

Vergaderjaar 2010–2011

32 189

Vaststelling van de Wet Belastingwet BES (Belastingwet BES)

32 190

Vaststelling van de Wet Douane- en Accijnswet BES (Douane- en Accijnswet BES)

32 276

Vaststelling van de Wet invoeringswet fiscaal stelsel BES (Invoeringswet fiscaal stelsel BES)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 november 2010

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer bij de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en Invoeringswet fiscaal stelsel BES. Ik ben de Eerste Kamer zeer erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee zij de behandeling van deze wetsvoorstellen, die op 7 oktober jl. door de Tweede Kamer zijn aanvaard, ter hand neemt. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD met belangstelling kennis hebben genomen van deze wetsvoorstellen. In het bijzonder het oordeel van de fractie van het CDA dat deze voorstellen een goede vertaling zijn van de bijzondere positie die Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) sinds 10 oktober 2010 innemen binnen Nederland, verheugt de regering. Ook de leden van de fractie van de VVD benadrukken dat er gedurende het wetgevende proces ten aanzien van deze wetsvoorstellen al veel aandacht is geschonken aan de redenen waarom deze voorstellen niet in strijd komen met het in de Grondwet opgenomen gelijkheidsbeginsel. De leden van de fractie van de SP hebben vragen over de voorgestelde verschillen tussen de fiscale stelsels voor de BES-eilanden enerzijds en het Europese deel van Nederland anderzijds.

Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke termijn de regering de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de Loonbelasting 1976, zoals deze nu zijn omgezet in de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES, denkt te vervangen door nieuwe wetgeving.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Belastingwet BES zijn de inkomstenbelasting en loonbe-

lasting vooralsnog niet in de Belastingwet BES opgenomen. In plaats daarvan worden de Landsverordening op de inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 tijdelijk gecontinueerd in de voorgestelde Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES. Op enkele onderdelen zijn voornoemde Landsverordeningen in het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES aangepast. De Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES zullen op termijn worden vervangen door een definitieve inkomstenbelasting en loonbelasting die, dit eveneens in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SP, worden gebaseerd op de Wet inkomstenbelasting 2001 respectievelijk de Wet op de loonbelasting 1964. De definitieve inkomstenbelasting en loonbelasting zullen worden opgenomen in hoofdstuk II en III van de Belastingwet BES. Op welke termijn en op welke wijze dit zal plaatsvinden is niet eenvoudig te beantwoorden. Het zal een afweging zijn tussen enerzijds de mogelijkheid tot kunnen handelen als daartoe de noodzaak bestaat en anderzijds de legislatieve terughoudendheid gedurende de eerste vijf jaren na de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen¹. Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer is reeds de toezegging gedaan dat in het evaluatieproces de inkomstenbelasting en de loonbelasting mee worden genomen. Hierbij is nadrukkelijk opgemerkt dat het hiervoor beschreven voornemen met betrekking tot de inkomstenbelasting en loonbelasting al voor het evaluatieproces haar beslag zou kunnen hebben gekregen. De evaluatie zal over 4 jaar plaatsvinden.

De leden van de fractie van het CDA verzoeken om een spoedige toezending van de concepten van twee nog niet gepubliceerde AMvB's, namelijk de «Belastingregeling voor het land Nederland» (BRN) en het «Besluit ter voorkoming van dubbele belasting BES». Deze twee ontwerp-AMvB's zullen tegelijkertijd met deze nota aan uw Kamer worden gestuurd. Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of voor de BRN gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om (eenmalig) af te zien van voorhang – opgenomen in de Invoeringswet fiscaal stelsel BES – kan de regering een bevestigd antwoord geven. Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van het CDA begrip kunnen opbrengen om gebruik te maken van de mogelijkheid (om af te zien van voorhang) met als doel de onderhavige wetgeving tijdig in werking te kunnen laten treden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of en op welke wijze de bevolking en het (internationale) bedrijfsleven zijn of worden geïnformeerd over de op handen zijnde fundamentele wijzigingen van het fiscale stelsel op de BES-eilanden. Deze leden vragen ook of in dit kader overwogen is om een meldpunt voor betrokkenen, al dan niet virtueel, in te richten.

Na de besluitvorming in de Tweede Kamer heeft de Belastingdienst/Caribisch Nederland (B/CN) de voorlichting over het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden verder geïntensiveerd. Daarbij is de voorlichting meer dan voorheen gericht op de formele, praktische en administratieve aspecten. De vorm van de voorlichting sluit aan bij wat gebruikelijk en effectief is in de regio. Zo zijn en worden op de BES-eilanden voor verschillende doelgroepen voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. In aanvulling daarop is ook gebruik gemaakt van paginagrote krantenberichten en tv-optredens. Per belastingmiddel zijn folders beschikbaar en voor de loonbelasting en de algemene bestedingsbelasting komen instructieve voorlichtingspakketten voor ondernemers beschikbaar. Daarenboven hebben enkele belastingconsulenten op de BES-eilanden alsmede op Curaçao en Sint Maarten voorlichting gegeven, uiteraard vanuit hun eigen commercieel belang.

Ten slotte worden via de algemene vragenlijn (telefoon en internet) van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) ook vragen over het nieuwe fiscale

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7–8.

stelsel gesteld. Op basis van deze vragen, de vragen die op de vestigingen van B/CN op de BES-eilanden binnenkomen en de daarop gegeven antwoorden wordt op de website van het RCN een «veel gestelde vragen» rubriek opgebouwd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de bepaling in hoofdstuk II, artikel XVII, van het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES uitsluitend ziet op gevolgen ter zake van de overgang naar het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord.

Daarnaast willen deze leden weten waarom voornoemde bepaling alsmede de bepaling in hoofdstuk III, artikel I, van het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES niet in tijd beperkt zijn. Zij verwijzen naar de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hoewel de overgangsbepalingen in het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES geen beperking in de tijd kennen, zal dat in de praktijk wel degelijk het geval zijn. Immers, het belang van de twee bepalingen neemt af naarmate een tijdstip wordt bereikt dat verder is verwijderd van het tijdstip van inwerkingtreding van de Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES, Invoeringswet fiscaal stelsel BES, Wet inkomstenbelasting BES, Wet loonbelasting BES en de daarop berustende regelingen. Vanwege dit afnemende belang is niet gekozen voor een expliciete beperking in de tijd tot bijvoorbeeld een jaar zoals in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: IBES). Op deze wijze wordt tevens voorkomen dat voor eventuele problemen die zich na het verstrijken van dat ene jaar voordoen geen wettelijke bevoegdheid meer bestaat om te voorzien in een, in een ministeriële regeling opgenomen, overgangsregeling.

