als Annex I-land.⁹ De Hoge Raad kiest uiteindelijk voor het vastleggen van de Nederlandse Staat op de ondergrens van 25%, zoals door Urgenda geëist, omdat daarmee de politieke keuzevrijheid zoveel mogelijk wordt gerespecteerd.¹⁰

2. Probleemstelling

Onduidelijk is of de Nederlandse Staat erin slaagt die 25% reductie in 2020 te halen, aangezien sinds de Rechtbank Den Haag in 2015 het reductiebevel gaf,¹¹ nauwelijks aanvullende reductiemaatregelen zijn getroffen en de prognoses ongunstig zijn. Het Planbureau voor de leefomgeving heeft berekend dat de CO₂-emissiereductie in Nederland in 2020 waarschijnlijk uitkomt op 20-21%.¹² Omgerekend betekent dit dat er 5 miljoen ton CO₂ méér bespaard zou moeten worden dan gedacht. Dat is de uitstoot van één grote kolencentrale.¹³

De Hoge Raad lijkt een opening te bieden waardoor die 25% ook behaald kan worden door te investeren in CO₂-reductie in het buitenland, zoals ook in de cassatie-

klachten naar voren gebracht. De klacht wordt alleen niet gehonoreerd, omdat onduidelijk is wat de Nederlandse investeringen in het buitenland concreet aan vermindering van CO₂ hebben opgeleverd.¹⁴ De vraag is niettemin of de Staat ook aan het reductiebevel kan voldoen door te investeren in buitenlandse CO₂-reductie. Die vraag is mede relevant in het licht van (de heropening van) olieraffinerijen op Aruba en Curaçao. Vooral het heropstarten van de ISLA-raffinaderij op Curaçao is na het vertrek van de Venezolaanse uitbater actueel.¹⁵ Door de ISLA behoort Curaçao namelijk tot de landen met de hoogste uitstoot van CO₂ per hoofd van de bevolking ter wereld. Het lokale CBS stelde de ecologische voetafdruk van het eiland in 2017 vast op 26,4 ton aan broeikasgassen per capita. Ter vergelijking: het gemiddelde voor EU-landen was 6,7 ton.¹⁶ Voor 2018 liggen deze cijfers aanzienlijk gunstiger, namelijk 14,5 ton per capita ten opzichte van 4,9 ton voor de EU,¹⁷ maar hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat deze daling in belangrijke mate is veroorzaakt door de tijdelijk sterk teruggelopen activiteit van de raffinaderij als gevolg van de verminderde aanvoer van ruwe olie uit Venezuela door economische sancties tegen dit land. De raffinaderij en de elektriciteitslevering ten behoeve daarvan blijven desalniettemin een dominante factor in de totale CO₂-uitstoot.

Bij het affakkelen van gassen uit het raffinageproces – iets wat in Nederland verboden is – komen bovendien ook andere schadelijke stoffen vrij, zoals zwaveldioxide (SO₂) en fijnstof (PM10) en in gevaarlijke concentraties. Dit was reden voor het Gerecht in eerste aanleg op Curaçao om het Land aansprakelijk te houden voor niet-naleving van de WHO-richtlijnen voor uitstoot van zwavel en fijnstof in strijd met artikel 8 EVRM.¹⁸ Onbeantwoord is voorts nog echter of Curaçao binnen het Koninkrijk juri-

Auteurs

1. Prof. dr. R.A.J. van Gestel is hoogleraar theorie en methode van wetgeving aan Tilburg University en hoogleraar methoden van juridisch onderzoek aan de KU Leuven. Mr. drs. J. Sybesma is parttime docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Curaçao en lid van de Raad van Advies van Curaçao. Hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. De auteurs danken Gerhard Hoogers en Arjen van Rijn voor hun nuttige commentaar.

Noten

2. Stephen Hawking on BBC by John Zambis, 1 april 1, 2019. Zie: [https://maven-roundtable.io/theintellectualist/science/stephen-hawking-greed-and-stupidity-are-](https://maven-roundtable.io/theintellectualist/science/stephen-hawking-greed-and-stupidity-are-what-will-end-the-human-race-xNA9_p9ZKEubbQPb3BBh6A)

[what-will-end-the-human-race-xNA9_p9ZKEubbQPb3BBh6A](https://maven-roundtable.io/theintellectualist/science/stephen-hawking-greed-and-stupidity-are-what-will-end-the-human-race-xNA9_p9ZKEubbQPb3BBh6A).

3. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

4. Zie: www.nationalgeographic.com/environment/2019/09/climate-change-report-card-co2-emissions/.

5. G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science, vol. 162, nr. 3859, 1968, p. 1243-1248.

6. G. Hardin, *Filters Against Folly, How to Survive despite Economists, Ecologists, and the Merely Eloquent*, Viking Penguin 1985.

7. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o.5.7.7.

8. Zie voor kritiek op dit punt: D.J. Elzinga, 'Urgenda-arrest gaat vrijwel zeker van tafel', *Publiekrecht/politiek.nl* 4 maart

2019 (www.publiekrecht/politiek.nl/urgenda-arrest-gaat-vrijwel-zeker-van-tafel/).

9. Waarbij de EU als geheel ten tijde van het arrest van het Hof naar verwachting in 2020 (gemiddeld) boven de 25% reductie ten opzichte van 1990 zou uitkomen.

10. Conclusie P-G/A-G 30 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887, § 6.10.

11. Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

12. *Kamerstukken II* 2019/20, 32813, 431.

13. *NRC Handelsblad* 17 december 2019.

14. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 7.3.5. Zie ook de conclusie van de P-G/A-G 30 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887, § 4.222.

15. 'Klesch has deal for Curaçao refinery',

Argus Media, 24 december 2019. Zie:

<https://www.knipselkrant-Curaçao.com/argus-klesch-has-deal-for-Curaçao-refinery/#more-279160>; 'Trots op resultaat

Klesch-deal', *Antilliaans Dagblad* 24 december 2019. Zie: www.knipselkrant-curaçao.com/ad-trots-op-resultaat-klesch-deal/#more-279156.

16. CBS, *Curaçao Carbon Footprint 2015*, Willemstad 2017, p. 5.

17. Zie: www.cbs.cw/website/press-releases-2019_3580/item/carbon-footprint-curaçao-2019_2744.html.

18. Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGAEC:2019:172. Tegen deze uitspraak is inmiddels hoger beroep aange-

tekend door het Land Curaçao.



