

## Project 3 - Implementatie Aruba Fair Trade Authority

### *Projectbeschrijving en implementatieplan*

#### Inhoud projectbeschrijving

1. Synopsis
2. Projectbeschrijving
3. Projectplanning en -begroting
4. Toelichting en bespreking

#### 1 Synopsis

De Landsverordening houdende regels inzake de mededinging van Aruba (hierna: mededingingsverordening) voorziet in spelregels voor eerlijke concurrentie en in de oprichting van de *Aruba Fair Trade Authority* (AFTA), een onafhankelijke mededingingsautoriteit met een ZBO-status. De mededingingsverordening is in 2020 door het parlement van Aruba aangenomen. De instelling van de AFTA wacht sindsdien op een besluit door de regering van Aruba tot inwerkingtreding en op toekenning van een incidenteel implementatie- en aanloopbudget voor het implementatiejaar en een structureel operationeel budget voor de AFTA van circa AWG 1,6-1,7 miljoen per jaar. Het is de intentie om drie jaar na inwerkingtreding van de mededingingsverordening ook consumentenbescherming aan het takenpakket van de AFTA toe te voegen. Ook zijn er voornemens om de nog te ontwikkelen regulering van nutssectoren op Aruba op termijn onder te brengen bij de AFTA.

Ondernemers op Aruba hebben vaak last van een ongelijk speelveld ten opzichte van ondernemers die zich niet aan de regels houden (vergunningen, belastingen). Signalen door startende ondernemers over oneerlijke concurrentie door kartelvorming of machtige bedrijven, zijn er ook, maar minder prominent. Dat is verklaarbaar: startende ondernemers of personen die een voornemen hebben om een bedrijf te starten op Aruba hebben geen, of een beperktere stem en worden minder gehoord. En bij klachten van consumenten over prijzen wordt vaak gedacht aan prijsbeleid en niet aan ontbrekend concurrentiebeleid. Uit ervaringen elders, uit adviezen van internationale organisaties en uit de literatuur is bekend dat mededingingstoezicht gunstig is, zo niet essentieel, voor het bestrijden van concurrentiebeperkingen en voor een goed ondernemings- en investeringsklimaat. Mededingingstoezicht gaat kartelvorming en misbruik door ondernemingen met een economische machtspositie tegen, waardoor ook potentiële investeerders zich beter beschermd weten tegen oneerlijke concurrentie door de zittende economische macht. Het draagt bij aan betere kwaliteit van diensten en producten en aan lagere prijzen voor consumenten en bedrijven. En het stimuleert innovatie en vernieuwing. Mededingingstoezicht draagt op deze wijze bij aan een structurele verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat van Aruba waar markten beperkt van omvang zijn en mededingingsproblemen sneller optreden. Het vergroot voorts de mogelijkheden voor diversificatie van de economie.

De AFTA zal een structureel beslag leggen op de begroting van Aruba en er zal gespecialiseerd personeel moeten worden aangenomen. De toekenning van een structureel budget ten laste van de reguliere begroting van Aruba dient geregeld te zijn, alvorens tot instelling van het implementatieteam AFTA over te gaan. Zonder die budgettaire zekerheid heeft het opzetten van dit nieuwe orgaan geen zin. Ook dient het formatieplan van de AFTA te worden goedgekeurd en vastgesteld en dient bestuurlijk afgestemd te worden (tussen Aruba, Nederland en het CAft) dat het opzetten van de AFTA niet belemmerd wordt door het financieel toezicht. Van belang in dit verband is dat de ervaring leert dat mededingingstoezicht, mits adequaat

uitgevoerd, economische baten genereert die in ruime mate de uitvoeringskosten overstijgen.

