

Aan de voorzitter van de Staten
Mevr. Ana-Maria V. Pauletta
Wilhelminaplein n° 4
Alhier.

Datum: Willemstad, 24 februari 2021

Ref.nr.: 026/2021-SER

Betreft: Advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde

Geachte mevrouw Pauletta,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 10 september 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van de Staten ontvangen betreffende, een initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde (Zittingsjaar 2020-2021-171) ref. nr. 110/2020-SER).

Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, N° 87, bijlage p.), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, N° 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de voorzitter van de Staten

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening zijn de leden van de MFK-fractie in de Staten die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao, waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

Bijgaand advies betreffende de initiatiefontwerplandsverordening is in de voorbereidende vergadering van 19 februari 2021 behandeld en in de plenaire vergadering van 22 februari 2021 vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

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	9
2. Standpunt van de SER	11
2.1 Adviesverzoek.....	11
2.2 Aanleiding, beoogd doel, probleemanalyse en reikwijdte.....	11
2.2.1 Aanleiding en beoogd doel	11
2.2.2 Probleemanalyse	13
2.3 Afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten	15
2.3.1 Vrijstelling voor het ophalen van huishoudelijk afval	15
2.3.2 Vrijstelling voor het storten van afval	17
2.3.3 Overige - kosteloze - diensten van Selikor	18
2.3.4 Vrijstelling op basis van aangifte en beslissingstermijn.....	18
2.3.5 Jaarlijkse toetsing vrijstellingen	19
2.3.6 Belastingplichtige	19
2.3.7 Voorgestelde verlaging tarief voor storten afval	19
2.3.8 Overgangsregeling.....	20
2.3.9 Wanbetalers	21
2.4 Financiële gevolgen	22
2.5 Sociaaleconomische aspecten	25
2.6 Handhaving en sanctionering	25
2.7 Publiciteit, voorlichting en bewustwording	26
2.8 Recycling	27

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 22 februari 2021 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde (ref.nr. 0003-1 V/20-1, SER ref.nr. 110/2020-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 10 september 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening openbare orde (zittingsjaar 2020-2021-171) (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) (ref.nr. 0003-1 V/20-1, SER ref.nr. 110/2020-SER).
- De indieners hiervan zijn de leden van de MFK-fractie in de Staten. Zij hebben het initiatiefvoorstel bij de Staten aanhangig gemaakt als preventieve maatregel ter bestrijding van de illegale vuilstort op Curaçao die nog steeds op grote schaal plaatsvindt.
- In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is, ter voorkoming van illegale vuilstort, de maatstaf van heffing en het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen te Malpais en Koraalspecht te verlagen dan wel vrijstelling te verlenen, en dat het wenselijk is de boete bij illegale stortingen te verhogen. Daartoe worden in Artikel I de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (hierna: Eilandsverordening A&R) en in Artikel II de Landsverordening Openbare Orde gewijzigd.
- De voorgestelde verlaging van het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen van Malpais en Koraal Specht en de verhoogde boete zouden volgens de indieners ertoe moeten leiden dat er minder afval illegaal gestort wordt en in plaats daarvan afval naar de vuilstort- en verwerkingsinrichtingen gebracht wordt.
- De SER onderschrijft dat illegale vuilstort een groot probleem is op Curaçao, dat effectief en duurzaam aangepakt moet worden. Illegale vuilstort van grote hoeveelheden huishoudelijk afval en ander afval langs de openbare weg en in de *mondi*, het weggooien van zwerfafval op en langs de openbare weg en het achterlaten van vuilnis op stranden is een wijdverbreid verschijnsel. Ook het achterlaten van dode dieren (kadavers) op openbare plekken vindt veelvuldig plaats.
- De SER heeft echter gereede twijfels of de door de initiatiefnemers voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk zullen leiden tot het gewenste resultaat, namelijk vermindering van de illegale vuilstort. De belangrijkste vraag die de SER hierbij stelt is of er inderdaad een causaal verband bestaat tussen enerzijds het verlagen van de heffingsmaatstaf en het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen te Malpais en Koraal Specht dan wel het verlenen van vrijstelling, en anderzijds het voorkomen van illegale vuilstort, zoals in de considerans en in het ontwerp wordt gesteld. De SER vraagt zich tevens af of de overige voorgestelde wijzigingen in de Eilandsverordening A&R en de Landsverordening Openbare Orde doeltreffend genoeg zijn om het gewenste resultaat te bereiken.
- De indieners van het initiatiefontwerp gaan in de MvT allereerst en vooral in op de problemen die minderbedeelden ondervinden bij de aanvraag voor vrijstelling van de afvalstoffenbelasting, waarbij geciteerd wordt uit de zorgbrief van de Ombudsman. Vervolgens wordt - impliciet - een causaal

verband gesuggereerd tussen illegale vuilstort en de tarieven bij Selikor voor het wegbrengen van huishoudelijk afval. Dit causale verband wordt echter niet aangetoond. Statistieken en cijfers ontbreken.

- In de MvT wordt naar het oordeel van de SER daardoor ook niet ingegaan op de noodzakelijkheid van de verlaging van het tarief voor vuilstort, of van de uitbreiding van de vrijstellingsregeling. Evenmin worden de verwachte effecten van de wijzigingen toegelicht en onderbouwd. Tevens is het voor de SER onduidelijk of het initiatiefontwerp met de daarin voorgestelde wijzigingen, mochten zij al een positief effect sorteren, voldoende reikwijdte heeft om het brede probleem van illegale vuilstort in voldoende mate duurzaam aan te pakken. Het probleem van illegale vuilstort heeft immers vele oorzaken. De SER adviseert de initiatiefnemers om uitgaande van de doelstelling van het tegengaan van illegale vuilstort op basis van een uitgebreide analyse een doeltreffende strategie te kiezen. *Lessons learned* en *best practices* ten aanzien van effectieve maatregelen in andere landen kunnen hierbij van dienst zijn.
- In het licht van het voorgaande dient, naar het oordeel van de SER, in eerste instantie een grondige probleemanalyse te worden uitgevoerd om de oorzaken van het probleem helder in kaart te brengen alvorens maatregelen voor te stellen om illegale vuilstort tegen te gaan, waarbij, naast het 'wie vervuult', ook het 'waarom' van de vervuiling de centrale vraagstellingen vormen.
- In artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R, is bepaald dat van de afvalstoffenbelasting voor het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen op een daartoe door hen gedaan verzoek zijn vrijgesteld degenen wier zuiver inkomen minder bedraagt dan het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorende bij artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting.
- De indieners stellen dat deze vrijstelling niet altijd gegeven wordt en verwijzen hiervoor naar de bevindingen van de Ombudsman, zoals neergelegd in zijn zorgbrief van 10 december 2019: 'De Ombudsman stelt in zijn zorgbrief dat op grond van artikel 4 van de Eilandsverordening A&R het enerzijds voor de burger niet altijd even duidelijk is waar hij terecht moet met deze verzoeken om vrijstelling, en anderzijds dat indien een verzoek is ingediend, de afhandeling hiervan de laatste tijd vaak onredelijk lang op zich laat wachten. Deze trage besluitvorming kan volgens de Ombudsman verstrekende gevolgen hebben voor de burger. De Ombudsman voegt hieraan toe dat het immers om een zeer kwetsbare groep gaat die vaak onder de armoedegrens leeft vanwege het feit dat zij geen inkomen heeft, of moet (over)leven met enkel een AOV-pensioen of met een bijstandsuitkering.'
- De Ombudsman stelt in zijn brief dat de diverse instanties, zoals IUH/Aqualectra N.V., Selikor N.V., het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn en het Ministerie van Financiën in de praktijk betrokken zijn bij de uitvoering van de bepalingen in deze regeling. De Ombudsman beveelt de Minister van Financiën, zijnde bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de heffing van de belastingen, aan om alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Eilandsverordening A&R uit te nodigen om gezamenlijk en met de nodige spoed te werken aan het vinden van snelle en praktische oplossingen. De Ombudsman geeft hierbij enkele onderwerpen waaraan partijen de nodige aandacht zullen moeten besteden.
- De SER kan zich in hoofdlijnen vinden in deze concrete aanbevelingen, maar vraagt zich evenwel af óf en zo ja, in hoeverre reeds uitvoering is gegeven aan deze aanbevelingen. Naar het oordeel van de SER ligt hier een verantwoordelijkheid bij alle betrokken partijen, waarbij het spoedeisend karakter niet uit het oog verloren mag worden.

- De voorgestelde wijziging van artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R bewerkstelligt dat, naast vrijstelling van het betalen van afvalstoffenbelasting op verzoek van degene wier belastbaar inkomen minder bedraagt dan het laagste bedrag van het belastbaar inkomen vermeld in artikel 24, eerste lid, van de Landsverordening op de inkomstenbelasting, nu ook vrijstelling verzocht kan worden van het betalen van reinigingsrechten voor het achterlaten van afvalstoffen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder f en h.
- In de jaarverslagen van Selikor valt te lezen dat het gebruik van de stortplaats Malpais in principe gratis is voor huishoudens die afval afkomstig van hun huishouding komen storten. Afvaltransportbedrijven en bedrijven die zaken doen in de afvalmarkt moeten wél storkosten betalen. Ieder huishouden op Curaçao mag per jaar, naast het wekelijks aanbieden van huishoudelijk afval, kosteloos 1000 kg huishoudelijk afval storten.
Ook de indieners van het initiatiefontwerp stellen in de artikelsgewijze toelichting van de MvT dat alle particulieren, ongeacht de hoogte van hun inkomen, vrijgesteld zijn van het betalen van storting van afval afkomstig van het huishouden. Tegelijkertijd stellen de indieners dat in de praktijk soms wel een bedrag in rekening wordt gebracht en dat het tarief van NAf. 30, - [per 1000] kg een belemmering vormt voor het storten van afval bij de aangewezen stortplaatsen. Daarom wordt door de indieners voorgesteld om in de wet de mogelijkheid op te nemen om ook hiervoor vrijstelling aan te vragen.
- De SER acht de voorgestelde uitbreiding van de vrijstelling noch opportuun noch raadzaam. Immers, momenteel hoeven particulieren geen reinigingsrechten voor het achterlaten van afvalstoffen te betalen, althans, niet voor de eerste 1000 kg. Een wijziging van de wet is derhalve niet opportuun. Daarbij bestaat het risico dat de voorgestelde uitbreiding van vrijstelling voor minderbedeelden onbedoeld tot gevolg zou kunnen hebben dat degenen die een hoger belastbaar inkomen hebben alsnog wél zouden moeten betalen voor het storten van afval, ook voor de eerste 1000 kg. De SER acht dit onwenselijk.
- Gesorteerd afval, bestemd voor recycling, kan zonder limiet kosteloos worden ingeleverd bij Selikor. Onder gesorteerd afval wordt begrepen afgedankte apparaten (zoals koelkasten, tv's, wasmachines), plastic, glas, autobanden, bouw- en sloofafval (zolang het gescheiden wordt aangeleverd, zoals hout en puin), ijzer, schroot en aluminium. Recyclebaar afval kan afgegeven worden in de zogenaamde drop-off centers.
De SER constateert dat op de website van Selikor geen duidelijk overzicht te vinden is met de producten die bij de drop-off centers kunnen worden ingeleverd. Uit oogpunt van doeltreffendheid en klantvriendelijkheid acht de SER het raadzaam om op de website deze informatie te verschaffen. Volledige transparantie kan volgens de SER mede ertoe leiden dat gebruikers eerder geneigd zullen zijn om gebruik te maken van de diensten van Selikor.
- De voorgestelde toevoeging van twee nieuwe leden in artikel 4, waarin bepaald wordt dat het verzoek tot vrijstelling gedaan kan worden indien de belastingplichtige het voorgaande jaar een aangifte heeft gedaan, en waarbij de Inspecteur binnen een termijn van vier maanden moet beslissen, heeft voor wat betreft de strekking ervan de instemming van de SER. Immers uitsluitend via de route van belastingaangifte is de formele hoogte van inkomens te bepalen. Ook acht de SER het van belang dat de Inspecteur de belanghebbende tijdig van zijn beslissing op de hoogte brengt. Echter de SER is niet overtuigd van de noodzaak om deze werkwijze in wetgeving vast te leggen. Deze werkwijze is immers in principe al vastgesteld. Het probleem is dat de werkwijze niet bij iedereen bekend is en dat niet alle betrokkenen hier eenduidig uitvoering aan geven. Middels bekendmaking van de werkwijze op de websites van Selikor en van de Ontvanger kan hierin

verbetering worden aangebracht. De aanbevelingen die de Ombudsman hieromtrent in zijn zorgbrief heeft gedaan kunnen hierbij als leidraad dienen.

