



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 14 mei 2019
Uw kenmerk: LV-19/0007
Datum: 3 juli 2019
Kenmerk: RvA 61-19

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (AB 2005 no. 5) en de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen, en hotels (AB 2013 no. 43) (regeling exclusief recht en bestemmingsheffing Serlimar voor het beheer van afval)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening houdende wijziging van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (AB 2005 no. 5) en de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen, en hotels (AB 2013 no. 43) (regeling exclusief recht en bestemmingsheffing Serlimar voor het beheer van afval), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp strekt ertoe om, met het oog op het waarborgen van een adequaat en integraal afvalbeheer in Aruba, de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (AB 2005 no. 5) dusdanig aan te passen dat de Servicio di Limpiesa di Aruba (Serlimar) zich op een bedrijfseconomisch gezonde manier kan toeleppen op een adequate taakuitvoering.¹

1.2 In het ontwerp wordt daartoe (1) aan Serlimar het exclusieve recht tot het afvalbeheer toebedeeld, (2) een afvalstoffenheffing voor particuliere huishoudens en ondernemingen geïntroduceerd welke dient ter dekking van de kosten van het afvalbeheer door Serlimar, (3) middels de aanpassing van de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen en hotels (Ab 2013 no. 43) een bijzondere heffing voor toeristen geïntroduceerd welke eveneens dient ter dekking van de kosten die gemoeid zijn met het afvalbeheer, (4) een nieuwe heffings- en vergoedingssystematiek voor respectievelijk het afvalbeheer en afvalophaal door Serlimar voorgesteld en (5) het tarief van deze voornoemde heffingen en het tarief van de vergoeding voor afvalophaal door Serlimar bepaald.

1.3 De Raad merkt ter zake het beoogde doel van het ontwerp (vide onderdeel 1.1) eerstens op dat de probleemstelling en de effectiviteit van de voorgestelde oplossing in onvoldoende mate worden toegelicht. Volgens de toelichting behaalt Serlimar sinds haar instelling negatieve financiële resultaten en is dit te wijten aan gebrekkige heffings- en invorderingsacties, een inefficiënte grondslag voor de heffing en inning van de ophaalvergoeding en een gebrek aan een effectieve systematiek voor de heffing van een bedrag voor het beheer van afval.² Er wordt echter onvoldoende toegelicht wat de oorzaken van deze problemen zijn en hoe hetgeen thans wordt voorgesteld zal bijdragen aan het oplossen ervan. De Raad acht het noodzakelijk om deze elementen alsnog goed toe te lichten.

¹ Vide considerans en MvT, p. 3.

² MvT, p. 1.

1.4 Zoals de Raad uit de toelichting heeft begrepen zullen deze in onderdeel 1.2 genoemde aanpassingen echter niet de gehele afvalproblematiek van het Land oplossen (lees: de implementatie van een systeem dat een adequaat, integraal en duurzaam afvalbeheer waarborgt). Er dienen immers ook bij landsverordening algemene regels gesteld te worden voor het afvalbeheer; aan deze (concept-)landsverordening wordt echter nog aan gewerkt.³ De Raad maakt hieruit op dat de regering met het onderhavige ontwerp zich eerst richt op het creëren van een voor Serlimar kostendekkend systeem voor het afvalbeheer en vervolgens de aanpak van de bredere afvalproblematiek (c.q. het ontwikkelen en implementeren van een adequaat, integraal en duurzaam afvalbeheer en - een uit oogpunt van het milieu en volksgezondheid - verantwoord en gecontroleerd afvalverwerkingsysteem) wil regelen.

De Raad acht deze volgorde van aanpak niet logisch en doelmatig. De overstijgende afval(verwerkings)problematiek wordt immers aangepakt vanuit het oogpunt om Serlimar bedrijfseconomisch gezond te maken. Hierdoor wordt niet gekeken naar alternatieven om de algemene afvalproblematiek op te lossen die mogelijk vanuit het maatschappelijk, economisch alsook overheidsbelang praktischer, rendabeler, meer duurzaam en (kosten)efficiënter zijn. De Raad acht het daarom noodzakelijk om eerst de brede visie op de afvalproblematiek en de voorgestelde oplossingen uiteen te zetten, vervolgens in een afvalstoffenverordening de algemene regels te stellen voor verschillende categorieën afval (waaronder geregeld: hoe deze ingezameld en verwerkt dienen te worden) en tenslotte te bepalen wie, op welke basis (i.c. via een concessie, dan wel vergunning) waarmee belast is en waartoe bevoegd wordt. De Raad meent dat op deze manier beter zicht wordt verkregen op het overstijgende probleem en hiermee het meest haalbare milieurechtelijke kader wordt gecreëerd voor een doeltreffende aanpak van de afvalstoffenproblematiek.

1.5 In het navolgende wordt eerst een beeld van de huidige situatie geschetst. Het is gebleken dat met name de wijze waarop het afval bij de 'landfill' te Parkietenbos wordt verwerkt erg belastend is voor het milieu en de volksgezondheid.⁴ Het is daarom noodzakelijk het afval op een andere, minder belastende wijze te beheren. De Raad heeft begrepen dat de regering, uitgaande van de verschillende afvalstromen, hiertoe een plan van aanpak voorstelt. Mede gelet op het feit dat de toelichting in onvoldoende mate inzicht biedt in dit plan van aanpak en de rol die Serlimar in dit geheel krijgt, heeft de Raad om een nadere toelichting gevraagd. Door middel van een presentatie aan de Raad is uiteengezet wat deze aanpak behelst.⁵ Het ontwerp is mede in de context van dit plan van aanpak getoetst. Niettemin is de Raad van oordeel dat de toelichting integraal dient te worden herzien.

