



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan Zijne Excellentie
Drs. Roderick Middelhof,
Minister van Economische Ontwikkeling,
p/a ministerie van Economische Ontwikkeling
Amidos Building (4th Floor)
Pletterijweg 43
Willemstad, Curaçao
A l h i e r

Datum: Willemstad, 15 december 2025

Ref.nr.: 142/2025-SER

Betreft: Aanbieding advies inzake het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en de daarbij behorende concept-ministeriële regeling, met algemene werking, betreffende een importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten (zaaknummer 2024/020929; kenmerk 100/2025-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij uw aandacht voor het volgende.

Naar aanleiding van uw adviesverzoek d.d. 11 september 2025 (zaaknummer 2024/020929, kenmerk 100/2025-SER), bieden wij u hierbij het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) aan met betrekking tot het in de onderwerpregel genoemde concept-landsbesluit en de daaraan gekoppelde concept-ministeriële regeling.

Het advies is zorgvuldig voorbereid en behandeld in een buitengewone voorbereidende vergadering en vervolgens vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van de SER op 12 december 2025. Het adviesdocument treft u als bijlage bij deze brief aan.

Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de overwegingen, argumenten en conclusies van de SER wordt expliciet verwezen naar het bijgevoegde 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 Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Economische Ontwikkeling
De Sector financieel beleid en begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën

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

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	3
1.1 Het adviesverzoek	3
1.2 Wettelijke grondslag van het adviesverzoek	3
1.3 Inhoud en doelstelling van het verzoek	3
1.4 Bijzonderheden en context van het adviesverzoek	4
1.5 Aanpak en methodologie	5
1.6. Leeswijzer	6
2. Sociaaleconomische context en probleemafbakening	8
2.1 Voedselvoorziening en importafhankelijkheid	8
2.2 Structuur en beperkingen van de lokale landbouwsector	11
2.3 Prijsontwikkeling, koopkracht en kwetsbare huishoudens	14
2.4 Probleemafbakening en beleidsmatige noodzaak	14
3. Juridisch kader en toetsing	16
3.1. Inleiding	16
3.2. Nationaal juridisch kader	16
3.3 Opmerkingen ten aanzien van de concepten	17
3.4. Beoordeling van de wettelijke grondslag en systematiek	17
3.4.1. Importverbod en vergunningenstelsel	17
3.4.2. Productlijst bij ministeriële regeling en delegatie	18
3.4.3. Meldingsplicht voor kunukero's	18
3.4.4. Overgangsrecht en rechtszekerheid	19
3.5. Internationale handelsrechtelijke toetsing (GATT/WTO)	20
3.6 Eigendomsrecht en artikel 1 EP EVRM	21
3.7 Tussenconclusie en juridisch oordeel	22
4. Beleidsevaluatie en (inter)nationale perspectieven	24
4.1 Inleiding en beoordelingskader	24
4.2 Beleidslogica van importbeperking in de Caribische context	24
4.3 Scenario's voor de inzet van importrestricties	25
4.4 Verwachte effecten op prijzen, productie en marktstructuur	26
4.5 Uitvoeringscapaciteit en de keerzijde van alternatieven	27
4.6 Integrale beoordeling en aanbeveling	27
5. Integrale beoordeling en aanbevelingen	29

5.1 Doel en reikwijdte van het slothoofdstuk	29
5.2 Integrale weging van juridische en beleidsmatige merites	29
5.3 Aanbevelingen ten aanzien van de instrumentkeuze	30
5.4 Aanbevelingen ten aanzien van flankerend landbouw- en voedselzekerheidsbeleid	30
5.5 Governance, monitoring en evaluatie in evenwicht met uitvoeringsrealiteit	31
5.6 Internationale positionering en regionale samenwerking	32
5.7 Slotbeschouwing en eindconclusie	32

Advies, zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van de SER op vrijdag 12 december 2025, inzake het concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen en de daarbij behorende concept-ministeriële regeling, met algemene werking, betreffende een importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten (zaaknummer 2024/020929; kenmerk 100/2025-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Bij brief d.d. 5 september 2025 (zaaknummer 2024/020929) heeft de Minister van Economische Ontwikkeling de Sociaal-Economische Raad (SER) verzocht om advies uit te brengen inzake een concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: 'concept-Lbham') en bijbehorende concept-ministeriële regeling, met algemene werking (hierna: 'concept-MR, m.a.w.') inzake een importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten;
- Het adviesverzoek is op 11 september 2025 door de SER ontvangen en geregistreerd onder nummer 100/2025-SER;
- De Minister acht de voorgenomen wijzigingen wenselijk in het belang van voedselzekerheid, armoedebestrijding en de bevordering van de lokale voedselproductie; Het verzoek is in lijn met de adviesplicht van de SER om vanuit het algemene sociaaleconomische belang te adviseren;
- De beleidsmatige probleemstelling die aan het adviesverzoek ten grondslag ligt, kan worden afgebakend als een meervoudige marktfalenproblematiek in de Curaçaose voedselketen. De combinatie van extreem hoge importafhankelijkheid, een kwetsbare logistieke positie, een structureel zwakke binnenlandse landbouwsector en een sterk prijsgevoelige consumentenvraag duidt op een situatie waarin louter marktgestuurde uitkomsten niet vanzelf leiden tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van voedselzekerheid, prijsstabiliteit en bestaanszekerheid;
- De SER komt tot het voorlopige juridische oordeel dat het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., in beginsel steunen op een toereikende nationale rechtsbasis in de artikelen 4 en 5 van de Lvo In- en Uitvoer en dat de daarmee nagestreefde doelstellingen – voedselzekerheid, versterking van de lokale productie en bescherming van de volkshuishouding – als legitieme publieke belangen kunnen worden aangemerkt die naar hun aard binnen de reikwijdte van deze bevoegdheidsgrondslag vallen;
- Tegelijkertijd signaleert de SER drie belangrijke juridische aandachtspunten. In de eerste plaats roept de algemene meldingsplicht voor kunukero's vragen op over de reikwijdte van artikel 4 Lvo In- en Uitvoer, in de tweede plaats is er, in het licht van de GATT/WTO-verplichtingen en in het bijzonder artikel XI GATT en artikel 4.2 AoA, een reëel risico dat een breed en permanent importverbod op agrarische producten in strijd wordt geacht met het verbod op kwantitatieve restricties, indien Curaçao als afzonderlijke WTO-lidstaat toetreedt of reeds onder de bestaande Koninkrijksverplichtingen wordt getoetst. In de derde plaats is het, mede in het licht van de EVRM-verplichtingen, van belang dat de uiteindelijke tekst van het Lbham en de concept-MR, m.a.w., de criteria voor vergunningverlening, ontheffing en eventueel sanctiebeleid zodanig duidelijk en voorspelbaar vastlegt dat willekeur wordt uitgesloten en betrokken marktpartijen hun rechtspositie goed kunnen bepalen;
- De Raad erkent volledig dat de nagestreefde beleidsdoelstellingen – versterking van voedselzekerheid, verhoging van de lokale productie en bescherming van de volkshuishouding tegen excessieve prijsvolatiliteit – legitiem en in de Curaçaose context zelfs urgent zijn;
- Tegelijkertijd acht de SER het in de huidige vorm voorgestelde instrument – een breed en naar zijn aard permanent importverbod, met slechts algemeen geformuleerde ontheffingsmogelijkheden – noch beleidsmatig, noch economisch, noch internationaal-juridisch een proportioneel primair instrument;

- De SER komt daarom tot de slotsom dat de regering op basis van het thans voorliggende concept-Lbham niet zonder meer kan worden geadviseerd om het importverbod in deze vorm en met deze reikwijdte vast te stellen;
- Een herontwerp is aangewezen, waarin de volgende elementen centraal zouden moeten staan. In de eerste plaats verdient het aanbeveling dat eventuele importrestricties in productomvang en tijd strikt worden afgebakend, gekoppeld aan concrete en toetsbare doelstellingen voor de ontwikkeling van specifieke waardeketens, en worden voorzien van duidelijke evaluatie- en uitfaseringsmechanismen. In de tweede plaats dient een zodanig her-ontworpen instrument onlosmakelijk te worden verbonden met een breed pakket aan productiviteitsbevorderende maatregelen, institutionele versterking en, waar mogelijk, regionale samenwerking, zoals beschreven in de recente FAO/CDB- en World Bank-rapporten. In de derde plaats acht de SER het noodzakelijk dat de regering expliciet en transparant afweegt welke combinatie van instrumenten – waaronder ook inkomens- en sociale beleidsinstrumenten – in de Curaçaose praktijk de beste verhouding biedt tussen effectiviteit, kosten, risico's en internationale juridische houdbaarheid;
- Juridisch gezien laten de Lvo In- en Uitvoer en de internationale rechtsorde ruimte voor een zekere mate van regulering van de invoer van voedselproducten, mits deze regulering voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit en fair balance. Beleidsmatig gezien toont de internationale en regionale ervaring dat generieke en permanente importverboden in kleine, open economieën als Curaçao zelden de meest effectieve of duurzame weg zijn naar grotere voedselzekerheid. Economisch gezien wegen de risico's van prijsstijgingen, marktmacht, informele handel en internationale spanningen zwaar, zeker wanneer de binnenlandse productiecapaciteit beperkt is en de structurele voorwaarden voor groei in de landbouwsector nog niet substantieel zijn verbeterd;
- Op basis van de analyse adviseert de SER de regering om het concept-Lbham in de huidige vorm niet vast te stellen. Een dergelijk besluit zou, gelet op de geschetste juridische en economische risico's, naar het oordeel van de Raad een onevenwichtige inzet van de beschikbare beleidsruimte vormen. Dit betekent niet dat de SER categorisch uitsluit dat importrestricties in geen enkele vorm of situatie een rol kunnen spelen. Wel betekent het dat, wil een dergelijk instrument in de Curaçaose context verdedigbaar zijn, het in de tijd en reikwijdte scherp moet zijn begrensd, gebaseerd moet zijn op een deugdelijk empirisch onderbouwde inschatting van de verwachte effecten en ingebed moet zijn in een breder pakket van productiviteitsbevorderende, institutionele en sociale maatregelen;
- De SER roept de regering op om, uitgaande van dezelfde legitieme doelstellingen, de kern van het voedsel- en landbouwbeleid voortaan te zoeken in de versterking van de structurele voorwaarden voor lokale productie, de verbetering van logistiek en marktkoppeling en de bescherming van kwetsbare huishoudens, en om grensmaatregelen hoogstens als aanvullende, tijdelijke instrumenten te overwegen binnen een transparant en toetsbaar beleidskader;

1. Inleiding

1.1 Het adviesverzoek

De Sociaal-Economische Raad (hierna: 'de SER' of 'de Raad') heeft op 5 september 2025 een formeel adviesverzoek ontvangen van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna ook wel aangeduid als 'de minister'). Dit verzoek, geadresseerd aan de Directeur/Algemeen Secretaris van de SER, betreft de toetsing van een concept-landsbesluit, houdende algemene maatregelen (hierna: 'concept-Lbham') en bijbehorende concept-ministeriële regeling, met algemene werking (hierna: 'concept-MR, m.a.w.'), inzake een importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten. Het adviesverzoek is ingediend onder zaaknummer 2024/020929. Als bijlagen bij de adviesaanvraag zijn het concept-Lbham tot invoerverbod voor bepaalde verse groenten, fruit en kruiden en de concept-MR, m.a.w. behorende bij dat concept-Lbham meegezonden. De SER heeft de ontvangst van dit verzoek geregistreerd conform de interne procedures, onder vermelding van bovengenoemd zaaknummer en kenmerk 100-SER/2025.¹

1.2 Wettelijke grondslag van het adviesverzoek

Het verzoek om advies is juridisch verankerd in de geldende wetgeving. Allereerst is het concept-Lbham zelf gebaseerd op artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no. 42). Dit artikel bepaalt dat de regering bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regelingen kan treffen inzake de in- of uitvoer van goederen in het belang van de volkshuishouding. In samenhang hiermee bepaalt artikel 5, onder a, van die landsverordening dat dergelijke regelingen onder meer een verbod op in- of uitvoer van goederen kunnen inhouden, al dan niet met de bevoegdheid voor een minister om ontheffing te verlenen.² Belangrijk in het kader van de adviesaanvraag is bovendien artikel 4, tweede lid, van de Landsverordening In- en Uitvoer. Deze bepaling schrijft voor dat bij het treffen van een besluit op grond van artikel 4 de SER gehoord dient te worden, of – naar het oordeel van de minister – de in belangrijke mate betrokken belanghebbende organisaties, tenzij het algemeen belang zich naar diens oordeel daartegen verzet. Met andere woorden: de wetgever heeft expliciet voorzien in raadpleging van de SER (of relevante stakeholders) voordat een importverbod als het onderhavige wordt ingesteld. Dit adviesverzoek aan de SER vindt dan ook zijn wettelijke grondslag in genoemde bepaling, waarmee wordt geborgd dat de voorgenomen maatregel een brede sociaaleconomische toetsing krijgt. Daarnaast past het verzoek binnen de taakstelling van de SER zoals vastgelegd in artikel 2 van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87 bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), om op schriftelijk verzoek van één of meer ministers of van de voorzitter van de Staten te adviseren over sociaaleconomische aangelegenheden en conceptwetgeving op dit terrein.³

1.3 Inhoud en doelstelling van het verzoek

Inhoudelijk betreft het adviesverzoek de beoordeling van twee conceptregelgevingen: (a) het concept-Lbham dat een verbod op de invoer instelt voor bepaalde verse groente-, fruit- en kruidensoorten, en (b) de bijbehorende concept-MR, m.a.w., die de uitvoeringsdetails bevat. Het beoogde landsbesluit introduceert een algemeen importverbod op de aangewezen agrarische producten, tenzij een vergunning (ontheffing) wordt verleend door de minister. De concept-ministeriële regeling specificeert welke producten onder het verbod vallen en stelt nadere procedurele en inhoudelijke voorwaarden vast voor het aanvragen van een invoervergunning of ontheffing. Tevens introduceert het voorstel een meldingsplicht voor lokale producenten – de zogenoemde kunukero's (lokale boeren) – die hen verplicht zich te registreren en productiegegevens

¹ Ministerie van Economische Ontwikkeling, 'Verzoek tot toetsing concept Landsbesluit en Ministeriële Regeling, met algemene werking, betreffende het importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten ter uitvoering van artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer' (brief aan de SER, 5 september 2025, zaaknr 2024/020929)

² Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no. 42) art 4 en art 5.

³ Landsverordening houdende instelling van de Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, no. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij Landsverordening van 2017 (P.B. 2017, no. 70).

te verstrekken. Deze meldingsplicht is bedoeld om de overheid te voorzien van actuele gegevens over de lokale productiecapaciteit, ten behoeve van een zorgvuldig en effectief vergunningenbeleid.⁴

De doelstelling van de voorgestelde regelingen is volgens de Minister van Economische Ontwikkeling drieledig. De regeling is gericht op het versterken van de lokale voedselproductie en het bevorderen van de voedselzekerheid op Curaçao. Door bepaalde verse producten tijdelijk of permanent van import uit te sluiten, wordt beoogd lokale agrarische producenten te beschermen tegen buitenlandse concurrentie en zo hun afzet te vergroten. Dit draagt – volgens de minister - bij aan een verhoogde zelfvoorzieningsgraad en vermindert de afhankelijkheid van import, wat van eminent belang wordt geacht voor de strategische voedselvoorziening van het eiland. Daarnaast streeft de maatregel naar prijsstabilisatie voor essentiële voedingsmiddelen en naar armoedebestrijding. Het beleidskader 'Barika yen, Kòrsou kontentu' – waarop deze voorstellen terugrijpen – formuleert immers expliciet als doel om via versterking van de lokale productie de voedselprijzen stabiel en betaalbaarder te maken en de sociale weerbaarheid te vergroten. Samengevat kan de kern van het adviesverzoek worden gekwalificeerd als de rechtsvraag of het voorgestelde importverbod, in samenhang met het daaraan gekoppelde vergunningstelsel, kan worden aangemerkt als een noodzakelijk, proportioneel en toelaatbaar reguleringsinstrument ter bevordering van de lokale landbouw en ter verwezenlijking van de daarmee verbonden doelstellingen—te weten voedselzekerheid, prijsstabiliteit en armoedeverlichting—binnen de kaders van het toepasselijke nationale en internationale recht en de relevante beleidsmatige randvoorwaarden.⁵

1.4 Bijzonderheden en context van het adviesverzoek

Het adviesverzoek komt voort uit een langer lopend beleidsinitiatief op het gebied van voedselzekerheid. Reeds in mei 2022 heeft de Raad van Ministers het 'Plan van Aanpak Waarborging Voedselzekerheid en Stabiele Prijzen op Curaçao' goedgekeurd (zaaknummer 2022/015426). In december 2022 is daarop gebaseerd het beleidsplan 'Barika yen, Kòrsou kontentu' ('Bord vol, Curaçao tevreden') vastgesteld (zaaknummer 2022/041537). Dit beleidsplan vormt het strategisch kader waarbinnen diverse maatregelen worden ontwikkeld om de lokale voedselvoorziening te versterken, prijsescalaties van basisvoedsel te voorkomen en de bevolking te beschermen tegen schokken op internationale markten. Het voorliggende importverbod is één van de instrumenten uit dit traject en moet – naar het oordeel van de minister - worden gezien in samenhang met andere initiatieven (zoals stimulering van lokale landbouwprojecten, investeringen in irrigatie, agrarische opleiding, etc.).

Een relevante contextuele aanleiding is de geconstateerde hoge importafhankelijkheid van Curaçao voor verse voedingsmiddelen. Volgens onderzoek van de Fair Trade Authority Curaçao (hierna: 'FTAC') wordt slechts circa 10% van de op Curaçao geconsumeerde voedselproducten lokaal geproduceerd. Met andere woorden, ongeveer 90% is import, wat het eiland kwetsbaar maakt voor externe prijschommelingen, wereldwijde supply chain-problemen en wisselkoersrisico's. De relatief lage lokale productie kent verschillende oorzaken; FTAC signaleert onder meer hoge kosten van water en elektriciteit voor landbouw, een tekort aan menselijk kapitaal met agrarische kennis en mogelijk ongunstige klimaatomstandigheden als belemmerende factoren. Tegen deze achtergrond is voedselzekerheid hoog op de beleidsagenda geplaatst. De regering acht het noodzakelijk om de interne voedselproductiecapaciteit te verhogen om basisvoedselvoorziening veilig te stellen bij mondiale crises en om structureel werkgelegenheid en inkomens in de landbouwsector te creëren.⁶

Bij de behandeling van dit verzoek is ook de historische beleidslijn van belang. Curaçao kende al importbeperkingen op agrarische producten, neergelegd in verouderde besluiten uit 1984 en 1985. Zo gold het Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (P.B. 1984, no. 77) en een Invoerverbod

⁴ Ontwerp-Landsbesluit invoerverbod verse groente-, fruit- en kruidensoorten en Ontwerp-Regeling invoerverbod verse groente-, fruit- en kruidensoorten (bijlagen bij brief Sector Ondernemen aan Minister van Economische Ontwikkeling, 5 september 2025, zaaknr 2024/020929)

⁵ Ibidem; paragraaf 1 'Algemeen'.

⁶ Fair Trade Authority Curaçao, 'Onderzoek levensmiddelensector' (15 november 2021); Ministerie van Financiën, 'Verzoek tot juridische toetsing van het concept Landsbesluit en ministeriële regeling betreffende het importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten' (13 mei 2025).

komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers 1985 (P.B. 1985, no. 79) die bepaalde importen aan banden legden. Deze regelingen stamden echter uit een andere tijd en sloten niet langer aan bij de moderne economische realiteit en agrarische behoeften van Curaçao. In het kader van de huidige hervormingsoperatie is het de bedoeling deze oude besluiten in te trekken en te vervangen door een geactualiseerd regelgevend kader. Het voorliggende voorgestelde concept-Lbham beoogt die rol te vervullen door een flexibeler en breder toepasbaar instrument te bieden. Zo wordt in plaats van starre productverboden uit de jaren '80 van de vorige eeuw nu gewerkt met een dynamische productlijst in een ministeriële regeling, die sneller aangepast kan worden aan marktontwikkelingen. Tevens wordt een vergunningensysteem ingevoerd om uitzonderingen toe te staan wanneer strikte handhaving onbedoeld tot tekorten of onredelijke effecten zou leiden.⁷

Een ander bijzonder aspect is de betrokkenheid van stakeholders en overheidsdiensten bij de voorbereiding van deze conceptmaatregelen. Uit het adviesverzoek blijkt dat de voorstellen reeds juridisch getoetst zijn door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het ministerie van Algemene Zaken, wat – naar het oordeel van de SER – in beginsel impliceert dat de wetskwaliteit, uitvoerbaarheid en concordantie met hogere regelgeving zijn gewaarborgd. Voorts is het pakket financieel afgestemd met het ministerie van Financiën. Dit blijkt onder andere uit een ambtelijke notitie van Financiën, waarin aandacht is gevraagd voor het kwantificeren van eventuele vergunningopbrengsten en voor de handhaafbaarheid door de Douane. In diezelfde afstemming is benadrukt dat de invoering van het verbod gepaard moet gaan met ontwikkeling van een Agrarisch Management Systeem en dashboard om real-time inzicht te hebben in de lokale productie en zo flexibel op tekorten te kunnen reageren. Daarnaast is de private sector betrokken: er heeft – zo wordt aangevoerd – inhoudelijke afstemming met de agrarische sector plaatsgevonden over de selectie en uitbreiding van de productlijst die onder het verbod valt. Lokaal bekende kunukero's, importeurs van levensmiddelen en eventuele consumentenvertegenwoordigers zijn hiermee indirect onderdeel van het proces, hetzij via consultaties in het beleidsvoortraject, hetzij doordat de Landsverordening In- en Uitvoer verlangt dat 'in belangrijke mate betrokken organisaties van belanghebbenden' worden gehoord. Al deze bijzonderheden onderstrepen, volgens de minister, dat het verzoek urgent en zorgvuldig voorbereid is, met oog voor zowel de belangen van lokale producenten als die van consumenten en de algemene welvaart.⁸

1.5 Aanpak en methodologie

De SER zal dit adviesverzoek systematisch en multidisciplinair benaderen om tot een afgewogen oordeel te komen dat juridisch sluitend, beleidsmatig diepgaand en academisch onderbouwd is. In de adviesmethodologie worden de volgende pijlers onderscheiden; (i) *een juridische analyse*: De SER toetst de concept-regelgeving aan het geldende juridische kader. Hierbij wordt geverifieerd of het voorgestelde importverbod en vergunningenstelsel stroken met de Landsverordening In- en Uitvoer en overige relevante wet- en regelgeving. Met name de reikwijdte van de bevoegdheid onder artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer en de verenigbaarheid van het importverbod met (inter)nationale handelsverplichtingen (bijvoorbeeld WTO-regels of andere geldende handelsverdragen)⁹ zullen worden geanalyseerd. Ook wordt rekening gehouden met reeds uitgevoerde juridische toetsingen door WJZ om te verzekeren dat het advies juridisch goed gefundeerd is; (ii) *een beleidsmatige en sociaaleconomische analyse*: vervolgens wordt het voorstel beoordeeld op sociaaleconomische merites. De SER onderzoekt de te verwachten economische impact van het importverbod op korte en lange termijn. Daartoe wordt onder meer gebruik gemaakt van empirische gegevens en onderzoeken, waaronder de bevindingen uit het FTAC-rapport over de

⁷ Besluit invoerverbod verse groente- en fruitsoorten 1984 (P.B. 1984, no. 77); Invoerverbod komkommers, paprika's, aubergines en hete pepers 1985 (P.B. 1985, no. 79); Nota van Toelichting bij ontwerp-Landsbesluit invoerverbod verse groente-, fruit- en kruidensoorten

⁸ Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), advies WJZ'24/0276, 23 april 2025; Ministerie van Financiën, 'Verzoek tot juridische toetsing van het concept Landsbesluit en ministeriële regeling betreffende het importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten' (13 mei 2025); Ministerie van Economische Ontwikkeling, brief aan SER, 5 september 2025.

⁹ Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no. 42) art 4 en art 5; Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994) art XI.

levensmiddelensector, om in te schatten hoe de maatregel de lokale productie, werkgelegenheid en consumentenprijzen kan beïnvloeden.¹⁰ Scenario-analyses kunnen worden toegepast: bijvoorbeeld een inschatting van de productiecapaciteit van lokale boeren versus de consumptiebehoefte, om het risico op tekorten of prijsstijgingen te kwantificeren. Ook kijkt de SER naar beleidsmatige proportionaliteit: is het importverbod het meest geschikte en minst ingrijpende middel om de gestelde doelen (voedselzekerheid, prijsstabiliteit) te bereiken of zijn er alternatieve instrumenten (subsidies, importheffingen, publiek-private partnerships in de landbouw) die overwogen moeten worden? In deze afweging betreft de Raad tevens de input van belanghebbenden: de standpunten van lokale landbouwers, importeurs en consumentenorganisaties – voor zover bekend uit consultaties of ingekomen reacties – worden meegewogen in de analyse; (iii) *academische en (inter)nationale benchmark*: ten derde hanteert de SER een academische benadering door relevante literatuur en best practices te betrekken. Er zal worden gekeken naar ervaringen in vergelijkbare landen of regio's. Curaçao staat niet alleen voor de uitdaging van voedselzekerheid; andere eiland- en ontwikkelingsgebieden hebben soortgelijke beleidsmaatregelen genomen. De SER zal voorbeelden en resultaten elders (bijvoorbeeld in het Caribisch gebied, of eerdere pogingen in Curaçao zelf) in ogenschouw nemen om potentiële effecten en valkuilen te identificeren. Ook worden internationale richtlijnen op het gebied van voedselveiligheid en economische ontwikkeling (zoals de VN Duurzame Ontwikkelingsdoelen, de SDG's, omtrent het uitbannen van honger en het stimuleren van duurzame landbouw) in de beschouwing betrokken, om te toetsen of het voorstel daarmee in lijn is; (iv) *rationele afweging en integratie*: de bevindingen uit de juridische toets, sociaaleconomische analyse en internationale vergelijking zullen ten slotte integraal worden gewogen. De SER streeft ernaar om, conform zijn brede welvaartsbenadering, een evenwichtige advisering te formuleren die zowel de economische belangen (zelfvoorziening, marktbescherming) als de sociale belangen (betaalbaarheid van voedsel, werkgelegenheid) en rechtsstatelijke kaders dient. Het advies zal onderbouwd zijn met objectieve data, feiten en logisch-redenerende argumenten, zodanig dat een weloverwogen beslissing kan worden genomen. Indien nodig kan de SER aanbevelingen doen voor flankerend beleid (bijvoorbeeld investeringen in de landbouwinfrastructuur of opleiding) om de slaagkans van het importverbod te vergroten, of aandachtspunten formuleren voor de implementatiefase (zoals het opzetten van het eerdergenoemde monitoring-dashboard).

1.6. Leeswijzer

Deze inleiding schetst de aanleiding, reikwijdte en aanpak van het SER-advies. In de volgende hoofdstukken wordt diepgaander op de diverse deelaspecten ingegaan. In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie omtrent voedselvoorziening en landbouwproductie in Curaçao geanalyseerd. Kernvragen zijn onder meer: Hoe groot is de lokale productie ten opzichte van de behoefte en welke kwetsbaarheden bestaan er door de afhankelijkheid van import? Hierbij komen statistieken en bevindingen uit onder andere het FTAC-rapport aan bod, evenals de historische ontwikkeling van agrarisch beleid op Curaçao. In het derde hoofdstuk worden de concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., getoetst aan nationale en internationale juridische kaders. De relevante artikelen uit de Landsverordening In- en Uitvoer (zoals art. 4, 5 en 7) worden besproken en uitgelegd, evenals eventuele grondwettelijke vereisten en de verhouding tot handelsverplichtingen (bijvoorbeeld WTO/GATT-regels over importbeperkingen). Hoofdstuk 4 behandelt de beleidsmatige merites van het importverbod. Allereerst wordt het voorstel getoetst aan de doelstellingen en uitgangspunten van het nationale beleidskader 'Barika yen, Kòrsou kontentu' en het actieplan voedselzekerheid, om na te gaan in hoeverre het importverbod een logisch en effectief onderdeel daarvan vormt. Daarnaast worden economische voor- en nadelen besproken: verwachte impact op lokale productie, prijzen, consumenten en investeringsklimaat. Waar relevant wordt verwezen naar ervaringen in andere landen – hoe hebben vergelijkbare importrestricties uitgepakt? – en naar adviezen of standaarden van internationale organisaties op het gebied van voedselzekerheid en marktinterventie. Dit (inter)nationale perspectief geeft inzicht in potentiële risico's (bijvoorbeeld het gevaar van illegale import, of sancties onder handelsafspraken) en succesfactoren (bijvoorbeeld voorwaarden waaronder lokale productie wel substantieel kan groeien). In het slothoofdstuk 5 synthetiseert de SER de bevindingen en beantwoordt de centrale vraag of invoering van het

¹⁰ Fair Trade Authority Curaçao, 'Onderzoek levensmiddelensector' (15 november 2021);

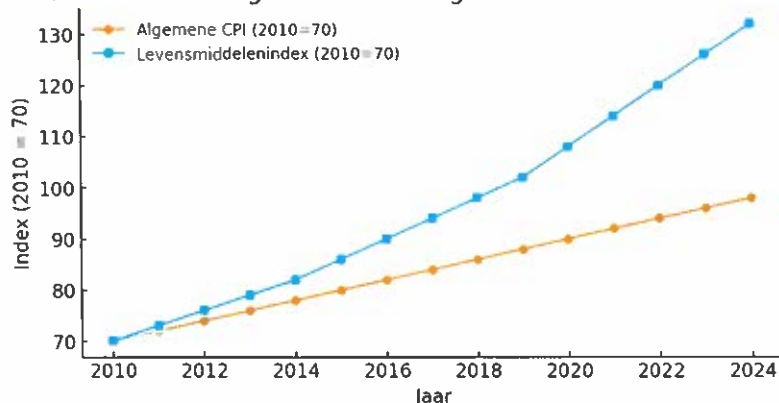
importverbod op verse groente, fruit en kruiden vanuit sociaaleconomisch oogpunt wenselijk en verantwoord is. De conclusies zullen expliciet ingaan op de haalbaarheid en verwachte effectiviteit van de maatregel, gegeven de eerder geschetste analyses. Tevens formuleert de SER waar nodig aanbevelingen – dit kunnen voorwaarden zijn waaraan het beleid zou moeten voldoen (bijvoorbeeld invoering van een evaluatieperiode of parallellopende investeringen in de lokale landbouwcapaciteit), dan wel suggesties voor flankerend beleid om de doelstellingen van het importverbod te ondersteunen. Ook eventuele aandachtspunten voor de uitvoeringsfase (zoals de capaciteit van Douane en toezichthouders of de administratieve lasten voor kunukero's) worden belicht, zodat de minister een volledig beeld heeft van de implicaties. Met deze opzet beoogt de SER een gestructureerd en onderbouwd advies te geven. Ieder hoofdstuk bouwt voort op het vorige: van probleemanalyse, via juridische en beleidsmatige toetsing, naar een integrale eindafweging.

2. Sociaaleconomische context en probleemafbakening

2.1 Voedselvoorziening en importafhankelijkheid

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, vormt de waarborging van voedselzekerheid op Curaçao één van de centrale beleidsmatige achtergronden van het aan de SER voorgelegde adviesverzoek. Een kerngegeven daarbij is de structureel hoge importafhankelijkheid van het eiland voor basislevensmiddelen. Uit recent onderzoek van FTAC blijkt dat naar schatting slechts circa tien procent van de op Curaçao geconsumeerde levensmiddelen afkomstig is uit lokale productie, terwijl het overgrote deel wordt geïmporteerd.¹¹ De verhouding tussen lokale productie en import is sindsdien in de kern vermoedelijk onveranderd gebleven. Deze mate van importafhankelijkheid heeft meerdere dimensies. In economische zin maakt zij de Curaçaose voedselketen bijzonder gevoelig voor externe schokken, zoals internationale prijsstijgingen van grondstoffen, verstoringen in mondiale logistieke ketens, geopolitieke spanningen en wisselkoersschommelingen. De FTAC wijst er in haar sectoronderzoek op dat deze externe factoren in belangrijke mate bijdragen aan de sterk fluctuerende consumentenprijzen op Curaçao, waarbij bepaalde producten in de periode 2010–2023 meermaals in prijs zijn verdubbeld en aardappelen, groente en fruit zelfs tot een viervoud van eerdere prijsniveaus zijn gestegen.¹²

Figuur 2.2 – Illustratieve divergentie tussen algemene inflatie en voedselprijzen Curaçao



Figuur 2.2 Illustratieve ontwikkeling van de algemene consumentenprijsindex en de prijsindex voor levensmiddelen op Curaçao in de periode 2010–2024 (2010 = 70), waaruit blijkt dat de voedselcomponent van de inflatie zich in de tijd losmaakt van de algemene inflatie en een aanzienlijk steiler verloop kent; bron: eigen bewerking op basis van CBS-prijsindexcijfers zoals gerapporteerd in het Rapport sectoronderzoek levensmiddelensector van de Fair Trade Authority Curaçao en de Curaçao Food Security Assessment van de World Bank.²

De importafhankelijkheid komt tevens tot uitdrukking in macro-economische statistieken. Een aanzienlijk deel van de goederenimport van Curaçao heeft betrekking op voedsel en verwante consumptiegoederen. Recente analyses laten zien dat de waarde van de totale goederenimport in de orde van anderhalf tot twee miljard Caribische gulden per jaar ligt, terwijl de goederenexport structureel beduidend lager is. Lokale media vermelden dat de jaarlijkse uitgaven aan ingevoerd voedsel alleen al in de honderden miljoenen gulden lopen, met schattingen rond de Cg 560 miljoen per jaar, hetgeen een substantiële uitstroom van koopkracht naar het buitenland impliceert.¹³ Deze structurele netto-uitstroom vormt een drukfactor op de betalingsbalans en beperkt de ruimte om binnenlandse economische multipliers van voedseluitgaven te realiseren.