- Omdat in de samenstelling en/of inkomenssituatie van huishoudens wijzigingen kunnen optreden en om misbruik te voorkomen, adviseert de SER om de vrijstelling van het betalen van afvalstoffenbelasting jaarlijks te toetsen en toe te wijzen.
- De indieners stellen in de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening voor om in artikel 11, eerste lid, onderdelen g en h, van de Landsverordening A&R, het tarief voor het storten van afval te verlagen van NAf. 30,- naar NAf. 15,- per 1000 kg. In de MvT stellen de indieners dat deze verlaging dient 'ter bevordering van het storten van afval bij de verwerkingsinrichtingen door bedrijven'.
- Nog los van het ontbreken van een onderbouwing voor het bestaan van een causaal verband tussen het gehanteerde tarief en illegale vuilstort, constateert de SER dat er sinds 1996, toen de Landsverordening A&R in werking trad, geen indexering heeft plaatsgevonden van het tarief voor de heffing voor het storten van afval. Dit terwijl artikel 12 hiertoe wel die mogelijkheid biedt. De SER is van oordeel dat het adagium 'de vervuiler betaalt', nog steeds van kracht is. Zeker gelet op het feit dat huishoudens (naast de betaalde diensten van huisvuil- en grofvuilophaaldienst) 1000 kg per jaar kosteloos afval kunnen storten, en tevens kosteloos, zonder limiet, gesorteerd afval kunnen afleveren, acht de SER het alleszins redelijk dat voor overige afvalstort wordt betaald.
- Tegelijkertijd acht de SER geactualiseerd onderzoek noodzakelijk naar de werkelijke kosten van het storten van afval en de marktontwikkelingen hieromtrent. Inzicht in de berekening van de kosten en transparantie van de bedrijfsvoering zijn hierbij van belang, vooral omdat het de betaling van een publieke dienstverlening betreft.
- Een volstrekt andere benadering om illegale vuilstort te voorkomen en om reeds gestort vuil weg te halen is om te betalen voor het inleveren van afval in plaats van een heffing op het inleveren van afval bij Selikor te hanteren. Wellicht kost het de gemeenschap minder geld wanneer er voor het opruimen van vuil betaald wordt, dan wanneer Selikor deze kosten op zich moet nemen. De SER acht het alleszins de moeite waard om deze mogelijkheid nader te onderzoeken. Hierbij zal uiteraard moeten worden gekeken naar de financiële haalbaarheid en de doeltreffendheid van deze eventuele maatregel.
- Van de huishoudens die wél worden gefactureerd – dus exclusief de huishoudens die vrijgesteld zijn van het betalen van afvalstoffenbelasting - betaalt 40 procent de afvalstoffenheffing niet. Het is voor de SER niet helder waarom deze afvalstoffenheffing niet geïnd wordt. In het op 1 juli 2019 uitgebrachte SER-advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, en inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnzen, heeft de SER hierover reeds zijn standpunt kenbaar gemaakt.
- Naar het oordeel van de SER is er sprake van een ongewenste situatie indien slechts 60% van belastingplichtigen ook daadwerkelijk betaalt; hierin dient spoedig verandering te komen. Het niet betalen van afvalstoffenheffing door een grote groep burgers leidt er immers toe dat de kosten van de afvalverwerking worden afgewenteld op diegenen die wél daarvoor betalen (en in feite dus teveel betalen voor de aan hen geleverde diensten), dan wel dat de kosten vanuit de algemene middelen moeten worden betaald, óf dat Selikor niet langer aan zijn verplichtingen met betrekking tot het afvalbeheer kan voldoen.

- In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat zowel Aqualectra – die de rekeningen verstuurt – als Selikor niet over dwangmechanismen beschikken om de achterstallige bedragen te innen. Deze bevoegdheid is uitsluitend aan de Landsontvanger toebedeeld. In de praktijk blijkt dat toezicht en handhaving – in dit geval op de betaling van de afvalstoffenbelasting – ruim tekortschieten.
De SER dringt er dan ook wederom bij de Landsontvanger op aan om in samenwerking met Aqualectra na te gaan wie de wanbetalers zijn en de achterstallige bedragen alsnog te innen.
- De SER stelt verder vast dat in de MvT niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp. Conform artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (A.B. 2010, no. 87) dienen in de MvT de financiële gevolgen voor en de dekking door het land te worden vermeld. Een overzicht van de financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp dient dan ook uitgewerkt en opgenomen te worden in de MvT. De SER dringt bij de indieners erop aan om een toelichting op de financiële gevolgen in de MvT op te nemen. Immers, de voorgestelde bepalingen in het initiatiefontwerp zullen niet alleen een negatieve invloed hebben op de financiële huishouding van Selikor (minder inkomsten), maar ook op de algemene middelen.
- De wenselijkheid om on- en minvermogende huishoudens geheel vrij te stellen van belastingheffing wordt door de SER onderschreven. Voor deze huishoudens geldt dat een heffing van NAf. 35,- per maand onevenredig zwaar op hun inkomen drukt. Overigens bestond de mogelijkheid van vrijstelling voor on- en minvermogenden sinds de inwerkingtreding van de Landsverordening A&R.
- Het grensbedrag voor vrijstelling is bepaald op het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorend bij artikel 24 van de Landsverordening inkomstenbelasting. Voor het jaar 2021 is dit bepaald op NAf. 32.304,- per jaar. De SER vraagt zich af of in het jaar 1995 dit grensbedrag relatief dezelfde waarde vertegenwoordigde. De in die tijd gehanteerde schijven voor de inkomstenbelasting zagen er wellicht anders uit dan heden ten dage; het belastingstelsel heeft immers sinds die tijd een aantal ingrijpende wijzigingen ondergaan. Bovendien moet het grensbedrag worden gezien in relatie tot het gehele stelsel van belastingen en belastingdruk. Vrijstelling van het betalen van inkomstenbelasting is daarbij bovendien van een andere orde dan vrijstelling van het betalen van retributies die vanuit diverse overwegingen als een belasting worden geheven.
- In het verlengde hiervan vraagt de SER zich in alle ernst af of het grensbedrag voor vrijstelling van het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel nog wel realistisch is. Moet de vrijstelling van de afvalstoffenbelasting niet beperkt worden tot de on- en minvermogenden?
- Als het doel is om on- en minvermogenden vrijstelling te verlenen voor het betalen van afvalstoffenbelasting, is de SER van mening dat de grens voor on- en minvermogenden wellicht gelijkgetrokken zou kunnen worden met die van gelijksoortige vrijstellingen. Een andere mogelijkheid is dat de vrijstellingsgrens gelijkgetrokken wordt met de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde armoedegrens, met het bedrag van de AOV, of anderszins. Daarbij moet naar het oordeel van de SER worden uitgegaan van het huishoudinkomen en niet uitsluitend van een individueel inkomen.
- De SER dringt er bij de indieners op aan om deze overwegingen in ogenschouw te nemen en op basis van een financieel-economische en sociaal-maatschappelijke analyse een onderbouwd standpunt hieromtrent in te nemen. Waar het grensbedrag uiteindelijk op uitkomt, is uiteraard aan discussie onderhevig en hangt mede af van sociaal-politieke overwegingen.

- Het valt de SER op dat in de MvT bij het onderhavig initiatiefontwerp acties en werkzaamheden worden benoemd die moeten bijdragen aan een structurele oplossing voor het tegengaan van illegale vuilstort. Echter deze acties en werkzaamheden zijn niet terug te vinden in het ontwerp. De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om met betrekking tot voornoemde acties en werkzaamheden in de MvT aan te geven hoe deze concreet gefinancierd zullen worden en of de daarmee gemoede kosten mede ten laste van de Landsbegroting zullen worden gebracht.
- De initiatiefnemers stellen voor om in artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde, het zinsdeel 'tweede categorie' te wijzigen in 'vierde categorie'. In de artikelsgewijze toelichting van de MvT wordt gesteld dat 'conform artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde een boete van maximaal NAf. 5.000,- kan worden uitgedeeld, maar dat in de praktijk bij overtreding een boete van NAf. 200,- tot 300,- wordt uitgedeeld. Storten bij verwerkingsinrichtingen is dus veel duurder dan de boete. Op grond hiervan wordt de boete verhoogd naar NAf. 25.000,-.'
In de MvT wordt niet onderbouwd of aangetoond dát in de praktijk inderdaad (flink) lagere boetes dan de maximale boete worden opgelegd. Ook blijkt niet uit de MvT dat storten bij verwerkingsinrichtingen duurder zou zijn dan het betalen van de boete.
- In artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde is bepaald dat 'Overtreding van enige bepaling van deze landsverordening wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van ten hoogste de tweede categorie'. Indien het zinsdeel 'tweede categorie' gewijzigd zou worden in 'vierde categorie', heeft dit tot gevolg dat voor álle overtredingen van de bepalingen van deze landsverordening een zwaardere maximale geldstraf geldt.
De SER kan de gevolgen hiervan niet in één oogopslag overzien, maar kan zich redelijkerwijs voorstellen dat een dergelijke verzwaaring van de sanctie op alle overtredingen in sommige gevallen disproportioneel is, hetgeen als onwenselijk wordt geacht.
- Volgens de SER zou het opleggen van boetes binnen de tweede categorie effectief moeten zijn, mits de werkelijk opgelegde boetes hoog genoeg zijn. Bovendien is in de overige leden van artikel 81 van de Landsverordening openbare orde bepaald dat de boete en straf hoger worden, tot aan het verbeurdverklaren van vervoermiddelen, indien er sprake is van recidive.
- Na een periode waarin handhaving wettelijk gezien niet mogelijk was, biedt de Landsverordening openbare orde sinds 2015 handvatten om illegale vuilstort tegen te gaan. Echter Selikor ziet sinds 2015 geen verbetering in de vorm van verminderde illegale vuilstort optreden.
De SER acht, evenals de initiatiefnemers en Selikor, effectieve en integrale handhaving en sanctionering van groot belang. Indien er onvoldoende opsporingscapaciteit is, en niet voldoende wordt gecontroleerd en opgetreden tegen illegale vervuilers, is deze landsverordening – in ieder geval voor dit onderdeel - in feite een lege huls.
- Uit de analyse van de Ombudsman blijkt dat niet alle huishoudens op de hoogte zijn waar zij terecht kunnen voor het aanvragen van een vrijstelling voor de betaling van afvalstoffenbelasting. Evenmin is duidelijk wat hun rechten en plichten hieromtrent zijn. De SER acht het van belang dat deze informatie eenduidig en toegankelijk op de website van Selikor wordt geplaatst, en dat ook via andere communicatiekanalen hieraan aandacht wordt besteed. Pas dan hebben on- en minvermogenden, voor wie de vrijstelling bedoeld is, in gelijke mate toegang tot de informatie.
- Los daarvan acht de SER het geven van voorlichting en publiciteit door Selikor over het gevoerde beleid ten aanzien van vuilstort en de mogelijkheden voor gratis vuilstort en recycling van groot

belang. Door meer bekendheid te geven aan het gevoerde beleid kan tevens voorkomen worden dat abusievelijk toch reinigingsrechten geheven worden aan particulieren.