1.6 Voor de goede orde wijst de Raad er tevens op dat het advies een andere indeling kent dan gebruikelijk. De Raad heeft in dit geval gemeend het advies te concentreren op de belangrijkste thema's die uit het ontwerp voortvloeien. Deze thema's komen in de volgende paragraaf aan bod.

³ MvT, p. 3.

⁴ Pan-American Health Organization (2018) *Evaluation of commercial and urban solid waste management in Aruba*, p. 23-28.

⁵ Serlimar en het bureau van de minister van Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Milieu hebben een gezamenlijke presentatie gegeven aan de Raad inzake het plan van aanpak voor een integraal afvalbeheer en de rol die Serlimar hierin krijgt.

2. Toetsing van het ontwerp in relatie tot het plan van aanpak

Huidige situatie afvalverwerking en -beheer

2.1 In Aruba zijn er thans verschillende bedrijven – waaronder Serlimar – die zich bezighouden met het ophalen van huishoudelijk, commercieel en overig⁶ afval. Het afval dat wordt opgehaald wordt verzameld op de – door Serlimar beheerde – ‘landfill’ te Parkietenbos. Het bij Parkietenbos verzamelde commercieel en huishoudelijk vuil wordt, op basis van een met Serlimar gesloten overeenkomst - gescheiden door een commercieel bedrijf.⁷ In de scheidingsfaciliteit van dit bedrijf worden zand, glas, stenen, organische stoffen zoals voedsel(afval) en ferro- en non-ferrometalen uit de afvalstromen gescheiden. Verhandelbare ‘recyclebare’ materialen uit de afvalstromen worden door het bedrijf geëxporteerd. Wat vervolgens overblijft aan afval wordt door dit bedrijf in balen verpakt en (voorlopig) gestort in de (eveneens door Serlimar beheerde) ‘landfill’ te Seroe Tjishi.⁸ Overig afval - zoals medisch afval, oliën en vetten, kadavers en gevaarlijke stoffen - wordt door Serlimar bij de ‘landfill’ te Parkietenbos verwerkt dan wel opgeslagen. Naast deze hierboven beschreven afvalverwerkingsprocessen zijn er in de private sector een aantal initiatieven op het gebied van hergebruik en verwerking ontplooid. Zo worden oliën en vetten door een bedrijf ingezameld en verwerkt tot biodiesel en worden papier, plastic en flessen door anderen gerecycled en/of geëxporteerd.

Plan voor afvalverwerking en -beheer

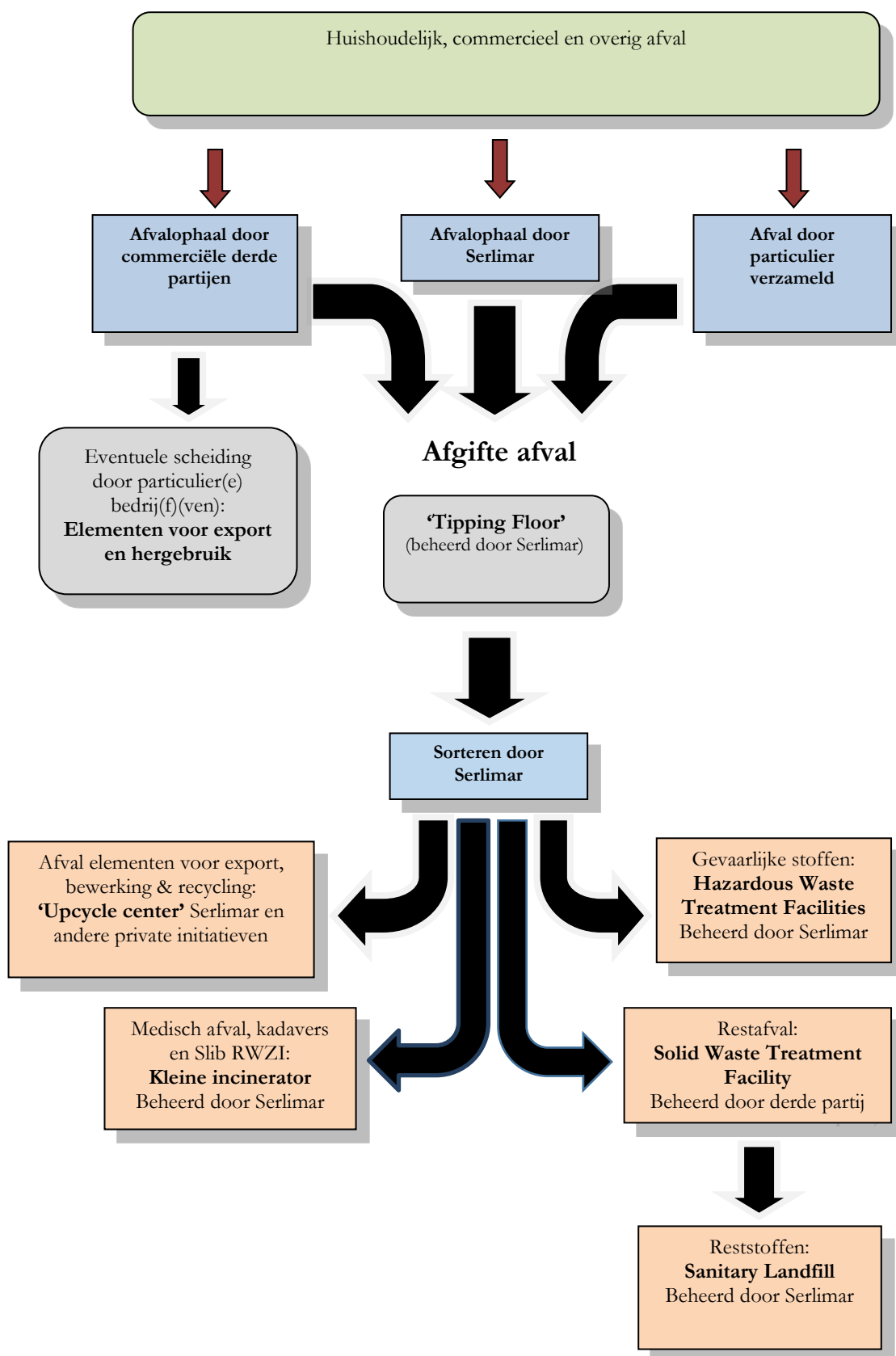
2.2 Volgens het plan van aanpak zou op een zogenaamde - door Serlimar te beheren - ‘tipping floor’ te Parkietenbos, al het door de verschillende bedrijven opgehaalde afval verzameld en gesorteerd moeten worden. Bepaalde soorten afval kunnen worden geëxporteerd en gerecycled. Gevaarlijke stoffen komen op een speciaal daartoe ingericht bewaarplaats. Kadavers, medisch afval en slib afkomstig uit de rioolwaterzuiveringsinstallatie zullen verwerkt worden in een - in beheer van Serlimar zijnde - kleine verbrandingsoven. Het overige huishoudelijke en commerciële afval zal verbrand worden in een grote verbrandingsoven (Solid Waste Treatment Facility) welke door een derde partij zal worden beheerd. Hetgeen dan nog resteert zal gestort worden in een sanitaire stortplaats, waarbij nog opgemerkt kan worden, dat de na het verbrandingsproces resterende as mogelijk nog als bestanddeel van asfalt toegepast kan worden. In het onderstaande overzicht is dit het nieuwe proces van afvalverwerking en -beheer schematisch weergegeven.

