



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Economische Ontwikkeling  
Dhr. Dr. I.S. Martina  
Pletterijweg 43  
Alhier.

Datum: Willemstad, 23 juli 2020

Ref.nr.: 094/2020-SER

Betreft: Advies inzake landsbesluit economische Zone Koningsplein

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978 (Landsbesluit economische zone Koningsplein) (zaaknummer 2018/042248, ref.nr. 016/2020-SER)

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de bijzondere voorbereidende en plenaire vergadering van 22 juli 2020 behandeld en 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 Algemene Zaken  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)

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

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



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

**Advies inzake ontwerp-landsbesluit, houdende  
algemene maatregelen, houdende wijziging van de  
artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening  
Economische Zone Curaçao 1978**

**UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ONTWIKKELING  
REF.NR. 094/2020-SER**

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



---

## 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



## Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	7
1.1 Adviesaanvraag	7
1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp	7
1.3 Aanpassing Instellingsbesluit	8
1.4 Efficiëntere benutting bestaande infrastructuur in E-zone	9
2. Standpunt van de SER	11
2.1 Overwegingen tot wijziging E-zone regeling	11
2.2 Ontbreken beleidsmatige inkadering	12
2.2.1. Cijfermatige onderbouwing ontbreekt	14
2.2.2. Effecten van COVID-19 niet meegenomen	15
3. Business case ten behoeve van niet E-zone gebied	16
3.1. Projecties huuropbrengsten en werkgelegenheidsprognoses behoeven nadere onderbouwing	17
3.2. Huidige vraag naar capaciteit in nog in te stellen niet E-zone Koningsplein	18
4. Gevolgen van invoering van voorgenomen douanezones	19
5. Sociaaleconomische implicaties van het onderhavige ontwerp	20
6. Mogelijke uitbreiding statutair doel Curinde?	21
7. Conclusie	22

**Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in de plenaire SER vergadering d.d. 22 juli 2020 betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978 (Landsbesluit economische zone Koningsplein) <sup>1</sup> (zaaknummer 2018/042248, ref.nr. 016/2020-SER)**

## Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978 (Landsbesluit economische zone Koningsplein) (zaaknummer 2018/042248, ref.nr. 016/2020-SER).
- Op 12 juni 2020 heeft de SER de Minister van Algemene Zaken en de Voorzitter van de Staten per brief geïnformeerd over het feit dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als van de Staten. Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis is het aantal spoedadviesverzoeken buitengewoon hoog geweest. De SER heeft bij het in behandeling nemen van de desbetreffende adviesverzoeken prioriteit gegeven aan de spoedadviesverzoeken van de regering, met name aan die, gerelateerd aan de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van deze prioriteitsstelling zijn eerder ontvangen adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, later dan te doen gebruikelijk door de SER in behandeling genomen.
- In het algemene deel van de bij het ontwerp-landsbesluit behorende Nota van Toelichting (hierna: NvT) wordt in de eerste volzin van de openingsalinea gesteld dat de Eilandsverordening Economische Zone 1978, beter bekend als 'economische zone Koningsplein' welke op 20 oktober 1975 bij Eilandsverordening is ingesteld, de eerste economische zone (hierna: E-zone) van Curaçao was. De NvT vervolgt met de opmerking dat deze E-zone al 44 jaren bestaat en in de afgelopen jaren natuurlijk heel wat economische ontwikkelingen heeft meegemaakt. Voorts wordt opgemerkt dat Curinde N.V. sinds 7 juni 1980 verantwoordelijk is voor de exploitatie van de E-zone.
- In de NvT staat verder dat na de instelling van de E-zone in 1979 er overdrachten van terreinen hebben plaatsgevonden ten behoeve van de E-zone zonder dat het instellingsbesluit is gewijzigd. Dit is één van de redenen om over te gaan tot het wijzigen van de onderliggende regeling.
- De SER vraagt zich af hoe het mogelijk is dat overdrachten van terreinen hebben kunnen plaatsvinden zonder wijziging van het instellingsbesluit. Zowel in de NvT als in de bijbehorende stukken blijft deze vraag onbeantwoord. De SER acht een antwoord op die vraag alsnog van belang.
- Volgens de NvT is een andere reden om de regeling te wijzigen de economische malaise die de laatste jaren de economische zones heeft getroffen. Naast de krimp van de lokale economie, de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan regionale vluchten ('airlift'), en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek vindt er steeds minder doorvoer en afzet van goederen plaats vanuit de E-zones. Daardoor is het steeds minder aantrekkelijk voor nieuwe ondernemers om zich te vestigen in de E-zones en vertrekken er steeds meer huurders.

<sup>1</sup> P.B. 1975, no. 211.

- Met name om bovengenoemde redenen wenst Curinde een gedeelte van de bestaande E-zone als 'niet E-zone gebied' in te stellen en dit gebied aan te bieden om de bedrijvigheid en werkgelegenheid te stimuleren door meer ondernemingen (en dus huurders) aan te trekken naar het door Curinde beheerde gebied en de huidige huurders te faciliteren in de levering van goederen aan lokale en internationale afnemers.
- In de financiële paragraaf van de NvT is aangegeven dat met het opnieuw instellen van de omvang van de Economische Zone Koningsplein wordt beoogd, in het kader van de recente economische ontwikkelingen, om de daar reeds bestaande infrastructuur op een efficiëntere wijze te benutten. Er zal immers een fysieke en fiscale scheiding van toepassing zijn tussen de daar gevestigde bedrijven. Genoemde overige bedrijven komen namelijk niet in aanmerking voor de fiscale activiteiten welke wel op de E-zone bedrijven van toepassing zijn. Dit betekent dat het met betrekking tot de verschuldigde bedragen aan belasting niet van relevantie zal zijn of een niet E-zone bedrijf zich in het gebied te Koningsplein vestigt of elders op Curaçao.
- Op 10 maart 2020 heeft de SER een technische briefing ontvangen van de ambtelijke commissie E-zone en het bestuur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Curinde.
- Het valt de SER op dat in alle bij het onderhavige ontwerp behorende stukken op geen enkele wijze wordt ingegaan op dan wel wordt gerefereerd aan een door de regering geactualiseerd en vastgesteld algemeen beleidskader met betrekking tot de economische zones.
- De SER merkt hierbij op dat hij, in algemene zin, bekend is met de hoofdlijnen van de nationale en internationale juridische, fiscale en institutionele kaders waarbinnen economische zones opereren, doch mist hij niettemin een geactualiseerd beleidskader van de regering met betrekking tot deze zones. Dit geldt des te meer aangezien in de ontwerplandsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/034736) wordt voorgesteld om de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 en de diverse vrijstellingen opgenomen in de Landsverordening economische zones 2000, met uitzondering van de vrijstelling op de winstbelasting, in de bijbehorende landsverordeningen op te nemen. De SER heeft hierover op 14 november 2019 aan de regering een advies uitgebracht (ref.nr. 126/2019-SER), als ook op 2 maart 2020 (ref.nr. 024/2020-SER), maar voor zover de SER heeft kunnen nagaan is de desbetreffende ontwerplandsverordening nog niet aan de Staten aangeboden. De SER vraagt zich af welke consequenties het intrekken van de Landsverordening economische zones 2000 zal hebben voor het onderhavige ontwerp, zowel in materiële als in juridische zin. Met het oog op en in het belang van de rechtszekerheid van ondernemers en burgers is het voor de SER in dit verband van belang om opheldering te krijgen over de vraag of de voorgenomen intrekking van de Landsverordening economische zones 2000 zal worden voortgezet.
- Vanwege de nog heersende onduidelijkheid omtrent vorengenoemd vraagstuk dringt de SER bij de minister erop aan om ter zake het vorenstaande nadere inlichtingen in te winnen bij zijn collega van Financiën. Graag ziet de SER de reactie van de minister van Financiën tegemoet.
- Voor zover de SER verder heeft kunnen nagaan, is het beleidskader met betrekking tot de E-zones niet vastgelegd in een alomvattend actueel beleidsdocument. Daar komt nog bij dat noch in het regeerakkoord en het regeringsprogramma van het huidige kabinet, noch in de Groeistrategie, het met de Staat der Nederlanden op 12 juli 2019 gesloten Groeiakkoord, noch in de uit deze

richtinggevend kaderdocumenten voortvloeiende beleidsvoorstellen een integrale, beleidsmatige inbedding van de E-zone sector in economisch beleid in Curaçao wordt voorgestaan.

