

Aan de Voorzitter van de
Staten van Curaçao
Wilhelminaplein 4
Curaçao

RvA no. RA/23-24-LV

Onderwerp: Initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde (Zittingsjaar 2020-2021-171)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 20 juni 2024 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 4 november 2024, bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. **Het doel van het ontwerp**

De onderhavige initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten¹ en de Landsverordening openbare orde² (Zittingsjaar 2020-2021-171) (hierna: het initiatiefontwerp) strekt ertoe om op structurele wijze illegale vuilstorting tegen te gaan.

Met het initiatiefontwerp wordt beoogd het bovenstaande te bereiken door:

- (1) de vrijstellingsbepaling uit te breiden;
- (2) duidelijkheid te creëren over de indieningsprocedure ter verkrijging van deze vrijstelling(en) en de aangewezen bevoegdheden;
- (3) een verhoging van de wettelijke sanctie voor illegale vuilstorting;
- (4) de belastingplichtige over de eerste drie maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van de onderhavige (initiatief)landsverordening voor het achterlaten van bedrijfsafval op een daartoe ter beschikking gestelde plaats, gecontroleerde stortplaats of ter beschikking gestelde overslagstation van reinigingsrechten te ontheffen.

2. **Het doorlopen traject**

De initiatiefnemers hebben het voorliggende initiatiefontwerp in 2020 aan de Staten aangeboden.

De Sociaal-Economische Raad Curaçao (hierna: de SER) heeft bij brief van 24 februari 2021 (met referentienummer 026/2021-SER) op verzoek van de Voorzitter van de Staten (hierna: de Statenvoorzitter) advies uitgebracht over het

¹ A.B. 1995, no. 48.

² P.B. 2015, no. 31.

initiatiefontwerp. Twee van de indieners maken in de brief van 10 juni 2024 aan de Statenvoorzitter bekend het initiatiefontwerp niet te zullen aanpassen, ondanks het omvangrijke advies van de SER waarin cruciale aspecten zijn aangehaald. Bij brief van 20 juni 2024 (met kenmerknummer 23-24/01023-0) van de Statenvoorzitter is aan de Raad van Advies (hierna: de RvA) het ongewijzigde initiatiefontwerp, met memorie van toelichting, aangeboden.

Het één en ander houdt in dat zowel het initiatiefontwerp als de daarbij behorende memorie van toelichting (hierna: de memorie van toelichting) ongewijzigd aan de Raad is voorgelegd, terwijl in een memorie van toelichting de regering of – bij initiatiefontwerpen – de initiatiefnemer conform de eisen van deugdelijke wetgeving inhoudelijk behoort te reageren op de adviezen van de geconsulteerde adviesinstanties. De Raad heeft zich over deze ongewenste gang van zaken reeds kritisch uitgesproken in een aan de Staten gerichte brief van 2 augustus 2024 (met kenmerk RvA no. OV/19-24) – waarbij de Raad ingaat op de (minimale) kwaliteitseisen waaraan een initiatiefontwerp moet voldoen – en vraagt ook in dit verband de bijzondere aandacht van de indiener van het initiatiefontwerp daarvoor.

Daarnaast is het van belang om rekening te houden met de brief van 7 oktober 2020 (RvA no. 47-20) van de RvA aan de Statenvoorzitter. Aan de Raad dienen wetgevingsvoorstellen, voorzien van een volwaardige toelichting, te worden toegezonden. Naast het vorenstaande wordt hier door de Raad ook opgemerkt dat in de memorie van toelichting tevens rekening dient te worden gehouden met de tijd die verstreken is en de in die tijd ontstane ontwikkelingen ten aanzien van de hier voorgestelde wijziging(en).

In zijn advies verwijst de SER naar de inhoud van het adviesverzoek van 10 september 2020 (nr. 0003-1 V/20-21)³ over de voorgestelde wijziging van onder andere de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (hierna: Eilandsverordening a&r). De SER herhaalt het standpunt van de initiatiefnemers – los van de ongelukkige formulering ervan – dat zij de gevoelens van de SER op prijs stellen, alvorens over te gaan tot het aanbieden van het initiatiefontwerp aan de RvA voor advies. Het is voor de Raad immers onbegrijpelijk waarom de SER gehoord wordt als met zijn opmerkingen toch op geen enkele wijze rekening wordt gehouden. De Raad benadrukt nogmaals dat ondanks de vele uitdagingen in de wetgevingsfunctie alle betrokkenen bij de voorbereiding van wetgeving, dus ook de initiatiefnemers, de nodige zorgvuldigheid in acht moeten nemen. De Raad verwijst in dit verband weer naar zijn beleidsregels met betrekking tot de advisering over initiatiefontwerpen. Deze beleidsregels heeft de Raad bij brief van 30 oktober 2017 met kenmerk RvA no. OV/46-17 en bij laatstgenoemde brief van 2 augustus 2024 aan de Staten toegestuurd.⁴

Vooruitlopend op de onderstaande opmerkingen, adviseert de Raad om in ieder geval een gedegen afweging te maken met betrekking tot de in het advies van de SER opgenomen opmerkingen c.q. bedenkingen en eventueel een gemotiveerde weerlegging daarvan alsnog in de memorie van toelichting bij het initiatiefontwerp op te nemen. In de memorie van toelichting moet dus duidelijk blijken op welke wijze met het advies van de SER is omgegaan.

³ Pagina 11.

⁴ Relevant daarbij is onderdeel “II. De fase voorafgaande aan de goedkeuring van het initiatiefontwerp” waarin onder meer het volgende staat: “Een niet voldragen initiatiefontwerp met de bijbehorende memorie van toelichting kan door de Raad geretourneerd worden wanneer het advies van de SER of andere relevante adviezen ontbreken of indien de onderbouwing van het aan de Raad ter advisering voorgelegde initiatiefontwerp door het ontbreken van een deugdelijke memorie van toelichting – ook indien de Raad zelfstandig advies van derden zou hebben ingewonnen - dusdanig summier en gebrekkig is dat de Raad niet kan komen tot een deugdelijk en verantwoord inhoudelijk advies.”

II. De procedure voor het tot stand komen van wettelijke regelingen

1. Inleiding

Zonder dat dit met zoveel woorden in het eerder aangehaalde advies van de SER werd genoemd, kunnen de meest kritische kanttekeningen van de SER herleid worden tot de leidraden en standaardelementen waarop de Aanwijzingen voor de regelgeving betrekking hebben. Deze worden door de Raad onderschreven en komen ook in dit advies in grote lijnen aan de orde.

2. De probleemstelling en de noodzaak van overheidsinterventie

a. Kennis van de relevante feiten en omstandigheden

Kennis van de relevante feiten en omstandigheden is noodzakelijk voor het formuleren van een duidelijke probleemstelling en de mogelijke oplossingen (doelstelling) daarvoor. Verandering in deze feiten en omstandigheden moet bovendien gedurende het gehele voorbereidingsproces van een wettelijke regeling in de gaten worden gehouden, omdat deze veranderingen tot gevolg kunnen hebben dat een ontwerp van een regeling of de uitgangspunten daarvan moeten worden geactualiseerd.

Ten aanzien van de context van het onderhavige onderwerp en de ontwikkelingen hiervan, kan het volgende gesteld worden.