Wat is de staatsrechtelijke positie van de Caribische landen binnen het Koninkrijk met betrekking tot de klimaatverdragen?

disch een (deel)verantwoordelijkheid heeft voor het terugdringen van de CO₂-uitstoot en of die reductieverplichting eveneens 25% in 2020 behelst. Wij werken deze vragen nader uit door vast te stellen wat de staatsrechtelijke positie is van de Caribische landen binnen het Koninkrijk met betrekking tot de klimaatverdragen (par. 3). We kijken verder naar de geschiedenis van de ISLA-raffinaderij op Curaçao in het milieudebat (par. 4), naar relevante juridische procedures inzake milieuvervuiling (par. 5) en naar de mogelijke verantwoordelijkheid van het Koninkrijk in deze (par. 6). Wij eindigen met een conclusie (par. 7).

3. De Koninkrijksverhoudingen

Duidelijk is dat het CO₂-reductiebevel dat door de Hoge Raad is bekrachtigd zich naar de letter richt tot de Nederlandse Staat. Onduidelijk is alleen of de afspraken die in het kader van de internationale klimaatverdragen zijn gemaakt zich uitstrekken tot de andere landen binnen het Koninkrijk. Minister Wiebes heeft dienaangaande verklaard dat het VN-Klimaatverdrag, het Kyoto Protocol en de Overeenkomst van Parijs en de daaruit voortvloeiende reductieverplichtingen enkel gelden voor het Europese deel van het Koninkrijk.¹⁹ Het associatiebesluit van de EU voor de Landen en Gebiedsdelen Overzee (LGO-besluit) bepaalt echter dat ook voor de LGO-gebieden:

‘wordt gestreefd naar verwezenlijking van het einddoel van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en het Protocol van Kyoto

daarbij. De samenwerking wordt gebaseerd op de ontwikkeling van de toekomstige wettelijk bindende internationale overeenkomst inzake klimaatverandering, waarbij alle partijen toezeggingen inzake mitigatie doen.’²⁰

Dit lijkt er eerder op te wijzen dat Nederland zich Europeesrechtelijk niet kan verschuilen achter het feit dat Curaçao, Aruba en Sint Maarten autonome landen zijn, omdat wij ons als lidstaat gecommitteerd hebben ook voor de LGO te zorgen voor verwezenlijking van deze verdragsrechtelijke klimaatdoelen. Nu de Hoge Raad in de *Urgenda*-zaak de vereiste CO₂-emissiereductie bovendien koppelt aan de noodzaak om de fundamentele rechten van burgers voortvloeiend uit het EVRM te beschermen,²¹ rijst de vraag: waarom zou die verplichting niet evengoed gelden voor de overzeese gebiedsdelen? Het EVRM geldt daar immers integraal.

3.1. EHRM: Koninkrijk aansprakelijk voor schending van mensenrechten op de eilanden

Interessant is dat in de EHRM-jurisprudentie vaak door de interne bevoegdheidsverdeling tussen de landen van het Koninkrijk wordt geprikt. Een voorbeeld is de zaak *Corallo*.²² Hierin ging het om een Nederlandse man wonend op Sint Maarten jegens wie een Europees arrestatiebevel was uitgevaardigd wegens verdenking van belastingontduiking, witwassen, verduistering en deelname aan een criminele organisatie. De man is vervolgens onder erbarmelijke omstandigheden vastgehouden in een politiecel te Philipsburg waarover een zaak bij het EHRM volgde.

Nadat het EHRM constateert dat dit schending van artikel 3 EVRM oplevert, wordt het Koninkrijk der Nederlanden – en dus niet Sint Maarten – veroordeeld tot het betalen van een boete. Eerder zagen we iets soortgelijks ook al in de zaak *Murray* waarin het ging om een tot levenslang veroordeelde die ten onrechte nooit was behandeld voor zijn psychische stoornis gedurende zijn gevangenschap op Curaçao en Aruba.²³



Zicht op de ISLA raffinaderij bij zonsondergang © Gail Johnson / Shutterstock

Steeds is het Koninkrijk der Nederlanden als verdragspartij het juridische aanspreekpunt voor het EHRM, hoewel de Nederlandse regering intern de verantwoordelijkheid voor beëindiging van de verdragsschendingen door lijkt te willen schuiven naar het land dat het betreft.²⁴

3.2. HvJ EU: Nederland aansprakelijk voor naleving EU recht door LGO

Ook het Europees Hof van Justitie kijkt door de autonome status van de landen binnen het Koninkrijk heen. Recentelijk gebeurde dat in een zaak die door de Europese Commissie was aangespannen vanwege het mislopen van douane-inkomsten als gevolg van onjuiste toepassing van de LGO-besluiten door Curaçao en Aruba.²⁵

In deze zaak ging het om zwendel met melkpoeder, rijst, gries en griesmeel die het Europees Bureau voor fraudebestrijding op het spoor kwam.²⁶ De betreffende producten werden door de autoriteiten van de eilanden van valse certificaten voorzien waardoor ze vrij van heffingen in de EU konden worden ingevoerd. Als gevolg daarvan liep de EU € 18,5 miljoen aan douanerechten mis.²⁷

In de procedure benadrukte Nederland dat het Koninkrijk subject van volkenrecht is en verdragsluitende bevoegdheid heeft en het EG-Verdrag alleen voor Nederland is geratificeerd.²⁸ Gezien de autonomie van Curaçao en Aruba, zou de stelling dat Nederland aansprakelijk is voor handelingen van de autoriteiten van deze LGO, in

strijd zijn met artikel 4 lid 2 VEU en artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties.²⁹ Volgens de LGO-besluiten zou het uitsluitend aan de autoriteiten van de LGO zijn om de betreffende certificaten af te geven, waarbij Nederland – anders dan de Commissie – geen mogelijkheid tot inmenging had.³⁰

Het Hof gaat hier niet in mee en stelt vast dat het Koninkrijk krachtens de verplichtingen die op hem rusten als lidstaat volgens artikel 198 eerste alinea VWEU alsmede artikel 4 lid 3 VEU, jegens de Unie aansprakelijk is voor de mogelijkerwijze, in strijd met de LGO-besluiten, door de autoriteiten van Curaçao en Aruba afgegeven certificaten. Het is juist dat alle autoriteiten van de lidstaat binnen het kader van hun bevoegdheden de eerbiediging van het recht van de Unie dienen te verzekeren, maar het is uitsluitend de betrokken lidstaat die volgens artikel 258 VWEU jegens de Unie aansprakelijk is.³¹

3.3. Autonomie en beslechting van Koninkrijksgeschillen

Internationaalrechtelijk gezien kan de Nederlandse Staat zich niet verschuilen achter andere landen in het Koninkrijk waar het gaat om naleving van verplichtingen voortvloeiend uit verdragen, inclusief het EVRM. Volgens artikel 43 lid 1 van het Statuut is binnen het Koninkrijk ieder land weliswaar verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de rechten en vrijheden van burgers. Artikel 43 lid 2 voegt daar echter aan toe dat waarborging van fundamentele rechten en vrijheden een Koninkrijksaangelegenheid is.