Voor de werkzaamheden tijdens de implementatieperiode (2022/2023) zullen middelen, capaciteit en expertise nodig zijn die op Aruba op dit moment niet voorhanden zijn. Daarvoor zal een beroep moeten worden gedaan op Nederland en het COHO. Eerder begrote aanloopactiviteiten (organisatie- en formatieplan) zijn ten dele reeds uitgevoerd; andere posten vallen anno 2021 hoger uit. Er is in deze projectbeschrijving een nieuwe begroting voor de implementatieperiode opgesteld. Bij de werkzaamheden tijdens het implementatiejaar en tijdens de eerste operationele jaren zullen het COHO, het Ministerie van EZK, de Curaçaose FTAC en de Nederlandse ACM moeten helpen. Er zijn geen mensen met mededingingskennis en -ervaring op Aruba aanwezig. Ook zal er ondersteuning moeten worden geboden bij training en opleiding. Curaçao kan daar ook een rol in spelen.

## 2 Projectbeschrijving

We onderscheiden vier fasen bij het introduceren van mededingingstoezicht op Aruba. Tijdens de eerste fase – de pre-implementatiefase – moeten er vijf preliminaire stappen worden gezet:

1. Vaststelling van een implementatiebudget en toekenning door de regering van Aruba. Gelet op de post-COVID financiële situatie op Aruba zal hiervoor (voor een deel) een beroep moeten worden gedaan op het COHO.
2. Goedkeuring van het organisatie- en formatieplan door de directie DRH en vaststelling door de Ministerraad.
3. Formeel besluit door de Ministerraad tot het toekennen van het structurele budget.
4. Aanstelling van een implementatiemanager/kwartiermaker met kennis van mededingingsbeleid. Deze is op Aruba niet beschikbaar.
5. Aanstelling van twee toezichtsmedewerkers, waarvan een econoom en een jurist. Ook hierbij is het noodzakelijk dat het COHO assisteert.

Administratieve ondersteuning en tijdelijke behuizing in deze fase kan door DEHZI worden geleverd.

De daaropvolgende fase is de implementatiefase die naar verwachting circa een jaar in beslag zal nemen. In de onderstaande projectbeschrijving worden de werkzaamheden in de implementatiefase op hoofdlijnen uiteengezet en gebudgetteerd.

Na afsluiting van de implementatiefase kan de AFTA formeel worden opgericht en de mededingingsverordening in werking worden gesteld. Met de oprichting van de AFTA en het in werking treden van de mededingingsverordening start de *take-off* fase; een periode van opbouw en ingroei van de nieuwe mededingingstoezichthouder naar volledige operationaliteit. In deze opbouw- of *take-off* fase, die naar verwachting zo'n twee jaar zal duren, wordt de opleiding en training van de staf verder vormgegeven, en worden ook de eerste handhavingswerkzaamheden volgens de in de vorige fase ontwikkelde werk- en handhavingsplannen (onderzoek en monitoring, advocacy, waarschuwingsacties, etc.) uitgevoerd. Na de *take-off* is de AFTA volledig operationeel en is het bedrijfsleven en het publiek voldoende voorgelicht en voorbereid op volledige uitvoering van alle in de mededingingsverordening opgedragen taken en met de toegewezen mensen, middelen en wettelijke instrumenten van de AFTA. Dit noemen we de *steady state* fase, die naar verwachting medio 2025 kan ingaan. Vanaf de aanvang van de *steady state* fase kunnen ook de eerste inbreukprocedures, mogelijk gevolgd door sancties worden verwacht.

Het hier beschreven project, het projectplan en de begroting van mensen en middelen heeft uitsluitend betrekking op de Implementatiefase.

De nota Mededingingswetgeving op Aruba van de Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (DEZHI) uit 2019 geeft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het

introduceren van het mededingingstoezicht, en van de werkzaamheden om te komen tot implementatie van de AFTA. Een aantal van de in de nota genoemde voorbereidende acties (ontwerp organisatie- en formatieplan, afspraken over informatie-uitwisseling in de regio, besluitvorming parlement) is reeds gerealiseerd.