¹¹ Fair Trade Authority Curaçao, *Rapport sectoronderzoek levensmiddelensector*, 2024

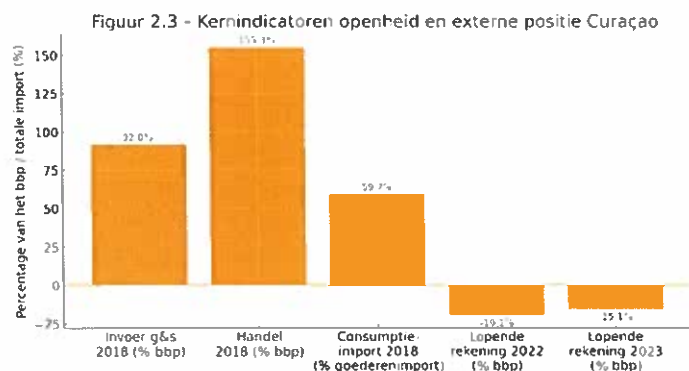
¹² Fair Trade Authority Curaçao, *Rapport sectoronderzoek levensmiddelensector*, 2024; 'Product soms 4x zo duur' *Antilliaans Dagblad*, geraadpleegd 19 november 2024. [Product soms 4x zo duur](#)

¹³ 'Curaçao Invests 1.7 Million to Accelerate Growth in Agriculture and Livestock' *Curaçao Chronicle*, geraadpleegd 2 december 2025 [Curaçao Chronicle | Curaçao Invests 1.7 Million to Accelerate Growth in Agriculture and Livestock](#)

Tabel 2.1 Selectie van macro-economische indicatoren Curaçao

Indicator	Jaar	Waarde
Nominaal BBP (lopende prijzen, mln ANG)	2022	5504,6
Nominaal BBP (lopende prijzen, mln ANG)	2023	5873,7
Nominaal BBP (lopende prijzen, mln ANG, prognose)	2024	6374,5
Reële BBP-groei (%)	2022	6.9
Reële BBP-groei (%)	2023	4.2
Reële BBP-groei (%) (prognose)	2024	5
BBP (mln USD, lopende prijzen)	2023	3280
Invoer goederen en diensten (% van BBP)	2018	92
Handel (invoer + uitvoer) als % van BBP	2018	155.27
Invoer van consumptiegoederen (mln USD)	2018	823
Totale waarde van invoer (CIF) (mln USD)	2018	1379
Schatting aandeel consumptiegoederen in totale goederenimport (%)	2018	59
Lopende-rekening-saldo (% van BBP)	2022	-19.4
Lopende-rekening-saldo (% van BBP)	2023	-13.7
Waarde goederenexport (mln USD)	2023	560
Waarde goederenexport (mln USD)	2024	374

Bronnen: CBS Curaçao, World-Bank-indicator, WITS, CBCS, WTO/Statbase, eigen berekeningen



Tabel 2.1 bevestigt dat de Curaçaose economie in absolute zin een relatief kleine maar in groeidynamiek behoorlijk veerkrachtige economie is. De nominale bbp-omvang beweegt zich volgens de meest recente CBS-statistieken rond de Cg 5,9 miljard in 2023, met een reële volumegroei van 4,2 procent na een uitzonderlijk sterk hersteljaar 2022.¹⁴ Tegen deze bbp-omvang steekt de *external exposure* scherp af: de waarde van de invoer van goederen en diensten komt in het meest recente meetjaar waarvoor World-Bank-data beschikbaar zijn (2018) uit op circa 92 procent van het bbp, terwijl de totale handelsomvang – invoer plus uitvoer – in datzelfde jaar volgens Macrotrends ongeveer 155 procent van het bbp bedraagt.¹⁵ In combinatie duiden deze cijfers op een kleine, zeer open economie waarin reële groei in belangrijke mate samenhangt met externe vraag en kapitaal- en goederenstromen.

Binnen de totale importstructuur nemen consumptiegoederen een dominante plaats in. Uit de WITS-handelsstatistieken blijkt dat Curaçao in 2018 voor ongeveer USD 823 miljoen aan consumptiegoederen heeft ingevoerd, hetgeen neerkomt op bijna zestig procent van de totale goederenimport in dat jaar.¹⁶ ¹⁷Deze verhouding bevestigt dat een groot deel van de invoer niet primair betrekking heeft op investeringsgoederen

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao, 'Curaçao Economic Indicators 2022–2024', 2024

¹⁵ World Bank, 'Curaçao – Imports of goods and services (% of GDP)', 2024, geraadpleegd 2 december 2025, [Imports of goods and services \(% of GDP\) | Data](#)

¹⁶ World Integrated Trade Solution (WITS), 'Curaçao Trade Summary 2018' geraadpleegd 2 december 2025, [Curaçao Trade Summary 2018 | WITS | Text](#)

¹⁷ World Bank/WTO 2020, par 'Consumer goods imports' (US\$ 823 mln; 59,67% van totale goederenimport).

of intermediaire inputs, maar direct samenhangt met eindconsumptie, waaronder voedsel. In macro-economische termen betekent dit dat schokken in de importprijzen van consumptiegoederen – en in het bijzonder voedselproducten – zich relatief snel vertalen in wijzigingen van het binnenlandse prijsniveau en de reële koopkracht van huishoudens.

Tegelijkertijd illustreren de cijfers inzake het lopende-rekening-saldo de druk die deze handelsstructuur op de externe positie legt. De CBCS rapporteert dat het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans in 2022 circa 19,1 procent van het bbp bedroeg en in 2023 weliswaar is teruggelopen tot 15,1 procent, maar daarmee nog steeds op een niveau ligt dat internationaal als hoog wordt beschouwd.¹⁸ Het feit dat deze aanhoudende externe tekorten samengaan met een dalende goederenexport – van USD 560 miljoen in 2023 naar USD 374 miljoen in 2024 – wijst erop dat de structurele spanning niet alleen wordt veroorzaakt door de omvang van de invoer, maar ook door de beperkte diversificatie en groei van de exportbasis.¹⁹ Vanuit het perspectief van het onderhavige advies impliceert dit dat beleidsinterventies in de voedselketen niet los kunnen worden gezien van de bredere doelstelling om de externe kwetsbaarheid van de economie te reduceren en de binnenlandse waardecreatie te vergroten.

Wanneer de in Tabel 2.1 opgenomen kernindicatoren grafisch worden samengebracht, ontstaat het samenvattende beeld dat in figuur 2.3²⁰ (zie voorgaande pagina) is weergegeven. De eerste drie balken laten zien dat Curaçao in 2018 tot één van de zeer open economieën behoorde: de invoer van goederen en diensten vertegenwoordigde 92,0 procent van het bbp, terwijl de gezamenlijke handelsstroom (invoer plus uitvoer) 155,3 procent van het bbp bedroeg en bijna zestig procent (59,7 procent) van de goederenimport direct uit consumptiegoederen bestond. Deze combinatie van een hoge importquote en een groot aandeel consumptiegoederen in de totale import wijst op een structuur waarin een groot deel van de vraag naar eindproducten – waaronder voedsel – via externe markten wordt ingevuld en waarin binnenlandse productie slechts een beperkte tegenhanger vormt.

De laatste twee balken maken zichtbaar dat deze handelsorientatie gepaard ging met aanhoudend diepe externe tekorten. Het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans bedroeg in 2022 circa –19,1 procent van het bbp en verbeterde in 2023 weliswaar tot –15,1 procent, maar bleef daarmee op een niveau dat internationaal als kwetsbaar wordt aangemerkt. Statistisch gezien impliceert dit dat, gegeven de combinatie van een handelsratio van meer dan anderhalf keer het bbp en een lopende-rekening-tekort van rond de vijftien tot twintig procent van het bbp, relatief kleine wijzigingen in de internationale vraag of in de financieringsvoorwaarden al snel macro-economisch significante effecten kunnen hebben. De figuur maakt daarmee inzichtelijk dat de in Tabel 2.1 opgenomen cijfers niet louter beschrijvend zijn, maar indicatoren vormen van een structureel patroon: een economie die zeer open is, sterk leunt op import voor eindconsumptie en stelselmatig meer middelen de economie ziet uitstromen dan er via goederen- en dienstenexport binnenkomen. Tegen die achtergrond krijgt het beleid ten aanzien van voedselproductie en importbeheersing een duidelijke macro-economische dimensie, omdat elke substantiële verschuiving in de verhouding tussen lokale productie, voedselimport en consumptieve bestedingen in beginsel rechtstreeks doorwerkt in de externe positie van het land.

¹⁸ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Economic Bulletin March 2024

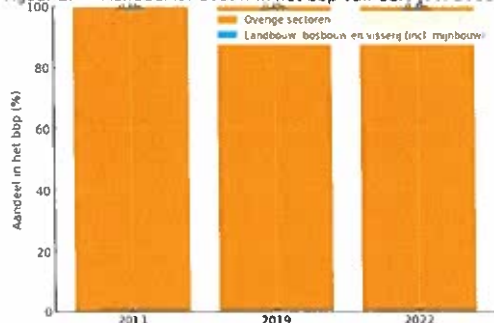
¹⁹ Statbase/WTO, 'Value of merchandise exports – Curacao' (2025) geraadpleegd 24 november 2025 <https://statbase.org/data/cuw-merchandise-exports-wto/>

²⁰ Figuur 2.3 Kernindicatoren van de externe oriëntatie van de Curaçaose economie: invoer van goederen en diensten in 2018 als aandeel van het bbp (92,0%), totale handel (invoer plus uitvoer) in 2018 als aandeel van het bbp (155,3%), invoer van consumptiegoederen in 2018 als aandeel van de totale goederenimport (59,7%) en het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans in 2022 (–19,1% bbp) en 2023 (–15,1% bbp); bron: eigen bewerking op basis van World Bank-, WITS-, Macrotrends- en CBCS-gegevens; zie tevens World Bank, 'Curacao – Imports of goods and services (% of GDP)' (World Bank 2024) <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.ZS?locations=CW>; World Integrated Trade Solution (WITS), 'Curaçao Trade Summary 2018' (World Bank/WTO 2020) (consumption goods imports 2018); Macrotrends, 'Curaçao trade to GDP ratio 2018' (Macrotrends LLC 2024); Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, Economic Bulletin March 2024 (CBCS 2024) 20 (lopende-rekening-saldo 2022–2023).

2.2 Structuur en beperkingen van de lokale landbouwsector

Tegenover de hierboven geschetste importgedreven voedselvoorziening staat een relatief kleine en kwetsbare binnenlandse landbouwsector. Diverse studies over de Curaçaose economie in vergelijking met andere kleine eilandstaten benadrukken dat de agrarische sector slechts een zeer bescheiden aandeel in het bruto binnenlands product en de werkgelegenheid vertegenwoordigt en dat de sector wordt gekenmerkt door een versnipperde structuur van kleinschalige bedrijven.²¹

Figuur 2.4 – Aandeel landbouw in het bbp van Curaçao, 2011-2022



Aandeel van de categorie "landbouw, bosbouw en visserij; mijnbouw" in het bruto binnenlands product van Curaçao in 2011, 2019 en 2022 (respectievelijk 0,3%, 0,2% en 0,3%), weergegeven als bovenste segment van een gestapelde kolom van 100 procent; de resterende 99,7–99,8 procent van elke kolom vertegenwoordigt alle overige economische activiteiten tezamen. Bron: eigen bewerking op basis van gegevens uit *The Curaçaoan economy in relation to other small island states* (Table 2: Distribution of output, ISIC Rev. 4).

Figuur 2.4 maakt in één oogopslag zichtbaar dat de bijdrage van landbouw (inclusief bosbouw en visserij), gezamenlijk met de kleine mijnbouwcomponent, vrijwel verwaarloosbaar is ten opzichte van de rest van de economie. Het aandeel van deze categorie schommelt in de periode 2011–2022 op basis van de meest recente beschikbare cijfers rond 0,2 à 0,3 procent van het bbp, terwijl de overige sectoren structureel meer dan 99,5 procent van de geproduceerde toegevoegde waarde voor hun rekening nemen.²² Deze grafische verhouding bevestigt empirisch dat landbouw in Curaçao een marginale positie inneemt in de productiestructuur, ook in vergelijking met andere Caribische kleine eilandstaten waar de agrarische sector gemiddeld een veel hoger aandeel in het bbp vertegenwoordigt – voor de Caribbean Small Island Development States (SIDS) als geheel ligt de bijdrage van landbouw, bosbouw en visserij rond 5,62 procent van het bbp en 9,42 procent van de werkgelegenheid.²³ Deze relatief beperkte rol van de agrarische sector moet mede worden gezien tegen de fysisch-klimatologische condities die Curaçao karakteriseren. Curaçao ligt in de zogenoemde Southern Caribbean Dry Zone en wordt gekenmerkt door een (semi-)aride klimaat, met een duidelijk onderscheid tussen een droge en een regenseizoen, waardoor neerslag relatief schaars en onbetrouwbaar is vergeleken met normale tropische regimes.²⁴ In de reguliere klimaatperioden valt op Curaçao doorgaans weinig regen – de droge periode loopt grofweg van februari tot juni, terwijl de natste maanden (met relatief korte, vaak plaatselijke buien) veelal van oktober tot december zijn.²⁵ Deze

²¹ R Hosein, *The Curaçaoan Economy in Relation to Other Small Island States in the Caribbean* (Rapport voor de Regering van Curaçao, 2023) gobiernu.cw+1

²² R Hosein, *The Curaçaoan economy in relation to other small island states* (VNG International 2023) 13 (Table 2: 'Curaçao – Distribution of output, ISIC Rev 4': Agriculture, forestry and fishing; Mining 0,3% in 2011, 0,2% in 2019 en 0,3% in 2022).

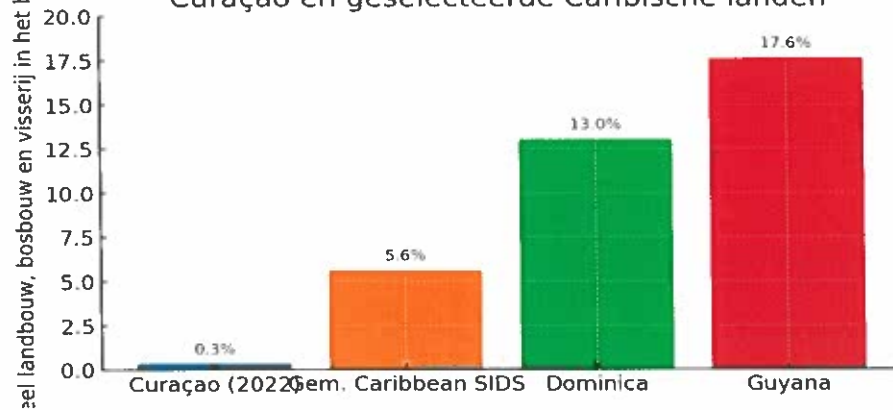
²³ Commonwealth Secretariat, 'Digital Agriculture Chapter 4: Commonwealth Caribbean and the Americas' (Commonwealth, 2021) 4.1.1, waar wordt gerapporteerd dat landbouw, bosbouw en visserij 5,62% van het bbp en 9,42% van de werkgelegenheid in de Caribbean SIDS vertegenwoordigen.

²⁴ Meteorological Department Curaçao, *Climate Summary* (Southern Caribbean Dry Zone; semi-arid to arid climate with distinct dry and rainy season); <https://www.meteo.cw/climate.php>.

²⁵ Curaçao Tourism Board, *When is the rainy season?*; <https://www.curacao.com/nl/questions/weather/when-is-the-rainy-season>.

klimatologische structuur wijkt af van meerdere Caribische eilanden buiten de Southern Caribbean Dry Zone, waar de regenseizoenen duidelijker en de jaarlijkse neerslaghoeveelheden hoger zijn. Deze (semi-)aride klimatologische constellatie vertaalt zich niet louter in fysieke beperkingen op perceelniveau, maar werkt structureel door in de schaalbaarheid, productiviteit en kostenefficiëntie van de agrarische sector als geheel. De daarmee samenhangende beperkingen manifesteren zich in beperkte opbrengsten, hogere productierisico's en een structureel afhankelijkheid van externe input, hetgeen de beleidsmatige veronderstelling van een substantiële endogene opschaling van de lokale landbouwsector onder spanning zet.²⁶ Daarmee ondersteunt de figuur de analyse dat de binnenlandse landbouwsector in zijn huidige constellatie onvoldoende schaal en draagkracht bezit om, zonder gerichte flankerende beleidsinterventies, een substantieel groter deel van de nationale voedselvraag op eigen kracht op te vangen, hetgeen aansluit bij bredere regionale analyses waarin voor SIDS een structureel lagere agrarische bijdrage aan het bbp wordt vastgesteld als kenmerk van de structurele transformatie.²⁷

Figuur 2.5 – Landbouw, bosbouw en visserij als aandeel van het bbp Curaçao en geselecteerde Caribische landen



Aandeel van de sector "landbouw, bosbouw en visserij" in het bbp van Curaçao (0,3% in 2022), de gemiddelde bijdrage van dezelfde sector in de Caribbean SIDS (5,6% van het bbp), en de bijdragen in Dominica (13,0%) en Guyana (17,6%). De waarde voor Curaçao is ontleend aan Table 2 "Curaçao – Distribution of output, ISIC Rev. 4" in *The Curaçaoan Economy in Relation to Other Small Island States*, waarin voor 2022 een aandeel van 0,3% voor de gecombineerde categorie "agriculture, forestry and fishing; mining" wordt gerapporteerd.²⁸ De gemiddelde waarde voor de Caribbean SIDS (5,62%, in de figuur afgerond tot 5,6%) en de nationale waarden voor Dominica (13,0%) en Guyana (17,6%) zijn overgenomen uit het hoofdstuk over digitale landbouw in het *Gemenebest*, waar de bijdrage van landbouw, bosbouw en visserij aan het bbp voor de Caribbean SIDS en voor deze twee landen afzonderlijk wordt gespecificeerd.²⁹ Bron: eigen bewerking op basis van Hosein (2023) en Commonwealth (2023).

Figuur 2.5 benadrukt in numerieke vorm hoe uitzonderlijk laag het agrarische aandeel in het Curaçaose bbp is in vergelijking met de rest van de regio. Waar de gemiddelde Caribbean SIDS reeds een bescheiden agrarische bijdrage van circa 5,6 procent kent, komt Curaçao met 0,3 procent uit op minder dan een twintigste van dat gemiddelde. Dominica en Guyana fungeren in de figuur als referentiepunten aan de bovenkant van het Caribische spectrum, met agrarische aandelen van respectievelijk 13 en 17,6 procent van het bbp. Dat contrasteert scherp met de Curaçaose situatie en illustreert dat het marginale karakter van de landbouw op

²⁶ World Bank, *Curaçao Food Security Assessment: Enhancing Resilience of Vulnerable Households* (World Bank, 10 August 2020), p. 35; (soil and water constraints limiting agricultural productivity).