- Bij de nota naar aanleiding van het voorlopig verslag, tevens eindverslag, behorende bij de Eilandsverordening a&r is het advies van het Hoofd van de Afdeling Juridische Zaken van 16 mei 2006 (met kenmerknummer 2006/B-585) gevoegd. Dit advies heeft betrekking op vrijstellingen die op grond van de Eilandsverordening a&r zijn gegeven. Hierbij is van belang geacht dat een belastingvrijstelling gerechtvaardigd is, mits voldaan aan de criteria, genoemd in de wet. Daarnaast geldt dat de vrijstelling als instrument moet dienen om de economische groei te bevorderen. Het vorenstaande in samenhang bezien met een geobjectiveerde en controleerbare formulering van de voorgestelde vrijstelling.
- Bij Eilandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (A.B. 1995, no. 48)⁵ is aan artikel 4 van de Eilandsverordening a&r een derde lid toegevoegd, teneinde deze eilandsverordening in overeenstemming te brengen met artikel VIII, vierde lid, van het Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht.⁶
- Op 17 december 2018 zijn vragen gesteld door een Statenlid aan de Minister van Economische Ontwikkeling over de naamloze vennootschap Aqualectra N.V. die afvalstoffenbelasting bij betrokkenen in rekening brengt.⁷ Uit dit schrijven blijkt dat er destijds onduidelijkheid bestond over de aan de overheid door Aqualectra N.V. daadwerkelijk overgedragen gelden. Opgemerkt dient te worden dat de maatstaf van heffing en het tarief van de afvalstoffenbelasting bij Landsverordening belastingmaatregelen 2019⁸ is gewijzigd.
- In de memorie van toelichting (pagina 1, eerste tekstblok) wijzen de initiatiefnemers op de 'Zorgbrief uitvoering Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (A.B. 1995, no. 48)' van 10 december 2019 (met kenmerknummer 201900521_1) van de Ombudsman. In die brief benadrukt de Ombudsman de noodzaak om de juiste instantie aan te wijzen die de vrijstellingen van afvalstoffenbelasting in behandeling moet nemen. Daarnaast merkt de Ombudsman in zijn brief op dat een besluit over deze verzoeken in de praktijk onredelijk lang op zich laat wachten, naast het feit dat soms ook helemaal niet over een dergelijk verzoek wordt beslist. Dit laatste met alle gevolgen en onzekerheden van dien.

⁵ A.B. 2006, no. 56.

⁶ Trb. Jrg. 2000, 34 <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/009264.html> (moederverdrag).

⁷ Het betreft de brief van 17 december 2018 (met kenmerknummer 0151-1V/18-19) van Statenlid C. Obispo van de PAR aan de voormalige Minister van Economische Ontwikkeling dr. I.S. Martina.

⁸ P.B. 2019, no. 55.

Tevens dient volgens de Ombudsman rekening te worden gehouden met het belang van de meest kwetsbare burgers in dezen.

- Na de pandemie heeft Selikor N.V. de business Unit “Overheidsdiensten” opgezet. Naast de reguliere werkzaamheden vallen hieronder de werkzaamheden die op projectbasis worden uitgevoerd (zoals het saneren van illegale vuilstortplaatsen). Uit het Jaarverslag 2022 van Selikor N.V. blijkt dat de beheersovereenkomst die met de overheid is afgesloten de basis is voor de werkzaamheden die door deze business unit worden uitgevoerd. Volgens Selikor N.V. is de nu vigerende overeenkomst verouderd en moet worden vernieuwd. “De vernieuwde versie moet worden afgerond en formeel worden vastgelegd zodat het duidelijk wordt wat de exacte taken zijn die van Selikor N.V. als totaal bedrijf, maar ook van de Openbare Reinigingsdiensten⁹ in de uitvoering worden verwacht.”¹⁰
- In het Jaarverslag 2022 van Selikor N.V. wordt gesteld dat 2022 door de overheid uitgeroepen is tot het ‘Jaar van de Schoonmaak’. “Als overheidsentiteit verantwoordelijk voor afvalinzameling, -transport en verwerking en het beheer van de stortplaats Malpais, heeft Selikor NV een prominente rol gespeeld bij de uitvoering van dit initiatief. Reguliere schoonmaakacties op hoofdwegen en in woonwijken konden hervat worden, de frequentie van ophaal van grof huishoudelijk afval en tuinafval is verhoogd naar twee keer per maand en de gratis stortgrens is verhoogd voor natuurlijke personen van 1.000 kilogram (hierna: kg) naar 2.000 kg in 2022. Particuliere clean up initiatiefnemers konden met door Selikor NV verstrekte vouchers in het kader van het schoonmaakjaar gratis afval storten op Malpais.”¹¹
- Bij motie van de Staten van 13 december 2022 wordt aan de regering verzocht om in 2023 met een beleid te komen over de verwerking van afvalstoffen. De motie gaat uit van een bedrag van NAf 35,00 voor ophaaldienst.
- “De overheid heeft in 2022 een nieuwe commissie ingesteld bestaande uit onder meer het ministerie van Financiën en het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur om gezamenlijk met Selikor NV te werken richting een vernieuwde beheersovereenkomst. In de nieuwe beheersovereenkomst moet zowel de dienstverlening als de daar bijbehorende tarieven herzien worden.”¹²
- Volgens het Ministerie van Financiën is vanaf 1 oktober 2023 de Belastingdienst verantwoordelijk voor de heffing van de afvalstoffenbelasting en fungeert Aqualectra N.V. als het voornaamste uitvoerende orgaan. De klanten van Aqualectra N.V. betalen alsdan een maandelijks bedrag van NAf 35,00 via hun Aqualectra-rekeningen, waarin tevens de kosten van het verbruik van water en elektriciteit verwerkt staan. Ten aanzien van de vrijstelling zou de Belastingdienst nieuwe procedures hebben geïmplementeerd. Conform het beleid van het Ministerie van Financiën in dit kader is het de bedoeling dat Aqualectra N.V. jaarlijks een actueel bestand van onderstandstrekkingen en van mensen met alleen een pensioeninkomen als bedoeld in de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering van de Belastingdienst ontvangt om de vrijstelling voor het volgend kalenderjaar te kunnen geven. Schulden uit hoofde van afvalstoffenbelasting voor mensen met een inkomen gelijk aan of lager dan het minimumloon, over de jaren 2018 tot en met 2021, zou volgens genoemd ministerie door de Belastingdienst buiten invordering worden gesteld. Voor andere gevallen zou gelden dat een belastingplichtige die voor de vrijstelling in aanmerking wil komen, het formulier ‘Ontheffingsverzoek Afvalstoffenbelasting’ op de website van de Belastingdienst dient te downloaden en in te vullen.¹³

⁹ Openbare Reinigingsdiensten.

¹⁰ P. 13.

¹¹ (https://selikor.com/images/reports/4388_Selikor_Jaarverslag_2022.pdf), p. 4.

¹² Jaarverslag 2022, p. 6. Het Jaarverslag 2022 van Selikor N.V. is op 28 september 2023 vastgesteld.

¹³ [Ontheffingsverzoek Afvalstoffenbelasting - Belastingdienst](#).

