

Aan Hare Excellentie  
de Gouverneur van Curaçao  
Fort Amsterdam 1  
Curaçao

RvA no. RA/13-24-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit economische zone Koningsplein 2022 (zaaknummer 2023/022280)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 17 mei 2024, ontvangen op 29 mei 2024, om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp, bericht de Raad u als volgt.

## I. Algemeen

### 1. **De strekking van het ontwerp**

Het onderhavige ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Landsbesluit economische zone Koningsplein 2022 (hierna: het ontwerp) strekt, volgens de daarbij behorende nota van toelichting (hierna: de nota van toelichting), ertoe de omvang van het gebied, overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van het Landsbesluit economische zone Koningsplein 2022 (hierna: het Lb ezk 2022) aangeduid als economische zone Koningsplein 2021 (hierna: de e-zone Koningsplein 2021) opnieuw te verkleinen met als doel de lokale economische activiteit en werkgelegenheid te stimuleren. Daarnaast beoogt het ontwerp de procedure te regelen voor een bestemmingswijziging – van één of meer van de terreinen die als e-zone Koningsplein 2021 zijn aangewezen – naar industrieel commercieel gebied.

De Raad plaatst in dit advies enige kanttekeningen bij onder andere de probleemanalyse en het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de regelgevende bevoegdheid van de regering met betrekking tot het vaststellen van regels bij bestemmingswijziging van de terreinen die deel uitmaken van de e-zone Koningsplein 2021.

### 2. **De probleemanalyse**

#### a. Het probleem

De economische zones zijn in de laatste jaren getroffen door een economische malaise. De krimp van de lokale economie, de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan regionale vluchten ('airlift'), de concurrentie met de vrije zones in

Panama en de Dominicaanse Republiek en de steeds afnemende doorvoer en afzet vanuit de economische zones zijn onder meer de oorzaken daarvan.<sup>1</sup>

Het afzonderen van bepaalde terreinen van het gebied bestemd voor de economische zone en het geven daaraan van een industrieel commerciële bestemming, waardoor meer bedrijven zich in het door Curaçao Industrial and International Trade Development Company N.V. (hierna: Curinde) beheerde gebied kunnen vestigen, ziet de regering als een oplossing voor bovengenoemde problematiek. Het gaat daarbij om andere bedrijven dan die op grond van de Landsverordening economische zones 2000 (hierna: de Lv e-zones 2000) tot de economische zones kunnen worden toegelaten. Het betreft dus bedrijven die geen activiteiten ontwikkelen op het gebied van de internationale distributie van goederen, dan wel zich niet bezighouden met op het buitenland gerichte industriële activiteiten of internationale dienstverlening.

b. De probleem aanpak

De omvang van de e-zone Koningsplein 2021 is onder andere vanwege de in onderdeel '1.2.a. Het probleem' van dit advies genoemde reden al bij het in P.B. 2022, no. 27 afgekondigde landsbesluit verkleind. Dertien terreinen met een totale oppervlakte van 48.089 m<sup>2</sup> die deel uitmaakten van de e-zone Koningsplein 2021 kunnen sindsdien voor industrieel-commerciële doeleinden worden gebruikt.<sup>2</sup> Volgens de nota van toelichting behorende bij P.B. 2022, no. 27<sup>3</sup> blijkt het nut, de noodzaak en de effectiviteit van deze inkrimping uit het strategische plan van Curinde.

Vermeldingswaardig is dat het Lb ezk 2022 een jaar na zijn inwerkingtreding bij het in P.B. 2023, no. 39 afgekondigde landsbesluit moest worden gewijzigd vanwege problemen met de uitvoering daarvan. Nu, weer twee jaar later, blijkt dat de regering opnieuw een deel van de e-zone Koningsplein 2021 wenst af te zonderen om daaraan de bestemming industrieel commercieel gebied te geven.