⁶ Gedacht moet worden aan: bouwafval, tuinafval, medisch afval, gevaarlijke stoffen, oliën en vetten, kadavers en slib afkomstig van de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI).

⁷<http://www.diario.aw/2018/08/serlimar-ta-hopi-satisfecho-di-con-e-acuerdo-cu-ecogas-ta-funcionando/>,
<https://www.aruba-talks.com/acuerdo-ecogas-y-serlimar-pa-cu-maneho-di-desperdicio-ta-cuminsa-mustra-beneficioso-pa-aruba-henter/>

⁸ <http://ecotecharuba.com/about-us/about-ecotech/>

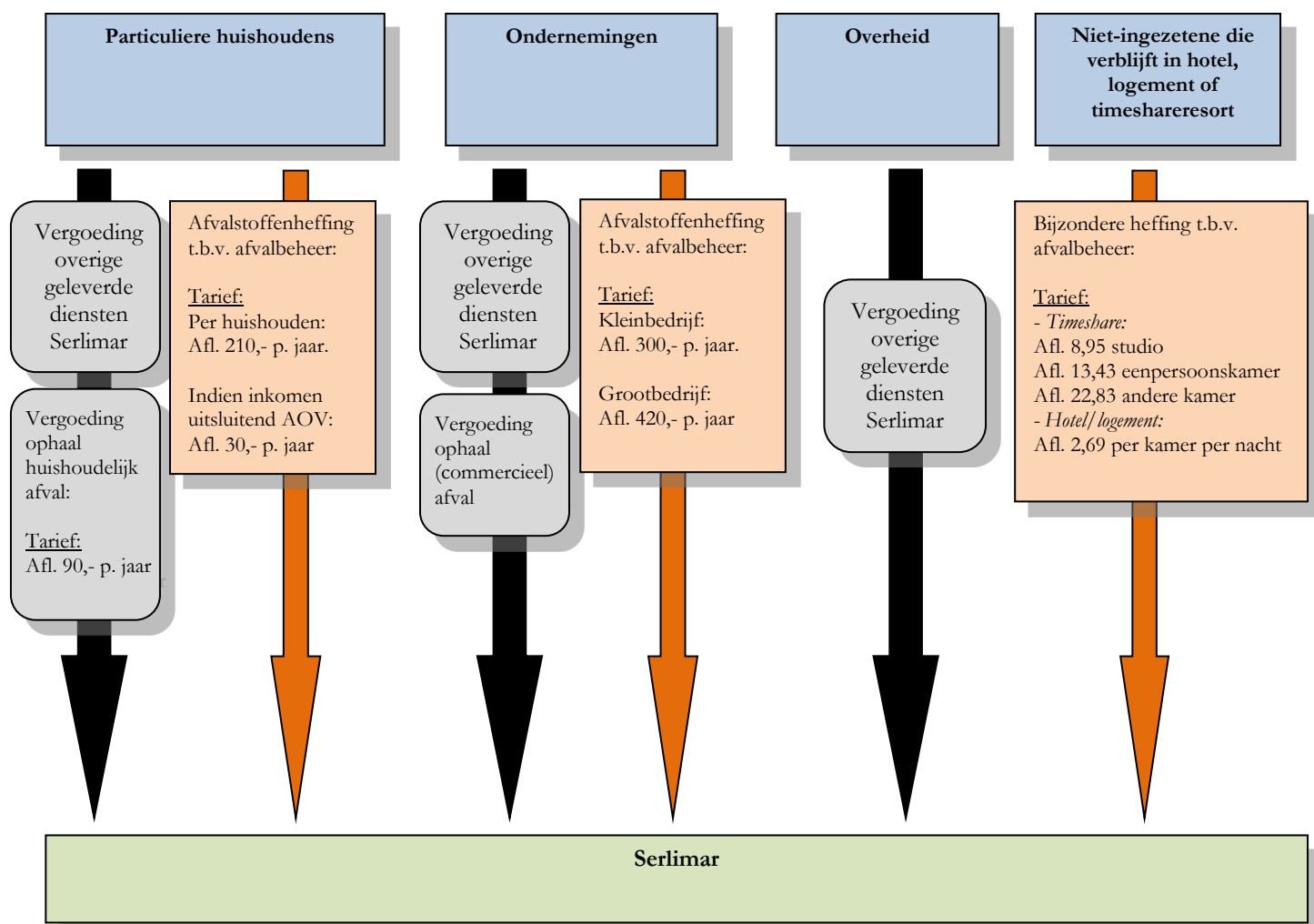
Overzicht 1: Voorstel voor nieuw proces van afvalverwerking en -beheer⁹