Het innen van een eventuele belastingschuld wordt aan de Ontvanger overgelaten aangezien Aqualectra N.V. de openstaande bedragen ter invordering aan de Ontvanger overdraagt. De Ontvanger heeft de bevoegdheid om dwanginvordering toe te passen voor het innen van achterstallige afvalstoffenbelasting. Noch Selikor N.V. noch Aqualectra N.V. beschikt over dergelijke handhavingsbevoegdheden (aldus toepassing van bestuurlijke sancties).

- Gebleken¹⁴ is dat op verzoek van de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur van 21 oktober 2024 om het project gratis afvalstorting bij de stortplaatsen van Selikor N.V. tot en met 31 december 2025 te verlengen en het advies van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van dezelfde datum, de Raad van Ministers op 30 oktober 2024 als volgt heeft beslist.

“De Raad van Ministers gaat akkoord met de volgende punten:

1. Het publiek kan tot het jaar 2026 gratis afval storten bij de stortplaatsen van Selikor N.V., en de openingstijden van locatie Koraalspecht worden uitgebreid.
2. De overheid zal de gemiste inkomsten van Selikor N.V. door dit project vergoeden, evenals de extra personeelskosten voor de uitbreiding van de openingstijden bij locatie Koraalspecht. De verwachte kosten bedragen NAf 6.500.000, -.
3. Er komt een begrotingswijziging voor het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) om de gemiste stortingsopbrengsten van Selikor N.V. te bekostigen voor de resterende drie maanden van 2024 en heel 2025, in verband met dit tijdelijke project voor gratis afvalstorting.”

b. Actualisering van het ontwerp

Zoals reeds eerder aangegeven in onderdeel I. ‘2 Het doorlopen traject’ van dit advies, dateert het initiatiefontwerp uit het jaar 2020. Van de opsteller van een ontwerperegeling wordt verwacht dat hij de memorie van toelichting zo veel mogelijk actualiseert met relevante informatie voordat de RvA voor advies daarover wordt gevraagd. Dit geldt des te meer wanneer de te actualiseren feiten en omstandigheden de noodzaak van de ontwerperegeling weergeeft. In dit geval zou bijvoorbeeld ten minste moeten worden nagegaan of de noodzaak voor het initiatiefontwerp in gelijke mate is blijven bestaan na het inmiddels door de regering aangepaste beleid en of de (verwachte) middelen die moeten worden gebruikt om het eerder geconstateerde probleem op te lossen, wellicht moeten worden aangepast.

De Raad adviseert de initiatiefnemers met het voorgaande rekening te houden en de informatie ter zake in de memorie van toelichting te actualiseren. Zie in dit verband ook aanwijzing 5, onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

III. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. Uitbreiding vrijstelling (het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r)
In het voorgestelde artikel I, onderdeel A van het initiatiefontwerp (het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r) wordt het oorspronkelijke artikel 8 tweede lid, onder f en h van de Eilandsverordening a&r onder het oorspronkelijke artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r geplaatst. De door de wetgever beoogde vrijstelling wordt door dit voorstel verruimd. De artikelen zijn naar hun aard echter verschillend.

Artikel 4, eerste lid, van de Eilandsverordening a&r¹⁵ bepaalt dat afvalstoffenbelasting geheven wordt ter bestrijding van de kosten voor het – anders dan op verzoek (hieruit vloeit aldus een wettelijke plicht) – verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen of van bedrijfsafvalstoffen van bedrijven in de binnenstad. Het huidige artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r ziet

¹⁴ https://gobiernu.cw/nl/konseho_di_minister/beslissingen-van-woensdag-30-oktober-2024/ Geplaatst op 1 november 2024.

¹⁵ Hoofdstuk II, ‘Afvalstoffenbelasting’, van de Eilandsverordening a&r.

enkel op de mogelijkheid van vrijstelling op belastingheffing voor een bepaalde groep natuurlijke personen inzake het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen.

Het huidige artikel 8, tweede lid, onder f en h, juncto artikel 9 en 11 van de Eilandsverordening a&r ¹⁶ ziet echter op het heffen van reinigingsrechten (en tarieven) op bedrijven (derden) die bedrijfsafval op een daartoe ter beschikking gestelde plaats, gecontroleerde stortplaats of ter beschikking gestelde overslagstation achterlaten. Hetzij op verzoek tot het verstrekken van diensten, hetzij door het gebruik of genot van werken, bezittingen en inrichtingen. De Raad leest hier impliciet ook een verzoek om gebruik of genot van het vorenstaande.

De aard en reikwijdte van elke bepaling liggen, gezien het bovenstaande, aldus anders, terwijl het initiatiefontwerp juist op de mogelijkheid van vrijstelling van zowel belastingheffing voor natuurlijke personen als reinigingsrechten voor bedrijven (ongeacht de hoogte van inkomen/opbrengsten) ziet. Een rechtvaardiging voor de beoogde koppeling van twee verschillende bepalingen, volgt niet uit dit wijzigingsvoorstel. Verwacht wordt dat een wijziging, zoals de in dit initiatiefontwerp voorgestelde, waarschijnlijk weinig effect zal hebben nu particulieren geen reinigingsrechten hoeven te betalen. Los van de vraag of een dergelijke wijziging wettelijk wenselijk is.

Uit de memorie van toelichting blijkt bovendien niet dat dit wijzigingsvoorstel goed is onderzocht en wat de (verwachte) effecten (statistieken en cijfers) zullen zijn. Uit het onderzoek moet blijken dat de voorgestelde wijziging mogelijk en noodzakelijk is en dat het uitbreiden van de vrijstellingsmogelijkheden daadwerkelijk als gevolg zal hebben dat het probleem van illegale vuilstort structureel wordt opgelost.

De Raad adviseert om de voorgestelde uitbreiding van de vrijstellingsmogelijkheden – ingeval wenselijk en noodzakelijk – in de memorie van toelichting nader te onderbouwen en te rechtvaardigen.

b. Eenduidige inkomensgrenzen (het voorgestelde artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r)

Volgens de Raad moet rekening worden gehouden met het bedrag ad. NAf 37.168 dat voor het belastingjaar 2024 geldt. Dit bedrag is bij de ministeriële regeling vaststelling bedragen inkomstentabel 2024 (P.B. 2023, no. 147) ter uitvoering van artikel 25 van de Landsverordening inkomstenbelasting 1943 vastgesteld. De formulering van het huidige tweede lid van artikel 4 van de Eilandsverordening a&r sluit niet aan bij de inmiddels geldende tariefstructuur opgenomen in de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943. De tariefstructuur waarop deze is gebaseerd, bestond uit een tabel met inkomens en corresponderende belastingbedragen die van een zeer laag eerste bedrag uitging. Tegenwoordig geldt er een progressief schijventarief, waarbij het gemiddelde belastingtarief door een toenemend marginaal tarief stijgt. De voorgestelde wijziging van artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel A, van het initiatiefontwerp) is om die reden voor de Raad te volgen. De wijziging geeft immers duidelijkheid over de inkomensgrens die de vrijstelling rechtvaardigt. Het stellen van nadere regels of voorwaarden in artikel I, onderdeel E, onder 5 en 6 van het initiatiefontwerp (het voorgestelde artikel 13, nieuw vijfde en zesde lid, van de Eilandsverordening a&r) is hier dan ook op zijn plaats. Gedacht kan worden aan een huishouden met meerdere personen (niet louter van een individueel inkomen) die van een inkomen genieten. Inmiddels heeft de Inspectie der Belastingen bij beleid een eigen invulling gegeven aan de bestaande bepalingen (lees: enkel ten aanzien van de belastingheffing die op de ophaal van huishoudelijke afvalstoffen ziet en dus niet op de reinigingsrechten).¹⁷ Dit laatste echter niet met eenduidige inkomensgrenzen. De

¹⁶ Hoofdstuk III, 'Reinigingsrechten', van de Eilandsverordening a&r.