Na afronding en aanvaarding van het rapport 'Ondernemings- en investeringsklimaat Aruba: verbeteringen, prioriteiten en implementatie' van Economisch Bureau Amsterdam (november 2021) en na voltooiing van de vijf pre-implementatiestappen, kan met onmiddellijke ingang en onder leiding van de directeur van DEZHI het implementatieproject opgestart worden voor de oprichting van de AFTA. De doorlooptijd van Project 3 ('Implementatie AFTA') is een jaar, naar verwachting te beginnen in april 2022, rekening houdend met een beperkte uitloop.

De belangrijkste activiteiten van dit implementatie-project zijn (niet-uitputtend):

- Het uitvoeren van het communicatietraject voor stakeholders op basis van het bestaande, mogelijk aan het huidige medialandschap aan te passen communicatieplan uit 2013. Voorlichting over het mededingingstoezicht dient het hele implementatiejaar door plaats te vinden, richting het bedrijfsleven, de politiek, de media en het bredere publiek.
- Het ontwikkelen van wervings- en selectieplannen voor de AFTA, het maken van een organisatie- en formatiebeschrijving, het ontwikkelen van functiebeschrijvingen (w.o. profielen voor de directie en voor de Raad van Bestuur) alsook het maken van opleidings-, trainings- en stageplannen in overleg met de sponsors (ACM (NL), FTAC (CUR)).
- Het opstarten en uitvoeren van het wervings- en selectieproces (team, directie, RvB).
- Het in gang zetten van stages/opleiding en training van (beoogde) teamleden, mogelijk bij de FTAC (Curaçao) en de ACM (Nederland). Ook de haalbaarheid van het tijdelijk aantrekken van een ervaringsdeskundige (van ACM) voor de training van het beoogde AFTA-team dient hierbij onderzocht te worden. Dit zou gecombineerd kunnen worden met opleidingen en trainingen die de implementatiemanager zelf kan uitvoeren (afhankelijk van zijn/haar profiel van econoom of jurist).
- Het opstellen van een pakket van eisen voor behuizing consistent met de onafhankelijke status van de AFTA, en aansluitend verwerven en inrichten van de permanente locatie met ingang van 2023.
- Het opstellen van een werkprogramma en een handavingsplan voor de eerste operationele jaren, inclusief brede maatschappelijke consultatie voor de prioriteiten voor de eerste operationele jaren van de AFTA.

### **3 Projectplanning en -begroting**

#### **Projectplanning**

De projectplanning start met het vaststellen van de implementatiebegroting en het bijstellen van de structurele begroting vanaf inwerkingtreding van de AFTA. De planning voorziet in een overzicht van start- en doorlooptijden van de hiervoor onderscheiden projectonderdelen of deelprojecten.

Deelproject	'21	2022				2023				2024				2025			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Pre-implementatie: de 5 stappen																	
Uitvoeren communicatieplan																	
W&S <sup>1</sup> , OTS-plannen <sup>2</sup> ontwikkelen																	
W&S Directie en RvB																	
W&S overige teamleden																	
Trainingen team																	
Stages																	
Profiel behuizing/locatie																	
Huren en inrichten																	
Brede consultatie over en vaststellen van werkplan en handavingsplan																	
Take-offfase: Start AFTA en inwerkingtreding Mededingingsverordening: onderzoek, monitoring, waarschuwing																	
Volledig operationeel AFTA: o.a. inbreuken vaststellen, opleggen sancties																	

### Projectbegroting

De begroting heeft louter betrekking op de voorziene kosten tijdens het implementatietraject en niet op de structurele kosten na oprichting van de AFTA en inwerkingtreding van de mededingingsverordening. In het onderstaande overzicht zijn de kosten per activiteit uitgesplitst.

