

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

Uitspraak in het geding tussen:

Otium B.V., gevestigd in Curaçao,

en

de minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister)

### Procesverloop

Bij beschikking van 11 december 2023 (hierna: de bestreden beschikking) heeft de minister een aanvraag van Otium om toepassing te geven aan artikel 1 van de Landsverordening Elektriciteitsconcessies (hierna: de LvE), afgewezen.

Bij uitspraak van 4 december 2024 heeft het Gerecht het door Otium daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 september 2025, ECLI:NL:OGHACMB:2025:230, heeft het Hof op het daartegen door Otium ingestelde hoger beroep de uitspraak van het Gerecht vernietigd, de bestreden beschikking vernietigd voor zover de minister daarin de aanvraag om een productieconcessie heeft afgewezen, en bepaald dat de minister met inachtneming van de uitspraak binnen zes maanden opnieuw beslist op de aanvraag van Otium om een productievergunning.

Otium heeft het Hof op 24 april 2026 verzocht om te bepalen dat de minister binnen dertig dagen gevolg moet geven aan de uitspraak van het Hof van 17 september 2025 en dat de minister een dwangsom verbeurt zolang hij dat niet doet.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 juni 2026. Otium werd vertegenwoordigd door J.C. Lute, directeur, bijgestaan door mr. M.F. Bonapart en mr. L. Frias, advocaten. De minister werd vertegenwoordigd door mr. R.M.C.S. van der Heide, advocaat, en mr. J. Schelling, Z. Martijn en B. van Weijsten, van de Regulatory Authority of Curaçao (hierna: RAC).

### Overwegingen

#### *Wat aan het verzoek van Otium vooraf is gegaan*

1. Na de uitspraak van het Hof heeft Otium bij brief van 30 oktober 2025 de minister gewezen op de daarin door het Hof gestelde termijnen en verzocht om binnen twee weken in overleg te treden.

Bij brief van 10 november 2025 heeft de minister bericht dat de beoordeling van de aanvraag van Otium moet plaatsvinden binnen het bredere traject van modernisering van wetgeving over het elektriciteitsstelsel, waaraan gewerkt wordt in samenwerking met onder andere Aquallectra B.V. (hierna: Aquallectra) en de RAC. De door het Hof gestelde termijn om opnieuw op de aanvraag te beslissen is nodig voor een zorgvuldige uitvoering van de uitspraak en de daarmee samenhangende beleidsaanpassingen. In een later stadium zal met Otium contact worden opgenomen, aldus de minister.

Bij brief van 22 december 2025 heeft Otium de minister opnieuw gewezen op de beslistermijn en op de omstandigheid dat zij betrokken wil

worden bij het besluitvormingsproces.

Bij brief van 29 januari 2026 heeft de minister daarop gereageerd, onder verwijzing naar de brief van 10 november 2025. De minister heeft herhaald dat de aanvraag beoordeeld wordt binnen een breder traject, dat onder andere ziet op de ontwikkeling van beleid over de verdeling van productiecapaciteit.

1.1. Op 16 maart 2026 heeft de minister een brief aan Otium gezonden, met als opschrift 'Kennisgeving ex artikel 97 van de Lar inzake CUR2025H00015'. Daarin worden drie fasen van het besluitvormingstraject onderscheiden: 1) onderzoek naar de omvang van de elektriciteitsbehoefte op Curaçao en hoe daarin "het meest optimaal" kan worden voorzien, inclusief een netstabiliteitsstudie, 2) het ontwikkelen van verdelingsbeleid, als het aanbod van elektriciteitsproducenten de vastgestelde productieruimte overschrijdt en 3) het uitvoeren van het voorgaande, onder andere met de beslissing op de aanvraag van Otium. In de brief is verder vermeld dat het traject zich nog in de eerste fase bevindt en dat een gespecialiseerd bureau (DNV) de opdracht heeft gekregen tot het opstellen van een 'Integrated Resource Plan' (hierna: IRP), over onder andere de toekomstige elektriciteitsbehoefte en de effecten op de stabiliteit van het systeem. Aqualectra heeft de RAC geïnformeerd dat het laatste deel over de technische toetsing naar verwachting halverwege mei 2026 zal worden afgerond en dat het hele plan halverwege juni 2026 af zal zijn. Na goedkeuring van het plan kan de beschikbare productieruimte naar verwachting in juli of augustus 2026 worden vastgesteld. In augustus of september 2026 wordt dan gestart met het ontwikkelen van beleid over de verdeling van de productieruimte. Otium zal in het kader daarvan naar verwachting in september of oktober 2026 geconsulteerd worden. De uitkomsten kunnen worden verwerkt in een definitief beleidskader, dat naar verwachting in december 2026 wordt afgerond. Daarna zal een passend verdelingsmechanisme worden gekozen en zal – naar verwachting – een aanbesteding plaatsvinden, waaraan Otium en andere geïnteresseerden kunnen deelnemen. Hieruit volgt dat niet mogelijk was voor 17 maart 2026 opnieuw te beslissen op de aanvraag van Otium, aldus de minister.

1.2. Op de zitting heeft de minister benadrukt dat pas met de uitspraak van het Hof van 17 september 2025 duidelijk is geworden dat de aanvraag van Otium ook een afzonderlijke aanvraag om een productievergunning inhoudt, dat de markt voor energie op Curaçao moet worden geopend en dat daar nieuw beleid en een verdelingsmechanisme voor nodig zijn. Het nieuw op te stellen beleid moet volgens de minister zijn gebaseerd op een onderzoek naar de (benodigde) productiecapaciteit aan elektriciteit en de voor Curaçao meest efficiënte mix van energiebronnen over een langere periode, waarbij het aandeel duurzame energie moet worden verhoogd. Op basis daarvan kan de benodigde minimale en maximale productiecapaciteit, in totaal en per energiebron, worden geactualiseerd. Dat onderzoek is geïnitieerd medio 2025, al voor de uitspraak van het Hof, en zal naar verwachting in juni 2026 gereed zijn. Pas daarna kunnen de volgende stappen in de beleidsvorming worden genomen. De in acht te nemen zorgvuldigheid brengt met zich dat met de totale procedure nog de

nodige tijd is gemoeid. Otium kan in december 2026 of begin 2027 een nieuwe beschikking op haar aanvraag tegemoet zien. Als de minister wordt gedwongen eerder te beslissen op de aanvraag van Otium, dan zal dat naar verwachting leiden tot een afwijzing, reeds omdat het nieuwe beleidskader dan nog niet gereed is dan wel de verdeling van schaarse energieruimte dan nog niet is voltooid.

#### *Het verzoek van Otium*

2. Otium heeft het Hof verzocht om te bepalen dat de minister alsnog gevolg geeft aan de uitspraak van 17 september 2025. In strijd met de opdracht in die uitspraak is Otium niet benaderd om in samenspraak bij te dragen aan de beleidsontwikkeling. Otium krijgt geen gehoor bij de minister. Ook de directie van Aqualectra is niet bereid met Otium te spreken. Ondertussen worden er door Aqualectra wel, en buiten het wettelijke systeem om, nieuwe Power Purchase Agreements (hierna: PPA's) afgesloten voor windenergie en voor een extra dieselgenerator. Dit roept de vraag op, aldus Otium, waarom zonder het volgens de minister vereiste zicht op de (benodigde) productiecapaciteit Aqualectra wel die PPA's kan afsluiten, maar de minister niet opnieuw kan beschikken op de aanvraag van Otium. Volgens Otium is er voldoende informatie beschikbaar over de (benodigde) elektriciteitsproductie op Curaçao. De minister, de RAC, Aqualectra en de partijen waarmee tegenwettelijke PPA's zijn afgesloten, zijn volgens Otium bekend met de groeiprognoses en de benodigde capaciteitsuitbreidingen. Ter onderbouwing wijst Otium op een rapport met de titel 'financing prospectus' van Aqualectra van september 2025, de 'Beleidsnota kleinschalige duurzame elektriciteitsvoorziening' van de RAC uit september 2025 en een rapport van TNO van 2 mei 2024. Daarin is informatie opgenomen over de huidige en toekomstige elektriciteitsbehoefte en netstabiliteit. Daaruit blijkt dat Aqualectra een investeringsprogramma heeft voor de periode 2025-2030, gebaseerd op bestaande analyses en prognoses. Ook wijst Otium op de artikelen 5 en 7 van de aan Aqualectra verleende productieconcessie, waarin wordt uitgegaan van een door de minister vastgestelde minimum productiecapaciteit en een door Aqualectra opgesteld meerjarenplan. De minister heeft volgens Otium onvoldoende gemotiveerd dat en waarom hij niet tijdig uitvoering kon geven aan de uitspraak van het Hof.

#### *Beoordeling door het Hof*

3. In de uitspraak van 17 september 2025 heeft het Hof in 5.4 het volgende overwogen:

*“Gegeven de bestaande kaders, waaronder de LvE, betekent dit dat de minister, in samenspraak met alle betrokkenen (waaronder in elk geval Aqualectra, Otium en de ondernemingen waarmee PPA's zijn afgesloten), beleid moet ontwikkelen over de verdeling van productiecapaciteit (productieconcessies) over alle ondernemingen die elektriciteit (willen) produceren om deze aan Aqualectra te leveren en daaraan vervolgens uitvoering te geven. Daarmee zal de nodige tijd zijn gemoeid. Mede om die*

*reden zal het Hof voor het nemen van de nieuwe beschikking op de aanvraag van Otium om een productieconcessie een termijn stellen van zes maanden."*

3.1. De door het Hof gegeven opdracht behelst:

- het in samenspraak met betrokkenen,
- ontwikkelen van beleid over de verdeling van productiecapaciteit,
- om daaraan vervolgens uitvoering te geven,
- en een nieuwe beschikking op de aanvraag van Otium te nemen,
- binnen zes maanden.

3.2. Het Hof stelt vast dat de minister niet aan de gegeven opdracht heeft voldaan. De zes maanden zijn niet gebruikt om de betrokkenen te raadplegen ("in samenspraak") over het op te stellen beleid over de verdeling van productiecapaciteit, over een verdelingsmechanisme en over de te volgen procedure voor het verdelen van eventueel schaarse vergunningen. De minister heeft op de zitting aangegeven dat het zijn voorkeur heeft eerst zelf beleid op te stellen om dat vervolgens met belanghebbenden te bespreken. Dat strookt echter niet met de door het Hof gegeven opdracht en evenmin met de hiervoor weergegeven planning waarin is opgenomen dat Otium naar verwachting in september of oktober 2026 geconsulteerd zal worden. Het betoog van de minister dat eerst onderzoek moet worden gedaan naar de (benodigde) productiecapaciteit voordat de volgende stappen worden gezet en dat daarom de door het Hof gestelde termijn te kort is, ziet eraan voorbij dat uitvoering van de opdracht van het Hof daarop niet hoefde en hoeft te wachten. Dat blijkt ook al uit het feit dat de opdracht aan DNV al was gegeven voor de uitspraak van het Hof. Het Hof heeft niet kunnen vaststellen welke activiteiten de minister heeft ondernomen in de zes maanden na de uitspraak, anders dan wachten op het door DNV op te stellen (concept) IRP. Deze passieve opstelling, die de minister kan worden aangerekend, heeft ertoe geleid dat niet binnen de gestelde termijn de door het Hof gegeven opdracht is uitgevoerd.

3.3. Het is inmiddels 10 juni 2026, dat wil zeggen al bijna drie maanden na 17 maart 2026. Het is duidelijk dat de overschrijding van de door het Hof gestelde termijn niet beperkt blijft tot enkele weken of maanden. De minister heeft aangegeven tot ten minste december 2026 nodig te hebben voor het ontwikkelen, vaststellen en goedkeuren van het beleid, om daarna een verdelingsmechanisme te kiezen, vervolgens met belangstellenden in contact te treden en daarna het nieuwe beleid inclusief verdelingsmechanisme toe te passen op aanvragen, waaronder die van Otium. Daarmee kan niet worden uitgesloten dat Otium tot voorjaar 2027 moet wachten op een (nieuwe) beschikking op haar aanvraag van 28 mei 2021. Het Hof vindt dit niet aanvaardbaar.

3.4. Daarmee ziet het Hof zich gesteld voor de vraag wat een passende voorziening is als bedoeld in artikel 97 van de Landsverordening administratieve rechtspraak, gelet op alle betrokken belangen. Daarmee doelt het Hof enerzijds op het belang van Otium om niet onnodig

lang te moeten wachten op het traject van informatie, participatie en besluitvorming en een beschikking op haar aanvraag. Het Hof betreft daarbij de rechtszekerheid en het respecteren van oordelen van de (hoogste) rechter. Anderzijds komt betekenis toe aan het publieke belang bij de totstandkoming van een zorgvuldig voorbereid, evenwichtig en efficiënt energiebeleid voor Curaçao, met een flexibele en duurzame energiemix.

3.5. De belangen afwegend ziet het Hof aanleiding om een nieuwe termijn te stellen voor de minister om aan de eerder gegeven opdracht te voldoen. Die termijn wordt gesteld op uiterlijk 1 januari 2027. De minister wordt opgedragen om zo vroeg als mogelijk, maar uiterlijk op 1 januari 2027:

- in samenspraak met betrokkenen (waaronder Otium),
- beleid te ontwikkelen over de verdeling van productiecapaciteit,
- om daaraan vervolgens uitvoering te geven,
- met inbegrip van het nemen van een nieuwe beschikking op de aanvraag van Otium.

Het Hof betreft bij de gekozen termijn dat Otium er niets aan heeft om een eerdere beschikking te ontvangen waarbij haar aanvraag wordt geweigerd omdat het nieuwe beleidskader nog niet gereed is of de procedure van verdeling van productiecapaciteit nog niet is voltooid. Weliswaar kan tegen die beschikking weer beroep bij het Gerecht worden ingesteld, maar daarmee is opnieuw de nodige tijd gemoeid en de kans op herhaling van zetten is groot.

3.6. Het Hof gaat er bij de hierna te geven opdracht van uit dat de minister zijn bevoegdheid gebruikt om te voorkomen dat Aqualectra vanaf de datum van deze uitspraak nieuwe verplichtingen aangaat door het afsluiten van PPA's met producenten van energie, die niet beschikken over een wettelijk voorgeschreven productieconcessie. Dit betreft zowel eventuele nieuwe producenten als het uitbreiden van de omvang van bestaande PPA's. Dat zou immers haaks staan op het betoog van de minister dat er geen nieuwe energieproducenten kunnen worden toegelaten zolang de benodigde productiecapaciteit niet is vastgesteld, geen technische toetsing heeft plaatsgevonden en geen verdelingsbeleid is vastgesteld. Het zou ook haaks staan op de door de minister in acht te nemen algemene rechtsnorm die meebrengt aan alle (potentiële) gegadigden — waaronder Otium — de mogelijkheid moet worden geboden om in een eerlijke en transparante procedure mee te dingen naar de beschikbare vergunningen.

3.7. Omdat de minister zich niet heeft gehouden aan de eerder gegeven opdracht, ziet het Hof tevens aanleiding aan de hierna te geven opdracht een dwangsom te verbinden van Cg 1.000.000,- ineens. Dit betekent dat de minister (het Land Curaçao) een dwangsom verbeurt van Cg 1.000.000,-, indien op 1 januari 2027 ten aanzien van Otium niet aan alle onderdelen van de te geven opdracht is voldaan.

3.8. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

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

- I. draagt de minister op om uiterlijk 1 januari 2027 een nieuwe beschikking te nemen op de aanvraag van Otium van 28 mei 2021, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak, en met name het bepaalde onder 3.5, is overwogen;
- II. bepaalt dat de minister een dwangsom aan Otium verbeurt van Cg 1.000.000,- indien hij in gebreke blijft aan het bepaalde onder 3.5 te voldoen;
- III. veroordeelt de minister tot vergoeding van de bij Otium in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van Cg 1.400,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. J.Th. Drop en mr. T.G.M. Simons, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Buntjer, griffier.

w.g. Van Ettehoven  
voorzitter

w.g. Buntjer  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026.