- Ook zou naar het oordeel van de SER in meer algemene zin aandacht moeten worden besteed aan publieksvoorlichting over afval en afvalverwerking, de mogelijkheden voor recycling (zowel bij de landfill als bij particulieren thuis), de onwenselijkheid van illegale vuilstort, en de sanctiemaatregelen die gelden bij illegale vuilstort.
- De SER acht het van belang dat de initiatiefnemers in de MvT uiteenzetten op welke wijze het draagvlak in de gemeenschap om illegale vuilstort tegen te gaan zal worden bevorderd. In dit kader adviseert de SER voorts om in de MvT eveneens aan te geven dat er lokaal diverse initiatieven op het gebied van bewustwording en voorlichting worden ondernomen en hoe door middel van afstemming en samenwerking de relevantie en effectiviteit van bewustwording campagnes kan worden vergroot. De SER acht het van belang dat in de MvT een uitgewerkt voorlichtingsplan wordt opgenomen waarin wordt geformuleerd hoe het draagvlak voor het tegengaan van illegale vuilstort wordt vergroot, en in hoeverre een voorlichtingscampagne kan leiden tot gedragsverandering in de richting van het inleveren van afval voor recycling en stort bij Selikor.
- In het advies van de SER inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde, strekkende tot het verbod op het verstrekken van enkele uit plastic of polystreen vervaardigde producten bestemd voor eenmalig gebruik, is de SER tevens ingegaan op de noodzaak van recycling en vermindering van de hoeveelheid afval in het algemeen.
- Ook in onderhavig advies benadrukt de SER het belang en de noodzaak van recycling en vermindering van de hoeveelheid afval in het algemeen, waarbij de essentiële componenten van milieu-verantwoordelijk consumentengedrag: de vijfmaal R 'Refuse, Reduce, Reuse, Repurpose, Recycle' in beeld komen. Het doel van de vijfmaal R – in deze volgorde – is een bewustwordingsmethodiek over hoe overmatig en onnodig afval voorkomen kan worden, en hoe de consumptie van zowel niet-hernieuwbare als hernieuwbare bronnen beperkt kan worden.
- Naast Selikor houden diverse stichtingen en bedrijven in Curaçao zich bezig met recycling van afval. Ook houden diverse organisaties zich bezig met het verminderen van (plastic) afval en/of het bieden c.q. bespreken van alternatieven.
- Op Curaçao is tevens groeiende aandacht voor een circulaire economie. De betrekkelijk nieuwe theoretische stroming binnen de economie, *doughnut economics*, met als grondlegger Kate Raworth, zoekt werkbare oplossingen voor de sociale, economische en ecologische uitdagingen waarmee samenlevingen in de 21^{ste} eeuw worden geconfronteerd, zoals de uitputting van de aarde, de klimaatcrisis en de groeiende ongelijkheid. In tegenstelling tot de gevestigde en onderwezen lineaire economische modellen, is de theorie van *doughnut economics* gebaseerd op een ontwikkelingsmodel dat zich richt op het bereiken van algemene welvaart voor de wereldbevolking waarbij tegelijkertijd de ecologische grenzen van de planeet (aarde) niet overschreden worden. De *doughnut economy* is regeneratief, inclusief en distributief.
- Het economische model van de *doughnut economy* is tevens terug te vinden in de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties, de *Sustainable Development Goals* (SDGs). De doelstellingen omvatten de systemen die het leven op aarde in stand houden en zijn ontwikkeld voor alle landen. Het doughnut model gaat nog iets verder: het heeft de ambitie voor de ontwikkeling van een systeem dat de huidige sociale, economische en ecologische situatie verbetert door middel van activiteiten die distributief en generatief zijn.

- Verschillende bewegingen en organisaties op Curaçao zijn actief op het gebied van de circulaire economie. Van recente datum is de oprichting van het platform Curaçao Donut Economy (CDE). De CDE is een think-and-do-tank met als missie het *doughut economy model* in te zetten voor een veranderend Curaçao.
- De SER dringt dan ook bij de initiatiefnemers van het voorliggend ontwerp erop aan om de hierboven genoemde ontwikkelingen en initiatieven op de voet te volgen en mogelijk enigszins een bijdrage te leveren aan het verder vergroten van de bewustwording van en kennis over recycling en veilig, gezond en duurzaam hergebruik van afval.

1. Inleiding

Op 10 september 2020 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER) een adviesverzoek ontvangen van de Staten betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten¹ en de Landsverordening openbare orde² (zittingsjaar 2020-2021-171) (hierna: de initiatiefontwerplandsverordening of het initiatiefontwerp) met bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: de MvT of de toelichting), (ref.nr. 0003-1 V/20-1, SER ref.nr. 110/2020-SER). De indieners hiervan zijn de leden van de MFK-fractie in de Staten. Dit adviesverzoek is gedaan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70, waarin is bepaald dat de Raad zijn adviezen uitbrengt op daartoe strekkend verzoek van één of meer ministers, of van de Voorzitter van de Staten.

De indieners van de initiatiefontwerplandsverordening hebben gebruik gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86), waarin is opgenomen dat de Staten het recht hebben ontwerplandsverordeningen aan de regering voor te dragen en waarbij door de Staten voor te dragen ontwerplandsverordeningen bij hen aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

In de considerans van de initiatiefontwerplandsverordening is opgenomen dat het wenselijk is, ter voorkoming van illegale vuilstort, de maatstaf van heffing en het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen te Malpais en Koraalspecht te verlagen dan wel³ vrijstelling te verlenen, en dat het wenselijk is de boete bij illegale stortingen te verhogen.

Daartoe worden in Artikel I de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (hierna: Eilandsverordening A&R) en in Artikel II de Landsverordening Openbare Orde als volgt gewijzigd.

Artikel I, onder A, bewerkstelligt dat in artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R, de vrijstelling van de afvalstoffenbelasting [van huishoudelijke afvalstoffen] wordt uitgebreid met de vrijstelling van reinigingsrechten voor het achterlaten van afvalstoffen zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder f en h van de Eilandsverordening A&R (achterlaten van afvalstoffen op overslagstation of stortplaats).

Na het tweede lid worden twee nieuwe leden ingevoegd:

- in het toegevoegde derde lid is bepaald dat een verzoek voor vrijstelling in behandeling wordt genomen indien de belastingplichtige een aangifte voor de inkomstenbelasting over het afgelopen jaar heeft gedaan.
- In het toegevoegde vierde lid wordt bewerkstelligd dat de Inspecteur binnen vier maanden na ontvangst van het verzoek de verzoeker schriftelijk in kennis van zijn beslissing stelt. Indien bedoelde kennisgeving niet binnen genoemde termijn wordt verzonden, wordt het verzoek geacht te zijn ingewilligd.

In Artikel I, onder B, wordt artikel 5 van de Eilandsverordening A&R gewijzigd waarbij de heffing wordt toegepast op degene die het genot heeft van een onroerende zaak ten aanzien waarvan een

¹ P.B. 1996, no. 48

² P.B. 2015, no. 31

³ 'danwel' is gewijzigd in dan wel.

meterstand op zijn naam staat. Door het begrip 'belastingplichtige' aan te passen beoogt de indiener beter aan te sluiten bij de praktijk.

Artikel I, onder C, bewerkstelligt in artikel 11, eerste lid, onderdelen g en h van de Eilandsverordening A&R, de wijziging van de heffing voor het achterlaten, door bedrijven, van afvalstoffen op een daartoe door de inzameldienst ter beschikking gestelde plaats, gecontroleerde stortplaats of overslagstation, namelijk van NAf. 30,- per 1000 kg naar NAf. 15,- per 1000 kg.

Artikel I, onder D, bewerkstelligt in artikel 12, eerste lid, van de Eilandsverordening A&R, dat de zinsnede waarin staat dat de verhoging of verlaging van de heffing niet meer dan 25 procent kan bedragen, vervalt. Deze wijziging wordt voorgesteld omdat de voorgestelde tariefwijziging in het voorgaande artikel 11, eerste lid, een verlaging van 50 procent betreft.

In Artikel I, onder E, worden na artikel 13, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R, vier nieuwe leden ingevoegd, waarin het volgende is geregeld:

- De heffing van de afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten vindt plaats door de Inspecteur der Belastingen, die mandaat kan verlenen aan Aqualectra.
- De invordering van de afvalstoffenbelasting, reinigingsrechten en al hetgeen de Ontvanger uit hoofde van deze Eilandsverordening te vorderen heeft, vindt plaats volgens de regels, welke van toepassing zijn op de invordering van de directe belastingen, waarbij de Ontvanger mandaat kan verlenen aan Aqualectra.
- Bij ministeriële regeling, met algemene werking, kunnen de Minister [...] en de Minister van Financiën nadere regels geven met betrekking tot de heffing, de invordering en de afdracht van de afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten;
- Bij ministeriële regeling, met algemene werking, (hierna: MRmaw) worden de voorwaarden voor de dienstverlening door of vanwege de inzameldienst aan de belastingplichtigen vastgesteld.

Artikel II regelt de wijziging van de Landsverordening Openbare Orde, in die zin dat de strafbepaling zoals opgenomen in artikel 81, eerste lid, wordt gewijzigd van 'tweede categorie' in 'vierde categorie'. Het maximum bedrag van de boete wordt hiermee gewijzigd van NAf. 5.000,- naar NAf. 25.000,- bij overtreding in verband met illegale vuilstort.

Artikel III regelt de termijn van inwerkingtreding, i.e. met ingang van de dag na die van bekendmaking, waarbij bepaald is dat over de eerste drie maanden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze landsverordening geen heffing plaatsvindt. De indiener beoogt hiermee te voorzien in een overgangsregeling, analoog aan de introductie van de overgangsregeling bij de wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten in 1996.⁴

⁴ P.B. 1996, no. 25

2. Standpunt van de SER

2.1 Adviesverzoek

In de adviesaanvraag d.d. 10 september 2020 (nr. 0003-1 V/20-21) van de Voorzitter van de Staten aan de SER staat dat 'ingevolge het tweede lid van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal Economische Raad⁵ het op prijs gesteld het gevoelen van de Sociaal Economische Raad (SER) op de initiatiefontwerplandsverordening te mogen ontvangen, alvorens over te gaan tot het aanbieden van het initiatiefontwerp aan de Raad van Advies voor advies.' Naar het oordeel van de SER is deze zin ietwat ongelukkig geformuleerd, aangezien het primaire doel lijkt te zijn 'aanbieding van het initiatiefwetsvoorstel aan de Raad van Advies' in plaats van het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop door de Sociaal-Economische Raad, vanuit sociaaleconomisch perspectief, concreet tegen het voorstel wordt aangekeken.

Gelet op het hierboven gestelde adviseert de SER om de zin zodanig te herformuleren dat deze beter in lijn wordt gebracht met de strekking en inhoud van artikel 2 van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad. In het licht hiervan stelt de SER de volgende alternatieve tekst voor: *'Vanwege de sociaaleconomische implicaties van de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening wordt het op prijs gesteld het gevoelen van de Sociaal-Economische Raad (SER) in te winnen'*.

2.2 Aanleiding, beoogd doel, probleemanalyse en reikwijdte

2.2.1 Aanleiding en beoogd doel

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, zijn de indieners van het onderhavige initiatiefontwerp de leden van de MFK-fractie in de Staten. Zij hebben het initiatiefvoorstel bij de Staten aanhangig gemaakt als preventieve maatregel ter bestrijding van de illegale vuilstort op Curaçao die nog steeds op grote schaal plaatsvindt ondanks de naar het oordeel van de SER forse inspanningen die in het verleden zijn gepleegd in het opzetten van bewustwordingsprogramma's om het milieubewustzijn te vergroten en deze illegale stort tegen te gaan. In de MvT bij het onderhavige initiatiefontwerp wordt nader ingegaan op de omvang van de illegale vuilstort, waarbij tevens wordt verwezen naar jaarverslagen van Selikor N.V. (hierna: Selikor) over de afgelopen jaren, waarin onder meer gerapporteerd wordt over de omvang van de illegale vuilstort. Eveneens wordt verwezen naar opruimacties van de fractie van MFK zelf in 2016, en naar artikelen waarin aandacht wordt besteed aan de toename van illegale vuilstort na 2010. Voorts wordt ingegaan op het bestaan van de vele illegale stortplaatsen, het gevaar voor de volksgezondheid, evenals de beschadiging van het imago van Curaçao als toeristische bestemming.

De voorgestelde verlaging van het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen van Malpais en Koraal Specht en de verhoogde boete zouden volgens de indieners ertoe moeten leiden dat er minder afval illegaal gestort wordt en in plaats daarvan afval naar de vuilstort- en verwerkingsinrichtingen gebracht wordt.⁶ Het ontwerp bevat, naast het voorstel tot halvering van het tarief voor het storten van afval op de daarvoor bestemde plaatsen, meerdere wijzigingen, zoals reeds in hoofdstuk 1 uiteengezet.

In de MvT wordt verder gesteld dat onderhavig initiatiefontwerp aanhangig is gemaakt om het probleem op structurele wijze op te lossen.