Uit de bij dit adviesverzoek gevoegde stukken volgt dat het Lb ezk 2022 nu gewijzigd zal moeten worden omdat een ondernemer de voorkeur geeft aan de uitgifte in erfpacht van het terrein kadastraal bekend als Afdeling 5, Sectie 6L, nummer 114, dat zich in het gebied bestemd voor de economische zone bevindt.

Het is voor de Raad niet duidelijk waarom de reeds voor industrieel-commerciële doeleinden bestemde terreinen (die eerder al uit de e-zone Koningsplein 2021 zijn afgezonderd) in dit specifieke geval niet voor die doeleinden kunnen worden aangewend. De nota van toelichting gaat daar niet op in.

Naar het oordeel van de Raad duidt deze handelwijze op een gebrek aan beleid van de regering ten aanzien van de economische zones. De Sociaal Economische Raad (hierna: de SER) heeft in zijn advies over het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978 de regering erop gewezen dat een geactualiseerd vastgesteld beleidskader met betrekking tot de economische zones ontbreekt.<sup>4</sup> Door het ontbreken van een algemeen beleidskader lijkt het volgens de SER erop dat er sprake is van gelegenheidswetgeving waarmee deelbelangen op korte termijn worden gediend zonder dat op voorhand zicht bestaat op hoe deze zich verhouden tot het bredere economische beleidskader.

De Raad is van oordeel dat de aanpak van kwesties over de economische zones meer lijkt op symptomenbestrijding. Symptoombestrijding draagt bij aan de beheersing van onwenselijke situaties maar lost die situaties zelf niet op. Volgens de Raad dient in het geval van de

---

<sup>1</sup> Zie pagina 7, tweede tekstblok, van de nota van toelichting bij P.B. 2022, no. 27.

<sup>2</sup> Zie pagina 7, laatste alinea, en pagina 10, laatste alinea, van de nota van toelichting bij P.B. 2022, 27.

<sup>3</sup> Zie pagina 7, voorlaatste alinea, van de nota van toelichting bij P.B. 2022, no. 27.

<sup>4</sup> Advies van 22 juli 2020, kenmerk nr. 094/2020-SER, pagina's 2 en 3.

economische zones gezocht te worden naar instrumenten die aangrijpen bij de oorzaken van het steeds moeten of willen wijzigen van de economische zones. Opheldering omtrent de vraag welk nieuw beleid, welke nieuwe beleidsinzichten en of aannames er gelden wat de economische zones in Curaçao betreft, is van belang om de complicaties die verband houden met de economische zones op te kunnen lossen. De Raad verwijst in dit verband ook naar het onderdeel '10 Economische Vrije zone' in het hoofdstuk 'Economische Ontwikkeling' van de Algemene Beschouwingen van de Begroting voor het dienstjaar 2024 (pagina's 147 en 148).

*De Raad adviseert de regering met voortvarendheid een algemeen beleidskader voor de economische zones te ontwikkelen en vast te stellen voor zover dat er nog niet is.*

### c. Bestendigheid van wetgeving

Wetgeving is erop gericht zekerheid en houvast aan burgers te bieden. Burgers moeten kunnen weten waar zij aan toe zijn en moeten niet aan de willekeur van de overheidsmacht zijn overgeleverd waardoor bedrijven niet meer durven te investeren en buitenlandse investeerders worden afgeschrikt. Aan de ene kant dient wetgeving daarom, uit een oogpunt van rechtszekerheid, zo bestendig mogelijk te zijn. Dit geldt zeker voor wetten in formele zin en ook voor landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, zoals het Lb ezk 2022. Het steeds veranderen van wettelijke regels tast het gezag van wetgeving aan en moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

Aan de andere kant kan bestendige wetgeving ook flexibel zijn. Aan de hand van het te ontwikkelen algemeen beleidskader over economische zones zal moeten worden bezien of in de Lv e-zones 2000 meer flexibiliteit moet worden ingebouwd om te voorkomen dat het Lb ezk 2022 steeds moet worden gewijzigd.