Voorts vragen deze leden waarom in deze bedoelde artikelen in de Invoeringswet fiscaal stelsel BES niet is bepaald dat binnen een jaar de in een ministeriële regeling opgenomen overgangsregeling in een formele wet zou moeten worden voorgelegd. De bepalingen in hoofdstuk II, artikel XVII, en hoofdstuk III, artikel I, van het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES hebben een ander karakter dan artikel 22 van de IBES, waarnaar deze leden lijken te verwijzen. In artikel 22 van de IBES is bepaald dat tot een jaar na ontmanteling van het land Nederlandse Antillen bij ministeriële regeling kan worden afgeweken van wet- en regelgeving die gaat gelden na die ontmanteling. Vervolgens wordt in het tweede lid bepaald dat, in geval het een structurele afwijking op een wet of een algemene maatregel van bestuur betreft, deze structurele afwijking in een wetsvoorstel of algemene maatregel van bestuur moet worden opgenomen, zodat de ministeriële regeling uiteindelijk kan vervallen. In hoofdstuk II, artikel XVII, van de Invoeringswet fiscaal stelsel BES is de bevoegdheid geschapen om bij ministeriële regeling regels te stellen ter zake van de overgang van het oude stelsel naar het nieuwe stelsel, terwijl in hoofdstuk III, artikel I, van hetzelfde wetsvoorstel de bevoegdheid wordt geschapen om bij ministeriële regeling regels te stellen ter zake van de uitvoering van de Invoeringswet fiscaal stelsel BES. Voornoemde delegatiebevoegdheden voorzien geen van beiden in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling structureel van de Belastingwet BES, de Douane- en Accijnswet BES, de Invoeringswet fiscaal stelsel BES, de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES af te wijken. Dit zal altijd door wetwijziging van de Belastingwet BES, de Douane- en Accijnswet BES, de Invoeringswet fiscaal stelsel BES, de Wet inkomstenbelasting BES en de Wet loonbelasting BES zelf moeten geschieden (eventueel bij beleidsbesluit vooruitlopend op wetwijziging).

De leden van de fracties van het CDA en de SP stellen enkele vragen over toekomstige fiscale wetgeving voor de BES-eilanden. De leden van de fractie van het CDA vragen of die toekomstige wetgeving in aparte

wetsvoorstellen wordt opgenomen, terwijl de leden van de fractie van de SP vragen of de fiscale regelingen voor de BES-eilanden deel gaan uitmaken van het jaarlijkse belastingplan.

De regering is voornemens de fiscale wetgeving voor de BES-eilanden niet anders te behandelen dan andere fiscale wetgeving in Nederland. Dit betekent dat omvangrijke en ingrijpende wijzigingen in, of een gedeeltelijke of algehele herziening van de Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES, Wet inkomstenbelasting BES, Wet loonbelasting BES of Invoeringswet fiscaal stelsel BES veelal een eigen wetsvoorstel zullen rechtvaardigen. Echter, wijzigingen die samenhangen met de begroting, wijzigingen die samenhangen met de koopkracht van de inwoners van de BES-eilanden of een overzienbare hoeveelheid wijzigingen in een of meerdere fiscale wetten voor de BES-eilanden kunnen naar de mening van de regering meelopen in de jaarlijkse belastingplancyclus.

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat, zoals is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag op de Belastingwet BES¹, een jaarlijks bestuurlijk overleg is voorzien over het fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Tijdens dit jaarlijkse overleg tussen de besturen van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën komen mogelijke wijzigingen in de Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES, Wet inkomstenbelasting BES, Wet loonbelasting BES of Invoeringswet fiscaal stelsel BES ter sprake. De verantwoordelijke bewindspersoon zal, indien het overleg daadwerkelijk aanleiding geeft tot aanpassing van de fiscale wetgeving voor de BES-eilanden, deze wijzigingen vervolgens in een regeringsvoorstel opnemen en in de Staten-Generaal verdedigen. Op deze manier wordt tijdige consultatie van de openbare lichamen gewaarborgd. Daarnaast is in de nota naar aanleiding van het nader verslag op de Belastingwet BES² te kennen gegeven dat de regering voornemens is de eventuele wijzigingen in de fiscale BES wetgeving die meelopen in de jaarlijkse belastingplancyclus gegroepeerd toe te lichten in het algemene deel van de memorie van toelichting. In die betreffende algemene delen wordt daardoor naast bijvoorbeeld de kopjes «Europeesrechtelijke aspecten» en «Budgettaire aspecten» tevens een kopje «BES-eilanden» opgenomen. Op deze wijze wordt naar de mening van de regering bereikt dat voor zowel bestuurders, burgers als bedrijfsleven op de BES-eilanden toekomstige wijzigingen duidelijk kenbaar worden gemaakt, zodat zij tijdig kunnen reageren op deze wijzigingen.

Ten slotte willen de leden van de fractie van de SP in dit kader weten of bij aanpassingen in Nederlandse wetgeving wordt meegenomen of die betreffende aanpassingen moet worden overwogen in de regelgeving voor de BES-eilanden. In zijn algemeenheid zal het zo zijn dat op punten waarop de regelgeving (nagenoeg) gelijklopend is, zal worden gezien of een wijziging in Nederlandse fiscale regelgeving ook tot wijziging in het fiscale stelsel voor de BES-eilanden moet leiden. Voor zover geen sprake is van gelijklopendheid zal van een dergelijke afweging echter geen sprake zijn en zal de vraag van deze leden ontkennend moeten worden beantwoord.

Opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen of de voorwaarden die gesteld worden om in aanmerking te komen voor een vestigingsplaatsbeschikking niet te minimaal zijn waardoor de fictie eenvoudig kan worden ontgaan. De regering is die mening niet toegedaan. De fictie waarborgt dat alleen bedrijven met reële activiteiten in aanmerking komen voor een vestigingsplaatsbeschikking. De beoordelingscriteria voor afgifte van de beschikking bestaan uit 1) een omvang en activiteiten toets, 2) een bezittingentoets of 3) een toets van het aantal gekwalificeerde werknemers en het beschikbaar hebben van bedrijfsruimte (substancetoets). Het gebruik van

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 7, blz. 2.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 10, blz. 28.

deze eenvoudige criteria draagt bij aan een transparante en een vlotte afhandeling van verzoeken. Dat betekent naar de mening van de regering niet dat de fictie eenvoudig kan worden ontgaan. Immers, een beschikking wordt alleen afgegeven als aan de gestelde criteria wordt voldaan.

Kleine ondernemingen (omzet van minder dan USD 80 000 en totaal aan activa van doorgaans minder dan USD 200 000) die niet actief zijn op het terrein van de financiële dienstverlening en dergelijke kwalificeren zonder meer. Ondernemingen van enige omvang kunnen vanwege de gekozen grenzen geen gebruik maken van deze toets.

Lichamen van een grotere omvang, waarvan de activa voor minder dan 50% uit zogenoemde «mobiele activa» bestaan, kwalificeren ook. Deze eis is in het bijzonder bedoeld om houdster- en beleggingsvennootschappen «tegen te houden», maar wel soelaas te bieden aan kleine materiële ondernemingen die niet voldoen aan de omvang en activiteitentoeets (bijvoorbeeld een te grote omzet) en aan de substancetoeets (bijvoorbeeld omdat maar een of twee personen in dienst zijn).

De resterende lichamen kwalificeren als ze aan meer dan drie gekwalificeerde (op de BES-eilanden woonachtige) medewerkers voltijds werk verschaffen en onroerend goed ter beschikking hebben met een waarde van meer dan USD 50 000. Voor lichamen die zich bezig houden met financiële dienstverlening, royaltybetalingen, verzekering- en herverzekeringsactiviteiten, daaronder mede begrepen diensten ter zake van het optreden als directie van vennootschappen waarvan de statutaire zetel of feitelijke leiding op de BES-eilanden gevestigd is en andere dienstverlening ter zake van het trustbedrijf geldt dan nog als extra voorwaarde dat moet worden beschikt over voor de financiële dienstverlening gebruikelijke faciliteiten. Is aan deze voorwaarden voldaan dan is sprake van een fysieke onderneming die bijdraagt aan de werkgelegenheid en kan niet gesproken worden van het ontgaan van de regeling.

Dit samenstel maakt dat de vestigingsplaatsfictie volgens de regering een bijdrage levert aan het beoogde doel, namelijk dat het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES-eilanden enkel aantrekkelijk is voor reële bedrijven. Daarnaast moet niet uit het oog verloren worden dat, indien een bedrijf voldoet aan een van de toetsen van de vestigingsplaatsfictie, het bedrijf niet terecht komt in een situatie van belastingvrijdom. Immers, deze bedrijven zijn onverkort vastgoedbelasting (al dan niet verdisconteerd in de huurprijs) verschuldigd. Daarnaast zijn die bedrijven inhoudingsplichtige voor de opbrengstbelasting en loonbelasting.

