



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Algemene Zaken  
Zijne Excellentie  
De heer E. Rhuggenaath  
Pietermaai 17  
Alhier.

Datum: Willemstad, 6 november 2019

Ref.nr.: 121/2019-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 4 oktober 2019 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een spoedadviesverzoek ontvangen betreffende het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, en artikel 5 aanhef, onder a, van de Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no.42), houdende een in-, uit- en doorvoerverbod van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst (Landsbesluit in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud) (zaaknummer 2019/034555, ref. nr. 108/2019-SER).

Het ontwerp is in behandeling genomen in de voorbereidende vergaderingen van de SER op 25 oktober 2019 en 1 november 2019.

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de plenaire vergadering van 1 november 2019 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

  
Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

  
Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Economische Ontwikkeling  
De Minister van Financiën  
De Minister van Justitie  
De Douane Curaçao  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)

Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T: (+5999) 461-5406/ 5328

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)



---

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad  
Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T (+5999) 461 5406 / 5328  
E [info@ser.cw](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	2
2.	Standpunt van de SER.....	3
2.1	In-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud.....	3
2.2	In-, uit- en doorvoer Venezolaanse diamant en andere mineralen .....	4
2.3	Ontheffingenbeleid.....	4
2.4	Financieel- economische gevolgen .....	5
2.4.1	Omvang van de goudhandel .....	5
2.4.2	Bijdrage aan overheidsfinanciën .....	6
2.4.3	Spin-off effect.....	6
2.5	Conclusie .....	6

**Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 1 november 2019 betreffende het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud (zaaknummer 2019/034555, ref.nr. 108/2019-SER).**

## 1. Inleiding

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 4 oktober 2019 een verzoek ontvangen van de Minister van Algemene Zaken (hierna: de minister) om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, en artikel 5 aanhef, onder a, van de Landsverordening In- en Uitvoer<sup>1</sup>, houdende een in-, uit- en doorvoerverbod van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst (Landsbesluit in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud) (zaaknummer 2019/034555, ref. nr. 108/2019-SER) (hierna: het ontwerplandsbesluit, h.a.m.).

Het ontwerplandsbesluit, h.a.m. beoogt het verbieden van de in-, uit- of doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst.

In de considerans is opgenomen dat goud afkomstig uit Venezolaanse mijnen via Curaçao wordt doorgevoerd naar andere delen van de wereld en dat er nadrukkelijk indicaties zijn dat het overgrote deel van het goud dat tegenwoordig in Venezuela wordt gewonnen, afkomstig is van illegale goudmijnen, en/of illegaal wordt gedolven, en onder omstandigheden van (arbeids)uitbuiting wordt gewonnen.

Tevens is in de considerans opgenomen:

- dat er indicaties zijn dat de handel in, en het transport van dat goud mogelijk gepaard gaan met diverse vormen van georganiseerde, grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit;
- dat een bilateraal douaneverdrag met Venezuela ontbreekt, waardoor de verificatie door douaneambtenaren van de oorsprong, de herkomst en de bestemming van dat goud moeilijk, zo niet onmogelijk is;
- dat bestuurlijke maatregelen dringend nodig zijn om de integriteits- en veiligheidsrisico's gerelateerd aan de doorvoer van dat goud voor Curaçao te beperken;
- dat tevens voorkomen moet worden dat Curaçao op internationaal vlak reputatieschade lijdt, gerelateerd aan de handel in, en het transport van dat goud;
- dat het gezien het bovenstaande, wenselijk is om in het belang van de inwendige en uitwendige veiligheid van Curaçao, regels vast te stellen ten aanzien van de invoer, uitvoer en doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst.

Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat de minister bij beschikking ontheffing kan verlenen van het in het eerste lid bedoelde verbod. In artikel 3 wordt de procedure voor het aanvragen, beoordelen en verlenen van een ontheffing bepaald, en artikel 4 bepaalt welke bescheiden in elk geval ter beoordeling aan de douaneautoriteiten moeten worden voorgelegd. In artikel 5, vierde lid, wordt bepaald dat bij ministeriële regeling met algemene werking het ontheffingsbeleid bekend wordt gemaakt in de Landscourant en op de website van de Douane Curaçao.

---

<sup>1</sup> P.B. 1968, no. 42.

## 2. Standpunt van de SER

### 2.1 In-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud

De SER heeft zich nader verdiept in de handel in Venezolaans goud. Naast literatuurstudie is met veel stakeholders gesproken, variërend van handhavingsorganisaties, toezichhouders, beleidsorganisaties binnen het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO), bedrijven en internationale politie. In de bijlage bij dit advies staan de resultaten van dit onderzoek, dat door het Secretariaat van de SER is uitgevoerd, verder uitgewerkt.

De SER onderschrijft het belang van het verbod van in-, uit- en doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst als maatregel 'ter beheersing van de actuele criminaliteits- en reputatierisico's', die verbonden zijn aan de handel in Venezolaans goud. Deze risico's rechtvaardigen volgens de regering de onmiddellijke inwerkingtreding van een Tijdelijke regeling in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud (hierna: Tijdelijke regeling) (P.B. 2019, no.25) op 21 juni 2019. Deze thans geldende Tijdelijke regeling vervalt per 21 december 2019 en onderhavig ontwerpbesluit, h.a.m., dient ter vervanging hiervan.

De SER kan zich vinden in het verbod op in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud vanuit het oogpunt van het bestrijden van witwasmogelijkheden en financiering van criminele en terroristische organisaties en de daarmee gepaard gaande risico's op het gebied van integriteit, veiligheid en internationaal reputatieverlies.

De regering geeft in de bij het ontwerpbesluit, h.a.m., behorende Nota van Toelichting (hierna: NvT) aan dat de Venezolaanse goudwinning nauw verweven lijkt te zijn met praktijken als illegale mijnbouw, kapitaalvlucht, onderdrukking en uitbuiting.

Uit het hierboven genoemd onderzoek blijkt dat de situatie sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke regeling op 21 juni 2019 niet is veranderd. Er is nog steeds een verhoogd risico voor witwaspraktijken (*money laundering – ML*), en het financieren van criminele en terroristische organisaties (*financing of terrorism - FT*) verbonden aan de handel in Venezolaans goud, nu bij het ontbreken van een bilateraal douaneverdrag met Venezuela door lokale autoriteiten niet met zekerheid de herkomst of afkomst van uit Venezuela ter doorvoer aangevoerd goud, kan worden vastgesteld.

Echter ook goud dat uit Colombia of uit andere aan Venezuela grenzende landen komt, kan bij gebrek aan de mogelijkheden om de origine daarvan vast te stellen gesmokkeld goud uit Venezuela zijn.<sup>2,3</sup> Het verbod op in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud voorkomt dan niet dat Venezolaans goud op

<sup>2</sup> Geschat wordt dat in 2012 en 2013 ongeveer de helft van de totale goudexport van Colombia het land in gesmokkeld kan zijn vanuit aangrenzende landen, waaronder Venezuela. Naar schatting wordt 80 procent van de Colombiaanse lokale goudproductie illegaal gewonnen, waarvan het overgrote deel legaal wordt geëxporteerd. OECD, *Due diligence in Colombia's Gold Supply Chain. Where does Colombian gold go? Responsible Business Conduct*, 2018, p. 4, <https://www.oecd.org/corporate/Where-does-Colombian-Gold-Go-EN.pdf>.

<sup>3</sup> The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016.

Curaçao verhandeld kan worden als smokkelwaar of als goud dat 'gelegaliseerd' wordt in één van de andere buurlanden van Venezuela alvorens hier te arriveren. De vraag rijst daardoor of bij gebrek aan bilaterale douaneverdragen ook niet de in-, uit- en doorvoer van goud afkomstig uit Colombia en andere buurlanden van Venezuela aan het verbod c.q. ontheffingsstelsel moet worden onderworpen.

## 2.2 In-, uit- en doorvoer Venezolaanse diamant en andere mineralen

Het zuiden van Venezuela is niet alleen rijk aan goud, maar ook aan diamanten. De kans dat van goud overgegaan wordt op diamanthandel met onder andere Curaçao als hub is niet ondenkbaar. Het 'waterbedeffect' betreffende de goudhandel kan zich uiten in het verplaatsen van de handelsroutes, als ook in het verhandelen van andere mineralen, waaronder diamant. Bij de diamantwinning in Venezuela vinden net als in het geval van goudwinning ernstige schendingen van mensenrechten plaats, ontbossing, milieuschade en is een groot deel van de diamantwinning en –handel illegaal.<sup>4</sup> Ook hier zijn de risico's op grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit, witwassen en financiering van criminele organisaties groot.

De SER is van mening dat gelet op de daarmee gepaard gaande integriteits- en veiligheidsrisico's, en het risico van reputatieschade het verbod op goud uit Venezuela aangevuld dient te worden met een verbod op in-, uit en doorvoer van diamanten.

Verder adviseert de SER de regering om nader onderzoek te laten doen naar mogelijke risico's betreffende andere mineralen afkomstig uit Venezuela. Zoals hierboven is aangegeven kan het zogenaamde waterbedeffect zich ook uiten in het verplaatsen van de handel naar andere mineralen, vooral daar waar de toegang tot internationale valuta één van de belangrijkste drijfveren voor de handel in mineralen lijkt te zijn.

## 2.3 Ontheffingenbeleid

In de NvT is onder de kop 'Bestuurlijke barrières' opgenomen dat de regering het mogelijk wil maken om binnen het kader van dit landsbesluit, h.a.m, bonafide handel in goud afkomstig uit Venezuela op verantwoorde en duurzame wijze in stand te houden c.q. te bevorderen. De motivering die hiervoor in de NvT wordt gegeven, is dat er immers financieel-economische redenen zijn om dit handelsverkeer te faciliteren.

Hiertoe zal een ontheffingenbeleid worden vastgesteld en bekendgemaakt in een ministeriële regeling met algemene werking (m.a.w.). Het systeem van aanvragen, beoordelen en verlenen van een ontheffing zal als onderdeel van het ontheffingenbeleid in voornoemde ministeriële regeling m.a.w. worden opgenomen. Goudbedrijven die op Curaçao opereren – al dan niet in de economische zone – kunnen voor een dergelijke ontheffing in aanmerking komen, weliswaar onder strenge controle.

In de NvT wordt verder aangegeven dat de Minister van Economische Ontwikkeling in samenspraak met de Minister van Financiën voornoemd ontheffingenbeleid zal vaststellen, waarin, vanuit de

<sup>4</sup> *The lost world: diamond mining and smuggling in Venezuela*, Eldis, Jan. 2006, <https://www.eldis.org/document/A24215>.



gedachte van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, een *due diligence*-plicht wordt ingevoerd, met betrekking tot de bron van goud. De kern van het ontheffingenbeleid is dat de betreffende bedrijven en het door hen in-, uit of doorgevoerde goud niet betrokken zijn (geweest) bij mensenrechtenschendingen in risicovolle of conflictgebieden.

Door het ontheffingenbeleid aan te laten sluiten bij internationale *due diligence*-richtlijnen met de plicht om de oorsprong van goud traceerbaar te documenteren en daarover te rapporteren komt de verantwoordelijkheid voor de naleving van wetgeving en richtlijnen op internationaal niveau op het gebied van mensenrechten te liggen bij de bedrijven die handelen in goud. Wie uiteindelijk toezicht krijgt op de naleving van een dergelijke *due diligence*-plicht wordt in de NvT niet nader geëxpliciteerd. Toezicht betekent dat er achteraf onderzoek naar de documentatie van de bedrijven moet worden gedaan en dat de toezichthouder de kennis en expertise heeft om deze controle uit te voeren.

De hierboven genoemde ministeriële regeling m.a.w. kan echter pas worden vastgesteld als bij hervatting van het handelsverkeer met Venezuela, bilaterale douane-afspraken zijn gemaakt, zoals in de NvT uiteengezet wordt. Werkafspraken tussen Venezuela en Curaçao aangaande de verificatie van de oorsprong van goud worden in de NvT gezien als een voorwaarde voor het ontheffingenbeleid.

Met het ontbreken van een bilateraal douaneverdrag met Venezuela mist de Douane Curaçao een basis voor de erkenning van oorsprongcertificaten, de controle van handelsdocumenten en de uitwisseling van douanegegevens, aldus de NvT. De douane kan dan ook de noodzakelijke verificatie van de herkomst van het Venezolaans goud niet uitvoeren. Mochten er dusdanige werkafspraken komen, dan lijkt het de SER zeer onwaarschijnlijk dat deze praktisch werkbaar zullen zijn. Immers gegeven de huidige omstandigheden in Venezuela, zullen de benodigde processen en capaciteit waarover de douane dan zou moeten beschikken om de authenticiteit van documenten en daarmee de oorsprong van het goud te kunnen verifiëren dusdanig groot moeten zijn dat deze ver boven de huidige capaciteit komen te liggen.

De kans op het afgeven van een ontheffing van het goudverbod uit Venezuela lijkt de SER, gelet op de huidige politieke en economische omstandigheden in Venezuela, als ook de omvangrijke verwevenheid van Venezolaanse goud met criminele organisaties, én het feit dat het vrijwel onmogelijk is om de herkomst van het goud te verifiëren, dan ook uiterst gering. Gelet op de grote risico's op witwassen en op verbondenheid aan criminele organisaties in het geval van goud afkomstig uit Venezuela, acht de SER het vanuit veiligheidsoverwegingen en internationaal reputatieverlies onwenselijk om in deze omstandigheden werkafspraken aan te gaan met de autoriteiten in Venezuela. De SER geeft de regering dan ook in overweging om geen ontheffingenbeleid te ontwikkelen, zolang de huidige hoge risico's op *ML* en *FT* zich voordoen ten aanzien van handel in goud (en andere mineralen) uit Venezuela.

## 2.4 Financieel- economische gevolgen

### 2.4.1 Omvang van de goudhandel

In de NvT van het ontwerpbesluit, h.a.m, wordt gesteld dat er financieel-economische redenen zijn om het bonafide handelsverkeer in goud afkomstig uit Venezuela op verantwoorde en duurzame wijze in stand te houden c.q. te bevorderen. In de financieel-economische paragraaf is opgenomen dat de hoge exportcijfers inzake goud een weergave zijn van zowel transitvervoer, als van de door de Douane Curaçao geregistreerde waarde van het goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of

afkomst dat tijdelijk in een economische zone wordt opgeslagen, met het doel te worden doorgevoerd naar het buitenland.

Bij het adviesverzoek ontbreken deze exportcijfers. De SER geeft de regering in overweging om de cijfers van in-, uit- en doorvoer van goud en andere edelmetalen in het kader van onderhavig adviesverzoek te verschaffen, om zodoende een transparant en realistisch beeld te kunnen verkrijgen van de omvang van de doorvoer.

#### 2.4.2 Bijdrage aan overheidsfinanciën

Om het financieel-economisch belang van de handel in goud te kunnen bepalen, is het van belang om inzicht te hebben in de afgedragen winstbelasting door bedrijven, gevestigd in de economische zone, die handelen in goud. Dit is tevens als zodanig in de NVT gesteld. De cijfers hierover ontbreken echter in de financieel-economische paragraaf.

Deze cijfers zijn door de SER opgevraagd bij zowel de belastingdienst als bij het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO). Een reactie van beide instanties is vooralsnog uitgebleven.

Uit het onderzoek dat door het Secretariaat van de SER is uitgevoerd, kwam naar voren dat de afdracht aan winstbelasting van één van de goudbedrijven in 2013 NAf. 7.100,- bedroeg. Dit op een omzet van NAf. 89 miljoen. Op basis van cijfers van dit goudbedrijf en tevens op basis van informatie verkregen van andere stakeholders die dit beeld bevestigden, kan worden geconcludeerd dat het belang van de goudhandel voor de overheidsfinanciën gering is.

Ook ontbreken cijfers over de financieel-economische gevolgen van het op 21 juni 2019 ingestelde verbod op de in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud. Dergelijke cijfers zouden meer inzicht geven in het belang van de sector voor de overheidsinkomsten.

#### 2.4.3 Spin-off effect

In de NVT wordt verder gesteld dat de activiteiten van de goudbedrijven doorgaans nauwelijks lokaal personeel hebben, maar dat hun activiteiten mogelijk wel enige economische spin-off effecten teweegbrengen, door middel van vliegbewegingen, opslag, geldtransacties, transport, logistiek en overige (financiële) dienstverlening. De SER onderschrijft dat de goudhandel enige bedrijvigheid met zich meebrengt, doch benadrukt dat deze gering is, hetgeen naar voren kwam uit de gesprekken die gevoerd zijn met de desbetreffende stakeholders.

## 2.5 Conclusie

Samenvattend onderschrijft de SER het verbod op in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud, vanwege het grote risico op grensoverschrijdende criminaliteit en internationale reputatie-schade, welke naar het oordeel van de SER in geen verhouding staan tot het geringe financieel-economische belang van de goudhandel voor Curaçao.

Tegelijkertijd geeft de SER op grond van het voorgaande de regering het volgende in overweging:

1. Geen ontheffingenbeleid in te voeren, gelet op de hoge risico's van *ML* en *FT* die verbonden zijn aan de Venezolaanse goudhandel, en het gebrek aan mogelijkheden om de authenticiteit van de certificaten van oorsprong en andere documenten te verifiëren.

2. Uitbreiding van het verbod naar in-, uit- en doorvoer van diamant en mogelijk andere mineralen.
3. Uitbreiding van het verbod met een verbod op in-, uit- en doorvoer van goud uit aan Venezuela grenzende landen.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

## Inhoudsopgave Bijlage In-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud

<b>1. Aanleiding onderzoek Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA.....</b>	<b>1</b>
1.1 Reikwijdte van het onderzoek.....	2
<b>2. Resultaten van het onderzoek.....</b>	<b>3</b>
2.1 Achtergrond .....	3
2.2 Omvang handel in goud.....	4
2.3 Waarom Curaçao als doorvoerhaven voor goud?.....	6
2.4 Venezolaans goud – conflictgoud?.....	9
2.5 Internationale richtlijnen .....	12
2.6 Handel in diamanten en andere mineralen.....	14
<b>3. Financieel-economische gevolgen .....</b>	<b>15</b>
3.1 Omvang goudhandel .....	15
3.2 Bijdrage aan overheidsfinanciën.....	15
3.3 Spin-off effect.....	16
3.4 Financieel-economische meerwaarde economische zones .....	16

## 1. Aanleiding onderzoek Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA

De Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) heeft op 4 oktober 2019 een verzoek ontvangen van de Minister van Algemene Zaken (hierna: de minister) om spoedadvies uit te brengen ter zake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, en artikel 5 aanhef, onder a, van de Landsverordening In- en Uitvoer<sup>1</sup>, houdende een in-, uit- en doorvoerverbod van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst (Landsbesluit in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud) (zaaknummer 2019/034555, ref. nr. 108/2019-SER) (hierna: het ontwerplandsbesluit, h.a.m.).

Het ontwerplandsbesluit, h.a.m. beoogt het verbieden van de in-, uit- of doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst.

In de considerans is opgenomen dat goud afkomstig uit Venezolaanse mijnen via Curaçao wordt doorgevoerd naar andere delen van de wereld en dat er nadrukkelijk indicaties zijn dat het overgrote deel van het goud dat tegenwoordig in Venezuela wordt gewonnen, afkomstig is van illegale goudmijnen, en/of illegaal wordt gedolven, en onder omstandigheden van (arbeids)uitbuiting wordt gewonnen.

Tevens is in de considerans opgenomen:

- dat er indicaties zijn dat de handel in, en het transport van dat goud mogelijk gepaard gaan met diverse vormen van georganiseerde, grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit;
- dat een bilateraal douaneverdrag met Venezuela ontbreekt, waardoor de verificatie door douaneambtenaren van de oorsprong, de herkomst en de bestemming van dat goud moeilijk, zo niet onmogelijk is;
- dat bestuurlijke maatregelen dringend nodig zijn om de integriteits- en veiligheidsrisico's gerelateerd aan de doorvoer van dat goud voor Curaçao te beperken;
- dat tevens voorkomen moet worden dat Curaçao op internationaal vlak reputatieschade lijdt, gerelateerd aan de handel in, en het transport van dat goud;
- dat het gezien het bovenstaande, wenselijk is om in het belang van de inwendige en uitwendige veiligheid van Curaçao, regels vast te stellen ten aanzien van de invoer, uitvoer en doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst.

In artikel 1 van het ontwerplandsbesluit, h.a.m. worden de definities gegeven van doorvoer en van goud van venezolaanse oorsprong. Onder doorvoer wordt in artikel 144 van de Algemene Verordening I.U. en D. 1908<sup>2</sup> verstaan de aanbrenging van goederen in één van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, gevolgd door uitvoer naar het buitenland, zonder dat zij ten invoer zijn aangegeven. Onder 'goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst' wordt in artikel 1 verstaan: onbewerkt of halfbewerkt goud (in baren, staven, broodjes, klompjes, als poeder, of in welke verschijningsvorm dan ook) welke gewonnen is op het grondgebied van de Bolivariaanse Republiek Venezuela of welke vanuit Venezuela – al dan niet rechtstreeks – naar Curaçao verscheept is, of welke anderszins afkomstig is uit Venezuela.

In de Nota van Toelichting (hierna: NvT) behorende bij het ontwerplandsbesluit, h.a.m. wordt de definitie gegeven van in- en uitvoer conform artikel 1 en 2 van de Landsverordening In- en Uitvoer.

<sup>1</sup> P.B. 1968, no. 42.

<sup>2</sup> P.B. 1949, no. 62.

Het landsbesluit, h.a.m. treedt in werking met ingang van de datum van bekendmaking, met dien verstande dat artikel 2, tweede lid, alsmede de artikelen 3, 4 en 5 in werking treden met ingang van een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat de minister bij beschikking ontheffing kan verlenen van het in het eerste lid bedoelde verbod. In artikel 3 wordt de procedure voor het aanvragen, beoordelen en verlenen van een ontheffing bepaald, en artikel 4 bepaalt welke bescheiden in elk geval ter beoordeling aan de douaneautoriteiten moeten worden voorgelegd. In artikel 5, vierde lid, wordt bepaald dat bij ministeriële regeling met algemene werking het ontheffingenbeleid bekend wordt gemaakt in de Landscourant en op de website van de Douane Curaçao.

## 1.1 Reikwijdte van het onderzoek

In het kader van de advisering omtrent het verbod op in-, uit- en doorvoer van goud uit Venezuela en de mogelijkheid tot ontheffing van dit verbod heeft het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA (hierna: het Secretariaat) uitgebreid onderzoek gedaan. Het onderzoek omvatte zowel de lokale als internationale regelgeving op het gebied van internationale goudhandel, de omvang van de goudhandel, de financieel-economische aspecten en de mogelijke risico's verbonden aan handel in goud afkomstig uit Venezuela. Naast literatuurstudie is in dit onderzoek ook met veel stakeholders gesproken, variërend van handhavingsorganisaties, toezichthouders, beleidsorganisaties binnen het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO), bedrijven en internationale politie.

## 2. Resultaten van het onderzoek

### 2.1 Achtergrond

Op 21 juni 2019 is de Tijdelijke regeling in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud in werking getreden. Het betreft hier de Ministeriële regeling met algemene werking van de 21<sup>ste</sup> juni 2019 conform artikel 6 van de Landsverordening In- en Uitvoer<sup>3</sup>, houdende een tijdelijke in-, uit- en doorvoerverbod van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst (P.B. 2019, no. 25) (hierna: de Tijdelijke regeling).

In de Toelichting behorende bij de Tijdelijke regeling wordt aangegeven dat de winning van goud in Venezuela in de afgelopen jaren is toegenomen en dat dit deels te verklaren is door beperkingen in de olie-industrie vanwege de buitenlandse economische crisis en de opgelegde buitenlandse sancties. 'Grote hoeveelheden goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst worden via Curaçao doorgevoerd naar andere delen van de wereld. De Venezolaanse goudwinning lijkt nauw verweven met praktijken als illegale mijnbouw, kapitaalvlucht, onderdrukking en uitbuiting'. Verder 'hebben strafrechtelijke onderzoeken op de ABC-eilanden het vermoeden bevestigd dat de handel in en het transport van Venezolaans goud en de daaruit voortvloeiende geldstromen gepaard kunnen gaan met diverse vormen van georganiseerde, grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit, zoals (drugs- of andere) smokkel, valsheid in geschrifte en (gewoonte) witwassen. Dit brengt integriteits- en veiligheidsrisico's met zich mee die zowel lokaal als internationaal grote zorgen baren. De huidige situatie noopt om urgente bestuurlijke maatregelen (barrières) ter beheersing van de actuele criminaliteits- en reputatierisico's.' De veiligheidssituatie rechtvaardigt volgens de regering de onmiddellijke afkondiging van een in-, uit- en doorvoerverbod op grond van artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer<sup>4</sup>.

Conform artikel 6, eerste lid, van de Landsverordening In- en Uitvoer, dient de Tijdelijke regeling binnen zes maanden na de datum van inwerkingtreding<sup>5</sup>, vervangen te zijn door een landsbesluit, houdende algemene maatregelen.

Onderhavig ontwerp landsbesluit, h.a.m., dient ter vervanging van de Tijdelijke regeling, namelijk een verbod op in-, uit- en doorvoer van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst, en biedt tevens een ontheffingsmogelijkheid.

In de NvT is onder de kop 'Bestuurlijke barrières' opgenomen dat de regering het mogelijk wil maken om binnen het kader van dit landsbesluit, h.a.m, bonafide handel in goud afkomstig uit Venezuela op verantwoorde en duurzame wijze in stand te houden c.q. te bevorderen. De motivering die hiervoor in de NvT wordt gegeven is dat er immers financieel-economische redenen zijn om dit handelsverkeer te faciliteren. Goudbedrijven die op Curaçao opereren – al dan niet in de economische zone – kunnen voor een dergelijke ontheffing in aanmerking komen, weliswaar onder strenge controle.

Hiertoe zal een ontheffingenbeleid worden vastgesteld en bekendgemaakt in een ministeriële regeling met algemene werking (m.a.w.). Het systeem van aanvragen, beoordelen en verlenen van een ontheffing zal als onderdeel van het ontheffingenbeleid in voornoemde ministeriële regeling m.a.w. worden opgenomen.

<sup>3</sup> P.B. 1968, no. 42.

<sup>4</sup> P.B. 1968, no. 42.

<sup>5</sup> Dus niet later dan 21 december 2019.

De bepalingen omtrent ontheffing zullen op een later moment in werking treden dan de rest van het landsbesluit, h.a.m. Volgens de NvT kan ontheffing immers pas worden verleend en gehandhaafd, wanneer de uitgangspunten en procedures in een ontheffingenbeleid zijn neergelegd en door middel van een ministeriële regeling m.a.w. zijn vastgesteld en gepubliceerd. In de NvT staat tevens dat een ontheffing pas kan worden gehandhaafd als er bilaterale douane-afspraken met Venezuela zijn gemaakt.

Artikel 7 van het ontwerplandsbesluit, h.a.m, bepaalt de inwerkingtreding, namelijk met ingang van de datum van bekendmaking, met dien verstande dat de artikelen of delen van artikelen die betrekking hebben op de ontheffing van het verbod, in werking treden met ingang van een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

## 2.2 Omvang handel in goud

De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) stelt de betalingsbalans op conform de richtlijnen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). De IMF-regel is dat goederen bestemd voor doorvoer niet beschouwd worden als import of export, omdat de goederen niet van eigenaar veranderen.<sup>6</sup> Goederen- en geldstromen met betrekking tot de doorvoer van goederen zijn conform deze IMF-richtlijnen niet zichtbaar op de betalingsbalans van Curaçao.<sup>7</sup>

Wel ontvangt de CBCS de data over in-, door- en uitvoer van goud van de Douane Curaçao. Goud dat met privévluchten uit Venezuela binnenkomt, gaat direct naar de vrije economische zone bij het vliegveld of aan de haven ingeval het per boot wordt aangevoerd. Het goud behoudt de status van doorvoer en is conform de door de CBCS gehanteerde methode derhalve niet terug te vinden in de import- en exportcijfers op de handelsbalans. De waarde van het goud dat de vrije economische zone binnenkomt is gelijk aan de waarde van het goud dat de zone uitgaat, aldus de CBCS.

Hoewel Curaçao niet over goudmijnen beschikt, was onbewerkt goud tussen 2011 en 2017 volgens het platform Observatory Economic Complexity (OEC) het tweede exportproduct van Curaçao.<sup>8</sup> Volgens hetzelfde platform OEC importeerde Curaçao in de desbetreffende periode geen goud. De goudimport en -exportcijfers van Curaçao van de OEC zijn gebaseerd op de cijfers van de statistiekafdeling van de

<sup>6</sup> IMF 2009 Balance of Payments and International Investments Position Manual, sixth edition (BPM 6), Ch. 10. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>.

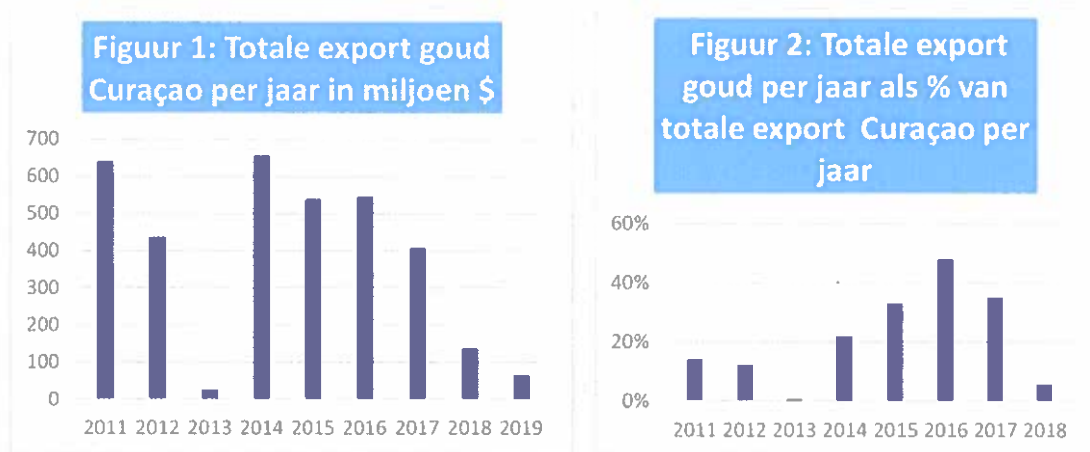
<sup>7</sup> Ook de centrale bank van Nederland, De Nederlandse Bank (DNB), past de IMF- richtlijnen toe bij het opstellen van de betalingsbalans. Evenals de CBCS hanteert DNB hierbij de volgende IMF-richtlijn: 'Het goederenverkeer omvat de roerende goederen waarvoor eigendomsoverdracht plaatsvindt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. [...] Indien goederen de landsgrens passeren zonder dat sprake is van eigendomsoverdracht aan/vanuit een Nederlandse ingezetene, is sprake van quasi-doorvoer; deze goederenstromen zijn niet opgenomen in de goederenrekening.' <https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#details/goederenrekening-volgens-de-handelsstatistiek-kwartaal/dataset/6fbc0d5d-43c2-4303-ac49-44c13f412e08/resource/782b02d4-bc2e-48fe-9001-e5daf291a178>.

<sup>8</sup> Observatory Economic Complexity (OEC), <https://oec.world/en/resources/data/>. Deze data zijn gebaseerd op data van het SITC ([https://en.wikipedia.org/wiki/Standard\\_International\\_Trade\\_Classification](https://en.wikipedia.org/wiki/Standard_International_Trade_Classification)). De data vanaf 2001 t/m 2017 zijn verkregen van de UN Comtrade (United Nations statistical division).



Verenigde Naties (VN), die gebaseerd zijn op cijfers die de goud importerende landen rapporteren.<sup>9,10, 11</sup>

Handel in goud uit Venezuela was voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke regeling in-, uit-, en doorvoerverbod Venezolaans goud op 21 juni 2019 in principe niet verboden, zolang de daarbij getoonde certificaten en documenten aan de douanewet- en regelgeving voldeden. Tussen 2014 en 2019 voerde Curaçao voor meer dan 130 duizend kilo door aan goud, waarvan 90 procent afkomstig was uit Venezuela. In 2017 bedroeg de exportwaarde van goud 407 miljoen Amerikaanse dollars, hetgeen 35 procent van de totale export aan goederen<sup>12</sup> betrof (zie figuur 1 en figuur 2). 76 procent hiervan werd geëxporteerd (doorgevoerd) naar Zwitserland, 22 procent naar de Verenigde Staten en 2 procent naar Turkije. In 2016 werd zelfs 97 procent van het goud naar Zwitserland doorgevoerd en in 2015 betrof dit 67 procent.



2013: Mogelijk onbetrouwbare data. Volgens UN Comtrade bedroeg de goudexport in 2013 USD 662.

Bron: Database BACI via OEC world gebaseerd op UN Comtrade Database

Tabel 1 laat zien dat er vanaf 2014 een duidelijke verschuiving in de handel van goud heeft plaatsgevonden: tussen 2011 en 2014 waren de Verenigde Staten (VS) de belangrijkste handelspartner van Curaçao in goud en vond er nog geen gouddoorvoer plaats naar Zwitserland. Vanaf 2014 is Zwitserland de belangrijkste handelspartner van Curaçao in goud.

Opvallend is dat Zwitserland dit goud beschouwde als goud geïmporteerd uit Curaçao, terwijl het goud slechts via Curaçao was doorgevoerd, hetgeen ook het geval was op Schiphol, waar dit goud eveneens de status van doorvoer had.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> In het databestand van de UN Comtrade levert een *datasearch* op 'Reporter' Curaçao geen data op, wel op 'Partner' (handelspartner).

<sup>10</sup> Een *datasearch* in het databestand van COMEXT van EUROSTAT op onbewerkt goud geïmporteerd uit Curaçao levert slechts de volgende data op: Italië: importwaarde van goud uit Curaçao in 2018 bijna 8 miljoen Euro; Zwitserland is als *non-member state* geen 'Reporter'. Het databestand van de IMF *Direction of Trade Statistics* (DOTS) is gebaseerd op de databestanden van COMEXT en van UN Comtrade. DOTS is echter niet dusdanig verfijnd dat op product gezocht kan worden. Wel komt uit de data naar voren dat Zwitserland in 2016 de grootste importeur van goederen uit Curaçao was, met een importwaarde van 562 miljoen Euro.

<sup>11</sup> Een *datasearch* in de databestanden van zowel COMEXT/EUROSTAT, DOTS/IMF, en UN Comtrade levert over de periode van 2000 tot en met 2018 alleen data op betreffende de jaren 2011- 2018.

<sup>12</sup> Totale exportwaarde van goederen uit Curaçao in 2017 was US \$ 1,16 miljard. Bron OEC.

<sup>13</sup> De douane van Nederland heeft aangegeven dat de invulling van de *Airway Bill* voor wat betreft land van export/herkomst normaliter facultatief is, dus wordt er niet streng op gecontroleerd. De vraag of dit ook het geval is indien er sprake is van goudtransport is vooralsnog onbeantwoord gebleven.

Tabel 1 Goud export Curaçao

Jaar	Per land				Totale export goud	
	Zwitserland	Verenigde Staten	Verenigde Arabische Emiraten	Overige landen	in miljoen USD	% van totale export
2011	0%	88%	0%	12%	640	14%
2012	0%	100%	0%	0%	437	12%
2013*	0%	98%	0%	0%	27	1%
2014	76%	7%	18%	0%	656	22%
2015	67%	33%	0%	0%	539	33%
2016	97%	0%	1%	2%	546	48%
2017	76%	22%	0%	20%	407	35%
2018	61%	18%	14%	7%	138	6%
2019**	100%	0%	0%	0%	65	n.v.t.

\* 2013: Mogelijk onbetrouwbare data. Volgens UN Comtrade bedroeg de goudexport in 2013 USD 662

\*\* 2019: a. op basis van de eerste zeven maanden van 2019  
b. cijfers van 2019 via OEC.world niet beschikbaar

Bron: Database BACI via OEC.world gebaseerd op UN Comtrade Database

In januari 2018 kwam de doorvoer van goud vanuit Venezuela via de economische zones tot stilstand nadat Venezuela een grensblokkade via de lucht en via zee oplegde aan Curaçao, Aruba en Bonaire. De aanleiding zou onder meer goudsmokkel zijn.<sup>14</sup> Na de opening van de grens in mei 2018 komt de handel in goud weer op gang, maar blijft ver achter in vergelijking met voorgaande jaren. Verder herstel vindt ook niet plaats in 2019, immers in februari 2019 kondigt Venezuela voor de tweede keer een grensblokkade af met Aruba, Bonaire en Curaçao.

### 2.3 Waaronder Curaçao als doorvoerhaven voor goud?

Tijdens de gesprekken die het Secretariaat heeft gevoerd is onder meer de vraag gesteld waarom Curaçao als doorvoerhaven van goud fungeerde. Wat waren de voordelen hiervan voor de bij deze handel betrokken actoren?

Ten tijde van de vestiging van de huidige goudbedrijven in de zogenaamde vrije handelszones op Curaçao werd goud uit Venezuela nog niet gezien als goud uit een conflict- en hoogrisicoland. Naar de herkomst van het goud werd dan ook geen navraag gedaan zolang de documenten voldeden aan de douanewet- en regelgeving. De doorvoer van goud uit Venezuela verliep tot het verbod op in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud in juni 2019 doorgaans als volgt: het goud kwam met privé vliegtuigen aan op de internationale luchthaven van Curaçao, International Airport Hato, passeerde de Douane Curaçao en bleef voor korte tijd in de vrije handelszone op Hato 'Curaçao Airport Free Economic Zone',

<sup>14</sup> "They take away gold from this country illegally and make it legal to sell there; they take away coltan," Maduro said, referring to a metallic ore used in many electronic devices. "They take away diamonds, they take away all food products." <https://www.nytimes.com/2018/01/06/world/americas/maduro-venezuela-travel-shutdown.html>.

alvorens het met de KLM naar Amsterdam-Schiphol werd vervoerd, waarna het door dezelfde transporteur die ook het goud op de luchthaven Hato had getransporteerd naar een goudraffinerij in Zwitserland werd vervoerd. Bedrijven gevestigd in de vrije handelszones betalen geen invoerrechten, geen omzetbelasting, en slechts 2 procent belasting over de winst. Dit vanuit Curaçao doorgevoerde goud had op Schiphol ook de status van 'doorvoer'. In de Curaçao Airport Free Economic Zone zijn drie bedrijven gevestigd die in goud handelen.<sup>15</sup> Volgens één van de geïnterviewde bedrijven werd in het laboratorium van dit bedrijf eerst het goudgehalte geverifieerd, waarna het goud werd verpakt<sup>16</sup> en voorzien van de vereiste douaneformulieren, om vervolgens met de eerst volgende vlucht naar Amsterdam-Schiphol te gaan. De test op het goudgehalte wordt door de klant vereist om met zekerheid het goudgehalte te kunnen vaststellen, de logistieke afhandeling is vlot en veilig en al het papierwerk voor doorvoer wordt in orde gemaakt, aldus de geïnterviewden. Sinds het verbod op Venezolaans goud dat sinds 21 juni 2019 van kracht is, ligt de handel in goud in de vrije handelszone geheel stil.

Het Secretariaat heeft zich vervolgens verder verdiept in de volgende twee vragen.

De eerste vraag betreft de vraag of de waarde van het goud bij binnenkomst wel gelijk is aan de waarde van het goud wanneer dit goud de vrije economische zone verlaat, zoals uit de douanecijfers blijkt. Immers in het geval een goudbedrijf het goudgehalte test kan deze afwijken van het opgegeven goudgehalte. Bovendien wordt er economische waarde toegevoegd door het testen zelf, omdat daarmee immers met zekerheid het goudgehalte wordt vastgesteld, hetgeen voor zowel de handelaar als de klant een toegevoegde waarde heeft. Door op deze manier de waarde van het goud te bepalen kan mede de winstbelasting worden gedrukt.

De tweede vraag betreft de vraag waarom Curaçao als 'hub' diende voor goud, afkomstig uit Venezuela, en waarom bedrijven in Europa of elders niet rechtstreeks goud van de goudhandelaren in Venezuela kopen.

Op de douaneformulieren staat doorgaans Venezuela als land van herkomst, Curaçao als land van export, en bijvoorbeeld Zwitserland als land van bestemming (waar ongeveer 75 procent van dit goud naar toe ging). De goudexportcijfers van Curaçao, afkomstig van de statistiekafdeling van de VN, zijn gebaseerd op cijfers die de goud importerende landen rapporteren.<sup>17</sup> De vraag is waarom deze importerende landen niet het land van oorsprong/herkomst Venezuela rapporteren, maar het eerste land van doorvoer, Curaçao. Allereerst is er een 'technisch' aspect: in de internationale databestanden staan de herkomstlanden van goud niet vermeld – alleen de exporterende en importerende landen van producten en diensten staan opgenomen. Bovendien vond er 'vermerking' plaats met een stempel van de Douane Curaçao op de douaneformulieren. Met deze 'vermerking' werd Curaçao door de importerende landen beschouwd als het land van waaruit goud werd ingevoerd, hetgeen Curaçao tot een aantrekkelijke doorvoerhaven van goud naar internationale goudmarkten maakte.<sup>18</sup> De vraag waarom goud afkomstig uit Venezuela in toenemende mate niet meer als aantrekkelijk op de internationale goudmarkten wordt beschouwd en Venezuela steeds meer als een hoogrisicoland wordt beschouwd, wordt in paragraaf 2.5 nader toegelicht.