⁵ Ten behoeve van de volledigheid voegt de SER toe: tweede lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad (A.B. 2010, No. 87, bijlage p), zoals gewijzigd bij P.B. 2017, No. 70.

⁶ Koraal Specht dient uitsluitend als overslagstation.

De SER onderschrijft dat illegale vuilstort een groot probleem is op Curaçao, dat effectief en duurzaam moet worden aangepakt. Illegale vuilstort van grote hoeveelheden huishoudelijk afval (van volle vuilniszakken tot afgedankte huisraad) en ander afval langs de openbare weg en in de *mondi*, het weggooien van zwerfafval (lege flesjes, foam en plastic/papieren verpakkingsmaterialen van afhaalmaaltijden en dergelijke, mondkapjes, et cetera) op en langs de openbare weg en het achterlaten van vuilnis op stranden is een wijdverbreid verschijnsel. Ook het achterlaten van dode dieren (kadavers) op openbare plekken vindt veelvuldig plaats.

In 2016 heeft Selikor in het kader van de uitvoering van de beheersovereenkomst met de overheid 2.286 ton afval verwijderd van illegale stortplaatsen. Ook in voorgaande jaren heeft Selikor aanzienlijke hoeveelheden illegaal gestort afval verwijderd, alhoewel dat nog slechts het topje van de ijsberg is. Volgens schattingen van Selikor belandt vijf tot tien procent van al het afval dat Curaçao produceert op clandestiene wijze in de natuur, illegale dump dus.⁷

De hoeveelheden door Selikor geruimde illegale stort variëren sterk per jaar (zie onderstaande tabel); dit heeft te maken met de beschikbare middelen bij Selikor, voortvloeiend uit de beheersovereenkomst die Selikor met de overheid heeft gesloten en de daarmee verbonden bezuinigingen in de overheidsbegroting in sommige jaren.⁸ Bijvoorbeeld, in de jaren 2015 en 2017, die gekenmerkt werden door forse bezuinigingen, heeft Selikor in het kader van de uitvoering van de beheersovereenkomst met de overheid 'slechts' onderscheidenlijk 624 en 875 ton afval kunnen verwijderen van illegale stortplaatsen.

In 2017 heeft Selikor, eveneens in het kader van de beheersovereenkomst met de overheid, 2.545 dierlijke kadavers afgevoerd van publieke wegen. In 2016 was dit aantal in diezelfde orde van grootte, namelijk 2.657 kadavers. Volgens het jaarverslag gaat het hierbij voornamelijk om kadavers van honden.⁹

Tabel: Overzicht hoeveelheden geruimd illegaal gestort afval en kadavers door Selikor 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Geruimd illegaal gestort afval	1.773 ton	624 ton	2.286 ton	875 ton
Totaal aangeboden afval	221.947 ton	257.244 ton	179.752 ton	173.123 ton
Aantal kadavers verwijderd	1.969	1.797	2.657	2545

Bron: jaarverslagen Selikor

Ook door middel van privé-initiatieven worden – op vrijwillige basis – opruimacties georganiseerd tegen illegaal gestort afval en zwerfafval.¹⁰ Wanneer de begroting het toelaat faciliteert Selikor deze initiatieven door middel van het uitgeven van gratis stortbonnen.

De SER heeft gereede twijfels of de door de initiatiefnemers voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk zullen leiden tot het gewenste resultaat, namelijk vermindering van de illegale vuilstort. De belangrijkste vraag die de SER hierbij stelt is of er inderdaad een causaal verband bestaat tussen enerzijds het verlagen van de heffingsmaatstaf en het tarief voor het achterlaten van afvalstoffen op de verwerkingsinrichtingen te Malpais en Koraal Specht dan wel het verlenen van vrijstelling, en anderzijds

⁷ <https://deachterkantvancuracao.blogspot.com/2018/11/selikor-en-aqualectra-willen-groener.html>

⁸ Jaarverslag Selikor 2017, p. 19.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Stichtingen als Tene Korsou Limpi, Curaçao Clean Up, CuraDoet, Uniek Curaçao, maar ook individuen, al of niet in groepsverband, houden regelmatig schoonmaakacties.

het voorkomen van illegale vuilstort, zoals in de considerans en in het ontwerp wordt gesteld. De SER vraagt zich tevens af of de overige voorgestelde wijzigingen in de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de Landsverordening Openbare Orde doeltreffend genoeg zijn om het gewenste resultaat te bereiken.

De indieners van het initiatiefontwerp gaan in de MvT allereerst en vooral in op de problemen die minderbedeelden ondervinden bij de aanvraag voor vrijstelling van de afvalstoffenbelasting, waarbij geciteerd wordt uit de zorgbrief van de Ombudsman¹¹. Vervolgens wordt - impliciet - een causaal verband gesuggereerd tussen illegale vuilstort en de tarieven bij Selikor voor het wegbrengen van huishoudelijk afval. Dit causale verband wordt echter niet aangetoond. Statistieken en cijfers ontbreken.

In de MvT wordt naar het oordeel van de SER daardoor ook niet ingegaan op de noodzakelijkheid van de verlaging van het tarief voor vuilstort, of van de uitbreiding van de vrijstellingsregeling. Evenmin worden de verwachte effecten van de wijzigingen toegelicht en onderbouwd. Omdat niet wordt ingegaan op de oorzaken van illegale vuilstort, is evenmin duidelijk of de voorgestelde wijzigingen het beoogde effect zullen sorteren. In de MvT wordt niet toegelicht op grond van welke aannames, dan wel op grond van welke feiten, verwacht wordt dat illegale vuilstort zal afnemen als gevolg van een kostenverlaging voor het storten van afval op de daarvoor bestemde plaatsen. Tevens is het voor de SER onduidelijk of het initiatiefontwerp met de daarin voorgestelde wijzigingen, mochten zij al een positief effect sorteren, voldoende reikwijdte heeft om het brede probleem van illegale vuilstort in voldoende mate duurzaam aan te pakken. Het probleem van illegale vuilstort heeft immers vele oorzaken. De SER adviseert de initiatiefnemers om uitgaande van de doelstelling van het tegengaan van illegale vuilstort op basis van een uitgebreide analyse een doeltreffende strategie te kiezen. *Lessons learned* en *best practices* ten aanzien van effectieve maatregelen in andere landen kunnen hierbij van dienst zijn.¹²

In het licht van het voorgaande dient, naar het oordeel van de SER, in eerste instantie een grondige probleemanalyse te worden uitgevoerd om de oorzaken van het probleem helder in kaart te brengen alvorens maatregelen voor te stellen om illegale vuilstort tegen te gaan.

2.2.2 Probleemanalyse

De SER heeft in het kader van onderliggend advies en om een beeld te krijgen van de problematiek navraag gedaan naar het actuele beleid van Selikor inzake afvalinzameling en -verwerking en naar de knelpunten die Selikor ondervindt, met name die welke betrekking hebben op de illegale vuilstort. De verkregen informatie is in dit advies verwerkt.

De SER benadrukt dat onderliggend advies niet de pretentie heeft een complete probleemanalyse te bevatten; voor een grondige probleemanalyse is naar het oordeel van de SER onderzoek met een bredere onderzoeksvraag noodzakelijk waarbij, naast het 'wie vervuult', ook het 'waarom' van de vervulling de centrale vraagstellingen vormen:

- Wie zijn de vervuilers? Is illegale vuilstort kosten- en/of inkomen gerelateerd of ligt de oorzaak elders?

¹¹ Zorgbrief van de Ombudsman aan de Minister van Financiën, 10 december 2019, met nummer 201900521 en met als onderwerp: ZORGBRIEF uitvoering Eilandsverordening Afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (A.B. 1995, no. 48).

¹² Zie hiertoe tevens enkele voorbeelden van de landen Dominica, Singapore, Canada, Japan en Rwanda, zoals genoemd in het SER-advies betreffende de initiatieflandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde (ref.nr. 093/2020-SER), p.17.

- Waarom brengt men zijn afval niet naar de stortplaats(en) van Selikor (dat, zoals verderop in dit rapport aan de orde komt, voor een groot deel kosteloos kan worden afgegeven)? Is de illegale stort wel gerelateerd aan de kosten die betaald moeten worden aan Selikor?
- Maar ook: waarom gooien mensen zwerfafval op straat, waarom laten mensen hun afval achter op stranden? Waarom overheerst niet het idee 'wat je op de heenweg of onderweg meeneemt kan je ook mee terugnemen'?
- Waarom denkt men - blijkbaar - dat het aan de ander is om de collectieve omgeving schoon te houden?
- Waarom hebben voorlichtingsprogramma's die tot doel hebben (gehad) burgers te bewegen tot het opruimen van zijn/haar eigen afval, tot op heden onvoldoende resultaten geboekt?

Volgens informatie van Selikor betreft de illegale vuilstort in de meeste gevallen huishoudafval, kadavers, bouwpuin, en grofvuil, zoals oude koelkasten, tv's, wasmachines, en dergelijke.

Selikor raamt het aantal illegale vuilstortplaatsen op 37. Indien deze gesitueerd zijn op private eigendomsterreinen, moet voor storting op deze vuilstortplaatsen betaald worden, waarbij de prijs onder die van Selikor ligt. Volgens Selikor wordt voor de stort op deze illegale vuilstortplaatsen reclame gemaakt, ook door schoonmaakbedrijven. Volgens Selikor wordt vervolgens het vuil niet altijd gestort op deze illegale stortplaatsen maar in de openbare ruimte, waardoor de transporteur feitelijk minder kosten heeft. Tevens zijn er illegale stortplaatsen die door niemand worden beheerd.

Op private vuilstortplaatsen gelegen op eigendomsterrein kon in het verleden¹³ niet gehandhaafd worden. In het verleden is wél gehandhaafd op vuilstortplaatsen die op huurgrond gelegen waren. Met de Landsverordening openbare orde van 22 juli 2015 (P.B. 2015, no. 31) kan weer gehandhaafd worden, zowel op eigendomsterreinen als in het publieke domein.

Het probleem van de illegale vuilstort (nog los van het weggooien van zwerfafval op straat) is volgens Selikor niet kosten-gerelateerd, maar wordt gekenmerkt door andere oorzaken. Selikor noemt de volgende oorzaken:

- Veel burgers beschikken niet over de juiste informatie; men denkt dat het storten bij de landfill altijd gepaard gaat met betaling en dus kiest men voor illegaal storten. Of de oorsprong van de misinformatie opzettelijk is, is voor Selikor niet duidelijk.
- De factor afstand (Koraal Specht of Malpais) kan een rol spelen waarbij men kiest om – dichterbij - illegaal te storten.
- Het bestaan van illegale stortplaatsen. Er wordt gepropageerd dat illegale stortplaatsen goedkoper zijn dan Landfill.
- Het bestaan van malafide bedrijven (waaronder schoonmaakbedrijven) en particulieren die gebruik maken van illegale stortplaatsen.
- Mentaliteit van burgers: het besef is kennelijk nog niet helemaal doorgedrongen dat men verantwoordelijkheid draagt voor het schoonhouden van de publieke omgeving.

Vanuit het veld¹⁴ is nóg een reden vernomen als oorzaak voor illegale vuilstort: de soms lange wachttijden voor het wegen van het afval bij Selikor. Geconstateerd is dat commerciële bedrijven die

¹³ Dat wil zeggen na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010, toen ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87) de Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming gemeenschap (A.B. 1980, no. 19 G.T.) is vervallen. Met de Landsverordening openbare orde van 22 juli 2015 (P.B. 2015, no. 31) kan weer wel gehandhaafd worden.

¹⁴ In dit geval van tuinmannen die het tuinafval wegbrengen naar Selikor.

aanvankelijk in de rij staan voor het wege van het afval, na een wachttijd van zo'n 45 minuten omdraaien en het Selikor terrein weer verlaten zonder het afval aldaar gestort te hebben. Waar zij vervolgens het afval dan wél storten is onbekend, maar de SER acht het niet ondenkbaar dat het afval vervolgens illegaal wordt gedumpt.