Deelproject	Begrote kosten 2021/2022	Toelichting
Aanstellen implementatiemanager, voor aanvang implementatie	AWG 150.000 <sup>3</sup> - AWG 350.000	Artikel 7.2 van de mededingingsverordening zegt dat de minister een periode van tenminste één jaar en ten hoogste twee jaar heeft, na de inwerkingtreding van de mededingingsverordening, om ten hoogste drie ambtenaren ter beschikking te stellen voor het opstarten van de autoriteit.
Twee medewerkers implementatieteam, aan te stellen voor aanvang implementatie	AWG 350.000- AWG 500.000 <sup>4</sup>	Idem.
Bijstellen communicatieplan	nihil	
Uitvoeren communicatieplan	AWG 60.000	Zaalhuur, materiaal, video's.
W&S en OTS plannen ontwikkelen	Nihil	
W&S Directie en RvB	AWG 50.000	
W&S overige teamleden	AWG 50.000	Idem.
Stages	AWG 100.000	Reis en verblijf op CUR of in NL.
Programma van eisen behuizing/locatie	Nihil	
Huren kantoor en inrichten	AWG 10.000	Huur nihil in 2022, aanschaf laptops, bureaus, etc.
Consultatie over en vaststellen van werk- en handavingsplannen	Nihil	
TOTAAL	AWG 770.000- AWG 1.120.000	

<sup>1</sup> W&S: werving en selectie.

<sup>2</sup> OTS-plannen: opleiding, training en stages.

<sup>3</sup> Dit bedrag is gebaseerd op de kosten, indien een ervaren mededingingsexpert op Aruba geworven kan worden. Dit is vrijwel uitgesloten. Wanneer implementatiemanager uit Nederland wordt aangetrokken, dan zijn de kosten hoger (circa AWG 350.000 vanwege hogere salariskosten, reiskosten, huisvestingskosten en out-of-pocket expenses).

<sup>4</sup> Idem, aanzienlijke hogere kosten indien een of beide toezichtsmedewerkers in Nederland geworven moeten worden.

## 4 Toelichting en bespreking

### *Toelichting*

Het project tot inwerkingstelling van de mededingingsverordening en de oprichting van de AFTA is een *no regret* project, waarmee na het afronden en aanvaarden van dit rapport (regering Aruba, COHO), reeds in de laatste maanden van 2021 begonnen kan worden – met name met een vijftal preliminaire stappen om het implementatieproces te kunnen starten. Er is draagvlak in Aruba voor beleid gericht op eerlijke concurrentie.

De trajecten om te komen tot mededingingstoezicht zijn op Aruba en Curaçao zo'n tien jaar geleden ongeveer gelijktijdig gestart. Op Curaçao heeft dit geleid tot het inwerking treden van de mededingingsverordening en operationeel worden van de *Fair Trade Authority Curaçao* (FTAC) in september 2017. In Aruba heeft de ontwerp-mededingingsverordening langere tijd op goedkeuring in de Staten moeten wachten.

Aruba, Curaçao, St. Maarten en Nederland hebben tijdens de Koninkrijksconferentie van 2014 een protocol ondertekend dat met de Werkgroep Economische Samenwerking Koninkrijk (WESK) onder meer beoogt samenwerking op het terrein van het mededingingstoezicht tussen de landen te bevorderen. In 2015 werd met dat doel een intentieverklaring ondertekend tussen de landen waarin onder meer werd geregeld het uitwisselen van kennis, documenten en ervaring tussen de landen, de optie van *joint investigations*, en mogelijk gedeelde personele benoemingen in het bestuur van toezichtorganisaties.

Tijdens onze recente consultatieronde op Aruba is door geen van de geïnterviewde personen de mededingingsverordening aan de orde gesteld; dat kan te maken hebben met het feit dat er nog geen overheidscommunicatie is geweest rond dit thema. Wel werd door geïnterviewden herhaaldelijk aan de orde gesteld dat men last had van oneerlijke concurrentieverhoudingen; dit werd onder meer toegeschreven aan het feit dat niet alle ondernemers zich aan de regels houden (zwart en illegaal werken) en dat het toezicht hierop nagenoeg ontbreekt. Men drong aan op een *level playing field* op Aruba waarin eerlijke concurrentie heerst.

Het inwerking zetten van de mededingingsverordening met regels voor vrije en eerlijke concurrentie op Aruba en het oprichten van een onafhankelijke mededingingsautoriteit die op die regels toezicht houdt is opportuun, en is gelet op het vergevorderde stadium van voorbereiding door DEZHI, het voorbeeld van 'laaghangend fruit' voor de verbetering van het ondernemingsklimaat. Er moet onderkend worden dat er op Aruba – zoals overal ter wereld – ook weerstand zal ontstaan tegen de invoering van een mededingingswet en de komst van een autoriteit met bevoegdheden. De zittende economische macht verliest immers speelruimte om de markt in eigen voordeel te beïnvloeden. Het ondernemingsklimaat en de ruimte voor investeringen en innovatie ondervindt hierdoor echter een structurele impuls. Ook mag verwacht worden dat consumenten en kleinere ondernemingen verbeterde kwaliteit van producten en diensten tegemoet kunnen zien, tegen betere prijzen.

In 2020 werd de ontwerp-mededingingsverordening van Aruba door het parlement aangenomen. De nieuwe regering Wever-Croes is nu aan zet om de AFTA structureel budget toe te kennen en de AFTA op te richten en te operationaliseren.

### *Ter bespreking*

- De vijf preliminaire stappen zijn randvoorwaardelijk voor het überhaupt kunnen starten van het implementatieproject. Tenminste bij twee daarvan (implementatiebudget, implementatiemanager en twee beleids-/toezichtsmedewerkers) is een bespreking over mogelijke inbreng en hulp van COHO nodig.
- Er moet een nieuwe implementatie-begroting worden opgesteld voor het implementatiejaar (2021/2022). Daarin worden alle kosten opgenomen voor activiteiten die uitgevoerd

moeten worden om de oprichting van de AFTA en de inwerkingstelling van de Mededingingsverordening te realiseren. De eerdere implementatiebegroting uit 2019 is inmiddels achterhaald. EBA heeft in deze projectbeschrijving, in overleg met DEZHI, een voorstel voor een actuele implementatiebegroting opgenomen. Deze begroting is indicatief.

- Aruba en het COHO dienen te bespreken of voor de tijdelijke aanstelling van een implementatiemanager op Aruba, en voor het ter beschikking stellen voor de duur van een jaar van tenminste een van de twee toezichtmedewerkers (vanuit de ACM), voor de training *in house* en *on the job* in Nederland en Curaçao, een beroep zou kunnen worden gedaan op het ministerie van EZK en de ACM. Dit mede in het licht van de afspraken tijdens de Koninkrijksconferentie tot wederzijdse assistentie en in het licht van de rol van het COHO.
- Er is onvoldoende kennis van en draagvlak voor mededingingsbeleid onder allen die dit aangaat, van de gewone burger en kleine ondernemer tot aan ministers en het parlement. Gerichte informatie en voorlichting zouden helpen de *awareness* rond en het draagvlak voor dit onderwerp te verhogen.
- Er moet hoe dan ook met voorrang publieke aandacht komen voor dit onderwerp op Aruba. Vrijwel niemand van de gesprekspartners herkende de plannen rond een AFTA. Dit geldt niet alleen voor Aruba overigens; overal ter wereld wordt onder economische beleidsmakers het grote belang van mededingingstoezicht erkend, maar zijn zakelijke belangenvertegenwoordigers om begrijpelijke redenen vaak tegen, heeft het grote publiek geen idee wat de baten zijn voor de individuele burger en zijn de politiek en ook de adviesorganen van de regering vaak ambivalent. Gerichte informatie kan hierbij helpen.
- De huidige minister van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling heeft bevestigd dat het mededingingsbeleid voor hem een prioriteit is, maar in het gedrang kan komen als de implementatiekosten – naast de kosten voor alle andere projecten uit het landspakket – volledig op Aruba komen te rusten en er een afweging/keuze gemaakt moet worden tussen projecten.