



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

Uw brief: 15 juli 2015
Uw kenmerk: LV-15/0020
Datum: 7 oktober 2015
Kenmerk: RvA 120-15

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) (invoering grondslag regeling hotelaccommodaties)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) (invoering grondslag regeling hotelaccommodaties), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Met de onderhavige voorstellen wil de regering een vergunningstelsel introduceren om het aanbod van de typen hotelaccommodaties te regelen. Geconstateerd is dat de regering feitelijk hiernaast nog een tweede zaak tracht te regelen, namelijk de regulering van woningen die veelvuldig worden gebruikt als logement voor toeristen. Deze regulering wil de regering bewerkstelligen door de vigerende Vergunningsverordening (AB 2002 no. GT 1) te wijzigen. Ten aanzien hiervan merkt de Raad ten principale op dat de Vergunningsverordening hiertoe niet de aangewezen regeling is, nu deze uitsluitend strekt ter regulatie van de vereisten voor de verkoop van alcoholhoudende drank en de ruimtelijke inrichting en hygiënische aspecten van de hotels en andere aangelegenheden (vide artikel 8 van de Vergunningsverordening) en derhalve niet bedoeld is voor regulering van het toerismebeleid. Het voorgestelde oneigenlijke gebruik van de Vergunningsverordening is dan ook aan te merken als *détournement de pouvoir*. Omdat de Vergunningsverordening op dit gebied geen normenkader bevat, levert de delegatiebepaling in voorgesteld artikel I, onderdeel B, bovendien ruimte voor willekeur, hetgeen de rechtszekerheid van de justitiabelen aantast.

Om deze redenen kunnen de onderhavige voorstellen niet in deze vorm tot stand worden gebracht. De beoogde regulatie dient derhalve in een op zichzelf staande landsverordening te worden geregeld, waarin is aangegeven hoe de te treffen regels binnen het algemene beleidskader voor het toerisme past.

1.2 Gezien het voorgaande merkt de Raad ten aanzien van de inhoud van de onderhavige voorstellen ten overvloede op dat deze niet zijn voorzien van een deugdelijke probleemstelling en onderbouwing, zodat evenmin kan worden getoetst of de geboden oplossing – de voorgestelde regulatie – doelmatig is. De Raad betreurt het dat de regering het evenmin nodig vond de onderhavige voorstellen voor advies aan de Sociaal Economische Raad voor te leggen.¹

¹ Zie het schrijven van de Raad van Advies (RvA 137-15) dd. 21 augustus 2015 en het antwoord hierop van de Minister van Justitie, dd. 15 september 2015, kenmerk SMR/W-85-2015.

Met betrekking tot de voorgenomen regulatie van de aan te bieden typen hotelaccommodaties wordt aangegeven dat er de afgelopen jaren sprake zou zijn van een toename in het aantal *all inclusive* hotels en het aantal aangeboden *all inclusive* accommodaties door de overige hotels. De regering acht deze trend enerzijds positief voor de Arubaanse economie, maar is van mening dat dit ook nadelige gevolgen meebrengt voor de overige horeca-gelegenheden buiten deze hotels.² De regering acht het in dit verband noodzakelijk dat er ‘een gezonde evenwichtige balans is’ in de aan te bieden typen accommodaties en stelt bij het onderhavige ontwerp voor om dit via een vergunningstelsel voor hotels op te lossen. In de toelichting is gesteld dat de Staten – in het kader van de voorgeschetste ontwikkelingen – middels een motie van 7 mei 2015 de minister belast met toerisme heeft verzocht om een onderzoek te doen naar de mogelijkheid van een bijzonder vergunningstelsel voor de all-inclusive hotels en de (mogelijke) effecten hiervan. Gezien de vaste commissie van de Staten echter positief stond tegen de door de laatstgenoemde minister voorgestelde beleidsvoornemens inzake het aanbod van de typen hotelaccommodaties, acht de regering het niet nodig om de resultaten van dit onderzoek af te wachten.³ Deze handelwijze bevreemdt de Raad, daar de regering nu feitelijk de problematiek tracht op te lossen middels een aanpak waarvan de (socio-economische) effecten (nog) niet zijn onderzocht. Daardoor is niet duidelijk hoeverre de voorgestelde aanpak in sociaal-economisch opzicht positiever uitpakt voor Aruba en welke effecten deze aanpak heeft op de concurrentiepositie van Aruba op de toeristische markt. De Raad acht het juist van belang dat deze effecten in kaart worden gebracht en adviseert om deze redenen om alsnog een gedegen onderzoek te doen naar de effecten van de voorgenomen oplossing alvorens de onderhavige regeling voor te stellen. Voorts wordt in de toelichting ten aanzien van het regelen van de gelegenheden die feitelijk actief zijn als logementen (i.c. voornamelijk woningen) onvoldoende ingegaan op de problematiek en de (economische) noodzaak tot het regelen hiervan. Er wordt slechts aangegeven dat er een noodzaak is nieuwe regels te stellen, aangezien veel gelegenheden waaronder woningen feitelijk actief zijn als logement.⁴ Niet is aangegeven in hoeverre het uitblijven van het regelen hiervan een probleem vormt voor de Arubaanse maatschappij en in het bijzonder het toerisme, noch wat het socio-economische belang is van het regelen van deze gelegenheden.

De Raad acht het noodzakelijk dat het aan de onderhavige voorstellen ten grondslag liggende probleem duidelijk wordt omschreven, in het kader van het maatschappelijk belang dan wel de economische noodzaak voor Aruba en dat vervolgens wordt aangegeven in hoeverre de voorgestelde regulering een oplossing hiervoor biedt.

1.3 In dit verband merkt de Raad nog op dat enige motie in de Staten, dan wel instemming van de centrale commissie weliswaar een indicatie zijn voor het draagvlak voor de voorstellen in dit college, doch dat dit de regering nimmer ontslaat van de verplichting om wetsvoorstellen goed voor te bereiden en deugdelijk te motiveren. Zo heeft het klakkeloos overnemen van moties ten aanzien van ontwerp-landsverordening houdende formalisering van de eenmalige terbeschikkingstelling van een bedrag aan Tiara Air Aruba N.V. door Aruba Tourism Authority en tot wijziging van de Landsverordening instelling Aruba Tourism Authority (AB 2011 no. 14) geleid tot handelen in strijd met diverse wetten en mogelijk tot strafbare feiten (vide het advies van de Raad dd. 7 maart 2014, RvA 34-14). Een motie in de Staten heeft immers niet de garantie dat ook aldaar het vooronderzoek deugdelijk is geschied, waardoor de regering van deze verantwoordelijkheid ontslagen zou zijn. De Raad vraagt hiervoor dringende aandacht.

1.4 In voorgesteld artikel I, onderdeel B, wordt bepaald dat - in het kader van de vergunningsverlening - bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels worden gesteld omtrent de aard en het aanbod in type accommodaties van een hotel. Het is de Raad echter

² MvT, p. 1-2.

³ MvT, p. 3.

⁴ MvT, p. 4.

onduidelijk welke voorwaarden gesteld zullen worden aan de hotels om in aanmerking te komen voor een vergunning alsook de vergunningsprocedure. In het kader van de beoordeling van het onderhavige ontwerp acht de Raad het juist van belang om inzicht te krijgen in deze (objectieve) voorwaarden en de vergunningsprocedure, aangezien hiermee het totaalbeeld (en de implicaties) van deze voorgestelde regulering inzichtelijker wordt. De Raad wijst er immers op dat het ontbreken van deze voorwaarden (het toetsingskader) en procedures leidt tot een ongewenste ‘open einde delegatie’ welke geen rechtszekerheid biedt aan de belanghebbenden.

1.5 De regering wijst in de toelichting op de nadelige gevolgen van een onevenwichtig aanbod aan *all inclusive* hotelaanbiedingen voor de rest van de horecagelegenheden: i.c. minder toeristen die gebruik maken van de buiten het hotel gelegen horecagelegenheden en andere voorzieningen. Dit kan volgens de regering uiteindelijk een negatief effect hebben op bepaalde sectoren van de Arubaanse economie. De Raad wijst er echter op dat ook het beperken van de *all inclusive* hotelaanbiedingen kan leiden tot het wegblijven van potentiële toeristen en dus een negatief effect op de Arubaanse economie. Indien er immers vraag is naar dit soort aanbiedingen en dit niet kan worden aangeboden, dan kan de potentiële toerist uitwijken naar een andere (vergelijkbare) bestemming waar deze optie wel wordt geboden. Bij een lage bezettinggraad van de hotels is het voor de conventionele hotels bovendien juist noodzakelijk om een aantrekkelijk *all inclusive* pakket aan te bieden teneinde de bezettinggraad op te krikken. Het niet beperken van deze *all inclusive* aanbiedingen zou er weliswaar toe kunnen leiden dat er minder uitgegeven wordt buiten de hotels, maar biedt in ieder geval wel de situatie dat er uitgaven gedaan worden door de komst van deze toeristen die anders bij het ontbreken van een *all inclusive* optie helemaal zouden uitblijven. De Raad wijst in dit verband ook naar de aanbevelingen uit de in opdracht van de minister van toerisme, transport en arbeid opgestelde strategisch plan van het *Dick Pope Sr. Institute for Tourism Studies*. Hier wordt immers aangegeven dat het streven moet zijn om over te stappen van de (huidige) aanbodgestuurde aanpak (i.c. wat biedt de Arubaanse toeristische markt) naar een marktgerichte aanpak (i.c. wat verlangt de potentiële toerist).⁵ De Raad vraagt zich gelet hierop derhalve ook af hoe deze aanbeveling zich verhoudt tot de voorgestelde restrictieve regulatie van het hotelaanbod.

1.6 Het beperken van de *all-inclusive* aanbiedingen kan bovendien een mededingingsbeperkend effect hebben. Met de voorgestelde regulering zou het immers kunnen betekenen dat de conventionele hotels die thans een vergunning hebben niet een *all-inclusive* pakket kunnen aanbieden zonder vergunning. Met het beperken hiervan wordt hiermee dus binnen de Arubaanse hotelmarkt geen *level playing field* gecreëerd; de huidige *all inclusive* hotels met een vergunning zouden immers in de situatie komen waar alleen zij dit pakket kunnen aanbieden. Zoals in onderdeel 1.2 is gesteld is het bieden van een *all inclusive* pakket juist een (aanvullende) mogelijkheid voor de (conventionele) hotels om de bezettingsgraad te kunnen verhogen op het moment dat de vraag naar het standaard pakket (het zogenaamde *European Plan*) laag is. De Raad wijst er voorts op dat het ontwerp beoogt om alleen voor de hotelsector restricties op te leggen qua soorten accommodaties (aan te bieden pakketten) en niet voor de logementen.⁶ Ook hier is er derhalve sprake van een mededingingsbeperkend effect; de hotels worden immers beperkt in hun aanbod, terwijl de logementen wel vrij zijn in het bepalen van hun aanbod.

1.7 Het invoeren van een vergunningstelsel voor de hotels kan voorts een nadelig effect kunnen hebben op het investeringsklimaat in Aruba. Het feit dat de huidige vergunningen voor de hotels voor wat betreft de aan te bieden pakketten aangepast kunnen worden, brengt met zich mee dat er een precedentscheppende onzekerheid bestaat voor investeerders; vergunningen

⁵ Zie het rapport van het *Dick Pope Sr. Institute for Tourism Studies*, ‘*Winning the Future, Strategic Plan for the Development of Tourism*’ (2011), p. 4-8.

⁶ Zie voorgesteld artikel I, onderdeel B.

kunnen immers eenzijdig aangepast worden. De Raad acht deze handelswijze voor het vertrouwen van investeerders derhalve niet opportuun.

1.8 Hoewel de effecten van de *all inclusive* toeristen nadelig kunnen uitpakken voor de buiten het hotel gelegen horeca aangelegenheden, komt het beperken van de *all inclusive* aanbiedingen niet ten goede van het toerisme en de Arubaanse economie. Een mogelijke oplossing om deze nadelige effecten voor de overige horeca aangelegenheden tegen te gaan ligt naar 's Raads oordeel juist in het aantrekken van vermogende toeristen die wel kiezen voor de niet *all inclusive* pakketten.⁷

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In voorgesteld artikel I, onderdeel B, wordt het begrip logement in artikel 1 van de Vergunningsverordening gedefinieerd als: 'elke gelegenheid waar (...) tegen vergoeding huisvesting voor kort verblijf en met of zonder bediening verleend wordt'. In de toelichting wordt niet aangegeven wat in dit kader verstaan dient te worden als 'kort verblijf'. De Raad acht het van wezenlijk belang dat duidelijk wordt gemaakt bij welke lengte van de verblijfsduur sprake is van een logement zoals wordt beoogd bij de onderhavige wijzigingsverordening.

2.2 In het verlengde van het bovenstaande is het eveneens onduidelijk in hoeverre het toezicht op deze logementen zal plaatsvinden (i.c. hoe wordt nagegaan welke woningen thans verhuurd worden aan toeristen voor kort verblijf en dus vergunningsplichtig zijn?). De Raad acht het noodzakelijk dat hier inzicht in wordt verleend.

3. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande niet met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet aan de Staten te bieden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

⁷ De Raad van Advies wijst in dit kader ook naar het beleidsplan '*Two Steps Ahead, Tourism Policy 2012*' van de Minister van Toerisme, Transport en Arbeid waar wordt aangehaald dat het beleid o.m. gericht zal zijn op het stimuleren van de opwaardering van de (huidige) hotels (p. 17). Hiermee wordt bedoeld het aantrekkelijk maken voor de vermogende en spenderende (verblijfs)toeristen.