*De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande.*

## **3. Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de regelgevende bevoegdheid van de regering**

### a. De procedure voor bestemmingswijziging

Artikel I, punt 2, van het ontwerp (het voorgestelde artikel 1, achtste lid, van het Lb ezk 2022) regelt de procedure voor het wijzigen van de bestemming van één of meer terreinen die in de tabel, opgenomen in artikel 1, eerste lid, van het Lb ezk 2022 zijn omschreven. Het eerstgenoemde artikel schrijft voor dat de bestemmingswijziging niet automatisch kan plaatsvinden, maar dat goedkeuring van zowel de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de minister) als de Douaneautoriteiten is vereist.

De goedkeuring van de minister moet worden verleend middels een ministeriële regeling met algemene werking. De toestemming van de Douaneautoriteiten is volgens de nota van toelichting<sup>5</sup> vereist, omdat deze autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het toezicht in de economische zones. Deze autoriteiten kunnen immers beoordelen of de grenzen goed bewaakt kunnen blijven na wijziging van de bestemming van één of meer terreinen in de economische zones.

### b. De goedkeuring van de minister bij ministeriële regeling met algemene werking

In artikel 2, eerste lid, van de Lv e-zones 2000 is aan de regering de bevoegdheid toegekend tot het instellen en opheffen van economische zones bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Het derde lid van artikel 2 van de Lv e-zones 2000 schrijft voor dat bij het landsbesluit bedoeld in het eerste lid ten aanzien van het terrein of de terreinen waar de economische zone zal worden ingesteld, voorschriften worden vastgesteld waaraan moet zijn voldaan in geval van overdacht van de eigendom van het terrein dan wel de vestiging of overdracht van een beperkt zakelijk recht daarop. In de daarop volgende zin van genoemde delegatiebepaling wordt de regelgevende bevoegdheid van de regering begrensd. Het gaat om

---

<sup>5</sup> Zie het laatste tekstblok op pagina 4 van de nota van toelichting.

voorschriften die moeten waarborgen dat het terrein, zolang het deel uitmaakt van een economische zone uitsluitend zal worden aangewend ten behoeve van een tot de desbetreffende zone toegelaten rechtspersoon. Immers, de Lv e-zones 2000 is door de wetgever in het leven geroepen met het oog op de stimulering van de instelling van economische zones in het belang van de economische ontwikkeling, van de vestiging van bedrijven die activiteiten ontwikkelen op het gebied van de internationale distributie van goederen dan wel zich bezighouden met op het buitenland gerichte industriële activiteiten of internationale dienstverlening. Bij een eventuele overdracht in eigendom van terreinen die deel uitmaken van de economische zones dan wel vestiging of overdracht van een beperkt zakelijk recht daarop moest de wetgever garanderen dat alleen de rechtspersonen die aan de vereisten opgenomen in artikel 3 van de Lv e-zones 2000 voldoen tot de economische zones worden toegelaten.

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Lv e-zones 2000 niet kunnen voorzien dat één of meer terreinen die behoren tot de economische zones wegens sterk afnemende economische activiteiten in die gebieden daarvan zouden moeten worden afgezonderd. Voor het verbinden van goedkeuring van de minister, bij ministeriële regeling met algemene werking, aan de bestemmingswijziging van één of meerdere van deze terreinen, heeft de wetgever in de Lv e-zones 2000 geen regelgevende bevoegdheid aan de regering toegekend. Daartoe is op grond van de Lv e-zones 2000 de lagere wetgever niet bevoegd. Voor het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de regering dient de Lv e-zones 2000 te worden gewijzigd.