19. Kamerstukken II 2018/19, 32813, 247.

20. Besluit 2013/755/EU van de Raad, PbEU L 344/1, titel 3 art. 54 lid 2.

21. Hierbij geldt bovendien dat burgers op de eilanden groter gevaar lopen bij een hogere zeespiegel, waardoor hun bescherming verdragsrechtelijk extra aandacht behoeft, zoals eerder door minister Koen-

ders is onderkend. Zie: Koenders: 'Klimaatverdrag van belang voor hele Koninkrijk', *Amigoe* 12 november 2015.

22. EHRM 9 oktober 2018, *Corallo/Koninkrijk der Nederlanden*, 29593/17.

23. Zie eerder ook reeds: EHRM 26 april 2016 (Grote Kamer), *Murray/Koninkrijk der Nederlanden*, 10511/10.

24. Zie bijv.: Kamerstukken II 2018/19, 35000 IV, 14.

25. Zaak C-395/17 *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2019:918.

26. De verslagen van OLAF ten opzichte van Curaçao en Aruba zijn gepubliceerd op respectievelijk 24 oktober 2000 en 23 december 2004.

27. Zaak C-395/17 *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2019:918.

28. *Ibid.*, r.o. 66.

29. *Ibid.*, r.o. 67.

30. *Ibid.*, r.o. 68.

31. *Ibid.*, r.o. 97 jo. 73.

Uit de toelichting bij artikel 43 blijkt dat wanneer de zorg voor de rechten en vrijheden van burgers door een land verwaarloosd wordt en er intern geen redres wordt geboden, ingrijpen door de Koninkrijksregering aangewezen is. De artikelen 49 t/m 51 van het Statuut bieden mogelijkheden om te interveniëren in het bestuur van de overzeese gebieden waarbij de gevolmachtigde ministers in de rijksministerraad kunnen worden overstemd.³² Hoewel artikel 43 lid 2 als ultimatum remedium bedoeld is laat de praktijk sinds 2010 zien dat de Koninkrijksregering ingrijpen ten aanzien van autonome landen, indien nodig, niet uit de weg gaat. In het geval van schending van verdragsverlichtingen door niet-adequaate optreden tegen dreigende klimaatschade lijkt artikel 51 lid 1 Statuut het meest aangewezen.³³ Daaruit volgt dat:

‘Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.’

Om artikel 51 te kunnen inroepen moet sprake zijn van structurele taakverwaarlozing en daar lijkt ten aanzien van het terugdringen van de CO₂-uitstoot van de ISLA sprake van. Enerzijds is er de (inspannings)verplichting voortvloeiend uit artikel 54 lid 2 van titel 3 van het LGO-besluit 2013/755/EU om de uitstoot van broeikasgassen in de LGO-gebieden terug te dringen en kan uit het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad worden opgemaakt dat de noodzaak tot terugdringing van CO₂-uitstoot voortvloeit uit de bescherming die de artikelen 2 en 8 van het EVRM beogen te bieden tegen klimaatschade. Deze fundamentele rechten gelden ook voor Curaçaose burgers. Anderzijds is de ISLA-raffinaderij met de elektriciteitscentrale ten behoeve daarvan een van de belangrijkste veroorzakers van CO₂-uitstoot en is daar sinds de eigendom in handen is gekomen van de Curaçaose overheid in 1985 vrijwel niets aan gedaan. Dit terwijl de uitstoot van CO₂ per capita op Curaçao aanzienlijk hoger is dan die in Nederland.³⁴ Uit de artikelen 2 en 8 EVRM kan bovendien een rechtsplicht worden afgeleid om regulerend op te treden bij dreigend gevaar voor het milieu en voor de volksgezondheid (zie ook par. 5).³⁵ Zeker sinds het vonnis van de rechtbank in de *Urgenda*-zaak in 2015,³⁶ dat wereldwijd

Om artikel 51 Statuut te kunnen inroepen moet sprake zijn van structurele taakverwaarlozing en daar lijkt ten aanzien van het terugdringen van de CO₂-uitstoot van de ISLA sprake van

de aandacht heeft getrokken,³⁷ had voor de regering van Curaçao duidelijk moeten zijn dat terugdringen van de CO₂-uitstoot ook hier prioriteit verdiende.³⁸ Dit alleen al, omdat de dreigende gevaren van klimaatverandering, zoals het optreden van tropische stormen, zich waarschijnlijk eerder in het Caribisch gebied zullen doen gevoelen dan in Nederland.³⁹

Artikel 51 Statuut komt bovendien in beeld nu de geschiedenis van de ISLA-raffinaderij en eerdere procedures (par. 4 en 5) aantonen dat van de Curaçaose overheid weinig te verwachten valt waar het gaat om het terugdringen van de negatieve gevolgen voor milieu en volksgezondheid.

4. Korte geschiedenis van de ISLA

De ISLA-raffinaderij is door de Nederlandse overheid en de Koninklijke Shell op Curaçao gebouwd en in 1918 in gebruik genomen nadat ruwe olie was gevonden in Venezuela.⁴⁰ In WOII vervult de raffinaderij een belangrijke rol bij het voldoen aan de vraag van de geallieerden naar benzine en vliegtuigbrandstof.⁴¹ Een nadeel hiervan is dat de verwerking van zware, hoogzwavelige ruwe olie resulteert in circa 1.5 miljoen ton asfaltresidu dat wordt gedumpt in een afgesloten deel van het Schottegat dat vanaf die tijd als opslag is gebruikt. Het gevolg is een gigantisch asfaltmeer dat er – na enkele voortijdig gestaakte opruimingspogingen⁴² – tachtig jaar later nog altijd ligt.

Gedurende de jaren vijftig ontwikkelt de ISLA zich tot motor van de Curaçaose economie met op het top punt zo'n 12.500 werknemers, samen goed voor ruim 40% van het BNP. Vanaf de jaren zeventig gaat het echter bergafwaarts. Als gevolg van de oliecrisis, de nationalisatie van de olie-industrie in Venezuela, Amerikaans protectionisme tegen buitenlandse olie en concurrentie van modernere raffinaderijen slinkt de omzet.⁴³ Bovendien neemt de aandacht voor de gezondheids- en milieueffecten toe.

Dit alles leidt ertoe dat Shell in 1985 voor vier Antilliaanse gulden de eigendom van de vier werkmaatschappijen:⁴⁴ de raffinaderij, de olieterminal, het scheepvaartbedrijf en de verkoopmaatschappij overdraagt aan de Antilliaanse regering onder vrijwaring van toekomstige milieuaansprakelijkheid. De eigendom van de raffinaderij komt in handen van overheidsbedrijf Refineria di Kòrsou (RDK) dat de raffinaderij en olieterminal vervolgens tijdelijk verhuurt aan de Venezolaanse staatsoliemaatschappij Petróleos de Venezuela (PdVSA).⁴⁵ Het eilandgebied Curaçao komt daarbij met de PdVSA overeen dat de toelevering van elektriciteit, water en perslucht geschiedt door overheidsbedrijf Curaçao Utilities Company (CUC). Later wordt dit bedrijf overgedragen aan RDK en NV Aqualectra.⁴⁶

De elektriciteitscentrale op het terrein van de ISLA maakt gebruik van stookolie-afval ('pitch') van de raffinaderij voor energieopwekking, maar is daarmee zelf een zeer ernstige bron van verontreiniging. De eerste jaren na de overname gaat het economisch moeizaam en zijn er regelmatige 'shutdowns' door achterstallig onderhoud, maar vanaf begin jaren negentig wordt er weer winst gedraaid. In 1994 wordt de huurovereenkomst met PdVSA verlengd tot 2019 en wordt een milieuvergunning verplicht gesteld.⁴⁷ In het vertrouwelijke memorandum van het Curaçaose onderhandelingsteam aan de gouverneur

valt echter te lezen over de verdeling van de kosten van investeringen:

‘De verdeling van de investeringen in installaties en investeringen voor milieu moet min of meer gezien worden als een cosmetische maatregel om een en ander beter verkoopbaar te maken.’⁴⁸

In dat licht is het niet verwonderlijk dat de inhoud van de milieuvergunning in hoge mate wordt gedictieerd door de PdVSA en pas in 1997 in werking treedt.⁴⁹ Daarna is deze niet meer geactualiseerd.⁵⁰ In 2007 constateert TNO nog dat van toezicht op en handhaving van de milieuvergunning de facto niet of nauwelijks sprake is, mede omdat emissies niet structureel gemeten worden, hoewel het op bijna alle milieuaspecten van luchtkwaliteit tot bodem- en waterkwaliteit slecht gesteld is rond de ISLA.⁵¹ Een Ecorys-studie in 2005 berekent zelfs dat er jaarlijks minimaal achttien voortijdige overlijdens plaatsvinden, alleen al door de uitstoot van zwaveldioxide en fijnstof.⁵²

In 2012 raamt de regering van Curaçao de benodigde moderniseringskosten voor de raffinaderij op omstreeks \$ 3 miljard. Noch de PdVSA, noch de Curaçaose overheid blijkt echter over de benodigde middelen te beschikken om die investeringen te doen.⁵³ Daarom wordt gekozen voor het oplappen van bestaande installaties en het zoeken naar investeerders. Sluiting wordt door de overheid niet als optie gezien, aangezien de raffinaderij nog altijd

De opzet lijkt voorlopig om eerst de raffinaderij terug vol in bedrijf te brengen alvorens grote milieu-investeringen te doen

ongeveer duizend werknemers telt en naar schatting nog zo'n vijftienghonderd arbeidsplaatsen biedt bij service-verleners en toeleveringsbedrijven.⁵⁴ De staatsschuld van Curaçao verdubbelt bovendien tussen 2010 en 2017 waardoor iedere min of meer stabiele bron van inkomsten telt.⁵⁵

Mede door de economische sancties van de VS jegens Venezuela is er vlak voor het verlopen van het huurcontract met de PdVSA eind 2019 nog altijd geen nieuwe overeenkomst voor de exploitatie van de raffinaderij in zicht. Net voor de jaarwisseling komt echter het nieuws naar buiten dat de RDK besloten heeft de raffinaderij voor 1 U.S. dollar te verkopen aan de Amerikaanse ‘bedrijvendokter’ Gary Klesch en het bedrijfsterrein voor 60 jaar voor een bedrag van 15 miljoen dollar aan deze investeerder te verpachten.⁵⁶ Klesch heeft daarbij naar verluidt aan de regering van Curaçao toegezegd om miljardeninvesteringen in de raffinaderij te doen. Bij eerdere overnames van noodlij-

32. Het is precies dit punt dat ook in de voorgesteld Rijkswet Koninkrijksge-schillen' *NJB* 2019/637, afl. 12, p. 790-795 en W. Konijnenbelt, 'Koninkrijksge-schillen beslechten', *NJB* 2019/1202, p. 1544-1545.

33. Art. 50 Statuut ziet op vernietiging van wetgevende en bestuurlijke maatregelen. In het geval van optreden jegens de uitstoot van CO₂ door de ISLA gaat het echter juist om het ontbreken van maatregelen.

34. Zie voor Nederland: <https://nieuwscheckers.nl/nieuwscheckers/nederlandse-co2-uitstoot-per-inwoner-is-niet-hoogste-van-europa/>.

35. De Raad van State heeft aangegeven dat als gevolg van de sterke groei en betekenis van mensenrechtenverdragen sneller de vraag zal rijzen of toepassen van de waarborgfunctie van art. 43 lid 2 Statuut aangewezen is. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34000 IV, 52, p. 6-7.

36. Rb. Den Haag 24 juni 2015; ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

37. E. Stein & A.G. Castermans, 'Case Comment – Urgenda v. The State of the Netherlands: The "Reflex Effect" – Climate Change, Human Rights, and the Expanding Definitions of the Duty of Care', *McGill Journal of Sustainable Development Law*

2017, vol. 13, p. 305-324.

38. Zie ook: <https://antilliaansdagblad.com/component/content/article?id=16708:curacao-moet-klimaatdoelen-stellen&Itemid=101>.

39. Zie: www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/orkanen-in-caribisch-nederland-en-meer-onderbouwd;

J.P. Kossin, 'A global slowdown of tropical-cyclone translation speed', *Nature* 2018, 558, p. 104-107.

40. Zie: www.refinariaisla.com/main/our-history/.

41. Zie over de vroege geschiedenis van de olie-industrie op Curaçao J. van Soest, *Olie als water: De Curaçaose economie in de eerste helft van de twintigste eeuw*, Centraal Historisch Archief, Hogeschool van de Nederlandse Antillen, 1976.

42. Zie daarover: 'Asfaltmeer treurig overblijfsel op Curaçao', *NRC Handelsblad* 19 maart 1996. Een deel van het asfaltmeer bestaat overigens uit zuurteer, een mengsel van bleekaarde en zwavelzuur dat overblijft bij de productie van smeeroïlen, dat aanzienlijk giftiger is en kostbaarder om te ruimen dan puur asfaltresidu.

43. Vgl. T. de Jong, '100 jaar olie op Curaçao', *Jongbloed Journalistiek*, Hilvarenbeek 2015, p. 10-11. (www.academia.edu/21731922/100_jaar_olie_op_Cura%C3%A7ao).

44. 'PdVSA-overname gisteren geformaliseerd', *Amigoe* 26 september 1985.

45. *Ibid.*, p. 21.

46. 'CUC opzij gezet in BOO', *Antilliaans Dagblad* 21 april 2010.

47. De Jong, p. 42.

48. *Ibid.*, p. 57.

49. Hindervergunning Refineria Isla (Curaçao) S.A./Emmestad/Curaçao, 10 juli 1997. De tekst van de vergunning plus relevante bijlagen is te vinden op: <https://www.luchtmetingencuracao.org/informatie.aspx>.

50. Daarbij kan overigens niet gezegd worden dat er niets bekend was over de schadelijke gevolgen van de ISLA. Zie bijv. reeds: P. van der Torn, *Health Complaints & Air Pollution from the Isla Refinery in Curaçao; With Special Emphasis to the Response to Irregular Situations* (Rotterdam: Public Health Service of Rotterdam and surroundings, 1999 (https://www.luchtmetingencuracao.org/static_html/media/GGD%20Rotterdam%201999.pdf)).

51. J. ter Meer, H. Verhagen & D. Slijkerman, TNO-rapport *Samenwerkingsverband tussen Milieudienst Curaçao en TNO ter vergroting van expertise milieuonderzoek*, TNO: Utrecht 2007. (<https://www.luchtmetingencuracao.org/pool/5/documents/2007-U-R0801B%20ter%20Meer%20-%20Milieudienst%20Curaçao6.pdf>). Zie ook GGD Amsterdam,

Meetresultaten Luchtkwaliteit Curaçao 2017, Amsterdam 2018 (www.stichtingsmoc.nl/uploads/GGD-Amsterdam-Luchtkwaliteit-Curaçao-2017.pdf).

52. L. Beumer, I. van de Velde en N. Verster, *Economic Value of Strategic Options for Refineria Di Korsou, Ecorys-Nei*, Rotterdam, Oktober 2005, p. 89 (<http://www.stichtingsmoc.nl/uploads/Ecorys-NEI-2005.pdf>).

53. Regering van Curaçao, *Plan van aanpak Isla Raffinaderij*, Willemstad, 20 mei 2012, p.2. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-175352.pdf>). De schoonmaakkosten bij sluiting van de raffinaderij worden in ditzelfde document geraamd op tussen de 250 miljoen en 1,7 miljard Antilliaanse gulden.

54. Zie: <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2019/04/01/einde-tijdperk-raffinaderij-isla-op-Curaçao-nabij/>.

55. SEO, *Kerncijfers Caribisch deel Koninkrijk, Economische, financiële en sociale ontwikkelingen*, Amsterdam 2019. Zie: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/kerncijfers_koninkrijk_definitief_19022019.pdf.

56. 'Deal met Klesch Group', *Antilliaans Dagblad* 22 december 2019 (<https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/20663-deal-met-klesch-group>).

dende Nederlandse bedrijven blijkt Klesch echter vaker vroegtijdig te zijn afgehaakt wanneer de winstgevendheid tegenvalt.⁵⁷ Het valt dus te bezien in hoeverre de beloofde modernisering daadwerkelijk gestalte krijgt en of terugdringing van CO₂ daarbij prioriteit krijgt. De opzet lijkt voorlopig om eerst de raffinaderij terug vol in bedrijf te brengen alvorens grote milieu-investeringen te doen.

5. Juridische procedures overzee

Sinds 2005 zijn er diverse procedures gevoerd door milieuorganisaties, zoals: Stichting Schoon Milieu op Curaçao (SMOC), Stichting Humanitaire Zorg Curaçao (SHZC) en Clean Air Everywhere (CAE) met name waar het gaat om het handhaven van de normen in de milieuvergunning.⁵⁸ Ondanks enkele successen waarbij de rechter heeft vastgesteld dat de ISLA de vergunningvoorschriften op het gebied van de luchtkwaliteit overtreedt⁵⁹, is er echter van handhaving tot op heden niets terecht gekomen. Het bestuur weigert op te treden tegen de raffinaderij en de hoogste bestuursrechter heeft een eerder verzoek om handhaving van de vergunning dat door de rechter in eerste aanleg was gehonoreerd,⁶⁰ te ruim geacht.⁶¹

Sinds de advocaat van CAE en 29 individuele eisers het over een andere boeg hebben gegooid en het Land Curaçao – geïnspireerd door de Urgenda-uitspraken? – aansprakelijk hebben gesteld voor het schenden van de artikelen 2 en 8 EVRM, en zich bereid hebben verklaard desnoods naar het EHRM te stappen,⁶² lijken de kansen op naleving van milieueisen ten gunste gekeerd. In augustus 2019 heeft het Gerecht in eerste aanleg geconcludeerd dat het Land Curaçao ter zake de luchtkwaliteit in het gebied benedenwinds het Schottegat artikel 8 EVRM heeft geschonden en daarmee onrechtmatig jegens eisers heeft gehandeld:

‘Dit onrechtmatig handelen heeft betrekking op het achterwege blijven van een deugdelijke normstelling, op het achterwege laten van effectieve maatregelen gericht op bescherming van het privéleven en de woonomgeving en op schending van de informatieverplichting uit artikel 8 EVRM.’⁶³

Waar het de normstelling betreft, concludeert de rechter dat in de Hindervergunning uit 1997 voor de ISLA neergelegde emissienormen van 80 µg/m³ voor zwaveldioxide (SO₂) en 75 µg/m³ fijnstof (PM₁₀) zijn gebaseerd op Amerikaanse normen uit 1979 die al lang niet meer internationaal aanvaardbaar worden geacht, hetgeen onder andere blijkt uit het feit dat de WHO-richtlijnen van 2005 de grens van hetgeen nog aanvaardbaar is leggen bij respectievelijk 20 µg/m³ SO₂ en 20 µg/m³ PM₁₀. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op breed gedragen wetenschappelijke inzichten, terwijl de vergunningvoorschriften voor de ISLA nooit zijn geactualiseerd hoewel de Hinderverordening en de Hindervergunning wel die mogelijkheid biedt.⁶⁴

Volgens de rechter zijn er gedurende een reeks van jaren aanzienlijk grotere hoeveelheden zwaveldioxide en fijnstof in de lucht benedenwinds het Schottegat gemeten dan de genoemde grenswaarden. Dat er geen causaal verband is aangetoond met de uitstoot van de ISLA doet daaraan niet af, aangezien het in deze zaak niet gaat om

de uitstoot van een of meer specifieke bedrijven, maar om de verantwoordelijkheid van het Land voor de luchtkwaliteit als zodanig. Het Land kan zich daarbij niet beroepen op het ontbreken van actuele vergunningvoorschriften of specifieke luchtkwaliteitswetgeving, aangezien uit de op artikel 8 EVRM gebaseerde jurisprudentie voortvloeit dat het Land verantwoordelijk is voor het reguleren van milieubelastende activiteiten en om die regulering ook toe te passen.⁶⁵

Niet in te zien valt, waarom vergelijkbare overwegingen niet van toepassing zijn op de CO₂-uitstoot van de ISLA. Weliswaar zijn de acute gezondheidsrisico's voor omwonenden minder prangend, maar uit het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat het in principe mogelijk is voor milieuorganisaties, zoals CAE, om met behulp van artikel 3:305a BW Curaçao, een rechterlijk bevel jegens het Land te vorderen met een beroep op de artikelen 2 en 8 EVRM waar het gaat om het terugdringen van de CO₂-uitstoot op Curaçao. Weliswaar is het niet volledig duidelijk in hoeverre de precieze reductiedoelstellingen uit het VN-Klimaatverdrag, Kyoto Protocol en Akkoord van Parijs even hard voor de LGO-gebieden gelden. Gelet op de koppeling met de bescherming van artikel 2 en 8 EVRM, die ook voor Curaçaose burgers gelden, de minstens even grote klimaatrisico's voor het eiland en het signaal dat in 2015 door de Rechtbank Den Haag is afgegeven voor wat betreft de staatsaansprakelijkheid voor reductie van CO₂, valt moeilijk vol te houden dat Curaçao niet gewaarschuwd is voor de rechtsplicht die uit het EVRM voortvloeit.

Waar het Land zich beroept op het feit dat emissies van zwavel en fijnstof vanuit de ISLA de afgelopen periode door het nemen van maatregelen, zoals schonere brandstoffen in de elektriciteitscentrale, al zouden zijn afgenomen, acht het Gerecht in eerste aanleg deze maatregelen onvoldoende geconcretiseerd. De rechter is van mening dat het waarschijnlijker is dat de verlaagde emissies sinds 2017 het gevolg zijn van het feit dat de productie van de raffinaderij is ingezakt door de verminderde olieaanvoer vanuit Venezuela.⁶⁶ Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de afname van de CO₂-uitstoot. Met betrekking tot de hoeveelheid zwaveldioxide en fijnstof komt de rechter tot de conclusie dat deze in overeenstemming gebracht dient te worden met WHO-richtlijnen of alternatieve normen, zoals bijvoorbeeld die uit Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.⁶⁷ In elk geval dienen alternatieve normen de toets aan artikel 8 EVRM te kunnen doorstaan, waarbij betekenis toekomt aan de WHO-normen.⁶⁸

Wat betreft de ‘standard of care’ voor CO₂-reductie op Curaçao en andere overzeese landen geldt als gezegd dat in het LGO-besluit het streven om dezelfde klimaatdoelen als voor Nederland te behalen worden genoemd, dat de wetenschappelijke consensus voortvloeiend uit de IPCC AR4 rapport dat 25-40% CO₂-reductie in 2020 noodzakelijk is, evengoed van toepassing is voor de overzeese gebieden en dat, ook anderszins, niet goed valt in te zien waarom voor deze landen minder stringente milieudoelen zouden moeten gelden dan voor Nederland, zeker nu de uitstoot van CO₂ per capita fors hoger is en de gevaren van klimaatverandering voor de overzeese gebieden eerder groter dan kleiner zijn.

6. Drie scenario's voor terugdringing van de CO₂-uitstoot op Curaçao?

De vraag die ongetwijfeld in de loop van 2020 gaat rijzen is: haalt Nederland de vereiste 25% CO₂-reductie en mag eventuele vermindering van de uitstoot in Curaçao, Aruba en Sint Maarten daarmee verrekenend worden? Of hebben deze landen een eigen rechtsplicht om hun uitstoot terug te dringen en wat geldt als ze zich daar niets van aantrekken?

6.1. Nederland investeert in CO₂-reductie op Curaçao

Een eerste scenario zou kunnen zijn voor de Nederlandse Staat om middelen ter beschikking te stellen aan Curaçao om aldaar de CO₂-uitstoot drastisch terug te dringen om deze vervolgens op te tellen bij de eigen CO₂-reductie.

De Hoge Raad lijkt hiervoor in het *Urgenda*-arrest een opening te bieden, mits de CO₂-winst aantoonbaar gerealiseerd wordt.⁶⁹ Het voordeel van deze aanpak is dat zeker gesteld kan worden dat de ISLA-raffinaderij niet

In hoeverre zal de Nederlandse rechter daadwerkelijk accepteren dat CO₂-reductie op Curaçao verrekenend wordt met de plicht van de Nederlandse Staat?

heropend wordt zonder dat daadwerkelijke investeringen zijn gedaan in het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen en andere schadelijke stoffen, zoals zwaveldioxide en fijnstof, die sowieso dringend nodig zijn om de levensvatbaarheid van het bedrijf op de middel-lange termijn te kunnen garanderen. Het ter beschikking stellen van financiële middelen en technologische kennis zal bovendien positief kunnen bijdragen aan de historisch moeizame verhoudingen tussen Nederland en Curaçao.

De onzekerheid die niettemin blijft bestaan is in hoeverre de Nederlandse rechter daadwerkelijk zal accepteren dat CO₂-reductie op Curaçao verrekenend wordt met de plicht van de Nederlandse Staat om 25% CO₂ in 2020 te reduceren ten opzichte van 1990.

6.2. Rijksministerraad grijpt in op basis van bevoegdheden in het Statuut

Een tweede scenario is dat de Koninkrijksorganen met behulp van bestuurlijke toezichtsinstrumenten overzeese landen tot actie dwingen. Hierbij komt artikel 43, lid 2 jo. 51, lid 1 Statuut in beeld wanneer sprake is van een (structurele) toestand van falen en intern geen redres wordt geboden.⁷⁰ Daarbij kan door de rijksministerraad een algemene maatregel van rijksbestuur worden ingezet om dat falen te beëindigen.⁷¹ In 2017 is dit instrument als dreigement ingezet om de instelling van een integriteitskamer voor Sint Maarten af te dwingen. Deze zou onder andere onderzoek moeten doen bij vermeende integriteitsschendingen. Als reden voor het aankondigen van een algemene maatregel van rijksbestuur werd gegeven dat er overeenstemming was met Sint Maarten over het uitvaardigen van landswetgeving om zo'n integriteitskamer in te richten, maar dat de regering en de Staten die wetgeving niet wilden invoeren.⁷² Daardoor werd duidelijk dat Sint Maarten niet voornemens was de integriteitsproblemen op het eiland serieus aan te pakken. Uiteindelijk is de regering van Sint Maarten echter overstag gegaan voordat de maatregel daadwerkelijk hoefde te worden ingezet.⁷³

Iets soortgelijks is denkbaar wanneer Curaçao niet op korte termijn klimaatwetgeving tot stand brengt om de grote problemen rond de CO₂-uitstoot van onder andere de ISLA aan te pakken. Vanaf het *Urgenda*-vonnis in 2015 was de regering van Curaçao gewaarschuwd dat via de rechter een bevel tot CO₂-reductie kan worden opgelegd. Ook nadien is er evenwel weinig gebeurd. Zelfs nu de ISLA is verkocht aan een investeerder die milieumaatregelen belooft, weigert de regering vooralsnog informatie te verschaffen aan de Staten van Curaçao over de overeenkomsten met die investeerder inzake overdracht van de raffinaderij en de milieuaafspraken die daarbij zijn gemaakt. Pas wanneer alle onderhandelingen zijn afgerond zullen de Staten informatie ontvangen, aldus minister-president Rhuggenaath.⁷⁴ Deze heeft verder in de pers verklaard dat de raffinaderij nog enkele jaren volgens de

57. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/08/23/aluminium-en-weer-is-het-oude-aldel-van-gary-klesch-failliet-12631412-a1570789> en <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bedrijf-in-problemen-klesch-profitteert-bbda6394/>.

58. Vgl. A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, BJU: Den Haag 2019, p. 394-395.

59. Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba van 12 januari 2010, ECLI:NL:OGHNA:2010:BK9395.

60. Gerecht in eerste aanleg van Curaçao

1 september 2011, ECLI:NL:OGEC:2011:BR6709.

61. Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 28 mei 2012, ECLI:NL:OGHACMB:2012:BX0658.

62. 'Bodemprocedure CAE en 30 mede-eisers tegen het Land Curaçao', *Amigoe* 11 november 2016.

63. Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 26 augustus 2019, ECLI:NL:OGEC:2019:172, r.o. 2.23.

64. De Hinderverordening Curaçao dateert uit 1994 (A.B.1994, no. 40). De voorganger

van deze verordening sloot expliciet de raffinaderij en Aqualetra uit van de verplichting een hindervergunning te moeten hebben.

65. *Supra* nt. 62, r.o. 2.12.

66. *Ibid.*, r.o. 2.14.

67. *Pb EG* 11 juni 2008, L 152.

68. *Supra* nt. 56, r.o. 2.35 en 2.36.

69. HR 20 december 2019,

ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 7.3.5.

70. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32850, nr. 2, p. 2. Vgl. eerder *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2, p. 1. Vgl. ook de eerdere oproep van T. Barkhuysen,

'De Curaçaoese Isla-raffinaderij als (koninkrijks)probleem', *NJB* 2013/1541, afl. 26, p. 1693.

71. W.H. van Helsing, *Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1957, p.515-516.

72. Van Rijn 2019, p. 221.

73. Dit heeft erin geresulteerd dat op 18 december 2017 de betreffende Landsverordening het Afkondigingsblad bereikt heeft (*AB St.M.* 2017, 41).

74. 'Contract Klesch blijft nog geheim', *Antilliaans Dagblad* 7 januari 2020.

geldende milieunormen blijft draaien, alvorens die normen 'geleidelijk aan opgeschroefd' zullen worden.⁷⁵ Dit wijst niet op een groot gevoel van urgentie.

Afgezien van het feit dat gebruikmaking van artikel 51 Statuut de relatie met de regering van het Land Curaçao onder druk zet, komt er in dit geval bij dat zo'n algemene maatregel van rijksbestuur een hoog 'de-pot-verwijt-de-ketel-gehalte' heeft, aangezien de Nederlandse staat net zelf een rechterlijk bevel aan zijn broek heeft gekregen om de CO₂-uitstoot versneld te reduceren. Desalniettemin zou dit een ultimatum remedium kunnen zijn om te zorgen dat ook overzeese landen effectieve maatregelen nemen om de CO₂-uitstoot op korte termijn

Zo'n algemene maatregel van rijksbestuur heeft een hoog 'de-pot-verwijt-de-ketel-gehalte'

terug te dringen. Daarbij is een voor de hand liggende maatregel om de ISLA niet te laten heropenen alvorens milieumaatregelen genomen zijn. Voor zover toch een ongewijzigde (verouderde) hindervergunning aan de nieuwe exploitant wordt afgegeven, zou schorsing en vernietiging op grond van artikel 50, lid 1 Statuut mogelijk een optie zijn.

6.3. Collectieve actie tegen Land Curaçao analoog aan Urgenda

In een derde scenario speelt het particuliere initiatief de hoofdrol. Te denken valt aan een actie ex artikel 3:305a BW Curaçao door een milieuorganisatie, zoals CAE of SMOG, om naar analogie van de *Urgenda*-zaak en de zaak over zwavel en fijnstof bij het Gerecht in eerste aanleg, het Land Curaçao aansprakelijk te stellen voor het schenden van de artikelen 2 en 8 EVRM door het weigeren van het nemen van maatregelen om de eigen CO₂-uitstoot te reduceren.

Het voordeel van zo'n collectieve actie is dat burgers niet hoeven te wachten op politieke actiebereidheid. Bovendien lijkt er met het *Urgenda*-arrest een duidelijk precedent geschapen. De Curaçaose rechter zou bovendien, zoals recentelijk is gebeurd in een kort geding over de aanhoudende branden met bijbehorende uitstoot van gevaarlijke stoffen op de vuilstort op Sint Maarten,⁷⁶ als stok achter de deur een dwangsom kunnen opleggen in geval van niet tijdig optreden.

Een mogelijk nadeel ten opzichte van Nederlandse klimaatinvesteringen in de ISLA-raffinaderij is dat de Curaçaose rechter bereid is om – meer dan de Hoge Raad in de richting van de Nederlandse Staat – rekening te houden met het feit dat geen onmogelijke of in de gegeven omstandigheden onevenredige economische last mag worden gelegd op het Land Curaçao om in hoog tempo CO₂-reducerende maatregelen te nemen.⁷⁷ Een bevel om de ISLA niet te heropenen alvorens noodzakelijke milieumaatregelen zijn genomen zou door de rechter mogelijk

als een te zware aanslag op de economie van het eiland kunnen worden gezien.⁷⁸

7. Conclusie

Reeds vanaf het vonnis van de Rechtbank Den Haag in de *Urgenda*-zaak, hebben opeenvolgende oordelen van de Nederlandse rechter(s) een grote uitstraling gehad op klimaatzaken elders. In een toespraak voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens tekende Laurent Fabius, voorzitter van de Conseil Constitutionnel, recentelijk op:

'In the area of climate alone, litigation has developed significantly since the Urgenda ruling by the Dutch courts in 2015. The United Nations Environment Programme counted almost 900 climate cases in 2017, more than a hundred of which were in the European Union. In such disputes, and more generally in the area of environmental protection, what is our role as guardians of fundamental rights?'⁷⁹

De vraag is alleen of de Nederlandse rechter zich gerealiseerd heeft wat de olievlekwerking van de *Urgenda*-uitspraken binnen de eigen Koninkrijksgrenzen zou kunnen zijn. In deze bijdrage hebben we ons vooral gericht op Curaçao dat per capita een van de meest CO₂-producerende landen ter wereld is.⁸⁰ Maar ook op Aruba bevindt zich een olieraffinaderij die de regering wenst te heropenen.⁸¹

Wij hebben hiervoor drie scenario's geschetst die juridische mogelijkheden bieden om (ook) iets aan de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen in de overzeese landen te doen. Het *Urgenda*-vonnis van de Haagse rechtbank – en de uitspraken van het hof en de Hoge Raad in navolging daarvan – zouden regeringen aan beide zijden van de oceaan de ogen geopend moeten hebben. Ook in de overzeese gebiedsdelen is het hoog tijd dat er klimaatmaatregelen worden getroffen en dat de beloften, zoals die ook zijn neergelegd in het LGO-besluit, worden waargemaakt.

In aanvulling op de scenario's in de vorige paragraaf geschetst bieden we hier nog een ultieme gedachte. Waarom zou het niet mogelijk zijn om de Nederlandse Staat als civielrechtelijke vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden aansprakelijk te houden voor schending van de artikelen 2 en 8 EVRM door de te hoge uitstoot van CO₂ op de eilanden ongemoeid te laten? Duidelijk is namelijk enerzijds dat de gevaren van klimaatverandering voor de overzeese gebiedsdelen minstens zo groot zijn als die voor Nederland, terwijl burgers daar dezelfde fundamentele rechten en vrijheden bezitten. Het mag weliswaar zo zijn dat het Koninkrijk geen civielrechtelijke rechtspersoonlijkheid bezit,⁸² maar volgens het Statuut is het juist het Koninkrijk dat kan interveniëren wanneer de landen onderlinge conflicten hebben en bijvoorbeeld structureel hun plicht verwaarlozen om bepaalde rechten en vrijheden van burgers te beschermen. Om die reden lijkt Van Rijn te menen dat de Nederlandse Staat onder omstandigheden privaatrechtelijk aansprakelijk gehouden kan worden voor het uitblijven van koninkrijkshandelen.⁸³

Volkenrechtelijk gezien is het bovendien niet uit te leggen dat de Nederlandse Staat komend jaar alle zeilen bij moet zetten om aan het rechterlijke bevel van 25%



Een bevel om de ISLA niet te heropenen alvorens noodzakelijke milieumaatregelen zijn genomen zou door de rechter mogelijk als een te zware aanslag op de economie van het eiland kunnen worden gezien

CO₂-reductie te voldoen, terwijl men in de overzeese landen van hetzelfde Koninkrijk, mede door heropening van olieraffinaderijen, bij wijze van spreken de CO₂-kraan wagenwijd open zou mogen zetten. Kortom, wanneer burgers in de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk evenveel recht hebben op bescherming van hun fundamentele rechten en vrijheden als in Nederland wonende burgers, maar regeringen aan beide zijden van de oceaan weigerachtig blijven om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, dan rest weinig anders dan een gang naar de rechter.

Politici die in dit kader bevreesd zijn voor het ontstaan van een dikastocratie (rechtersstaat) dienen zich hierbij te realiseren dat zij rechterlijk ingrijpen kunnen voorkomen.⁸⁴ Zij kunnen ook zelf actie ondernemen om de noodzakelijke CO₂-reducerende maatregelen in de overzeese gebiedsdelen te (laten) nemen die – met medeweten van de Nederlandse regering – al decennia achterwege zijn gebleven. De vraag wie daarvoor de rekening moet betalen lijkt ons uiteindelijk een zaak van het Koninkrijk. Het antwoord op die vraag zou in elk geval niet ten koste van de bescherming van burgers op de eilanden mogen gaan. •

75. 'Milieunormen strikter', *Antilliaans Dagblad* 15 januari 2020.

76. Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, ECLI:NL:OGEAM:2019:61. Hier werd een dwangsom van 10.000.000 Naf opgelegd.

77. HR 20 december 2019,

ECLI:NL:HR:2019:20067.5.3 jo. 5.3.4.

78. 'Moedig besluit; common sense bonden vereist', 1 januari 2020, *Antilliaans Dagblad*.

Zie: www.knipselkrant-curaao.com/ad-commentaar-moedig-besluit-common-sense-bonden-vereist/#more-279541.

79. Zie: <https://www.echr.coe.int/>

Documents/Speech_20190125_Fabius_JY_ENG.pdf (p. 5).

80. Zie: https://www.stichtingsmoc.nl/2015/11/cop21-alert-caribbean-part-of-dutch-kingdom-belongs-to-top-5-co2-emissions-per-capita/#_ftnref1.

81. Zie: <https://www.knipselkrant-curaao.com/ad-citgo-moet-werknemers-doorbetalen/#more-277967>.

82. Hof 's-Gravenhage 5 februari 1958, *NJ* 1958, 343.

83. Van Rijn 2019, p. 139.

84. 'Help de rechter grijpt de macht', *NRC* 20 december 2019.