- Het komt de SER, op het eerste gezicht, dan ook vreemd voor dat voorgesteld wordt een deel van het gebied, dat tot nu toe nog deel uitmaakt van het E-zone gebied Koningsplein, als niet E-zonegebied in te stellen zonder een beleidsmatige achtergrond waartegen het nut, de noodzaak en ook de effectiviteit van deze keuze op objectieve gronden kan worden getoetst dan wel beoordeeld. Naar het voorlopige oordeel van de SER lijkt het, juist vanwege het ontbreken van de beleidsmatige focus op integraliteit, er sterk op dat het onderhavige ontwerp als 'gelegenheidswetgeving' kan worden gekwalificeerd waarmee specifieke (deel)belangen op korte termijn worden gediend, zonder dat op voorhand goed zicht bestaat op hoe dit zich verhoudt tot het bredere economische beleidskader.
- Het regeringsbeleid ten aanzien van E-zones dat tot nu toe wordt gevoerd wordt vernomen via de Memorie van Toelichting op de Landsverordening economische zones 2000 (P.B. 2001, no. 18). Conform de Memorie wordt met de instelling van economische zones beoogd de economische ontwikkeling van Curaçao te bevorderen. Deze doelstelling van de regering is verankerd in artikel 3 van genoemde landsverordening. Artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening economische zones 2000 bepaalt dat een onderneming toelating wordt verleend tot een economische zone 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, dan wel als internationaal centrum van dienstverlening door diensten in hoofdzaak aan het buitenland of aan in een economische zone gevestigd bedrijf te verlenen; en
  - b) hetzij door stimulering van de instroom van deviezen in Curaçao,
  - c) hetzij door directe of indirecte bevordering van de werkgelegenheid.
- De SER is van mening, zoals hij dat in voorgaande adviezen over specifieke E-zones al naar voren heeft gebracht, dat E-zones, specifiek bedoeld zijn om internationale handel te promoten en daarom een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling van Curaçao, vooral in de vorm van de instroom van deviezen en in de vorm van afdracht van belasting over de winst. Om te weten of er inderdaad sprake is van een belangrijke bijdrage aan de economie door ondernemingen toegelaten tot een E-zone, is het van belang om deze bijdrage aan de economie te meten.
- Naar de mening van de SER bevestigt het vorenstaande juist de noodzaak tot het verkrijgen van de nodige helderheid omtrent de vraag welk nieuw beleid, welke nieuwe beleidsinzichten en of aannames er gelden wat betreft de E-zones in Curaçao. Wordt nog immer vastgehouden aan de algemene doelstelling van de Landsverordening economische zones 2000 of wordt daarvan, afhankelijk van specifieke economische omstandigheden, afgestapt? De SER dringt bij de minister erop aan hierover de nodige opheldering te verschaffen.
- Bij het onderhavige adviesverzoek heeft de SER geen economische impactstudie aangetroffen, noch bijlagen en of overzichten, voorzien van een uitgebreide cijfermatige onderbouwing met toelichting, waaruit gevalideerde conclusies kunnen worden getrokken over de wijze waarop en de intensiteit waarmee 'de krimp van de lokale economie, de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan vluchten ('airlift') en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse



Republiek' de doorvoer en afzet van goederen vanuit de E-zones, direct dan wel indirect, hebben beïnvloed.

- De SER acht het van belang dat bovengenoemde gespecificeerde informatie alsnog wordt toegevoegd aan het dossier zodat meer inzicht kan worden verkregen in de aard, reikwijdte en complexiteit van voorliggende aangelegenheid.
- De SER acht het verder relevant om de economische situatie van de E-zones te plaatsen binnen het kader van de COVID-19 crisis. Door de COVID-19 crisis zijn de E-zones hard getroffen vanwege de sluiting van de grenzen en de complete lockdown. Evenwel vanwege de ononderbroken levering van vitale goederen en onmisbare medische- en beschermende uitrusting om de COVID-19 crisis het hoofd te bieden is de bedrijvigheid in de E-zones gedurende de COVID-19 crisis niet geheel tot stilstand gekomen. De SER vraagt zich in dit verband af wat de impact van de COVID-19 crisis is op de geprognoseerde winsten van Curinde, maar met name of de bedrijven die vóór de COVID-19 crisis belangstelling hadden getoond om te investeren in de niet E-zone (het van de E-zone af te scheiden gebied) in dezelfde mate nog belangstelling tonen.
- Gelet op het voorgaande acht de SER het op zijn plaats het algemene deel van de NvT te actualiseren en daarin nader uit te weiden over de economische impact van de COVID-19 crisis op de E-zones en met name op de economische haalbaarheid van het gedeelte van de E-zone dat als niet E-zone gebied in onderhavig ontwerp wordt ingesteld. De SER geeft de minister in overweging het één en ander zo veel mogelijk met cijfermateriaal te staven.
- In de NvT wordt gesteld dat de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek ook debet is aan de verslechterde prestaties van de E-zones in Curaçao. Dit wordt echter niet nader toegelicht. Er wordt niet gemotiveerd hoe en op welke wijze de Free Zones en Export Processing Zones (EPZs), ofwel Zonas Francas, in genoemde landen een reële concurrentie vormen voor de E-zones in Curaçao, en welke specifieke vestigingsvoorwaarden en of arbeids-, belasting- en migratievoordelen deze jurisdicties aanbieden vergeleken met Curaçao. Evenmin wordt aangegeven hoeveel (voormalige) huurders van de E-zone Koningsplein intussen zijn uitgeweken naar de vrije zones in genoemde landen. De SER vindt het ontbreken van deze informatie een gemis.
- Naar het oordeel van de SER hadden bovengenoemde gegevens juist expliciet vermeld moeten worden in het kader van het onderhavige ontwerp als bruikbaar en waardevol 'materiaal' voor eventueel (toekomstig) benchmark- en of vergelijkend onderzoek, hoewel op voorhand bekend is dat onder andere het fiscale vestigingsklimaat en de arbeidsvoorwaarden in de vrije zones van Panama en de Dominicaanse republiek wezenlijk anders zijn dan die van Curaçao. Desalniettemin ziet de SER het belang en de toegevoegde waarde in van dergelijk vergelijkend onderzoek ten behoeve van verdere beleidsontwikkeling betreffende de E-zones vanwege onder meer nieuwe innovatieve concepten zoals bijvoorbeeld de vrije zone 'City of Knowledge' in Panama waar de focus ligt op innovatie, IT, onderzoek en communicatie.
- In de business case die Curinde heeft gepresenteerd wordt van haar verlangd dat zij ten behoeve van het gedeelte dat als niet E-zone gebied zal worden ingesteld, zorgdraagt voor adequate afscherming en de nodige infrastructurele voorzieningen. De vereiste voorwaarden zijn op het gebied van het isoleren (hekwerk en aparte ingang) en het beveiligen (camerabewakingsystemen voor de douane en het (particuliere) bewakingspersoneel) van het niet E-zone gebied; het

verbouwen van de bestaande magazijnen die zich daar bevinden en het bouwen van nieuwe faciliteiten, in het bijzonder een hoekkantoor van waaruit operator/receptie- en administratieve diensten kunnen worden aangeboden aan huurders. Daarnaast zal Curinde investeren in 'landscaping', het promoveren van het gebied en het faciliteren van nieuwe bedrijven met aanvullende diensten zoals notarisdiensten waardoor derden er niet aan te pas hoeven te komen. Het concept van een 'one stop window' wordt in het verlengde daarvan verder gepromoveerd.

- De SER stelt echter vast dat de investeringsprojectie volgens de business case inmiddels mede vanwege de COVID-19 crisis achterhaald is en dringt aan op actualisering van de cijfers.
- De SER stelt eveneens vast dat in de business case een nadere onderbouwing van de geprojecteerde huuropbrengsten ontbreekt. Deze constatering geldt ook voor de gepresenteerde werkgelegenheidsprognoses.
- De SER is van mening, dat wil Curinde voldoen aan haar statutaire doelstellingen en wil zij ter realisering van deze doelstellingen door de beoogde instelling van een gedeelte van de E-zone Koningsplein tot niet E-zone gebied, zij een business case moet presenteren gebaseerd op betrouwbare en geactualiseerde cijfers. In het verlengde daarvan adviseert de SER de business case aan een revisie te onderwerpen.
- De business case maakt voorts melding van een grote belangstelling bij potentiële investeerders die op korte termijn handelsactiviteiten willen ontplooiën en wel op de volgende specifieke terreinen:
  - Supermarkt Warehousing
  - Filmproductiebedrijf
  - Logistiek: Bonaire Transport
  - Bonded Warehousing (eZone Online Shopping Delivery)
  - Bouwmaterialen (verwerking & opslag) en
  - Technologische diensten inclusief callcenters.
- De SER vindt het een positieve ontwikkeling dat er een groeiende belangstelling bestaat bij investeerders (potentiële toekomstige huurders) voor dat deel van de E-zone Koningsplein dat als niet E-zone zal worden ingesteld, vanwege de daarmee gepaard gaande verwachte toenemende economische bedrijvigheid en werkgelegenheidscreatie.
- Met het oog op en in het belang van de rechtszekerheid van ondernemers en burgers is het voor de SER in dit verband eveneens van belang om opheldering te krijgen over de vraag of de voorgenomen intrekking van de Landsverordening economische zones 2000 zal worden voortgezet. De SER acht deze vraag legitiem tegen de achtergrond van de op 11 oktober 2019 en vervolgens op 13 februari 2020 aan hem voorgelegde adviesverzoeken betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/034736; ref.nr. 113-2019/SER en ref.nr. 024/2020-SER).
- In genoemde ontwerp-landsverordening, zowel in de eerste versie van 11 oktober 2019 als in de gereviseerde versie van 13 februari 2020 is de wenselijkheid uitgesproken de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 (P.B. 1949, no. 62).

- Hoewel de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting vooralsnog geen kracht van wet heeft, is het de vraag of afgestapt is van het voornemen tot invoering van vermeld speciaal entrepot (douanezone) of dat het streven nog immer gericht is deze te introduceren. Indien dat laatste het geval is vraagt de SER zich af welke consequenties dit zal hebben voor het onderhavige ontwerp, zowel in materiële als in juridische zin.
- Op basis van de door Curinde gepresenteerde business case kan met de nodige behoedzaamheid worden geconcludeerd dat er reële economische kansen liggen met de beoogde constructie waarbij een deel van het E-zone gebied Koningsplein wordt ingesteld als niet E-zonegebied. Zoals in de business case wordt aangegeven betreffen deze kansen een toename in de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid van Curaçao. In hoeverre die bijdrage substantieel zal zijn hangt natuurlijk van diverse factoren af. Veel hangt af van de moeilijk voorspelbare marktontwikkelingen in Curaçao die, vanwege de grote afhankelijkheid van het buitenland, grotendeels veroorzaakt worden door regionale en internationale ontwikkelingen, en zeker nu, gelet op de economische gevolgen van de wereldwijde COVID-19 pandemie. Ook de mate waarin en de wijze waarop doelmatige oplossingen kunnen worden gevonden voor de structurele (institutionele) groeibelemmeringen in Curaçao zelf, die door de COVID-19 crisis juist zijn versterkt c.q. blootgelegd, is bepalend voor de bijdrage die mogelijk kan worden verwacht aan de economie van Curaçao.
- Gelet op het statutaire doel van Curinde, vraagt de SER zich af of deze wel ruimte biedt aan Curinde om zowel het beheer alsook de exploitatie op zich te nemen van een gebied dat krachtens het onderhavige ontwerp-landsbesluit als niet E-zone gebied zal worden ingesteld.
- De SER meent van wel, gelet op het bepaalde in artikel 2, eerste lid, onder c, en de algemene formulering van artikel 2, tweede lid, onder a, van de statuten van Curinde. Een statutenwijziging lijkt de SER, op het eerste gezicht, dan ook overbodig,
- Concluderend stelt de SER, met het oog op vergroting van de economische weerbaarheid van Curaçao, dat de fysieke en fiscale scheiding die zal worden gerealiseerd met het opnieuw instellen van de omvang van het gebied van de E-zone Koningsplein en de instelling van het niet E-zone gebied reële economische kansen biedt die zeker benut moeten worden.
- De SER staat daarom instemmend tegenover het onderhavige ontwerp-landsbesluit en geeft de minister in overweging het traject voort te zetten nadat rekening is gehouden met de in onderhavig advies gesignaleerde tekortkomingen, knelpunten en gedane suggesties. De SER vraagt hierbij in het bijzonder aandacht voor de getrouwheid van de gepresenteerde cijfers en dringt erop aan deze behalve te reviseren ook te actualiseren.

## 1. Inleiding

### 1.1 Adviesaanvraag

Op 21 februari 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering betreffende het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, houdende wijziging van de artikelen 1 en 7 van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978<sup>2</sup> (Landsbesluit economische zone Koningsplein) (zaaknummer 2018/042248, ref.nr. 016/2020-SER), (hierna: het ontwerp-landsbesluit).

In de considerans van het ontwerp-landsbesluit stelt de regering:

- dat bij Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978, de economische zone Curaçao 1978 is ingesteld;
- dat de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978, conform artikel 6, achtste lid, van de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao, de staat van landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van Curaçao heeft verkregen;
- dat het thans wenselijk is om in verband met nieuwe economische ontwikkelingen de omvang van voornoemde economische zone opnieuw vast te stellen.

### 1.2 Inhoud en strekking van het ontwerp

In het algemene deel van de bij het onderhavige ontwerp-landsbesluit behorende Nota van Toelichting (hierna: NvT) wordt in de eerste volzin van de openingsalinea gesteld dat de Eilandsverordening Economische Zone 1978, beter bekend als 'economische zone Koningsplein' (hierna: E-zone Koningsplein) welke op 20 oktober 1975 bij Eilandsverordening is ingesteld, de eerste economische zone van Curaçao was. De NvT vervolgt met de opmerking dat deze E-zone al 44 jaren bestaat en in de afgelopen jaren natuurlijk heel wat economische ontwikkelingen heeft meegemaakt. Voorts wordt opgemerkt dat Curinde N.V. (hierna: Curinde) sinds 7 juni 1980 verantwoordelijk is voor de exploitatie van de E-zone. 'Met het aantrekken, bijstaan en stimuleren van handels- en productiebedrijven als beheerder van de E-zone, heeft Curinde een bijdrage geleverd aan een duurzame economische en sociale ontwikkeling van Curaçao'.<sup>3</sup>

In de NvT staat verder dat na de instelling van de E-zone Koningsplein in 1979 er overdrachten van terreinen hebben plaatsgevonden ten behoeve van de E-zone zonder dat het instellingsbesluit is gewijzigd. 'Dit is bijgevolg één van de redenen om over te gaan tot het wijzigen van de onderliggende regeling'.<sup>4</sup>

'Een andere reden is de economische malaise die de laatste jaren de economische zones heeft getroffen. Naast de krimp van de lokale economie, de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan regionale vluchten ('airlift'), en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek vindt er steeds minder doorvoer en afzet van goederen plaats vanuit de E-zones. Hierdoor

<sup>2</sup> P.B. 1975, no. 211.

<sup>3</sup> NvT, pg. 4.

<sup>4</sup> Ibidem.

is het steeds minder aantrekkelijk voor nieuwe ondernemers om zich te vestigen in de E-zones en vertrekken er steeds meer huurders.<sup>5</sup>

Met name om bovengenoemde redenen wenst Curinde een gedeelte van de bestaande E-zone als 'niet E-zone gebied' in te stellen en dit gebied aan te bieden om de bedrijvigheid en werkgelegenheid te stimuleren door meer ondernemingen (en dus huurders) aan te trekken naar het door Curinde beheerde gebied en de huidige huurders te faciliteren in de levering van goederen aan lokale en internationale afnemers. Door het opnieuw vaststellen van de grootte van de E-zone wordt aan de wens van Curinde voldaan om een gedeelte van het terrein aan te wijzen dat geen deel meer zal uitmaken van voornoemde E-zone.

### 1.3 Aanpassing Instellingsbesluit

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, is één van de redenen om over te gaan tot wijziging van de Eilandsverordening Economische Zone Curaçao 1978, het feit dat na de instelling van de E-zone in 1979 er overdrachten van terreinen hebben plaatsgevonden ten behoeve van de E-zone zonder dat het instellingsbesluit is gewijzigd. Dit komt expliciet tot uitdrukking in het in artikel I, onderdeel A, van het onderhavige ontwerp-landsbesluit, voorgestelde nieuwe artikel 1, eerste lid, hetwelk als volgt luidt:

1. De terreinen gelegen aan de Emancipatie Boulevard Dominico F. 'Don' Martina, gelegen in het tweede district van Curaçao, en kadastraal aangegeven met meetbriefnummers zoals opgenomen in de hierna volgende tabel, worden gezamenlijk aangewezen als een economische zone.

Huidige E-zone Curaçao 1978 (Koningsplein)		
Afdeling – sectie – nr.	Overdracht bij akte	Oppervlakte in m <sup>2</sup>
5-5A-166		3.600
5-6L-63		22.585
5-6L-43		2.260
5-6L-35		5.825
5-6L-86		25.390
5-6L-81		1.200
5-3M-298		60.100
5-6L-84		39.056
5-5M-109		44.524
5-3M-297		11.440
5-6L-51		1.390
5-3M-306		7.530

<sup>5</sup> Ibidem.

5-6L-53		1.410
5-6L-55		1.420
5-6L-56		3.050
		<b>230.780</b>
<b>Hiervan niet in E-zone gebied</b>		
35.640 m <sup>2</sup>		
5-6I-104		7.500
5-6I-109		9.600
5-3m-323		7.100
<b>Terrein Landhuis Curinde</b>		<b>11.440</b>
		<b>35.640</b>
<b>Totaal E-zone Koningsplein</b>		<b>195.140</b>

Tevens is een nieuw tweede lid toegevoegd aan dit artikel, waarin staat dat de economische zone, als bedoeld in het eerste lid, opgenomen is in de gewaarmerkte kadastrale kaart van Curinde van juli 2019, die als bijlage deel uitmaakt van dit besluit.

#### 1.4 Efficiëntere benutting bestaande infrastructuur in E-zone

In de financiële paragraaf van de NvT<sup>6</sup> is aangegeven dat met het opnieuw instellen van de omvang van de Economische Zone Koningsplein wordt beoogd, in het kader van de recente economische ontwikkelingen, om de daar reeds bestaande infrastructuur op een efficiëntere wijze te benutten. 'Door de locatie en bestaande infrastructuur kan het gebied zeer aantrekkelijk zijn voor bedrijven die reeds op Curaçao zijn gevestigd of die zich op Curaçao wensen te vestigen. Met het opnieuw instellen van de omvang van het gebied van de Economische Zone Koningsplein zal er naar verwachting geen sprake zijn van negatieve budgettaire gevolgen. Er zal immers een fysieke en fiscale scheiding van toepassing zijn tussen de daar gevestigde bedrijven. Genoemde overige bedrijven komen namelijk niet in aanmerking voor de fiscale activiteiten welke wel op de E-zone bedrijven van toepassing zijn. Dit betekent dat het met betrekking tot de verschuldigde bedragen aan belasting niet van relevantie zal zijn of een niet E-zone bedrijf zich in het gebied te Koningsplein vestigt of elders op Curaçao.'<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Zie tevens advies dd. 20 januari 2020, met zaaknummer 2018/042248, van de Sector Directeur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën.

<sup>7</sup> NvT, p. 5.

Ter zake het onderhavige ontwerp-landsbesluit heeft de SER op 10 maart 2020 een technische briefing ontvangen van de ambtelijke commissie E-zone en het bestuur van Curinde. Bij die briefing was ook de voorzitter van de Raad van Commissarissen (hierna: RvC) van Curinde aanwezig.



## 2. Standpunt van de SER

Alvorens over te gaan tot de inhoudelijke behandeling van het onderhavige ontwerp wenst de SER te benadrukken dat direct na de in de voorgaande paragraaf genoemde briefing door de E-zone commissie en het bestuur en de voorzitter van de RvC van Curinde, Curaçao geconfronteerd werd met het eerste besmettingsgeval van COVID-19.

Om een verdere verspreiding van COVID-19 te voorkomen, heeft de overheid van Curaçao, evenals in de meeste andere landen ter wereld, vergaande maatregelen moeten nemen conform de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie, de WHO<sup>8</sup>. In dit kader zijn in maart 2020 de grenzen gesloten voor commerciële vluchten en het maritiem verkeer met uitzondering van het vervoer van olieproducten en vracht. In de derde week van maart zijn deze maatregelen verder aangescherpt door de afkondiging van een totale lockdown, met uitzondering van zogenaamde vitale functies en processen, zoals bepaald bij onder andere de ministeriële beschikking van 5 april 2020<sup>9</sup>. De facto betekende deze lockdown het tot stilstand komen van het overgrote deel van de economie.

Middels brief d.d. 12 juni 2020 met referentienummer 074/2020-SER, heeft de SER de minister van Algemene Zaken geïnformeerd dat de SER in de eerste vijf maanden van 2020 een relatief groot aantal adviesverzoeken heeft ontvangen van zowel de regering als de Staten. Vanwege onder meer de uitzonderlijke situatie als gevolg van de COVID-19 crisis was het aantal spoedadviesverzoeken bijzonder hoog, met name in de laatste twee maanden van de lockdown (april en mei). In vermelde brief heeft de SER voorts aangegeven dat hij bij het in behandeling nemen van de adviesverzoeken prioriteit moest geven aan die spoedadviesverzoeken die gerelateerd zijn aan dan wel betrekking hebben op de COVID-19 beleidsmaatregelen. Als gevolg van die prioriteitstelling is de behandeling van enkele adviesverzoeken, waaronder het onderhavige, tijdelijk aangehouden, hetgeen expliciet is vermeld in bovengenoemd schrijven aan de minister.

### 2.1 Overwegingen tot wijziging E-zone regeling

Zoals in het voorgaande hoofdstuk naar voren is gebracht, staat in de NvT als één van de redenen voor de als wenselijk geachte hernieuwde vaststelling van de omvang van de E-zone Koningsplein 'de economische malaise die de laatste jaren de economische zones heeft getroffen.' Als voornaamste redenen voor die krimp worden, zoals reeds aangegeven, expliciet genoemd 'de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan regionale vluchten (airlift) en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek waardoor steeds minder doorvoer en afzet van goederen plaatsvindt vanuit de E-zones.'

Zoals in het voorgaande hoofdstuk vermeld, is de andere reden voor de voorgestelde hernieuwde vaststelling van de omvang van de E-zone Koningsplein dat na de instelling van de E-zone in 1979 er overdrachten van terreinen hebben plaatsgevonden ten behoeve van de E-zone zonder dat het instellingsbesluit is gewijzigd.

<sup>8</sup> <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>.

<sup>9</sup> P.B. 2020, no 31.



De SER vraagt zich af hoe het mogelijk is dat overdrachten van terreinen hebben kunnen plaatsvinden zonder wijziging van het instellingsbesluit. Zowel in de MvT als in de bijbehorende stukken<sup>10</sup> blijft deze vraag onbeantwoord. De SER acht een antwoord op die vraag alsnog van belang.

## 2.2 Ontbreken beleidsmatige inkadering

Het valt de SER verder op dat in alle bij het onderhavige ontwerp behorende stukken op geen enkele wijze wordt ingegaan op dan wel wordt gerefereerd aan een door de regering geactualiseerd en vastgesteld algemeen beleid dan wel beleidskader met betrekking tot de E-zones. Weliswaar wordt door het Ministerie van Economische Ontwikkeling (MEO) in haar advies d.d. 20 november 2019, met zaaknummers 2018/042248 en 2019/028324, expliciet aangegeven dat 'het verzoek tot wijziging van het economische zonegebied Koningsplein in principe een zware beleidskeuze is', maar MEO onderbouwt deze stelling verder niet. Daardoor is het voor de SER in het geheel niet duidelijk aan de hand van welk algemeen (beleids)kader wordt getoetst of vermelde keuze zwaar is of niet en hoe en in welke mate deze keuze, direct dan wel indirect, van invloed zal zijn op betrokken belangen en partijen.

Voor alle duidelijkheid en wellicht ten overvloede wenst de SER hierbij op te merken dat hij, in algemene zin, bekend is met de hoofdlijnen van nationale en internationale juridische, fiscale en institutionele kaders waarbinnen E-zones opereren<sup>11</sup>, doch mist hij niettemin een geactualiseerd (beleids)kader van de regering met betrekking tot deze E-zones. Dit geldt des te meer aangezien in de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/034736) wordt voorgesteld om de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908<sup>12</sup> en de diverse vrijstellingen opgenomen in de Landsverordening economische zones 2000, met uitzondering van de vrijstelling op de winstbelasting, in de bijbehorende landsverordeningen op te nemen. De SER heeft hierover op 14 november 2019 aan de regering advies uitgebracht (ref.nr. 126/2019-SER), als ook op 2 maart 2020 (ref.nr. 024/2020-SER), maar voor zover de SER heeft kunnen nagaan is de desbetreffende ontwerp-landsverordening nog niet aan de Staten aangeboden.<sup>13</sup> Voor zover de SER verder heeft kunnen nagaan, is het beleidskader met betrekking tot de E-zones niet vastgelegd in een alomvattend actueel beleidsdocument.

Daar komt nog bij dat noch in het regeerakkoord en het regeringsprogramma van het huidige kabinet, noch in de Groeistrategie<sup>14</sup>, het met de Staat der Nederlanden op 12 juli 2019 gesloten Groeiakkoord<sup>15</sup>, noch in de uit deze richtinggevende kaderdocumenten voortvloeiende beleidsvoorstellen een integrale, beleidsmatige inbedding van de E-zone sector in economisch beleid in Curaçao wordt voorgestaan.

<sup>10</sup> De ambtelijke adviezen van de Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken (WJZ), de Sector Financieel beleid en Begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën, de afdeling Economische Vergunningen, Sector Ondernemen van het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO), de Beleidsorganisatie van het Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: VVRP), Douane Curaçao en de Sector Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën.

<sup>11</sup> Onder meer in het kader van adviesverzoeken omtrent wetswijzigingen van landsverordeningen in verband met de aanwijzingen van de Europese Unie (EU) Code of Conduct Group (COCG) en de richtlijnen van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OECD) ter voorkoming van *Base Erosion and Profit Shifting*. Zie onder meer het SER-advies 126/2019-SER en het SER-advies 123/2019-SER.

<sup>12</sup> P.B. 1949, no. 62.

<sup>13</sup> Zie in dit verband ook hoofdstuk 4.

<sup>14</sup> Groeistrategie 'Integraal en Samen'; *Economische groei, houdbare overheidsfinanciën en een efficiënt overheidsapparaat* (oktober 2018).

<sup>15</sup> Groeiakkoord 'Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao'.

Het komt de SER, op het eerste gezicht, dan ook vreemd voor dat voorgesteld wordt een deel van het gebied, dat tot nu toe nog deel uitmaakt van de E-zone Koningsplein, als niet E-zonegebied in te stellen zonder een beleidsmatige achtergrond waartegen het nut, de noodzaak en ook de effectiviteit van deze keuze op objectieve gronden kan worden getoetst dan wel beoordeeld. Naar het voorlopige oordeel van de SER lijkt het, juist vanwege het ontbreken van de beleidsmatige focus op integraliteit, er sterk op dat het onderhavige ontwerp als 'gelegenheidswetgeving' kan worden gekwalificeerd waarmee specifieke (deel)belangen op korte termijn worden gediend, zonder dat op voorhand goed zicht bestaat op hoe dit zich verhoudt tot het bredere economische beleidskader.

Voornoemd oordeel wordt nog versterkt door het antwoord van het bestuur van Curinde op de vraag of zij als vennootschap, die het beheer voert over de E-zones in Curaçao, bekend is met het huidige regeringsbeleid en/of met mogelijke nieuwe beleidsinzichten van het kabinet omtrent de economische zones en industrieparken. Het bestuur van Curinde heeft daarop als antwoord gegeven, ten eerste, dat ingevolge artikel 12 van de statuten het bestuur en iedere bestuurder zich dient te gedragen naar de door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA)<sup>16</sup> te geven aanwijzingen betreffende de algemene lijnen van het te volgen financiële, sociale en economische beleid en, ten tweede, dat de AvA voor Curinde geen algemene lijnen van het te volgen financiële, sociale en economische beleid heeft vastgesteld. 'Evenmin zijn in besluiten van de AvA aanwijzingen gegeven aan het bestuur of individuele bestuurders. Voor zover de statuten het bestuur daartoe verplichten, is er geen sprake van vennootschapsrechtelijke aanwijzingen of algemeen beleid terzake van de Economische Zones.'<sup>17</sup>

Het bestuur van Curinde vervolgt door te stellen 'dat het (algemene en bestuurlijke) beleid van de regering met betrekking tot de Economische Zones (en industrieparken) niet is vastgelegd in een kenbaar en toegankelijk beleidsdocument.' Tot slot geeft het bestuur van Curinde aan dat de vennootschap in de afgelopen jaren niet of nauwelijks is geconsulteerd bij omvangrijke fiscale regimewijzigingen.<sup>18</sup>

Het regeringsbeleid ten aanzien van E-zones dat tot nu toe<sup>19</sup> wordt gevoerd wordt vernomen via de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) op de Landsverordening economische zones 2000 (P.B. 2001, no. 18). Conform de MvT wordt met de instelling van economische zones beoogd de economische ontwikkeling van Curaçao te bevorderen. Deze doelstelling van de regering is verankerd in artikel 3 van genoemde landsverordening. Artikel 3, tweede lid, van de Landsverordening economische zones 2000 bepaalt dat een onderneming toelating wordt verleend tot een economische zone 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, dan wel als internationaal centrum van dienstverlening door diensten in hoofdzaak aan het buitenland of aan in een economische zone gevestigd bedrijf te verlenen; en
- b) hetzij door stimulering van de instroom van deviezen in Curaçao,
- c) hetzij door directe of indirecte bevordering van de werkgelegenheid.

<sup>16</sup> De aandeelhouders van Curinde zijn het Land Curaçao en het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC); zie Stockregister Curaçao Industrial and International Trade Development Company (Curinde N.V.)

<sup>17</sup> Zie notitie Curinde d.d. 24 maart 2020.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Zie opmerking hiervoor omtrent de voorgestelde intrekking van de Landsverordening economische zones 2000.

De SER is van mening, zoals hij dat in voorgaande adviezen over specifieke economische zones<sup>20</sup> al naar voren heeft gebracht, dat E-zones, specifiek bedoeld zijn om internationale handel te promoten en daarom een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling van Curaçao, vooral in de vorm van de instroom van deviezen en in de vorm van afdracht van belasting over de winst. Om te weten of er inderdaad sprake is van een belangrijke bijdrage aan de economie door ondernemingen toegelaten tot een E-zone, is het van belang om deze bijdrage aan de economie te meten.<sup>21</sup>

Naar de mening van de SER bevestigt het vorenstaande juist de noodzaak tot het verkrijgen van de nodige helderheid omtrent de vraag welk nieuw beleid, welke nieuwe beleidsinzichten en of aannames er gelden wat betreft de E-zones in Curaçao. Wordt nog immer vastgehouden aan de algemene doelstelling van de Landsverordening economische zones 2000 of wordt daarvan, afhankelijk van specifieke economische omstandigheden, afgestapt? De SER dringt bij de minister erop aan hierover de nodige opheldering te verschaffen.

### 2.2.1. Cijfermatige onderbouwing ontbreekt

In de voorgaande paragraaf is reeds gesteld dat één van de redenen voor het opnieuw instellen van de omvang van het gebied van de E-zone Koningsplein 'de economische malaise is die de laatste jaren de economische zones heeft getroffen', waarbij expliciet worden genoemd 'de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan regionale vluchten (airlift) en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek.'

Hoewel deze redenen op het eerste gezicht, plausibel en valide lijken in het licht van de recente ontwikkelingen worden zij evenwel niet gestaafd door kwantitatieve gegevens. Immers, bij het onderhavige adviesverzoek heeft de SER geen economische impactstudie aangetroffen, noch bijlagen en of overzichten, voorzien van een uitgebreide cijfermatige onderbouwing met toelichting, waaruit gevalideerde conclusies kunnen worden getrokken over de wijze waarop en de intensiteit waarmee 'de krimp van de lokale economie, de economische situatie in Venezuela, het gebrek aan vluchten ('airlift') en de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek' de doorvoer en afzet van goederen vanuit de E-zones, direct dan wel indirect, hebben beïnvloed.

De SER acht het van belang dat bovengenoemde gespecificeerde informatie alsnog wordt toegevoegd aan het dossier zodat meer inzicht kan worden verkregen in de aard, reikwijdte en complexiteit van voorliggende aangelegenheid. Het belang hiervan is dat op basis van kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwingen afgewogen en evenwichtige adviezen kunnen worden uitgebracht.

Zoals hierboven reeds aangegeven staat in de NvT dat de concurrentie met de vrije zones in Panama en de Dominicaanse Republiek ook debet is aan de verslechterde prestaties van de E-zones in Curaçao. Dit wordt echter niet nader toegelicht. Er wordt niet gemotiveerd hoe en op welke wijze de Free Zones

<sup>20</sup> SER-advies, ref.nr. 050/2011-SER, inzake de E-zone Zeelandia; SER-advies, ref.nr. 068/2013-SER inzake E-zone Mahuma en SER-advies, ref.nr. 149/2016-SER inzake E-zone Dokmaatschappij.

<sup>21</sup> Curinde heeft in het verleden cijfermatige informatie/analyse omtrent de algemene economische bijdrage, belastingafdracht, etc. aangevraagd bij MEO en het ministerie van Financiën. Echter, zowel MEO als het Ministerie van Financiën hebben destijds aangegeven deze informatie niet ter beschikking van Curinde te kunnen stellen, aangezien zij zelf niet over de informatie/analyse beschikken; zie tevens [Notitie Curinde d.d. 24 maart 2020](#).

en Export Processing Zones (EPZs), ofwel Zonas Francas, in genoemde landen een reële concurrentie vormen voor de E-zones in Curaçao, en welke specifieke vestigingsvoorwaarden en of arbeids-, belasting- en migratievoordelen deze jurisdicties aanbieden vergeleken met Curaçao. Evenmin wordt aangegeven hoeveel (voormalige) huurders van de E-zone Koningsplein intussen zijn uitgeweken naar de vrije zones in genoemde landen. De SER vindt het ontbreken van deze informatie een gemis.

Naar het oordeel van de SER hadden bovengenoemde gegevens juist expliciet vermeld moeten worden in het kader van het onderhavige ontwerp als bruikbaar en waardevol 'materiaal' voor eventueel (toekomstig) benchmark- en of vergelijkend onderzoek, hoewel op voorhand bekend is dat onder andere het fiscale vestigingsklimaat en de arbeidsvoorwaarden in de vrije zones van Panama en de Dominicaanse republiek wezenlijk anders zijn dan die van Curaçao. Desalniettemin ziet de SER het belang en de toegevoegde waarde in van dergelijk vergelijkend onderzoek ten behoeve van verdere beleidsontwikkeling betreffende de E-zones vanwege onder meer nieuwe innovatieve concepten zoals bijvoorbeeld de vrije zone 'City of Knowledge' in Panama waar de focus ligt op innovatie, IT, onderzoek en communicatie.

## 2.2.2. Effecten van COVID-19 niet meegenomen

In aansluiting op het voorgaande acht de SER het voorts relevant om de economische situatie van de E-zones in Curaçao te plaatsen binnen het kader van de COVID-19 crisis. Door de COVID-19 crisis zijn de E-zones hard getroffen vanwege de sluiting van de grenzen en de complete lockdown. Evenwel vanwege de ononderbroken levering van vitale goederen en onmisbare medische- en beschermende uitrusting om de COVID-19 crisis het hoofd te bieden is de bedrijvigheid in de E-zones gedurende de COVID-19 crisis niet geheel tot stilstand gekomen. De SER vraagt zich in dit verband af wat de impact van de COVID-19 crisis is op de geprognoseerde winsten van Curinde, maar met name of de bedrijven die vóór de COVID-19 crisis belangstelling hadden getoond om te investeren in de niet E-zone (het van de E-zone af te scheiden gebied) in dezelfde mate nog belangstelling tonen.

Gelet op het voorgaande acht de SER het op zijn plaats het algemene deel van de NvT te actualiseren en daarin nader uit te weiden over de economische impact van de COVID-19 crisis op de E-zones en met name op de economische haalbaarheid van het gedeelte van de E-zone Koningsplein dat als niet E-zone gebied wordt ingesteld. De SER geeft de minister in overweging het één en ander zo veel mogelijk met cijfermateriaal te staven

### 3. Business case ten behoeve van niet E-zone gebied

Zoals in paragraaf 1.2. naar voren is gebracht, wordt met het onderhavige ontwerp beoogd een gedeelte van de bestaande E-zone Koningsplein als niet E-zone gebied in te stellen en om dit gebied aan te bieden aan een ieder om de bedrijvigheid en werkgelegenheid te stimuleren door meer ondernemingen (en dus de huurders) aan te trekken naar het door Curinde beheerde gebied en de huidige huurders te faciliteren in de levering van goederen aan lokale en internationale afnemers.

In de business case die Curinde in dit verband heeft gepresenteerd wordt van haar verlangd dat zij ten behoeve van het gedeelte dat als niet E-zone gebied zal worden ingesteld, zorgdraagt voor adequate afscherming en de nodige infrastructurele voorzieningen. De vereiste voorwaarden zijn op het gebied van het isoleren (hekwerk en aparte ingang) en het beveiligen (camerabewakingsystemen voor de douane en het (particuliere) bewakingspersoneel) van het niet E-zone gebied; het verbouwen van de bestaande magazijnen die zich daar bevinden en het bouwen van nieuwe faciliteiten, in het bijzonder een hoekkantoor van waaruit operator/receptie- en administratieve diensten kunnen worden aangeboden aan huurders. Daarnaast zal Curinde investeren in 'landscaping', het promoveren van het gebied en het faciliteren van nieuwe bedrijven met aanvullende diensten zoals notarisdiensten waardoor derden er niet aan te pas hoeven te komen. Het concept van een 'one stop window' wordt in het verlengde daarvan verder gepromoveerd.

De investeringsprojectie wordt volgens de business case geschat op: NAF. 1.210.000 in 2019 en NAF. 4.775.000 in 2020 (zie onderstaande tabel).

	2019	2020
<b>Fencing</b>	135,000	0
<b>Cameras</b>	75,000	0
<b>Building Remodeling</b>	750,000	750,000
<b>New Construction</b>	0	4,000,000
<b>Landscaping</b>	225,000	0
<b>Promotion</b>	25,000	25,000
<b>Total</b>	<b>1,210,000</b>	<b>4,775,000</b>

Bron: Curinde

Naar het oordeel van de SER spreekt het voor zich dat vanwege de opgetreden vertraging in de afhandeling van het onderhavige dossier (adviesaanvraag aan de SER in de eerste helft van 2020, COVID-19), mogelijk niet langer kan worden uitgegaan van bovenstaande tabel, vanwege veranderingen in kosten, maar met name vanwege mogelijke wijzigingen in de economische haalbaarheid van het niet E-zone gebied. Deze dient daarom geactualiseerd te worden.

Overigens begrijpt de SER evenwel niet waartoe de investeringen in nieuwe constructies zouden moeten dienen als de onderneming juist door leegstand van de huidige loodsen aanhoudend lokale verliezen lijdt. Temeer nu de herindeling van het gebied ertoe strekt om middels een fysieke scheiding tot een betere indeling te komen tussen hetgeen van de E-zone Koningsplein resteert en hetgeen door recent aangetrokken bedrijven zouden worden gebruikt. Wellicht kan een grondiger en doordachte herindeling van het gehele gebied worden overwogen.



### 3.1. Projecties huuropbrengsten en werkgelegenheidsprognoses behoeven nadere onderbouwing

In de business case wordt verder aangegeven dat indien rekening wordt gehouden met de hoogste huurprijs (NAf. 150,- per vierkante meter per jaar), bij een volledige bezetting van de bestaande infrastructuur (7.614 m<sup>2</sup>) in het nog aan te wijzen niet E-zone gebied Koningsplein, de volgende huurinkomsten op jaarbasis kunnen worden gegenereerd: NAf. 1.142.100,-.

De SER stelt evenwel vast dat een nadere onderbouwing van deze geprojecteerde huuropbrengsten ontbreekt. Deze constatering geldt ook voor de gepresenteerde werkgelegenheidsprognoses. De business case gaat uit van een verwachte toename van de werkgelegenheid met 25%, waarbij aangegeven wordt dat het huidige personeelsbestand in alle parken<sup>22</sup> 1.235 is en met het instellen van het gedeelte van de bestaande E-zone Koningsplein als niet E-zone gebied genoemd aantal naar 1.543 zal toenemen. De SER acht het van belang - in aansluiting op hetgeen hierover in de voorgaande paragraaf wordt gesteld - dat de werkgelegenheidsprognoses geactualiseerd worden, met name gezien vanuit de impact die de COVID-19 crisis hierop naar verwachting zal hebben.

Het valt de SER op dat de in de business case gepresenteerde werkgelegenheidscijfers niet overeenkomen met de werkgelegenheidscijfers die Curinde zelf ten behoeve van de onderhavige advisering als additionele informatie heeft overgelegd. In de laatste kolom van onderstaande tabel wordt uitgegaan van een personeelsbestand van 1189 per 2019.

Year	Employees AEZ	Employees HEZ	Employees IPB	Total
2014	53	729	606	1388
2015	98	610	911	1619
2016	169	615	612	1396
2017	90	536	539	1165
2018	112	469	654	1235
2019	103	454	632	1189

Bron: Curinde

De SER is van mening, dat wil Curinde voldoen aan haar statutaire doelstellingen en wil zij ter realisering van deze doelstellingen door de beoogde instelling van een gedeelte van de E-zone Koningsplein tot niet E-zone gebied, zij een business case moet presenteren gebaseerd op betrouwbare en geactualiseerde cijfers. Immers, bij de analyse van de sociaaleconomische implicaties van het onderhavige ontwerp mag redelijkerwijs worden vertrouwd op de betrouwbaarheid en actualiteit van de gepresenteerde data.

<sup>22</sup> In de business case wordt het woord 'parks' gebruikt. Aangenomen mag worden dat hiermee wordt bedoeld: alle e-zones in Curaçao.

### 3.2. Huidige vraag naar capaciteit in nog in te stellen niet E-zone Koningsplein

De business case van Curinde ten behoeve van het gebied dat als niet E-zone zal worden ingesteld en die integraal onderdeel vormt van het aan de SER ter advisering voorgelegde dossier, maakt melding van een grote belangstelling bij potentiële investeerders die op korte termijn handelsactiviteiten willen ontplooiën en wel op de volgende specifieke terreinen:

- Supermarkt Warehousing (1.000 m<sup>2</sup>)
- Filmproductiebedrijf
- Logistiek: Bonaire Transport
- Bonded Warehousing (eZone Online Shopping Delivery)
- Bouwmaterialen (verwerking & opslag) en
- Technologische diensten inclusief callcenters.

De SER vindt het een positieve ontwikkeling dat er een groeiende belangstelling bestaat bij investeerders (potentiële toekomstige huurders) voor dat deel van de E-zone Koningsplein dat als niet E-zone zal worden ingesteld, en wel om de volgende redenen:

Ten eerste toont de toegenomen belangstelling aan dat de door de regering met de betrokken stakeholders, waaronder de International Anti-counterfeiting Coalition (IACC), een aantal jaren geleden ingezette gestructureerde aanpak ter bestrijding van counterfeiting in de E-zone Koningsplein blijkbaar vruchten heeft afgeworpen in de zin dat de imagoschade die Curaçao jarenlang heeft opgelopen en de risico's die daaraan kleven, zijn gemitigeerd, waardoor er een hernieuwd vertrouwen is bij investeerders voor het specifieke gebied aan het Koningsplein.

In de tweede plaats toont het vorenstaande aan dat de belangstelling bij investeerders om commerciële activiteiten te ontplooiën in de hierboven specifiek genoemde gebieden, kennelijk niet enkel is ingegeven door de fiscale voordelen van de E-zonewetgeving. Hoewel niet expliciet genoemd, is het aannemelijk dat bij de investeringsafwegingen, aspecten als onder meer de gunstige liggingslocatie van het gebied Koningsplein (nabij de zeehaven), het feit dat er reeds fysieke infrastructuur aanwezig is (magazijnen/opslagcapaciteit) en het gegeven dat aanvullende diensten door de beheerder van het gebied zijn toegezegd, een belangrijke rol hebben gespeeld<sup>23</sup>.

Uit het vorenstaande kan de SER voorzichtigheidshalve concluderen dat er in ieder geval bij de groep investeerders, waar Curinde naar verwijst, een hernieuwd vertrouwen is in de (handels)mogelijkheden die Curaçao te bieden heeft in deze economisch uitdagende tijden. De SER vindt dit, in algemene zin, een gunstige ontwikkeling, vanwege de daarmee gepaard gaande verwachte toenemende economische bedrijvigheid en werkgelegenheidscreatie.

Gelet op het hierboven gestelde wenst de SER, tot slot, wederom de aandacht te vestigen op de noodzaak en het belang van het presenteren van een business case die uitgaat van actuele en betrouwbare data. In het verlengde daarvan adviseert de SER de business case aan een revisie te onderwerpen.

<sup>23</sup> Bron: Business case Curinde.

#### 4. Gevolgen van invoering van voorgenomen douanezones

Zoals in paragraaf 1.2. is aangegeven is de Eilandsverordening Economische Zone 1978, beter bekend als 'economische zone Koningsplein' op 20 oktober 1975 bij Eilandsverordening ingesteld als de eerste E-zone van Curaçao. Verder is gesteld dat deze eilandsverordening conform artikel 6, achtste lid, van de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao, de staat van landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van Curaçao heeft verkregen. Het onderhavige ontwerp beoogt de artikelen 1 en 7 van de hierboven genoemde eilandsverordening te wijzigen teneinde de omvang van deze E-zone opnieuw vast te stellen, waarmee een gedeelte tot niet E-zone gebied zal worden ingesteld. Zoals betoogd, moet dat voornemen gezien worden in samenhang met artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening economische zones 2000<sup>24</sup>.