<sup>15</sup> Curinde, *List of active companies as of January 1<sup>st</sup> 2019 per Economic Zone*.

<sup>16</sup> Voor zover was na te gaan ondergaat het goud geen verdere bewerking, tenzij de klant vraagt om het te versmelten tot een staaf, hetgeen zelden gevraagd wordt, aldus de geïnterviewden.

<sup>17</sup> In het databestand van de UN Comtrade levert een *datasearch* op 'Reporter' Curaçao geen data op, wel op 'Partner' (handelspartner).

<sup>18</sup> Ebus, Bram, *These idyllic Caribbean islands are trading illegal Venezuelan gold. Can it be stopped?* Miami Herald, 23 July 2019.

Er is nog een mogelijke reden waarom Curaçao als doorvoerhaven voor goud afkomstig uit Venezuela werd gebruikt. Nadrukkelijk wordt hier vermeld dat deze reden niet voor alle goudbedrijven hoeft te gelden. Uit politie-informatie komt naar voren dat er indicaties zijn dat een goudhandelaar gevestigd in één van de vrije handelszones valutahandel mogelijk maakte. Het bedrijf waar het hier om gaat, hanteert valutahandel als businessmodel onderliggend aan de goudhandel. De vraag naar Amerikaanse dollars vanuit Venezuela is groot, omdat er al geruime tijd restricties van toepassing zijn op het omwisselen van bolivars naar dollars. Hierbij moet worden opgemerkt dat dienstverlening sinds 1 juli 2018 niet meer is toegestaan in de vrije handelszones.<sup>19</sup> De dienstverlening op het gebied van valutahandel in de vrije handelszone op Curaçao vindt volgens de hiervoor genoemde bron echter nog steeds plaats. De handel in goud is naar elders verplaatst, waarbij voor de valutahandel gebruik wordt gemaakt van de deviezenvrijstelling afgegeven voor de vestiging op Curaçao.

Gesimplificeerd verliep de dienstverlening op het gebied van valuta als volgt. Goud gedolven in Venezuela werd gekocht door een Venezolaanse actor X en betaald in bolivars. Dit goud werd vervolgens gekocht door en getransporteerd naar de desbetreffende goudhandelaar in de vrije handelszone en doorgaans binnen 24 uur doorgevoerd naar een klant buiten Curaçao. Deze klant betaalde de goudhandelaar via een rekening bij één van de offshore banken in Amerikaanse dollars, die vervolgens door de goudhandelaar werden overgeboekt naar een internationale rekening van een leverancier van goederen dan wel diensten geleverd aan actor X in Venezuela. De goudhandelaar was in het bezit van een deviezenvergunning verstrekt door de CBCS<sup>20</sup> en kon derhalve een vreemde valutarekening openen bij één van de offshore banken. Deze deviezenvergunning in combinatie met de financiële infrastructuur van offshore banking én het bestaan van vrije handelszones (waar geen import- en exportbelasting wordt geheven), die bovendien gunstig gelegen zijn naast de luchthaven dan wel aan de zeehaven, maakten Curaçao aantrekkelijk als hub voor handel in goud, afkomstig uit het buurland Venezuela. Sinds de aanpassing van de belastingwetgeving in juni 2018<sup>21</sup> worden weinig bedrijven meer toegelaten tot de economische zone.

Als de CBCS heeft geconstateerd dat niet meer aan de voorwaarden van een deviezenvrijstelling wordt voldaan en er geen herstel van de situatie plaatsvindt, wordt tot intrekking van de deviezenvrijstelling overgegaan. Het toezicht op het voldoen aan de voorwaarden gebeurt door middel van steekproefsgewijze controles op de volledigheid en actualiteit van de klantendossiers die door de trustkantoren (moeten) worden geleverd aan de CBCS. De afdeling Toezicht trust oefent tevens toezicht uit tijdens bezoeken aan de trustkantoren. De afdeling Deviezenregulering ontvangt daarna een overzicht van de geconstateerde afwijkingen en geeft daar follow-up aan.

Volgens verkregen informatie van de CBCS worden er regelmatig vrijstellingen ingetrokken, meestal op verzoek van een trustkantoor. Intrekkingen van vrijstellingen van bedrijven die in goud handelen hebben niet plaatsgevonden.

Nu er sinds 21 juni 2019 een verbod rust op in-, uit- en doorvoer van goud afkomstig uit Venezuela zijn er indicaties van een 'waterbedeffect'. Een deel van de goudhandel is al verplaatst naar bijvoorbeeld Panama (dat ook over vrije handelszones beschikt) en naar Sint Maarten, dat een 'Duty Free' status heeft voor import en export.

<sup>19</sup> Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (PB 2018, no 33).

<sup>20</sup> Indien een bedrijf voldoet aan de definitie van een buitengaats onderneming zoals vastgelegd in artikel 1, twaalfde lid, van de Regeling Deviezenverkeer Curaçao en Sint Maarten (2010), kan een deviezenvrijstelling worden gegeven door de CBCS.

<sup>21</sup> Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (P.B. 2018, no.33).

De geldstromen zoals hierboven op eenvoudige wijze geschetst, onttrekken zich aan het oog van toezichhouders en vormen als zodanig een verhoogd risico voor witwaspraktijken (*money laundering – ML*), en het financieren van criminele en terroristische organisaties (*financing terrorism - FT*). Één van de belangrijkste bevindingen van een onderzoek naar de internationale goudhandel, uitgevoerd door de *Financial Action Task Force (FATF)*, is dat goud een *extremely attractive vehicle for laundering money is* en dat de karakteristieken van goud maken dat het zowel aantrekkelijk als kwetsbaar is voor exploitatie door criminele organisaties die hun *assets* willen legitimeren.<sup>22</sup> Goud heeft een hoge intrinsieke waarde, kan gemakkelijk gesmokkeld worden, is een vorm van *global currency* en kan anoniem verhandeld worden. Het hierboven aangehaalde voorbeeld van de handel in valuta verbonden aan de goudhandel levert verschillende *red flags* op uit de bibliotheek van *red flags* van de FATF die indicatoren zijn voor risico's van witwassen en grensoverschrijdende financiering van criminele activiteiten.<sup>23</sup> Volgens politie-bronnen is er 'een gigantisch probleem' in termen van risico's op witwassen en criminaliteit verbonden aan de ondoorzichtige geldstromen onderliggend aan goudhandel. Juist vanwege deze risico's is de regering overgegaan op de inwerkingtreding van de Tijdelijke regeling op het verbod van in-, uit-, en doorvoer van Venezolaans goud, die vóór 21 december 2019 vervangen dient te zijn door onderhavig ontwerp-landsbesluit, h.a.m.

## 2.4 Venezolaans goud – conflictgoud?

In de overwegingen van het ontwerp-landsbesluit, h.a.m., wordt aangegeven dat er nadrukkelijke indicaties zijn dat het overgrote deel van het goud dat tegenwoordig in Venezuela wordt gewonnen, afkomstig is van illegale goudmijnen, en/of illegaal wordt gedolven, en onder omstandigheden van (arbeids)uitbuiting wordt gewonnen. Ook zijn er volgens de NvT indicaties dat de handel in, en het transport van dat goud mogelijk gepaard gaat met diverse vormen van georganiseerde, grensoverschrijdende en ondermijnende criminaliteit. In de NvT wordt dit met verschillende literatuurverwijzingen onderbouwd.

Deze, evenals aanvullende literatuur, heeft het Secretariaat uitvoerig bestudeerd, onder meer om antwoord te krijgen op de vraag of bonafide handel in goud afkomstig uit Venezuela nog wel mogelijk is. Immers de regering geeft in de NvT aan dat zij 'binnen het kader van dit landsbesluit, houdende algemene maatregelen, het mogelijk wil maken bonafide handel in goud afkomstig uit Venezuela op verantwoorde en duurzame wijze in stand wil houden c.q. te bevorderen. Er zijn immers financieel-economische redenen om dit handelsverkeer te faciliteren, maar dan wel onder strenge controle. In het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is daarom een ontheffingsmogelijkheid op het verbod opgenomen.'

Bij binnenkomst van het goud uit Venezuela controleert de Douane Curaçao of deze zending voldoet aan de douanewet- en regelgeving.<sup>24</sup> Of dit goud legaal is, is niet of nauwelijks te controleren, daar er

<sup>22</sup> FATF report, *Money laundering/terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold*, July 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>.

<sup>23</sup> Deze zijn onder meer: Non-reporting to the Financial Intelligence Unit (het vroegere MOT - Meldpunt Ongebruikelijke Transacties) by the gold industry organizations; registration of a trading company in a tax haven even though its business relates to another jurisdiction.

<sup>24</sup> In 2012 gaf de evaluatie van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATC) voor Curaçao aan: No process in place to identify the source, destination and purpose of movement of gold or other precious metal and stones. *Follow-Up Report. Curaçao*, October 30, 2012, p. 52. Volgens het vijfde rapport uit 2016 is in 2014 de Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten (P.B. 2012, no. 9) gewijzigd bij Landsverordening van de 1<sup>ste</sup> oktober 2014 (P.B. 2014, no. 90) en vallen edelmetalen en sieraden met een waarde van meer dan NAf 20.000 ook onder de aanmeldingsplicht. In dit vijfde rapport wordt niet meer

geen douaneverdrag bestaat met Venezuela en redelijkerwijs geen navraag kan worden gedaan over de herkomst. Ook al zou dat het geval zijn, dan nog is de authenticiteit en betrouwbaarheid van de informatie moeilijk vast te stellen.

Is al het goud uit Venezuela conflict-goud<sup>25</sup>? Naar schatting was 90 procent van het in Curaçao doorgevoerde goud afkomstig uit Venezuela.<sup>26</sup> Naast 's werelds grootste oliereserves beschikt Venezuela ook over één van de grootste ondergrondse voorraden aan goud. Het merendeel van de goudreserves ligt in de Orinoco Mijnbouwboog<sup>27</sup>, een gebied van 40.000 vierkante mijl dat zich uitstrekt van Guyana tot Colombia in het zuiden van Venezuela, dat op de UNESCO-Werelderfgoedlijst staat. De productie van goud in Venezuela is sinds de daling van de olieprijs en de internationale sancties tegen de regering van de Venezolaanse President Nicolás Maduro sterk toegenomen, met name de productie die verbonden is met criminele organisaties.<sup>28</sup>

Gedurende bijna een jaar heeft een internationaal team van journalisten onderzoek verricht naar de handel en smokkel in goud uit Venezuela.<sup>29</sup> Tussen 2014 en eind 2018 werd er meer dan 160.000 kilo goud – marktwaarde meer dan 6,5 miljard euro – via Aruba en Curaçao naar internationale markten doorgevoerd, waarvan 130.000 kilo via Curaçao.<sup>30</sup> Volgens de onderzoekers is dit goud afkomstig uit de Orinoco Mijnbouwboog. 'Daar baten Venezolaanse bendes en Colombiaanse guerrillagroepen de mijnen uit, zonder oog te hebben voor het milieu of voor de mijnwerkers [...]. Het nationale leger profiteert mee en een deel van de winsten bereikt de hoogste politieke kringen.'<sup>31</sup> Tevens gaat de goudwinning gepaard met ernstige milieuvuiling en schending van rechten van de lokale bevolking.<sup>32</sup>

Ook uit het rapport van de International Crisis Group van februari 2019<sup>33</sup> komt naar voren dat goudwinning in de Orinoco Mijnbouwboog de laatste jaren plaatsvindt onder toezicht of controle van gewapende criminele en (Colombiaanse) guerrilla groepen.<sup>34</sup> 'Daarmee valt dit gebied onder de

---

teruggekomen op de vraag of de douaneprocessen op orde zijn om de herkomst van goud of andere edelmetalen en –stenen te kunnen identificeren. <https://www.cfatf-qafic.org/documents/cfatf-follow-up-reports/curacao>.

<sup>25</sup> Definitie van conflict-mineral volgens de EU: the minerals trade can be used to finance armed groups, fuel forced labour and other human rights abuses, and support corruption and money laundering, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/#definition>.

<sup>26</sup> Ebus en Kalkman, 21 juni 2019, p.14. Bevestigd door de Douane Curaçao.

<sup>27</sup> <https://edition.cnn.com/2019/08/20/americas/venezuela-gold-mining-intl/index.html>.

<sup>28</sup> The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*, April 2016, [https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC\\_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf](https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf). Zie ook artikelen Bram Ebus, De Correspondent; en <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/08/venezuela-gold-mines-rival-armed-groups-gangs>; zie ook International Crisis Group, *Gold and Grief in Venezuela's Violent South*, Latin America Report N° 73, 28 February 2019, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>.

<sup>29</sup> Ebus en Kalkman, 23 juli 2019, p. 1.

<sup>30</sup> Zie ook beantwoording van vragen van Tweede Kamerleden naar aanleiding van de artikelen van De Correspondent over conflictgoud door staatssecretaris van Koninkrijksrelaties Raymond Knops <https://koninkrijksrelaties.nu/2019/09/10/verbod-doorvoer-venezolaans-goud-geldt-niet-voor-caribisch-nederland/>. Deze cijfers wijken overigens af van de cijfers van de OEC.

<sup>31</sup> Ebus en Kalkman, 23 juli 2019, p. 9.

<sup>32</sup> <https://www.mining.com/venezuela-has-an-indigenous-mining-arc-that-is-destroying-national-parks-expert/>, [http://www.earthisland.org/journal/index.php/magazine/entry/arc\\_of\\_desperation/](http://www.earthisland.org/journal/index.php/magazine/entry/arc_of_desperation/).

<sup>33</sup> International Crisis Group, 2019.

<sup>34</sup> Ook andere bronnen beschrijven de verwevenheid van illegaal gemijnd goud, georganiseerde criminaliteit en de betrokkenheid van hoge legerofficieren, zoals The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*, April 2016, [https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC\\_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf](https://arcominero.infoamazonia.org/GIATOC-OC_Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-3c3f978eef80083bdd8780d7c5a21f1e.pdf). Zie ook International Crisis Group, *Gold and Grief in Venezuela's Violent South*, 28 February 2019; en <https://arcominero.infoamazonia.org/story/gold-mining>; en <https://www.insightcrime.org/news/analysis/gold-chaos-gang-lords-rule-venezuela-orinoco-mining-arc/>

definitie van conflict- en hoogrisicogebieden in lijn met de *Due Diligence Guidance for responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-affected and High-Risk Areas* die op de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen voortbouwt. Dit betekent dat bedrijven extra alert moeten zijn bij de import van of handel in goud uit Venezuela<sup>35</sup>.

Juist omdat er geen douaneverdrag tussen Curaçao en Venezuela bestaat, is verificatie van de oorsprong van het goud door de douane niet mogelijk. Curaçao heeft er derhalve voor gekozen om gelet op de risico's die verbonden kunnen zijn aan dit goud om handel in goud uit Venezuela te verbieden.

Mochten er toch werkafspraken komen tussen Venezuela en Curaçao aangaande de verificatie van de oorsprong van goud, dan is het zeer onwaarschijnlijk dat deze praktisch werkbaar zullen zijn. Immers gegeven de huidige omstandigheden in Venezuela, zullen de benodigde processen en capaciteit waarover de douane dan zou moeten beschikken om de authenticiteit van documenten en daarmee de oorsprong van het goud te kunnen verifiëren, als ook om het vermoeden van *ML* en *FT* in te kunnen schatten, dusdanig groot moeten zijn dat deze ver boven de huidige capaciteit komen te liggen. De werkafspraken worden in de NvT gezien als een voorwaarde voor het ontheffingenbeleid.

Bedrijven met een ontheffingsvergunning zullen onder het nog verder te ontwikkelen ontheffingenbeleid een *due diligence*-plicht krijgen. Wie toezicht krijgt op de naleving van een dergelijke *due diligence*-plicht wordt in de NvT niet vermeld. Toezicht betekent dat er achteraf onderzoek naar de documentatie van de bedrijven moet worden gedaan en dat de toezichthouder de kennis en expertise heeft om deze controle uit te voeren.

Gelet op de grote risico's op witwassen en op verbondenheid aan criminele organisaties in het geval van goud afkomstig uit Venezuela, is het vanuit veiligheidsoverwegingen en internationaal reputatieverlies niet verstandig om in deze omstandigheden vooralsnog werkafspraken te maken met de autoriteiten in Venezuela.

De kans op het verkrijgen van een ontheffing van het verbod op goud uit Venezuela is, gelet op de huidige politieke en economische omstandigheden in Venezuela, als ook de vermeende omvangrijke verwevenheid van Venezolaanse goud met criminele organisaties, én het feit dat het vrijwel onmogelijk is om de herkomst van het goud te verifiëren, dan ook uiterst gering. Ook in het kader van het bestrijden van witwassen en grensoverschrijdende criminaliteit is het van groot belang dat goud bij in-, uit- en doorvoer beschikt over betrouwbare certificaten van oorsprong en douanedocumenten die in alle opzichten voldoen aan de douanewet- en regelgeving. Vanuit het oogpunt van het bestrijden van witwassen en grensoverschrijdende criminaliteit is verder onderzoek naar de geldstromen achter goud- en andere mineralen afkomstig uit Venezuela gewenst. Immers niet zozeer de goudhandel maar de vraag naar internationale valuta is voor bepaalde actoren in de sector de drijfveer van de handel.

Gelet op het bovenstaande kan de vraag gesteld worden waarom er ook niet een verbod op in-, uit- en doorvoer van goud afkomstig uit Venezuela in Caribisch Nederland en Nederland geldt. Nu legt Nederland de verantwoordelijkheid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen in goud uit Venezuela neer bij de bedrijven die daarin handelen, terwijl ook zij niet in staat zullen zijn om gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*) uit te voeren, en terwijl er inmiddels voldoende indicaties zijn dat de risico's op *ML* en *FT* verbonden aan deze handel zeer hoog zijn.

<sup>35</sup> *Verbod doorvoer Venezolaans goud geldt niet voor Caribisch Nederland*, Koninkrijksrelaties.nu, antwoord 6 van Raymond Knops, staatssecretaris van Koninkrijksrelaties op vragen van Tweede Kamerleden van GroenLinks, 10 september 2019.

Echter ook goud dat uit Colombia of andere Latijns Amerikaanse landen komt, kan gesmokkeld goud uit Venezuela zijn, waar het verkocht is aan lokale handelaren om het wit te wassen, en daarna Colombia als land van herkomst heeft<sup>36,37</sup>. Goudsmokkel uit Colombia is sinds de introductie in 2015 van de strikte regulering in Colombia omtrent herkomstcertificaten van goud toegenomen.<sup>38</sup>

Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden per maand honderden kilo's goud van ongeautoriseerde producenten via koeriers of via de post vanuit Colombia naar Aruba en Curaçao vervoerd.<sup>39</sup> Handelaren in Curaçao en Aruba verkopen het goud aan handelaren in de Verenigde Staten en Europa. Ook door Venezolaans goud de grens over te smokkelen en vervolgens toe te voegen aan de goudproductie van een ander land, kunnen internationale sancties en voorwaarden vermeden worden, zoals gebeurt in Colombia.<sup>40</sup> Het verbod op in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud voorkomt dan niet dat Venezolaans goud op Curaçao verhandeld kan worden als smokkelwaar of als goud dat 'gelegaliseerd' wordt in één van de andere buurlanden van Venezuela alvorens hier te arriveren.<sup>41</sup> Volgens een internationaal team van journalisten vindt goudsmokkel nog steeds plaats tussen Venezuela en Curaçao.<sup>42</sup>

In de volgende paragraaf worden de internationale richtlijnen betreffende mineralen uit conflict- en hoogrisicogebieden nader belicht, vanuit het oogpunt van de ontheffingsmogelijkheid die de regering wil gaan instellen voor bedrijven in de goudhandel.

## 2.5 Internationale richtlijnen

De laatste tien jaar laten een snelle ontwikkeling en acceptatie zien van internationale standaarden, gericht op het bestrijden van transnationale georganiseerde criminaliteit, conflicten gelinkt aan de extractie van mineralen, mensenhandel, milieuschade, en corruptie. In de NvT wordt specifiek verwezen naar internationale standaarden zoals die van de OESO en de *best practices* van de lidstaten van de Europese Unie (EU). De regering wil van deze richtlijnen gebruik maken door het invoeren van een *due diligence*-plicht met betrekking tot de oorsprong van goud voor bedrijven met een ontheffing van het verbod van handel in Venezolaans goud.

Ook in Nederland is gebruik gemaakt van de richtlijnen van de OESO om te komen tot afspraken met betrekking tot *due diligence* in de goudsector. Gefaciliteerd door SER Nederland hebben besprekingen tussen bedrijven en brancheorganisaties in de goudsector, de overheid, vakbonden en

<sup>36</sup> Geschat wordt dat in 2012 en 2013 ongeveer de helft van de totale goudexport van Colombia het land in gesmokkeld kan zijn vanuit buurlanden, waaronder Venezuela. Naar schatting wordt 80 procent van de Colombiaanse lokale goudproductie illegaal gewonnen, waarvan het overgrote deel legaal wordt geëxporteerd. OECD, *Due diligence in Colombia's Gold Supply Chain. Where does Colombian gold go?* Responsible Business Conduct, 2018, p. 4, <https://www.oecd.org/corporate/Where-does-Colombian-Gold-Go-EN.pdf>.

<sup>37</sup> The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016.

<sup>38</sup> Volgens de OECD daalde het aandeel van geauditeerde kopers van Colombiaans goud van 98 procent in 2012 naar 55 procent in 2016 na het aanscherpen van de *due diligence* standaarden

<sup>39</sup> OECD, 2018, p. 7 en p. 8.

<sup>40</sup> Ebus, Bram, *Na Curaçao verbiedt ook Aruba de handel in Venezolaans conflictgoud – maar de smokkel blijft*, De Correspondent, 19 augustus 2019.

<sup>41</sup> Ebus en Kalkman, *Met een internationaal team van journalisten legden wij Venezuela 's goudsmokkel bloot*, De Correspondent, 23 juli 2019, p. 2. Een reeks van publicaties over de resultaten van dit onderzoek is te vinden op het platform: <https://smugglersparadise.infoamazonia.org/>.

<sup>42</sup> Ebus, 2019. Zie ook The Global Initiative against Transnational Organized Crime en de website Venezuela, The Smugglers Paradise, <https://smugglersparadise.infoamazonia.org/>.



maatschappelijke organisaties in 2017 geleid tot het IMVO-convenant Verantwoord Goud.<sup>43</sup> Met dit goudconvenant 'willen de Partijen een wezenlijk positief effect bewerkstelligen in de internationale toeleveringsketen van goud en (mogelijke) negatieve effecten op mensenrechten en/of milieu en biodiversiteit verminderen'.<sup>44</sup> De afspraken in het convenant zijn gebaseerd op de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGPs). Volgens deze richtlijnen moeten bedrijven hun ketenverantwoordelijkheid vormgeven door met *due diligence* mogelijke risico's in hun keten te identificeren, te voorkomen en te mitigeren en daarover rekenschap af te leggen. Partijen hebben afgesproken zich in te spannen om de *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* van de OESO te implementeren. Binnen dit kader heeft de Rijksoverheid verantwoorde grondstofwinning en het goudconvenant op 30 oktober 2018 onder de aandacht gebracht bij de conferentie *SDGs<sup>45</sup> and Initiatives for Sustainable Global Value Chains* en op het jaarlijkse OESO-forum voor verantwoorde mineralen in april 2019.<sup>46</sup>

De EU-conflictmineralenverordening<sup>47</sup> treedt op 1 januari 2021 in werking en verplicht importeurs van tin, tantaal, wolfram, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden *due diligence* in de toeleveringsketen toe te passen conform de OESO-richtlijnen en daarover jaarlijks te rapporteren. De EU-verordening heeft een wereldwijde dekking.<sup>48</sup>

In de NvT wordt aangegeven dat de Minister van Economische Ontwikkeling in samenspraak met de Minister van Financiën een ontheffingenbeleid zal vaststellen, waarin, vanuit de gedachte van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen, een *due diligence*-plicht wordt ingevoerd, met betrekking tot de bron van goud. De kern van het ontheffingenbeleid is dat de betreffende bedrijven en het door hen in-, uit of doorgevoerde goud niet betrokken zijn (geweest) bij mensenrechtenschendingen in risicovolle of conflictgebieden. Van deze bedrijven wordt verwacht dat zij uitvoering geven aan het beleid bij het aangaan van contracten met derden, maar ook bijvoorbeeld door het bijhouden van traceerbare informatie over de goudleveranciers en de oorsprong van goud. Dit beleid zal bij ministeriële regeling met algemene werking worden vastgesteld en bekendgemaakt.'

Door het ontheffingenbeleid aan te laten sluiten bij internationale *due diligence*-richtlijnen met de plicht om de oorsprong van goud traceerbaar te documenteren en daarover te rapporteren komt de verantwoordelijkheid voor de naleving van wetgeving en richtlijnen op internationaal niveau op het gebied van mensenrechten te liggen bij de bedrijven die handelen in goud. In de NvT worden uitsluitend mensenrechtenschendingen genoemd waarop *due diligence* moet gaan plaats vinden en geen andere verhoogde risico's, zoals milieuschade en arbeidsrechtenschendingen. Dit zijn voorbeelden van risico's die in de richtlijnen op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen wel worden benoemd. Mogelijkerwijs worden in een later stadium aanvullende *due diligence*-terreinen

<sup>43</sup> IMVO: Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Agreement on international responsible Business Conduct of Companies in the Netherlands with Gold or Gold bearing Materials in their Value Chains, <https://www.ser.nl/nl/actueel/Kalender/ondertekening-IMVO-verantwoord-goud>.

<sup>44</sup> *IMVO-Convenant Goud, IMVO-convenant voor bedrijven in Nederland met goud of goudhoudende materialen in hun waarde keten*, SER, <https://www.imvoconvenanten.nl/goud/~media/files/imvo/gold/imvo-convenant-goud-nl.ashx>.

<sup>45</sup> SDGs: Sustainable Development Goals, Agenda 2030.

<sup>46</sup> *Verbod doorvoer Venezolaans goud geldt niet voor Caribisch Nederland*, Koninkrijksrelaties.nu, antwoord 5 van Raymond Knops, staatssecretaris van Koninkrijksrelaties op vragen van Tweede Kamerleden van GroenLinks, 10 september 2019.

<sup>47</sup> <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>.

<sup>48</sup> De verordening is van toepassing op alle wereldwijde gebieden met een gewapend conflict of een onstabiele situatie in de nasleep van een conflict. Ook gebieden zonder of met bestuur en zonder of met beperkte veiligheid, zoals falende staten, en gebieden met wijdverspreide en systematische schendingen van internationaal recht, met inbegrip van schendingen van de mensenrechten, vallen hieronder.

toegevoegd, aangezien pas bij ministeriële regeling met algemene werking nadere invulling zal worden gegeven aan het ontheffingenbeleid. Deze ministeriële regeling met algemene werking kan echter pas worden vastgesteld als bij hervatting van het handelsverkeer met Venezuela, bilaterale douaneafspraken zijn gemaakt, zoals in de NvT uiteengezet wordt. Met het ontbreken van een bilateraal douaneverdrag met Venezuela mist de Douane Curaçao een basis voor de erkenning van oorsprongcertificaten, de controle van handelsdocumenten en de uitwisseling van douanegegevens, aldus de NvT. De douane kan dan ook de noodzakelijke verificatie van de herkomst van het Venezolaans goud niet uitvoeren.

Het streven van de regering om 'op termijn' te komen tot verdragsrechtelijke overeenkomsten of anderszins praktische werkafspraken lijkt op korte termijn niet realistisch, gelet op de ernst van de politieke crisis, de omvang van de corruptie en de vermeende betrokkenheid van hoge legerofficieren, ambtenaren en bestuurders bij illegale goudhandel. Zelfs als praktische werkafspraken gemaakt kunnen worden zal het in de praktijk voor de douane lastig blijven om de authenticiteit en de waarheidsgetrouwheid van de documenten te verifiëren.

Indien de legale herkomst van goud afkomstig uit Venezuela feitelijk niet te verifiëren is, zullen met het van kracht worden van de EU-conflictmineralenverordening steeds minder bedrijven in Europa goud uit risicovolle of conflictgebieden gaan importeren. De verwachting is dat ook bedrijven in landen buiten de EU de OESO-richtlijnen zullen volgen. Binnen dit kader is het de vraag of er überhaupt nog een markt te vinden is voor goud uit Venezuela, gelet op het huidige hoogrisico-karakter van het land.

## 2.6 Handel in diamanten en andere mineralen

Het zuiden van Venezuela is niet alleen rijk aan goud, maar ook aan diamanten. De kans dat van goud overgegaan wordt op diamanthandel met onder andere Curaçao als hub is niet ondenkbaar. Het 'waterbedeffect' betreffende de goudhandel kan zich uiten in het verplaatsen van de handelsroutes, als ook in het verhandelen van andere mineralen, waaronder diamant.

Bij de diamantwinning in Venezuela vinden net als in het geval van goudwinning ernstige schendingen van mensenrechten plaats, ontbossing, milieuschade en is een groot deel van de diamantwinning en –handel illegaal.<sup>49</sup> In 2008 trok Venezuela zich terug uit het zogenaamde Kimberley Process<sup>50</sup>, een internationaal verbond van regeringen, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en bedrijven dat in 2003 was opgezet om de smokkel van diamanten tegen te gaan waar conflicten mee gefinancierd worden. Al jaren is er officieel geen export van diamanten uit Venezuela, ondanks een actieve mijnbouwsector. Verschillende onderzoeken laten zien dat diamanten die in de Venezolaanse Amazone gedolven worden de grens over gesmokkeld worden en voorzien worden van valse papieren.<sup>51</sup>

Gelet op het feit dat aan de handel in diamant uit Venezuela dezelfde risico's kleven als aan goud uit Venezuela is er voldoende reden om het verbod op goud uit Venezuela uit te breiden met een verbod op in-, uit en doorvoer van diamanten. Verder onderzoek naar mogelijke risico's betreffende andere mineralen afkomstig uit Venezuela is een logische volgende stap. Immers het zogenaamde

<sup>49</sup> *The lost world: diamond mining and smuggling in Venezuela*, Eldis, Jan. 2006,

<https://www.eldis.org/document/A24215>.

<sup>50</sup> <https://www.kimberleyprocess.com/>

<sup>51</sup> Zie onder andere: <https://www.reuters.com/article/venezuela-mining/diamond-smuggling-in-lawless-amazon-mocks-international-pact-idUSL1E8N126M20121206> en <https://www.miadonna.com/blogs/news/conflict-diamonds-remain-a-problem-in-2018>

waterbedeffect kan zich ook uiten in het verplaatsen van de handel naar andere mineralen, vooral daar waar de toegang tot internationale valuta de belangrijkste drijfveer voor de handel in mineralen is.

### 3. Financieel-economische gevolgen

#### 3.1 Omvang goudhandel

In de NvT van het ontwerplandsbesluit, h.a.m, wordt gesteld dat er financieel-economische redenen zijn om het bonafide handelsverkeer in goud afkomstig uit Venezuela op verantwoorde en duurzame wijze in stand te houden c.q. te bevorderen. In de financieel-economische paragraaf is opgenomen dat de hoge exportcijfers inzake goud een weergave zijn van zowel transitvervoer, als van de door de Douane Curaçao geregistreerde waarde van het goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst dat tijdelijk in een economische zone wordt opgeslagen, met het doel te worden doorgevoerd naar het buitenland.

Bij het adviesverzoek ontbreken deze exportcijfers. De cijfers met betrekking tot de handel in goud die in paragraaf 2.2 zijn opgenomen zijn gebaseerd op cijfers uit de database van de VN . Navraag bij de CBCS leert dat de waarde van de doorvoer van goud niet wordt geregistreerd op de betalingsbalans; hieruit kunnen dan ook geen cijfers worden verkregen.

#### 3.2 Bijdrage aan overheidsfinanciën

Om het financieel-economisch belang van de handel in goud te kunnen bepalen, is het van belang om inzicht te hebben in de afgedragen winstbelasting door bedrijven, gevestigd in de economische zone, die handelen in goud. Dit is tevens als zodanig in de NvT gesteld. De cijfers hierover ontbreken echter in de financieel-economische paragraaf.

Deze cijfers zijn door het Secretariaat opgevraagd bij zowel de belastingdienst als bij het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO). Een reactie van beide instanties is vooralsnog uitgebleven.

Uit politie-informatie kwam naar voren dat de afdracht aan winstbelasting van één van de goudbedrijven in 2013 NAf. 7.100,- bedroeg. Dit op een omzet van NAf. 89 miljoen. Op basis van cijfers van dit goudbedrijf en tevens op basis van informatie verkregen van andere stakeholders die dit beeld bevestigden, kan worden geconcludeerd dat het belang van de goudhandel voor de overheidsfinanciën gering is.

Ook ontbreken cijfers over de financieel-economische gevolgen van het op 21 juni 2019 ingestelde verbod op de in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud. Dergelijke cijfers zouden meer inzicht geven in het belang van de sector voor de overheidsinkomsten.

Voor wat betreft de impact van het verbod en van het ontheffingenbeleid op de werkbelasting bij de toezichhoudende en handhavende diensten, zoals Douane Curaçao, wordt in de NvT in algemene termen gesproken van een lastenverzwaring bij die diensten. Over de procedure rondom de ontheffingsverlening wordt in de NvT gesteld dat deze procedure additionele werkzaamheden en dus additionele kosten bij het Ministerie van Economische Ontwikkeling met zich meebrengt. Deze additionele kosten worden weliswaar bij de aanvrager van de ontheffing in rekening gebracht, ter dekking van de kosten van de ambtelijke dienstverlening.

Een deugdelijke en onderbouwde financiële toelichting met betrekking tot de te verwachten kosten en baten ontbreekt echter in de NvT.

### 3.3 Spin-off effect

In de NvT wordt verder gesteld dat de activiteiten van de goudbedrijven doorgaans nauwelijks lokaal personeel hebben, maar dat hun activiteiten mogelijk wel enige economische spin-off effecten teweegbrengen, door middel van vliegbewegingen, opslag, geldtransacties, transport, logistiek en overige (financiële) dienstverlening. Deze spin-off is echter gering.

### 3.4 Financieel-economische meerwaarde economische zones

Met betrekking tot de economische meerwaarde van economische zones voor Curaçao kan het hiernavolgende worden opgemerkt.

Op de website van de overheid ([www.gobiernu.cw](http://www.gobiernu.cw)) wordt met betrekking tot het verlenen van economische zone vergunningen vermeld dat 'de Landsverordening economische zones 2000'<sup>52</sup> (hierna: EZ 2000) als doel heeft de verbreding van de economische basis van Curaçao en de stimulering van de vestiging van bedrijven die activiteiten ontwikkelen op het gebied van internationale distributie van goederen, dan wel zich bezighouden met op het buitenland gerichte industriële activiteiten of internationale dienstverlening.'<sup>53</sup>

De eisen voor de toelating van een bedrijf in een economische zone zijn opgenomen in artikel 3 en 4 van de EZ 2000. In het bijzonder in artikel 3, tweede lid, zijn de toelatingseisen geregeld, namelijk dat de toelating wordt verleend indien van het door de rechtspersoon uit te oefenen bedrijf verwacht kan worden dat het zal bijdragen tot de economische ontwikkeling van Curaçao: a. door de uitbouw van Curaçao als internationaal distributiecentrum door goederen in hoofdzaak naar het buitenland te verhandelen; b. door stimulering van de instroom van deviezen in Curaçao; en c. door directe of indirecte bevordering van de werkgelegenheid.

De eis van zowel het stimuleren van de instroom van deviezen als de directe of indirecte bevordering van werkgelegenheid (en niet één van beide, zoals voorheen het geval was) is opgenomen in de Landsverordening belastingherzieningen 2018 (P.B. 2018, no. 83). In deze landsverordening zijn aanpassingen gemaakt en maatregelen genomen om de zogeheten preferentiële belastingregimes in lijn te brengen met internationaal aanvaarde standaarden, zoals aanbevolen door de OESO en de EU in het zogenaamde Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) project.

Echter, goudbedrijven in de economische zone leveren geen deviezen op, aangezien de geldstromen buiten Curaçao om gaan.

Artikel 3 van de EZ 2000 bepaalt dat tot de economische zone alleen wordt toegelaten een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld kapitaal met reële aanwezigheid als bedoeld in artikel 1C

<sup>52</sup> Landsverordening economische zones 2000 (P.B.2001, no.18).

<sup>53</sup> <https://www.gobiernu.cw/nl/afdeling-economische-vergunning-ew/economische-vergunningen/economische-zone-vergunning/>

van de Landsverordening op de winstbelasting 1940<sup>54</sup>, eerste lid, die uitsluitend in die zone een bedrijf zal uitoefenen. De toelating geschiedt bij ministeriële beschikking.<sup>55</sup>

Richtlijnen, als ook de nadere uitvoering en invulling van het begrip 'reële aanwezigheid' als bedoeld in artikel 1C van de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 zijn onlangs bij ministeriële regeling met algemene werking vastgelegd.<sup>56</sup>

In de desbetreffende ministeriële regeling zijn de voorwaarden genoemd waaraan een lichaam moet voldoen, wil er sprake zijn van reële aanwezigheid. Op verzoek kan vooraf aan een lichaam zekerheid worden verleend dat er sprake is van reële aanwezigheid. De regeling geldt tevens voor lichamen reeds gevestigd in een economische zone, zoals bepaald in artikel 3 van de EZ 2000.

Het is van belang om de lichamen gevestigd in een economische zone te toetsen op reële aanwezigheid. Immers, indien deze reële aanwezigheid er niet is, wordt niet voldaan aan de eerdergenoemde BEPS-richtlijnen.

In eerdere adviezen heeft de SER gesteld dat, indien een vennootschap eenmaal toegelaten is tot een economische zone gebied, in de praktijk nauwelijks meer wordt gecontroleerd of de vennootschap inderdaad nog voldoet aan de voorwaarden, waaronder toezicht aangaande hun bijdrage aan de economie van Curaçao.

In het kader van het laatste advies van de SER betreffende de instelling van een economische zone te Parera (Economische zone Amicorp)<sup>57</sup> heeft de SER het Ministerie van Economische Ontwikkeling om een rapportage van de totale bijdrage aan de economie van de totaliteit van bedrijven gevestigd in de verschillende economische zones verzocht. De SER heeft hierop van MEO de beschikbare jaarrapportages van beheerders van de economische zones ontvangen. De SER heeft in zijn advies geconstateerd dat MEO wel jaarrapportages ontvangt van enkele beheerders van economische zones, evenwel niet van alle beheerders. Tevens heeft de SER geconstateerd dat er geen analyse door MEO heeft plaatsgevonden van de totale bijdrage aan de economie door de totaliteit van de bedrijven gevestigd in verschillende economische zones.

Met betrekking tot het aanscherpen van de toelatingseisen voor toetreding tot een economische zone, afgebakend met cijfers, door de SER aanbevolen in zijn advies inzake het ontwerp-landsbesluit instelling economische zone Mahuma<sup>58</sup>, is door de regering, in de NvT behorende bij het vastgestelde landsbesluit, gesteld dat de regering voornemens is om de Landsverordening EZ 2000 te wijzigen in die zin dat er minimale eisen worden gesteld aan de minimale bijdrage in reële zin aan de economie van Curaçao. Voor zover het Secretariaat bekend is dit tot op heden niet gebeurd.

<sup>54</sup> P.B. 2002, no. 54.

<sup>55</sup> Landsbesluit van de 19<sup>de</sup> april 2011, no. 11/0892, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening economische zones 2000 (P.B. 2011, no. 17), Landsverordening reparatie preferentiële belastingregimes (P.B. 2018, no. 33), Landsverordening belastingherzieningen 2018 (P.B. 2018, no. 83).

<sup>56</sup> Ministeriële regeling met algemene werking, van de 10e september 2019 ter uitvoering van artikel 1C, tweede lid, van de Landsverordening op de winstbelasting 1940 (Ministeriële regeling reële aanwezigheid), (P.B. 2019, no. 56).

<sup>57</sup> Advies van 24 april 2017 inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot de instelling van een economische zone te Parera (Amicorp), ref.nr. 070/2017-SER.

<sup>58</sup> Advies van 15 april 2013 inzake het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot de instelling van een economische zone zoals bedoeld in de Landsverordening economische zones 2000, ref.nr. 068/2013-SER.