De leden van de fractie van de VVD gaan voorts in op de algemene bestedingsbelasting (ABB). Deze leden vragen naar de redenering om te komen tot heffing van deze belasting voor het zeegebied dat bij de BES-eilanden hoort.

De regering begrijpt deze vraag zo dat gevraagd wordt of ter zake van prestaties in de wateren rond de BES-eilanden ook ABB kan worden geheven. Zoals deze leden terecht constateren is de ABB inderdaad een heffing ter zake van de invoer van goederen, de leveringen van goederen door producenten en het verrichten van diensten. Zoals elk omzetbelastingstelsel beoogt ook de ABB de bestedingen te belasten in het «verbruiksgebied». Het «verbruiksgebied» is in het geval van de ABB het grondgebied van de openbare lichamen en de zogenoemde – internationaal geaccepteerde – territoriale wateren grenzend aan, in dit geval, de BES-eilanden. Dat is ook zo in (het Europese deel) van Nederland en elders in de wereld.

Ook op of zelfs in die territoriale wateren zouden (belaste) prestaties en het verbruik daarvan kunnen plaatsvinden. Zo zijn bij voorbeeld prestaties – leveringen van goederen en diensten – op de veerboten naar de Waddeneilanden normaal belast met BTW. Maar bij bijvoorbeeld lange boottochten buiten de territoriale wateren kan op de extraterritoriale

wateren taxfree worden geconsumeerd en gekocht. Voor de ABB is dat niet anders.

Nu het formele belastingrecht en het invorderingsrecht van de BES-belastingen veelal is gebaseerd op Nederlandse recht ter zake vragen de leden van de VVD-fractie of het de bedoeling is dat Nederlandse wijzigingen van het belastingrecht ook automatisch worden doorgevoerd in de BES-belastingwetgeving. In de memorie van toelichting is aangegeven dat op de BES-eilanden is gekozen voor een minder complex en gedetailleerd fiscaal stelsel dan in Nederland geldt¹. Dit betekent dat het formele belastingrecht en invorderingsrecht op de BES-eilanden wel gebaseerd is op, maar zeker niet identiek is aan het Nederlandse recht ter zake. Wijzigingen in het Nederlandse belastingrecht kunnen dus niet automatisch worden doorgevoerd in de BES-belastingwetgeving. Dit is ook niet per definitie gewenst, gelet op de beoogde eenvoud. Per wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet zal, zoals hiervoor reeds aangegeven, worden bekeken of die ook past in het formele stelsel van de BES-eilanden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES-eilanden de toets der kritiek kan doorstaan indien wordt getoetst aan artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).

In de memorie van toelichting op de Belastingwet BES² is, anders dan deze leden stellen, wel degelijk aandacht besteed aan de genoemde artikelen in het EVRM en het IVBPR. De wetgever heeft als vanzelfsprekend de verplichting het in artikel 1 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel bij de vormgeving van wetgeving nauwgezet in ogenschouw te houden. Bij de vormgeving van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden is dat ook gebeurd. Deze leden constateren terecht dat de regering in dit kader al op vele momenten aandacht heeft geschonken aan het gelijkheidsbeginsel.

Vanwege het verbod op de constitutionele toetsing van artikel 120 van de Grondwet mag een Nederlandse rechter de grondwettigheid van formele wetten echter niet aan de Grondwet toetsen. Het voorgaande betekent dan ook dat een Nederlandse rechter, in geval een justitiabele zich op artikel 1 van de Grondwet beroept, niet mag toetsen of (onderdelen van) het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden daadwerkelijk verenigbaar zijn met artikel 1 van de Grondwet. In de memorie van toelichting is vervolgens opgenomen dat de Nederlandse rechter ondanks dat verbod op constitutionele toetsing door middel van de toetsing aan artikel 14 van het EVRM of artikel 26 van het IVBPR toch toe kan komen aan de beoordeling of (onderdelen van) het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden verenigbaar zijn met het in die verdragen vastgelegde verbod op discriminatie dan wel met het gebod op gelijkheid. De toetsing aan deze twee artikelen leidt ertoe dat de Nederlandse rechter materieel alsnog aan het gelijkheidsbeginsel kan toetsen. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens³ en de Hoge Raad der Nederlanden⁴ blijkt echter dat de rechterlijke macht zich bij de toetsing aan artikel 14 van het EVRM of artikel 26 van het IVBPR terughoudend opstelt. Vanwege deze opstelling wordt de wetgever een ruime beoordelingsmarge gegeven bij de vraag of al dan niet sprake is van strijdigheid met artikel 14 van het EVRM of artikel 26 van het IVBPR. Deze ruime beoordelingsmarge vereist overigens wel dat de wetgever met redenen beargumenteert waarom volgens de wetgever geen sprake is van strijdigheid met betreffende artikelen. Die argumentatie is dezelfde als de argumentatie van regeringszijde waarom de vormgeving van het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES-eilanden zich verhoudt met het gelijkheidsbeginsel als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet. Naar de

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 21 en 22.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 24 en 25.

³ Zie onder andere de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 22 juni 1999, nr. 46757/99 in de zaak-Della Ciaja/Italië (onder andere gepubliceerd in BNB 2002/398) en van Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 12 december 2006, nr. 13378/05 in de zaak Burden & Burden/VK (onder andere gepubliceerd in V-N 2007/54.5).

⁴ Zie bijvoorbeeld onderdeel 3.3 van de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden van 19 oktober 2007, nr. 41 938, over het «derdentarief» in de Successiewet 1956. In deze zaak toetste de Hoge Raad zowel aan artikel 14 van het EVRM (in samenhang met artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM) en artikel 26 van het IVBPR.

mening van de regering bevindt een belastingplichtige op de BES-eilanden zich immers om een samenstel van redenen ten principale in een andere situatie dan een belastingplichtige in het Europese deel van het land Nederland. Er is derhalve geen sprake van gelijke gevallen. Dit gaat naar de mening van de regering op ten aanzien van artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Kortheids- halve wordt verwezen naar de uitgebreide passage in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Belastingwet BES¹ hieromtrent. Voorts vragen deze leden of ook in andere landen verschillende fiscale systemen naast elkaar bestaan. In antwoord hierop kan onder andere worden gewezen op de verschillen (op onderdelen) tussen de fiscale stelsels van Noorwegen en Spitsbergen, Finland en de Åland-eilanden, Portugal en de Azoren en Madeira, Frankrijk en de overzeese departementen alsmede Duitsland en Helgoland. Hoewel de mate waarin de fiscale stelsels van het «moederland» en de «overzeese gebieden» van elkaar afwijken, van geval tot geval verschilt en iedere Mogendheid een voor die Mogendheid kenmerkende en dus andere constitutie zal kennen, mag worden aangenomen dat in Noorwegen, Finland, Portugal, Frankrijk en Duitsland – net als in Nederland – de gelijke behandeling van gelijke gevallen (en de ongelijke behandeling van ongelijke gevallen naar mate van hun ongelijkheid) een basisprincipe is. In dat licht bezien, is er dan ook geen aanleiding de ingezette lijn ten aanzien van het fiscale stelsel voor de BES-eilanden te heroverwegen.