¹⁷ De voorwaarden die door de Inspectie der Belastingen zijn gesteld:

- het (gezamenlijk) maandelijks inkomen moet uitsluitend uit een uitkering bestaan;
- het (gezamenlijk) inkomen is gelijk aan of lager dan het minimumloon;
- de afvalstoffenbelasting-aanslag is op naam van de aanvrager;

Raad wijst hier evenwel op het feit dat de hoogte van de inkomensgrens, zijnde NAf 3.097 per maand, als grensbedrag te hoog ligt en niet overeenkomt met het doel van het initiatiefontwerp om enkel de on- en minvermogen vrij te stellen van belastingheffing.

De Raad adviseert de nader te bepalen inkomensgrens te analyseren en een inkomensgrens aan te geven die met het te bereiken doel van het initiatiefontwerp strookt. Ook wordt geadviseerd om in de memorie van toelichting in te gaan op het vastgestelde nieuwe beleid.

c. Noodzaak voor vrijstelling

Volgens de Raad is – naast het gegeven dat de wettelijke heffing voor reinigen niet voor particulieren geldt – de noodzaak voor een vrijstelling niet aangetoond nu de verschuldigdheid van reinigingsrechten pas bij overschrijding van 1.000 kg per jaar begint. Onderzocht moet worden of de voorgestelde vrijstelling voor bedrijven die onder de regeling van dienstverlening vallen en aldus op grond van artikel 11, eerste lid, onder sub g en h van de Eilandsverordening a&r afvalstoffenheffing verschuldigd zijn, überhaupt noodzakelijk is. De Raad vraagt hierbij ook de aandacht voor onderdeel 'II. De procedure voor het tot stand komen van wettelijke regelingen', onder punt 2 'De probleemstelling en de noodzaak van overheidsinterventie' van dit advies, waarin wordt gesteld dat uit het Jaarverslag 2022 van Selikor N.V. blijkt dat het onderhavige aantal van 1.000 kg in dat jaar verhoogd is naar 2.000 kg voor particulieren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om afval kosteloos in de recycling bakken te plaatsen.

De Raad adviseert – nu de Eilandsverordening a&r op een zodanige manier is ingedeeld dat de afvalstoffenbelasting en de reinigingsrechten in separate hoofdstukken zijn vastgesteld en door de voorgestelde wijziging de vrijstelling voor beide heffingen in één artikel lid wordt verleend – de door de initiatiefnemers gemaakte keuze ter samenvoeging van de belastingverplichting en de reinigingsrechten in één artikel, objectief te rechtvaardigen.

d. De positieve fictieve beschikking (het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Eilandsverordening a&r)

1° *Beleid*

In het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel A van het initiatiefontwerp) wordt bepaald dat de Inspecteur binnen vier maanden moet beslissen op het verzoek van de belastingplichtige ter verkrijging van vrijstelling van de afvalstoffenbelastingplicht. Wanneer de Inspecteur geen beslissing neemt binnen de gestelde termijn, wordt het verzoek geacht te zijn toegewezen. Er wordt dan geacht een positieve beschikking te zijn afgegeven. Zie het voorgestelde artikel 4, vierde lid, laatste zin, van de Eilandsverordening a&r. Een dergelijke beschikking wordt ook wel aangeduid als de positieve fictieve beschikking.

De Raad onderkent dat het niet naleven van beslistermijnen door bestuursorganen een aanhoudend probleem is. Overschrijdingen van beslistermijnen kunnen onder omstandigheden leiden tot rechtsonzekerheid en financiële consequenties voor betrokkenen. Het is daarom zeer belangrijk om tijdige besluitvorming te bevorderen. Dat kan bijvoorbeeld door het wegnemen van organisatorische belemmeringen die tijdige besluitvorming verhinderen.

Daarnaast kan ook het instrument van de positieve fictieve beschikking (ook bekend als de 'lex silencio positivo') een middel zijn om dergelijke overschrijdingen te vermijden die alleen mogelijk is indien bij wet bepaald. Dit instrument komt vaker voor in de belastingwetgeving van Curaçao, maar is niet algemeen verankerd in de Curaçaose wetgeving. In de Landsverordening administratieve rechtspraak zijn regels vastgelegd ten aanzien van de fictieve weigering; het niet-tijdig beslissen van een bestuursorgaan. Bij deze weigering kan de persoon in kwestie onder andere rechtstreeks beroep instellen en is het bestuursorgaan, bij gegrondverklaring door de rechter, gehouden om alsnog een beslissing te nemen.

-
- er kunnen naast de aanvrager(s) op het desbetreffende adres geen andere meerderjarige personen woonachtig zijn die van een inkomen genieten;
 - de online aangiften inkomstenbelasting tot en met het voorgaande jaar zijn ingediend.

De Raad vindt het belangrijk dat er wordt onderzocht of het gebruik van de positieve fictieve beschikking in het algemeen inpasbaar is binnen het Curaçaose wettelijke stelsel. Wanneer de mogelijkheid daartoe blijkt, zullen ter zake richtlijnen moeten worden vastgesteld. In deze richtlijnen zal moeten worden bepaald in welke gevallen een positieve fictieve beschikking wel tot de mogelijkheden behoort en in welke gevallen absoluut niet alsook welke rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

In de gevallen waarin expliciete besluitvorming van groot belang is, omdat aan het besluit voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken algemene belangen of de bescherming van de belangen van derden, ligt toepassing van de positieve fictieve beschikking naar het oordeel van de Raad niet voor de hand.

De Raad wijst in dit verband volledigheidshalve ook op het bepaalde in artikel 89, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling) waarin aan de wetgever – sinds 10 oktober 2010 – wordt opgedragen om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen.¹⁸ In deze algemene regels kan – na een behoorlijke afweging van alle belangen – overwogen worden om het instrument van de positieve fictieve beschikking op te nemen.

De Raad vraagt de bijzondere aandacht van de initiatiefnemers voor het voorgaande.

2° Eventuele bewijsproblemen (het voorgestelde artikel 4, vierde lid van de Eilandsverordening a&r)

Conform het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel A, van het ontwerp) dient de Inspecteur der Belastingen binnen vier maanden na ontvangst van een vrijstellingsverzoek, de betrokken belastingplichtige in kennis te stellen van zijn beslissing. Bij het niet tijdig uitbrengen van de onderhavige kennisgeving, wordt het verzoek geacht te zijn toegewezen.

Volgens de Landsverordening administratieve rechtspraak wordt een kennisgeving geacht te zijn ontvangen wanneer deze is verzonden door de verzender (lees: de Inspecteur der Belastingen), ongeacht of de ontvanger er daadwerkelijk kennis van heeft genomen. De rechtsgevolgen van de kennisgeving treden bij de verzending in werking. Gelet op de formulering van het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van de Eilandsverordening a&r kan het vorenstaande voor de nodige bewijsproblemen zorgen. Het kan een bewijsprobleem opleveren vooral omdat de inning van de verschuldigde bedragen aan anderen zijn gemandateerd en de mogelijke vrijstelling niet in hun systemen is verwerkt. Aqualectra N.V. zal alsdan de afvalstoffenbelasting aan deze persoon in rekening brengen en uiteindelijk de volgens zijn systemen achterstallige belasting ter invordering overdragen aan de Ontvanger die op zijn beurt dwanginvorderingsmaatregelen inzet. Op de persoon in kwestie wordt als het ware een dubbele bewijslast gelegd.

De Raad adviseert de memorie van toelichting uit te breiden met de verzendtheorie en de verwachte bewijslast.

e. Verhouding vervallenverklaring huidige bepaling tot het van toepassing verklaarde verdrag

Voor artikel 4 van de Eilandsverordening a&r wordt in artikel I, onderdeel A, van het initiatiefontwerp een nieuwe derde en vierde lid voorgesteld. Artikel 4 is in het kader van het reeds hierboven besproken verdrag aangevuld.¹⁹ Dus het vigerende artikel 4 van de Eilandsverordening a&r heeft al een derde lid. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de initiatiefnemers hiermee rekening hebben gehouden. Mocht dit laatste wel het geval zijn geweest, dan dient toegelicht te worden waarom besloten wordt het onderhavige derde lid te

¹⁸ Zie in dit verband onderdeel I. 1. b. 2 'Handhavingsmethoden' van het advies van de Raad van 11 april 2023, met interne volgnummer RA/05-23-LV (pagina's 2 en 3), onderdeel I. 3. a. 'Handhavingsmethoden' van het advies van de Raad van 15 mei 2024, met interne volgnummer RA/11-24-LV (pagina 3), onderdeel I. 8. 'Algemene regels van bestuursrecht ten aanzien van toezicht en handhaving' van het advies van de Raad van 22 augustus 2023 met interne volgnummer RA/12-23-LV (pagina's 12 en 13) waarin ook aandacht is gevraagd voor de uitvoering van artikel 89, tweede lid, van de Staatsregeling en onderdeel f. 'De positieve beschikking bij niet tijdig beslissen' van het advies van de Raad van 2 oktober 2024 met interne volgnummer RA/24-24-LV (pagina's 11 en 12).

¹⁹ Zie onderdeel '2. De probleemstelling en de noodzaak van overheidsinterventie' van dit advies.

laten vervallen en hoe deze vervallenverklaring met de andere wet- en regelgevingen en de praktijk strookt.

De Raad adviseert zelfstandig in de memorie van toelichting te motiveren hoe de voorgestelde wijziging van artikel 4 van de Eilandsverordening a&r, opgenomen in artikel I, onderdeel A, van het initiatiefontwerp zich verhoudt tot artikel VIII, vierde lid, van het Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, welk verdrag nog van toepassing is²⁰ of anders het initiatiefontwerp aan te passen.

f. Artikel 5 van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel B, van het initiatiefontwerp)

De bedoeling van de initiatiefnemers met het voorgestelde artikel 5 van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel B, van het initiatiefontwerp) ligt in het vaststellen van nieuwe criteria om – naar de omstandigheden van het geval – te kunnen beoordelen wanneer de afvalstoffenbelasting geheven wordt. Conform dit artikel zal dit laatste plaatsvinden in die gevallen waarbij sprake is van een ‘meterstand’ op naam. De memorie van toelichting licht dit toe door te stellen dat het begrip belastingplichtige²¹, door de onderhavige wijziging, naar een invulling wordt gebracht die dicht bij de praktijk ligt. De Raad volgt deze redenering niet.

De Raad merkt op dat de initiatiefnemers met het woord ‘meterstand’ waarschijnlijk het woord ‘meter’ bedoelen en dat wellicht beter van een aansluiting op het waterdistributienet kan worden gesproken.

Bij de voorgestelde criteria is echter geen rekening gehouden met de in dit advies genoemde basisregeling en de bedoeling die de wetgever destijds met artikel 5 de Eilandsverordening a&r had, namelijk de begrenzing en aanduiding van de economische gebieden van het eiland. Onder dit artikel valt namelijk ook de heffing van afvalstoffenbelasting ten laste van bedrijven in de binnenstad, dat een economisch doel beoogt. Het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba heeft bij vonnis van 15 december 1998, NJ 1999, 438 (hierna: het Hof) bepaald dat bij de vaststelling in de Eilandsverordening a&r van het gebied waarvoor een afvalstoffenheffing geldt, een relatie is gelegd met bedrijven in de binnenstad (...) en naar objectieve maatstaven gemeten voldoende onderscheid dat het niet onredelijk is te achten.²² Door de voorgestelde wijziging wordt het door de eilandswetgever gemaakte onderscheid weggenomen.

De Raad adviseert dragend in de memorie van toelichting te motiveren dat de voorgestelde wijziging het beoogde onderscheid en het daaraan verbonden doel ten aanzien van bedrijven binnen en buiten de stad voldoende beheerst. Daarnaast adviseert de Raad om nader te motiveren dat de nieuwe criteria geschikt en noodzakelijk is.

g. Artikel 11, eerste lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel C, van het initiatiefontwerp)

Het bedrag aan heffing in het voorgestelde artikel 11, eerste lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel C, van het initiatiefontwerp) is ten opzichte van de huidige bepaling gehalveerd. Echter, in de toelichting op dit artikel ontbreekt iedere verwijzing of achtergrondinformatie om deze specifieke halvering te kunnen rechtvaardigen. Ten overvloede merkt de Raad hierbij op dat de huidige gratis openstelling door de regering van de desbetreffende afvalstortingsplaats een mooi moment is om te evalueren of de in rekening gebrachte prijs inderdaad de grootste belemmering is voor het storten van afval bij de aangewezen stortingsplaatsen.

De Raad adviseert om de toelichting op het voorgestelde artikel 11, eerste lid, van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel C, van het initiatiefontwerp) met inachtneming van het bovenstaande aan te vullen.

²⁰ <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/013754>.

²¹ Het begrip ‘belastingplichtige’ is reeds vastgesteld in andere verordeningen die deze wijziging regaderen.

²² R.o. 3.16.

h. Evaluatiebepaling

De hoge prijs zou volgens de initiatiefnemers de reden zijn waarom aan personen met lage inkomens een vrijstelling voor reinigingsrechten wordt gegeven. Echter, uit de onderliggende stukken blijkt niet dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden van de huidige regeling en de Raad is daarnaast ook niet bekend met het gegeven of de huidige Eilandsverordening a&r grondig is geëvalueerd, waarbij pas bij overschrijding van 1.000 kg een bedrag in rekening wordt gebracht. Dit houdt in de praktijk in dat normale huishoudens praktisch nooit de inmiddels aangepaste grens van 2.000 kg binnen een jaar zullen overtreffen. De Raad is van oordeel dat ook ten aanzien van het initiatiefontwerp rekening houdende met aanwijzing 123 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in ieder geval onderzocht moet worden in welke mate sprake is van verwerkelijking van de doelstelling van de onderhavige (initiatief)Landsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde.

De Raad adviseert de memorie aan te vullen door in te gaan op genoemd aspect en adviseert de initiatiefnemers in het initiatiefontwerp op te nemen dat de Eilandsverordening a&r na verloop van een zekere termijn (en daarna periodiek) wordt geëvalueerd en dat over de uitvoering daarvan verslag wordt gedaan aan de Staten.

i. Artikel 13 van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel E, van het initiatiefontwerp)

1°. Mogelijke gevolgen van de gekozen mandaatconstructie

In het voorgestelde artikel 13 van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel E, van het initiatiefontwerp) worden vier nieuwe leden gevoegd. Dit onderdeel beoogt mandaat²³ te verlenen aan het bedrijf Aqualectra N.V., waarbij de aan te wijzen bevoegde²⁴ niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever, zijnde de Inspecteur der Belastingen respectievelijk de Ontvanger. Deze mandaatconstructie wordt onderaan het eerste blad van de memorie van toelichting kort besproken. Op pagina 1, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting wordt gesteld dat Selikor N.V. niet belast kan worden met de afhandeling van verzoeken om vrijstelling. Dit laatste omdat de afvalstoffenbelasting volgens de memorie van toelichting ter dekking dient van de door Selikor N.V. gemaakte kosten van afvalophaal, -transport en -verwerking. Volgens de memorie van toelichting (toelichting op artikel 1, tweede tekstblok) wordt Selikor N.V. verboden storkosten in rekening te brengen bij particulieren, hetgeen overigens niet uit het voorgestelde initiatiefontwerp volgt.

Het initiatiefontwerp bepaalt dat de bovengenoemde constructie mogelijk is omdat een dergelijke constructie in de fiscale wetgeving niet onbekend is.

De Raad merkt hierop dat voor wat betreft reinigingsrechten er praktische problemen verwacht kunnen worden ten aanzien van de mandaatverlening aan Aqualectra N.V. of aan de Ontvanger. Deze hebben namelijk geen weet van de diensten waarvan gebruik is gemaakt en waarvoor betaald moet worden. Onderzocht moet worden of de inhoud van deze bepaling niet evident onuitvoerbaar is. Daarnaast dienen deze reinigingsrechten mede ter financiering van de inzameldienst. Die wordt bij verlegging van de heffing naar de Inspecteur der Belastingen en de inning naar de Ontvanger volledig afhankelijk van de subsidie van de overheid gesteld om de diensten te kunnen blijven verlenen.

In artikel 13 van de Eilandsverordening a&r (artikel I, onderdeel E, van het initiatiefontwerp) wordt tevens de wijze geregeld waarop nadere regels ten behoeve van de uitvoering van de heffing en invordering dient te geschieden alsook de wijze voor het stellen van voorwaarden²⁵ voor de dienstverlening door of vanwege de inzameldienst aan de belastingplichtigen. In deze bepaling wordt aldus de mogelijkheid van subdelegatie gecreëerd.

²³ Deze dient schriftelijk te zijn.

²⁴ Uit de literatuur blijkt dat de voorkeur naar een functionaris gaat en niet naar een persoon.

²⁵ Beperkingen worden in het initiatiefontwerp niet genoemd.

De heffing van afvalstoffenbelasting wordt in artikel 7, tweede en vijfde lid, van de Eilandsverordening a&r geregeld. Als deze heffing bijgevolg aan de Inspecteur der Belastingen wordt opgedragen, dienen de genoemde leden of te vervallen of gewijzigd te worden opdat de Inspecteur der Belastingen kan worden aangewezen. Het vorenstaande geldt ook voor de reinigingsrechten die door of vanwege de inzameldienst in rekening worden gebracht (artikel 8, eerste lid, van de Eilandsverordening a&r).

Een tweede vraag die hier bij de Raad rijst is of het effectief en efficiënt is om de heffing van deze rechten, welke rechtstreeks in verband staan met de daartegenover staande diensten (lees: retributies), aan de Inspecteur der Belastingen respectievelijk de invordering aan de Ontvanger (zie het vierde lid) op te dragen.

De Raad adviseert de initiatiefnemers om de aard van deze specifieke bevoegdheden ten aanzien van de mandaatverlening aan niet-ondergeschikten juridisch te verantwoorden en de memorie van toelichting op dit punt inhoudelijk aan te vullen. Daarnaast adviseert de Raad – indien de heffing zoals met het initiatiefontwerp wordt beoogd deze aan de Inspecteur der Belastingen op te dragen – de desbetreffende tweede en vijfde lid van artikel 7 van de Eilandsverordening a&r, zoals hierboven aangegeven, vervallen te verklaren dan wel te wijzigen. Dit laatste geldt tevens voor de reinigingsrechten die door of vanwege de inzameldienst in rekening worden gebracht.

2°. Subdelegatiemogelijkheden

Daarnaast wordt in het initiatiefontwerp bepaald dat het vorenstaande bij ministeriële regeling met algemene werking plaatsvindt en dat ten aanzien van de heffing, de invordering en de afdracht van de afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten, de Minister en de Minister van Financiën invulling hieraan kunnen geven. Het initiatiefontwerp geeft echter geen uitsluitel over deze medebetrokkenheidsconstructie. De Raad merkt hierbij tevens op dat in de formulering van de gekozen systematiek een onderscheid wordt gemaakt tussen twee subdelegatiemogelijkheden.

De Raad adviseert in het initiatiefontwerp de minister aan te wijzen die samen met de Minister van Financiën aan het bovenstaande invulling zal geven en dit laatste in de memorie van toelichting te onderbouwen met gebruikmaking van de criteria zoals opgenomen in de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao.

j. Artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde (artikel II van het initiatiefontwerp)

Overtredingen van de bepalingen van de Eilandsverordening a&r worden middels artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van ten hoogste de tweede categorie. De voorgestelde wijziging tracht een nieuw boetebeleid in te voeren waarbij de strafmaat van 2^e-graads verhoogd wordt naar de 4^e categorie. Aan het aantal maanden hechtenis wordt door de initiatiefnemers niet getornd. De initiatiefnemers introduceren hierbij een exponentiële verhoging van de boete. Onvoldoende is toegelicht of rekening is gehouden met de gevolgen van deze keuze voor de justitiabele voor wat betreft zijn rechtsbescherming en rechtspositie.

De Raad adviseert de voorgestelde verzwaring van de punitieve sanctie in de memorie van toelichting toe te lichten opdat geoordeeld kan worden of deze keuze een passende boete in dit specifieke geval rechtvaardigt. Hierbij verdienen de volgende aspecten de aandacht: de ernst en duur, schending van de met die bepaling te beschermen belangen, mogelijke overlappingsen dan wel verschillen in boeteverhoging bij dezelfde of vergelijkbare overtredingen, de generale en speciale preventieve werking van het voorstel.

De Raad vraagt zich desalniettemin af of de initiatiefnemers onderzoek hebben gedaan naar andere middelen dan het verhogen van de boete, die, gelet op het beoogde doel, effectiever en doelmatiger zouden kunnen zijn. Gedacht kan worden aan het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie. Een andere mogelijkheid is de ‘naming and shaming’ in het bestuursrecht. Dit laatste houdt in het rechtssysteem het door het bestuursorgaan op eigen initiatief (‘actief’) publiceren van een sanctiebesluit. Dit ‘naming and shaming’ dient wel wettelijk

verankerd te zijn, met de daarbij horende procedureregels en bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Voor de overtreder dienen rechtsmiddelen aanwezig te zijn, die de overtreder ter voorkoming van publicatie kan aanwenden.

De Raad adviseert het bovenstaande in ogenschouw te nemen en het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting hierop aan te passen.

k. Artikel III van het initiatiefontwerp

Een ontheffingsmogelijkheid van drie maanden na inwerkingtreding van de onderhavige (initiatief)landsverordening wordt in artikel III, tweede lid, van het initiatiefontwerp gecreëerd. Indien besloten wordt om een termijn van drie maanden te handhaven, dient duidelijkheid te zijn verkregen over de inwerkingtredingsdatum en de datum van ingang van de heffing. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de eerste maand van het belasting-/kalenderjaar, gezien de fiscale aspecten verbonden aan dit besluit.

De regering heeft recent een vrijstellingsperiode in dit kader geaccordeerd en in de praktijk toegepast. De vraag die hier dan rijst is of de lopende vrijstellingsperiode niet tot een kortere overgangperiode moet leiden.

De Raad adviseert met het vorenstaande rekening te houden. Volledigheidshalve benadrukt de Raad dat de initiatiefnemers de recent gewijzigde wetgeving in dit kader en het nieuwe en aangescherpte beleid van de regering ten aanzien van het onderhavige onderwerp in ogenschouw moeten nemen. De Raad adviseert om bij de uit te voeren analyse van het bovenstaande, de financiële effecten van de voorgestelde inwerkingtreding voor de (financiële) positie van Selikor N.V. in kaart te brengen nu de afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten rechtstreeks ter bestrijding van de (exploitatie)kosten van Selikor N.V. dienen.

l. De ondertekenaars

Het aantal ondertekenaars van een regeling dient – gezien aanwijzing 152 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zoveel mogelijk te worden beperkt. In het verlengde daarvan dient een regeling slechts ondertekend te worden door de minister of ministers die belast is of zijn met de behartiging van een belang dat de betrokken regeling beoogt te dienen. Indien meerdere ministers een regeling ondertekenen, dient de minister die in het bijzonder belast is met het beleidsonderwerp de regeling als eerste te ondertekenen. Zie aanwijzingen 153 en 155 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aangezien – zoals aangegeven in de considerans van het initiatiefontwerp – het tegengaan van illegale vuilstorting middels wijzigingen in het afvalstoffenbelastingplicht en het reinigingsrecht de (hoofd)doelstelling van het initiatiefontwerp is, adviseert de Raad de initiatiefnemers de Minister van Financiën als (eindverantwoordelijke) ondertekenaar in het initiatiefontwerp te vermelden. Gelieve hierbij rekening te houden met datgene dat in artikel I, onderdeel E, van het initiatiefontwerp wordt voorgesteld en laatstgenoemd artikel op dit punt te wijzigen.

m. De mogelijkheid van kwijtschelding

De mogelijkheid om in bepaalde vooraf getoetste specifieke gevallen van verlening van kwijtschelding bij de invordering van de afvalstoffenbelasting is niet in het initiatiefontwerp geregeld. Vooral gezien de memorie van toelichting en de inhoud van eerdergenoemde brief van de Ombudsman kan dit punt van belang zijn. Echter, de regering heeft recent bepaald dat (onterechte in rekening gebrachte) achterstallige belasting ter invordering over een bepaalde periode niet geïnd zal worden.

De Raad adviseert deze mogelijkheid te onderzoeken, de risico's verbonden aan kwijtschelding te inventariseren (mocht dit niet hebben plaatsgevonden) en – indien hiertoe is besloten – het initiatiefontwerp en de memorie van toelichting hierop aan te vullen.

IV. De uitvoeringstoets

De Raad is van oordeel dat in het verlengde van het bovenstaande de gevolgen die het initiatiefontwerp naar verwachting zal hebben voor de uitvoering door de Belastingdienst – de zogenaamde uitvoeringstoets –, in de memorie van toelichting dienen te worden toegelicht. Tevens kan worden gedacht aan de budgettaire dekking van de kosten die gepaard zullen gaan

met de af te geven vrijstellingen en mogelijke aanspraken op terugvorderingen en eventuele schadevergoedingen.

De Raad adviseert de memorie van toelichting ten aanzien van dit punt nader uit te werken en gebruik te maken van recente data die zeer toegankelijk is.

2. De memorie van toelichting

De financiële gevolgen van het initiatiefontwerp

1°. Inleiding

Het initiatiefontwerp dateert uit 2020 en is ongewijzigd op 21 juni 2024 aan de RvA voor advies voorgelegd. Hierdoor zijn in het onderdeel '2. Financiële gevolgen' van de memorie van toelichting geen actuele financiële cijfers opgenomen en kan de Raad ten aanzien van dit laatste niet tot een goede oordeelsvorming komen.

Conform artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 moet in de toelichting op een ontwerp van een landsverordening een afzonderlijk onderdeel worden opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld. In dit kader wordt ook verwezen naar aanwijzingen 157, onderdelen e en h, en 159 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Refererend aan hetgeen de initiatiefnemers ook zelf benadrukken op pagina 7, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting, ten aanzien van de financiering van het initiatiefontwerp, dat wetwijzigingen budgetneutraal dienen plaats te vinden, gaat de Raad ervan uit dat ook bij dit initiatief logischerwijze hieraan voldaan moet worden.

2°. Het uitgangspunt van de initiatiefnemers

De initiatiefnemers gaan ervan uit dat door de verwachte vermindering van de kosten voor het schoonmaken van illegale stortplaatsen de derving van inkomsten van circa NAF 1 miljoen gecompenseerd kan worden. Een eventueel negatief saldo kan verder worden gecompenseerd door een daadkrachtige inning van niet betaalde afvalstoffenbelasting, aldus de initiatiefnemers (zie pagina 7, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting).

De initiatiefnemers hebben – onder verwijzing naar het advies van de SER van 1 juli 2019 aan de Minister van Financiën²⁶ – in de memorie van toelichting (pagina's 5, laatste tekstblok, 6 en 7) gewezen op de noodzaak voor aanpassing van het (toentertijd geldende) inningsbeleid.

3°. Het oordeel van de Raad

- Gemaakte ramingen in de memorie van toelichting

Het is van belang dat op basis van actuele financiële cijfers in de memorie van toelichting, inzichtelijk wordt gemaakt hoe de initiatiefnemers een (actuele) raming hebben gemaakt van de verwachte derving van opbrengsten uit afvalstoffenbelasting. Op basis van het voeren van een goed financieel beheer moet ook in de memorie van toelichting worden aangegeven hoe deze derving gecompenseerd zal worden.

De initiatiefnemers moeten volgens de Raad voorts op grond van actuele vergaarde relevante feiten in de memorie van toelichting aangeven of verandering is gekomen in het inningsbeleid en wat het effect daarvan is geweest op de ontwikkeling van de opbrengsten uit afvalstoffenbelasting. Ook moeten de initiatiefnemers ingaan op de huidige situatie ten aanzien van het schoonmaken van illegale stortplaatsen door Selikor N.V.

Het vorenstaande brengt met zich mee dat de Raad op grond van het ontbreken van alle relevante feiten en omstandigheden niet kan oordelen wat de budgettaire gevolgen van het

²⁶ Advies van de SER van 1 juli 2019, met ref.nr. 070/2019-SER, Advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/021090, ref.nr. 060/2019-SER), en inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnstarieven (zaaknummers 2019/20215 en 2019/023067, ref.nr. 061/2019-SER).

initiatiefontwerp zijn. Deze feiten en omstandigheden zijn ook relevant ter vaststelling van de effectiviteit van het voorgestelde in het initiatiefontwerp.

De Raad adviseert om het onderdeel '2. Financiële gevolgen' van de memorie van toelichting met inachtneming van het bovenstaande te actualiseren en aan de hand hiervan de haalbaarheid/effectiviteit van het initiatiefontwerp opnieuw te beoordelen.

- Voorlichtingskosten

Aangezien de onderhavige landsverordening gevolgen heeft voor zowel burgers als bedrijven vindt de Raad het noodzakelijk dat deze(n) tijdig op de hoogte worden gebracht van de inhoud en implicaties van de onderhavige (initiatief)landsverordening, mits deze de toetsing der nut en noodzakelijkheid weet te doorstaan.

De Raad adviseert de initiatiefnemers hier bijzondere aandacht aan te besteden. Er dient in ieder geval duidelijk te worden aangegeven door wie, wanneer en op welke wijze in de voorlichting over het initiatiefontwerp wordt voorzien. Tevens wordt geadviseerd om aan te geven door welke instantie de voorlichtingskosten zullen worden gedragen. Indien de overheid de voorlichtingskosten geheel of gedeeltelijk moet dragen, dan adviseert de Raad in onderdeel '2. Financiële gevolgen' van de memorie van toelichting aan te geven hoe in de dekking van deze kosten in de overheidsbegroting zal worden voorzien.

Conclusie en (procedureel) advies

De Raad van Advies heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefontwerp en adviseert om het niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast. Deze bezwaren hebben te maken met de onderbouwing van het initiatiefontwerp die door de onvolledige motivering en de tekortkomingen in de voorbereidingsfase zeer summier en gebrekkig is. Uit de memorie van toelichting blijkt bijvoorbeeld niet of door de initiatiefnemers onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid van het initiatiefontwerp. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de initiatiefnemers niet zijn ingegaan op de relevante opmerkingen van de SER. Daarnaast blijkt dat het initiatiefontwerp door de realiteit grotendeels is achterhaald. De regering heeft het probleem immers al opgepakt door het gratis storten van afvalstorting bij de stortplaatsen van Selikor N.V. tot en met 31 december 2025 te verlengen. De bezwaren van de Raad kunnen alleen worden ondervangen door een (ingrijpende) aanpassing c.q. herschrijving van het initiatiefontwerp.

Willemstad, 6 november 2024

de Ondervoorzitter,

de plv. Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. J. C. C. Josefa

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/23-24-LV

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

1. Algemeen

Voorgesteld wordt om in de memorie van toelichting, uitgezonderd in daarin opgenomen citaten, 'Selikor' en 'Selikor NV' steeds te vervangen door 'Selikor N.V.'.²⁷

De memorie van toelichting is niet voorzien in een paginanummering. Voor het gemak en overzichtelijkheid zijn hieronder de respectievelijke bladen van de memorie van toelichting met een paginanummer aangeduid.

Voorgesteld wordt om de pagina's van de memorie van toelichting van een paginanummer te voorzien.

2. Het ontwerp

a. Considerans

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste en tweede overweging een verwijzing op te nemen naar de wettelijke regeling waarin de maatstaf voor heffing, het tarief en de boete bedoeld in die overwegingen is opgenomen'
- in de eerste overweging, laatste regel, 'danwel' te vervangen door 'dan wel'.

b. Artikel I

Algemeen

De volgende aanhef dient in artikel I te worden opgenomen:

De Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten²⁸ wordt gewijzigd als volgt:

Voorgesteld wordt om in onderdelen A, C en D steeds een komma-teken te plaatsen achter het woord 'lid'.

c. Onderdeel A

Voorgesteld wordt de wijzigingsinstructie in onderdeel A langs de lijnen van het volgende te laten luiden, ingeval besloten wordt om het oorspronkelijke derde lid niet als vervallen te verklaren.

A. Artikel 4 wordt gewijzigd als volgt.

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Van de afvalstoffenbelasting {...} op de inkomstenbelasting 1943.
2. Na het derde lid worden nieuwe leden ingevoegd, luidende:
 4. Het verzoek, bedoeld {...} heeft gedaan.
 5. De Inspecteur stelt de belastingplichtige binnen vier maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het tweede lid, schriftelijk {...} ingewilligd.

²⁷ <https://www2.curacao-chamber.com/excerpt.asp>, Kamer van Koophandel Curaçao onder registratienummer 72105.

²⁸ A.B. 1995, no. 48.

d. Onderdeel B

Voorgesteld wordt de aanhef van de wijzigingsinstructie aan te passen in:
Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5

Voorgesteld wordt om in de tweede zin 'meterstand' te vervangen door 'aansluiting op het waterdistributienet'.

e. Artikel II

Voorgesteld wordt de wijzigingsinstructie als volgt te wijzigen.

In artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde²⁹ wordt 'tweede categorie' vervangen door 'vierde categorie'.

f. Artikel III

Voorgesteld wordt om in het eerste lid 'De artikelen van deze landsverordening treden in werking met ingang van de dag na die van bekendmaking.' te vervangen door 'Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.'

Voorgesteld wordt om het tweede lid als een afzonderlijk artikel vóór de inwerkingtredingsbepaling op te nemen.

3. De memorie van toelichting

a. Pagina 1

Voorgesteld wordt om in de vierde en vijfde regel van het algemene deel, 'dd.' te vervangen door 'd.d.' en 'de minister van financiën' te vervangen door 'de Minister van Financiën'.

b. Pagina 2

Voorgesteld wordt om in het eerste tekstblok, derde zin, 'art. 1A, vijfde lid van de Landsverordening op de winstbelasting 1940 en art. 15 leden 5 en 6 van de Algemene landsverordening Landsbelastingen' te vervangen door 'art. 15, vijfde en zesde lid, van de Algemene landsverordening Landsbelastingen'.

Voorgesteld wordt om in het tweede tekstblok, tweede zin, 'de Inspecteur de Belastingen danwel de Ontvanger' te vervangen door 'de Inspecteur der Belastingen dan wel de Ontvanger' en 'Landsverordening Administratieve Rechtspraak' te vervangen door 'Landsverordening administratieve rechtspraak'.

Voorgesteld wordt om in het derde tekstblok, derde zin, 'per kg' te vervangen door 'per 1000 kg'.

Voorgesteld wordt om in het derde tekstblok, vierde zin, 'dat' te schrappen.

c. Pagina 3

Voorgesteld wordt om in het derde tekstblok, tweede zin, 'de Inspectie Volksgezondheid' te vervangen door 'de Inspectie voor de Volksgezondheid', 'het Openbare Ministerie' te vervangen door 'het Openbaar Ministerie' en 'Openbare Werken' te vervangen door 'de dienst Openbare Werken van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning'.

²⁹ P.B. 2015, no. 31.

d. Pagina 4

Voorgesteld wordt om in het derde tekstblok 'begrip belastingplichtige' te vervangen door 'begrip 'belastingplichtige'' en 'met' te vervangen door 'bij'.

Voorgesteld wordt om in het voorlaatste tekstblok, derde en vierde zin, 'NAf.' steeds te vervangen door 'NAf'.