2.3 Afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten

2.3.1 Vrijstelling voor het ophalen van huishoudelijk afval

In artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R, is bepaald dat van de afvalstoffenbelasting voor het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen op een daartoe door hen gedaan verzoek zijn vrijgesteld degenen wier zuiver inkomen minder bedraagt dan het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorende bij artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting.¹⁵

In het algemene deel van de MvT behorende bij het onderhavige initiatiefontwerp wordt als eerste uitgebreid ingegaan op het niet of moeizaam verkrijgen van vrijstelling van betaling van afvalstoffenbelasting. In de MvT wordt gesteld dat 'een persoon met een inkomen van minder dan Naf. 31.504,- per jaar¹⁶, in aanmerking komt voor vrijstelling van het betalen van afvalstoffenbelasting voor het ophalen van huishoudelijk afval.'¹⁷ De indieners stellen dat deze vrijstelling niet altijd gegeven wordt en verwijzen hiervoor naar de bevindingen van de Ombudsman, zoals neergelegd in zijn zorgbrief van 10 december 2019¹⁸: 'De Ombudsman stelt in zijn zorgbrief dat op grond van artikel 4 van de Eilandsverordening A&R het enerzijds voor de burger niet altijd even duidelijk is waar hij terecht moet met deze verzoeken om vrijstelling, en anderzijds dat indien een verzoek is ingediend, de afhandeling hiervan de laatste tijd vaak onredelijk lang op zich laat wachten. Deze trage besluitvorming kan volgens de Ombudsman verstreckende gevolgen hebben voor de burger. De Ombudsman voegt hieraan toe dat het immers om een zeer kwetsbare groep gaat die vaak onder de armoedegrens leeft vanwege het feit dat zij geen inkomen heeft, of moet (over)leven met enkel een AOV-pensioen of met een bijstandsuitkering.'

Uit verkregen informatie van Selikor blijkt dat een verzoek voor vrijstelling wordt ingediend bij Selikor zelf, die het verzoek in de regel doorstuurt naar de Inspectie der Belastingen ter beoordeling. Indien de inkomsten hoger zijn dan het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorende bij artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting wordt geen vrijstelling verleend. De vrijstelling geldt tevens voor gepensioneerden die uitsluitend AOV (Algemene Ouderdomsverzekering) ontvangen.¹⁹ De aanvraag voor vrijstelling door huishoudens die onderstand ontvangen loopt via het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW), door tussenkomst van de stichting Fundashon Ban Bario Bèk.

¹⁵ P.B. 2002, no. 63 (G.T.) zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2018, no. 33.

¹⁶ Het bedrag van Naf. 31.504,- i.e. het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorende bij artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting dateert van 2020. Voor het jaar 2021 is dit bedrag met de Ministeriële Regeling met algemene werking vaststelling bedragen inkomstenbelasting 2021 (P.B. 2020, no. 126) gewijzigd naar Naf. 32.304.

¹⁷ In de paragraaf 'financiële gevolgen' wordt verder ingegaan op het huidig gehanteerde grensbedrag voor het al of niet betalen van afvalstoffenbelasting.

¹⁸ Zorgbrief van de Ombudsman aan de Minister van Financiën, 10 december 2019, met nummer 201900521 en met als onderwerp: ZORGBRIEF uitvoering Eilandsverordening Afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (A.B. 1995, no. 48).

¹⁹ Het is de SER vooralsnog onbekend op welke wijze de beoordeling hiervan plaatsvindt.

Volgens verkregen informatie van Selikor waren in 2017 2.132 huishoudens vrijgesteld van het betalen van afvalstoffenheffing. Over de jaren 2018, 2019 en 2020 is hierover (nog) geen informatie beschikbaar.²⁰

Selikor merkt op dat in sommige gevallen de uitgegeven vrijstellingen misbruikt worden, bijvoorbeeld in het geval van overlijden, waarbij de familieleden vervolgens gebruik blijven maken van de vrijstelling.

Het valt de SER op dat het percentage huishoudens dat vrijstelling heeft gekregen gering lijkt. Ter vergelijking: in 2018 bedroeg het totaal aantal elektriciteitsaansluitingen van Aqualectra 82.068.²¹ Hoewel niet één-op-één te vergelijken, betekent dit dat ongeveer 2,6 procent van de huishoudens vrijstelling geniet. In werkelijkheid zal dit percentage iets hoger liggen.²²

In het initiatiefadvies van de SER inzake een verkenning van het beleidsthema minimumlonen is onder meer onderzoek gedaan naar het aantal huishoudens dat onder de armoedegrens leeft.²³ De SER kwam toentertijd tot de conclusie dat ruim 18.000 huishoudens (32 procent van alle huishoudens) onder de armoedegrens leven, waarvan bijna 10.000 huishoudens als eerste inkomstenbron de AOV opgaven. Bij deze aantallen en cijfers moet in acht worden genomen dat de inkomensopgaven gebaseerd zijn op de eerste inkomstenbron van het hoofd van het huishouden, en dat aanvullende inkomens van eventueel andere leden van het huishouden niet zijn meegerekend. Aan de andere kant ontvingen toen ruim 10.000 AOV-ers een 'hardheidstoeslag' vanwege het feit dat de AOV inderdaad hun enige bron van inkomsten was.

Uit het voorgaande valt op te maken – weliswaar met een slag om de arm omdat de precieze cijfers niet bekend zijn - dat het aantal huishoudens dat recht heeft op vrijstelling van de betaling van afvalstoffenbelasting groter zou kunnen zijn dan de huidige ruim 2000 huishoudens. Dit sluit tevens aan bij wat de Ombudsman in zijn zorgbrief constateert: dat veel minderbedeelde huishoudens ofwel niet weten waar zij terecht kunnen met een verzoek voor vrijstelling, ofwel dat de behandeling van hun verzoek te lang op zich laat wachten.

De Ombudsman stelt in zijn brief dat de diverse instanties, zoals IUH/Aqualectra N.V., Selikor N.V., het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn en het Ministerie van Financiën in de praktijk betrokken zijn bij de uitvoering van de bepalingen in deze regeling. De Ombudsman beveelt de Minister van Financiën, zijnde bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de heffing van de belastingen, aan om alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Eilandsverordening A&R uit te nodigen om gezamenlijk en met de nodige spoed te werken aan het vinden van snelle en praktische oplossingen. De Ombudsman geeft hierbij enkele onderwerpen waaraan partijen de nodige aandacht zullen moeten besteden. Dit zijn:

- Het verzorgen van adequate voorlichting en informatie;
- Versnellen van de huidige besluitvormingsprocedures;
- Ontwikkelen en uitvoeren van een adequaat restitutiebeleid;
- Inhalen van de thans opgelopen achterstanden.

²⁰ Er is hieromtrent geen informatie van Aqualectra ontvangen door Selikor.

²¹ Aqualectra jaarrapport 2018. Het jaarrapport van 2017 is niet toegankelijk op de website van Aqualectra.

²² De cijfers van Selikor dateren van 2017, terwijl het jaarrapport van Aqualectra van 2018 dateert, waarbij bovendien ook de elektriciteitsaansluitingen voor bedrijven zijn meegeteld.

²³ SER initiatiefadvies: Verkenning van het beleidsthema minimumlonen, ref. nr. 173/2017-SER.

De SER kan zich in hoofdlijnen vinden in deze aanbevelingen, maar vraagt zich evenwel af óf en zo ja, in hoeverre reeds uitvoering is gegeven aan deze aanbevelingen. Naar het oordeel van de SER ligt hier een verantwoordelijkheid bij alle betrokken partijen, waarbij het spoedeisend karakter niet uit het oog verloren mag worden.

2.3.2 Vrijstelling voor het storten van afval

De voorgestelde wijziging van artikel 4, tweede lid, van de Eilandsverordening A&R bewerkstelligt dat, naast vrijstelling van het betalen van afvalstoffenbelasting op verzoek van degene wier belastbaar inkomen minder bedraagt dan het laagste bedrag van het belastbaar inkomen vermeld in artikel 24, eerste lid, van de Landsverordening op de inkomstenbelasting, nu ook vrijstelling verzocht kan worden van het betalen van reinigingsrechten voor het achterlaten van afvalstoffen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder f en h.

De maatstaf van heffing en tarief voor deze laatstgenoemde dienstverlening is bepaald in artikel 11, onder g en h, , en bedraagt NAf. 30,- per 1000 kg. Hoewel in de bepaling is opgenomen dat deze voor bedrijven geldt, wordt in het desbetreffende artikel niet expliciet vermeld dat particulieren *niet* hoeven te betalen voor het achterlaten van afvalstoffen op een daartoe aangewezen overslagstation of stortplaats. In artikel 9 is namelijk opgenomen dat degene die ten behoeve van wie een in artikel 8 bedoelde dienst wordt verstrekt of degene die van een werk, bezitting of inrichting, bedoeld in artikel 8, gebruik maakt, belastingplichtig is voor reinigingsrechten.

In de jaarverslagen van Selikor valt te lezen dat het gebruik van de stortplaats Malpais in principe gratis is voor huishoudens die afval afkomstig van hun huishouding komen storten.²⁴ Afvaltransportbedrijven en bedrijven die zaken doen in de afvalmarkt moeten wél storkosten betalen.²⁵

Selikor hanteert de vuistregel dat een normaal functionerend huishouden jaarlijks in totaal niet meer dan 1000 kg. huishoudelijk afval produceert.

Ieder huishouden op Curaçao mag per jaar, naast het wekelijks aanbieden van huishoudelijk afval, kosteloos 1000 kg huishoudelijk afval storten. Deze 1000 kg. kan verspreid over het jaar worden aangeboden. In principe wordt daarbij iedere storting geregistreerd en bij elkaar opgeteld. Nader onderzoek dient evenwel uit te wijzen of het huidige registratiesysteem in de praktijk doelmatig en doeltreffend is. Bij overschrijding van de 1000 kg (binnen een jaar) dient NAf. 30,- per volgende 1000 kg te worden betaald. Het afval wordt door Selikor dan beschouwd als commercieel afval. Elke volgende 1000 kg kan eveneens verspreid over het jaar worden aangeboden.

Ook de indieners van het initiatiefontwerp stellen in de artikelsgewijze toelichting van de MvT dat alle particulieren, ongeacht de hoogte van hun inkomen, vrijgesteld zijn van het betalen van storting van afval afkomstig van het huishouden. Tegelijkertijd stellen de indieners dat in de praktijk soms wel een bedrag in rekening wordt gebracht en dat het tarief van NAf. 30, - [per 1000] kg in de praktijk een belemmering vormt voor het storten van afval bij de aangewezen stortplaatsen. Daarom wordt door de indieners voorgesteld om in de wet de mogelijkheid op te nemen om ook hiervoor vrijstelling aan te vragen.

De constatering dat in de praktijk soms wel een bedrag in rekening wordt gebracht voor het storten van afval wordt echter niet onderbouwd en het is voor de SER dan ook niet mogelijk om na te gaan of dit inderdaad het geval is.

²⁴ Jaarverslagen Selikor 2015, 2016, 2017.

²⁵ Ibidem.

Desalniettemin acht de SER de voorgestelde uitbreiding van de vrijstelling noch opportuun noch raadzaam. Immers, momenteel hoeven particulieren geen reinigingsrechten voor het achterlaten van afvalstoffen te betalen, althans, niet voor de eerste 1000 kg. Een wijziging van de wet is derhalve niet opportuun. Daarbij bestaat het risico dat de voorgestelde uitbreiding van vrijstelling voor minderbedeelden onbedoeld tot gevolg zou kunnen hebben dat degenen die een hoger belastbaar inkomen hebben alsnog wél zouden moeten betalen voor het storten van afval, ook voor de eerste 1000 kg. De SER acht dit onwenselijk. Tot slot ontbreekt er in het ontwerp een onderbouwing van de constatering dat er een causaal verband bestaat tussen het gehanteerde tarief en het probleem van illegale vuilstort.

2.3.3 Overige - kosteloze - diensten van Selikor

Gesorteerd afval, bestemd voor recycling, kan zonder limiet kosteloos worden ingeleverd bij Selikor. Onder gesorteerd afval wordt begrepen afgedankte apparaten (zoals koelkasten, tv's, wasmachines), plastic, glas, autobanden, bouw- en sloopafval (zolang het gescheiden wordt aangeleverd, zoals hout en puin), ijzer, schroot en aluminium. Recyclebaar afval kan afgegeven worden in de zogenaamde drop-off centers, maximaal 1 pick-up per keer.²⁶

De SER constateert dat op de website van Selikor geen duidelijk overzicht te vinden is met de producten die bij de drop-off centers kunnen worden ingeleverd. Uit oogpunt van doeltreffendheid en klantvriendelijkheid acht de SER het raadzaam om op de website deze informatie te verschaffen. Volledige transparantie kan volgens de SER mede ertoe leiden dat gebruikers eerder geneigd zullen zijn om gebruik te maken van de diensten van Selikor.