#### c. De goedkeuring van de Douaneautoriteiten

Ten aanzien van de rol van de Douaneautoriteiten aan de bestemmingswijziging van de terreinen die deel uitmaken van de economische zones ligt de zaak anders. De Raad meent dat de regering op grond van artikel 2, vierde lid, van de Lv e-zones 2000 wel bevoegd is daarover regels vast te stellen. Ingevolge het slot van dat artikel wordt bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, voorschriften vastgesteld ten behoeve van een doeltreffende douanecontrole van een economische zone. Het is in het belang van een doeltreffende douanecontrole van een economische zone dat bij bestemmingswijziging van één of meer terreinen die daarvan deel uitmaken het toezicht in de economische zone steeds op een gedegen manier kan worden uitgeoefend. Echter, als een positief advies van een ambtelijke dienst in een bepaald geval essentieel is voor de oordeelsvorming van de regering of van een minister, is het gebruikelijk dat in de desbetreffende wettelijke regeling dwingend wordt voorgeschreven dat bedoeld positief advies is vereist en niet dat de betreffende ambtelijke dienst goedkeuring moet verlenen.

#### d. Conclusie

*Tegen bovengenoemde achtergrond adviseert de Raad de regering artikel 1, punt 2, van het ontwerp (het voorgestelde artikel 1, achtste lid, van het Lb ezk 2022) aan te passen.*

### **4. Het ontbreken van adviezen van derden**

In de bij het adviesverzoek gevoegde stukken heeft de Raad het advies van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Planning over de bestemmingswijziging van het terrein kadastraal aangeduid als Afdeling 5, Sectie 6L, nummer 114, niet aangetroffen. Bij een dergelijk advies is meestal een situatietekening gevoegd waarop te zien is welk perceelgrond van de economische zone zal worden afgezonderd. Nu is niet te zien om welk terrein het precies gaat.

Ook het advies van de Douaneautoriteiten inzake de afzondering van het desbetreffende terrein is niet bij de overgelegde stukken aangetroffen. Immers zoals uit het advies van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) d.d. 13 mei 2024, met kenmerk WJZ '23/0368, en de nota van toelichting (pagina 2) blijkt, zijn zij verantwoordelijk voor het toezicht in de economische zone. Zij moeten kunnen beoordelen of de grenzen goed bewaakt kunnen blijven na de (voorgenomen) bestemmingswijziging.

*De Raad adviseert de regering de adviezen van bovengenoemde ambtelijke diensten over het ontwerp alsnog in te winnen. De Raad ontvangt gaarne genoemde adviezen zodra deze*

beschikbaar zijn ten einde een aanvullend advies uit te brengen indien daartoe aanleiding bestaat.

## 5. Oordeel ten overvloede

Ter uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Lv e-zone 2000 is in artikel 1, tweede lid, van het Lb ezk 2022 bepaald dat overdracht van de eigendom van één of meer van de terreinen, omschreven in de tabel opgenomen in het eerste lid, slechts kan plaatsvinden na goedkeuring door de minister bij ministeriële regeling met algemene werking en met inachtneming van de voorwaarden genoemd krachtens dit landsbesluit, het Landsbesluit van de 17de maart 1976, no. 29, houdende verlening van toestemming aan het eilandgebied Curaçao tot instelling van een economische zone, en de Lv e-zones 2000.

Ten aanzien van het vestigen of overdracht van een beperkt zakelijk recht op één of meer van de terreinen omschreven in de tabel in het eerste lid, is in het tweede lid van artikel 1 van het Lb ezk 2022 niets geregeld. De garantie dat slechts de in artikel 3 van de Lv e-zones 2000 bedoelde rechtspersonen tot die terreinen zullen worden toegelaten bestaat dus niet bij het vestigen of overdragen van een beperkt zakelijk recht op bedoelde terreinen. De Raad kan zich daarom verenigen met het advies van WJZ d.d. 25 september 2023, met kenmerk WJZ' 23/0368, om het Lb ezk 2022 op dat punt aan te passen.

*De Raad adviseert de regering in het ontwerp het huidige artikel 1, tweede lid, van het Lb ezk 2022 met inachtneming van het vorenstaande aan te passen.*

## II. Inhoudelijke opmerkingen

### 1. Het ontwerp

De termen 'industrieel commercieel gebied' en 'commercieel industrieel gebied'

In de considerans wordt de term 'commercieel industrieel gebied' gebruikt, terwijl in artikel 1, punt 2, van het ontwerp (het voorgestelde artikel 1, achtste lid, van het Lb ezk 2022) de term 'industrieel commercieel gebied' wordt gebruikt. De correcte volgorde van de termen hangt af van de context en de specifieke sector waarin ze worden gebruikt. Echter, in de meeste gevallen wordt de term 'industrieel-commercieel' gebruikt. Dit komt omdat het productie- of industriële aspect vaak voorafgaat aan de commerciële activiteiten in de waardeketen.

*De Raad adviseert de context en de gebruikelijke terminologie in de desbetreffende sector na te gaan en het ontwerp in overeenstemming daarmee aan te passen.*

### 2. De nota van toelichting

Uit de financiële paragraaf opgenomen in de nota van toelichting is af te leiden dat er slechts positieve financiële gevolgen verbonden zijn aan het voorliggende ontwerp, aangezien belastinginkomsten en sociale premies zullen worden gegenereerd. Deze positieve financiële gevolgen worden in de financiële paragraaf echter niet gekwantificeerd.<sup>6</sup>

*De Raad adviseert de regering de positieve financiële gevolgen die aan de uitvoering van het voorgestelde in het ontwerp zijn verbonden, in de nota van toelichting te kwantificeren of anders expliciet in de financiële paragraaf van de nota van toelichting aan te geven dat bedoelde kwantificering niet mogelijk is.*

## III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

---

<sup>6</sup> Zie ook pagina 2, eerste alinea, van het advies van het Ministerie van Financiën d.d. 12 maart 2024 (zaaknummer 2023/022280).

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat een besluit genomen wordt.

Willemstad, 25 juni 2024

de Ondervoorzitter,

de Secretaris  
namens deze,

\_\_\_\_\_  
mevr. mr. L. M. Dindial

\_\_\_\_\_  
mevr. mr. N. M. Eugenia

## **Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/13-24-LB**

Zowel het ontwerp als de nota van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

### **1. Het ontwerp**

#### Artikel I

Voorgesteld wordt in de wijzigingsinstructie van artikel I, punt 2 (het voorgestelde artikel 1, achtste lid, van het Lb ezk 2022) het woord 'nieuw' te schrappen. Het huidige artikel 1 van het Lb ezk 2022 heeft geen achtste lid. Het woord 'nieuw' wordt gebruikt als een reeds bestaande achtste lid van een artikel wordt vervangen door een nieuw achtste lid.

#### Artikel II

Voorgesteld wordt artikel II met inachtneming van aanwijzing 140, tweede lid, aanhef, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Awr) als volgt te wijzigen:

Dit landsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.

### **2. De nota van toelichting**

#### Pagina 1

In het eerste tekstblok, laatste zin, staat dat de terreinen in de in artikel 1, eerste lid, van het Lb ezk 2022 opgenomen tabel aangewezen zijn als de e-zone te Koningsplein.

Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef van het Lb ezk 2022 worden bedoelde terreinen aangewezen als economische zone en aangeduid als economische zone Koningsplein 2021.

Voorgesteld wordt in de nota van toelichting aan te sluiten bij de in bovengenoemd artikellid van het Lb ezk 2022 gebruikte aanduiding van dat gebied.

Voorgesteld wordt in het voorlaatste tekstblok 'de economische zone' te vervangen door 'e-zone' aangezien dit begrip in de eerste zin van het eerste tekstblok is afgekort als e-zone.

Naast de aanduiding e-zone te Koningsplein wordt de e-zone Koningsplein 2021 in de nota van toelichting ook aangeduid als e-zone gebied (zie pagina 1, laatste tekstblok, eerste zin en pagina 2 laatste tekstblok, laatste zin). Voorgesteld wordt om voor hetzelfde gebied steeds dezelfde aanduiding te gebruiken (zie aanwijzing 44, tweede lid, van de Awr).

#### Pagina 2

Voorgesteld wordt om in het laatste tekstblok, de tweede zin te schrappen. Deze zin is overbodig. Het is een herhaling van wat er al in het eerste tekstblok laatste zin staat.