⁹ Dit overzicht is mede op grond van de in onderdeel 1.5 genoemde presentatie van Serlimar en het bureau van de minister van Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Milieu opgesteld.

Heffings- en vergoedingssystematiek Serlimar

2.3 Zoals in onderdelen 1.2 en 1.4 aan bod is gekomen wordt met het onderhavige ontwerp een nieuwe heffings- en vergoedingssystematiek voor respectievelijk het afvalbeheer en afvalophaal door Serlimar voorgesteld, zodat Serlimar kostendekkend kan opereren en de haar toebedeelde taken op een adequate wijze kan uitvoeren. In voorgesteld artikel I, onderdelen E, F en G en artikel II, onderdeel A, wordt aan deze nieuwe heffings- en vergoedingssystematiek nadere invulling gegeven. Serlimar zal volgens de voorgestelde constructie voor de bestrijding van de kosten voor het beheer van afval een heffing opleggen aan particuliere huishoudens en ondernemingen (afvalstoffenheffing). Voorts wordt eveneens ter bestrijding van de kosten voor het beheer van afval een bijzondere heffing opgelegd op het verblijf in een timeshareresort of het overnachten in een logement of hotel. Tot slot, wordt een vergoeding geheven van alle particuliere huishoudens en onderneming voor het ophalen van afval bij hun perceel. Uitgezonderd van deze vergoeding zijn allen die kunnen aantonen dat afvalophaal door een ander in het handelsregister ingeschreven afvalophaalbedrijf plaats vindt. In het onderstaande overzicht is deze heffings- en vergoedingssystematiek schematisch weergegeven.

Overzicht 2: *Heffings- en vergoedingssystematiek Serlimar*

Definitie beheer

2.4 In artikel I, onderdeel C, ten 2^o, van het ontwerp wordt voorgesteld Serlimar als enige te belasten met *het beheer van afval* in Aruba. In voorgesteld artikel I, onderdeel A, wordt ‘beheer van afval’ gedefinieerd als: met uitzondering van de inzameling van afval, alle mogelijke vormen van beheer van huishoudelijk en overige afval, met uitzondering van de inzameling van afval, en het beheer van stortplaatsen en afvalverwerkingsinstallaties, met uitzondering van rioolwaterzuiveringsinstallaties. De Raad constateert eerstens dat de omschrijving van de definitie *het beheer van afval* wetstechnisch onjuist is. In de omschrijving wordt immers ook dezelfde elementaire term gebezigd als in de definitie zelve (i.c. beheer); de definitie wordt hierdoor niet verduidelijkt. De Raad acht het hierdoor noodzakelijk om de formulering van de omschrijving van de definitie – op dit aspect – aan te passen

Ten aanzien van de definitiebepaling is voorts onduidelijk wat onder ‘alle mogelijke vormen van beheer’ moet worden verstaan. Bijvoorbeeld in de Wet Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES¹⁰ wordt ‘het beheer van afvalstoffen’ gedefinieerd als inzameling, vervoer, nuttige toepassing (zoals terugwinning of hergebruik van bepaalde afvalstoffen) of verwijdering van afvalstoffen (zoals onder meer het storten of verbranden).¹¹ De Raad vraagt zich – mede gelet op het gestelde in de toelichting¹² – af of het de bedoeling is om Serlimar als enige te belasten met *het beheer van afval* volgens de definitie ‘beheer van afvalstoffen’ zoals die in de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES is opgenomen. Dit zou immers betekenen dat uitsluitend Serlimar zich mag bezighouden met o.m. het terugwinnen of hergebruik van afvalstoffen (c.q. recycle-activiteiten)¹³ en het verwijderen van afvalstoffen (bijvoorbeeld verbranden). Dit staat enerzijds haaks op het voornemen om de Solid Waste Treatment Facility door een derde te laten beheren, en anderzijds op de beleidsvoornemens van de regering om de circulaire economie, meer bedrijvigheid (vnl. via ‘entrepreneurship’) en nieuwe innovatieve ondernemingsmogelijkheden te stimuleren en te faciliteren.¹⁴ Ten aanzien uit het laatste zou opgemaakt moeten worden dat bestaande private (ondernemings-)initiatieven die gericht zijn op de nuttige toepassing van afvalstoffen (i.c. hergebruik en terugwinning) onder het onderhavige voorstel gestaakt dienen te worden en nieuwe initiatieven op dit terrein door o.m. ‘start-ups’ niet ontplooid kunnen worden, aangezien dit alleen is voorbehouden aan de Serlimar. Voorts zouden ondernemingen die thans afvalverwerkingsinstallaties beheren – volgens de definitie van *het beheer van afval* – deze activiteit evenmin mogen uitvoeren.