De leden van de fractie van de VVD willen weten of de opbrengst van de belastingwetten in relatie staat tot de uitgaven op de BES-eilanden. In reactie op deze vraag wordt gewezen op het uitgangspunt dat de opbrengst van het voorgestelde belastingstelsel voor de BES-eilanden ten minste gelijk dient te zijn aan de thans op de BES-eilanden geldende Nederlands-Antilliaanse landsbelastingen. Naar de mening van de regering is dat mede met het oog op het draagvlak op de BES eilanden een aanvaardbaar uitgangspunt. De opbrengst werd bij de indiening van de wetsvoorstellen nog geraamd op USD 42 miljoen maar is door het beschikbaar komen van recenter en betrouwbaarder cijfermateriaal inmiddels bijgesteld naar omstreeks USD 52 miljoen². Dit zijn echter niet de enige rijksmiddelen die op de BES-eilanden worden opgebracht. Zo worden ook premies volksverzekeringen (algemene ouderdomsverzekering en algemene weduwen- en wezenverzekering), premies werknemersverzekeringen (ongevallenverzekering, ziekteverzekering en cessantia) en premies zorgverzekering geheven op de BES-eilanden. Deze premiepercentages worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Dit is echter nog niet gebeurd, waardoor op dit moment de omvang van de premieopbrengst nog niet duidelijk is. De vaststelling van de premies bij ministeriële regeling zal op korte termijn geschieden door de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsmede van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Wel geldt voor de premieopbrengsten hetzelfde uitgangspunt als het hiervoor beschreven uitgangspunt voor de belastingopbrengst. Deze opbrengst zal op macro niveau ook ten minste gelijk blijven.

Ook vragen deze leden hoe groot de belastingopbrengst zou zijn indien het Nederlandse belastingstelsel op de BES-eilanden zou worden ingevoerd en wat de gevolgen voor belastingplichtigen zou zijn. Het geven van een inschatting van de belastingopbrengst indien het Nederlandse belastingstelsel op de BES-eilanden in werking zou treden is niet eenvoudig. De belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van voldoende statistische informatie over de grondslag van veel belastingen die in Nederland geheven worden en nu niet in het fiscale stelsel voor de BES-eilanden zijn opgenomen. Een goed onderbouwde inschatting kan de regering dan ook niet geven. Desalniettemin lijkt het aannemelijk dat in het geval het volledige Nederlandse belastingstelsel één op één op de

¹ Kamerstukken II 2009/10, nr. 3, blz. 24 tot en met 33.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 13, blz. 8.

BES-eilanden van toepassing zou zijn, de belastingopbrengst hoger zou zijn dan de nu geraamde opbrengst van omstreeks USD 52 miljoen. Bij die inschatting wordt enkel gekeken naar de «eerste orde effecten». Immers, de één op één invoering van het Nederlandse belastingstelsel op de BES-eilanden (met alle Nederlandse belastingmiddelen, de Nederlandse grondslagen en de Nederlandse tariefstructuur) zal naar verwachting zeer negatieve effecten hebben op de economische ontwikkeling van de BES-eilanden. De fors hogere belastingdruk (dan in het voorgestelde fiscale stelsel) heeft naar verwachting een onwenselijk effect op de bestedingen (minder), de werkgelegenheid (lager), het prijspeil (hoger), het beroep op uitkeringen (meer) en de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven (meer). Het draagvlak op de BES-eilanden voor dat fiscale stelsel zal hoogstwaarschijnlijk zeer laag zijn. Deze «tweede orde effecten» zijn niet meegenomen in de hiervoor genoemde inschatting dat de opbrengst van de invoering van het Nederlandse belastingstelsel op de BES-eilanden meer dan USD 52 miljoen zal zijn. Als ook deze «tweede orde effecten» worden meegenomen, is het volgens de regering zelfs niet uitgesloten dat de belastingopbrengst op de BES-eilanden uiteindelijk lager uitvalt dan USD 52 miljoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering wil nastreven dat de Nederlandse belastingwetgeving in de toekomst meer gaat lijken op het fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Deze leden menen dat in de memorie van toelichting slechts wordt gesproken van het toegroeien van de BES-wetgeving naar de Nederlandse belastingwetgeving. In reactie op de vraag van deze leden wordt gewezen op de nota naar aanleiding van het verslag op de Belastingwet BES. Hierin wordt niet gesproken van het toegroeien van de BES wetgeving naar de belastingwetgeving in Europees Nederland. In de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen dat «zeker niet gezegd (is) dat het uitgesloten is dat de fiscale stelsels van Nederland en de BES-eilanden op termijn naar elkaar toegroeien»¹. Deze zinsnede laat in het midden of het fiscale stelsel voor de BES-eilanden naar dat van Europees Nederland toegroeit, het (Europees) Nederlandse fiscale stelsel toegroeit naar dat van de BES-eilanden of een combinatie van beiden. Het voorgaande zal afhankelijk zijn van toekomstige ontwikkelingen. Volledigheidshalve wordt, ondanks de in de toekomst te verwachten convergerende beweging tussen de twee fiscale stelsels in het land Nederland, door de regering de verwachting uitgesproken dat het fiscale stelsel op de BES-eilanden af zal blijven wijken van het in Europees Nederland geldende fiscale stelsel.

De leden van de fractie van de VVD stellen vragen over het ontbreken van een «step up»-regeling in de opbrengstbelasting voor ondernemingen die zich op de BES-eilanden vestigen.

In antwoord op de vragen van deze leden wil de regering nadrukkelijk bevestigen dat haar veel gelegen is aan het verbeteren van het vestigingsklimaat op de BES-eilanden. Wel is het naar de mening van de regering belangrijk dat het daarbij gaat om bedrijven die een materiële onderneming drijven, of ondernemingen die bijdragen aan de vergroting van de werkgelegenheid op de BES-eilanden en investeringen in onroerend goed op de BES-eilanden mogelijk maken. De regering betwijfelt of de invoering van een «step up»-regeling voor de opbrengstbelasting aan deze doelstelling een wezenlijke bijdrage kan leveren. Buitenlandse bedrijven die ondernemingsactiviteiten op de BES-eilanden willen ontplooiën kunnen dit namelijk eenvoudig doen door het vestigen van een vaste inrichting of de oprichting van een dochteronderneming. Het is niet nodig daarvoor de zetel van het lichaam zelf naar de BES-eilanden te verplaatsen. De regering heeft daarom bewust afgezien van het opnemen van een «step up»-regeling in de opbrengstbelasting. Niet alleen vanwege de eenvoud of omdat de Nederlandse dividendbelasting, die een grote

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 7, blz. 5.

mate van overeenkomst heeft met de opbrengstbelasting, eveneens geen «step up»-regeling kent, maar ook vanwege het feit dat veel landen bij verplaatsing van een lichaam geen dividendbelasting heffen over de in een lichaam nog niet uitgedeelde winsten. Het verlenen van een «step up» bij vestiging op de BES-eilanden zou er toe kunnen leiden dat lichamen zich op de BES-eilanden vestigen om de heffing over winstuitdelingen te ontlopen. Ook dit is een reden om af te zien van de invoering van een «step up». Een verdere rechtvaardiging kan gevonden worden in het uitgangspunt van de opbrengstbelasting. De opbrengstbelasting grijpt, net als de Nederlandse dividendbelasting aan bij de bron. Alle opbrengst die deze bron genereert wordt in de heffing betrokken. Het land van oorsprong van de winst is daarbij niet van belang¹. Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of door het achterwege laten van een «step up»-regeling ook dubbele belastingheffing kan ontstaan. Een dergelijke dubbele heffing zou zich voor kunnen doen als in het land waar het lichaam vandaan komt bij vertrek een eindafrekening plaatsvindt over de in het lichaam opgebouwde winsten zonder dat deze zijn uitgedeeld. De regering ziet dit echter niet als een groot bezwaar. Het lichaam kan deze dubbele heffing immers eenvoudig voorkomen door voor vestiging in de BES-eilanden haar reserves om te zetten in nominaal gestort kapitaal.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of het niet hebben van rechtspraak in twee feitelijke instanties strookt met internationale regels in dit verband. Ook in Nederland is op een gegeven moment de vraag opgekomen of het ontbreken van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken waarin een fiscale boete aan de orde is, strijdt met de internationale regels, in het bijzonder artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR. Deze vraag is door de Hoge Raad nooit expliciet beantwoord, zodat op dezelfde vraag van de leden van de fractie van de VVD niet met zekerheid kan worden gereageerd. Los van internationale regels is de regering – zoals eerder aangegeven – echter van mening dat ook op de BES-eilanden belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties gewenst is, niet alleen in zaken waarin een fiscale boete aan de orde is, maar in alle zaken². Het inrichten van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken vergt onder meer de nodige tijd. Om dit te realiseren zal dan ook in eerste instantie in overleg getreden worden met de betrokkenen, waaronder de Minister van Veiligheid & Justitie en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Voorts stellen deze leden enkele vragen over het lokale belastinggebied op de BES-eilanden. De belastingen die door de openbare lichamen kunnen worden geheven zijn opgesomd in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er is bij de vormgeving van het lokaal belastinggebied voor de openbare lichamen gezocht naar een op de in Nederland geldende gelijkende situatie, rekening houdend met de plaatselijke verschillen en de voor de transitie reeds bestaande eilandelijke belastingen. De BES-eilanden kunnen alleen die belastingen heffen die in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn genoemd, zoals dit ook geldt voor de Nederlandse gemeenten op grond van de Gemeentewet. Voorts is heffen op basis van winst, inkomen of vermogen niet toegestaan. Het beeld dat hieruit ontstaat is dat de doelstellingen van de regering hierdoor niet worden geschaad maar juist worden gediend. De lokale autoriteiten hebben immers de mogelijkheid om zelf inkomsten te genereren uit lokale heffingen voor de bekostiging van de gestelde taken en het gekozen voorzieningsniveau.

¹ Vergelijk ook de uitspraak van de Hoge Raad der Nederlanden van 2 september 1992, nr. 27252, onder andere gepubliceerd in BNB 1992/379.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 12, blz. 12.

De leden van de VVD-fractie verzoeken verder om een overzicht van de (lagere) regelingen die nog opgesteld moeten worden. Zij vragen zich af of deze regelingen wel op tijd beschikbaar zullen zijn. De regering kan

deze leden geruistellen. Een viertal concept-algemene maatregelen van bestuur ligt voor advisering bij de Raad van State. Het betreft het Uitvoeringsbesluit Douane- en Accijnswet BES, het Uitvoeringsbesluit Belastingwet BES, het Besluit ter voorkoming dubbele belasting BES en de Belastingregeling voor het land Nederland. Deze twee laatstgenoemde concept-AMvB's worden, zoals eerder opgenomen in deze memorie van antwoord, gelijktijdig met deze memorie aan de Eerste Kamer gezonden. Daarnaast wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan een aantal uitvoeringsregelingen. Het betreft de Uitvoeringsregeling Douane- en Accijnswet BES, de Uitvoeringsregeling Belastingwet BES, de Aanpassingsregeling Inkomstenbelasting en Loonbelasting BES en de Uitvoeringsregeling Loonbelasting BES. Alle genoemde besluiten en uitvoeringsregelingen worden vóór 1 januari 2011 in het Staatsblad respectievelijk de Staatscourant geplaatst. Overgangsproblemen, de leden van deze fractie vragen daarnaar, zullen zich dan ook niet voordoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de eindafrekeningsbepalingen in geval van vertrek van de BES-eilanden dubbele belastingheffing zou kunnen opleveren. Voor op de BES-eilanden gevestigde lichamen wordt – op het moment voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden op 1 januari 2011 – een eindafrekening geconstateerd op basis van artikel 4, derde lid, van de op basis van de Wet geldstelsel BES gedurende de periode van 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010 als wet van toepassing zijnde Landsverordening op de Winstbelasting 1940. Omdat in het nieuwe fiscale stelsel de traditionele winstbelasting wordt vervangen door een vastgoedbelasting en een opbrengstbelasting, houden alle op de BES-eilanden gevestigde lichamen op 31 december 2010 op belastbare winst in de zin van de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 te genieten. Voor lichamen die vanaf 1 januari 2011 niet voldoen aan de in artikel 5.2 van de Belastingwet BES opgenomen voorwaarden inzake de vestigingsplaatsfictie geldt dat de eindafrekeningsaanslag niet wordt ingevorderd. In plaats daarvan zal de op 31 december 2010 voor de toepassing van de gedurende de periode van 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2010 als wet van toepassing zijnde Landsverordening op de Winstbelasting 1940 geldende boekwaarde van de vermogensbestanddelen van dat lichaam geruisloos worden omgezet in met ingang van 1 januari 2011 voor de toepassing van de Nederlandse vennootschapsbelasting geldende boekwaarde. Die geruisloze omzetting leidt niet tot afrekening noch dubbele belasting.

Ter zake van de eindafrekeningswinst wordt voor lichamen die vanaf 1 januari 2011 op de BES-eilanden gevestigd zijn renteloos uitstel van betaling verleend tot en met 31 december 2015. De gedurende die periode door die lichamen op de BES-eilanden betaalde vastgoedbelasting mag op de eindafrekeningsaanslag worden afgeboekt, met dien verstande dat het nog openstaande bedrag van die aanslag op 1 januari 2016 wordt kwijtgescholden. Dit vormt een stimulans voor die lichamen om op de BES-eilanden gevestigd en actief te blijven, hetgeen bijdraagt aan de versterking en verbreding van het economische draagvlak van de eilanden. Wanneer het lichaam vóór 1 januari 2016 vertrekt van de BES-eilanden (naar Nederland of een derde land), zal het nog openstaande deel van de eindafrekeningsaanslag moeten worden betaald. Vervolgens zal Nederland (en wellicht ook een derde land) als vestigingsland een «step up» verlenen waardoor geen dubbele heffing zal ontstaan. Immers, bij verplaatsing naar Nederland zullen de boekwaarden van de openingsbalans worden gesteld op de waarde in het economische verkeer. In het geval van verplaatsing naar Nederland is derhalve ook geen sprake van dubbele heffing.

Tevens zal bij vertrek van de BES-eilanden opbrengstbelasting verschuldigd zijn over alle winstreserves van het lichaam. Immers er is

dan sprake van een (fictieve) uitdeling van alle winstreserves op het moment direct voorafgaand aan verplaatsing van het lichaam, vergelijkbaar met een liquidatie-uitkering. De aandeelhouders van dit lichaam zijn hiervoor belastingplichtig, het verplaatste lichaam fungeert slechts als inhoudingsplichtige. Op eerstgenoemd punt is overigens een parallel te onderkennen met de Nederlandse vennootschapsbelasting die ook een eindafrekeningsbepaling kent ter zake van lichamen die Nederland verlaten.

Naar het inzicht van de regering is geen sprake van dubbele belastingheffing. In een puur Nederlandse situatie geldt bij liquidatie van een lichaam eveneens dat én de eindafrekeningswinst is belast met vennootschapsbelasting én dat de liquidatie-uitkering met dividendbelasting wordt belast. Dit past bij het zogenoemde klassieke stelsel. Daarnaast ziet de regering niet in dat bij eindafrekening over ondernemingswinsten en liquidatie-uitkeringen strijd met internationale regels zou kunnen ontstaan.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot naar het niet bestaan van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Zoals de leden terecht opmerken hoedt de Hoge Raad over de eenvormigheid van het recht. Op dit moment wijkt het materiële belastingrecht – en in mindere mate het formele belastingrecht – op de BES-eilanden echter in belangrijke mate af van het Nederlandse recht. Van eenvormigheid van beide fiscale stelsels is geen sprake, waardoor op dit terrein dus ook geen taak voor de Hoge Raad ligt. Als het gaat om de eenvormigheid van het recht op de BES-eilanden zelf, wordt deze voldoende gewaarborgd doordat belastingzaken zijn belegd bij één college, de Raad van Beroep in belastingzaken. Met de leden van de VVD-fractie is de regering het overigens wel eens dat naar mate de fiscale stelsels op de BES-eilanden en in Nederland meer naar elkaar toegroeien, cassatierechtspraak niet kan blijven ontbreken. Te zijner tijd zal dan ook op de BES-eilanden beroep in cassatie in belastingzaken worden opengesteld. Vanwege het aangenomen amendement van de bijzondere gedelegeerde Bikker¹ zal in ieder geval sprake zijn van beroep in cassatie als het in dat amendement genoemde inwerkingtredingskoninklijk besluit wordt geslagen. Hiervoor is het – vanwege de tekst van het aangenomen amendement – echter wel noodzakelijk dat op dat moment in het Caribische deel van het Koninkrijk wordt voorzien in fiscale rechtspraak in twee feitelijke instanties.

Opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De vraag van de leden van de fractie van de SP of het niet opnemen van een traditionele winstbelasting voor lichamen in het fiscale stelsel voor de BES-eilanden als tijdelijke maatregel is bedoeld, wordt door de regering ontkennend beantwoord. De regering verwacht dat de vastgoedbelasting en de opbrengstbelasting structureel een doeltreffend alternatief is voor een traditionele winstbelasting dat goed past bij de BES-eilanden. Vervolgens wordt door deze leden gevraagd naar een inschatting van voorzien misbruik van het nieuwe fiscale stelsel. De regering heeft veel vertrouwen in de stabiliteit van het gekozen systeem en verwacht dat het stelsel goed is voor het vestigingsklimaat op de eilanden zonder dat sprake zal zijn van misbruik waarbij op ongepaste wijze opbrengsten uit andere gebieden naar de BES-eilanden worden verplaatst. In dat kader is, als slot op de deur, in de opbrengstbelasting een antimisbruikmaatregel opgenomen in de vorm van de eerder in deze memorie genoemde vestigingsplaatsfictie. Om die reden verwacht de regering dat het risico klein is dat bedrijven zich zullen verplaatsen van het Europese deel naar de BES-eilanden, louter om te kunnen profiteren van het nieuwe fiscale stelsel. Daar komt bij dat de verplaatsing van Nederland naar de

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 18.

BES-eilanden voor de toepassing van de Nederlandse Wet op de vennootschapsbelasting 1969 tot een eindafrekening zal leiden. Deze leden constateren voorts terecht dat – na invoering van het fiscale stelsel voor de BES-eilanden – binnen het Caribische deel van het Koninkrijk sprake zal zijn van (vier) zelfstandige winstbelastingstelsels. Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden hebben dan immers ieder een eigen fiscaal stelsel. Dat is een natuurlijk gevolg van de staatkundige hervorming: fiscaal autonome gebieden bepalen zelf een bij hen passend fiscaal stelsel.

De leden van de fractie van de SP vragen of er overleg met Curaçao, Sint Maarten en Aruba is geweest over het voorgestelde toekomstige fiscale stelsel voor de BES-eilanden.

In januari 2007 is met Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor de eerste maal gesproken over het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Daarna volgden tot en met de indiening van de wetsvoorstellen Belastingwet BES en Douane- en Accijnswet BES op 29 oktober 2009 nog negen vervolgoverleggen. Drie van die tien overleggen zijn door de vertegenwoordigers van de (toen nog) eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevoerd met de toenmalige staatssecretaris van Financiën. Dat waren de bestuurlijke overleggen van 13 januari 2009, 18 maart 2009 en 26 oktober 2009. De concepten die tijdens die bestuurlijke overleggen zijn besproken, zijn steeds gedeeld met de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen. Daarnaast heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën op 12 januari 2009 te Philipsburg gesproken met vertegenwoordigers van het bestuur van het eilandgebied Sint Maarten, op 14 januari 2009 te Willemstad met vertegenwoordigers van het bestuur van het eilandgebied Curaçao en op 15 januari 2009 met de minister van Financiën van het land Nederlandse Antillen. Tijdens die gesprekken zijn de hoofdlijnen voor het toekomstige fiscale stelsel voor de BES-eilanden ter sprake gekomen. Vervolgens heeft op 11 september 2009 te Den Haag een werklunch plaatsgehad tussen de minister van Financiën van het land Nederlandse Antillen en de toenmalige staatssecretaris van Financiën. Ook tijdens die werklunch is het fiscale stelsel voor de BES-eilanden aangestipt. Voorts is tijdens een conferentie op Aruba op 20 en 21 november 2009 van de zijde van het Nederlandse ministerie van Financiën aan ambtelijke vertegenwoordigers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een uitgebreide toelichting gegeven over de op 29 oktober 2009 ingediende wetsvoorstellen Belastingwet BES en Douane- en Accijnswet BES. Tijdens die bijeenkomst is tevens aandacht besteed aan de (destijds nog in de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgenomen wijzigingen¹ van de) Wet inkomstenbelasting BES en Wet loonbelasting BES. Ten slotte is in de tweede week van april 2010 op ambtelijk niveau zowel te Oranjestad met Aruba als te Willemstad met Curaçao gesproken over de voortgang met betrekking tot het toekomstige fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Op 12 augustus 2010 heeft in Den Haag een vergelijkbaar gesprek plaatsgevonden met de (toenmalige) gedeputeerde van Financiën van het eilandgebied Sint Maarten. In zoverre kan worden bevestigd dat gedurende het gehele proces contact is geweest met Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hoewel het voorgaande impliceert dat ook de inbreng, vragen en opmerkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten op punten hebben bijgedragen aan de thans voorliggende vormgeving van de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en Invoeringswet fiscaal stelsel BES, hebben de contacten met Aruba, Curaçao en Sint Maarten nooit geleid tot formele afspraken over de vormgeving van voornoemde wetsvoorstellen. Immers, vanwege de in het Koninkrijk bestaande fiscale autonomie waren Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen gesprekspartner als het gaat over de vormgeving van het fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Dat waren Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Koninkrijksband tussen Nederland,

¹ Deze wijzigingen zijn begin 2010 bij vierde nota van wijziging op de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: ABES) uit de ABES gehaald (Kamerstukken II 2009/10, 31 959, nr. 20) en bij nota van wijziging op de Invoeringswet fiscaal stelsel BES opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES (Kamerstukken II 2009/10, 32 276, nr. 6).

Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en Aruba, Curaçao en Sint Maarten anderzijds heeft er echter wel toe geleid dat de Nederlandse regering deze laatste drie eilanden gedurende het proces op de hoogste wenste te houden van achtereenvolgens de denkrichting met betrekking tot het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden, de inhoud van de wetsvoorstellen die benodigd waren voor het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden en voortgang in het wetgevingsproces met betrekking tot die wetsvoorstellen. Tevens heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën meermalen te kennen gegeven dat het Aruba, Curaçao en Sint Maarten vrij staat onderdelen uit het fiscale stelsel voor de BES-eilanden over te nemen. Als vanzelfsprekend kan dat nog steeds. Desalniettemin is het tot op heden onbekend wat de plannen van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten zijn ten aanzien van hun fiscale stelsel. Vooralsnog gaat de regering ervan uit dat Curaçao en Sint Maarten ook na 1 januari 2011 het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel grotendeels voortzetten. Vanwege de eerdergenoemde fiscale autonomie in het Koninkrijk is het primair aan de landen zelf om te beslissen over de wijze van invulling van het eigen fiscale stelsel, zolang het met die invulling van het fiscale stelsel de internationaal aanvaarde normen blijft eerbiedigen en het fiscale stelsel een passend onderdeel is binnen het geheel van de overheidsfinanciën (een sluitende begroting op landsniveau). Indien het fiscale stelsel dat binnen het Koninkrijk geldt, voldoet aan die twee uitgangspunten, is het naar de mening van de regering voor het overige niet relevant welke belastingmiddelen dit stelsel omvat of wat de exacte grondslag of de tariefstructuur is.

De leden van de fractie van de SP vragen voorts naar het «Protocol ter invulling van het Resumé van de bilaterale gesprekken Aruba-Nederland op 24, 25 en 26-6-1993»¹ (hierna: het protocol). Het protocol bevat op fiscaal terrein enkel de afspraak tussen Nederland en Aruba dat voor 1 januari 1994 afspraken zouden worden gemaakt. In een bijlage bij dat protocol is een concept voor die afspraken opgenomen. Hoewel het protocol volgens de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2008 nog van kracht is, moet dit blijkens de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 mei 2009 ten aanzien van de fiscaliteit worden genuanceerd. In laatstgenoemde brief is de navolgende passage opgenomen:

*«Er zijn sinds 1993 afspraken gemaakt met Aruba over fiscaliteit. Daarbij is het internationaal breed aanvaardbaar zijn van fiscale stelsels binnen het Koninkrijk altijd een belangrijk aandachtspunt. In zijn algemeenheid geldt dat de bespiegelingen uit 1993 over de BRK ten aanzien van de verhouding Nederland en Aruba inmiddels zijn ingehaald door de tijd. De BRK is sindsdien enkele keren aangepast (1996, 2001 en 2005). Nederland en Aruba onderhouden op fiscaal gebied goed contact. Het uitgangspunt dat de fiscale regelgeving breed aanvaardbaar dient te zijn geldt nog steeds.»*²

De voorgaande passage maakt duidelijk dat de betekenis van het protocol zich inmiddels beperkt tot het punt dat het fiscale stelsel moet voldoen aan de internationaal aanvaarde normen. Met deze internationaal aanvaarde normen wordt met name gedoeld op de normen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes alsook de Europese Unie (EU) op het terrein van het streven naar meer transparantie, een betere informatie-uitwisseling tussen belastingadministraties en het bevorderen van fair tax competition. De regering onderschrijft dit uitgangspunt nog steeds ten volle. Alle fiscale stelsels binnen het Koninkrijk (het in het Europese deel van Nederland geldende fiscale stelsel, het in het Caribische deel van Nederland geldende fiscale stelsel alsmede de fiscale stelsels van de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten) dienen te voldoen aan de internationaal aanvaarde normen. Naar de mening van de regering wordt

¹ Bijlage bij de brief van 24 april 2008 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 49).

² Kamerstukken I 2008/09, 31 700 IV, E, blz. 5.

dit uitgangspunt overigens Koninkrijksbreed gedragen en wordt hier Koninkrijksbreed naar gehandeld.

De leden van de fractie van de SP refereren aan tabel 4 van de memorie van Toelichting bij de Belastingwet BES, waarin wordt vermeld dat het merendeel van de landen in de Caribische regio wel een winstbelasting kent. Deze leden vragen of dit nog een rol heeft gespeeld bij de keuze om af te zien van een winstbelasting op de BES-eilanden.

Naar aanleiding van deze vraag merkt de regering op dat er op grond van diverse overwegingen voor gekozen is om op de BES-eilanden een fiscaal stelsel te introduceren dat afwijkt van het in Europees Nederland geldende fiscale stelsel. Die overwegingen zijn de afwijkende, sterk van Nederland verschillende, economische omstandigheden, de ligging in de Caribische regio, de bevolkingsomvang, de kleine oppervlakte, de grote afstand tot Nederland en het insulaire karakter. Daarnaast heeft de regering bij de vormgeving van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES-eilanden gestreefd naar eenvoud en beperking van de administratieve lasten voor belastingplichtigen en van de uitvoeringskosten door de Belastingdienst. De praktijk wees bovendien uit dat de winstbelasting een relatief bescheiden opbrengst had en het in stand houden daarvan onevenredig veel tijd en aandacht zou gaan vragen van de lokale belastinginspecteurs, ontvangers en controleurs. Dit zou de heffing en inning van andere, veel eenvoudiger uit te voeren, belastingen in het gedrang kunnen brengen.

Deze leden stellen terecht vast dat uit tabel 4 blijkt dat het merendeel van de jurisdicties in de Caribische regio wel een winstbelasting kent. Deze leden gaan er echter wel aan voorbij dat in de voetnoot bij diezelfde tabel eveneens is opgenomen dat: «de meeste (ei)landen die een winstbelasting kennen (Antigua & Barbuda, Barbados, Dominica, de Maagdeneilanden (VS), de Nederlandse Antillen, Saint Kitts & Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent & the Grenadines en Trinidad & Tobago), daarnaast voorzien in verschillende speciale regelingen waardoor voor specifieke sectoren het winstbelastingpercentage minimaal zal blijken te zijn»¹. Ter illustratie wordt gewezen op de in de Nederlandse Antillen geldende regimes die vooralsnog zijn overgenomen door Curaçao en Sint Maarten. De regelingen omtrent economische zones, tax holidays en off shore hebben tot gevolg dat de winstbelasting wordt teruggebracht van 34,5% naar omstreeks 2%. Een vrijgestelde vennootschap is helemaal vrijgesteld van winstbelasting. Daarnaast kennen Curaçao en Sint Maarten geen dividendbelasting. Curaçao en Sint Maarten zijn met deze regelingen in de Caribische regio echter zeker geen uitzondering. Daar tegenover staat dat reële bedrijven op de BES-eilanden vastgoedbelasting verschuldigd zijn (jaarlijks 1% van de waarde in het economische verkeer) en opbrengstbelasting (tegen 5%).

De leden van de SP-fractie vragen vervolgens of het tarief van de opbrengstbelasting (5%) te zijner tijd gelijk zal worden gelijk getrokken met het in Nederland geldende tarief van 15% voor de dividendbelasting. De regering heeft thans geen plannen om het tarief voor de opbrengstbelasting gelijk te trekken aan dat van de Nederlandse dividendbelasting. Daarvoor zijn meerdere redenen. Allereerst geldt dat het streven van de regering gericht is op het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor reële ondernemingen op de BES-eilanden. In dat kader is gekozen voor een relatieve lage belastingdruk van 5% over de uitdelingen van ondernemingswinsten. Daarnaast merkt de regering op dat de tarieven van de opbrengstbelasting en de dividendbelasting in Nederland niet zonder meer met elkaar kunnen worden vergeleken. De grondslag voor de heffing van opbrengstbelasting is veel ruimer dan die van de dividendbelasting doordat ook geheven wordt over de uitdelingen van stichtingen en coöperaties. Ook kent de opbrengstbelasting minder inhoudingsvrijstel-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 28.

lingen dan de dividendbelasting. De vrijstelling voor deelnemingsdividenden is bijvoorbeeld beperkt tot de opbrengst van aandelen, lidmaatschapsbewijzen, winstbewijzen en bewijzen van deelgerechtigdheid voor zover deze worden genoten door een op de BES-eilanden gevestigd lichaam dat zelf inhoudingsplichtige is voor de opbrengstbelasting. Om bovengenoemde redenen is een lager tarief voor de opbrengstbelasting gepast.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de op de BES-eilanden geldende vastgoedbelasting zich zal gaan verhouden ten opzichte van belastingen elders in Nederland. De vastgoedbelasting is een nieuwe rijksbelasting die alleen op de BES-eilanden zal worden geheven. Een vergelijking met een Nederlandse heffing laat zich daarom niet goed maken. Wel kan worden opgemerkt dat de vastgoedbelasting in de plaats komt van de traditionele winstbelasting en in het bijzonder neerslaat bij de eigenaren van (bedrijfs)vastgoed, zowel van ingezetenen als niet ingezetenen. Vergelijkbare belastingplichtigen in Nederland zijn onderworpen aan inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting.

De leden van de fractie van de SP constateren terecht dat er geen successiebelasting wordt geheven op de BES-eilanden. Zij vragen naar een toelichting hierop en of dit tijdelijk is. Ook vragen zij zich af op welke termijn er aanpassingen plaatsvinden en welke gevolgen dit heeft voor het Europese deel van Nederland.

In reactie op deze vragen wordt eerst stilgestaan bij het ontstaansmoment van de thans op de Nederlandse Antillen geldende Successiebelastingverordening. Na de totstandkoming ervan in 1908 is deze verordening niet meer grondig herzien. Hierdoor vertoont die verordening aanzienlijke hiaten en substantieel lagere tarieven dan de Nederlandse Successiewet 1956. Samen met de bescheiden bevolkingsomvang van de BES-eilanden, de in vergelijking tot Nederland relatief lage welvaartsstandaard op de BES-eilanden en de bestaande vrijstellingen in de successiebelastingverordening is de heffingsgrondslag aanzienlijk verkleind. Daar komt nog bij dat – zoals blijkt uit gegevens van het «International Bureau for Fiscal Documentation» – op andere eilanden in de Caribische regio veelal geen successiebelasting bestaat. Ook werd de beperkte capaciteit van de Nederlands-Antilliaanse Belastingdienst ingezet op belastingmiddelen die – anders dan de successiebelasting – wel – in potentie – een substantiële opbrengst kenden. Dit alles heeft er toe geleid dat de successiebelasting op de BES-eilanden in onbruik is geraakt, waardoor de opbrengst van de successiebelasting op de BES-eilanden vrijwel nihil bedraagt. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting¹ bedraagt de gerealiseerde opbrengst op de BES-eilanden in de belastingjaren 2003–2007 volgens een rapport van de Stichting Belasting Accountants Bureau slechts 327 Antilliaanse guldens (dit is bijna USD 183). Het samenstel van argumenten heeft ertoe geleid dat is voorgesteld geen specifieke successiebelasting op te nemen in het fiscale stelsel voor de BES-eilanden. Zoals al eerder genoemd, is het stelsel zoals dit nu per 1 januari 2011 gaat gelden op de BES-eilanden bedoeld voor de toekomst. Een eenvoudig stelsel dat – zeker bezien in de Caribische regio – voldoende waarborgen biedt tegen constructies via de BES-eilanden. Op onderdelen kan dit stelsel nog verder worden aangepast zoals bijvoorbeeld geldt voor de inkomstenbelasting en de loonbelasting. Voor de successiebelasting is dit nu niet aan de orde. Daarbij geldt tevens dat mochten er wijzigingen in het Nederlandse stelsel komen, dit op hun eigen merites dienen te worden beoordeeld en deze wijzigingen in principe losstaan van de vormgeving en de uitwerking van het fiscale stelsel op de BES-eilanden.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 11.

De leden van de fractie van de SP merken op dat met het wetsvoorstel voor de invoering van het fiscale stelsel voor de BES-eilanden de

Nederlandse Belastingdienst onder meer het recht krijgt nog openstaande belastingaanslagen en belastingschulden af te handelen van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze leden verzoeken de regering de huidige stand van zaken toe te lichten. Deze leden stellen terecht vast dat er sprake is geweest van achterstanden bij de heffing, inning en controle van belastingen op de BES-eilanden. De leiding van de Nederlandse Belastingdienst heeft aan de toenmalige Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen aangeboden om Nederlandse belastingdienstambtenaren in te zetten om de achterstanden weg te werken. Het doel van deze actie was om bij overname van de bestanden met betrekking tot belastingplichtigen op de BES-eilanden zo min mogelijk oude posten over te nemen, zodat met een schone lei kon worden begonnen. Dit aanbod is aanvaard. Op basis daarvan is van 2008 tot het moment van transitie, onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen, door Nederlandse experts gewerkt aan het wegwerken van de achterstanden op BES-eilanden. Op het moment van transitie was er voor de drie eilanden sprake van een normale en overzichtelijke werkvoorraad. Deze is in zijn geheel overgegaan naar de B/CN. Tot die werkvoorraad behoren ook aangiften, aanslagen en in te stellen controles die zien op de periode van voor de transitie. De werkwijze bij de inning van de nog openstaande aanslagen uit de periode van voor de transitie is gelijk aan die voor aanslagen die na de transitie zijn opgelegd. Zo worden voor zover mogelijk openstaande uit te betalen bedragen verrekend met nog openstaande aanslagen. Op 10 oktober 2010 is in totaal voor circa Naf. 166 miljoen aan vorderingen overgenomen door B/CN. Een groot aantal aanslagen is ambtshalve opgelegd. Er ligt aan deze aanslagen geen aangifte ten grondslag waardoor het verschuldigde bedrag moest worden geschat. Het zwaartepunt van deze vorderingen ligt in de gebruikelijke belastingjaren (voor de inkomsten- en winstbelasting zijn dat de jaren 2007 en 2008 en voor de loon- en omzetbelasting de jaren 2009 en 2010). Inherent aan het wegwerken van achterstanden, is er ook sprake van een substantiële hoeveelheid aanslagen van oudere jaren.

De leden van de fractie van de SP vragen ten slotte naar de stand van zaken met betrekking tot de begroting 2011 voor Sint Maarten en Curaçao. Tevens willen deze leden weten of ten aanzien van die begrotingen inmiddels sprake is van goedkeuring door het College financieel toezicht (Cft).

Sint Maarten heeft een conceptbegroting voor 2011 ingediend bij het Cft. Het Cft heeft deze getoetst aan de criteria opgenomen in de Rijkswet financieel toezicht (hierna: rijkswet) en op basis van die toetsing aangegeven dat de begroting niet voldoet aan alle criteria van artikel 15 van de rijkswet en daarbij aanbevelingen gedaan. Het is nu aan Sint Maarten om te bepalen wat het met die aanbevelingen gaat doen. Na vaststelling door de Staten van Sint Maarten zal de begroting opnieuw ter toetsing aan het Cft worden voorgelegd. Over de begroting is intensief contact tussen Sint Maarten en het Cft. Voorts heeft het Cft de conceptbegroting 2011 van het land Curaçao ontvangen. De toetsing van deze begroting door het Cft heeft inmiddels plaatsgevonden. Het is nu aan Curaçao om te bepalen wat het gaat doen met de door het Cft gedane aanbevelingen. Zodra de begroting door de Staten van Curaçao is vastgesteld, zal deze opnieuw ter toetsing aan het Cft worden voorgelegd.

Voor beiden geldt dat er uiterlijk op 31 december 2010 een door de Staten vastgestelde en door het Cft positief beoordeelde begroting 2011 dient te zijn.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers