



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. K. Gijsbertha
Pietermaai 17
Alhier

Datum: Willemstad, 19 maart 2021

Ref.nr.: 033/2021-SER

Betreft: Advies betreffende de ontwerplandsverordening paardenwedrennen

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

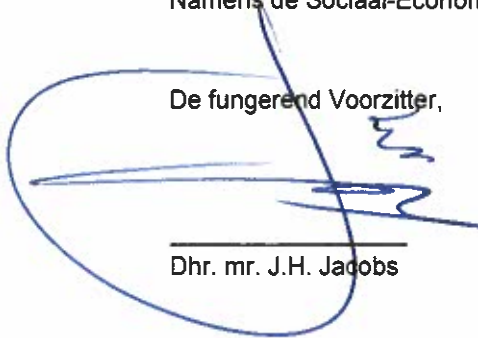
Op 17 december 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen betreffende de ontwerplandsverordening houdende bepalingen betreffende het exploiteren van hazardspelen door middel van het houden van paardrennen (zaaknummer 2017/026092, ref. nr. 148/2020-SER).

Bijgaand advies betreffende het ontwerp is in de voorbereidende en plenaire vergadering van 12 maart 2021 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

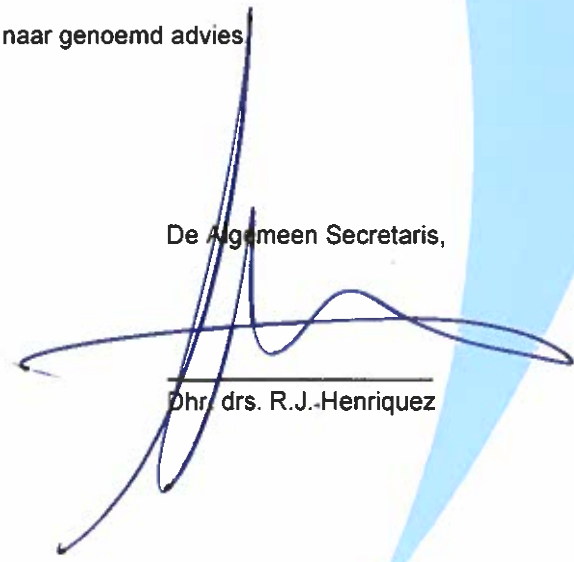
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J.-Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Minister van Economische Ontwikkeling
De Minister van Justitie
De Uitvoeringsorganisatie Wetgeving en Juridische Zaken (UO/WJZ)

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

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
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave	0
Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	6
1.1. Adviesaanvraag	6
1.2. Procedurele aspecten met betrekking tot het ten grondslag liggende RvM-besluit	7
1.3. Terughoudendheid bij het ontwerpen van een wettelijke regeling voor een bepaalde specifieke zaak	7
2. Het standpunt van de SER	8
2.1 Detaillering inhoud adviesverzoek	8
2.2 Vraagstukanalyse, beoogd doel en reikwijdte	10
2.2.1. Het analysekader	11
2.2.2 De scope	12
2.2.3. De hippodroom	13
2.3. Sociaaleconomische implicaties van het project	13
2.3.1. Waarom Curaçao?	13
2.3.2. Omvang project en opzet	14
2.3.3. Aantal renpaarden	17
2.3.4. Investering	18
2.3.5. Welzijn van het paard	20
2.3.6. Milieuaspecten	21
2.3.7. Macro-economische implicaties	21
2.4 Beschouwingen over de ontwerplandsverordening	22
2.5 Conclusie	23

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 12 maart 2021 betreffende de ontwerpplandsverordening Paardenwedrennen (zaaknummer 2017/026092; ref.nr. 148/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Bij besluit van de Raad van Ministers (hierna: RvM) d.d. 16 december 2020, met zaaknummer 2017/026092, is aan de SER verzocht te adviseren met betrekking tot de ontwerpplandsverordening Paardenwedrennen. De strekking van het advies zou conform meergenoemde RvM-beslissing moeten zijn een sociaaleconomische analyse dan wel een impactstudie van het onderhavige wetsvoorstel.
- Bij het in behandeling nemen van het adviesverzoek heeft de SER uitvoerig stilgestaan bij de vraag in hoeverre het opportuun is een uitspraak te doen over de noodzaak en wenselijkheid om een conceptregeling als de onderhavige los te koppelen van de sociaaleconomische implicaties van één specifiek economisch project. Na ampel beraad heeft de SER gemeend zich daarover een uitspraak te kunnen permitteren. Zonder verder daarop in details te willen treden verdient het, naar het oordeel van de SER, aanbeveling om de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten bij het ontwerpen van (wettelijke) regelingen voor een bepaalde specifieke situatie, persoon of zaak. In de opvatting van de SER kan dergelijke wetgeving controversieel zijn vanwege de mogelijke eenzijdigheid van de argumentatie en een gebrek aan dragende en overtuigende motivering voor de nieuwe wet. In het verlengde daarvan wijst de SER erop dat een bepaalde uitspraak of gebeurtenis dan mogelijk onevenredig veel aandacht of gewicht krijgt in het geheel van diverse factoren die inwerken op een bepaald wetgevingsproces.

Mede gelet op het vorenstaande acht de SER het imperatief dat goed voor ogen wordt gehouden dat het in het onderhavige geval om een conceptregeling gaat die het mogelijk maakt om de gehele infrastructuur rondom en het toezicht op paardenwedrennen op Curaçao te reguleren zonder dat enigszins gesteld en of gebleken is dat deze nieuwe sector tot één van de speerpunten van het gevoerde economisch beleid behoort. Bezwaarlijk kan worden aangenomen dat wetgeving wordt voorbereid gecentreerd rond de bouw van één hippodroom met een paardenrenbaan.

- Gevolg gevend aan het adviesverzoek van de RvM heeft de SER de onderhavige ontwerpplandsverordening en de onderliggende ambtelijke adviezen nader bestudeerd en heeft zich, mede gelet op de inhoud en strekking van het besluit van de RvM, in het bijzonder gefocust op een eerder, in februari 2014, uitgebracht rapport getiteld '*Socio-Economic impact of the realization of the Hipódromo Almirante Brion in Curacao*' dat als bijlage is toegevoegd aan het dossier dat de SER ter advisering kreeg voorgelegd.
- Bij het doornemen van de bij het ontwerp gevoegde ambtelijke adviezen en andere stukken is direct opgevallen dat stelselmatig verwezen wordt naar bovengenoemd rapport uit 2014 en aanbevolen wordt deze te actualiseren. Zo wordt in het door de adviseur van de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) uitgebrachte advies dd. 04 november 2020 de wens uitgesproken en de noodzaak benadrukt om de Gaming Control Board (hierna: GCB) te verzoeken op korte termijn een geactualiseerde analyse van de sociaaleconomische impact te

laten maken. Of de GCB daartoe de geëigende instantie is, laat de SER in het midden. Ook het ministerie van Financiën heeft zich afgevraagd in hoeverre de cijfermatige informatie, zoals opgenomen in het hierboven genoemde rapport, nog relevant is in het jaar 2021. De SER vindt het opmerkelijk dat de RvM niet overwogen heeft om eerst de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 te laten actualiseren door een daartoe gespecialiseerde instantie, al dan niet op basis van een aanbesteding, alvorens op grond van artikel 2 van de Landsverordening SER een formeel adviesverzoek in te dienen bij de SER. Naar het oordeel van de SER had het uit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen meer voor de hand gelegen een (zo goed als) afgeronde en op basis van actuele data ontworpen regeling ter beoordeling voor te leggen aan de SER.

- Niettegenstaande het bovenstaande heeft de SER, mede gelet op het belang dat hij hecht aan economische initiatieven met – althans vanuit internationaal perspectief - bewezen potentie, zich gebogen over het vraagstuk en een analyse uitgevoerd voor wat betreft de sociaaleconomische impactstudie van de 'Hipódromo Almirante Brion' uit 2014.
- Op basis van zijn analyse komt de SER tot de volgende voorlopige conclusies en aanbevelingen:
 1. Allereerst vraagt de SER zich af of de gekozen aandeelhoudersstructuur rondom het opzetten van de hippodroom voldoende waarborgen biedt met betrekking tot de inzichtelijkheid van de bij de onderhavige hazardspelen betrokkenen met het oog op de screening van de UBO's en ook met betrekking tot aspecten zoals financiering en aandelenoverdracht, met het oog op specifieke vereisten van de Financial Action Taskforce (FATF). Graag vraagt de SER met name in verband met deze 'moeder-dochter en dochter-moeder'-constructie van het aandeelhouderschap de nodige aandacht.
 2. In het rapport wordt verder verwezen naar een in de Verenigde Staten (V.S.) in 1995 afgekondigde federale wet betreffende het legaliseren van internationale weddenschappen op paarden. De ontwikkeling van het internet heeft nieuwe horizons gecreëerd, waar eilanden in het Caribisch gebied – met name die eilanden die het betrekkelijk goed doen op het vlak van internetsnelheid - er in beginsel hun voordeel uit kunnen halen middels het aanbieden van *offshore sports bettings*. De SER vestigt in dit verband de aandacht erop dat zaken als de regulariserende omgeving (regulatory environment), het wettelijk- en regelgevingskader en het toezichtkader van nog groter belang zijn.
 3. In 2019 werd de waarde van de globale markt voor sportweddenschappen geschat op USD 85 miljard, en werd de waarde van de wereldwijde paardenindustrie (global equine industry) geschat op USD 300 miljard en 1,6 miljoen fte's (full time equivalent).
 4. Volgens het hierboven genoemde rapport uit 2014 zouden de inkomsten uit het illegale gokken op sportactiviteiten in de V.S. voor de periode 2011/2012 worden geschat op meer dan 'USD 245 triljoen'. Dit zou meer dan het duizendvoudige bedragen van het officiële cijfer voor wereldwijde sports betting- en paardenindustrie in 2019. Naar het oordeel van de SER is dit een grove overschatting die niet nader cijfermatig wordt onderbouwd in het rapport van 2014; een deugdelijke motivering ontbreekt eveneens.

In het verlengde hiervan geeft de SER de regering ernstig in overweging de hierboven genoemde bedragen te (laten) verifiëren en valideren. Waar noodzakelijk dienen de noodzakelijke correcties en bijstellingen te worden aangebracht teneinde een getrouw beeld te presenteren van de geldstromen die rondgaan in deze wereld. Het verdient aanbeveling om bij de actualisatie van de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 dit aspect op deskundige, betrouwbare en zorgvuldige wijze te (laten) benaderen bij voorkeur door een professionele en onafhankelijke instantie.

5. Het project voorziet in de bouw van een hippodroom met een paardenrenbaan van 1200 meter met een inloop van 200 meter. Daar horen eveneens tribunes, een restaurant, stallen en andere benodigde infrastructuur bij. Hiervoor worden twee fases opgezet die in totaal 1 jaar (12 maanden) in beslag zullen nemen, althans volgens de impactstudie uit 2014. De SER vraagt zich af, gelet op de scope van het project, in hoeverre deze termijn van 12 maanden voor het voltooien van beide fases realistisch is en of er überhaupt gedacht is aan een alternatief plan dan wel een noodplan in geval de deadline niet wordt gehaald.
6. In het rapport wordt verder aangegeven dat eigenaren van paarden uit met name de Bolivariaanse Republiek Venezuela bijzondere interesse schijnen te hebben in Curaçao om alhier met hun paarden deel te nemen aan wedrennen. Er zou reeds een overeenkomst zijn gesloten tussen de voornaamste autoriteiten in Venezuela en de projectpromotors van Coral Games N.V. Hoewel deze overeenkomst niet bij de stukken is gevoegd, hetgeen overigens begrijpelijkerwijs geen vereiste is vanwege mogelijke 'non disclosure' bepalingen, vraagt de SER zich af of een dergelijke overeenkomst nog geldig is anno 2021. Overigens lijkt het in het kader van risicospreiding sterk aan te raden om niet alle eieren in dezelfde mand te leggen en paardeneigenaren uit diverse omliggende landen uit de regio naar Curaçao te lokken.
7. De SER plaatst verder serieuze vraagtekens bij bepaalde aannames die gemaakt worden ten aanzien van de bijdrage aan de landbouwsector voor wat betreft de indirecte werkgelegenheid die in deze sector zou worden gegeneerd; eenzelfde redenering geldt overigens ook voor het opzetten van een opleidingsinstituut waar van overheidswege een financiële bijdrage van NAF. 400.000 wordt verwacht per fase; ook ten aanzien van het importeren van drachtige moederpaarden plaatst de SER vraagtekens bij de financiële aannames. De SER dringt derhalve bij de regering erop aan om, naast het actualiseren van deze gegevens, de aannames eveneens aan een her-evaluatie te onderwerpen.
8. Ten aanzien van de bijdrage van het project aan 's Landskas in de zin van afdrachten van inkomstenbelasting en sociale premies, wordt vastgesteld dat de hoogte van de afdrachten een vertekend beeld geeft aangezien de afdrachten uitgaan van gemiddelde maandinkomens die ver beneden het wettelijk minimumloon liggen. Het verdient derhalve aanbeveling de geprojecteerde belastinginkomsten te toetsen op juistheid en volledigheid.
9. Wat de winstbelasting betreft gaat het rapport uit 2014 er van uit dat er geen winstbelasting verschuldigd zal zijn tijdens de eerste 10 jaar dat de hippodroom operationeel is, reden waarom er in het rapport geen geprojecteerde

winstbelastingcijfers zijn opgenomen. Uit de tax holiday wetgeving blijkt echter de plicht tot betaling van winstbelasting van 2 procent gedurende de eerste 10 jaar.

10. Gelet op het voornemen om wekelijks tien (10) races te organiseren, vraagt de SER zich af of dit realistisch gezien haalbaar is gelet op het aantal paarden dat aan deze races zullen deelnemen.
11. Bij de financiële paragraaf in de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 ontbreekt het volgens de SER aan helderheid en transparantie. Het ontbreekt aan een gedetailleerde investeringsbegroting (de investering van NAf. 8,24 miljoen blijkt aan de lage kant), liquiditeitsbegroting en exploitatiebegroting voor een periode van drie jaar. De SER dringt erop aan om deze op te leveren bij een geactualiseerde versie van de sociaaleconomische impactstudie. Daarnaast stelt de SER voor werk te maken van het her-evalueren van de financiële cijfers, waarbij het belangrijk is om de bron van alle activiteiten specifiek te vermelden bij de aannames die in het rapport zijn weergegeven.
12. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt specifiek verwezen naar de Financial Action Task Force (FATF), waarvan het Koninkrijk der Nederlanden, lid is. De FATF vereist een hoge mate van controle op de integriteit van instellingen die een verhoogd risico hebben op witwaspraktijken en financiering van terrorisme, zoals volgens de FATF het geval is bij de organisatoren van kansspelen en bij bepaalde sporten, waaronder *horse racing*. Er wordt aanbevolen om deze maatstaven strikt te hanteren teneinde de kans op malafide praktijken uit te sluiten. Volgens de SER benadrukt het vorenstaande de hierboven bepleite helderheid en transparantie ten aanzien van het project.
13. Met betrekking tot het vraagstuk van dierenwelzijn onderschrijft de SER het belang van een duurzame operatie met respect voor het welzijn van het paard, zoals uitdrukkelijk naar voren gebracht door het Platform Dierenwelzijn Curaçao in haar schrijven aan de Staten en de regering. De SER onderschrijft het belang van regulering van en effectief toezicht op deze zaken; deze kunnen niet zomaar worden overgelaten aan de uitbaters van de hippodroom. Actieve overheidsbemoeienis is derhalve onontbeerlijk in dat verband.
14. Ten aanzien van de milieuaspecten vraagt de SER zich af of er werd stilgestaan bij de ecologische voetafdruk van deze renpaarden. De SER adviseert aan de regering om de projecteigenaars/initiatiefnemers er nadrukkelijk op te wijzen dat voorzien moet worden in het scheiden en het beheerst beheren van deze paardenstalresten ter voorkoming van emissies. Wordt er nagedacht over het voorzien in effectieve maatregelen via het recyclen van mest en het stimuleren van de bodemkwaliteit en de biodiversiteit, en op die manier tevens bij te dragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, de sustainable development goals (SDG's), in het bijzonder SDG's nrs. 13 (klimaat; minder emissies), 15 inzake leven op het land (ecosystemen-tegengaan landdegradatie) en 7 (betaalbare en duurzame energie (biobrandstoffen))? Tot slot vraagt de SER zich af of er reeds wet- en regelgeving is die voorziet in de productie, opslag en afvoer van paardenmest. Samenvattend acht de SER in dit verband een milieueffectenrapportage van eminent belang.

15. Op het macro-economische vlak heeft de investering van NAf. 8.24 miljoen, zoals weergegeven in het rapport uit 2014, een effect van nauwelijks 0,1% op de lokale economie. Ten aanzien van het aantal paarden is het aan te bevelen om te kijken naar de tewerkstelling die gecreëerd zou kunnen worden per renpaard. Uit Europees onderzoek, uitgevoerd door de European Pari Mutuel Association (EPMA), blijkt dat één (1) renpaard goed is voor een tewerkstelling van 1.8 fte. Uit de sociaaleconomische studie voor de hippodroom op Curaçao blijkt dat tegenover 477 paarden een tewerkstelling staat van 430 directe- en 43 indirecte arbeidsplaatsen, wat neerkomt op een factor '1'. Dit is significant lager dan het tewerkstellingseffect in Europa. De SER dringt erop aan om bij de actualisering van de sociaaleconomische studie dit aspect nader toe te lichten en te onderbouwen.
- Het bovenstaande in acht nemende staat de SER in beginsel niet onwelwillend tegenover de voorgestelde ontwerpregeling, hoewel zoals reeds gesteld de regering de nodige terughoudendheid dient te betrachten met ontwerpregelingen ten behoeve van een specifieke situatie. In het legaliseren van paardenwedrennen ziet de SER een handig instrument - mits goed doordacht, zorgvuldig voorbereid en met voldoende waarborgen omkleed - om een mogelijk lucratieve business op Curaçao op te zetten als integraal onderdeel van het door de regering gevoerde economisch beleid. Juist vanwege het potentieel van deze 'nieuwe' markt is het zaak om een serieuze, betrouwbare en door externe deskundigen gevalideerde businessmodel en businessplan te presenteren die voldoen aan alle vereiste randvoorwaarden. De faciliterende rol van de overheid daarbij is om gedegen wet- en regelgeving tot stand te brengen evenals een adequaat en effectief toezichtkader dat voldoet aan internationale normen en standaarden.
 - De SER acht het tot slot van essentieel belang om alvorens het wetgevingsproces voort te zetten rekening te houden met alle recente ambtelijke adviezen die zijn uitgebracht en de daarin gedane aanbevelingen zoveel mogelijk te verwerken in de onderhavige ontwerpregeling waarbij voorop geldt: een actualisatie en her-evaluatie van de in februari 2014 uitgebrachte sociaaleconomische impactstudie.

1. Inleiding

1.1. Adviesaanvraag

Op 17 december 2020 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de regering op basis van een op 16 december 2020 door de Raad van Ministers (hierna: RvM) genomen besluit inzake de ontwerplandsverordening, houdende bepalingen betreffende het exploiteren van hazardspelen door middel van het houden van paardenrennen (Landsverordening Paardenwedrennen) (zaaknummer 2017/026092; ref.nr. 148/2020-SER), hierna verkort aan te duiden als de ontwerplandsverordening of het ontwerp.

De ontwerplandsverordening strekt volgens de considerans ertoe de mogelijkheid te openen tot het exploiteren van hazardspelen door middel van het houden van paardenwedrennen 'ter bevordering van het toerisme, de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling'. Daartoe wordt het wenselijk geacht artikel 1a van de Landsverordening Hazardspelen 1948¹ te wijzigen. De wijziging behelst de introductie van de grondslag voor een bij landsverordening te regelen vergunningstelsel voor paardenwedrennen, terwijl het bestaand vergunningstelsel, zoals geregeld in de Landsverordening Hazardspelen inzake hondenrennen en jai-alai wedstrijden ongewijzigd blijft. Volgens de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij het onderhavig ontwerp wordt hiermee de houder van een krachtens deze landsverordening verleende vergunning behoed voor strafvervolging ex artikel 2:215 van het Wetboek van Strafrecht.

Het onderhavig ontwerp beoogt naast het organiseren van paardenrennen en het exploiteren van de daarop gebaseerde hazardspelen ook het beheer van de renbaan en alle daarbij behorende accommodaties die nodig zijn voor de paardenrennen en de hazardspelen. In het kader hiervan wordt in de financiële paragraaf van de MvT expliciet verwezen naar het rapport 'The Socio-Economic Impact of the realization of the 'Hipódromo Almirante Brion' in Curaçao' van februari 2014, aangeboden door een potentiële organisator, dat betrekking heeft op een hippodroom (paardenrenbaan) met 300 stallen te Brievengat.

Aangezien de bij notariële akte van 19 april 1999 opgerichte stichting Gaming Control Board (hierna: GCB), ressorterend onder de Minister van Financiën, reeds belast is met het eenvormig toezicht op de kanspelsector² wordt in het onderhavig ontwerp voorgesteld de GCB als 'regulator' c.q. toezichthouder aan te wijzen ten behoeve van de hazardspelen die zijn verbonden aan de paardenrennen en voor de paardenrennen zelf. Volgens de regering is deze invulling 'in lijn met de internationale praktijk aangaande het toezicht op paardenwedrennen en waarborgt tevens dat het toezicht wordt uitgevoerd door een onafhankelijke instantie³.

Voor de verdere inhoudelijke details met betrekking tot het vorenstaande verwijst de SER korthedshalve naar de bepalingen in de ontwerplandsverordening en naar de artikelsgewijze toelichting.

¹ P.B. 1948, 138 zoals gewijzigd bij A.B. 2006, no. 90.

² Bij besluit van de RvM d.d. 4 december 2013 is ingestemd met invoering van eenvormig toezicht op kansspelen waarbij de GCB met de controle belast is.

³ MvT, p. 1

1.2. Procedurele aspecten met betrekking tot het ten grondslag liggende RvM-besluit

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds naar voren gebracht, ligt ten grondslag aan de onderhavige adviesaanvraag het besluit van de RvM van 16 december 2020 waarbij akkoord is gegaan met aanbidding van de ontwerpplandsverordening aan de SER ter fine van advies (sociaaleconomische analyse), één en ander conform het verzoek d.d. 16 december 2020 van de Minister van Financiën⁴. De SER interpreteert het RvM-besluit van 16 december 2020, zoals hierboven aangehaald, als een verzoek tot het (wederom) uitvoeren van een sociaaleconomische analyse. Bezien vanuit dat perspectief heeft de SER gemeend in onderhavig advies niet inhoudelijk in te gaan op bepalingen uit de ontwerpplandsverordening en deze aan een sociaaleconomische analyse te onderwerpen. Uit overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit is daarentegen overwogen de inhoud en strekking van het advies te beperken tot het onderzoeken en beoordelen in hoeverre de sociaaleconomische impactstudie van februari 2014 met betrekking tot het project 'Hipódromo Almirante Brion' een volledig en juist beeld schetst van de sociaaleconomische impact van de voorgestelde hippodroom voor Curaçao, daar in de MvT bij het ontwerp uitdrukkelijk wordt verwezen naar dit project als dé katalysator voor het ontwerpen van onderhavig vergunningstelsel vanwege de te verwachten voordelen voor het toerisme, de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling, zoals in de considerans staat vermeld.

1.3. Terughoudendheid bij het ontwerpen van een wettelijke regeling voor een bepaalde specifieke zaak

In het verlengde van het gestelde in paragraaf 1.2. wenst de SER, wellicht ten overvloede doch voor alle duidelijkheid, het volgende naar voren te brengen.

Bij het in behandeling nemen van het onderhavige adviesverzoek heeft de SER uitvoerig stilgestaan bij de vraag in hoeverre het opportuun is een uitspraak te doen over de noodzaak en wenselijkheid om een conceptregeling als de onderhavige los te koppelen van de sociaaleconomische implicaties van één specifiek economisch project. Na ampel beraad heeft de SER gemeend zich daarover een uitspraak te kunnen permitteren.

Zonder daarop verder in details te treden, verdient het, naar het oordeel van de SER, aanbeveling om de grootst mogelijke terughoudendheid te betrachten bij het ontwerpen van (wettelijke) regelingen voor een bepaalde specifieke situatie, persoon of zaak. Naar het oordeel van de SER kan dergelijke wetgeving controversieel zijn vanwege de mogelijke eenzijdigheid van de argumentatie en een gebrek aan dragende en overtuigende motivering voor een wettelijk vergunningstelsel voor één project⁵. In het verlengde daarvan wijst de SER erop dat een bepaalde uitspraak of gebeurtenis dan mogelijk onevenredig veel aandacht of gewicht krijgt in het geheel van diverse factoren die inwerken op een bepaald wetgevingsproces. Mede gelet op het vorenstaande acht de SER het imperatief dat voor ogen wordt gehouden dat het in het onderhavige geval om een op één project toegespitste conceptregeling gaat die het mogelijk maakt om de gehele infrastructuur rondom en het toezicht op paardenwedrennen op Curaçao te reguleren zonder dat enigszins gebleken is dat er sprake zou kunnen zijn van de ontwikkeling van een economische (sub)sector. Zulks zou immers een benadering vergen die geheel

⁴ In het desbetreffende RvM-besluit is het woord 'conform' weggefallen.

⁵ Zie in dit verband: Philip Eijlander, Gelegenheidswetgeving. Een rechtstaat onwaardig?; verschenen in *Ars Aequi*, AA 53 (2004).

en al los staat van één specifiek project, en zich derhalve richt op het tot stand brengen van de benodigde wettelijke infrastructuur die een gehele sectorontwikkeling zou faciliteren.

2. Het standpunt van de SER

2.1 Detaillering inhoud adviesverzoek

De omslag, waarnaar in paragraaf 1.2. van het voorgaande hoofdstuk werd verwezen en die de SER op basis van het RvM-besluit van 16 december 2020 ter fine van advies kreeg voorgelegd, omvat onder meer de volgende documenten:

- Brief van het Ministerie van Financiën gericht aan de Minister van Financiën dd. 15 december 2020, met als onderwerp 'Regulering Paardenrennen in het kader van eenvormig toezicht';
- Het rapport 'The Socio-Economic Impact of the realization of the "Hipódromo Almirante Brion" in Curaçao';
- Advies van het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) gericht aan de Minister van GMN dd. 7 augustus 2020, met als onderwerp 'Randvoorwaarden dierenwelzijn vestiging hippodroom';
- Brief van het Platform Dierenwelzijn Curaçao gericht aan de Staten en aan de Raad van Ministers dd. 21 mei 2018, aangaande de voorgenomen bouw van de hippodroom;
- Memorandum dd. 11 augustus 2020 van de adviseur van de Minister van GMN mr. A. Martijn aan de minister van GMN inzake de ontwerplandsverordening Paardenwedrennen;
- Brief van de Directeur van Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) aan de Minister van Financiën dd. 29 juli 2020 inzake de ontwerplandsverordening Paardenwedrennen;
- Brief van de Gaming Control Board aan de Raad van Ministers dd. 28 juli 2017 betreffende de regulering van paardenwedrennen in het kader van het eenvormig toezicht;
- Besluit⁶ van de Raad van Ministers dd. 4 december 2013 waarbij ingestemd is met instelling van eenvormig toezicht binnen kansspelsector;
- Bijlage 2 bij de ontwerplandsverordening, houdende bepalingen betreffende het exploiteren van hazardspelen door middel van het houden van paardenrennen (Landsverordening Paardenrennen);
- Memorie van Toelichting behorende bij de ontwerplandsverordening, houdende bepalingen betreffende het exploiteren van hazardspelen door middel van het houden van paardenrennen;
- Brief van de Minister van Financiën dd. 9 september 2019 aan de Raad van Ministers houdende aanbieding van het concept van de landsverordening Paardenwedrennen;
- Bijlage 4 Racing Rules Curaçao, opgemaakt door de GCB.

De SER heeft bovengenoemde stukken nauwkeurig bestudeerd. Vanwege de betrokkenheid van meerdere ministeries en instanties in het voorbereidingstraject, heeft de SER gemeend in het bijzonder aandacht te moeten besteden aan de ambtelijk technische en deskundige standpunten die in meergenoemde documenten zijn verwoord. Uit deze exercitie blijkt onder meer het volgende:

⁶ Zaaknummer 2013/070474

- De sociaaleconomische impactstudie dateert van februari 2014 en behoeft volgens het Ministerie van Financiën een update aangezien de vraag is in hoeverre de daarin gepresenteerde cijfermatige informatie nog relevant en actueel is in 2021;
- Er worden vragen gesteld bij bepaalde aannames in de impactstudie met betrekking tot de verwachte overheidsbijdrage voor de bekostiging van een opleiding, waarbij aangegeven wordt dat de huidige situatie bij de publieke sector er anders uitziet dan in 2014;
- Er is onduidelijkheid met betrekking tot het werkelijk aantal fte's ten behoeve van het project: het gepresenteerde budget is opgesteld voor het masterplan in de eindfase met 2.044 man personeel, waarbij in de eerste fase van het project wordt gestart met 430 medewerkers – waarvan 300 direct betrokken zullen zijn bij de race-activiteiten en 50 indirect – wat duidt op een discrepantie van 80 fte's;
- Het Ministerie van Financiën uit haar zorgen ten aanzien van de startfase van het project, waarbij voor de werving van personeel een beroep zal moeten worden gedaan op bijna 50% werknemers uit de Bolivariaanse Republiek Venezuela. Dit gelet op het feit dat de vereiste functie enkel door zeer gespecialiseerde professionals met een uitgebreide kennis van de paardenraces-industrie kunnen worden ingevuld. De vraag die zich aandient is onder welke voorwaarden deze ingevlogen deskundigen te zijner tijd plaats zullen maken voor de studenten die de lokale opleiding met succes hebben afgerond. Financiën geeft aan dat voorkomen moet worden dat personeel, dat tijdelijk uit de Bolivariaanse Republiek Venezuela is aangetrokken, uiteindelijk niet meer terugkeert naar het land van herkomst en hier in de illegaliteit belandt, met als gevolg een bijkomende druk op de begroting van het land;
- Op basis van de verwachte inkomsten aan loonbelasting (NAf. 389.000 en sociale premies (NAf. 288.714) valt te concluderen dat het om lage inkomensbanen zal gaan;
- Er is onduidelijkheid ten aanzien van de kosten verbonden aan het toezicht en de kosten die GCB zal moeten maken om haar personeel te trainen en eventueel extra personeel in te zetten;
- De internationale standaard is dat kosten van regulering en toezicht gedragen worden door de desbetreffende sector en niet in eerste instantie ten laste komen van 's Landskas. Het Ministerie van Financiën is van oordeel dat deze kosten gedragen moeten worden door de hippodroom, zijnde de vergunninghouder;
- WJZ verwijst in haar advies van 29 juli 2020 naar artikel 17 van de ontwerpplandsverordening, waarin is bepaald dat er een commissie is die bestaat uit de GCB, bijgestaan door één adviseur, aangewezen door de houder van een vergunning; één adviseur die gezamenlijk wordt aangewezen door de eigenaren van renpaarden en, indien de commissie het nodig acht, door een onpartijdige vakdeskundige, zoals een dierenarts. WJZ adviseert om:
 - a. een onpartijdige vakdeskundige te laten participeren in deze commissie. De participatie van deze vakdeskundige kan, wegens tegenstrijdige belangen, niet worden overgelaten aan het oordeel van de commissie, maar moet worden verplicht;
 - b. de vergunning voor een wedstrijddierenarts en een baandierenarts niet door GCB te laten verstrekken. Dit is een bevoegdheid van de Minister van GMN.
 - c. Indien deze wet verworpen wordt dient de overheid regels op te stellen ter zake het welzijn van het paard;
 - d. De in het rapport gedane analyse (sociaaleconomische impact) te laten actualiseren.
- De hierboven door WJZ genoemde aandachtspunten worden door het Ministerie van Financiën onderschreven, indachtig het belang van effectief toezicht op de kansspelsector, in het bijzonder op paardenwedrennen. Het potentiële succes van het project is grotendeels

- afhankelijk van een gedegen toezichtregime en de resulterende internationale reputatie van Curaçao.
- Het Uitvoeringsorgaan Veterinaire Zaken van het Ministerie van GMN stelt in haar advies van 7 augustus 2020 dat het welzijn van paarden voorop dient te staan. Er is een '*Lei pa bienestar di animal*' waarin onder meer de randvoorwaarden, controle en onderzoek op dopinggebruik kunnen worden opgenomen. Deze wet moet volgens GMN zo snel mogelijk worden goedgekeurd en in aanloop hiervan moet een door GMN ingestelde commissie worden belast met het treffen van de noodzakelijke voorbereidingen ter regulering van het paardenwedrennen met het oog op het dierenwelzijn, in casu het indienen van een voorstel tot het oprichten van een bevoegd orgaan dat controle zal uitoefenen op het gebruik van prestatie verhogende- of maskeringsmiddelen. De oprichtings- en operationele kosten van dit orgaan worden verhaald op de organisatoren van de paardenwedstrijden (Hippodroom i.o.), waarbij het als een logische keuze wordt gezien om dit orgaan onder te brengen bij de GCB, gelet op haar beschikbare kennis over controlestructuren en mechanismen van hazardspelen. De inspectie voor de gezondheidsbescherming kan daarbij worden belast met het toezicht op de werkzaamheden van dit orgaan.
 - Het Ministerie van Financiën onderschrijft tenslotte de zienswijze waarbij de kosten (oprichting en operationele kosten) van dit orgaan ten laste zullen worden gebracht van de organisatoren van paardenwedstrijden c.q. de hippodroom i.o..

2.2 Vraagstukanalyse, beoogd doel en reikwijdte

Het verzoek tot het reguleren van paardenwedrennen in het kader van eenvormig toezicht dateert al van 4 december 2013. In een schrijven van de GCB dd. 28 juli 2017 aan de Raad van Ministers schrijft de GCB: 'Op 4 december 2013 heeft de Raad van Ministers besloten tot het invoeren van een eenvormig toezicht op kansspelen, waarbij de GCB, ressorterend onder de Minister van Financiën, met de controle belast zal worden.'

Verder wordt aangegeven dat de GCB reeds vele jaren⁷, in nauwe samenwerking met Coral Games N.V., zijnde de initiatiefnemer vanuit de sector, bezig is met het treffen van de nodige voorbereidingen om te komen tot legalisering van paardenwedrennen op Curaçao. Er wordt gewezen op de door de RvM aangegeven spoed waarmee het eenvormig toezicht moet worden ingevoerd, met aanbieding van de ontwerplandsverordening Paardenwedrennen⁸ die opgesteld is door GCB. Tegen deze achtergrond dient de beoogde oprichting van de Hipódromo Almirante Brion in Curaçao, waarvoor in 2014 de hierboven genoemde sociaaleconomische impactstudie werd gemaakt, te worden geplaatst. Onderstaand zal de SER zijn analyse ten aanzien van die impactstudie presenteren, gevolgd door een standpuntbepaling ten aanzien van de conceptwetgeving en het aspect van regulering.

Alvorens over te gaan tot genoemde analyse, vraagt de SER zich af waarom nagelaten is gevolg te geven aan het verzoek van het Ministerie van GMN om een geactualiseerde analyse van de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 te laten maken. In concreto gaat het om een verzoek van de adviseur van de Minister van GMN waarin met betrekking tot het in 2014 uitgebrachte rapport het volgende wordt gesteld: 'Het is wenselijk om GCB te verzoeken op korte termijn een geactualiseerde analyse van de sociaaleconomische impact te laten maken. Vooralsnog geeft de analyse van 2014 een beeld dat mee kan wegen in de door het Ministerie van Financiën te verrichten financieel budgettaire

⁷ Eerste aanzet gedaan op aangeven van het toenmalig bestuurscollege (cfr. Brief GCB dd. 28 juli 2017 gericht aan de Raad van Ministers).

⁸ zie voetnoot 1

toetsing.' In het verlengde hiervan vraagt de SER zich af waarom de RvM niet eerst deze geactualiseerde analyse heeft laten uitvoeren, alvorens de SER om advies te vragen.

2.2.1. Het analysekader

In het voorwoord van de sociaaleconomische impactstudie van 'Hipódromo Almirante Brion' wordt gewezen op het feit dat de privaatrechtelijke rechtspersonen Coral Games N.V. (projecteigenaar) en Hipódromo International Curaçao Almirante Brion N.V. (aandeelhouder van de projecteigenaar) de laatste jaren bezig zijn geweest met het treffen van voorbereidingen ter bewerkstelling van een paardenrenbaanfaciliteit op Curaçao, in combinatie met de eraan gekoppelde gokactiviteiten. Dat er vertraging is opgetreden in de realisering van dat project is volgens het rapport in hoofdzaak te wijten aan de complexiteit die komt kijken bij het opzetten en introduceren van een wettelijk kader waarin regels en voorschriften zijn vastgelegd die bij het paardenwedrennen en het gokken daarop horen. Uiteindelijk heeft de projecteigenaar, op advies van GCB, besloten een sociaaleconomische impactstudie uit te (laten) voeren.

De SER vestigt hierbij de aandacht erop dat GCB als eenvormig toezichthouder op kansspelen op Curaçao primair belast is met het toezicht op alle kansspelen die op of vanuit Curaçao worden aangeboden. Het toezicht wordt op eenvormige wijze uitgevoerd en betreft de naleving van alle wet- en regelgeving die betrekking heeft op kansspelen, aangeboden in of vanuit Curaçao, op de aanbieders daarvan en de deelnemers daaraan, inclusief de wet- en regelgeving ter voorkoming en bestrijding van witwaspraktijken, terrorismefinanciering en proliferatie. In het licht hiervan vraagt de SER zich af of het ook tot de taak van GCB hoort om proactief dan wel op verzoek als adviserend gesprekspartner op te treden van de eigenaar en of eigenaars van een specifiek project waarop GCB vervolgens zelf het toezicht zal moeten uitoefenen.

Het valt de SER verder op dat de voorgestelde ondernemingsstructuur rondom het opzetten van de hippodroom uit een UBO (Ultimate Beneficial Owner / uiteindelijk belanghebbende) bestaat met als 100% aandeelhouder de eerder genoemde privaatrechtelijke naamloze vennootschap Coral Games N.V. met daaronder Hipódromo International Curaçao Almirante Brion N.V. die op haar beurt 100% aandeelhouder is van Coral Games N.V. Verder geef de analyse aan dat alle personen die deel uitmaken van de ondernemingsstructuur onderworpen zullen worden aan een screening door GCB, waarbij het management er borg voor zal staan dat de relevante instructies door GCB en de regelgeving op het vlak van de administratieve organisatie, de interne controle en monitoring en de rapportage, wordt opgevolgd. Uit de analyse blijkt verder dat de Coral Games N.V. als activiteit 'Lottery and Gambling' heeft en bij de Kamer van Koophandel en Nijverheid (hierna: KvK) staat ingeschreven onder nummer 87372, met als oprichtingsdatum 14 mei 2001. Statutaire directeurs zijn de heren Johan M.F. Martina en Michael G.P. Perigault Monte. De entiteit Hipódromo International Curaçao Almirante Brion N.V. heeft als hoofdactiviteit: 'De exploitatie van een hippodroom en bijkomstigheden' en is ingeschreven onder KvK-nummer 98933, met als oprichtingsdatum 14 juli 2005. De statutaire directeurs zijn dezelfde hierboven genoemde personen.

In het verlengde van het bovenstaande vraagt de SER zich af of de gekozen aandeelhoudersstructuur rondom het opzetten van de hippodroom voldoende waarborgen biedt met betrekking tot de inzichtelijkheid van de bij de onderhavige hazardspelen betrokkenen met het oog op de screening van de UBO's en ook met betrekking tot aspecten zoals financiering en aandelenoverdracht, met het oog op specifieke vereisten van de Financial Action Taskforce (FATF). Graag vraagt de SER met name in

verband met deze “moeder-dochter en dochter-moeder”-constructie van het aandeelhouderschap de nodige aandacht.

2.2.2 De scope

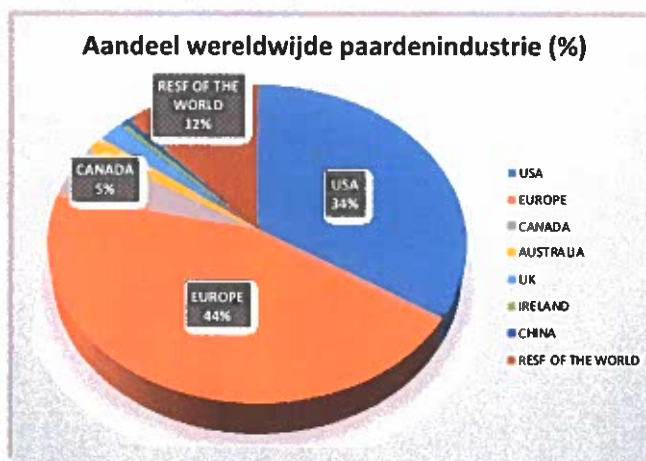
De impactstudie uit 2014 verwijst verder naar een in 1995 in de Verenigde Staten (V.S.) in werking getreden federale wet betreffende het legaliseren van internationale weddenschappen op paarden. De ontwikkeling van het internet heeft nieuwe horizons gecreëerd, waar eilanden in het Caribisch gebied – met name die eilanden die het betrekkelijk goed doen op het vlak van internetsnelheid - er in beginsel hun voordeel uit kunnen halen middels het aanbieden van offshore sports bettings. De SER vestigt in dit verband de aandacht erop dat zaken als de regulariserende omgeving (*regulatory environment*), het wettelijk- en regelgevingskader en het toezichtkader van nog groter belang zijn.

In 2019 werd de waarde van de globale markt voor sportweddenschappen geschat op USD 85 miljard⁹. De verwachting is dat dit bedrag verder zal toenemen:

‘The sports betting market is projected to witness considerable growth primarily on account of the inclination of the governments of numerous countries towards the legalization of sports betting’¹⁰.

Verder wordt aangegeven dat de stijgende penetratie van verschillende legale online platforms in sommige landen ook een verdere aanvulling vormt op de groei van de markt voor sportweddenschappen in de nabije toekomst. De waarde van de wereldwijde paardenindustrie (global equine industry¹¹) werd in 2019 geschat op USD 300 miljard en 1,6 miljoen fte's (full time equivalent).

Figuur 1: The Equine Industry: a global perspective



De twee grootste bijdragers zijn Europa met USD 133 miljard (44%) en de V.S. met een waarde van USD 102 miljard (34%).

Ten aanzien van het legaliseren van sports betting wordt in de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 erop gewezen dat de inkomsten uit het illegale gokken op sportactiviteiten in de V.S. voor de periode 2011/2012 geschat worden op meer “USD 245 trillion”. Dit zou meer dan het duizendvoudige bedragen van

⁹ <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/08/31/2086041/0/en/Global-Sports-Betting-Market-Worth-85-Billion-in-2019-Industry-Assessment-and-Forecasts-Throughout-2020-2025.html> - 'The sports betting market was valued at US\$85.047 billion in 2019'.

¹⁰ Research and Markets, Sports Betting Market – Forecasts from 2020 to 2025, August 2020 (see website www.researchandmarkets.com).

¹¹ <https://www.equinebusinessassociation.com/equine-industry-statistics/>

het officiële cijfer voor wereldwijde sports betting in 2019. Naar oordeel van de SER lijkt dit cijfer over het illegale gokcircuit een overschatting. Het verdient derhalve aanbeveling dit nader te verifiëren en zo nodig te rectificeren bij de actualisatie van de sociaaleconomische studie.

2.2.3. De hippodroom

Het project voorziet in de bouw van een hippodroom met een paardenrenbaan van 1200 meter met een inloop van 200 meter. Daar horen eveneens tribunes, een restaurant, stallen en andere benodigde infrastructuur bij. Hiervoor worden twee fases opgezet die in totaal 1 jaar (12 maanden) in beslag zullen nemen. Er is tevens voorzien in een derde fase van het project voor de bouw van een hotel-casino resort met aangrenzende luxe appartementen. Voor deze fase wordt in de impactstudie verwezen naar bijlage 3 (annex 3); deze bijlage ontbreekt echter in het aan de SER voorgelegde dossier. Gelet op één van de leidend motieven voor de wetgeving, 'het bevorderen van het toerisme', had deze bijlage deel moeten uitmaken van het verzoek om advies, gelet op het belang daarvan in de totale sociaaleconomische impact van het project.

De inkomsten zouden volgens de impactstudie moeten worden gegenereerd uit de volgende zes hoofdactiviteiten:

- *Local bets on local games*
- *International bets on local games*
- *International bets on international games*
- *Bets on 5,6 & 7*
- *"Remate" or auction*
- *Instruments of the platform*

Indien er 'international bets on international games' zijn, dan vraagt de SER zich af waarom er geen 'local bets on international games' is opgenomen als activiteit c.q. categorie. Verder is het gissen naar de betekenis van 'Bets on 5,6,7', en is het eveneens onduidelijk wat precies bedoeld wordt met 'Instruments of the platform'. Naar het oordeel van de SER dienen deze begrippen nader toegelicht te worden.

2.3. Sociaaleconomische implicaties van het project

2.3.1. Waarom Curaçao?

In de impactstudie uit 2014 wordt aangegeven dat eigenaren van paarden uit de Bolivariaanse Republiek Venezuela speciale interesse hebben in Curaçao om alhier met hun paarden deel te nemen aan wedrennen omwille van het volgende:

- *The average horse owners are rich people. They can't race their horses like they want in a way that they can get the expected earnings in USD from their horses;*
- *The actual economic situation in Venezuela is not stable;*
- *The payments of the earnings out of the racing in Venezuela is done with a delay of over 6 months;*

- *Curacao is located nearby Venezuela and it gives the horse owners the opportunity to have a better control over their horses and the racing activities;*
- *They can move their business components without much problems.*

Uit bovenstaande lijst blijkt onder meer dat het hoofdzakelijk om paarden van eigenaars uit de Bolivariaanse Republiek Venezuela zou gaan, die hier op Curaçao op zoek zouden zijn naar een stabiel klimaat en condities die horen bij een professioneel gerunde organisatie, waaronder veterinaire controle, goed getraind personeel, een adequaat regelgevend kader, een goede telecommunicatie-infrastructuur met internationale promotie en prijszetting in Amerikaanse dollars (USD). Omwille van deze voordelen zouden de voornaamste autoriteiten uit de paardenindustrie in de Bolivariaanse Republiek Venezuela¹² een overeenkomst hebben gesloten met de projectpromotors Coral Games N.V.

De SER vraagt zich in de eerste plaats af of deze overeenkomst anno 2021 nog geldig is. Ten tweede wenst de SER te vernemen in hoeverre deze interesse van hoofdzakelijk Venezolaanse paardeneigenaren concreet kan worden aangetoond. Hoewel de SER begrip kan opbrengen voor het feit dat partijen mogelijk gebonden zijn aan non-disclosure bepalingen voortvloeiende uit vermelde overeenkomst, lijkt het uit het oogpunt van transparantie en commerciële haalbaarheid wenselijk indien een lijst zou kunnen worden overgelegd van deze eigenaars (naast die uit de Bolivariaanse Republiek Venezuela ook eigenaars uit andere landen), met gegevens over hun paard(en) en de marktprijs die zij vertegenwoordigen. Zo bedraagt de prijs¹³ voor een volbloedpaard dat meedoet voor de prijzen op een kampioenschap tussen de USD 100.000 en USD 300.000, en bedragen de jaarlijkse kosten gemiddeld USD 45.000. Voor een echte topper kan de prijs ook eenvoudig boven de USD 300.000 uitkomen. Men zou zich kunnen afvragen of dit al dan niet gangbare prijzen zijn voor het project.

Zoals de impactanalyse uit 2014 door de SER wordt opgevat lijkt het er sterk op alsof de ontwikkeling en het succes van het hippodroomproject te Brievengat grotendeels afhankelijk is van de bereidwilligheid (bereidheid) van de Venezolaanse paardenindustrie, wat volgens de SER in het kader van risicospreiding niet aan te raden is. Ter verspreiding van het risico verdient het derhalve aanbeveling om niet alle eieren in dezelfde mand te leggen en paardeneigenaren uit diverse omringende landen uit de regio naar Curaçao te lokken.

2.3.2. Omvang project en opzet

In essentie geeft de sociaaleconomische impactstudie uit 2014 aan dat het hippodroomproject te Brievengat drie sectoren raakt, namelijk de sportsector, de gokindustrie en de landbouw. Er wordt onder meer verwezen naar het sociale karakter tijdens het event zelf, de directe en indirecte werkgelegenheid die gecreëerd wordt en het gegeven dat aan het merendeel van die werkgelegenheid geen strenge opleidingseisen worden gesteld.

Daarnaast is er sprake van een 'educational enter' waar toekomstige professionals worden getraind om deel uit te maken van het paardensportspektakel en wordt verwezen naar de belastinginkomsten voor het land, in het bijzonder de 'kansspel-, loon-, consumptie- en indirecte belastingen'. De SER plaatst vraagtekens bij de jaarlijkse kosten van deze opleiding die worden geschat op NAf. 1.000.000, met een verwachte bijdrage door de overheid van NAf. 400.000 per fase. Niet valt in te zien waarom van

¹² Overeenkomst tussen La junta Liquidadora Del Instituto Nacional de Hipódromos en Coral Games N.V – extract notariële akte Notario Publico Abogado Ricardo Perez Valero. (annex 1 van pakket ontvangen door SER)

¹³ <http://blog.litteredfeather.com/blog/how-much-does-it-cost-to-own-train-a-thoroughbred-racehorse>

overheidswege een bijdrage wordt verwacht in dit verband. De SER beveelt aan om dit onderdeel in de geactualiseerde versie te updaten en te her-evalueren. Daarnaast is de SER eveneens de mening toegedaan dat de regering uiterste terughoudendheid dient te betrachten bij de exploitatie van private ondernemingen.

Ten aanzien van de landbouwsector geeft de impactstudie uit 2014 aan dat ongeveer 500 paarden gevoed moeten worden met hooi, goed voor een jaarlijkse kostenpost van Naf. 5,4 miljoen. Er wordt voorgesteld op basis van bestaande technieken dit hooi voor 50% (en na een aantal jaren 80%) lokaal te produceren, wat uiteindelijk volgens de initiatiefnemers zou moeten uitmonden in de creatie van nieuwe werkgelegenheid van 96 boeren.

In tabel 1 hieronder worden de aannames uit het rapport overgenomen.

Tabel 1: tewerkstelling lokale boeren bij 50% hooiproduktie

	Naf.	FACTOR	FTE
Aantal paarden	500		
Jaarlijkse consumptie hooi	5.400.000		
Lokale hooiproduktanten	2.700.000	50%	
Produktiekosten	2.160.000	80%	
Bruto jaarinkomen	540.000		
Gemiddeld bruto maandsalaris	3.000		
Gemiddeld bruto jaarsalaris	36.000		
Gemiddeld aantal FTE's			15

Bij de eerste aanname waarbij de boeren voor 50% het hooi zelf produceren, komt de SER uit op een aandeel van Naf. 2,7 miljoen. Er wordt verondersteld dat de produktiekosten 80% voor hun rekening nemen, goed voor Naf. 2.160.000. Dit betekent dat er een bruto jaarinkomen

overblijft van Naf. 540.000, en bij een gemiddeld bruto maandsalaris per boer van Naf. 3.000 zou dit op jaarbasis een aantal van 15 FTE's opleveren. Naarmate de boeren meer ervaring opdoen en vertrouwd raken met het produceren van hooi, geeft het rapport aan dat de produktie kan oplopen tot 80%.

Tabel 2: tewerkstelling lokale boeren bij 80% hooiproduktie

	Naf.	FACTOR	FTE
Aantal paarden	500		
Jaarlijkse consumptie hooi	5.400.000		
Lokale hooiproduktanten	4.320.000	80%	
Produktiekosten	3.456.000	80%	
Bruto jaarinkomen	864.000		
Gemiddeld bruto maandsalaris	3.000		
Gemiddeld bruto jaarsalaris	36.000		
Gemiddeld aantal FTE's			24

Bij een niveau van 80% lokale hooiproduktie komt het aantal FTE's uit op 24 boeren. In de impactstudie is er sprake van 96 FTE's, maar daarvoor zouden de produktiekosten van 80% naar 20% moeten zakken. Het lijkt er sterk op dat er een denkfout is gemaakt bij de berekening

van het percentage van de produktiekosten. De SER plaatst dan ook vraagtekens bij het aantal van 96 FTE's en adviseert daarnaast om deze gegevens voor zover mogelijk te actualiseren. Tevens vraagt de SER zich af in hoeverre er voldoende landbouwgrond beschikbaar is voor de lokale produktie van hooi.

Ten aanzien van de veehouderij wordt aangegeven dat, teneinde een "racing facility" in stand te houden, het verplicht is om lokaal renpaarden te kweken en voor te bereiden op de wedrennen. Er wordt verondersteld dat dit proces van lokaal kweken al na twee jaar zou kunnen plaatsvinden. Uitgangspunt is dat het mogelijk moet zijn om 50% lokaal te kweken. Gelet op het feit dat een renpaard een levensduur heeft van drie jaar, houdt dit in dat er per jaar een behoefte is aan 166 nieuwe renpaarden, waarvan dan 50% lokaal gekweekt moet worden, goed voor 83 nieuwe lokale renpaarden per jaar. Deze jonge paarden zouden volgens het rapport kunnen worden verkocht voor een prijs variërend van USD 5.000 tot USD 50.000. Als richtprijs wordt Naf. 40.000 (USD 22.000) genomen, wat zou neerkomen op een business van om en bij de Naf. 3,32 miljoen. Bij de verdere ontwikkeling van

het project en de daarbij opgedane ervaring verwacht men dat er meer lokale kweek zal zijn en het percentage zal oplopen tot 80%. Om het proces te versnellen zal er worden aangevangen met het importeren van drachtige moederpaarden. De SER vraagt zich in gemoede af waarop deze stelling gebaseerd is, nu er naast het paardenwedrennen eveneens sprake zou zijn van het fokken van paarden om deze 'racing facility' in stand te houden. Daarbij rijst onder meer de vraag wat de effecten hiervan zullen zijn voor de renpaarden en de paardenwedrenindustrie op het eiland. Bij een geactualiseerde versie van het businessplan zal het zaak zijn om dit concept helder en realistisch te onderbouwen.

In tabel 3 zijn de kerngegevens uit het project overgenomen. In het rapport wordt onder paragraaf 6.7 een detail geschetst van de diverse belastingopbrengsten. Er wordt specifiek vermeld dat de 'industry tax contribution' betrekking heeft op 'the first year of full operation', waarbij er specifiek wordt verwezen naar jaar 2 van het project, zijnde het jaar dat er sprake is van een volledige operationele uitvoering van het project.

Tabel 3: kerngegevens project

	Naf.	personen
Totale investering	8.240.000	
Jaarlijkse influx economie	104.884.981	
Arbeitsplaatsen Direct		430
Arbeitsplaatsen Indirect		43
Loonbelasting	389.000	
Omzetbelasting	2.300.000	
Sociale premies	285.000	
Speelvergunningsrecht	2.000.000	

Zetten we de loonbelasting van Naf. 389.000 af tegenover het totaal aantal arbeidsplaatsen van 479 (direct + indirect), dan lijken deze inkomsten aan de lage kant. In de veronderstelling dat voor deze arbeidsplaatsen het gemiddeld inkomen van Naf. 2.500 (Naf. 30.000 op jaarbasis)¹⁴ van toepassing is, dan zou de belastingopbrengst uit inkomstenbelasting

(loonbelasting) op basis van de Inkomstentabel 2021¹⁵, uitkomen op een bedrag van Naf. $2.925 \times 430 = \text{Naf. } 1.257.750$ (voorzichtigheidshalve gaat de SER enkel uit van het aantal directe arbeidsplaatsen). De uitkomst van Naf. 389.000 aan loonbelasting voor 430 arbeidsplaatsen komt neer op een loonbelasting per persoon van Naf. 904,7, goed voor een gemiddeld jaarsalaris van Naf. 9.300. Hieruit kan de SER niet anders afleiden dat de inkomsten uit loonbelasting ad Naf. 389.000 ofwel verkeerd werden berekend, dan wel dat de salarissen waarmee rekening wordt gehouden ver onder het (toenmalige) wettelijke minimumloon van Naf. 1.373 per maand¹⁶ liggen voor het jaar 2014¹⁷, goed voor Naf. 16.476 op jaarbasis. Bij een her-evaluatie en actualisering van de sociaaleconomische impactstudie is het zaak om een helder en transparant overzicht te geven van de jaarlijkse inflow voor de economie, alsook wat er aan gelden naar het buitenland zal toestromen. Uiteraard moeten ook de berekeningen ten aanzien van de geprojecteerde belastinginkomsten geactualiseerd worden en naar realiteitsgehalte worden ingeschat. Eenzelfde redenering kan worden gemaakt aangaande de inkomsten uit sociale premies.

Tot slot vermeldt het rapport in diezelfde paragraaf 6.7 het volgende ten aanzien van de winstbelasting:

'Due to the characteristics of the present project, the promoters are entitled to obtain exemption from profit tasks for the first 10 years of operation. That is why this type of tax will not be considered in this study'.

¹⁴ Afgerond naar Naf. 2.500 per maand; de gemiddelde loonsom per maand in 2019 bedraagt Naf. 2.687 (gegevens afgeleid van CBS-data op basis van ISIC Rev 4 Economic Activities Classification)

¹⁵ Inkomstentabel 2021, Ministerie van Financiën, Inspectie der Belastingen

¹⁶ Vereniging Bedrijfsleven Curaçao, Verhoging minimumlonen per 1 januari 2020?, 18 december 2019

¹⁷ Minimumloon per 1 januari 2020 = Naf. 1.666 per maand

Voor de SER is het evident dat ten tijde van het uitbrengen van die impactstudie de tax holiday wetgeving – officieel 'Landsverordening belastingfaciliteiten investeringen' geheten nog niet was uitgebreid met een vijftiental sectoren, waaronder de sector 'sport en recreatie'¹⁸. Nu het hippodroomproject vertraging heeft opgelopen, dient wel degelijk uitgegaan te worden van de plicht tot betaling van winstbelasting, zij het een minimale winstbelasting van 2 procent gedurende 10 jaar. Wellicht ten overvloede wil de SER de aandacht erop vestigen dat deze wetgeving er is om buitenlandse investeerders aan te trekken die op hun beurt een bijdrage kunnen leveren aan de lokale economie. Met een minimaal investeringsbedrag van NAf. 5 miljoen voldoet dit project aan de investeringsvoorwaarde.

2.3.3. Aantal renpaarden

In de impactstudie uit 2014 wordt uitgegaan van de internationale standaarden waarbij een renpaard gemiddeld 10 tot 12 keer per jaar deelneemt aan een race. De project promotor voorziet om wekelijks races te houden à rato van 10 races per racedag. Aan iedere race zullen gemiddeld 10 tot 12 paarden deelnemen. Aan ieder renpaard wordt een gemiddelde levensduur van drie jaar competitie toebedeeld. Het rapport gaat uit van een totaal aantal renpaarden van 5.720 op jaarbasis (lees: totaal aantal paarden dat deelneemt aan de races). Daarvoor zouden er in totaal 477 renpaarden vereist zijn die dan gemiddeld 10 tot 12 keer per jaar deelnemen aan een wedren.

Uit de detailgegevens (annex 5 van het aan de SER aangeboden dossier) volgt het volgende overzicht bij een volledig jaar competitie (regular races):

- Per jaar worden er 52 races gehouden
- Het aantal races per week is 10
- Het gemiddeld aantal paarden per race is 11.44

Gelet op het feit dat het aantal races 10 per week is, en gegeven de informatie om 10 races per dag te organiseren, houdt dit in dat er gemiddeld 1 volle race-dag per week is. De SER vraagt zich af of dit overeenkomt met de realiteit, waarbij er bijvoorbeeld op zaterdag en zondag wedrennen worden gehouden.

Inkomsten versus uitgaven

Diezelfde annex 5 verwijst naar "Derbies", waarvoor in totaal 108 paarden op jaarbasis zullen worden ingezet. Betekent dit dat die 108 paarden uit de pool van 477 renpaarden moeten komen, zo vraagt de SER zich af.

Om deel te kunnen nemen aan de paardenwedrennen zijn de eigenaars een bepaalde fee verschuldigd. Tabel 4 geeft een overzicht van de jaarlijkse cashflow van het project, inclusief de tegoeden van de eigenaars:

¹⁸ Antilliaans Dagblad, Expansie tax holiday, 1 juni 2018 & Antilliaans Dagblad, Aanpassingen in de Curaçaose 'Tax Holiday'- wetgeving, Opiniestuk Zuleika Lasten & Mitchell Kaman.

Tabel 4: Cash Flow industry

#	Types	Yearly revenues Naf.	Percentage	SOURCE
A	Keeping of the racing horses	23.384.083	22%	international
B	Racing the horses	20.803.018	20%	international
C	Owners coming over to watch their horses race	8.515.584	8%	international
D	Tourists coming to watch the races	9.051.048	9%	international
E	Attendance at the races	6.708.025	6%	50/50
F	Betting	35.393.285	34%	50/50
G	Other revenues of the restaurant	1.029.938	1%	50/50
TOTAL		104.884.981	100%	

Voor het deelnemen aan regular races & derbies wordt voorzien in een totale ontvangst van Naf. 20,8 miljoen. Daarnaast zijn er inkomsten uit het verzorgen van de renpaarden (22%), eigenaars die fysiek naar de races komen kijken (8%), toeristen die op de events afkomen (9%). Al deze activiteiten hebben gemeenschappelijk dat zij inkomsten genereren van buiten Curaçao (vreemde valuta). De inkomsten uit activiteiten E, F en G worden voor 50% gezien als komende uit het buitenland, waarbij onderdeel F (betting) goed is voor 34% van de totale cashflow.

In de impactstudie wordt in het verlengde van het vorenstaande aangegeven dat er voor zo'n Naf. 80 miljoen aan deviezen gegenereerd zal worden, wat ongeveer overeenkomt met de optelsom van de activiteiten A t/m D aan 100% en een 50% aandeel van activiteiten E t/m F. De vraag wat de outflow zal zijn aan prijzengelden komt in dit geheel niet aan de orde.

De SER adviseert in de eerste plaats om deze cijfers te actualiseren. Ten tweede is het belangrijk om na te gaan of deze verhoudingen, zoals in tabel 4 hierboven aangegeven, nog overeind blijven. In hoeverre zijn deze cijfers (nog) realistisch? Tot slot is het belangrijk om de bron van al deze activiteiten specifiek te vermelden bij al deze aannames.

Daarnaast is er verwarring in de sociaaleconomische impactstudie omdat er enerzijds sprake is van de 'Industry Cash Inflow' onder paragraaf 6.4, en er anderzijds bijvoorbeeld in 'annex 4 page 3' sprake is van total expenditures related with keeping a race at the local hippodrome (zie activiteit A in bovenstaande tabel). Enerzijds wordt Naf. 23,384 miljoen als cash inflow opgevoerd; anderzijds wordt hetzelfde bedrag als een uitgave opgevoerd, opgesplitst naar soorten kosten zoals directe arbeidskosten, directe kosten gerelateerd aan voedsel en medicijnen, stallingskosten en racekosten. Dit brengt de SER bij de vraag waar de inkomsten vandaan komen die deze kosten zullen vergoeden. Het is belangrijk om dat voor elk van de activiteiten A t/m G in kaart te brengen. Tevens is het onduidelijk hoe de kosten zich verhouden ten opzichte van de opbrengsten in de impactstudie en wat de uiteindelijke winstprognoses zijn voor de eerste drie jaar van het project.

2.3.4. Investerings

In het rapport wordt onder paragraaf 6.2 *Capital Investment* een overzicht gegeven van de geschatte investeringskosten. Voor meer detailinformatie hierover verwijst de SER naar annex 2. De tabel hieronder geeft een indicatie van fase 1 en 2. Het komt er op neer dat deze fases na 1 jaar zijn voltooid, met geschatte investeringskosten voor fase 1 van Naf. 4.920.000 en voor fase 2 Naf. 3.320.000. Het totaal van beide fase geeft een investeringsbedrag van Naf. 8.240.000. Daarnaast wordt in diezelfde paragraaf nog verwezen naar een fase 3, maar dit lijkt eerder op een wens daar het de bedoeling is van de promotoren om na 4 jaar de hippodroom uit te breiden met een shopping centrum, een klein

hotel en een aantal appartementen, terwijl er voor deze derde fase geen ramingen zijn opgenomen. Tevens zou de renbaan worden uitgebreid naar een lengte van 1600 meter, wat neerkomt op de aanleg van 400 meter extra renbaan Fase 3 maakt geen deel uit van deze studie en daarom zijn er ook geen cijfers over beschikbaar, althans de bijlage is niet bij de stukken ingesloten.

Tabel 5: Capital Investment

	month 1-5	month 6-12		
	PHASE 1	PHASE 2	TOTAL	UNIT
Race Track	1.200	no changes	1.200	meters
Stand capacity	900	2.667	3.567	persons
New stables	200	250	450	units
Re-arrange old stables	50	no changes	50	units
Parking place capacity	500	500	1.000	cars
Lab	100	no changes	100	m2
Betting house (actual)	200	no changes	200	m2
Betting house (expansion)	600	no changes	600	m2
Club house capacity		1.200	1.200	m2
Capacity club house for viewers		800	800	persons
Management and adm. Center	175	no changes	175	m2
Veterinary	100	no changes	100	m2
Education centrum capacity	250	no changes	250	persons
Food warehouse	50	no changes	50	m2
Horse training pool	56	no changes	56	m
Infrastructure	1.000	500	1.500	m2
Investment approx. Naf.	4.920.000	3.320.000	8.240.000	

Er is een aantal kanttekeningen dat de SER wil plaatsen in het licht van tabel 5 hierboven:

- Indien enkel het aantal vierkante meter (m2) in beschouwing wordt genomen, dan komt de SER uit op een oppervlakte van 3.925 m². Rekening houdend met de gemiddelde bouw prijs op Curaçao van Naf. 1.500 per m², betekent dit dat er sprake is van een investeringsbedrag van Naf. 5.887.500.
- Worden daarbij de 500 stallen¹⁹ (nieuwe + oude) gevoegd, à rato van een gemiddelde van 30m² per stal²⁰, dan komen wij uit op een oppervlakte van 15.000 m². In annex 2 heeft men het over arbeidskosten (manpower – mankracht) voor het bouwen van een stal. Die bedragen Naf. 2500 per stal voor het arbeidsloon en Naf. 500 per stal voor het materiaal. Beide bedragen lijken aan de lage kant. Enig onderzoek leert dat er een grote variatie is in de prijs voor een stal. Zo kan een buitenbox zonder looppad²¹ (enkel het materiaal - dus exclusief het bouwen) al snel variëren van EUR 3.000 tot EUR 12.000. Zelfs bij dit laagste bedrag zou dit uitkomen op ongeveer Naf. 6.000 per stal (het twaalfvoudige van de in de annex opgegeven prijs van

¹⁹ stables

²⁰ De wetgeving schrijft voor dat je per paard over 30 m² ruimte moet beschikken: 15 m² stalen 15 m² opslag. Om uit te rekenen hoe groot de box van je paard moet zijn, vermenigvuldig je zijn stokmaat met twee, in het kwadraat. Maar steeds vaker hanteren paardenhouders een standaardmaat van 4 bij 4 m.

²¹ <https://www.prubo.nl/paardenstallen-prijs/>

NAf. 500 per stal), wat voor een totaal van 450 stallen (exclusief de bestaande 50 stallen) zou uitkomen op een bedrag van NAf. 2.700.000. Dit bedrag is exclusief de arbeidskosten.

Met bovengenoemde bedragen, die niet eens alle onderdelen dekken (bijvoorbeeld de renbaan, de parkeerplaats en het schoolgebouw) wordt de totale investering van NAf. 8.240.000 reeds overtroffen. De SER raadt daarom aan om naast het actualiseren van de bedragen eveneens bij het uitvoeren van een nieuwe sociaaleconomische impactstudie rekening te houden met een her-evaluatie. De SER vraagt zich af in hoeverre de investeringsbegroting een juist en volledig beeld schetst van de daadwerkelijk vereiste investering. Naast het feit dat de cijfers uit 2014 een update anno 2021 vereisen, stelt de SER zich de vraag of de doorlooptijden voor beide fases wel realistisch zijn. Evenmin is er duidelijke informatie terug te vinden over het aantal personen dat bij de bouwwerkzaamheden zal betrokken zijn.

Wat de SER zonder meer aanbeveelt ten aanzien van de transparantie en heroverweging van aannames is om in de geactualiseerde sociaaleconomische impactstudie een overzichtelijke investeringsbegroting op te nemen die minimaal aangeeft wat er aan bedrijfsmiddelen en geld nodig is om uiteindelijk operationeel te zijn, inclusief de herkomst van deze middelen (source of funds). In de MvT bij de onderhavige ontwerpplandsverordening wordt specifiek verwezen naar de FATF, waarvan het Koninkrijk der Nederlanden lidstaat is. De FATF vereist een hoge mate van controle op de integriteit van instellingen die een verhoogde kans hebben op witwaspraktijken en financiering van terrorisme, zoals volgens de FATF het geval is bij de organisatoren van kansspelen en bij bepaalde sporten, waaronder *horse racing*²². Er wordt aanbevolen om deze maatstaven strikt te hanteren.

Naast de investeringsbegroting is er behoefte aan een liquiditeitsbegroting waarin een duidelijk overzicht wordt gegeven van de verwachte ontvangsten en uitgaven. Tot slot acht de SER een overzichtelijke exploitatiebegroting eveneens op zijn plaats waarin de verwachte omzet en kosten worden weergegeven. De voorgestelde tijdshorizon voor de begrotingen is drie jaar.

2.3.5. Welzijn van het paard

Uit een brief²³ van het Platform Dierenwelzijn Curaçao blijkt dat het eiland al tweemaal in het verleden een paardenrenbaan heeft gehad, waarbij er kennelijk sprake was van hardhandige en onkundige training van paarden, ongecontroleerd dopinggebruik, systematische overbelasting van paarden zonder oog voor hun mentale en fysieke grenzen, alsook stuitende gevallen van verwaarlozing met verhongering. De SER onderschrijft het belang van een duurzame operatie met respect voor het welzijn van het paard, en onderschrijft daarbij de volgende bijzondere doelen gesteld door het platform, die onlosmakelijk met de regulering en het toezicht moeten verbonden zijn:

- Adequate stalling en voldoende vrije bewegingsruimte voor de paarden;
- Acceptabele trainingsmethoden en gebruik trainingshulpmiddelen (zweepen, sporen, bidden, vastbinden tong, 'jawbreakers', etc.);
- Gezondheidseisen aan paarden, ter voorkoming van mentale en fysieke overbelasting;
- Beroepseisen, bekwaamheidstesten en toelating trainers, conform de standaard van 'The Jockey Club'

²² In de MvT wordt er specifiek verwezen naar het FATF-Report "Money laundering through the Football Sector" – Juni 2009, §23.

²³ Brief Platform Dierenwelzijn Curaçao gericht aan voorzitter Millerson van de Staten van Curaçao en Ministers Kenneth Gijsberta (Financiën) en Suzy Camelia Römer (GMN) van de Raad van Ministers dd. 21 mei 2018.

De SER onderschrijft het belang van het feit dat de regulering van en het toezicht op deze zaken niet zomaar aan de uitbaters van de hippodroom kan worden overgelaten, maar actieve overheidsbemoeienis behoeven. Het imago van Curaçao staat op het spel en met de potentiële internationale aandacht vanuit duizenden goklocaties wereldwijd, kan het eiland zich geen negatieve publiciteit ten gevolge van mogelijke tekortkomingen rondom de renbaan veroorloven.

2.3.6. Milieuaspecten

De SER vindt het belangrijk om eveneens stil te staan bij de ecologische voetafdruk van deze renpaarden. Ieder paard dat binnen wordt gestald produceert ongeveer één ton²⁴ aan mest (stalresten) per maand. Voor een 500-tal paarden betekent dit 500 ton mest per maand of 6.000 ton stalresten per jaar. De vraag is in hoeverre nagedacht is over de afvoer van deze stalresten. Stalresten die onbeheerd worden achtergelaten zorgen, naast geuroverlast, voor de emissie van methaan, stikstof en ammoniak (uit opslag en na aanwending), uitspoeling en fosforhaarden, wat aanleiding geeft tot ziekten, vliegen, ongedierte en andere negatieve gevolgen voor het milieu. Tevens kunnen de restanten van geneesmiddelen die aan de renpaarden worden toegediend het bodemleven aantasten. Daarnaast wordt het risico vergroot op de verspreiding van parasieten via opname door het paard^{25 26}.

De SER adviseert aan de projecteigenaars/initiatiefnemers om te voorzien in het scheiden en het beheerst beheren van deze paardenstalresten ter voorkoming van emissies. Wordt er nagedacht over het voorzien in effectieve maatregelen via het recyclen van mest en het stimuleren van de bodemkwaliteit en de biodiversiteit? In dit kader is het belangrijk om te onderzoeken in hoeverre technieken zoals compostering, fermentatie en mestvergisting (biogas) kunnen worden toegepast. In hoeverre zou de stalmest kunnen worden gebruikt om meerdere inkomstenstromen te genereren ter verbetering van (het imago van) de paardenindustrie en de planeet? Met een dergelijke aanpak ten aanzien van het milieu zou er kunnen worden bijgedragen aan een aantal duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG) van de Verenigde Naties, te weten SDG nr. 13 inzake klimaat (minder emissies), SDG nr. 15 inzake leven op het land (ecosystemen-tegengaan landdegradatie) en SDG nr. 7 inzake betaalbare en duurzame energie (biobrandstoffen²⁷). Tot slot vraagt de SER zich af of er wetgeving/regels zijn, voorzien via het Ministerie van GMN ten aanzien van mestproductie, opslag -en afvoer van paardenmest.

Met inachtneming van het bovenstaande acht de SER een milieueffectenrapportage in dit verband van eminent belang.

2.3.7. Macro-economische implicaties

Als uitgangspunt voor de doorberekening in het Curalyse model²⁸ wordt het investeringsbedrag uit de sociaaleconomische studie uit 2014 genomen. Een input (investering) van NAF. 8,24 miljoen heeft een

²⁴ https://www.researchgate.net/publication/331234705_Global_Horse_statistics_internal_02_2019

²⁵ Universiteit van Wageningen, Optimaal gebruik van paardenmest, 2018

²⁶ Paul Cross, Global Horse statistics internal 02 2019, Conference Paper February 2019 - https://www.researchgate.net/publication/331234705_Global_Horse_statistics_internal_02_2019

²⁷ Zie o.a. <https://www.horses.nl/algemeen/paardenmest-voor-productie-biogas/>

²⁸ Curalyse versie 13 september 2018

effect van nauwelijks 0.1% op de economie. Reeds hiervoor werd aangegeven dat het investeringsbedrag, nog los gezien van het actualiseren van de cijfers, aan de lage kant lijkt en een her-evaluatie aan te raden is. Eveneens werd gewezen op de lage bijdrage voor 's Landskas (onder andere loonbelasting en sociale premies), afgezet tegenover de werkgelegenheid die in het rapport wordt voorzien.

Ten aanzien van het aantal paarden is het raadzaam om te kijken naar de tewerkstelling die gecreëerd zou kunnen worden per renpaard. Uit een studie²⁹ uitgevoerd door de European Pari Mutuel Association (EPMA) blijkt dat 1 renpaard goed is voor een tewerkstelling van 1.8 jobs. Uit de sociaaleconomische studie uit 2014 blijkt dat tegenover 477 paarden een tewerkstelling staat van 430 directe- en 43 indirecte arbeidsplaatsen, wat neerkomt op een factor '1'. Dit is significant lager dan het tewerkstellingseffect in Europa. De SER dringt erop aan om bij de nieuwe sociaaleconomische studie dit aspect nader toe te lichten en te onderbouwen.

2.4 Beschouwingen over de ontwerplandsverordening

Hoewel het besluit van de RvM dd. 16 december 2020, zoals reeds vermeld in paragraaf 1.2., in essentie een verzoek is om een sociaaleconomische analyse uit te voeren, neemt de SER graag de vrijheid om haar visie te delen met betrekking tot een aantal wetgevende- en regulerende aspecten.

Ten aanzien van het legaliseren van het paardenrennen op Curaçao wordt in de MvT het volgende gesteld: 'Het is genoegzaam bekend dat het organiseren van paardenrennen pas lucratief is, als op deze paardenrennen weddenschappen kunnen worden afgesloten.' Het legaliseren hiervan maakt het volgens de SER mogelijk dat zich een nieuwe industrie ontwikkelt, waarbij werkgelegenheid wordt gecreëerd (waaronder relatief nieuwe beroepen zoals jockey en trainer), deviezen worden gegenereerd en er bijgedragen wordt aan 's Landskas.

De SER erkent de noodzaak tot het legaliseren van paardenwedrennen als instrument om een mogelijke lucratieve business op kunnen te zetten. Daarbij moet door de organisator/initiatiefnemer worden voldaan aan bepalingen van de voorgestelde regeling. Daarbij is het belangrijk dat de wetgeving geen 'gelegenheidswetgeving' is, maar volledig en allesomvattend. In aanvulling op het vorenstaande erkent de SER het belang van de volgende aspecten:

- De SER kan zich vinden in het advies van WJZ ten aanzien van artikel 17 van de ontwerplandsverordening, waarbij wordt voorgeschreven dat een commissie ingesteld moet worden bestaande uit GCB, bijgestaan door een adviseur, aangewezen door de eigenaar van de renpaarden en indien de commissie dit nodig acht door een onpartijdige vakdeskundige, zoals een dierenarts. WJZ adviseert om de participatie van een onpartijdige vakdeskundige te verplichten in de commissie. Dit omdat tegenstrijdige belangen niet aan het oordeel van de commissie kunnen worden overgelaten;
- Het verstrekken van een vergunning voor een wedstrijddierenarts en een baandierenarts is een bevoegdheid van de Minister van GMN en niet van de GCB;

²⁹ The economic and social contribution of horseracing in Europe, European Pari Mutuel Association (EPMA), September 2009

- Het potentiële succes van het project is grotendeels afhankelijk van een gedegen toezichtregime. De SER erkent het belang van een dergelijk regime, zoals eveneens door WJZ en Financiën wordt onderschreven.
- De SER ondersteunt het advies van GMN waarin het welzijn van paarden voorop staat, temeer gelet op de slechte ervaringen in het verleden, zoals aangehaald door het Platform Dierenwelzijn Curaçao;
- De SER ondersteunt het advies van GMN om de kosten (oprichting- en operationele kosten) van een bevoegd orgaan die het gebruik van prestatie verhogende middelen of maskeringsmiddelen controleert, ten laste te leggen van organisatoren van de paardenwedstrijd c.q. Hippodroom;
- Tot slot geeft de SER als aanbeveling mee om ten aanzien van de paardenmest een plan uit werken en wordt de vraag gesteld in hoeverre er bij het Ministerie van GMN wetgeving/regels zijn met betrekking tot mestproductie, opslag -en afvoer van paardenmest. De SER vraagt zich overigens hierbij af of het noodzakelijk is om een milieueffectrapportage uit te laten voeren.

2.5 Conclusie

Het bovenstaande in acht nemende staat de SER in beginsel niet onwelwillend tegenover de voorgestelde ontwerpregeling, hoewel zoals reeds gesteld de regering de nodige terughoudendheid dient te betrachten met ontwerpregelingen ten behoeve van een specifieke situatie. In het legaliseren van paardenwedrennen ziet de SER een handig instrument - mits goed doordacht, zorgvuldig voorbereid en met voldoende waarborgen omkleed - om een mogelijk lucratieve business op Curaçao op te zetten als integraal onderdeel van het door de regering gevoerde economisch beleid. Juist vanwege het potentieel van deze 'nieuwe' markt is het zaak om een serieuze, betrouwbare en door externe deskundigen gevalideerde businessmodel en businessplan te presenteren die voldoen aan alle vereiste randvoorwaarden. De faciliterende rol van de overheid daarbij is om gedegen wet- en regelgeving tot stand te brengen evenals een adequaat en effectief toezichtkader dat voldoet aan internationale normen en standaarden.

De SER acht het tot slot van essentieel belang om alvorens het wetgevingsproces voort te zetten rekening te houden met alle recente ambtelijke adviezen die zijn uitgebracht en de daarin gedane aanbevelingen zoveel mogelijk te verwerken in de onderhavige ontwerpregeling waarbij voorop geldt: een actualisatie en her-evaluatie van de in februari 2014 uitgebrachte sociaaleconomische impactstudie.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

Advies SER – ontwerplandsverordening
Paardenwedrennen

Deskundig Onafhankelijk Verbindend