Tevens wordt één keer per maand, volgens een vaststaand schema, grofvuil opgehaald. Op de website van Selikor staat aangegeven welke zaken bij het grofvuil mogen worden aangeboden en welke niet. Afval afkomstig van aannemerswerkzaamheden mag hierbij bijvoorbeeld niet worden aangeboden.²⁷

2.3.4 Vrijstelling op basis van aangifte en beslissingstermijn

De voorgestelde toevoeging van twee nieuwe leden in artikel 4, waarin bepaald wordt dat het verzoek tot vrijstelling gedaan kan worden indien de belastingplichtige het voorgaande jaar een aangifte heeft gedaan, en waarbij de Inspecteur binnen een termijn van vier maanden moet beslissen, heeft voor wat betreft de strekking ervan de instemming van de SER. Immers uitsluitend via de route van belastingaangifte is de formele hoogte van inkomens te bepalen.

Ook acht de SER het van belang dat de Inspecteur de belanghebbende tijdig van zijn beslissing op de hoogte brengt.

Echter de SER is niet overtuigd van de noodzaak om deze werkwijze in wetgeving vast te leggen. Deze werkwijze is immers in principe al vastgesteld. Het probleem is dat de werkwijze niet bij iedereen bekend is en dat niet alle betrokkenen hier eenduidig uitvoering aan geven. Middels bekendmaking van de werkwijze op de websites van Selikor en van de Ontvanger kan hierin verbetering worden aangebracht. De aanbevelingen die de Ombudsman hieromtrent in zijn zorgbrief heeft gedaan kunnen hierbij als leidraad dienen.

²⁶ <http://www.selikor.com/general-services-links/296-drop-off-centers>

²⁷ <http://www.selikor.com/residential-links/292-bulky-waste-removal>

2.3.5 Jaarlijkse toetsing vrijstellingen

Omdat in de samenstelling en/of inkomenssituatie van huishoudens wijzigingen kunnen optreden en om misbruik te voorkomen, adviseert de SER om de vrijstelling van het betalen van afvalstoffenbelasting jaarlijks te toetsen en toe te wijzen. Deze jaarlijkse toetsing is dan niet alleen van toepassing op degenen wier zuiver inkomen minder bedraagt dan het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorende bij artikel 24 van de Landsverordening op de inkomstenbelasting, maar ook op degenen die onderstand ontvangen en voor huishoudens die uitsluitend de AOV als inkomstenbron hebben.

2.3.6 Belastingplichtige

De indieners stellen voor om de definitie van belastingplichtige te wijzigen van 'de bewoner van een perceel' naar 'degenen die het genot heeft van een onroerende zaak ten aanzien waarvan een meterstand op zijn naam staat'. In de Mvt wordt gesteld dat dit geen inhoudelijke wijziging is, maar dat deze aansluit bij de praktijk.

Inderdaad is het zo dat momenteel belastingaanslagen door Aqualectra worden verstuurd aan de hand van aansluitingen van water en elektra van de betrokken belastingplichtige. Het betreft een delegatiemogelijkheid waarvan de Ontvanger gebruik maakt. Volgens Selikor is voor deze werkwijze gekozen vanuit praktische overwegingen, omdat men – met het principe van 'de vervuiler betaalt' als leidraad - er vanuit kan gaan dat wanneer er een aansluiting bij Aqualectra is, men ook afval produceert. De indieners willen deze werkwijze in de wet formaliseren.

De SER is echter van oordeel dat het artikel zodanig geformuleerd zou moeten worden dat niet per perceel of per aansluiting, maar per huishouden afvalstoffenbelasting betaald dient te worden. Immers, op een terrein kunnen meerdere woningen staan met een gezamenlijke aansluiting.

Daarbij komt dat naar verwachting steeds meer huishoudens *off-grid*, dat wil zeggen, los van een aansluiting bij Aqualectra, zullen gaan opereren.²⁸ Indien deze huishoudens dan nog wel gebruik maken van de ophaaldiensten van Selikor, moet dat op één of andere wijze in rekening worden gebracht bij die huishoudens.

De SER acht het mede hierom niet raadzaam om in de landsverordening de delegatie aan Aqualectra voor de invordering van de afvalstoffenbelasting te koppelen aan de definitie van belastingplichtige. De SER acht het zeer wel mogelijk dat de delegatie van invordering van de afvalstoffenbelasting om redenen van doeltreffendheid in de nabije toekomst gewijzigd wordt en acht het van belang dat die mogelijkheid tot wijziging gehandhaafd blijft.

2.3.7 Voorgestelde verlaging tarief voor storten afval

De indieners stellen in de onderhavige initiatiefontwerplandsverordening voor om in artikel 11, eerste lid, onderdelen g en h, van de Landsverordening A&R, het tarief voor het storten van afval te verlagen van NAf. 30,- naar NAf. 15,- per 1000 kg. In de MvT stellen de indieners dat deze verlaging dient 'ter bevordering van het storten van afval bij de verwerkingsinrichtingen door bedrijven'. Tevens wordt hiertoe artikel 12 gewijzigd in die zin dat de zinsnede dat de verhoging of verlaging van het tarief niet meer dan 25% kan bedragen, vervalt. In de MvT lichten de indieners toe dat de verlaging van het tarief [met 50%] kan worden verantwoord op basis van de volgende ontwikkelingen: 10 procent van de afvalstoffen wordt illegaal in de natuur gestort; het gevaar dat de illegale vuilstort brengt voor de gezondheid en veiligheid van de bevolking; het verlies van plekken met ecologische en toeristische waarde.

²⁸ Door gebruik te maken van zonne- en windenergie en met opvang van regenwater.

Nog los van het ontbreken van een onderbouwing voor het bestaan van een causaal verband tussen het gehanteerde tarief en illegale vuilstort, constateert de SER dat er sinds 1996, toen de Landsverordening A&R in werking trad, geen indexering heeft plaatsgevonden van het tarief voor de heffing voor het storten van afval. Dit terwijl artikel 12 hiertoe wel die mogelijkheid biedt door de wijziging ervan door middel van de Eilandsverordening tot wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten (A.B. 1996, no. 25). In artikel 12 is onder meer bepaald dat de in de artikelen 10 en 11 [van de Landsverordening A&R] bedoelde heffingen bij eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen worden verhoogd of verlaagd indien de marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven, met dien verstande dat de verhoging of verlaging niet meer dan 25 procent kan bedragen.

De SER is van oordeel dat het adagium 'de vervuiler betaalt', nog steeds van kracht is en aansluit bij de overwegingen die in 1995 bij de invoering van de Eilandsverordening A&R van kracht waren. Zeker gelet op het feit dat huishoudens (naast de betaalde diensten van huisvuil- en grofvuilophaaldienst) 1000 kg per jaar kosteloos afval kunnen storten, en tevens kosteloos, zonder limiet, gesorteerd afval kunnen afleveren, acht de SER het alleszins redelijk dat voor overige afvalstort wordt betaald.

Een verlaging van het tarief dat sinds 1996 niet geïndexeerd is, komt de SER als niet billijk voor. Ook hier geldt dat, indien de inkomsten van Selikor niet toereikend zijn om de kosten van de afvalverzameling en -verwerking te dekken, deze kosten uit de algemene middelen of anderszins door de overheid dienen te worden gefinancierd, hetgeen volgens de SER niet verantwoord is en allerminst wenselijk.

Tegelijkertijd acht de SER geactualiseerd onderzoek noodzakelijk naar de werkelijke kosten van het storten van afval en de marktontwikkelingen hieromtrent. Inzicht in de berekening van de kosten en transparantie van de bedrijfsvoering is hierbij van belang, vooral omdat het de betaling van een publieke dienstverlening betreft.

Een volstrekt andere benadering om illegale vuilstort te voorkomen en om reeds gestort vuil weg te halen is om te betalen voor het inleveren van afval in plaats van een heffing op het inleveren van afval bij Selikor te hanteren. Wellicht kost het de gemeenschap minder geld wanneer er voor het opruimen van vuil betaald wordt, dan wanneer Selikor deze kosten op zich moet nemen. De SER acht het alleszins de moeite waard om deze mogelijkheid nader te onderzoeken. Hierbij zal uiteraard moeten worden gekeken naar de financiële haalbaarheid en de doeltreffendheid van deze eventuele maatregel.

2.3.8 Overgangsregeling

In Artikel III van het onderhavige initiatiefontwerp stellen de indieners voor om over de eerste drie maanden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze landsverordening geen heffing te laten plaatsvinden. In de MvT wordt gesteld dat een soortgelijke overgangsregeling eerder ook is toegepast, te weten bij de wijziging van de Eilandsverordening afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten in 1996, in artikel 20, derde lid.²⁹ In het desbetreffende artikel was een overgangsregeling gecreëerd waarbij in de eerste zes maanden (oplopend) geen tot minder heffing zou plaatsvinden voor het storten van afval. Voorgesteld wordt een soortgelijke overgangsregeling wederom te introduceren.

Hoewel de SER de MvT van bovengenoemde Eilandsverordening niet heeft weten te achterhalen, gaat hij voorzichtigheidshalve ervan uit dat het motief voor de introductie van een overgangsperiode, waarin in zes maanden stapsgewijs de heffing naar het niveau van NAf. 30,- per 1000 kg. werd gebracht,

²⁹ P.B. 1996, no. 25

gezocht moet worden in het feit dat voorheen geen kosten in rekening werden gebracht voor het storten van afval, en dat een overstap ineens als te abrupt zou worden ervaren.

Tevens werden in de desbetreffende Eilandsverordening nieuwe tarieven vastgesteld voor de inzameling en verwijdering van afvalstoffen. Het valt de SER op dat de overgangsregeling, zoals door de initiatiefnemers voorgesteld in het onderhavig initiatiefontwerp, van een ander karakter is; immers het initiatiefvoorstel bevat geen kostenverhogende maatregelen maar juist kostenverlagende.

In het algemene deel van de MvT wordt gesteld dat 'het onderhavige initiatiefontwerp is geconcipieerd om op structurele wijze het probleem van illegale vuilstort op te lossen'. De indieners vervolgen met 'Ter voorbereiding van het orkaanseizoen dienen de illegale stortplaatsen van overheidswege dan wel op particulier initiatief schoongemaakt te worden. In het kader hiervan vindt over de eerste drie maanden na de inwerkingtreding van de landsverordening geen heffing plaats bij het storten van afvalstoffen bij de verwerkingsinrichtingen.'

Met betrekking tot het voorgaande merkt de SER op dat een structurele oplossing van het probleem van illegale vuilstort niet opgelost kan worden met een overgangsperiode waarin afvalstorting vrij van heffing is. Vuilstort is immers iets van alle tijden; het kan worden aangemerkt als een doorlopend proces.

Bovendien is niet bekend welke effecten de overgangsregeling met geen tot minder heffingsrechten in 1996 heeft gehad. Dit wordt evenmin door de initiatiefnemers nader toegelicht. En tot slot: op wie zullen de kosten voortvloeiend uit dit voorstel worden afgewenteld? De SER dringt bij de initiatiefnemers erop aan hierover de nodige helderheid te verschaffen.

2.3.9 Wanbetalers

Van de huishoudens die wél worden gefactureerd – dus exclusief de huishoudens die vrijgesteld zijn van het betalen van afvalstoffenbelasting - betaalt 40 procent de afvalstoffenheffing niet.³⁰

Het is voor de SER niet helder waarom deze afvalstoffenheffing niet geïnd wordt. In het op 1 juli 2019 uitgebrachte SER-advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, en inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnzen, heeft de SER hierover reeds zijn standpunt kenbaar gemaakt.³¹ In het desbetreffende advies werd onder meer ingegaan op het voornemen van een verhoging van de heffing van de afvalstoffenbelasting van NAf. 20,- naar NAf. 35,-. In het advies stelt de SER het volgende: 'Voor de SER is het imperatief dat nagegaan wordt hoeveel en welke huishoudens en bedrijven momenteel onterecht niet betalen voor het ophalen van hun afval en wat het nog uitstaande bedrag aan inningen is, alvorens een verhoging van de tarieven overwogen wordt. Een verhoging van het tarief heeft immers tot gevolg dat de momenteel betalende huishoudens en bedrijven met bijna een verdubbeling ineens van de kosten te maken hebben, terwijl degenen die niet aan de betalingsverplichting voldoen wellicht – wederom – de dans ontspringen.'³²

De verhoging van de afvalstoffenbelasting is – tegen het advies van de SER in – toch doorgevoerd door de regering, terwijl het voor de SER niet duidelijk is of er werk is gemaakt van het alsnog innen van de achterstallige belastingen.

Naar het oordeel van de SER is er sprake van een ongewenste situatie indien slechts 60% van de belastingplichtigen ook daadwerkelijk betaalt; hierin dient spoedig verandering te komen. Het niet betalen van afvalstoffenheffing door een grote groep burgers leidt er immers toe dat de kosten van de

³⁰ Informatie verkregen van Selikor.

³¹ SER-advies inzake de ontwerplandsverordening belastingmaatregelen en introductie algemene bestedingsbelasting, en inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, wijziging accijnzen. Ref.nr. 070/2017-SER.

³² Ibidem, p. 23.

afvalverwerking worden afgewenteld op diegenen die wél daarvoor betalen (en in feite dus teveel betalen voor de aan hen geleverde diensten), dan wel dat de kosten vanuit de algemene middelen moeten worden betaald, óf dat Selikor niet aan zijn verplichtingen met betrekking tot het afvalbeheer kan voldoen.

In het verlengde van het voorgaande merkt de SER op dat zowel Aquallectra – die de rekeningen verstuurt – als Selikor niet over dwangmechanismen beschikken om de achterstallige bedragen te innen. Deze bevoegdheid is uitsluitend aan de Landsontvanger toebedeeld. In de praktijk blijkt dat toezicht en handhaving – in dit geval op de betaling van de afvalstoffenbelasting – ruim tekortschieten. De SER dringt er dan ook wederom bij de Landsontvanger op aan om in samenwerking met Aquallectra na te gaan wie de wanbetalers zijn en de achterstallige bedragen alsnog te innen.

2.4 Financiële gevolgen

De SER stelt vast dat in de MvT niet wordt ingegaan op de financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp. Conform artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteitsvoorschriften Curaçao (A.B. 2010, no. 87 zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2015, no. 50) dienen in de MvT de financiële gevolgen voor en de dekking door het land te worden vermeld. Een overzicht van de financiële implicaties van het onderhavige initiatiefontwerp dient dan ook uitgewerkt en opgenomen te worden in de MvT.

De SER dringt bij de indieners erop aan om een toelichting op de financiële gevolgen in de MvT op te nemen. Immers, de voorgestelde bepalingen in het initiatiefontwerp zullen niet alleen een negatieve invloed hebben op de financiële huishouding van Selikor (minder inkomsten), maar ook op de algemene middelen.

Momenteel wordt de geïnde afvalbelasting door Aquallectra afgedragen aan de Landsontvanger, en wordt vervolgens in de algemene middelen gestort.

De overheid sluit een beheersovereenkomst af met Selikor. Aan deze beheersovereenkomst is een plan van aanpak en een begroting gekoppeld. De overheid betaalt maandelijks een voorschot aan Selikor, en bij de afsluiting van het jaar wordt op basis van de eindafrekening van Selikor het restant (binnen de beheersovereenkomst) betaald. Volgens Selikor heeft de overheid echter de afgelopen 12 jaar (vanaf 2009) dit eindbedrag in werkelijkheid niet uitbetaald, waardoor Selikor niet in staat is om alle in de beheersovereenkomst afgesproken verplichtingen uit te voeren.

Zoals reeds hierboven in sub paragraaf 2.3.7 naar voren gebracht, geldt sinds 1996 hetzelfde tarief van NAf. 30,- per 1000 kg voor het storten van afval. Het is onduidelijk hoe dit bedrag toentertijd tot stand is gekomen. Wel is duidelijk dat dit bedrag in 25 jaar ongewijzigd is gebleven.

Volgens Selikor overschrijden de kosten van de landfill de inkomsten.³³ Het verlies dat op de Landfill wordt geleden heeft verschillende oorzaken. Enerzijds wordt er verlies geleden omdat 40 procent van de huishoudens en bedrijven de afvalstoffenheffing niet betaalt en anderzijds omdat een groot deel van de stortingen (gesorteerd afval en huishoudafval tot 1000 kilo per huishouden per jaar) kosteloos is. Ook ontvangt Selikor niet altijd de bedragen zoals gefactureerd.

Het verlies wordt volgens Selikor deels gecompenseerd met commerciële verkoopactiviteiten, zoals afvalbeheer bij bedrijven en instellingen, beerputlediging, verhuur van mobiele toiletten, inzameling van tuinvuil, verwijderen van dierlijke kadavers, en verkoop van diverse andere aan afval gerelateerde

³³ Hoeveel de kosten per 1000 kg. afvalverwerking bedragen behoeft nader onderzoek door Selikor.

producten en diensten (zoals de verkoop van plastic vuilniszakken, puinzakken en industriële geurvreter), de verhuur van de takelwagen voor zwaar materieel en de verhuur van het auditorium en de kantine.

De wenselijkheid om on- en minvermogende huishoudens geheel vrij te stellen van belastingheffing wordt door de SER onderschreven. Voor deze huishoudens geldt dat een heffing van NAf. 35,- per maand onevenredig zwaar op hun inkomen drukt. Overigens bestond de mogelijkheid van vrijstelling voor on- en minvermogenden sinds de inwerkingtreding van de Landsverordening A&R.

De Ombudsman meldt in zijn zorgbrief expliciet dat 'het [...] om een zeer kwetsbare groep gaat die vaak onder de armoedegrens leeft vanwege het feit dat zij geen inkomen heeft, of moet (over)leven met enkel een AOV-pensioen of met een bijstandsuitkering'.

In het algemene deel van de MvT behorende bij de Landsverordening A&R is de motivering voor het heffen van afvalstoffenbelasting en reinigingsrechten en de mogelijkheid tot vrijstelling ervan als volgt verwoord:

'De meer omvangrijke taak van de reinigingsdienst Selikor welke betrekking heeft op het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen³⁴, geschiedt thans zonder enige tegenprestaties van de vervuiler. Het uitgangspunt "de vervuiler betaalt" dient er echter toe te leiden dat met betrekking tot de heffing van afvalstoffen een nieuwe benadering wordt gehanteerd. [...] Daarbij is er een keuzemogelijkheid voor de kostendekking via een retributieve heffing [...] of via een belastingheffing [...]. Dit laatste zou vanwege recht en billijkheid moeten worden voorgestaan tenzij een inningsmogelijkheid wordt gevonden, die een redelijke betalingsdiscipline kan afdwingen, in welk geval retributieve heffing wellicht de voorkeur zou verdienen. [...] Een uniform tarief per huishouden en belastingheffing lijken daarom op hun plaats. De mogelijkheid voor vrijstelling voor de on- en minvermogenden blijft daarbij aanwezig.'

In de artikelsgewijze toelichting van de desbetreffende MvT staat:

'het belastingkarakter van de afvalstoffenbelasting brengt mede dat rekening dient te worden gehouden met de on- en minvermogenden. In het tweede lid wordt in verband hiermede een vrijstellingsbepaling voorgesteld.'

Het grensbedrag voor vrijstelling is bepaald op het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel behorend bij artikel 24 van de Landsverordening inkomstenbelasting. Voor het jaar 2021 is dit bepaald op NAf. 32.304,- per jaar. De SER vraagt zich af of in het jaar 1995 dit grensbedrag relatief dezelfde waarde vertegenwoordigde. De in die tijd gehanteerde schijven voor de inkomstenbelasting zagen er wellicht heel anders uit dan heden ten dage; het belastingstelsel heeft immers sinds die tijd een aantal ingrijpende wijzigingen ondergaan. Bovendien moet het grensbedrag worden gezien in relatie tot het gehele stelsel van belastingen en belastingdruk. Vrijstelling van het betalen van inkomstenbelasting is daarbij bovendien van een andere orde dan vrijstelling van het betalen van retributies die vanwege eerdergenoemde overwegingen als een belasting worden geheven.

³⁴ In de Eilandsverordening houdende regelen betreffende vaste en chemische afvalstoffen en tot wijziging van de Eilandsverordening bevordering openbare orde en bescherming van de gemeenschap (A.B. 1980, no. 10) worden huishoudelijke afvalstoffen als volgt gedefinieerd: afvalstoffen afkomstig uit huishoudens en afvalstoffen uit bedrijven en instellingen welke naar aard en samenstelling op eerstgenoemde afvalstoffen gelijken en gelijktijdig met die afvalstoffen door de reguliere huisvuilinzameldienst worden ingezameld en verwerkt. (A.B. 1995, no. 47, artikel 1, onder b.).

In het verlengde hiervan vraagt de SER zich in alle ernst af of het grensbedrag voor vrijstelling van het laagste bedrag van het zuiver inkomen vermeld in de tabel nog wel realistisch is. Moet de vrijstelling van de afvalstoffenbelasting niet beperkt worden tot de on- en minvermogenden?

Als het doel is om on- en minvermogenden vrijstelling te verlenen voor het betalen van afvalstoffenbelasting, is de SER van mening dat de grens voor on- en minvermogenden wellicht gelijkgetrokken zou kunnen worden met die van gelijksoortige vrijstellingen, bijvoorbeeld met de glijding scales voor de (al of niet gedeeltelijke) vrijstelling voor de basisverzekering ziektekosten (BVZ). Een andere mogelijkheid is dat de vrijstellingsgrens gelijkgetrokken wordt met de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde armoedegrens³⁵, met het bedrag van de AOV, of anderszins. Daarbij moet naar het oordeel van de SER worden uitgegaan van het huishoudinkomen en niet uitsluitend van een individueel inkomen.

De SER dringt er bij de indieners op aan om deze overwegingen in ogenschouw te nemen en op basis van een financieel-economische en sociaal-maatschappelijke analyse een onderbouwd standpunt hieromtrent in te nemen.

Waar het grensbedrag uiteindelijk op uitkomt, is uiteraard aan discussie onderhevig en hangt mede af van sociaal-politieke overwegingen. Immers, zoals ook in de MvT van de Landsverordening A&R staat:

'De kosten voor de inzameling, overslag, transport, be- en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen zullen voor de honderd procent aan de daarmee belaste dienst moeten worden betaald. De wijze van doorberekening aan de burgers en de inning ervan is een specifieke zaak waaraan meer beleidspunten ten grondslag liggen. Immers wanneer er geen honderd-procent-dekking van de kosten voor afvalstoffenverwijdering bestaat zullen deze uit de algemene middelen moeten worden aangevuld.'

Het valt de SER op dat in de MvT bij het onderhavig initiatiefontwerp acties en werkzaamheden worden benoemd die moeten bijdragen aan een structurele oplossing voor het tegengaan van illegale vuilstort. Echter deze acties en werkzaamheden zijn niet terug te vinden in het ontwerp. In de MvT wordt ook niet aangegeven welke kosten deze acties en werkzaamheden met zich meebrengen en hoe de financiering van deze kosten vormgegeven kan worden.

Het betreft het schoonmaken van illegale stortplaatsen, schoonmaakacties die bij de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel dienen te worden georganiseerd, van overheidswege dan wel op particulier initiatief. Ook dienen volgens de initiatiefnemers educatieve programma's te worden ontwikkeld om meer bewustzijn te creëren bij de bevolking, in het bijzonder kinderen.

Verder bevelen de initiatiefnemers aan om de werktijden van het X-team, dat bevoegd is om de controle op illegale vuilstort te verrichten, te verruimen, het team uit te breiden en voldoende terreinwagens en andere middelen beschikbaar te stellen.

De SER geeft de initiatiefnemers in overweging om met betrekking tot voornoemde acties en werkzaamheden in de MvT aan te geven hoe deze concreet gefinancierd zullen worden en of de daarmee gemoeide kosten mede ten laste van de Landsbegroting zullen worden gebracht.

³⁵ In dat geval moet worden nagegaan of de afdracht van afvalstoffenbelasting al dan niet is meegewogen bij het bepalen van de armoedegrens.