²⁷ FAO en Caribbean Development Bank, *Study on the State of Agriculture in the Caribbean* (FAO/CDB 2020) (structurele transformatie en dalend aandeel landbouw in het bbp in Small Island States, met nadruk op lage agrarische bbp-bijdrage en beperkte productiviteitsgroei).

²⁸ R Hosein, *The Curaçaoan Economy in Relation to Other Small Island States* (VNG International 2023) 13, Table 2 "Curaçao – Distribution of output, ISIC Rev 4" (Agriculture, forestry and fishing; mining 0,3% van het bbp in 2022).

²⁹ Commonwealth Secretariat, *Digital Agriculture Chapter 4: Commonwealth Caribbean and the Americas* (The Commonwealth, 2023) sectie 4.1.1, waarin wordt vermeld dat landbouw, bosbouw en visserij 5,62% van het bbp van de Caribbean SIDS bijdragen en dat de bijdrage 13% in Dominica en 17,6% in Guyana bedraagt.

Curaçao niet zozeer een regionaal onvermijdelijk gegeven is, maar het resultaat van een specifieke economische structuur en beleidsontwikkeling. In combinatie met figuur 2.4 bevestigt deze vergelijking dat de binnenlandse landbouwsector in Curaçao, vergeleken met andere Caribische landen, op dit moment slechts een minimale macro-economische rol speelt en dat eventuele beleidsdoelen rond vergroting van de lokale voedselproductie niet kunnen worden gerealiseerd zonder een aanzienlijke intensivering van investeringen, institutionele hervormingen en productiviteitsverhogende maatregelen.

Tegen deze macro-economische achtergrond worden de micro-economische beperkingen waarmee individuele producenten op Curaçao worden geconfronteerd des te pregnanter. Daar komt bij dat lokale producenten vaak te maken hebben met hoge inputkosten, onder meer voor water, elektriciteit, zaaigoed, kunstmest en gewasbescherming. Het FTAC-rapport signaleert dat juist deze kostencomponenten, in combinatie met schaalnadelen en gebrekkige toegang tot financiering, de concurrentiepositie van lokale producenten ten opzichte van geïmporteerde producten ondermijnen.³⁰ Hoge kostencomponenten en beperkte toegang tot passende financiering vormen – naar het oordeel van de SER – inderdaad structurele knelpunten voor de landbouwsector. Deze bevindingen sluiten aan bij de uitkomsten van diverse gesprekken die de SER heeft gevoerd met stakeholders. Stakeholders geven daarnaast aan dat de concurrentiepositie van lokale producenten structurele tekortkomingen vertoont. Dit hangt mede samen met het feit dat op bepaalde lokaal geproduceerde groenten- en fruitsoorten door de overheid maximumprijzen³¹ worden opgelegd, terwijl dergelijke prijsbeperkingen niet gelden voor vergelijkbare geïmporteerde varianten. Voor geïmporteerde varianten wordt in de praktijk een vaste marge van 30% boven op de inkoopprijs³² gehanteerd. Hierdoor kan binnen de distributieketen prikkels ontstaan om de voorkeur te geven aan geïmporteerde producten, omdat de in absolute termen te realiseren winstmarges op deze producten veelal hoger en minder gereguleerd zijn dan bij lokaal geproduceerde groenten en fruit. Dit kan de relatieve rendabiliteit van lokale teelt verzwakken en kan daarmee de economische aantrekkelijkheid en het verdienvermogen van de lokale landbouwsector ondermijnen.

Voorts signaleren stakeholders significante kwaliteitsverschillen tussen lokaal geproduceerde en geïmporteerde groenten en fruit, terwijl de beschikbaarheid van bepaalde producten op de lokale markt niet consistent is. Dit hangt onder meer samen met het ontbreken van centrale coördinatie en ketenafstemming, waardoor volumebeheer, sortering en continuïteit van aanbod onvoldoende geborgd zijn. In die context kan import door marktpartijen en consumenten als betrouwbaarder en voorspelbaarder worden ervaren dan lokale productie, ook al gaat import gepaard met eigen risico's, zoals blootstelling aan externe prijs- en logistieke schokken.

In onderlinge samenhang leiden deze kosten-, prijs- en marktstructuurproblemen ertoe dat de sector in haar huidige constellatie economisch weinig aantrekkelijk is. Dit maakt het voor (jonge) ondernemers in de praktijk minder interessant om in de landbouw te investeren, tenzij door middel van gerichte, flankerende beleidsmaatregelen – zoals verlaging van inputkosten, verbetering van de toegang tot financiering en versterking van ketenorganisatie en afzetzekerheid – het rendementsperspectief en de risico-rendementsverhouding van landbouwinvesteringen substantieel worden verbeterd.

In verschillende academische en beleidsanalyses^{33 34} wordt bovendien gewezen op institutionele en regulatoire factoren die de ontwikkeling van de landbouwsector bemoeilijken. Verouderde of gefragmenteerde regelgeving, onduidelijke gronduitgifte, beperkte coördinatie tussen betrokken overheidsdiensten en een gebrek aan langjarige beleidscontinuïteit leveren samen een complex institutioneel landschap op waarin individuele producenten moeilijk schaalvoordelen en ketensamenwerking kunnen

³⁰ Rapport sectoronderzoek levensmiddelensector, 2024, FTAC.

³¹ AB 1997, no 63

³² PB 2024, no 93

³³ Johan Swinnen, Roble Sabrie, Dino Francescutti, Nathalie Francken, Cristian Morales Opazo, Adriana Ignaciuk, Rob Kuijpers, Carlos Mielitz, Uwe Grewer, Antonio Bubbico en Stefanija Veljanoska, *Study on the State of Agriculture in the Caribbean* (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) en Caribbean Development Bank (CDB) 2020)

³⁴ Caribbean Development Bank, *Agriculture Sector Policy and Strategy 2020–2025* (CDB 2020)

realiseren.³⁵ Stakeholders geven aan dat het ontbreken van de landbouwsector als economische sector en een duidelijke positionering van de landbouwsector binnen één ministerie, de sector ten goede zou kunnen komen. Op dit moment is de sector, ondanks het potentieel van belang voor voedselzekerheid en werkgelegenheid, in de huidige constellatie onvoldoende in staat om op eigen kracht het aandeel van lokale productie substantieel te verhogen. De SER acht het op grond hiervan aannemelijk dat de huidige structuur en institutionele inbedding van de landbouwsector zodanig beperkend werken, dat met enkel de voorliggende wijzigingen zonder gerichte en samenhangende overheidsinterventies en bredere beleidskaders, geen substantiële en duurzame opschaling van de lokale voedselproductie te verwachten is.

2.3 Prijsontwikkeling, koopkracht en kwetsbare huishoudens

De beschreven structurele kenmerken van de voedselketen vertalen zich – naar het oordeel van de Raad – direct in de koopkracht en bestaanszekerheid van huishoudens. De combinatie van hoge importafhankelijkheid, logistieke kwetsbaarheden en beperkte lokale tegenkracht resulteert in een prijsniveau voor voedsel dat in internationale vergelijkingen relatief hoog is. Onderzoek naar voedselprijzen in het Caribisch gebied en in vergelijkbare jurisdicties laat zien dat consumenten in kleine eilandstaten vaak worden geconfronteerd met prijsniveaus die aanzienlijk hoger liggen dan in grotere, meer gediversifieerde economieën, terwijl de inkomensniveaus juist lager of volatieler zijn.³⁶

Voor Curaçao geldt dat de snelle stijging van levensmiddelenprijzen in de afgelopen jaren een aantoonbare druk heeft gelegd op de reële koopkracht van brede lagen van de bevolking. Het FTAC-rapport en daarop gebaseerde berichtgeving maken melding van significante prijsstijgingen in levensmiddelen.³⁷

Vanuit juridisch en beleidsmatig perspectief is van belang dat de regering bij het ontwerp van maatregelen die in de voedselketen ingrijpen, rekening houdt met deze dubbele kwetsbaarheid: enerzijds het belang van producenten die zonder adequate bescherming en ondersteuning moeilijk kunnen concurreren met (goedkope) import, anderzijds het belang van consumenten die reeds worden geconfronteerd met hoge en fluctuerende prijzen. Deze twee belangen kunnen op korte termijn schijnbaar tegengesteld zijn, maar op middellange en lange termijn is er een gedeeld belang bij een robuuste, gediversifieerde en duurzaam functionerende voedselketen waarin lokale productie structureel wordt versterkt en prijsvolatiliteit wordt beperkt.

2.4 Probleemafbakening en beleidsmatige noodzaak

De SER vindt, tegen deze achtergrond, dat de beleidsmatige probleemstelling die aan het adviesverzoek ten grondslag ligt, kan worden afgebakend als een meervoudige marktfalenproblematiek in de Curaçaose voedselketen. De combinatie van extreem hoge importafhankelijkheid, een kwetsbare logistieke positie, een structureel zwakke binnenlandse landbouwsector en een sterk prijsgevoelige consumentenvraag duidt op een situatie waarin louter marktgestuurde uitkomsten niet vanzelf leiden tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van voedselzekerheid, prijsstabiliteit en bestaanszekerheid.

Voor de juridische beoordeling in de volgende hoofdstukken is het van belang dat de doelstellingen die de Minister van Economische Ontwikkeling met het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., nastreeft, in beginsel kunnen worden aangemerkt als legitieme publieke belangen. De bescherming van de voedselzekerheid, het waarborgen van een zekere mate van prijsstabiliteit voor basislevensmiddelen en het bevorderen van armoedeverlichting en sociale cohesie behoren – naar het oordeel van de SER – tot de kernverantwoordelijkheden van de regering in een sociale rechtsstaat en worden ook in internationaal recht, onder meer in het kader van de mensenrechtenverdragen en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van

³⁵ Hosein R., The Curaçaoan economy in relation to other small island states. VNG International, Ministerie van Economische Ontwikkeling Curaçao, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

³⁶ AFTA, *Marktonderzoek voedingsmiddelen* (Aruba Fair Trade Authority 2024)

³⁷ *Curacao.nu*; 'Snelle prijsstijging van levensmiddelen drukt Curaçaose consument' (21 november 2024). [Snelle prijsstijging van levensmiddelen drukt Curaçaose consument - Altijd het laatste nieuws](#)

de Verenigde Naties, erkend als legitieme doelstellingen van economisch en sociaal beleid.³⁸ De vraag die in de daaropvolgende juridische analyse centraal zal staan, is of het specifieke instrument dat hier is gekozen – een importverbod voor bepaalde categorieën verse groente-, fruit- en kruidensoorten, gekoppeld aan een vergunningstelsel en meldingsplicht – in het concrete Curaçaose contextbeeld kan worden beschouwd als een passend, noodzakelijk en evenwichtig middel om deze doelstellingen te realiseren zonder dat daardoor op onevenredige wijze wordt ingegrepen in de rechten en belangen van betrokken marktpartijen.

In dat opzicht vervult dit hoofdstuk de functie van feitelijke en probleemanalytische onderbouwing voor de latere juridische toetsing. De empirische contouren van de Curaçaose voedselketen en landbouwsector – de importafhankelijkheid, de beperkte lokale productiecapaciteit, de prijsdynamiek en de kwetsbaarheid van huishoudens – vormen de feitelijke premissen op basis waarvan in de volgende hoofdstukken zal worden beoordeeld of het voorgestelde reguleringsinstrumentarium in overeenstemming is met de eisen die het nationale en internationale recht stelt aan ingrijpende marktinterventies.

³⁸ Zie onder meer United Nations General Assembly, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* UNGA Res 70/1 (21 October 2015), SDG 2 en SDG 12; en ook de erkenning van voedselzekerheid als legitiem beleidsdoel in World Bank. gfdrr.org+1

3. Juridisch kader en toetsing

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk toetst de SER het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., aan het relevante nationale en internationale juridische kader. Daarbij staat centraal of het voorgestelde importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten, in samenhang met het daaraan gekoppelde vergunningenstelsel en de meldingsplicht voor kunukero's, kan worden aangemerkt als een juridisch toelaatbaar, noodzakelijk en proportioneel reguleringsinstrument, passend binnen de bevoegdheden die de Landsverordening In- en Uitvoer en hogere rechtsnormen aan de wetgever en het bestuur toekennen. Deze beoordeling geschiedt in drie lagen: het nationale publiekrechtelijke kader (bevoegdheid, legaliteit, normdichtheid en rechtsstatelijke beginselen), de internationale handelsrechtelijke verplichtingen in het kader van het GATT/WTO-stelsel en de bescherming van eigendom en economische belangen onder artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: 'artikel 1 EP EVRM').

3.2. Nationaal juridisch kader

De primaire wettelijke basis voor regulering van in- en uitvoer van goederen in Curaçao wordt gevormd door de Landsverordening In- en Uitvoer, oorspronkelijk vastgesteld bij P.B. 1968, no. 42 en nadien meermalen gewijzigd, waarvan in 2025 een geconsolideerde tekst is vastgesteld bij landsbesluit en gepubliceerd in P.B. 2025, no. 38 (GT).³⁹ Artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer bepaalt, kort weergegeven, dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de in- of uitvoer van goederen in het belang van de volkshuishouding. Artikel 5, aanhef en onder a, bepaalt vervolgens dat de op grond van artikel 4 te stellen regels onder meer een verbod van in- of uitvoer van goederen kunnen inhouden, al dan niet met de bevoegdheid voor een bij landsbesluit aan te wijzen minister om ontheffing van dat verbod te verlenen.⁴⁰ Artikel 7 schrijft voor dat het in artikel 4 bedoelde landsbesluit dient te bepalen bij welke instantie de aanvraag om vergunning moet worden ingediend en welke gegevens daarbij moeten worden verstrekt.⁴¹ In de adviespraktijk van de Raad van Advies is herhaaldelijk bevestigd dat artikel 4, in samenhang met artikel 5 van de Landsverordening In- en Uitvoer, een voldoende ruime grondslag biedt voor het volledig verbieden van in- of uitvoer van specifieke goederen, mits dat verbod is ingegeven door een legitiem doel in het belang van de volkshuishouding en mits de regeling materieel is ingebed in de systematiek van de Landsverordening In- en Uitvoer en niet leidt tot een "nieuwe op zichzelf staande grondslag".⁴²

Naast de Landsverordening In- en Uitvoer is de Landsverordening SER van belang, waarin de taak van de Raad om de regering te adviseren over sociaaleconomische aangelegenheden en conceptwetgeving van sociaaleconomische aard is vastgelegd. Deze landsverordening vormt de constitutionele basis voor de rol van de SER in de onderhavige adviesprocedure en borgt dat de Raad, in lijn met zijn brede welvaartsbenadering, ook bij de juridische beoordeling de sociaaleconomische implicaties en proportionaliteit van het regelgevingsvoorstel betreft. Het nationale kader wordt verder mede bepaald door algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals verankerd in de rechtsorde van Curaçao, in het bijzonder het legaliteitsbeginsel, de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid, het gelijkheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel.

³⁹ Geconsolideerde tekst van de Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no. 42), vastgesteld bij landsbesluit van 26 februari 2025 en gepubliceerd in P.B. 2025, no. 38 (GT); <https://gobiernu.cw/nl/regelingen>.

⁴⁰ Landsverordening In- en Uitvoer (P.B. 1968, no. 42), art 4 en art 5, zoals geconsolideerd in P.B. 2025, no. 38 (GT).

⁴¹ Ibidem, art 7.

⁴² Raad van Advies Curaçao, 'Advies inzake het ontwerplandsbesluit in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud' (kenmerk RA/37-19, 3 januari 2020) pp. 4-5.

3.3 Opmerkingen ten aanzien van de concepten

Op bladzijde 5, paragraaf 3 ("Artikelsgewijze toelichting") van de Nota van Toelichting behorende bij het onderhavige concept-Lbham, wordt in de laatste alinea verwezen naar 'artikel 2, tweede lid'. In het aan de SER voorgelegde ontwerp van het concept-Lbham is evenwel geen artikel 2, tweede lid, opgenomen. De Raad constateert derhalve een discrepantie tussen de Nota van Toelichting en de normtekst. De Raad verzoekt de regering te verduidelijken of hier sprake is van een redactionele omissie in het concept-Lbham dan wel in de Nota van Toelichting en geeft in overweging om, mede met het oog op rechtszekerheid en interne consistentie van het normatieve kader, de betreffende bepaling en toelichting overeenkomstig te corrigeren.

Voorts stelt de SER vast dat in het concept-Lbham in artikel 3 wordt verwezen naar bijlage 1 en in artikel 4 naar bijlage 2. Volgens de aan de SER toegezonden stukken betreft bijlage 1 de concept-MR, m.a.w. en bijlage 2 het aanvraagformulier 'Import verse groente en fruit'. De SER merkt op dat in deze bijlagen wordt verwezen naar regelgeving die in het kader van de voorgenomen herziening juist wordt vervangen, onder meer P.B. 1984, nr. 77 en P.B. 1985, nr. 79. Met het oog op de duidelijkheid en actualiteit van het recht acht de Raad het wenselijk dat deze verwijzingen worden geactualiseerd, dan wel dat in de Nota van Toelichting expliciet wordt gemotiveerd waarom aansluiting bij deze oudere regelgeving (nog) aangewezen wordt geacht.

Ten slotte constateert de SER dat aan het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., tevens een bijlage 4 is toegevoegd, terwijl in de tekst van het concept-Lbham geen enkele bepaling naar bijlage 4 verwijst. De Raad adviseert de minister om, ter voorkoming van onduidelijkheid over de rechtsstatus en verbindende kracht van deze bijlage, óf in de normtekst een expliciete grondslag en verwijzing naar bijlage 4 op te nemen, óf deze bijlage uit het ontwerp te verwijderen.

3.4. Beoordeling van de wettelijke grondslag en systematiek

3.4.1. Importverbod en vergunningenstelsel

De SER is van oordeel dat indien en voor zover het onderhavige concept-Lbham een verbod instelt op de invoer van bij of krachtens dat landsbesluit aangewezen verse groente-, fruit- en kruidensoorten, de regeling materieel binnen het bereik ligt van artikel 4, eerste lid, en artikel 5, aanhef en onder a, van de Landsverordening In- en Uitvoer, in het vervolg kortweg aangeduid als 'Lvo In- en Uitvoer'. De doelstellingen die de minister aan de regeling koppelt – te weten versterking van de voedselzekerheid, bevordering van lokale productie en bescherming van de volkshuishouding tegen excessieve prijsvolatiliteit – vallen zonder meer binnen het door de wetgever gebruikte begrip "in het belang van de volkshuishouding". De Raad van Advies heeft in zijn oordeel over andere import- en exportverboden, waaronder het ontwerplandsbesluit inzake de in-, uit- en doorvoer van Venezolaans goud, expliciet geoordeeld dat een geheel of gedeeltelijk verbod van in- of uitvoer van bepaalde goederen tot de reikwijdte van artikel 4 jo. 5 Lvo In- en Uitvoer behoort, mits de motivering van het landsbesluit duidelijk maakt welke sociaaleconomische belangen worden gediend en hoe het verbod zich verhoudt tot deze belangen.⁴³

Het aan het verbod gekoppelde vergunningenstelsel is eveneens congruent met de systematiek van de Lvo In- en Uitvoer, voor zover het ertoe strekt om in individuele gevallen ontheffing te verlenen wanneer strikte toepassing van het verbod strijdig zou zijn met het doel van de regeling of zou leiden tot onredelijke uitkomsten. Artikel 5, aanhef en onder a, voorziet expliciet in de mogelijkheid om een uitzonderingsbevoegdheid bij de minister neer te leggen. Doorslaggevend is dat de criteria waarop die ontheffingsbevoegdheid wordt uitgeoefend, voldoende duidelijk en objectief in het landsbesluit worden verankerd en niet uitsluitend aan nadere beleidsinvulling in een later stadium worden overgelaten. In de conceptnota van toelichting bij het onderhavige concept-Lbham wordt reeds in algemene zin aangegeven dat ontheffing kan worden verleend indien de lokale productie tijdelijk ontoereikend is of indien strikte

⁴³ Ibidem 3–4.

toepassing van het verbod tot een onbillijkheid van overwegende aard zou leiden; deze formulering sluit aan bij de in de adviespraktijk gangbare standaard van evenredigheid, maar vraagt in de definitieve tekst om verduidelijking om te voorkomen dat de beslissingsruimte van de minister te onbegrensd wordt en daarmee in strijd komt met het legaliteitsbeginsel en het verbod van willekeur.⁴⁴

De SER acht het vanuit het legaliteits-, rechtszekerheids- en gelijkheidsperspectief wenselijk dat in de uiteindelijke tekst van het landsbesluit ten minste in hoofdlijnen wordt vastgelegd welke factoren bij de beoordeling van een ontheffingsverzoek een rol spelen, zoals de actuele productiecapaciteit van lokale producenten, de behoefte op de binnenlandse markt, de duur van de gevraagde ontheffing en de mate waarin de aanvrager reeds structureel door het invoerverbod wordt geraakt. Een dergelijke explicitering draagt ertoe bij dat vergelijkbare gevallen transparant en consistent – en derhalve gelijk – worden behandeld, dat het bestuursorgaan zijn beslissingen deugdelijk kan motiveren en dat aanvragers hun rechtspositie op voorhand in redelijkheid kunnen inschatten.

3.4.2. Productlijst bij ministeriële regeling en delegatie

Het concept-Lbham voorziet erin dat de concrete lijst van verse groente-, fruit- en kruidensoorten die onder het verbod vallen, wordt vastgesteld bij een ministeriële regeling met algemene werking. Deze constructie is in beginsel verenigbaar met artikel 4 Lvo In- en Uitvoer, dat spreekt van regels “bij of krachtens landsbesluit”. In de regel volgt uit deze formulering dat de kern van de regeling in het landsbesluit zelf moet zijn neergelegd, terwijl nadere technische uitwerking – zoals het actualiseren van productlijsten of het specificeren van administratieve verplichtingen – aan lagere regelgeving kan worden gedelegeerd. In de bestaande uitvoeringspraktijk bij de Lvo In- en Uitvoer komt een dergelijke gelaagdheid vaker voor, bijvoorbeeld bij het landsbesluit afbouw economische heffingen, waarin artikel 4 wordt benut om bij landsbesluit een kader te scheppen en in bijlagen de concrete tariefstructuur en productindeling uit te werken.⁴⁵

De SER acht het vanuit het oogpunt van flexibiliteit en beleidsresponsiviteit verdedigbaar dat de concrete productlijst niet in het Lbham zelf, maar in de concept-MR, m.a.w., wordt opgenomen, omdat dit de mogelijkheid opent om sneller in te spelen op marktontwikkelingen en op de feitelijke groei of krimp van de lokale productiecapaciteit. Wel dient de reikwijdte van de delegatie nauwkeurig te worden begrensd. Het landsbesluit dient onder meer duidelijk te bepalen dat in de ministeriële regeling uitsluitend verse groente-, fruit- en kruidensoorten kunnen worden aangewezen die door de lokale landbouwsector in beginsel geproduceerd kunnen worden en waarvoor gegronde beleidsargumenten bestaan om import te beperken. Het verdient derhalve aanbeveling om in de considerans of in een algemeen artikel van het concept-Lbham te verwijzen naar de beleidsdoelen van voedselzekerheid en stimulering van lokale productie als begrenzing van de aanwijzingsbevoegdheid. Dit voorkomt dat de delegatie wordt uitgelegd als een carte blanche voor de Minister van Economische Ontwikkeling om naar believen andere goederen onder het verbod te brengen, hetgeen strijdig zou zijn met de vereisten van voorzienbaarheid en rechtszekerheid die in de jurisprudentie van de Hoge Raad en in de algemene leer van delegatie worden gesteld.

3.4.3. Meldingsplicht voor kunukero's

Complexer ligt de vraag of artikel 4 Lvo In- en Uitvoer een voldoende duidelijke grondslag biedt voor het instellen van een algemene meldingsplicht voor lokale producenten van verse groente-, fruit- en kruidensoorten (kunukero's). De meldingsplicht heeft tot doel om de overheid te voorzien van gegevens over productiecapaciteit en te dienen als input voor de besluitvorming over ontheffingen. Anders dan het importverbod en de vergunningenregeling richt deze verplichting zich echter niet op de in- of uitvoer van

⁴⁴ Vgl. de toelichting bij het concept-Landsbesluit invoerverbod verse groente-, fruit- en kruidensoorten (conceptversie 2024) paragrafen 1 en 3.

⁴⁵ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 1 oktober 2001 ter uitvoering van art 4, eerste lid, onderdeel c, Lvo In- en Uitvoer, strekkende tot afbouw van een aantal economische heffingen (P.B. 2001, no. 82; geconsolideerd in CVDR144624).

goederen, maar op het registreren van producenten en hun productiegegevens. De normadressaten zijn niet de importeurs, maar binnenlandse landbouwers die op zichzelf geen in- of uitvoerhandeling verrichten.

De SER acht het op basis van de tekst en strekking van artikel 4 Lvo In- en Uitvoer verdedigbaar dat onder "regelen ten aanzien van de invoer" mede kunnen worden begrepen bepaalde flankerende administratieve verplichtingen indien deze noodzakelijk zijn om de invoerregeling effectief te kunnen toepassen, bijvoorbeeld registratie- of informatieplichten voor importeurs zelf. De vraag is echter of deze redenering zonder meer kan worden doorgetrokken naar een algemene meldingsplicht voor alle binnenlandse producenten, los van enige concrete invoerhandeling. De eerder aangehaalde adviespraktijk van de Raad van Advies maakt duidelijk dat landsbesluiten gebaseerd op artikel 4 geen "nieuwe op zichzelf staande grondslag" mogen scheppen die losstaat van de in- of uitvoer van goederen.⁴⁶ De meldingsplicht lijkt de grens van deze normatieve beperking te benaderen, omdat zij primair een instrument is van intern landbouwaanbodbeheer en niet direct betrekking heeft op de regulering van invoertransacties.

De SER acht het daarom juridisch zuiverder wanneer de meldingsplicht voor kunukero's ofwel wordt gebaseerd op een expliciete formele-wettelijke grondslag in een sectorale landbouw- of bedrijvenregistratieverordening, ofwel in het concept-Lbham duidelijker wordt gekoppeld aan concrete rechten of verplichtingen in het kader van het vergunningstelsel. Een denkbare variant is dat de meldingsplicht uitsluitend wordt opgelegd aan producenten die aanspraak willen maken op specifieke voordelen, zoals voorrang bij de toewijzing van importcontingenten, toegang tot steunmaatregelen of betrokkenheid bij contractuele arrangementen met de overheid. In dat geval is de meldingsplicht eerder te kwalificeren als voorwaarde voor het verkrijgen van een voordeel dan als een losstaande algemene verplichting en is de aansluiting bij de Lvo In- en Uitvoer sterker.

3.4.4. Overgangsrecht en rechtszekerheid

Het concept-Lbham bevat een overgangsregeling voor bestaande importeurs, waarin gedurende een beperkte periode – blijkens eerdere conceptversies zes maanden – het verbod niet van toepassing is op importeurs die in een voorafgaande periode bedrijfsmatig betrokken waren bij de invoer van de desbetreffende producten.⁴⁷ In de toelichting wordt deze overgangsperiode mede gemotiveerd met een beroep op artikel 1 EP EVRM: de staat dient bij het treffen van maatregelen die ingrijpen in bestaande economische posities een "fair balance" te bewaren tussen het algemeen belang en de bescherming van de gerechtvaardigde verwachtingen en eigendomsposities van betrokkenen.⁴⁸ Een overgangsperiode kan daaraan bijdragen door importeurs in staat te stellen lopende contracten af te wikkelen, voorraden te herstructureren en hun bedrijfsmodel aan te passen.

De Raad acht de keuze om een overgangsregeling in te bouwen juridisch verdedigbaar en in lijn met EVRM-jurisprudentie. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of een generieke termijn van zes maanden voor alle importeurs, ongeacht hun bedrijfsomvang, contractuele verplichtingen en investeringshorizon, in alle gevallen toereikend zal zijn om een onevenredige individuele last te voorkomen. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laat zien dat bij de beoordeling van de evenredigheid van regulerende maatregelen niet alleen de duur van de overgangsperiode, maar ook de voorzienbaarheid van de maatregel, de mogelijkheid om zich aan te passen en het bestaan van compensatiemechanismen relevant

⁴⁶ Raad van Advies Curaçao, RvA no. RA/37-19-LB: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, en artikel 5 aanhef, onder a, van de Landsverordening In- en Uitvoer, houdende een in-, uit- en doorvoerverbod van goud van Venezolaanse oorsprong, herkomst of afkomst (Landsbesluit in-, uit- en doorvoerverbod Venezolaans goud) (zaaknummer 2019/034555) (advies d.d. 3 januari 2020) 4 <https://raadvanadvies.cw/adviezens/rva-no-ra-37-19-lb-ontwerplandsbesluit-in-uit-en-doorvoerverbod-venezolaans-goud/>

⁴⁷ Concept-Landsbesluit invoerverbod verse groente-, fruit- en kruidensoorten, art 8 (overgangsbepaling), conceptversie 2024.

⁴⁸ Zie hierover ook ECHR, *James and Others v United Kingdom* (1986) Series A no 98, para 50–51.

zijn.⁴⁹ De SER beveelt daarom aan om in de definitieve toelichting expliciet te erkennen dat in uitzonderlijke gevallen waarin het importverbod, ondanks de overgangsregeling, leidt tot een buitensporige individuele last, de overheid gehouden kan zijn tot aanvullende maatwerkoplossingen, bijvoorbeeld door de duur van een ontheffing tijdelijk te verlengen of door op andere wijze de impact te mitigeren.

3.5. Internationale handelsrechtelijke toetsing (GATT/WTO)

Curaçao maakt sinds jaar en dag deel uit van de oorspronkelijke GATT- en later WTO-lidmaatschapsstructuur van het Koninkrijk der Nederlanden en heeft in 2020 een verzoek ingediend om als afzonderlijke douane-eenheid toe te treden tot de WTO, waarbij in de WTO-raad is bevestigd dat Curaçao reeds “part of the original membership of the Kingdom of the Netherlands to GATT, and subsequently WTO” is.⁵⁰ Dat betekent dat de verplichtingen uit het GATT 1994 en de daarop gebaseerde multilaterale handelsakkoorden in beginsel ook van toepassing zijn op handelsmaatregelen van Curaçao, inclusief kwantitatieve importbeperkingen voor agrarische producten.

Artikel XI, eerste lid, GATT 1994 bevat een algemeen verbod op kwantitatieve restricties, zoals invoer- en uitvoerverboden en contingenteringen. In combinatie met artikel 4.2 van de Agreement on Agriculture (hierna: ‘AoA’), dat voor landbouwproducten een specifiek verbod bevat op het handhaven, opnieuw invoeren of instellen van niet-tarifaire invoermaatregelen zoals kwantitatieve restricties, vormt dit een sterk normatief kader tegen importverboden voor agrarische producten.⁵¹ De WTO-jurisprudentie heeft herhaaldelijk bevestigd dat algemene en onbepaalde importverboden op agrarische producten in beginsel onverenigbaar zijn met artikel XI:1 GATT en artikel 4.2 AoA, tenzij zij kunnen worden gerechtvaardigd onder de beperkte uitzonderingsgronden van artikel XI:2 GATT (bijvoorbeeld bij kritieke tekorten) of de algemene uitzonderingen van artikel XX GATT (zoals bescherming van gezondheid of behoud van natuurlijke hulpbronnen).⁵²

De doelstelling van het onderhavige concept-Lbham – versterking van lokale productie en voedselzekerheid – is niet eenvoudig onder te brengen in één van de klassieke uitzonderingen van artikel XX GATT. Hoewel voedselzekerheid indirect raakt aan “the protection of human life and health” in de zin van artikel XX, onderdeel b, vereist de WTO-praktijk dat de maatregel in kwestie in de eerste plaats een gezondheids- of veiligheidsdoelstelling dient en dat er sprake is van een nauwe noodzaakstoets, waarbij handelsbeperkende maatregelen alleen zijn toegestaan wanneer minder handelsbeperkende alternatieven geen gelijkwaardig beschermingsniveau bieden.⁵³ Het huidige concept-Lbham is primair gericht op het herstructureren van de voedselketen en het verschuiven van marktaandeel ten gunste van lokale producenten, niet op het afweren van een concrete, met wetenschappelijk bewijs onderbouwde gezondheidsdreiging. De kans dat een dergelijk breed importverbod onder artikel XX, onderdeel b, als noodzakelijk wordt aangemerkt, moet daarom realistisch als beperkt worden ingeschat.

Artikel XI:2, onderdeel c, GATT biedt onder strikte voorwaarden ruimte voor tijdelijke kwantitatieve restricties ter ondersteuning van binnenlandse maatregelen gericht op het beperken van de productie of verkoop van agrarische producten, om een evenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod te herstellen. De WTO-panelen hebben dit uitzonderingsregime echter restrictief uitgelegd; zo oordeelden de panelrapporten in de geschillen over de EEC-importbeperkingen voor dessertappels dat artikel XI:2(c)(i) niet bedoeld is als een

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld ECHR, *Fredin v Sweden (No 1)* (1991) Series A no 192, paras 54–60; ECHR, *Tre Traktörer Aktiebolag v Sweden* (1989) Series A no 159, paras 52–55; en de samenvattende analyse in European Court of Human Rights, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Protection of property* (updated 31 August 2020) 18–22.

⁵⁰ WTO General Council, ‘Members endorse Curaçao’s bid for WTO membership’ (News item, 5 March 2020) https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/acc_cuw_05mar20_e.htm.

⁵¹ GATT 1994, art XI:1; Agreement on Agriculture, art 4.2; zie ook WTO, *Analytical Index of the GATT 1994 – Article XI* (Jurisprudence note, 2023) 1–3.

⁵² Zie bijvoorbeeld WTO Panel Report, *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products* (1999) WT/DS90/R, paras 5.129–5.130.

⁵³ Zie o.m. WTO Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres* (2007) WT/DS332/AB/R, paras 140–151, voor de uitleg van de noodzaakstoets onder art XX(b) GATT.

algemeen beschermingsmechanisme voor landbouw, maar als een complementair instrument bij formele, door de overheid opgelegde productiesanerings- of marktordeningsmaatregelen.⁵⁴ Het onderhavige Curaçaose voorstel is, voor zover thans bekend, niet ingebed in een sluitend systeem van interne productiebeperking of marktordening en heeft eerder het karakter van een autonome beschermingsmaatregel om lokale producenten ruimte te geven om uit te breiden. Vanuit WTO-perspectief ligt het dan voor de hand dat een blijvend, generiek importverbod op verse groenten, fruit en kruiden, zonder duidelijke koppeling aan een intern sanerings- of quotaregime, als onverenigbaar met artikel XI:1 GATT en artikel 4.2 AoA zou worden aangemerkt.

De SER acht het dan ook van belang dat de Curaçaose wetgever zich bij het definitieve ontwerp rekenschap geeft van de WTO-relevantie van een dergelijke maatregel, zeker in het licht van de lopende aanvraag voor afzonderlijk WTO-lidmaatschap. Een denkbare strategie om de juridische kwetsbaarheid te verkleinen is om het importverbod in de tijd en reikwijdte te beperken, te voorzien in periodieke evaluatie en, waar mogelijk, te kiezen voor minder handelsbeperkende instrumenten, zoals tariefaanpassingen binnen de bestaande tarifaire bindingsmarges, productsteunmaatregelen die binnen de zogenaamde "green box"-categorieën van de Agreement on Agriculture vallen, of contractuele arrangementen met importeurs die geen harde kwantitatieve beperkingen vormen. In dat kader kan tevens worden gedacht aan maatregelen ter verbetering van logistiek en handelsfacilitatie die de positie van lokale producenten in de keten versterken, zonder noodzakelijkerwijs importverboden in te stellen.⁵⁵

Effecten op handelspartners

Een importverbod is een vorm van protectionistisch beleid en in sommige gevallen kunnen getroffen landen met maatregelen tegen het beleid komen. Deze maatregelen worden ook wel "tit-for-tat" genoemd. Axelrod (1984)⁵⁶ definieert in zijn boek "tit-for-tat" door gebruik te maken van de speltheorie, waar bij het importverbod sprake van zou kunnen zijn wanneer gedupeerde handelspartners vergelijkbare handelsmaatregelen nemen. Dit betekent dat landen kunnen worden geconfronteerd met reciproque maatregelen, zoals tegenimportverboden of hogere tarieven, waardoor de samenwerking en de handelsrelaties kunnen worden beïnvloed. De Verenigde Staten is een van de belangrijkste handelspartners van Curaçao; het grootste deel van de import komt daarvandaan. De Amerikaanse regering⁵⁷ heeft op 2 april 2025 besloten om verschillende percentages importheffingen in te voeren op verschillende landen, inclusief Curaçao. Voor het eiland geldt een importheffing van 10%; de redenering hiervoor was het handelstekort die de VS met ander landen had. De SER wenst te benoemen dat een importverbod mogelijk het risico op negatieve effecten kan vergroten.

3.6 Eigendomsrecht en artikel 1 EP EVRM

Het voorgestelde importverbod, in combinatie met de vergunningenregeling, heeft – naar het oordeel van de SER - onmiskenbaar gevolgen voor de eigendomspositie en de "possessions" van importeurs en mogelijk ook van met hen verbonden logistieke en distributiebedrijven. Artikel 1 EP EVRM beschermt het recht op ongestoord genot van eigendom en onderscheidt in de rechtspraak tussen ontneming van eigendom,

⁵⁴ WTO, *Analytical Index GATT 1994 – Article XI* (n 13) 329–331 (bespreking van de panelrapporten inzake *EEC – Dessert Apples*).

⁵⁵ Zie over alternatieve instrumenten en de positie van Caribische SIDS in het WTO-stelsel o.m. Alicia Nicholls, 'The WTO Trade Facilitation Agreement and Caribbean Small Island Developing States: Challenges and Opportunities' (2015) Caribbean Trade Law & Development Blog.

⁵⁶ Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*.

⁵⁷ Huijsen, L. (2025, 13 juni). Trade war impacts Curaçao. Grant Thornton Curaçao. Geraadpleegd op 3 december 2025 via: <https://www.grantthornton.com/cw/insights/thetaxauthoritiesdonotrefundproftax/trade-war-impacts-curaçao/#:~:text=For%20small%2C%20open%20economies%20like,all%20goods%20entering%20the%20country.>

regulering van het gebruik van eigendom en algemene maatregelen van sociaaleconomisch beleid die de waarde of exploitatiemogelijkheden van eigendom beïnvloeden.⁵⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in arresten als *James e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk, Tre Traktörer AB tegen Zweden* en *Fredin tegen Zweden* benadrukt dat staten een ruime beoordelingsmarge hebben bij het voeren van sociaaleconomisch beleid, zolang maatregelen die eigendomsbelangen raken berusten op een legitiem algemeen belang, op een voldoende duidelijke wettelijke grondslag steunen, niet willekeurig zijn en een “fair balance” bewaren tussen het algemeen belang en de bescherming van de betrokkenen, in die zin dat geen “individual and excessive burden” op een beperkt aantal personen wordt gelegd.⁵⁹

Het onderhavige importverbod is te kwalificeren als een vorm van regulering van de uitoefening van een economische activiteit en het gebruik van eigendom (voorraden, contractposities, goodwill), veeleer dan als een directe ontneming van eigendom. De maatregel is gebaseerd op een formele wettelijke grondslag (Lvo In- en Uitvoer) en strekt tot bescherming van legitieme publieke belangen (voedselzekerheid, prijsstabiliteit, armoedebestrijding). Daarmee voldoet zij in beginsel aan de eerste voorwaarden van artikel 1 EP EVRM. De kernvraag is of de proportionaliteit en de fair balance zijn gewaarborgd. In de EVRM-rechtspraak weegt het Hof onder meer mee of belanghebbenden de maatregel konden voorzien, of er een adequate overgangperiode en eventuele compensatiemogelijkheden beschikbaar zijn, en of de betrokkenen nog reële mogelijkheden hebben om hun economische activiteiten op een andere wijze voort te zetten.⁶⁰

De SER acht het daarom van belang dat in de definitieve regelgeving en uitvoeringspraktijk niet alleen abstract wordt verwezen naar het algemeen belang, maar dat ook op casuïstisch niveau recht wordt gedaan aan de positie van verschillende groepen belanghebbenden. Daarbij spelen ten minste drie elementen een rol. Ten eerste de voorzienbaarheid: importeurs en andere marktpartijen dienen tijdig en duidelijk geïnformeerd te zijn over de voorgenomen maatregelen, zodat zij hun contracten, investeringen en voorraadbeheer kunnen aanpassen; hoe beter de voorzienbaarheid, hoe kleiner het risico dat het Hof een maatregel als onevenredig aanmerkt. Ten tweede de overgangstermijn: een generieke overgangperiode kan de schok dempen, maar zal niet in alle gevallen voldoende zijn; met name marktpartijen met langlopende contractuele verplichtingen of zwaar specifieke investeringen kunnen, ondanks een standaardtermijn, onevenredig worden getroffen. Ten derde de mogelijkheid van maatwerkcompensatie of andere mitigerende maatregelen: in uitzonderlijke gevallen waarin de combinatie van importverbod, tijdsduur en individuele omstandigheden leidt tot een buitensporige individuele last, kan van de Staat worden verlangd dat hij aanvullende maatregelen neemt, zoals tijdelijke verlenging van een ontheffing, herfasering van de invoering of, in uiterste gevallen, financiële compensatie.

Indien deze elementen – voorzienbaarheid, overgangsregeling en de mogelijkheid van maatwerk in bijzondere gevallen – voldoende expliciet in de regelgeving en de uitvoeringspraktijk worden verankerd, acht de SER het risico beperkt dat het Hof een schending van artikel 1 EP EVRM zou aannemen. Het Hof laat bij sociaaleconomische regulering van deze aard doorgaans aanzienlijke beleidsvrijheid, zolang de kern van de eigendomsbescherming niet wordt aangetast en de Staat kan aantonen dat hij in zijn belangenafweging oog heeft gehad voor de concrete gevolgen voor individuele betrokkenen.⁶¹

3.7 Tussenconclusie en juridisch oordeel

Op grond van het voorgaande komt de SER tot het voorlopige juridische oordeel dat het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., in beginsel steunen op een toereikende nationale rechtsbasis in de artikelen 4 en 5 van de Lvo In- en Uitvoer en dat de daarmee nagestreefde doelstellingen – voedselzekerheid, versterking van de lokale productie en bescherming van de volkshuishouding – als legitieme publieke belangen kunnen worden aangemerkt die naar hun aard binnen de reikwijdte van deze bevoegdheidsgrondslag vallen. Indien en voor zover het conceptlandsbesluit, h.a.m., voorziet in een importverbod op aangewezen verse groente-

⁵⁸ ECHR, *James and Others v United Kingdom* (n 10) paragrafen 37–40; *Tre Traktörer* (n 11) paragraaf 55.

⁵⁹ *James and Others* (n 10) paragrafen 50–51; *Fredin* (n 11) paragrafen 48–50.

⁶⁰ ECHR, *Guide on Article 1 of Protocol No. 1* (n 11) 21–22.

⁶¹ Ibidem; zie ook A Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights* (4e edn, OUP 2018) 747–752.

, fruit- en kruidensoorten, gekoppeld aan een vergunningenregeling met duidelijk geformuleerde ontheffingscriteria, is de regeling in beginsel verenigbaar met het nationale legaliteits- en rechtszekerheidskader en met de vereisten van artikel 1 EP EVRM, mits de overgangsregeling en de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid erop zijn gericht buitensporige individuele lasten te voorkomen. Tegelijkertijd signaleert de SER drie belangrijke juridische aandachtspunten. In de eerste plaats roept de algemene meldingsplicht voor kunukero's vragen op over de reikwijdte van artikel 4 Lvo In- en Uitvoer, nu deze verplichting primair ziet op binnenlandse productie en niet op in- of uitvoer van goederen. Het verdient aanbeveling deze meldingsplicht ofwel in een afzonderlijke formele wet met een expliciete grondslag onder te brengen, ofwel nauwer te koppelen aan concrete rechten en verplichtingen in het kader van het vergunningenstelsel, teneinde de legaliteitsbasis te versterken. In de tweede plaats is er, in het licht van de GATT/WTO-verplichtingen en in het bijzonder artikel XI GATT en artikel 4.2 AoA, een reëel risico dat een breed en permanent importverbod op agrarische producten in strijd wordt geacht met het verbod op kwantitatieve restricties, indien Curaçao als afzonderlijke WTO-lidstaat toetreedt of reeds onder de bestaande Koninkrijksverplichtingen wordt getoetst. Dit vraagt om een bewuste politieke en juridische afweging en, zo mogelijk, om een heroverweging van de vormgeving van de maatregel ten gunste van minder handelsbeperkende instrumenten. In de derde plaats is het, mede in het licht van de EVRM-verplichtingen, van belang dat de uiteindelijke tekst van het Lbham en de concept-MR, m.a.w., de criteria voor vergunningverlening, ontheffing en eventueel sanctiebeleid zodanig duidelijk en voorspelbaar vastlegt dat willekeur wordt uitgesloten en betrokken marktpartijen hun rechtspositie goed kunnen bepalen. Onder deze voorwaarden kan het voorgestelde regelgevingskader, in juridisch-technische zin, als houdbaar worden aangemerkt. Zonder nadere aanpassing op de genoemde punten bestaat evenwel het risico dat onderdelen van de regeling bij rechterlijke toetsing of in een internationale context als strijdig met hogere rechtsnormen worden aangemerkt. De Raad zal in het volgende hoofdstuk de beleidsmatige proportionaliteit en effectiviteit van het instrument nader beoordelen en op basis daarvan een integraal eindadvies formuleren.

4. Beleidsevaluatie en (inter)nationale perspectieven

4.1 Inleiding en beoordelingskader

In dit hoofdstuk beoordeelt de SER het voorgestelde concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., niet langer primair vanuit de vraag of de maatregel juridisch mogelijk is, maar of het gekozen instrumentarium beleidsmatig doelmatig, economisch verantwoord en in de praktijk uitvoerbaar kan worden geacht. Daarbij staat centraal of een breed importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten, in samenhang met een vergunningstelsel en meldingsplicht, een proportioneel en effectief middel is om in de Curaçaose context de nagestreefde doelen van voedselzekerheid, versterking van lokale productie en bescherming van de volkshuishouding te realiseren. De beoordeling geschiedt in samenhang met de empirische inzichten over landbouw en voedselzekerheid in kleine eilandstaten, de regionale beleidsontwikkeling in de Cariben en de internationale literatuur over de effectiviteit van handelsrestricties in de landbouw.

De Raad hanteert daarbij impliciet een toetsingskader waarin vier dimensies samenkomen. De eerste dimensie is *effectiviteit*: in welke mate is aannemelijk dat de maatregel de beoogde doelen daadwerkelijk dichterbij brengt. De tweede dimensie betreft *efficiëntie*: hoe verhouden de verwachte baten zich tot de economische en administratieve kosten, inclusief neveneffecten op consumenten en marktstructuur. De derde dimensie is *coherentie* met bestaande beleidskaders, zowel nationaal als regionaal en internationaal. De vierde dimensie betreft *robuustheid*: in hoeverre is de gekozen interventie bestand tegen onzekerheden en toekomstige ontwikkelingen, zoals schokken in wereldmarkten, klimaateffecten of veranderingen in de regionale integratie.

De SER stelt vast dat in het adviesverzoek (c.q. de toelichting daarop) wordt vermeld dat de voorgenomen regeling geen financiële gevolgen voor het Land zal hebben. Naar het oordeel van de Raad is deze stelling zonder nadere onderbouwing voorbarig, nu directe én indirecte budgettaire effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Reeds daarom acht de SER het aangewezen dat in de financiële paragraaf expliciet wordt ingegaan op mogelijke uitvoerings-, toezicht- en handhavingskosten. Daarnaast kan het beoogde importverbod—afhankelijk van onder meer de reikwijdte, duur en het substitutiegedrag van consumenten en aanbieders—leiden tot prijsstijgingen en gewijzigde consumptiepatronen (waaronder een minder gevarieerde en mogelijk voedingskundig ongunstiger samenstelling van het dieet), met potentiële negatieve gevolgen voor de volksgezondheid. Indien hierdoor op (middel)lange termijn een toename van zorgvraag en leefstijlgerelateerde aandoeningen optreedt, kan dit uitgavenverhogend doorwerken binnen wettelijke zorg- en sociale zekerheidsregelingen (waaronder regelingen die door de Sociale Verzekeringsbank worden uitgevoerd en/of waarvoor het Land (mede) financieel verantwoordelijk is), en aldus drukken op de publieke middelen. De Raad acht het daarom noodzakelijk dat de financiële paragraaf wordt aangevuld met een deugdelijke—zo mogelijk kwantitatieve—risico- en impactanalyse van deze potentiële (meer)kosten, zodat een volledige en inzichtelijke belangenafweging kan plaatsvinden.

4.2 Beleidslogica van importbeperking in de Caribische context

De beleidslogica van het onderhavige voorstel sluit op het eerste gezicht aan bij een breder regionaal streven om de kwetsbaarheid van kleine eilandstaten te verminderen door de afhankelijkheid van ingevoerd voedsel terug te dringen en lokale productie te stimuleren. FAO en de Caribbean Development Bank (hierna: 'CDB') signaleren in hun gezamenlijke studie over de staat van de landbouw in de Cariben dat de voedselimportrekeningen van Caribische landen tussen 2000 en 2018 sterk zijn gestegen en dat veel landen een structureel tekort op hun agrarische handelsbalans kennen.⁶² Ook de Inter-American Development Bank constateert in haar recente studie over agrifood-handel tussen SICA-landen en CARICOM dat de regio als

⁶² FAO en Caribbean Development Bank, *Study on the State of Agriculture in the Caribbean* (FAO 2020) pp. IX–XV en pp. 87–113.

geheel sterk leunt op invoer van basisvoedsel, terwijl de eigen agrarische sectoren vaak kampen met lage productiviteit en investeringsachterstanden.⁶³

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat er in de regio een historisch repertoire aan beleid bestaat waarin grensbescherming, importheffingen en kwantitatieve beperkingen op de import als instrumenten worden ingezet om binnenlandse producenten 'ademruimte' te geven. De FAO-literatuur stelt echter vast dat deze instrumenten in de praktijk vaak een ambivalent resultaat hebben opgeleverd. Waar kortdurende, zorgvuldig ge-targeted bescherming soms heeft bijgedragen aan het opbouwen van specifieke waardeketens, wijzen evaluaties van eerdere importvervangingsstrategieën in de Cariben erop dat langdurige en breed geformuleerde restricties regelmatig leidden tot hogere consumentenprijzen, inefficiënte productie, kwaliteitsproblemen en in sommige gevallen toename van illegale of informele handel.⁶⁴

De recente World Bank-assessment over voedselzekerheid in Curaçao sluit hierbij aan door te benadrukken dat de kwetsbaarheid van Curaçao primair ligt in de combinatie van hoge importafhankelijkheid, beperkte binnenlandse productiecapaciteit en kwetsbare huishoudens met lage inkomens, en minder in het ontbreken van formele grensinstrumenten. In deze studie ligt het accent op het versterken van logistieke ketens, het verbeteren van targeting van sociale bescherming en het stimuleren van lokale initiatieven zoals community gardens en "victory gardens", eerder dan op harde importverboden.⁶⁵ De internationale evidentie suggereert daarmee dat een importverbod hoogstens in specifieke, tijdelijk afgebakende situaties effectief kan zijn als onderdeel van een bredere beleidsmix, maar dat het voor kleine, open economieën als Curaçao een risicovolle keuze is om een generiek verbod als primair en permanent instrument in te zetten.

4.3 Scenario's voor de inzet van importrestricties

In plaats van het instrument van een importverbod in abstracto te verwerpen of te omarmen, acht de SER het aangewezen om de beleidsruimte te analyseren aan de hand van verschillende denkbare scenario's. Daarmee wordt zichtbaar onder welke voorwaarden importrestricties in beginsel verdedigbaar zouden kunnen zijn en in welke configuratie het huidige voorstel daarvan afwijkt.

In een eerste, het meest ingrijpende scenario wordt het in het concept-Lbham voorziene instrument vrijwel onveranderd ingevoerd: een breed verbod op de invoer van aangewezen verse groente-, fruit- en kruidensoorten, van onbepaalde duur, met een vergunningenstelsel dat primair dient als veiligheidsklep bij incidentele tekorten. In een dergelijk scenario zijn de prikkels voor lokale producenten op korte termijn helder: de concurrentiedruk van import neemt af, waardoor de binnenlandse relatieve prijs van lokale producten stijgt of op zijn minst op een hoger niveau kan stabiliseren. De prijsstijging van lokale producten wordt mogelijk evenwel begrensd door het Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen van 27 augustus 1997, waarin de hoogsttoelaatbare groot- en kleinhandelsprijzen voor verse groente- en fruitsoorten zijn vastgesteld.⁶⁶ De keerzijde is dat, zeker in een markt met een beperkt aantal grote importeurs en retailers, de prijsdruk voor consumenten toeneemt en dat de prikkel om te investeren in productiviteitsverhoging gering kan zijn, nu winstgevendheid mede berust op bescherming en niet op efficiëntie. De internationale ervaring met vergelijkbare regimes laat zien dat het risico bestaat dat een als tijdelijk bedoelde bescherming in de praktijk een permanent karakter krijgt, mede onder invloed van belangenconcentratie en lobby door gevestigde producenten en intermediairs.⁶⁷ De SER acht de kans dat dit zich op Curaçao voordoet echter gering. In een tweede scenario wordt een importrestrictie veel nauwer afgebakend, zowel in productomvang als in tijd. Hierbij kan worden gedacht aan een seizoensgebonden beperking voor specifieke gewassen waarvoor

⁶³ Viviana Santamaría, *Opportunities and Challenges for Agrifood Trade Between Central American Integration System and Caribbean Community Countries* (Inter-American Development Bank 2024) IX.

⁶⁴ Johan Swinnen, Roble Sabrie, Dino Francesculli, Nathalie Francken, Cristian Morales Opazo, Adriana Ignaciuk, Rob Kuijpers, Carlos Mielitz, Uwe Grever, Antonio Bubbico en Stefanija Veljanoska, *Study on the State of Agriculture in the Caribbean* (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) en Caribbean Development Bank (CDB) 2020) 43–49 <<https://doi.org/10.4060/ca7190en>>

⁶⁵ World Bank/GFDRR, *Curaçao Food Security Assessment: Enhancing the Resilience of Vulnerable Households while Boosting Sustainable Economic Growth* (World Bank 2023) pp. 7–9 en pp. 54–60.

⁶⁶ AB 1997 63

⁶⁷ FAO (n 1) 62–69; zie ook K Lowitt, 'Challenges and opportunities for more integrated regional food security policy in the Caribbean' (2016) 8 *Global Food Security* 37, pp. 42–44.

redelijkerwijs aannemelijk kan worden gemaakt dat lokale producenten binnen afzienbare tijd de binnenlandse vraag kunnen dekken of aan een tijdelijk importquotum voor een beperkt aantal producten in combinatie met harde evaluatie- en uitfaseringsmomenten. In een dergelijk scenario fungeert de grensmaatregel nadrukkelijk als ondersteunend instrument bij een duidelijk geprogrammeerde sectorontwikkeling, waarbij de overheid parallel investeert in irrigatie, kennis, logistiek en waardeketenontwikkeling. De literatuur over 'infant industry protection' laat zien dat succes in dit type raamwerk sterk afhangt van de mate waarin en de wijze waarop bescherming geloofwaardig tijdelijk is en is ingebed in concrete prestatiedoelstellingen voor de sector.⁶⁸ De SER constateert dat het huidige concept-Lbham deze strikte inkadering en verificatie-infrastructuur nog niet bevat.

In een derde scenario worden geen of slechts zeer beperkte importrestricties toegepast, maar wordt zwaar ingezet op productiviteitsbevorderende en institutionele maatregelen, zoals toegang tot krediet, kennis en technologie, verbetering van grondrechten en gronduitgifte, ontwikkeling van 'productive alliances' en versterking van logistiek en marktkoppeling. De World Bank beschrijft dit type benadering expliciet als voorkeursroute voor Curaçao, met het argument dat de fysieke en structurele beperkingen in de landbouwsector niet primair met grensmaatregelen op te lossen zijn.⁶⁹ In dit scenario blijven de voedselprijzen beter verankerd aan internationale markten en ligt de nadruk op het vergroten van de weerbaarheid van huishoudens door inkomens- en sociale beleidsinstrumenten.

De SER stelt vast dat het huidige voorstel zich veeleer in de buurt van het eerste scenario bevindt dan van de tweede of derde variant: de maatregel is breed geformuleerd, niet strikt temporeel begrensd en slechts in algemene termen gekoppeld aan een programmatische ontwikkelagenda voor de landbouw. Een beleidsmatig houdbare inzet van importrestricties zou naar het oordeel van de Raad eerder lijken op het tweede scenario, met strikte afbakening, transparante doelstellingen, evaluatiepunten en een zwaar accent op de parallelle opbouw van productieve capaciteit.

4.4 Verwachte effecten op prijzen, productie en marktstructuur

De SER acht het, mede op basis van de internationale literatuur, aannemelijk dat de voorgestelde maatregel in de huidige vorm belangrijke effecten zal hebben op prijzen, productie en marktstructuur. Voor de consumentenprijzen geldt dat een vermindering van concurrentiedruk door import in een kleine en geconcentreerde markt met een beperkt aantal grote importeurs en retailers opwaartse prijsdruk zal uitoefenen. De Curaçaose retail- en importstructuur vertoont oligopolistische trekken. Het invoeren van een generiek importverbod, zelfs met een vergunningenregeling, vergroot de marktmacht van partijen die toegang hebben tot vergunningen en creëert een schijnbaar vaste binnenlandse afzetmarkt voor lokale producenten. Dit is, vanuit hun perspectief, aantrekkelijk, maar vergroot voor consumenten het risico op hogere prijzen, beperkte keuze en variatie in kwaliteit, zeker wanneer het toezicht en de mededingingshandhaving beperkt zijn.

Aan de productiekant kan op korte termijn enige stimulans ontstaan voor bestaande kunukero's en potentiële nieuwkomers om hun productie op te voeren, maar de vraag is of die stimulans duurzaam is. FAO en CDB wijzen in hun studie op de staat van de Caribische landbouw erop dat beschermingsregimes die niet gepaard gaan met productiviteitsbevorderende maatregelen vaak leiden tot het in stand houden van laagproductieve bedrijfsmodellen, omdat de prikkel om te innoveren en te investeren afneemt zodra voldoende rendement uit bescherming wordt gehaald.⁷⁰ Zeker op Curaçao, waar de fysieke grenzen van beschikbare landbouwgrond en water reeds laag liggen, is het risico reëel dat de capaciteit om de binnenlandse markt daadwerkelijk substantieel beter te bedienen beperkt blijft, terwijl de kostenstructuur hoog blijft. In dat geval verwordt het importverbod tot een mechanisme dat vooral de rentepositie van gevestigde producenten beschermt, zonder fors bij te dragen aan de structurele versterking van de voedselzekerheid. Hierbij dient rekening te worden

⁶⁸ Zie klassiek D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes* (Princeton University Press 2007) 99–120 over infant industry protection, en de toepassing daarvan op SIDS in A. Downes, 'Small States, Food Security and the WTO' in R. Odle (ed.), *Small States in the Global Economy* (Commonwealth Secretariat 2010) pp. 97–103.

⁶⁹ World Bank (n 4) pp. 54–60.

⁷⁰ FAO (n 1) pp. 148–156.

gehouden met mogelijke verstoring van de marktwerking vanwege de beperkingen die zijn opgelegd door het eilandsbesluit AB 1997 no. 63.

Een derde effect is de impact op de marktstructuur en het risico op informele handel. De Caribische literatuur over agrarische markten laat zien dat scherpe prijsverschillen tussen landen – bijvoorbeeld als gevolg van nationale importrestricties – vaak aanleiding zijn voor informele of illegale goederenstromen. In studies naar intra-regionale agrifood-handel wordt melding gemaakt van aanzienlijke volumes aan landbouwproducten die buiten formele kanalen worden verhandeld als gevolg van tarief- en prijsverschillen.⁷¹ Voor Curaçao, dat geografisch dicht bij potentiële herkomstmarkten ligt en historisch een cultuur van kleinschalige grensoverschrijdende handel kent, is het niet onaannemelijk dat een combinatie van hogere binnenlandse prijzen en strikte formele toegangsregimes tot informele handel zal aanzetten. Dit ondergraaft zowel de effectiviteit van het instrument als de handhaafbaarheid, en verhoogt bovendien toezichtlasten en veiligheidsrisico's.

4.5 Uitvoeringscapaciteit en de keerzijde van alternatieven

De SER is zich ervan bewust dat de alternatieven die in internationale literatuur en in dit advies worden geschetst – zoals productiviteitsbevorderende investeringen, institutionele hervormingen, 'productive alliances' en publiek-private partnerschappen in waardeketens – niet zonder kosten of uitvoeringsvereisten zijn. FAO en CDB benadrukken expliciet dat duurzame hervorming van de landbouw in de Cariben aanzienlijke institutionele capaciteit en consistente publieke investeringen vergt, onder meer in extension services, irrigatie, onderzoek, datasystemen en beleidscoördinatie.⁷² De Wereldbank wijst er op dat 'productive alliances' intensieve voorbereiding, projectmanagement en monitoring vergen, en dat de overheid een zekere mate van credible commitment moet opbrengen om langjarige projecten tot een goed einde te brengen.⁷³

Voor Curaçao, met een beperkt ambtelijk apparaat en concurrerende claims op publieke middelen, vormt dit een reële beperking. Een beleid dat zwaar inzet op zulke instrumenten zal gepaard moeten gaan met duidelijke prioritering, fasering en externe ondersteuning (bijvoorbeeld via multilaterale instellingen). De alternatieven zijn daarmee geen 'gratis' of frictieloze oplossingen, maar vragen om een zorgvuldige afweging van bestuurlijke haalbaarheid, politieke draagkracht en budgettaire ruimte.

Toch weegt de SER deze uitvoeringslasten af tegen de aard van het importverbod. Waar productiviteits- en institutionele maatregelen zwaar zijn in termen van voorbereiding en beheer, zijn zij in beginsel consistent met internationale verplichtingen, versterken zij op langere termijn de weerbaarheid van de economie en sluiten zij aan bij de regionale en internationale beleidskaders voor voedselzekerheid en landbouwontwikkeling. Een generiek importverbod daarentegen is in juridisch opzicht kwetsbaar in een WTO-context, kan niet gemakkelijk worden 'teruggedraaid' zonder aanzienlijke politieke en economische kosten, en legt de nadruk op het afsluiten van grenzen in plaats van op het versterken van het binnenlandse fundament. De uitvoeringslasten concentreren zich bovendien aan de grens (douane, toezicht, vergunningverlening, bestrijding informele handel), terwijl de onderliggende structurele problemen van de landbouwsector grotendeels onaangeroerd blijven.

4.6 Integrale beoordeling en aanbeveling

Op grond van het voorgaande komt de SER tot een genuanceerd maar kritisch oordeel over het in het concept-Lbham vervatte instrument van een generiek importverbod. De Raad erkent volledig dat de nagestreefde beleidsdoelstellingen – versterking van voedselzekerheid, verhoging van de lokale productie en bescherming van de volkshuishouding tegen excessieve prijsvolatiliteit – legitiem en in de Curaçaose context zelfs urgent zijn. De empirische analyse in hoofdstuk 2 heeft duidelijk gemaakt dat Curaçao te maken heeft met een structureel kwetsbare voedselvoorziening en de juridische analyse in hoofdstuk 3 heeft

⁷¹ Santamaría (n 2) pp. 15–18.

⁷² Caribbean Development Bank, *Agriculture Sector Policy and Strategy 2020–2025* (CDB 2020) pp. 7–11.

⁷³ World Bank (n 4) 54–60.

bevestigd dat er in beginsel een nationale bevoegdheidsgrondslag bestaat om in de in- en uitvoer van goederen in te grijpen.

Tegelijkertijd acht de SER het in de huidige vorm voorgestelde instrument – een breed en naar zijn aard permanent importverbod, met slechts algemeen geformuleerde ontheffingsmogelijkheden – noch beleidsmatig, noch economisch, noch internationaal-juridisch een proportioneel primair instrument. In de Caribische en internationale ervaring leveren dergelijke maatregelen slechts in uitzonderingsgevallen een duurzaam positief effect op voedselzekerheid op, terwijl zij forse risico's meebrengen voor consumentenprijzen, marktstructuur, informele handel en internationale verplichtingen. De door de literatuur en regionale beleidskaders aanbevolen route – een combinatie van gerichte, zo nodig tijdelijk begrensde grensmaatregelen en een stevig pakket aan productiviteits- en institutionele hervormingen – wordt in het huidige ontwerp slechts ten dele weerspiegeld. Voorts wijzen de stakeholders, met wie de Raad in het kader van dit advies overleg heeft gevoerd, erop dat het voorgestelde importverbod, indien het niet wordt vergezeld van structurele hervormingen en gerichte ondersteunende maatregelen, naar hun oordeel niet in staat zal zijn de beoogde beleidsdoelstellingen te realiseren.

De SER komt daarom tot de slotsom dat de regering op basis van het thans voorliggende concept-Lbham niet zonder meer kan worden geadviseerd om het importverbod in deze vorm en met deze reikwijdte vast te stellen. Een herontwerp is aangewezen, waarin de volgende elementen centraal zouden moeten staan. In de eerste plaats verdient het aanbeveling dat eventuele importrestricties in productomvang en tijd strikt worden afgebakend, gekoppeld aan concrete en toetsbare doelstellingen voor de ontwikkeling van specifieke waardeketens, en worden voorzien van duidelijke evaluatie- en uitfaseringsmechanismen. In de tweede plaats dient een zodanig her-ontworpen instrument onlosmakelijk te worden verbonden met een breed pakket aan productiviteitsbevorderende maatregelen, institutionele versterking en, waar mogelijk, regionale samenwerking, zoals beschreven in de recente FAO/CDB- en World Bank-rapporten. In de derde plaats acht de SER het noodzakelijk dat de regering expliciet en transparant afweegt welke combinatie van instrumenten – waaronder ook inkomens- en sociale beleidsinstrumenten – in de Curaçaose praktijk de beste verhouding biedt tussen effectiviteit, kosten, risico's en internationale juridische houdbaarheid.

Alleen wanneer een importbeperking op deze wijze wordt getransformeerd tot een smal, tijdsbegrensd en empirisch onderbouwd instrument binnen een breder, consistent beleidskader, kan zij naar het oordeel van de SER in beginsel als noodzakelijk, proportioneel en economisch verantwoord worden aangemerkt. In afwezigheid van een dergelijk herontwerp en van zicht op de flankerende maatregelen die nodig zijn om de structurele beperkingen van de Curaçaose landbouwsector te adresseren, zou het vaststellen van het huidige concept-Lbham een te grote beleids- en rechtsstatelijke gok vormen. De Raad zal in hoofdstuk 5, op basis van de juridische en beleidsmatige analyse, een integrale eindconclusie en concrete aanbevelingen formuleren.

5. Integrale beoordeling en aanbevelingen

5.1 Doel en reikwijdte van het slothoofdstuk

In dit slothoofdstuk verbindt de SER de juridische analyse van hoofdstuk 3 met de beleidsmatige en sociaal-economische beoordeling van hoofdstukken 2 en 4 tot één integrale conclusie met betrekking tot het voorliggende concept-Lbham en de voorliggende concept-MR, m.a.w. De kernvraag is niet langer of het voorgenomen importverbod op verse groente-, fruit- en kruidensoorten juridisch denkbaar is, maar of het in de Curaçaose context als primair beleidsinstrument noodzakelijk, proportioneel, economisch verantwoord en uitvoerbaar kan worden aangemerkt. Het gaat daarmee om de vraag of de maatregel, in de concrete constellatie van Curaçao, een redelijke en te rechtvaardigen keuze vormt binnen de bandbreedte die het nationale en internationale recht laten.

De SER acht zich gehouden om in dit hoofdstuk een normatief oordeel te formuleren. De taak van de Raad strekt verder dan het signaleren van juridische risico's; zij omvat bovenal het wegen van de sociaaleconomische gevolgen en het adviseren over de vraag welke instrumenten, gelet op de feiten en het recht, naar het oordeel van de Raad de voorkeur verdienen. Het hiernavolgende oordeel dient dan ook te worden gelezen als een geïntegreerde juridische én beleidsmatige beoordeling binnen die taakopdracht.

5.2 Integrale weging van juridische en beleidsmatige merites

Op grond van het voorgaande komt de SER tot de conclusie dat het concept-Lbham en de concept-MR, m.a.w., juridisch in beginsel steunen op een toereikende nationale rechtsbasis, voor zover het gaat om het instellen van een invoerverbod met ontheffingsmogelijkheid op grond van de artikelen 4 en 5 van de Lvo In- en Uitvoer. De nagestreefte doelstellingen – voedselzekerheid, versterking van de lokale productie en bescherming van de volkshuishouding – kunnen zonder meer als legitieme publieke belangen worden aangemerkt die naar hun aard binnen de reikwijdte van deze bevoegdheidsgrondslag vallen. Juridisch noodzakelijk is echter dat de regeling, wil zij houdbaar zijn bij rechterlijke toetsing, de randvoorwaarden respecteert die in hoofdstuk 3 zijn geïdentificeerd: de reikwijdte van de delegatie moet normatief helder worden begrensd, de meldingsplicht voor kunukero's dient op een solide wettelijke basis te rusten en het overgangsrecht en de ontheffingspraktijk moeten zodanig worden ingericht dat disproportionele individuele lasten worden vermeden en beslissingen transparant en niet-willekeurig zijn.

Daarnaast beperkt het internationale handelsrecht de speelruimte voor generieke importverboden in de landbouw. Vanuit strikt juridisch perspectief volgt uit de combinatie van artikel XI:1 GATT 1994 en artikel 4.2 Agreement on Agriculture niet dat elk landbouwspecifiek non-tarifair instrument verboden is, maar wel dat maatregelen die de facto als kwantitatieve restrictie werken of eerdere tarificatieverplichtingen omzeilen slechts onder uitzonderingscondities zijn toegestaan.⁷⁴ Voor een klein, importafhankelijk land als Curaçao betekent dit dat een breed en permanent importverbod voor verse groente-, fruit- en kruidensoorten juridisch kwetsbaar is, zeker in het licht van het lopende traject om als afzonderlijke douane-eenheid in de WTO-structuur te worden gepositioneerd. Strikt genomen bestaat er geen harde rechtsnorm die de inzet van een dergelijk instrument categorisch uitsluit; wel ligt de bewijslast zwaar bij de staat om aan te tonen dat de maatregel noodzakelijk is, dat minder handelsbeperkende alternatieven ontoereikend zijn en dat het gevolgde pad een redelijke verhouding kent tussen doel en middel.⁷⁵

Wanneer deze juridisch-normatieve marges worden gelegd naast de empirische inzichten en beleidsanalyses uit de voorgaande hoofdstukken, komt de Raad tot een overwegend kritisch beleidsmatig oordeel. De internationale en regionale literatuur over kleine eilandstaten en voedselzekerheid wijst er consistent op dat duurzame versterking van landbouw en voedselvoorziening vooral is gerealiseerd waar landen hebben ingezet op productiviteit, institutionele versterking, logistiek en gerichte sociale bescherming,

⁷⁴ WTO, *Analytical Index of the GATT 1994 – Article XI* (2023) 1–3; Agreement on Agriculture art 4.2 en fn 1.

⁷⁵ WTO Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres* (2007) WT/DS332/AB/R, paras 140–151.

en veel minder waar generieke importverboden zijn gebruikt als primair beleidsinstrument.⁷⁶ Voor Curaçao, met een agrarische sector die minder dan één procent van het bbp vertegenwoordigt en met structurele fysieke en institutionele beperkingen kampt, is de kans dat een breed importverbod zonder omvangrijke flankerende maatregelen tot substantiële, blijvende groei van lokale productie leidt, naar het oordeel van de SER gering, terwijl de risico's voor consumentenwelvaart, marktstructuur en internationale relaties aanzienlijk zijn. Deze beoordeling is niet uitsluitend juridisch noodzakelijk, maar ook beleidsmatig wenselijk: de marge die het recht laat, hoeft niet tot het uiterste te worden benut wanneer dat, gegeven de feiten, een onevenwichtige keuze zou opleveren.

5.3 Aanbevelingen ten aanzien van de instrumentkeuze

In het licht van deze geïntegreerde weging acht de SER het niet aangewezen dat de regering het concept-Lbham in de huidige vorm, met een breed en naar tijdsduur onbepaald importverbod als spil, vaststelt. Het internationale en nationale recht laten weliswaar ruimte voor een zekere mate van regulering van de invoer, maar verplichten de staat niet om die ruimte maximaal uit te nutten. Beleidsmatig is het, gelet op de geschetste risico's, niet de meest verdedigbare keuze om een generiek importverbod als primair instrument in te zetten.

De SER adviseert daarom om het instrumentarium fundamenteel te herijken. Juridisch noodzakelijk is dat elke grensmaatregel zorgvuldig wordt vormgegeven binnen de bandbreedte van de Lvo In- en Uitvoer en de externe verplichtingen; beleidsmatig wenselijk is dat een importverbod, indien de regering het desondanks wenst in te zetten, wordt teruggebracht tot een smal, tijdelijk en duidelijk geprofileerd instrument, dat alleen wordt toegepast voor specifieke productcategorieën en duidelijk omschreven perioden waarin aannemelijk kan worden gemaakt dat lokale producenten op korte termijn aan de binnenlandse vraag kunnen voldoen. In een dergelijke configuratie fungeert een importbeperking als ondersteunend instrument binnen een breder ontwikkelingsprogramma voor de sector, niet als zelfstandig hoofdmechanisme.

Bij deze herijking is het van belang het verschil tussen juridisch minimum en beleidsmatig optimum expliciet te houden. Juridisch kan een staat, binnen de grenzen van GATT/AoA en art. 1 EP EVRM, soms verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van het publiek belang; de SER acht het echter zijn taak om erop te wijzen dat het feit dat iets mag, nog niet betekent dat het in de gegeven context een verstandige of verantwoorde beleidskeuze is. In de Curaçaose situatie, met de beschreven kwetsbaarheden en alternatieve instrumenten die internationaal als effectiever worden gezien, weegt dit des te zwaarder.

5.4 Aanbevelingen ten aanzien van flankerend landbouw- en voedselzekerheidsbeleid

De SER onderstreept dat het herijken van het grensinstrument slechts zinvol is als de regering tegelijkertijd bereid is om substantieel in te zetten op versterking van de structurele randvoorwaarden voor lokale productie en voedselzekerheid. De eerder aangehaalde studies van FAO, CDB en de Wereldbank maken duidelijk dat Caribische landen die erin geslaagd zijn de bijdrage van de landbouw aan het bbp en de voedselzekerheid te vergroten, dit in belangrijke mate te danken hebben aan investeringen in irrigatie, kennisinfrastructuur, toegang tot krediet, waardeketens en logistiek, en minder aan louter beschermingsregimes.⁷⁷

De SER acht het beleidsmatig wenselijk dat de overheid, binnen de beperkte begrotings- en uitvoeringsruimte, prioriteiten stelt in deze richting. Tegelijk erkent de Raad dat dergelijke trajecten politiek en budgettair weerbarstig zijn. De realistische weg is daarom gefaseerd: op korte termijn kan worden begonnen met maatregelen met relatief hoge impact en relatief lagere institutionele complexiteit, zoals het opzetten van een robuust agrarisch dataplatform, het ondersteunen van pilots met 'productive alliances'

⁷⁶ Johan Swinnen en anderen, *Study on the State of Agriculture in the Caribbean* (Food and Agriculture Organization of the United Nations/Caribbean Development Bank 2020) 62–69 en 148–156 <https://doi.org/10.4060/ca7190en>.

⁷⁷ Hira Channa en anderen, *Curaçao Food Security Assessment: Enhancing the Resilience of Vulnerable Households while Boosting Sustainable Economic Growth* (World Bank 2023) 7–9 en 54–60; Swinnen (n 3) 62–69

tussen producenten en afnemers en het versterken van gerichte sociale programma's voor kwetsbare huishoudens om voedselonzekerheid te mitigeren.⁷⁸ Op middellange termijn kan, afhankelijk van de ervaring met deze initiatieven en de beschikbare middelen, worden opgeschaald naar zwaardere infrastructuur- en institutionele hervormingsprojecten.

De Raad merkt op dat deze fasering geen juridisch vereiste is, maar een beleidsmatige keuze die de kans vergroot dat de beperkte uitvoeringscapaciteit van Curaçao niet overbelast raakt en dat de resultaten van vroege interventies worden benut om latere besluiten te informeren. Een onmiddellijke sprong naar een zeer breed pakket zonder duidelijke prioritering zou het risico vergroten dat middelen versnipperen en dat geen enkel instrument de kritieke schaal bereikt die nodig is om structureel verschil te maken.

De Raad neemt met belangstelling kennis van het besluit van de Raad van Ministers om een interministeriële projectgroep voor voedselzekerheid bij landsbesluit in te stellen, waarin in elk geval de ministeries van Economische Ontwikkeling, Gezondheid, Milieu en Natuur, Financiën, Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn en Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning zijn vertegenwoordigd. De SER acht de instelling van deze projectgroep in beginsel een positieve stap in de richting van een meer geïntegreerde governance-structuur voor het voedsel- en landbouwbeleid, nu daarmee de noodzakelijke interdepartementale coördinatie, gegevensverzameling en prioritering van beleidsinstrumenten beter kunnen worden geborgd. De projectgroep kan, naar het oordeel van de SER, een belangrijke rol vervullen bij de uitwerking van de in dit advies geschetste randvoorwaarden, waaronder de ontwikkeling van een agrarisch management- en monitoringssysteem, de gefaseerde opbouw van productiviteitsbevorderende maatregelen en het ontwerpen van een transparant evaluatiekader voor eventuele importrestricties. De enkele instelling van deze projectgroep neemt evenwel de in dit advies gesignaleerde juridische, sociaaleconomische en uitvoeringsrisico's niet weg; zij kan deze risico's slechts mitigeren indien aan de projectgroep een duidelijke opdracht, voldoende middelen en een expliciet mandaat worden toegekend om, in nauw samenspel met de betrokken ministeries en stakeholders, de voorgestelde herijking van het instrumentarium en de benodigde flankerende maatregelen daadwerkelijk te ontwerpen, te implementeren en periodiek te evalueren.

5.5 Governance, monitoring en evaluatie in evenwicht met uitvoeringsrealiteit

In lijn met internationale best practices voor regulering die diep in markten ingrijpt, acht de SER het vanuit juridisch en beleidsmatig oogpunt noodzakelijk dat de uiteindelijke vormgeving van het voedsel- en landbouwbeleid wordt ingebed in een transparant governance- en evaluatiekader. Dit geldt temeer indien, in welke vorm dan ook, met importrestrictieve instrumenten wordt gewerkt. De verwijzing naar OESO- en Wereldbankliteratuur over regulatory impact assessment benadrukt dat goed bestuur vereist dat niet alleen ex ante de effecten van regelgeving worden geanalyseerd, maar ook ex post evaluaties worden voorzien met concrete criteria en bijsturingsmechanismen.⁷⁹

Tegelijk is de SER zich ervan bewust dat het opbouwen van dergelijke systemen voor Curaçao een aanzienlijke investering in tijd, menskracht en organisatorische ontwikkeling vergt. Een volledig uitgewerkt RIA-regime naar OESO-maatstaven⁸⁰ is op korte termijn niet realistisch. Wel realistisch is het om bij dit specifieke beleidsterrein enkele kernprincipes van impactanalyse toe te passen: een expliciete omschrijving

⁷⁸ Channa (n 4) 54–60 (Annex 2); Caribbean Development Bank, *Agriculture Sector Policy and Strategy 2020–2025* (CDB 2020) 7–11.

⁷⁹ D Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton University Press 2007) 99–120.

⁸⁰ RIA staat, in de context van wet- en regelgeving, voor Regulatory Impact Assessment (ook wel Regulatory Impact Analysis genoemd). Het gaat daarbij om een gestructureerd proces waarin de overheid, vóórdat nieuwe regelgeving wordt vastgesteld, systematisch onderzoekt: (i) wat precies het probleem is dat men wil oplossen; (ii) welke beleidsopties er bestaan (inclusief de optie om niets te doen); (iii) wat de verwachte kosten, baten, risico's en verdelingseffecten van die opties zijn; en (iv) waarom uiteindelijk voor een bepaalde reguleringsoptie wordt gekozen.

In OESO-terminologie is een RIA dus een beleidsanalytisch instrument en tegelijk een governance-instrument: het dient om de kwaliteit van regelgeving te verbeteren, transparantie te vergroten en te waarborgen dat nieuwe regels noodzakelijk, proportioneel en zo min mogelijk belastend zijn voor burgers, bedrijven en overheid.

van beoogde doelen en indicatoren (bijvoorbeeld ontwikkeling van lokale productievolumes, prijsniveaus van geselecteerde basisproducten, voedselonzekeheidsindicatoren, het vastleggen van evaluatiemomenten in regelgeving of beleidsdocumenten en het vooraf benoemen van mogelijke beleidsopties bij tegenvallende resultaten. Dit kan geleidelijk worden uitgebreid naarmate ervaring en capaciteit toenemen.

De SER beveelt aan dat de regering, bij een herontwerp van het concept-Lbham, ten minste vastlegt dat binnen een vooraf bepaalde termijn een onafhankelijke evaluatie plaatsvindt, dat de hoofdcijfers over productie, import, prijzen en huishoudelijke voedselzekerheid systematisch worden verzameld en openbaar gemaakt, en dat de uitkomst van de evaluatie reële consequenties kan hebben, variërend van aanpassing van productlijsten tot (tijdelijke) opschorting of uitfasering van maatregelen. Hiermee wordt niet alleen juridisch een fair balance geborgd, maar wordt ook een cultuur van 'learning regulation' gestimuleerd, waarin beleid niet statisch is maar lerend en adaptief.

5.6 Internationale positionering en regionale samenwerking

In dit advies heeft de SER de nationale beleidskeuzes terecht geplaatst in een bredere internationale context. Vanuit juridisch perspectief is de aansluiting bij WTO-verplichtingen geen optioneel beleidsdoel maar een normatieve randvoorwaarde; vanuit beleidsmatig perspectief kan regionale samenwerking via CARICOM-initiatieven en multilaterale projecten als die van FAO, CDB, World Bank en UNCTAD juist kansen creëren om de eigen beperkingen in schaal en middelen te compenseren.⁸¹

De SER acht het daarom niet alleen wenselijk, maar op langere termijn ook rationeel dat Curaçao zich in internationale fora actief positioneert rond voedselzekerheid en landbouwontwikkeling. Of Curaçao al dan niet formeel participeert in CARICOM – als geassocieerd lid - ontslaat het land niet van de noodzaak om zijn beleidskeuzes af te stemmen op de regionale dynamiek; juist omdat Curaçao in economische zin nauw verbonden is met de regio, ligt het voor de hand om aan te haken bij programma's en standaarden die daar ontwikkeld worden. Dit is geen harde juridische verplichting, maar wel een strategische keuze die de beleidsruimte op termijn vergroot en de kans verkleint dat nationale maatregelen geïsoleerd of contrair aan regionale trends worden ervaren.

5.7 Slotbeschouwing en eindconclusie

Al het voorgaande overwegende, komt de SER tot een helder, maar niet dogmatisch oordeel. Juridisch bezien laten de Lvo In- en Uitvoer en de internationale rechtsorde ruimte voor een zekere mate van regulering van de invoer van voedselproducten, mits deze regulering voldoet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit en fair balance. Beleidsmatig bezien toont de internationale en regionale ervaring dat generieke en permanente importverboden in kleine, open economieën als Curaçao zelden de meest effectieve of duurzame weg zijn naar grotere voedselzekerheid. Economisch bezien wegen de risico's van prijsstijgingen, marktmacht, informele handel en internationale spanningen zwaar, zeker wanneer de binnenlandse productiecapaciteit beperkt is en de structurele voorwaarden voor groei in de landbouwsector nog niet substantieel zijn verbeterd.

Op basis van het voorgaande adviseert de SER de regering het concept-Lbham in de huidige vorm niet vast te stellen, nu de maatregel onvoldoende geschikt en evenredig is binnen de Curaçaose context, alternatieven onvoldoende kenbaar zijn afgewogen en een deugdelijke, toetsbare (zo mogelijk kwantitatieve) onderbouwing ontbreekt.

Een dergelijk besluit zou, gelet op de geschetste juridische en economische risico's, naar het oordeel van de Raad een onevenwichtige inzet van de beschikbare beleidsruimte vormen. Dit betekent niet dat de SER

⁸¹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 'Harnessing Trade Policy and Transport and Logistics to Build Sustainable and Resilient Food Supply Chains in the Caribbean and the Arab Region' (Development Account Project ROA-2427 (C16), 2024–2027); CARICOM, *Regional Food and Nutrition Security Policy* (2010).

categorisch uitsluit dat importrestricties in geen enkele vorm of situatie een rol kunnen spelen. Wel betekent het dat, wil een dergelijk instrument in de Curaçaose context verdedigbaar zijn, het in de tijd en reikwijdte scherp moet zijn begrensd, gebaseerd moet zijn op een deugdelijk empirisch onderbouwde inschatting van de verwachte effecten en ingebed moet zijn in een breder pakket van productiviteitsbevorderende, institutionele en sociale maatregelen.

De SER adviseert de regering om, met inachtneming van dezelfde legitieme beleidsdoelstellingen, het zwaartepunt van het voedsel- en landbouwbeleid primair te leggen bij het duurzaam versterken van de structurele randvoorwaarden voor lokale productie, waaronder (i) verbetering van sectorgovernance en ketenregie, (ii) versterking van logistiek, distributie en marktkoppeling, en (iii) gerichte bescherming en compensatie van kwetsbare huishoudens.

De SER benadrukt dat grensmaatregelen uitsluitend subsidiair en als uiterste, tijdelijke aanvullingsinstrumenten in aanmerking behoren te komen, voor zover daartoe een toereikende wettelijke grondslag bestaat en met inachtneming van toepasselijke hogere regelgeving en internationale verplichtingen, en slechts indien zij aantoonbaar noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn, niet-discriminerend worden toegepast, en zijn ingebed in een transparant, vooraf kenbaar en toetsbaar beleidskader met een deugdelijke (zo mogelijk kwantitatieve) impactanalyse, consultatie van sociale partners en relevante stakeholders, duidelijke doelstellingen en indicatoren, periodieke monitoring en evaluatie, alsmede expliciete beëindigingscriteria.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Algemene Zaken
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Beleidsorganisatie van het ministerie van Economische Ontwikkeling
De Sector financieel beleid en begrotingsbeheer van het Ministerie van Financiën