De Raad vraagt zich af of het bovenstaande wel de bedoeling is en of de eventuele gevolgen van een en ander wel voldoende zijn onderkend en in kaart zijn gebracht. Het beperken van het uitvoeren van deze activiteiten door derden, kan immers een sterk remmend effect veroorzaken op de bedrijvigheid en de economie van Aruba. Het signaal dat hiermee wordt afgegeven zal bovendien niet ten goede komen van het creëren van een gunstig

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32473-2.html>

¹¹ Dit zoals ook aangegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Nederlands Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/afvaltransport-evoa/bepalen-procedure/verwerken-afvalstof>

¹² MvT, p. 2-3. De toelichting geeft enerzijds aan het begrip ‘beheer van afval’ zo ruim geïnterpreteerd moet worden, maar stelt anderszijds expliciet dat de Serlimar direct belast zal zijn met het beheer van de kleine afvalverwerkingsinstallatie voor kadavers, medisch afval en slib, het depot voor gevaarlijke afvalstoffen en de sanitaire stortplaats.

¹³ Het is hier evenmin duidelijk of het vuilophaalbedrijf, dat thans het door haar ingezamelde afval eerst scheidt om vervolgens bepaalde verhandelbare recyclebare stoffen te exporteren, op grond van de voorgestelde definitie mag blijven doen.

¹⁴ Zie het beleidsplan van de regering ‘Economic Policy: A strong and resilient economy 2019-2022’, p.8-9, 35-37 en 43-46.

investeringsklimaat. De Raad adviseert derhalve om – rekening houdende met het voornoemde – de definitie van *het beheer van afval* alsmede de monopolisering daarvan te heroverwegen.

Afvalstoffenheffing

2.5 Op grond van voorgesteld artikel I, onderdeel F, zal Serlimar jaarlijks onder de naam afvalstoffenheffing een bedrag heffen van alle particuliere huishoudens en van alle ondernemingen in Aruba ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan het beheer van afval (het voorgestelde nieuwe artikel 7a van de Landverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba). Het is echter niet duidelijk of ook stichtingen, verenigingen en eventuele andere instellingen, die geen onderneming drijven, aan de afvalstoffenheffing onderhevig zullen zijn. Evenmin is duidelijk welke bedragen geheven gaan worden van particulieren met een op hetzelfde adres gevestigde onderneming. Hetzelfde geldt voor een onderneming met op hetzelfde adres geregistreerd andere rechtspersonen (bijvoorbeeld trustkantoren of holdings). De Raad adviseert om hier alsnog duidelijkheid in te verschaffen en indien nodig het ontwerp hierop aan te passen.

2.6 Volgens het voorgestelde nieuwe artikel 7b van de Landverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (voorgesteld artikel I, onderdeel F) bedraagt de afvalstoffenheffing per particulier huishouden Afl. 210,- per jaar. Voor de onderneming die in het handelsregister staat geregistreerd als kleinbedrijf bedraagt de afvalstoffenheffing Afl. 300,- per jaar en voor de onderneming die als een grootbedrijf wordt aangemerkt is de heffing vastgesteld op Afl. 420,- per jaar. De Raad acht het noodzakelijk dat de opbouw van deze tarieven nader worden toegelicht. In de toelichting staat dat de tarieven voor de afvalstoffenheffing voor ondernemingen zijn gebaseerd op berekeningen waardoor het Land de inkoop van diensten van onder andere het verwerken en bewaren van de restproducten van de (grote) hoeveelheden door ondernemingen geproduceerde afval, alsmede de schoonmaak van de omgeving van die ondernemingen niet verder hoeft te verhogen.¹⁵ Er is aansluiting gezocht bij het totaaltarief van huishoudens. De Raad vraagt zich echter af hoe zich dit verhoudt met het principe ‘de vervuiler betaalt’ en waarom op grond daarvan niet is gekozen om een hoger tarief voor ondernemingen te introduceren, die tot verlaging van de inkoop van diensten door het Land leidt.

2.7 Geconstateerd is dat de afvalstoffenheffing wordt geheven van het lid van het huishouden op wiens naam de rekening van de wateraansluiting van het waterleveringsbedrijf is gesteld. Voor een particulier huishouden dat kan aantonen dat het inkomen uitsluitend bestaat uit ouderdomspensioen als bedoeld in de Landsverordening algemene ouderdomsverzekering (AB 1990 no. GT 33) wordt een aanzienlijk lagere afvalstoffenheffing in rekening gebracht; in plaats van het normale tarief van Afl. 210,- geldt voor deze huishoudens een tarief van Afl. 30,-. Een dergelijke bepaling nodigt uit tot misbruik. In de toelichting dient aangegeven te worden op welke wijze aangetoond moet worden dat het inkomen uitsluitend bestaat uit ouderdomspensioen als bedoeld in de Landsverordening algemene ouderdomsverzekering en of in deze de medewerking van de uitkerende instantie is vereist. De Raad merkt op dat deze mogelijkheid ook op gespannen voet staat met het principe van ‘de vervuiler betaalt’ en het principe van vrije mededinging. Hij vraagt zich – in het verlengde hiervan – af waarom er niet voor wordt gekozen deze huishoudens te compenseren via een verhoging van het ouderdomspensioen.

2.8 Geconstateerd wordt dat ondernemingen die een hotel, logement of timeshareresort exploiteren feitelijk de afvalstoffenheffing (als onderneming) en (indirect) de bijzondere heffing voor toeristen afdragen. De Raad vraagt zich hierbij af waarom – uit oogpunt van het tegengaan van opstapeling van administratieve lasten voor ondernemingen – niet gekozen wordt voor een

¹⁵ MvT, p. 6.

enkel tarief (welke al dan niet gedifferentieerd naar het aantal c.q. de grootte van kamers) dat door deze bedrijven afgedragen dient te worden. Overigens vraagt de Raad zich af hoe deze heffing zich zal verhouden tot de Bijzonder Belasting Verblijf welke mede bestemd is voor de bescherming van het milieu (lees: het beperken en tegengaan van de schadelijke effecten van het toerisme op het milieu).¹⁶

2.9 De Raad vraagt zich ten aanzien van de afvalstoffenheffing tot slot af welke waarborgen er zijn genomen ten aanzien van (a) de heffing, de inning en de invordering, (b) het toezicht op de naleving hiervan en (c) de rechtsbescherming (i.c. de bezwaar- en beroepsmogelijkheid). Geadviseerd wordt om hierop in te gaan.

Afvalophaal

2.10 Volgens het nieuwe voorgestelde artikel 8 van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba (voorgesteld artikel I, onderdeel G, van het onderhavige ontwerp) heft Serlimar op jaarbasis een vergoeding van Afl. 90,- per particulier huishouden voor het ophalen van afval. Deze vergoeding wordt echter niet geheven, indien aangetoond kan worden dat het afval regelmatig wordt opgehaald door een ander in het handelsregister ingeschreven afvalophaalbedrijf. Om een effectief afvalophaal- en afvalverwerkingsproces te waarborgen, geeft de Raad ter zake in overweging om specifiek te bepalen dat het moet gaan om een (ander in het handelsregister ingeschreven) afvalophaalbedrijf *dat daartoe een vergunning is verleend*. In de vergunning kunnen dan immers aanvullende voorwaarden gesteld worden ten aanzien van de wijze waarop dit bedrijf het afval ophaalt, vervoert en levert bij de door Serlimar beheerde ‘tipping floor’. Dit dient zijn beslag te krijgen in de afvalstoffenverordening.¹⁷

2.11 De Raad adviseert hiernaast het nieuwe voorgestelde artikel 7c van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba van overeenkomstige toepassing te verklaring op de vergoeding voor het ophalen van afval. Zonder een dergelijke bepaling is immers op voorhand niet duidelijk wanneer deze vergoeding moet zijn voldaan en wanneer de in artikel 9, eerste lid, van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba, genoemde periode van 6 maanden aanvangt.¹⁸

2.12 Geconstateerd is dat het vergoedingsbedrag voor het ophalen van afval bij particuliere huishoudens de daarbij behorende kosten van Serlimar niet geheel zal dekken. Met andere woorden: de afvalophaaldiensten lijken niet onder marktconforme voorwaarden door Serlimar te worden aangeboden. Het vergoedingsbedrag op jaarbasis van Afl. 90,- (oftewel Afl. 7,50 per maand) is gebaseerd op een berekeningsmodel waarbij Serlimar een zodanig bedrag ontvangt waardoor het Land de middelen ter dekking van de huidige operationele kosten van Serlimar niet (verder) zal hoeven te verhogen.¹⁹ Voorts wordt in het vijfde lid van het nieuw voorgestelde artikel 8 de mogelijkheid gecreëerd om als particulier huishouden een geheel of gedeeltelijke ontheffing te krijgen van de betaling van de vergoeding indien aan dit particulier huishouden bijstand wordt verleend in de zin van artikel 2 van het Landsbesluit bijstandsverlening (AB 1988 no. 88). Deze voorstellen doen de vraag rijzen of een dergelijke regeling geen marktversturende werking zal hebben (welke gevolgen dit heeft voor het *level playing field*). Andere afvalophaalbedrijven zullen hun diensten immers niet onder dergelijke gunstige voorwaarden (lees: gesubsidieerd dan wel

¹⁶ MvT bij de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshare resorts, logementen en hotels, p. 3.

¹⁷ Vide onderdeel 1.4 van het advies.

¹⁸ Het gaat hier specifiek om de betalingstermijn en het moment waarop Serlimar over gaat tot invordering bij dwangbevel.

¹⁹ MvT, p. 6.

onder de kostprijs)²⁰ kunnen aanbieden, zonder de financiële situatie van hun bedrijf te ondermijnen. De Raad wijst er hier – wederom – op dat een dergelijke aanpak bovendien haaks staat op het economisch beleid van de regering om de bedrijvigheid, het ondernemerschap en investeringen in deze sector te stimuleren (vide onderdeel 1.8 van het advies). De Raad acht een dergelijk mededingingsbeperkend arrangement niet bevorderlijk voor de economie, noch geheel rechtvaardig jegens de bestaande afvalophaalbedrijven. De Raad acht het derhalve van wezenlijk belang dat een rechtvaardiging voor de voorgestelde marktversturende maatregelen toegelicht wordt dan wel dat wordt gekozen voor een arrangement dat niet mededingingsbeperkend is.

Invordering

2.13 Volgens het vijfde lid van het nieuwe voorgestelde artikel 7a van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba zal ten behoeve van de heffing en inning van de afvalstoffenheffing bij particuliere huishoudens gebruik gemaakt worden van het klantenbestand van WEB N.V. (voorgesteld artikel I, onderdeel F). De inning zal echter wel door de Serlimar zelf geschieden. Elders in het Koninkrijk wordt voor dergelijke heffingen niet alleen gebruik gemaakt van het klantenbestand van utiliteitsbedrijven, maar geschiedt de inning tevens gezamenlijk. In de toelichting dient aangegeven te worden waarom in Aruba niet is gekozen voor een dergelijke potentieel kostenbesparende samenwerking.

2.14 In voorgesteld artikel I, onderdeel H, wordt een wijziging in het tweede lid van artikel 9 van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba voorgesteld. In plaats van het vereiste van een deurwaardersexploot wordt voorgesteld een door de directeur van de Serlimar uit te vaardigen schrijven te gebruiken. Volgens de toelichting hoopt de regering dat hiermee de heffing en inning, welke tot nu toe gebrekkig verliep, wordt bevorderd.²¹ Er wordt echter niet aangegeven waarom hetgeen thans in het tweede lid van artikel 9 is bepaald een efficiënte heffing en tijdige inning in de weg staat. Evenmin wordt aangegeven in hoeverre Serlimar – gelet op inningsproblematiek die Serlimar thans kent – voldoende geëquipeerd zal zijn om de invordering op deze manier wel effectief en succesvol te kunnen uitvoeren. De Raad adviseert om alsnog hierover uit te weiden.

Toezicht

2.15 In voorgesteld artikel I, onderdeel J, is een toezichtbepaling opgenomen, waarin is bepaald dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze landsverordening (i.c. de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba) bepaalde de daartoe bij landsbesluit aangewezen personen, werkzaam bij het bedrijf, belast zijn. Geconstateerd is dat alleen in artikel 10 van de Landsverordening instelling Servicio di Limpiesa di Aruba een verplichting is opgenomen, waar bijgevolg toezicht op de naleving hiervan mogelijk is. In dit artikel wordt namelijk (onder meer) bepaald dat de Directeur jaarlijks voor 1 september een overzicht opstelt van de geraamde kosten, middelen en investeringen ten laste onderscheidenlijk ten gunste van het bedrijf voor het daaropvolgende jaar. Het komt de Raad voor dat het niet de bedoeling kan zijn dat personen werkzaam bij het bedrijf hierop toe zullen zien, maar dat dit toezicht voorbehouden blijft aan de Raad van Toezicht.

2.16 Indien met de in artikel I, onderdeel J, voorgestelde toezichtbepaling beoogd wordt erop toe te zien dat betalingsplichtigen de juiste informatie verstrekken op basis waarvan de

²⁰ Het lijkt er hier tevens op dat (1) de inkomsten uit de afvalstoffenheffing en de bijzonder heffing voor toeristen deels eveneens worden aangewend ten behoeve van de dekking van de kosten van de afvalophaal door Serlimar en (2) het Land in een vorm van een verkapte subsidie een hogere prijs betaalt voor de aan hem geleverde diensten.

²¹ MvT, p. 12 en 13.

afvalstoffenheffing en de vergoeding voor het ophalen van het afval wordt geheven, dan zal er een bepaling opgenomen dienen te worden die degenen van wie de afvalstoffenheffing geheven wordt en degenen bij wie het afval wordt opgehaald te *verplichten* om de juiste informatie te verstrekken. Op grond van deze bepaling kan vervolgens erop worden toegezien of die verplichting wordt nagekomen. Overtredingen kunnen vervolgens op basis van het ontwerp niet gehandhaafd worden, omdat daartoe strekkende bepalingen evenmin zijn opgenomen. De Raad vraagt zich echter af of toezicht- en handhavingsbepalingen wel in het ontwerp opgenomen dienen te worden en waarom de privaatrechtelijke regels met betrekking tot overeenkomsten niet onverkort van toepassing zouden kunnen zijn op de verhouding tussen Serlimar en degene bij wie het afval wordt opgehaald. Aanbevolen wordt om het voorgestelde artikel I, onderdeel J, in het licht van het voornoemde te heroverwegen.

Financiële consequenties

2.17 In de toelichting staat dat de afvalstoffenheffing, de bijzondere heffing voor toeristen en de ophaalvergoeding Afl. 19,6 miljoen zullen opleveren. Vervolgens wordt hier gesteld dat daartegenover staat dat het Land diensten van Serlimar koopt en daarvoor betaalt. De kosten van deze diensten voor het Land zijn in de begroting 2019 geraamd op Afl. 22.050.100,-. Vermeld wordt dat een deel van dit geraamde bedrag kosten betreft van diensten geleverd aan het Land en dat een ander deel ziet op de middelen ter dekking van de operationele kosten van Serlimar voor het ophalen van afval bij particulieren.²² Deze toelichting is niet geheel duidelijk.

Het is de Raad eerstens onduidelijk hoe de aankoop en betaling van diensten van Serlimar door het Land zich verhoudt tot het bedrag aan verwachte opbrengsten van Afl. 19,6 miljoen aan heffingen en vergoedingen. De toelichting stelt immers dat '(daar)tegenover' deze heffingen en vergoedingen het Land diensten koopt en betaalt van Serlimar. Ten tweede, wordt niet toegelicht hoe het bedrag van Afl. 19,6 miljoen aan heffingen en vergoedingen tot stand is gekomen en wat de compositie hiervan is. Onduidelijk hierbij is (1) in hoeverre de bijdrage van het Land ter dekking van de operationele kosten van Serlimar verminderd zal worden door de verwachte opbrengsten uit heffingen en ophaalvergoedingen en (2) in hoeverre het geraamde bedrag aan kosten voor de diensten aan Serlimar in de Landsbegroting over het jaar 2019 - als gevolg hiervan - gewijzigd dient te worden dan wel of in die begroting hiermee reeds rekening is gehouden. De Raad adviseert om in ieder geval zicht te bieden in deze elementen teneinde o.m. de financiële impact van het ontwerp op de financiën van het Land duidelijk in beeld te brengen. Tot slot, vraagt de Raad zich – gelet op de melding in de toelichting dat een deel van de betalingen van het Land aan Serlimar bedoeld zijn ter dekking van de operationele kosten van Serlimar – af waarom er niet gekozen wordt voor een aanpak welke het Land deze kosten ter dekking van een exploitatietekorten bij Serlimar bespaart. Op het Land rust immers de taak om de overheidsuitgaven zoveel mogelijk te verminderen teneinde te komen tot duurzame overheidsfinanciën.

2.18 De toelichting stelt voorts dat de besparingen voor het Land op grond van de voorgestelde constructie aanvankelijk bescheiden zullen zijn. Verwacht wordt dat in de volgende 5 jaren zo'n Afl. 10 miljoen bespaard zal worden.²³ Waaruit deze besparingen bestaan en waarop deze verwachting is gebaseerd is niet duidelijk; aanbevolen wordt om dit te verduidelijken. Aan de andere kant zullen de operationele kosten en investeringen stijgen als gevolg van de rol die Serlimar ten aanzien van het afvalbeheer wordt toebedeeld. Zoals reeds vermeld zal Serlimar belast worden met het beheer van (1) een kleine verbrandingsoven voor kadavers, medisch afval en slib, (2) het depot voor gevaarlijke afvalstoffen, (3) de sanitaire stortplaats en (4) de 'tipping floor'. Het is echter onduidelijk welke bedragen aan extra kosten en investeringen gemoeid zijn met deze

²² MvT, p. 7.

²³ Idem noot 15.

voorgestelde nieuwe rol van Serlimar en in hoeverre dit zal leiden tot een verhoging van de Landsbijdrage aan Serlimar. De financiële onderbouwing hiervan ontbreekt. Het wordt noodzakelijk geacht om hier zicht in te bieden.

2.19 Zoals eerder aangegeven zal het beheer van de Solid Waste Treatment Facility in handen zijn van derden. Het Land heeft private partijen, die geïnteresseerd zijn dit beheer op basis van een *Design-Build-Own-Operate-Transfer* (DBOOT)-basis uit te voeren, uitgenodigd een offerte uit te brengen.²⁴ De beheerder zal gedurende 20 jaar na voltooiing van de constructie de operationele en onderhoudstaken verrichten. Aan het eind van deze periode wordt de installatie onder bepaalde voorwaarden aan het Land overgedragen.²⁵ Het is de Raad echter niet duidelijk wat de financiële consequenties van deze constructie voor het Land en Serlimar zijn. Het is noodzakelijk om hier inzicht in te verschaffen.

2.20 De toelichting geeft aan dat de heffing en de inning van de bijzondere heffing aan toeristen zal geschieden door de Departamento di Impuesto. De operationele kosten die hierbij gemoeid zijn worden bepaald op een jaarlijks bedrag van Afl. 2.020.000,-.²⁶ De Raad vraagt zich af hoe tot dit bedrag is gekomen en in hoeverre in de Landsbegroting 2019 hiermee rekening is gehouden. Mede gezien het aanzienlijke bedrag aan operationele meerkosten voor het Land, dient duidelijkheid hierin te worden verschaft.

2.21 De Raad constateert op basis van de bovengenoemde constatering dat de financiële paragraaf ernstig tekortschiet. Dit belemmert de doelmatigheidstoets van de Raad, hetgeen gezien de doelstelling van het ontwerp des te bezwaarlijker is. De Raad acht het noodzakelijk dat de financiële paragraaf wordt herzien.

Administratieve ondersteuning Serlimar

2.22 Geconstateerd is dat er voor Serlimar op grond van het ontwerp en het door de regering voorgestelde plan van aanpak, grote uitdagingen zijn gesteld qua uitvoeringstaken. Met uitzondering van de bijzondere heffing voor toeristen, zal Serlimar o.m. zelf de heffing, inning en invordering van heffingen en vergoedingen uitvoeren.²⁷ In dit kader ziet de Raad dat Serlimar – gelet op het feit dat o.m. geïnventariseerd moet worden bij wie er geheven dient te worden en tegen welk (eventueel gekort) bedrag – een zwaardere administratieve taak krijgt. Onduidelijk is in hoeverre Serlimar thans hiervoor voldoende geëquipeerd is dan wel hoe zij deze taken zal oppakken. Een nadere toelichting acht de Raad op zijn plaats.

3. Redactioneel

In de marge van het ontwerp als de toelichting zijn voorstellen tot redactionele verbeteringen geplaatst.

²⁴ Landscourant van Aruba no. 3, 1 februari 2019, p. 8.

²⁵ <http://www.gobierno.aw/document.php?m=13&fileid=48580&f=1a371bdff34360bebb29824a88b24796&attachment=0&c=32785>

²⁶ MvT, p. 8.

²⁷ MvT, p. 10.

4. Conclusie en eindadvies

De Raad heeft geconstateerd dat een bredere probleemstelling ten grondslag ligt aan de doelstelling van het ontwerp. In de toelichting wordt echter onvoldoende ingegaan op deze probleemstelling, waardoor de effectiviteit van de in het ontwerp opgenomen voorstellen – in het licht van deze probleemstelling – niet in zijn volle omvang getoetst kon worden. Een brede visie voor de afvalproblematiek in Aruba ontbreekt.

Op basis van zijn analyse van de in het ontwerp opgenomen voorgestelde constructie van het afvalbeheer, heeft hij voorts serieuze bedenkingen voor wat betreft (1) de financiële gevolgen voor het Land en Serlimar, (2) de mededingingsaspecten hiervan en (3) de omvang en reikwijdte van de aan Serlimar toebedeelde taken. De Raad kan zich hierdoor weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. D. G. Kock