2.5 Sociaaleconomische aspecten

Zwerfafval en vuilstort op openbare plekken en op privéterreinen kunnen een reëel gevaar vormen voor de volksgezondheid, veiligheid en dierenwelzijn. Wanneer bijvoorbeeld regenwater zich verzamelt in holtes van (kunststof) zwerfafval (plastic zeil, autoband), kunnen hierin ziektes en parasieten groeien. Organisch afval in het water kan algenbloei veroorzaken, wat schadelijk is voor mens en dier. Dieren kunnen gezondheidsschade ondervinden doordat ze zich aan de voorwerpen bezeren, ze per ongeluk opeten, of erin verstrikt raken. Verder kunnen dieren en mensen gezondheidsschade ondervinden van de afbraakproducten, wanneer bijvoorbeeld microplastics in het eten en drinkwater terechtkomen, of wanneer er sprake is van verontreiniging van de grond.

Het opruimen van zwerfafval en vuilstort is derhalve noodzakelijk, maar brengt kosten met zich mee. In bepaalde opzichten kan opruimen ook preventief werken: mensen zijn eerder geneigd afval achter te laten of te storten op plekken waar al rommel ligt, dan op schone plekken.

Het verwijderen van chemisch afval brengt vaak extra kosten met zich mee. Soms moet het door gespecialiseerde bedrijven worden afgevoerd. Als het afval (mogelijk) tot verontreiniging heeft geleid is bodemonderzoek en mogelijk sanering van de grond noodzakelijk.³⁶

Niet alleen levert het storten van afval en kadavers een gevaar op voor de volksgezondheid, en brengt het kosten met zich mee, het is tevens één van de top drie ergernissen van toeristen die Curaçao bezoeken.

Uit onderzoek dat in het kader van het Strategic Tourism Master Plan 2015 - 2020 is uitgevoerd, komt naar voren dat 'in de *overall* perceptie van toeristen over Curaçao als toeristische bestemming 'island cleanliness' – de op één na laagste score verkreeg en dan ook speciale aandacht behoeft.³⁷

Zwerfafval en vuilstort op en in de nabijheid van de kusten wordt vaak genoemd als de belangrijkste factor waarom bezoekers minder tijd willen spenderen in dergelijke omgevingen.³⁸ Dit brengt kosten voor *clean-ups* met zich mee en een derving van inkomsten uit toerisme.

2.6 Handhaving en sanctionering

De initiatiefnemers stellen voor om in artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde, het zinsdeel 'tweede categorie' te wijzigen in 'vierde categorie'. In de artikelsgewijze toelichting van de MvT wordt gesteld dat 'conform artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde een boete van maximaal Naf. 5.000,- kan worden uitgedeeld, maar dat in de praktijk bij overtreding een boete van Naf. 200,- tot Naf. 300,- wordt uitgedeeld. Storten bij verwerkingsinrichtingen is dus veel duurder dan de boete. Op grond hiervan wordt de boete verhoogd naar Naf. 25.000,-.'

In de MvT wordt niet onderbouwd of aangetoond dát in de praktijk inderdaad (flink) lagere boetes dan de maximale boete worden opgelegd. Ook blijkt niet uit de MvT dat storten bij verwerkingsinrichtingen duurder zou zijn dan het betalen van de boete. Het laatste hangt af van de hoeveelheid gestort afval, wat dan ongeveer 7 tot 10 ton zou moeten zijn om 'quitte te spelen'.

³⁶ J.K. van Raffe T.A. de Boer. Afvaldumping in de natuur. Een verkennend onderzoek naar de omvang en achtergronden van afvaldumping in de natuur en een inventarisatie van mogelijke oplossingen. Alterra-rapport 1530, ISSN 1566-7197.

³⁷ *Curacao Building on the Power of the Past, Strategic Tourism Master Plan 2015-2020*, University of Central Florida 2015, <https://www.curacaotouristboard.com/island-developments/master-plan/>

³⁸ Beaumont, N. et al, *Global ecological, social and economic impact of marine plastic*, ScienceDirect, Elsevier, 2019, p. 191.

In artikel 81, eerste lid, van de Landsverordening openbare orde is bepaald dat 'Overtreding van enige bepaling van deze landsverordening wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van ten hoogste de tweede categorie'.

Indien het zinsdeel 'tweede categorie' gewijzigd zou worden in 'vierde categorie', heeft dit tot gevolg dat voor alle overtredingen van de bepalingen van deze landsverordening een zwaardere maximale geldstraf geldt.

De SER kan de gevolgen hiervan niet in één oogopslag overzien, maar kan zich redelijkerwijs voorstellen dat een dergelijke verzwaring van de sanctie op alle overtredingen in gevallen disproportioneel is, hetgeen als onwenselijk wordt geacht. Bovendien zijn de strafbepalingen een aantal jaren geleden aangepast, waarbij meer en hogere boetes uitgedeeld konden worden.

De SER is van oordeel dat een dergelijke wijziging niet per se het effect hoeft te hebben dat de initiatiefnemers voor ogen hebben. De werkelijke boetes die in de praktijk worden opgelegd kunnen ook dan nog relatief laag zijn.

Volgens de SER zou het opleggen van boetes binnen de tweede categorie effectief moeten zijn, mits de werkelijk opgelegde boetes hoog genoeg zijn. Bovendien is in de overige leden van artikel 81 van de Landsverordening openbare orde bepaald dat de boete en straf hoger worden, tot aan het verbeurdverklaren van vervoermiddelen, indien er sprake is van recidive.

Na een periode waarin handhaving wettelijk gezien niet mogelijk was, biedt de Landsverordening openbare orde sinds 2015 handvatten om illegale vuilstort tegen te gaan. Echter Selikor ziet sinds 2015 geen verbetering in de vorm van verminderde illegale vuilstort optreden.

De SER acht, evenals de initiatiefnemers en Selikor, effectieve en integrale handhaving en sanctionering van groot belang. Indien er onvoldoende opsporingscapaciteit is, en niet voldoende wordt gecontroleerd en opgetreden tegen illegale vervuilers, is deze landsverordening – in ieder geval voor dit onderdeel - in feite een lege huls.

2.7 Publiciteit, voorlichting en bewustwording

Uit de analyse van de Ombudsman blijkt dat niet alle huishoudens op de hoogte zijn waar zij terecht kunnen voor het aanvragen van een vrijstelling voor de betaling van afvalstoffenbelasting. Evenmin is duidelijk wat hun rechten en plichten hieromtrent zijn. De SER acht het van belang dat deze informatie eenduidig en toegankelijk op de website van Selikor wordt geplaatst, en dat ook via andere communicatiekanalen hieraan aandacht wordt besteed. Pas dan hebben on- en minvermogenden - voor wie de vrijstelling bedoeld is - in gelijke mate toegang tot de informatie.

Los daarvan acht de SER het geven van voorlichting en publiciteit door Selikor over het gevoerde beleid ten aanzien van vuilstort en de mogelijkheden voor gratis vuilstort en recycling van groot belang. Door meer bekendheid te geven aan het gevoerde beleid kan tevens voorkomen worden dat abusievelijk toch reinigingsrechten geheven worden aan particulieren.

Uit informatie van Selikor blijkt dat veel illegale vuilstort mede plaatsvindt omdat - malafide - bedrijven aan particulieren melden dat vuilstort elders goedkoper is dan stort bij Selikor. Particulieren gaan vervolgens met deze malafide bedrijven in zee, waarbij een bedrag betaald wordt voor de stort, terwijl in werkelijkheid het afval illegaal in de openbare ruimte wordt gestort. Ook maakt Selikor melding van stortplaatsen op privéterreinen, die hun diensten voor stort aanbieden tegen een concurrerende prijs.

Behalve dat dit verboden is, ontstaat hierdoor ook een ernstig gevaar voor de volksgezondheid omdat het vuil op ongecontroleerde wijze wordt opgeslagen.³⁹

Ook zou naar het oordeel van de SER in meer algemene zin aandacht besteed moeten worden aan publieksvoorlichting over afval en afvalverwerking, de mogelijkheden voor recycling (zowel bij de landfill als bij particulieren thuis), de onwenselijkheid van illegale vuilstort, en de sanctiemaatregelen die gelden bij illegale vuilstort.

De SER acht het van belang dat de initiatiefnemers in de MvT uiteenzetten op welke wijze het draagvlak in de gemeenschap om illegale vuilstort tegen te gaan zal worden bevorderd. In dit kader adviseert de SER voorts om in de MvT eveneens aan te geven dat er lokaal diverse initiatieven op het gebied van bewustwording en voorlichting worden ondernomen en hoe door middel van afstemming en samenwerking de relevantie en effectiviteit van bewustwordingscampagnes kan worden vergroot. De SER acht het verder van belang dat in de MvT een uitgewerkt voorlichtingsplan wordt opgenomen waarin wordt geformuleerd hoe het draagvlak voor het tegengaan van illegale vuilstort wordt vergroot, en in hoeverre een voorlichtingscampagne kan leiden tot gedragsverandering in de richting van het inleveren van afval voor recycling en stort bij Selikor.

2.8 Recycling

In het advies van de SER inzake de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening openbare orde⁴⁰, strekkende tot het verbod op het verstrekken van enkele uit plastic of polystyreen vervaardigde producten bestemd voor eenmalig gebruik, is de SER tevens ingegaan op de noodzaak van recycling en vermindering van de hoeveelheid afval in het algemeen. In het desbetreffende advies heeft de SER de initiatiefnemers gevraagd aan te geven hoe het verbod op de voornoemde producten zich verhoudt tot de gehele problematiek van zwerfvuil en de afvalproblematiek in algemene zin. Ook in onderhavig advies benadrukt de SER het belang en de noodzaak van recycling en vermindering van de hoeveelheid afval in het algemeen, waarbij de essentiële componenten van milieu-verantwoordelijk consumentengedrag: de vijfmaal R '*Refuse, Reduce, Reuse, Repurpose, Recycle*' in beeld komen. Het doel van de vijfmaal R – in deze volgorde – is een bewustwordingsmethodiek over hoe overmatig en onnodig afval voorkomen kan worden, en hoe de consumptie van zowel niet-hernieuwbare als hernieuwbare bronnen beperkt kan worden.

Naast Selikor houden diverse stichtingen en bedrijven in Curaçao zich bezig met recycling van afval. Ook houden diverse organisaties zich bezig met het verminderen van (plastic)afval en/of het bieden c.q. bespreken van alternatieven.

³⁹ In artikel 26, eerste en tweede lid, van de Landsverordening openbare orde (P.B. 2015, no. 31), zijn bepalingen opgenomen die illegale vuilstort en vervoer door bedrijven zonder vergunning verbiedt.

⁴⁰ SER-advies d.d. 23 juli 2020, ref.nr. 093/2020-SER.

De SER dringt bij de initiatiefnemers van het voorliggend ontwerp erop aan om de hierboven genoemde ontwikkelingen en initiatieven op de voet te volgen en mogelijk enigszins een bijdrage te leveren aan het verder vergroten van de bewustwording van en kennis over recycling en veilig, gezond en duurzaam hergebruik van afval.

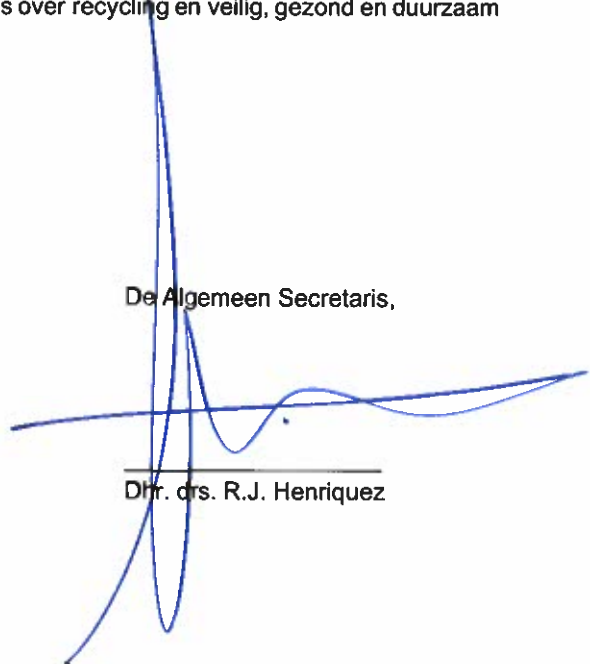
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez