



Minister President

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De Heer J.P.H. Donner
Schedeldoekshaven 200
2511 EX Den Haag
Nederland

D.t.k.v. Vertegenwoordiger van Nederland
Dhr. Rob Vermaas
Scharlooweg 55
Willemstad, Curacao

Betreft: concept beleidsstandpunt inzake toekomst raffinaderij

Zaaknummer: 2011/030455

Willemstad, 31 maart 2011,

Waarde collega,

Middels deze bied ik u het concept beleidsstandpunt aan van mijn kabinet inzake de toekomst van de Isla raffinaderij op Curaçao.

1. Aanleiding

De toekomst van de raffinaderij op Curaçao staat vanuit twee aspecten ter discussie:

- 1) Als economische activiteit
- 2) Als vervuilende industrie die overlast bezorgd voor omwonenden en tevens schadelijk is voor het milieu

In het eerste geval gaat het om de vraag of Curaçao in de toekomst raffinage van olie als een economische activiteit wil behouden gezien de effecten op werkgelegenheid, bijdrage aan het BNP en deviezen generatie. Dit moet worden afgezet tegen de mogelijkheden voor ontwikkeling van andere activiteiten en hun bijdrage aan de Curaçaose economie.

In het tweede geval gaat het om de overlast en schade die wordt veroorzaakt door de uitstoot van onder meer zwaveldioxide (SO₂) en stof, alsmede bodem- en watervervuiling. In dit verband is van belang onder meer de hinderverordening, de verleende Hindervergunning, de handhaving daarvan, alsmede het vonnis in de rechtszaak die is aangespannen tegen de raffinaderij inzake de vervuiling.

2. Huidige situatie

In de huidige situatie hebben we te maken met een raffinaderij die begin vorige eeuw is gebouwd en ruim 70 jaar eigendom was van de Shell. Gedurende decennia werd de raffinaderij sterk uitgebreid en groeide het uit tot een van de voornaamste economische pijlers en de grootste werkgever op Curaçao, met 25% van de beroepsbevolking die voor haar inkomen van de raffinaderij afhankelijk was. De groei van Willemstad en de bouw van hele woonwijken, alsmede de bevolkingsgroei, werd in hoge mate beïnvloed door de aanwezigheid van de raffinaderij. In de Tweede Wereldoorlog speelde de raffinaderij bovendien als producent van brandstof voor de geallieerde troepen een zeer voorname rol. In 1985 trok Shell zich terug om economische redenen en werd de overheid voor een symbolisch bedrag eigenaar van de raffinaderij.

Er was op dat moment geen vervangende industrie. De overheid vond in de Venezolaanse staatsoliemaatschappij PdVSA een geschikte huurder voor de exploitatie van de raffinaderij en sloot hiermee een leasecontract af zodat de olieraffinage als economische activiteit behouden bleef. Het leasecontract heeft een looptijd tot het jaar 2019.

Toch staat nu al, in 2011, de toekomst ter discussie in verband met de in paragraaf 1 genoemde omstandigheden. En ook vanwege het gegeven dat er nog voor de looptijd van het leasecontract in 2019 verstrijkt, er aanzienlijke investeringen nodig zijn om enerzijds de schadelijke uitstoot te verminderen, maar ook om de kwaliteit van de producten te verbeteren. De raffinaderij maakt namelijk producten met een zeer hoog zwavelgehalte, en die zijn vanaf 2014 op grond van internationale standaarden niet meer verhandelbaar in reguliere markten. Naast de noodzaak tot vermindering van uitstoot, zal er dus ook moeten worden geïnvesteerd in de kwalitatieve verbetering van de producten zodat ze voldoen aan de internationale normen inzake bijvoorbeeld diesel. Een ander element van de huidige situatie is dat er een vonnis ligt van het Hof van Justitie waarin het Hof het volgende oordeelt ten nadele van de raffinaderij:

“verbiedt Isla om meer dan 80 µg/m³ als jaargemiddelde bij te dragen aan de concentratie van zwaveldioxide (SO₂) op leefniveau benedenwinds van de raffinaderij, daaronder begrepen te Beth Chaim, zulks op straffe van een dwangsom van NAF. 75.000.000,- (vijfenzeventigmiljoen gulden) voor ieder kalenderjaar dat Isla in strijd heeft gehandeld met dit verbod, met inachtneming van het overwogene onder 3.14, welk verbod van kracht zal zijn tot en met 31 december 2014;”

3. Doelstelling

De regering is zich bewust van de ernst van de situatie ten aanzien van de vervuiling en de overlast die wordt veroorzaakt door de raffinaderij. Het feit dat er nog steeds met regelmaat kinderen van scholen naar huis moeten worden gestuurd doordat de uitstoot die over hun buurt trekt zwaar overlastgevend is, is in feite niet aanvaardbaar. Ook moet er duidelijkheid komen over de vraag of er op grond van economische overwegingen en keuzes ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van Curaçao een toekomst is voor olieraffinage op Curaçao. De regering is zich er echter tevens van bewust dat de (publieke) discussies worden gevoerd met een hoog emotioneel gehalte, hetgeen onvoldoende basis is voor deugdelijke besluitvorming van de zijde van de overheid.

Het is om die reden dat de regering trajecten heeft uitgezet om te komen tot een gedegen basis, duidelijke gegevens en heldere opties op basis waarvan op een verantwoorde manier de uiteindelijke besluitvorming kan plaatsvinden.

Deze trajecten behelzen de volgende elementen:

- 1) Ten eerste wordt er in het kader van SEI een lange termijn strategische verkenning uitgezet naar de mogelijke en gewenste economische ontwikkeling van Curaçao. Deze verkenning zal uitwijzen of, gezien de regionale en mondiale ontwikkelingen en trends, olieraffinage als activiteit op lange termijn wenselijk is. Het betreft hier een brede strategische verkenning waarbij naar alle sectoren en ook nieuwe mogelijkheden wordt gekeken.
- 2) Een onderdeel van die brede verkenning betreft een studie in de vorm van een maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) naar de raffinaderij. Daarbij worden drie scenario's voor na 2019 verkend (zie ook Ecorys rapport "A sustainable future for Curaçao", gedateerd January 31, 2011). Deze drie scenario's zijn:
 - De huidige raffinaderij handhaven, maar upgraden tot aanvaardbare normen.
 - Sluiting van de raffinaderij en het schoonmaken en hergebruiken van de locatie
 - Sluiting van de huidige raffinaderij en het opnieuw bouwen van een andere raffinaderij elders op het eiland.

In de eerste rapportage die werd opgeleverd in het kader van deze studie, werd duidelijk dat bij elk van de opties een groot aantal aspecten moet worden afgewogen en afgezet tegen elkaar.

In het vervolg dat momenteel plaatsvindt op die eerste deelstudie wordt onder meer gekeken naar de internationale ontwikkelingen in olieraffinage en ook overslag. De Bullenbaai faciliteit maakt immers qua lease een integraal onderdeel uit van het pakket faciliteiten dat PdVSA huurt voor exploitatie. Gezien de ontwikkelingen in overslag, en de geografisch gunstige ligging van Curaçao wordt een verkenning van de opslagmogelijkheden erkend als noodzakelijk.

Daarnaast worden in deze vervolgstudie ook concrete metingen gedaan van de vervuiling op het raffinaderij terrein om zo te komen tot een inschatting van wat het vergt om het terrein schoon te maken en voor te bereiden voor verschillende soorten hergebruik.

Kern van de vervolgstudie is de maatschappelijke kosten-baten-analyse die voor de regering belangrijke informatie moet bieden inzake het wel of niet kiezen van olieraffinage als economische activiteit in de toekomst.

- 3) Een ander traject dat is uitgezet, betreft het handhaven van de huidige Hindervergunning die aan de raffinaderij is verstrekt. Deze handhaving vergt dat er substantiële verbeteringen worden doorgevoerd in de Milieudienst die met de handhaving is belast. Hiervoor lopen momenteel verschillende ontwikkelings- en verbeterprocessen, en is er tevens ondersteuning van externe deskundigen. Ook het meten van uitstoot is een cruciaal onderdeel in dit verband. Er zijn meetstations geplaatst op meerdere punten onder de rook van de raffinaderij die moeten uitwijzen of men zich houdt aan de normen die in de Hindervergunning zijn opgenomen, en ook of men zich houdt aan de norm van maximaal 80 microgram zwaveldioxide op jaarbasis zoals die in het vonnis van het Hof is vastgelegd. Over 2010 wijzen de gegevens er tot nu toe op dat die normen op gemiddelde jaarwaarden niet worden overschreden. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de raffinaderij verleden jaar gedurende een lange periode buiten bedrijf is geweest vanwege het niet functioneren van de energiecentrale op het terrein, een centrale die niet onder verantwoordelijkheid valt van de raffinaderij. Tevens wordt met behulp van externe deskundigen gekeken naar de verbetering van de hinderverordening die ten grondslag ligt aan de Hindervergunning van de Isla. Deze verordening dient iedere vijf jaar te worden geëvalueerd, maar dit is sinds 1997 niet geschied. Het gaat hierbij om een verbetering van de verordening en niet noodzakelijkerwijs een aanscherping van de daarin vervatte normen. Een

aanscherping kan op grond van het leasecontract met PdVSA leiden tot een claim voor een bijdrage in de benodigde investeringen van maximaal 50% om de strengere norm te kunnen naleven, indien deze norm eenzijdig is afgekondigd. Een aanscherping dient daarom bij voorkeur te geschieden in onderling overleg.

- 4) Cruciaal voor de besluitvorming over de toekomst van de raffinaderij is wat de huidige exploitant Petroléos de Venezuela S.A. (PdVSA) als staatsoliemaatschappij voor plannen heeft met de raffinaderij op Curaçao. De Isla raffinaderij maakt een onderdeel uit van haar productieketen, die verspreid is over verschillende raffinaderijen. De mening van PdVSA, in casu de Venezolaanse regering, is op verschillende manieren van invloed. Het is van belang om te weten wat de plannen zijn voor investeringen tot aan 2019 in verband met de hogere kwaliteitsnormen die aan producten worden gesteld. Tevens speelt het vonnis van de rechtbank inzake de maximale uitstoot een rol voor de luchtvervuiling die door het raffinageproces wordt veroorzaakt. Maar vooral ook van belang is om te weten of PdVSA ook na 2019 de Isla nog zou willen behouden als onderdeel van haar productieketen, alsmede de Bullenbaai faciliteit voor overslag. Ook indien dit niet het geval is, zullen andere mogelijke exploitanten rekening houden met PdVSA als grote speler op de internationale markt en is van invloed de belangen die vele oliemaatschappijen hebben in de vorm van contracten in Venezuela. De vraag 'wat wil Venezuela?' staat daarom vanuit verschillende invalshoeken centraal bij het verkennen van opties. Het is om die reden dat er met hoge prioriteit een afspraak wordt voorbereid met de Venezolaanse regering. Deze afspraak kan naar verwachting, maar mede afhankelijk van (internationale) ontwikkelingen, op korte termijn plaatsvinden op het hoogste regeringsniveau.
- 5) In de problematiek rond de vervuilende uitstoot is er een oplossing voorhanden die de mate van vervuiling aanzienlijk zou terugdringen. Deze oplossing behelst het gebruik van een schonere brandstof voor het raffinageproces, namelijk vloeibaar gas, liquid natural gas (LNG). Tot op heden gebruikt de raffinaderij een zeer zwaar restproduct (pitch) als brandstof, hetgeen van grote invloed is op de uitstoot en de schadelijkheid ervan. Recent zijn door de regering van Curaçao gesprekken gevoerd met de regering van Trinidad & Tobago. Daarbij zijn met verschillende ministers gesprekken gevoerd en is mondeling met de minister president mevrouw Kamla Persad-Bissessar overeengekomen dat Curaçao LNG kan gaan betrekken uit Trinidad. Er wordt nu op technisch niveau vervolgd gegeven aan het nader invullen en uitwerken van die afspraak. De levering van LNG is in de eerste plaats van belang voor gebruik in de huidige energiecentrales van Aqualectra en ook in de energiecentrale die door de overheid wordt beheerd op de Isla raffinaderij, de zogenaamde BOO-centrale. Maar het kan tevens een keuze zijn van PdVSA om deze brandstof te gaan gebruiken, hetgeen qua uitstoot een relatief gemakkelijke oplossing biedt.

De centrale doelstelling verbonden aan al deze trajecten is om te komen tot een gedegen afweging over of en hoe raffinageactiviteiten een rol spelen nu en in de toekomst voor Curaçao, waarbij als uitgangspunt geldt dat de raffinage activiteiten op korte termijn uitsluitend binnen de bestaande normen kan plaatsvinden. Als raffinage ook op lange termijn wenselijk is, dan zal dit zijn gebonden zijn aan hogere normen ten aanzien van uitstoot en ook anderszins de bescherming van het milieu.

4. Tijdpad

De in paragraaf 3 geschetste trajecten lopen parallel en volgen geen sequentieel pad. Wel staat alles in verband met elkaar en dienen de vraagstukken in samenhang met elkaar te worden bekeken en afgewogen. Niettemin is de regering voornemens om in een kort tijdbestek, namelijk in de loop van dit kalenderjaar, duidelijkheid te scheppen over de rol van de raffinage van olie op Curaçao.

5. Ten slotte

Het belang dat de regering hecht aan duidelijkheid in deze kwestie vindt zijn oorsprong in de formulering van het regeerakkoord. Daarin geeft de regering te kennen dat het een centrale doelstelling is om Curaçao te ontwikkelen op basis van de principes van duurzame ontwikkeling. Deze benadering gaat uit van een balans tussen de drie dimensies van duurzaamheid: de economische, de sociale en de ecologische dimensie. Het is om die reden dat de trajecten voortvarend worden aangepakt en uitgevoerd in het belang van de welvaart en het welzijn van onze bevolking.

In de hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, verblijf ik,

Hoogachtend,



Gerkit Schotte

Minister President en
Minister van Algemene Zaken