Met het oog op en in het belang van de rechtszekerheid van ondernemers en burgers is het voor de SER in dit verband van belang om opheldering te krijgen over de vraag of de voorgenomen intrekking van de Landsverordening economische zones 2000 zal worden voortgezet. De SER acht deze vraag legitiem tegen de achtergrond van de op 11 oktober 2019 en vervolgens op 13 februari 2020 aan hem voorgelegde adviesverzoeken betreffende de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting (zaaknummer 2019/034736; ref.nr. 113-2019/SER en ref.nr. 024/2020-SER).

In genoemde ontwerp-landsverordening, zowel in de eerste versie van 11 oktober 2019 als in de gereviseerde versie van 13 februari 2020 is de wenselijkheid uitgesproken de Landsverordening economische zones 2000 in te trekken en een speciaal entrepot genaamd douanezone te introduceren in de Algemene Verordening I.U. en D. 1908 (P.B. 1949, no. 62).

Voor het standpunt van de SER dienaangaande wordt korthedshalve verwezen naar de desbetreffende SER-adviezen.

Hoewel de ontwerp-landsverordening algemene bestedingsbelasting om uiteenlopende redenen, waarover de SER in het kader van de onderhavige advisering niet zal uitweiden, voornemens geen kracht van wet heeft, is het de vraag of afgestapt is van het voornemen tot invoering van vermeld speciaal entrepot (douanezone) of dat het streven nog immer gericht is deze te introduceren. Indien dat laatste het geval is vraagt de SER zich af welke consequenties dit zal hebben voor het onderhavige ontwerp, zowel in materiële als in juridische zin.

Vanwege de nog heersende onduidelijkheid omtrent vorengenoemd vraagstuk dringt de SER bij de minister erop aan om ter zake het vorenstaande nadere inlichtingen in te winnen bij zijn collega van Financiën. Graag ziet de SER de reactie van de minister van Financiën tegemoet.

<sup>24</sup> Dit artikellid bepaalt dat in het instellingsbesluit wordt opgenomen een nauwkeurige aanduiding en begrenzing van het terrein of de terreinen waar de economische zone zal worden ingesteld.



## 5. Sociaaleconomische implicaties van het onderhavige ontwerp

Zoals de SER in hoofdstuk 3 heeft aangegeven kan op basis van de door Curinde gepresenteerde business case met de nodige behoedzaamheid worden geconcludeerd dat er reële economische kansen liggen met de beoogde constructie waarbij een deel van het E-zone gebied Koningsplein wordt ingesteld als niet E-zonegebied. Zoals in de business case wordt aangegeven betreffen deze kansen een toename in de economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid van Curaçao. In hoeverre die bijdrage substantieel zal zijn hangt natuurlijk van diverse factoren af. Veel hangt af van de moeilijk voorspelbare marktontwikkelingen in Curaçao die, vanwege de grote afhankelijkheid van het buitenland, grotendeels veroorzaakt worden door regionale en internationale ontwikkelingen, en zeker nu ook gelet op economische gevolgen van de wereldwijde COVID-19 pandemie. Ook de mate waarin en de wijze waarop doelmatige oplossingen kunnen worden gevonden voor de structurele (institutionele) groeibelemmingen in Curaçao zelf, die door de COVID-19 crisis juist zijn versterkt c.q. blootgelegd, is bepalend voor de bijdrage die mogelijk kan worden verwacht aan de economie van Curaçao.

Vanwege geconstateerde discrepanties in de door Curinde gepresenteerde cijfers acht de SER het een randvoorwaarde dat deze worden gereviseerd en opgenomen in een aangepaste en geactualiseerde business case zodat een getrouw en actueel beeld kan worden gegeven van de situatie, inclusief de prognose over de werkgelegenheidscreatie.

Dat in het in te stellen niet E-zone gebied Koningsplein geen belastingvoordelen zullen worden aangeboden die doorgaans wel gelden voor de E-zone bedrijven in datzelfde gebied, leidt, indien wordt uitgegaan van een volledige bezettingsgraad zoals Curinde aangeeft in haar business case, tot verbreding van de inkomstenbasis van de overheid (meer belastingafdrachten en afdrachten van sociale premies).

## 6. Mogelijke uitbreiding statutair doel Curinde?

Volgens artikel 2, eerste lid, van de statuten van Curinde heeft deze vennootschap ten doel:

- a. het bevorderen van de industrialisatie van- en de internationale handel vanuit Curaçao;
- b. het verzorgen van de toelatings- en verwijderingsprocedure Economische Zone;
- c. het voeren van het beheer over industrieparken en Economische Zones alsmede de daarin aanwezige gebouwen; alsook andere industriegebouwen en -terreinen behorende tot het eigendom van de naamloze vennootschap;
- d. het aanleggen van nieuwe terreinen ten behoeve van Economische Zones dan wel industrieparken alsook het bouwen van Economische Zone hallen en industriegebouwen.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de statuten tracht Curinde haar doel te bereiken door:

- a. het verwerven, vervreemden, bezwaren, stichten of doen stichten, ontwikkelen, exploiteren, beheren en administreren van onroerende zaken;
- b. het aangaan van joint ventures en het overigens deelnemen in en het voeren van bestuur over andere ondernemingen en vennootschappen;
- c. het waarnemen van de belangen van bij de vennootschap betrokkenen, waaronder aandeelhouders, obligatiehouders, schuldeisers en werknemers, met inachtneming van het belang van de vennootschap;
- d. het verlenen van diensten op administratief, technisch, financieel, economisch en bestuurlijk gebied;
- e. het aangaan van leningen en andere financieringen, het verstrekken van leningen en andere financieringen aan rechtspersonen waarmee de vennootschap een groep vormt of anderszins nauw verbonden is, en het stellen van zekerheid voor schulden van de vennootschap of van andere rechtspersonen waarmee de vennootschap een groep vormt of anderszins nauw verbonden is;
- f. het verrichten van alle rechtshandelingen die bijdragen aan het bereiken van het doel; en overigens al hetgeen te doen dat dienstig kan zijn om het gestelde doel te bereiken, alles in de ruimste zin des woords en met inachtneming van het algemeen belang en een deugdelijke sociaaleconomische ontwikkeling van Curaçao.

Gelet op het statutaire doel van Curinde, vraagt de SER zich af of deze wel ruimte biedt aan Curinde om zowel het beheer alsook de exploitatie op zich te nemen van een gebied dat krachtens het onderhavige ontwerp-landsbesluit als niet E-zone gebied zal worden ingesteld.

De SER meent van wel, gelet op het bepaalde in artikel 2, eerste lid, onder c, en de algemene formulering van artikel 2, tweede lid, onder a, van de statuten. Een statutenwijziging lijkt de SER, op het eerste gezicht, dan ook overbodig.

## 7. Conclusie

Concluderend stelt de SER, met het oog op vergroting van de economische weerbaarheid van Curaçao, dat de fysieke en fiscale scheiding die zal worden gerealiseerd met het opnieuw instellen van de omvang van het gebied van de E-zone Koningsplein en de instelling van het niet E-zone gebied reële economische kansen biedt die zeker benut moeten worden.

De SER staat daarom instemmend tegenover het onderhavige ontwerp-landsbesluit en geeft de minister in overweging het traject voort te zetten nadat rekening is gehouden met de in onderhavig advies gesignaleerde tekortkomingen, knelpunten en gedane suggesties. De SER vraagt hierbij in het bijzonder aandacht voor de getrouwheid van de gepresenteerde cijfers en dringt erop aan deze behalve te reviseren ook te actualiseren.

Tot slot ziet de SER vooralsnog geen aanleiding om ten behoeve van het beheer en de exploitatie van het gebied dat als niet E-zone zal worden ingesteld bij een andere dan wel eventueel nieuw op te richten entiteit onder te brengen.

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 Algemene Zaken  
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UOWJZ)