

Vergaderjaar 2009–2010

32 190

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 januari 2010

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de VVD en de PVV in het verslag van de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken betreffende de Douane- en Accijnswet BES. Ik ben deze commissie erkentelijk voor haar uitspraak dat zij onder het voorbehoud van een afdoende beantwoording van de vragen en opmerkingen in het verslag, de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid acht. In deze nota wordt, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een reactie gegeven op het eerdergenoemde verslag. Bij de beantwoording zal de volgorde van het verslag zoveel mogelijk worden gevolgd. Wel zijn in een aantal gevallen vragen die door de verschillende fracties over hetzelfde onderwerp zijn gesteld, samengenomen.

Algemeen

De leden van de fractie van het CDA vragen de opmerking in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel dat *«het in de Belastingwet BES opgenomen formele recht (...) namelijk niet in zijn geheel toepasbaar (is) voor de heffingen die kunnen worden geheven bij invoer (invoerrechten, accijns bij invoer en algemene bestedingsbelasting (hierna: ABB) bij invoer)»* nader toe te lichten.

Het in het wetsvoorstel Belastingwet BES¹ opgenomen formele recht is niet in alle gevallen toereikend om de verplichtingen die voor personen voortvloeien uit de douanewetgeving af te kunnen dwingen. Omdat het in de Belastingwet BES opgenomen formele recht de inspecteur onvoldoende juridische instrumenten biedt om zijn steeds bredere takenpakket op adequate wijze te kunnen vervullen (met name op het gebied van ambtelijke bevoegdheden en de verplichtingen van personen), wordt in het onderhavige voorstel in hoofdstuk II een separaat formeel douanerecht voorgesteld. Dat is nu in de Nederlandse Antillen ook al het geval (net als in Nederland waar het formele douanerecht is neergelegd in het Communautaire Douanewetboek (hierna: CDW) en de Algemene doua-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 1 tot en met 6.

newet (hierna: Adw). Op deze manier wordt voorzien in een stelsel van formaliteiten en toezicht dat moeten waarborgen dat binnengebrachte goederen onder douanetoezicht komen en blijven totdat een douane-schuld is geformaliseerd dan wel totdat de goederen zijn (weder)uitgevoerd. Ook bevat het formeel douanerecht een voorziening waarbij de inspecteur goederen in bewaring kan nemen en in het openbaar kan laten verkopen indien de belanghebbende bij die goederen nagelaten heeft de bij wettelijke regelingen voorgeschreven verplichtingen na te komen. Verder wordt opgemerkt dat de invorderingsbepalingen van hoofdstuk VIII, titel 5, van de Belastingwet BES, van overeenkomstige toepassing zijn ten aanzien van de invordering van invoerrechten, accijns bij invoer, ABB, bestuurlijke boeten, interest en kosten.

Voorts constateren deze leden dat afgezien van de accijnsheffing een gelijke fiscale behandeling van ingevoerde goederen op de BES eilanden ontstaat. Hierbij refereren zij aan de huidige situatie. Enerzijds stellen zij dat momenteel op Bonaire de consument wordt geconfronteerd met een goed waarop invoerrechten (die overigens veel verschillende tarieven en vrijstellingen kennen) en een omzetbelasting (hierna: OB) rusten. Anderzijds rust op een goed op Sint Eustatius en Saba in de huidige situatie alleen de belasting op bedrijfsomzetten (hierna: BBO). Daarbij wijzen deze leden er terecht op dat in de huidige situatie op de BES eilanden het aantal schakels in de handelsketen de effectieve druk op het goed bepaalt (terzijde zij opgemerkt dat ook de hoogte van de marges in de schakels daarbij een rol speelt). In de voorgestelde situatie is dit – veelal – niet het geval. Immers, na de staatkundige vernieuwingen drukt enkel het eenduidige ABB-tarief op de goederen. Deze leden vragen zich naar aanleiding van het voorgaande af wat de precieze gevolgen zijn voor de belastingdruk op goederen. Ook willen zij weten of deze druk omlaag gaat als enkel het eenduidige ABB-tarief op de goederen zal drukken.

Op Sint Eustatius en Saba wordt – zoals deze leden terecht opmerken – thans een cumulatieve BBO van 3% geheven. De BBO kent geen heffing ter zake van invoer en de invoerrechten bedragen voor alle goederen nihil waardoor – afgezien van het bijzondere invoerrecht op benzine – op dit moment op Saba en Sint Eustatius geen heffing bij invoer wordt geheven. De invoering van de ABB van vooralsnog 6% zal dan ook waarschijnlijk verschillende op- en neerwaartse effecten op de druk kunnen hebben. Al houdt de regering rekening met een lichte toename van het gemiddelde prijspeil op Sint Eustatius en Saba. Het uiteindelijke effect per (soort) goed is onder meer afhankelijk van de huidige handelsgebruiken per soorten van goederen. Immers, bij twee schakels met hoge marges kan de effectieve BBO-druk thans al snel fors oplopen. Daarnaast moet worden bedacht dat particulieren op Sint Eustatius en Saba thans goederen onbelast kunnen invoeren. Daarnaast spelen de gedragseffecten van ondernemers en consumenten een rol bij de bepaling van de uiteindelijke druk. Vanwege deze drie factoren is moeilijk een eenduidig antwoord te geven op de vraag wat de precieze gevolgen zijn voor de belastingdruk die op goederen rusten. De effecten kunnen per (soort) goed verschillen. Ondanks het voorgaande is de regering van mening dat de invoering van de ABB het stelsel transparanter maakt dan thans het geval is. Daarnaast leidt het voorgestelde stelsel niet tot uitschakeltendensen zoals thans wel het geval is (waardoor schakels vanwege de wens cumulatie te voorkomen uit de bedrijfskolom worden overgeslagen). Ten slotte wordt met het voorgestelde stelsel voor de ABB bereikt dat sprake is van juridische, externe en interne neutraliteit hetgeen thans niet het geval is (onder meer vanwege het cumulatieve karakter en het ontbreken van een heffing bij invoer in de BBO regelgeving). Voor Bonaire zal de invoering van de ABB van 8% waarschijnlijk eveneens verschillende op- en neerwaartse effecten op de druk kunnen hebben. Desalniettemin verwacht de regering dat het

gemiddelde prijspeil niet noemenswaardig zal stijgen, vanwege het feit dat de thans daar geheven invoerrechten op nihil worden gesteld en dat de OB – net als de ABB – al een heffing bij invoer kent. Overigens is de verwachte lichte gemiddelde prijspeil stijging op Sint Eustatius en Saba en de niet noemenswaardige stijging van het gemiddelde prijspeil op Bonaire vanwege de invoering van de ABB (ter vervanging van de invoerrechten, OB en BBO) wel afhankelijk van de wijze waarop het lokale bedrijfsleven in haar winstmargebeleid reageert op deze wijzigingen. Ook de invoering van de USD als officiële munteenheid op de BES eilanden speelt in dit kader een rol. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat tegenover deze ontwikkelingen staat dat de druk van de directe belastingen (inkomstenbelasting/loonbelasting) wordt verlaagd. Voor de effecten op het besteedbare netto-inkomen wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag op de Belastingwet BES.

Vervolgens vragen deze leden naar de huidige situatie op Sint Eustatius en Saba met betrekking tot de «klassieke» invoerrechten. Allereerst wordt ter voorkoming van misverstanden duidelijk gemaakt dat met de term «klassieke invoerrechten» de rechten worden bedoeld die zijn gebaseerd zijn op de Nederlands-Antilliaanse Landsverordening tarief van invoerrechten. Ter zake van de invoer van goederen op Sint Eustatius en Saba bedragen de «klassieke» invoerrechten ook nu al nihil.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de reden waarom voor de invoerrechten wel is gekozen voor «eenduidigheid» en voor de heffing van accijns op gedistilleerd, bier, wijn en tabaksproducten niet. Voorts willen deze leden weten waarom ten aanzien van de invoerrechten de «eenduidigheid» is gezocht door het op nihil stellen van de invoerrechten op Bonaire. Anders dan uit de vragen van deze leden zou kunnen worden geconcludeerd, wordt na de staatkundige vernieuwingen – zoals hiervoor reeds betoogd – wel degelijk een heffing bij invoer toegepast in Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het betreft de heffing van ABB bij invoer. Voor met name Sint Eustatius en Saba betekent het voorgaande een aanzienlijke wijziging. Immers, thans worden op Sint Eustatius en Saba geen invoerrechten en geen BBO bij invoer geheven. De enige heffing bij invoer op Sint Eustatius en Saba is op dit moment het bijzondere invoerrecht op benzine. Indien naast de heffing van ABB ook zou worden overgegaan tot de invoering van de tot het niveau van op Bonaire geldende invoerrechten en accijnzen, zou dat zeer negatieve gevolgen hebben voor het prijspeil op Saba en Sint Eustatius. Deze ontwikkeling zou direct gevolgen hebben voor het besteedbare inkomen van de inwoners van deze twee eilanden alsmede voor het draagvlak voor het fiscale stelsel op Saba en Sint Eustatius. Hoewel dit effect, waarnaar de leden van de fractie van het CDA vragen, niet inzichtelijk kan worden gemaakt, wordt ter illustratie gewezen op het onderzoek van SEOR Erasmus Universiteit Rotterdam en Louis Lengrand & Associates, Versailles¹. In dit onderzoek zijn de gevolgen voor de bovenwindse eilanden (Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba) beschreven in het geval het communautaire douanerecht zou worden ingevoerd. Hierin wordt op pagina 47 opgemerkt dat: *«(...)omdat er op de Bovenwindse Eilanden geen importbelasting wordt geheven, leidt de invoering van het EU handelsregime tot een resultaat dat sterk afwijkt van dat van de andere eilanden; in tegenstelling tot de andere eilanden nemen de prijzen van alle goederen toe en de prijzen van voedsel stijgen veel sterker dan op de andere eilanden. De prijzen van voedsel op de Bovenwindse Eilanden nemen met maar liefst 17% toe en die van de overige goederen met 2,7%. (...) Ondanks (...) (enkele) verzachtende indirecte gevolgen zijn de prijsstijgingen voor voedsel groot en hebben een, waarschijnlijk disproportioneel negatieve invloed op de welvaart van de lage inkomensgroepen»*. De regering is de mening toegedaan dat de invoering van de tot het niveau van op Bonaire geldende invoerrechten en accijnzen

¹ «Economische gevolgen van de status van ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba». Dit onderzoek is opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

op Sint Eustatius en Saba, bovenop de voorgestelde heffingen van ABB bij invoer en accijns op benzine bij invoer, wel eens een vergelijkbaar beeld als in voornoemd onderzoek zou kunnen laten zien. Omdat de gewenste eenduidigheid op het terrein van de invoerrechten thans niet kan worden bereikt door op Sint Eustatius en Saba de invoerrechten te stellen op het niveau van Bonaire, is ervoor gekozen om ook op Bonaire het tarief van invoerrechten – net als op Sint Eustatius en Saba – op nihil te stellen. Indien dit niet zou worden gedaan en de bestaande tariefstructuur van de invoerrechten op Bonaire zou worden gehandhaafd, zou een veel grotere ongelijkheid tussen Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds ontstaan. Tegenover het op nihil stellen van de invoerrechten op Bonaire wordt het algemene tarief van de ABB op Bonaire niet op 6% vastgesteld (zoals op Sint Eustatius en Saba) maar op 8%. Daarnaast wordt op Bonaire naar aanleiding van het op nihil stellen van de invoerrechten het begrip accijnsgoed uitgebreid en het accijns op benzine verhoogd.

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de fractie van het CDA of op het terrein van de accijnsheffing in de toekomst sprake zal zijn van een zo uniform mogelijk systeem. Ook de leden van de fracties van de SP en de PVV vragen hiernaar. Het aandeel van de indirecte belastingen in de thans bestaande belastingmix op Sint Eustatius en Saba is laag ten opzichte van het aandeel van de indirecte belastingen ten opzichte van de totale belastingopbrengst op Bonaire. Hoewel uitgebreid en specifiek cijfermateriaal veelal ontbreekt, kan voor de berekening van de opbrengst van de OB, BBO, accijnzen en invoerrechten op de afzonderlijke eilandgebieden als percentage van de totale belastingopbrengst van het betreffende eilandgebied gebruik worden gemaakt van de door de Nederlands-Antilliaanse Stichting Belasting Accountantnbureau (de Stichting BAB) opgestelde realisatiecijfers over de belastingjaren 2003 tot en met 2007¹. Uitgaande van de realisatiecijfers van 2007 blijkt dat op Saba 23,11%² en op Sint Eustatius slechts 9,95%³ van de belastingmix wordt ingenomen door de BBO en accijnzen. Uit dezelfde realisatiecijfers kan worden opgemaakt dat op Bonaire het aandeel van de gezamenlijke opbrengst van de OB, accijnzen en (klassieke) invoerrechten omstreeks 50%⁴ van de totale belastingopbrengsten bedraagt.

Het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES eilanden voorziet op het terrein van de indirecte belastingen reeds in een aanzienlijke gelijktrekking in heffingsgrondslag en brengt de samenstelling van de belastingmix op Sint Eustatius en Saba meer in lijn met die op Bonaire. Na de staatkundige vernieuwingen gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba dezelfde grondslag voor de ABB, het materiële douanerecht en de heffing van accijns op benzine. De verschillen in heffingsgrondslag bestaan na de staatkundige vernieuwingen enkel ten aanzien van de heffing van accijns op bier, wijn, gedistilleerd en tabak en ten aanzien van de tariefstelling voor wat betreft de ABB en de heffing van accijns op benzine. Ondanks het voorgaande is de regering van mening dat ten aanzien van de belastingen die van rijkswege op de BES eilanden worden geheven uiteindelijk zo min mogelijk onderscheid dient te bestaan tussen de BES eilanden onderling. Dit geldt als vanzelfsprekend ook voor de heffing van ABB en accijnzen.

De leden van de fractie van de PvdA zouden graag willen weten of er ook voor het douanerecht consequenties voortvloeien uit de nog te maken afweging of de BES eilanden een overgang maken van de status van Land Gebied Overzee (hierna: LGO) naar Ultra Perifeer Gebied (hierna: UPG). Allereerst wordt erop gewezen dat in samenspraak met de BES eilanden overeen is gekomen dat de BES eilanden de eerste vijf jaren na de staatkundige vernieuwingen de status van LGO behouden. Dit gezamenlijke standpunt is in de vorm van de brief van 30 september 2008 van de staats-

¹ Deze cijfers zijn als bijlage gevoegd bij de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 52).

² De gezamenlijke opbrengst van de BBO (Naf 1054621) en het bijzondere invoerrecht op benzine (Naf 173391) ten opzichte van de totale belastingopbrengst in 2007 op Saba (Naf 5314245).

³ De gezamenlijke opbrengst van de BBO (Naf 834288) en het bijzondere invoerrecht op benzine (Naf 182775) ten opzichte van de totale belastingopbrengst in 2007 op Sint Eustatius (Naf 10220581).

⁴ De gezamenlijke opbrengst van de OB (Naf 24180201), de klassieke invoerrechten (Naf 6647759) en de accijnzen (Naf 5017120) ten opzichte van de totale belastingopbrengst in 2007 op Bonaire (Naf 71018468).

secretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer gezonden¹. In datzelfde kabinetsstandpunt is aangegeven dat de relatie met de Europese Unie in elk geval onderdeel wordt van de voorgenomen evaluatie van de Wet openbare lichamen BES² die vijf jaar na toetreding tot het Nederlands staatsbestel zal worden uitgevoerd. Het voorgaande heeft tot gevolg dat de BES eilanden niet tot het douanegebied van de Europese Gemeenschap behoren en er ook geen vrij verkeer van goederen is tussen de BES eilanden en de Europese Gemeenschap. Het gemeenschappelijk douanetarief voor de betrekkingen met derde landen is niet van toepassing op de BES eilanden. Er dient dan ook een afzonderlijke douaneregeling voor bedoelde eilanden te worden vastgesteld om douanetoezicht op het inkomende en uitgaande goederenverkeer te kunnen waarborgen. Indien in de toekomst gekozen wordt voor de UPG-status dan zal de douanewetgeving voor de BES eilanden moeten worden aangepast omdat de BES eilanden dan deel gaan uitmaken van het douanegebied van de Europese Gemeenschap. In beginsel dient dan het gehele «acquis communautaire» (het geheel aan regelgeving van de Europese Unie) te worden overgenomen met inbegrip van de communautaire douaneregeling. Afhankelijk van de onderhandelingsruimte zijn daarop specifieke uitzonderingen mogelijk.

De leden van de fracties van de SP en de VVD vragen naar de resultaten van het in het kader van punt 19 van de Slotverklaring uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheid en de wenselijkheid tot behoud van de free port door Sint Eustatius en Saba. Dit onderzoek vormt een onderdeel van het eveneens in punt 19 van de Slotverklaring voorziene onderzoek naar het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden. De resultaten van de inventarisatiefase van dit onderzoek zijn – zoals ook is aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag op de Belastingwet BES – op 14 februari 2008 als bijlage bij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd³. Tijdens deze inventarisatiefase zijn de bestaande Nederlands-Antilliaanse fiscale landsverordeningen (inclusief die op douanegebied) in samenwerking met de BES eilanden in kaart gebracht. De na deze inventarisatiefase voorziene analysefase heeft echter niet geresulteerd in concrete aanbevelingen omdat de vormgeving van het fiscale stelsel voor de BES eilanden naar de mening van de besturen van de BES eilanden nauw samenhangt met de uitkomsten van, en de kabinetsreactie op, het in punt 22 van de Slotverklaring voorziene UPG onderzoek⁴. Hierdoor kon lange tijd geen concrete vervolgstap worden gezet in het fiscale proces. Nadat tijdens het bestuurlijk overleg op 18 juni 2008 met de BES eilanden overeenstemming was bereikt dat de BES eilanden de eerste vijf jaren na de staatkundige vernieuwingen de LGO status zouden behouden⁵, kon alsnog verder vervolgstappen worden gezet in het fiscale proces. Deze vervolgstappen werden nog tijdens datzelfde bestuurlijke overleg gezet. Immers, de regering en de BES eilanden kwamen overeen dat – gezien de beperkte tijd tot de op dat moment door de Nederlandse Antillen gewenste tijdstip van ontmanteling van het land Nederlandse Antillen (1 januari 2010) – het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden direct in een wetsvoorstel zou worden opgenomen⁶. Hiermee is impliciet overeengekomen dat de in de Slotverklaring genoemde onderzoeken niet afzonderlijk meer werden uitgevoerd en dat aan de hand van concrete wetsteksten werd verder gesproken.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de VVD in het kader van de algemene opmerkingen naar aanleiding van dit wetsvoorstel waarom hoofdstuk III inzake de invoerrechten in dit voorstel voorkomt, terwijl het tarief van invoerrechten op de BES eilanden op nihil wordt gesteld. In hoofdstuk III van het voorliggend wetsvoorstel is niet alleen het tarief van invoerrechten vastgelegd maar ook het materiële deel van het douane-

¹ Zie Kamerstukken 2007/08, 31 700 IV, nr. 3, blz. 2.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 1 tot en met 6, alsmede kamerstukken II 2009/10, 31 958, nr. 7 tot en met 9.

³ Bijlage bij Aanhangsel bij de handelingen II 2007/08, blz. 2921 tot en met 2923. De inventarisatie is ook te raadplegen via de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (http://www.minbzk.nl/vertegenwoordiging/antillen/parlementaire/110666/antwoorden-op_3).

⁴ Dit onderzoek bestaat uit twee delen, namelijk «Economische gevolgen van de status van ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba» en «Schurende rechtsordes: Over juridische implicaties van de UPG status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba». Beide onderzoeken zijn als bijlage opgenomen bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

⁵ Van deze afspraak is melding gemaakt in de brief van 19 juni 2008 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56, blz. 3) en is later bij brief van 30 september 2008 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden.

⁶ Zie de besluitenlijst van het bestuurlijk overleg van 18 juni 2008 onder «Fiscaal stelsel» die als bijlage is opgenomen bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

recht. De onderdelen die in voornoemd hoofdstuk III zijn opgenomen, in het bijzonder de algemene bepalingen, de douanewaarde en vrijstellingen van invoerrechten, vormen een onlosmakelijk geheel van het wetsvoorstel en zijn eveneens van belang bij de heffing van andere belastingen bij invoer (ABB bij invoer en accijns bij invoer). De regering geeft er de voorkeur aan om die onderdelen, mede ter wille van de bruikbaarheid in de praktijk, bij elkaar te houden.

Douanerecht

De leden van de CDA-fractie verzoeken in te gaan op de vraag waarom de regering van de Adw en het CDW heeft afgeweken. De huidige douanewetgeving die ziet op het goederenverkeer tussen de Europese Gemeenschap en derde landen, waarbij dat goederenverkeer via Nederland de Europese Gemeenschap binnenkomt of verlaat, is voor het overgrote deel communautair bepaald. De Adw heeft een aanvullend karakter en bevat slechts regelgeving die Nederland als lidstaat van de Europese Gemeenschap op grond van de communautaire douanewetgeving verplicht dan wel bevoegd is uit te werken. Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden in Europa behoort tot het douanegebied van de Europese Gemeenschap, de BES eilanden echter niet. De communautaire douanewetgeving en de Adw als nationale wetgeving zijn derhalve slechts van toepassing in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden en niet op de BES eilanden. Om de bruikbaarheid in de praktijk van de douanewetgeving door de douane op de BES eilanden te vergemakkelijken is in het voorliggend wetsvoorstel, waar dat mogelijk was, gebruik gemaakt van in het internationaal handelsverkeer bekende begrippen uit de communautaire douanewetgeving en de Adw.

Voorts willen deze leden ten aanzien van de niet-fiscale taken van de douane weten op welke wijze de samenwerking met de Nederlandse douane gaat verlopen. Ook vragen deze leden in hoeverre er uitwisseling van kennis, middelen en mensen plaatsvindt. De douane op de BES eilanden wordt onderdeel van de Nederlandse douaneorganisatie, aangestuurd vanuit het landelijke kantoor in Rotterdam. Alle gecentraliseerde expertise en middelen, zoals wetgevingsspecialisten, risico-analysetechnieken, handhavingsregie en intelligence, worden beschikbaar gesteld voor de douane op de BES eilanden. Waar nodig worden vanuit Nederland opleidingen en instructies gecoördineerd en verzorgd, waarbij echter primair steeds in de regio zal worden gekeken of de noodzakelijke informatie ook daar beschikbaar is en op basis van lokale samenwerking met bijvoorbeeld de autoriteiten van Curaçao of Sint Maarten kan worden verkregen.

De leden van de fractie van het CDA stellen ten slotte vast dat het formele douanerecht het karakter heeft van kaderwetgeving die een nadere invulling via lagere regelgeving noodzakelijk maakt. Deze leden willen weten welke regelingen in de wet worden geregeld, welke in een algemene maatregel van bestuur en welke bij ministeriële regeling. Vooropgesteld wordt dat de delegatiebevoegdheid uiteraard in de wettelijke bepaling zelf is opgenomen. In het formele douanerecht zoals dat is vormgegeven in de hoofdstukken I en II van dit wetsvoorstel zijn de volgende hoofdonderwerpen geregeld:

- *Rechten en verplichtingen van personen*

Ten aanzien van dit onderwerp worden in de wet geregeld:

- 1°. De verplichting tot domiciliekeuze (artikel 2.7);
- 2°. De aangifteplicht (artikel 2.26);
- 3°. De identificatieplicht (artikel 2.51);
- 4°. De administratieplicht (artikel 2.52);
- 5°. De inlichtingenplicht (artikel 2.53);

- 6°. De bijstandplicht door politie en Koninklijke marechaussee aan de inspecteur;
- 7°. De zekerheidstelling (artikel 2.88).
- *Ambtelijke bevoegdheden*
De bevoegdheden van de inspecteur voor de uitoefening van zijn takenpakket zijn opgenomen in hoofdstuk II, titel 3, van het wetsvoorstel (artikelen 2.49 tot en met 2.68).
 - *Douanestelsel*
De bepalingen betreffende het stelsel van formaliteiten en toezicht met betrekking tot goederen en goederenverkeer is opgenomen in hoofdstuk II, titel 2 (artikelen 2.10 tot en met 2.47).
 - *Douaneschuld*
De bepalingen die het ontstaan van een douaneschuld regelen zijn opgenomen in hoofdstuk II, titel 4, afdeling 1 van het wetsvoorstel (artikelen 2.69 tot en met 2.77).
 - *Rechtsbescherming*
De bepalingen die betrekking hebben op het instellen van bezwaar en beroep tegen beslissingen van de inspecteur zijn opgenomen in hoofdstuk II, titel 5 van het wetsvoorstel (artikelen 2.84 tot en met 2.87).
 - *Douane-entrepots*
De grondslag van het vergunningenstelsel voor douane-entrepots is opgenomen in hoofdstuk II, titel 7 (artikelen 2.99 tot en met 2.106).
 - *Sancties*
De bestuurlijke boeten, strafrechtelijke en strafvorderlijke bepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk II, titel 8 (artikelen 2.107 tot en met 2.155).
 - *Kosten werkzaamheden*
De grondslag voor het in rekening brengen van kosten ter zake van het verrichten van werkzaamheden door de inspecteur aan belanghebbende is opgenomen in artikel 2.2.

Het navolgende kan of wordt ter uitvoering van de Douane- en Accijnswet BES bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld:

- kosten voor het verrichten van werkzaamheden (artikel 2.2);
- het wijzigen of buiten werking stellen van een aangifte nadat deze is aanvaard door de inspecteur (artikel 2.34);
- regels ter zake van het doen van een onvolledige of vereenvoudigde aangifte (artikel 2.35);
- regels met betrekking tot de bescheiden die worden gevoegd bij het aangifteformulier (artikel 2.36);
- regels met betrekking tot de afgifte en controle van certificaten inzake goederenverkeer (artikel 2.37);
- regels met betrekking tot het buiten werking stellen, wedergeldig verklaren, ongeldig maken alsmede het verlengen van de geldigheidsduur van een document (artikel 2.43);
- regels met betrekking tot de zuiveringsprocedure van documenten (artikel 2.44);
- regels met betrekking tot de toekenning van de status van geautoriseerde marktdeelnemer (artikel 2.48);
- regels met betrekking tot de aanwending van geweld bij een controle (artikel 2.57);
- regels met betrekking tot het onderzoek van het onderlichaam en met betrekking tot de apparatuur waarmee door kleding van personen kan worden gekeken en het gebruik daarvan (artikel 2.66);
- regels met betrekking tot het stelsel van douane-entrepots (artikel 2.99).

Het navolgende kan of wordt bij ministeriële regeling vastgesteld:

- De tarieven van de kosten die aan de belanghebbende door de inspec-

- teur in rekening worden gebracht ter zake van het verrichten van werkzaamheden (artikel 2.2);
- het vaststellen van de modellen en authenticiteitskenmerken van de formulieren voor de verklaring tot inkling, voor de aangifte van gegevens inzake de douanewaarde en voor het enig document (artikel 2.4, lid 1);
 - het vaststellen van de tarieven van de vergoedingen tegen betaling waarvan de onder b bedoelde formulieren verkrijgbaar zijn (artikel 2.4, lid 3);
 - het stellen van nadere regels met betrekking tot de gegevens en informatie die bij een aanvraag tot toelating als douane-expediteur dienen te worden gevoegd alsmede regels ten aanzien van de kwalificaties waarover een douane-expediteur moet beschikken (artikel 2.6);
 - aanwijzing van de gevallen waarin de inspecteur bij beschikking bindende inlichtingen over de toepassing van wettelijke regelingen op specifiek omschreven goederen kan verstrekken (artikel 2.9);
 - het stellen van regels ten aanzien van de aanlevering van gegevens met betrekking tot binnen te brengen goederen, binnen een daarbij te stellen termijn (artikel 2.10, tweede lid);
 - het aanwijzen van categorieën van vaartuigen en luchtvaartuigen die vrijgesteld zijn van inkling (artikel 2.10, vierde lid);
 - het vaststellen van de uren en de plaatsen waar lossing van goederen kan plaatsvinden (artikel 2.11);
 - het aanwijzen van categorieën van vervoermiddelen (artikel 2.18, lid 3);
 - het instellen van een terrein van toezicht (artikel 2.23);
 - de in artikel 2.24 bedoelde douaneformaliteiten;
 - de gevallen bedoeld in artikel 2.25, tweede lid;
 - de wijze waarop het gedeeltelijk onderzoek wordt uitgevoerd (artikel 2.40);
 - de in artikel 2.46 en 2.47 bedoelde speciale vergunningen;
 - de in artikel 2.48, vijfde lid, bedoelde regels met betrekking tot de toekenning van de status van geautoriseerde marktdeelnemer;
 - regels omtrent de wijze waarop identificatiemaatregelen worden getroffen of verwijderd door anderen dan de inspecteur (artikel 2.55);
 - regels als bedoeld in artikel 2.67, zevende lid;
 - het model van het aanslagbiljet, bedoeld in artikel 2.78, vierde lid;
 - de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een forfaitaire zekerheid kan worden gesteld (artikel 2.89);
 - het aanwijzen van instanties of organen die ontheven zijn van de verplichting tot zekerheidstelling (artikel 2.90);
 - aanwijzing van de functionarissen, bedoeld in artikel 2.147, eerste lid;
 - regels betreffende de vrijgave van goederen als bedoeld in artikel 2.151, eerste lid;
 - regels als bedoeld in artikel 2.155, eerste lid.

Accijnzen

De leden van de fractie van het CDA vragen allereerst naar de invulling van het begrip accijnsgoederen op de BES eilanden ten opzichte van de invulling ervan in Nederland. In reactie daarop stelt de regering dat door dit voorstel op Bonaire – net als in Nederland – een volledig sluitend stelsel van accijns voor alcohol en tabak wordt gerealiseerd. Bij brandstoffen blijven echter verschillen bestaan. In Nederland bestaat op dit terrein een sluitend systeem, waarbij iedere stof die bestemd is om als motorbrandstof te dienen belast wordt. Op de BES eilanden wordt echter alleen benzine met accijns belast. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld diesel of andere stoffen die bestemd kunnen zijn als motorbrandstof niet met accijns, maar alleen met ABB belast worden. De achtergrond van het

alleen met ABB belasten van diesel is het beperkte gebruik als motorbrandstof en het meer voorkomende gebruik van diesel in bedrijfstoeepassingen.

Deze leden wijzen er voorts op dat het verschil in accijnsheffing tussen Bonaire enerzijds en de beide andere eilanden anderzijds wordt vergroot nu op Bonaire de accijnsheffing op wijn, sigaren, cigarillo's en shag wordt geïntroduceerd. Ook vragen deze leden of hiervoor een oplossing voorhanden is in de zin dat accijnsheffing op Sint Maarten wordt geheven. De reden om vooralsnog geen accijnsheffing op wijn, sigaren, cigarillo's en shag op Sint Eustatius en Saba te introduceren is deels gelegen in de verbondenheid met de economie van Sint Maarten, waar geen accijns op deze producten wordt geheven. Wel moet worden bedacht dat – anders dan nu – op Sint Eustatius en Saba een heffing bij invoer (ABB) is voorzien die ook gevolgen heeft voor deze producten. De vormgeving van de ABB heeft tot gevolg dat op rechtstreeks vanuit Sint Maarten ingevoerde wijn, sigaren, cigarillo's en shag op Sint Eustatius en Saba in beginsel met 6% ABB bij invoer zal worden geheven. Daarnaast wijst de regering erop dat de uitbreiding van het begrip accijnsgoed op Bonaire met wijn, sigaren, cigarillo's en shag tevens het gevolg is van het op nihil stellen van de invoerrechten op Bonaire (wat op Saba en Sint Eustatius al voor de staatkundige vernieuwingen het geval is). Zoals eerder aangegeven in deze nota zou het voorgestelde onderscheid tussen de BES eilanden op het terrein van de accijnsheffing (zowel op het terrein van de heffingsgrondslag als wel het tarief) op termijn dienen te verdwijnen, zodat uiteindelijk op de BES eilanden hetzelfde systeem ten aanzien van de heffing van accijns op benzine, alcohol en tabaksproducten gaat gelden.

Ten slotte wordt in reactie op de vraag van deze leden gewezen op de binnen het Koninkrijk bestaande fiscale autonomie. Vanwege het voorgaande past Nederland terughoudendheid omtrent de vormgeving van het fiscale stelsel op Sint Maarten. In dat licht past het de regering dan ook niet er bij Sint Maarten op aan te dringen over te gaan op de invoering van de heffing van accijns op alcohol en tabaksproducten.

De leden van de fractie van de PvdA begrijpen dat zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande praktijk, maar constateren ook dat het doel bestaat om op termijn toe te werken naar integratie. Deze leden willen in dit kader van de regering weten hoe deze integratie zich verhoudt tot de gemaakte uitzonderingen in de accijnsheffing. Ook de leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD vragen naar deze verschillen tussen de belastingwetgeving in Nederland enerzijds en op de BES eilanden anderzijds. Belastingplichtigen op de BES eilanden bevinden zich naar de mening van de regering in zijn algemeenheid in een andere positie bevinden dan belastingplichtigen in Nederland. Zo wijst de regering op de ook in de nota naar aanleiding van het verslag op de Belastingwet BES aangehaalde passage van het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen¹. Hier wordt opgemerkt dat: *«(...)g)econcludeerd kan worden dat het gelijkheidsbeginsel in beginsel een aanzienlijke ruimte biedt voor differentiatie, vooral in de gevallen waarin sprake is van evident ongelijke gevallen, zoals in het onderhavige dossier. Waar die feitelijke ongelijkheid niet bestaat is de aanwezigheid van een objectieve, redelijke grond voor het maken van onderscheid noodzakelijk. Belangrijk is verder dat de rechter in de regel uitgaat van een margin of appreciation of een marginale toetsing hanteert, afhankelijk van de wijze waarop aan de differentiatie vorm en inhoud is gegeven»*. Dat belastingplichtigen op de BES eilanden enerzijds en belastingplichtigen in Nederland anderzijds zich naar de mening van de regering in evident ongelijke gevallen bevinden, komt naar voren uit een samenstel van factoren, te weten 1) de ligging in het Caribische gebied; 2) de economische omstandigheden; 3) de kleine

¹ Pagina 117 van het onderzoek «Schurende rechtsordes: Over juridische implicaties van de UPG status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba». Dit onderzoek is opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

oppervlakte; 4) de geringe bevolkingsomvang; 5) de grote afstand tot het Europese deel van Nederland; 6) het insulaire karakter en 7) de Europees-rechtelijke positie¹.

In het kader van de indirecte belastingen spelen deze factoren ook een rol hetgeen volgens de regering duidelijk naar voren komt in de navolgende passage uit het onderzoek van SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam en Louis Lengrand & Associates, Versailles² waarin wordt opgemerkt dat:

«(...) (e)en ander belangrijk kenmerk betreft de openheid van de eilanden en de (...) USD oriëntatie in de internationale handel. De Nederlandse Antillen kunnen worden gekenmerkt als zeer kleine, open economieën, (...). Daarnaast zijn alle eiland economieën sterk verweven met de economie van de Verenigde Staten en andere landen met een aan de (...) USD gekoppelde wisselkoers.»

Deze verwevenheid van de BES eilanden met de economie van de Verenigde Staten en andere landen met een aan de USD gekoppelde wisselkoers is het gevolg van de ligging in het Caribische gebied en de grote afstand tot Nederland en de positie van de BES eilanden ten opzichte van de Europese Unie. Het voorgaande heeft er dan ook toe geleid dat de regering niet de in Nederland geldende – en op Europese leest geschoeide – regelgeving op het punt van de invoerrechten, BTW en accijnzen wil introduceren. De regering is van mening dat de BES eilanden behoefte hebben aan een eenvoudig systeem op het terrein van de indirecte belastingen en invoerrechten waarbij de thans op de BES eilanden geldende regelingen als bouwsteen worden gebruikt. Desalniettemin wordt ter vergemakkelijking van de uitvoering van de bepalingen van het voorliggend wetsvoorstel rekening gehouden met de regelgeving in het Europese deel van Nederland. In dit kader kan in het voorliggend wetsvoorstel onder meer gewezen worden op de regeling betreffende het douaneformaliteitenstelsel alsmede de ambtelijke bevoegdheden en de verplichtingen van personen. Naar de mening van de regering bestaat pas aanleiding om het verschil in de heffing van invoerrechten, BTW en accijnzen in Nederland enerzijds en de heffing van invoerrechten, ABB en accijnzen op de BES eilanden anderzijds te heroverwegen, op het moment dat geen sprake meer is van verwevenheid van de BES eilanden met de economie van de Verenigde Staten en andere landen met een aan de USD gekoppelde wisselkoers en daarnaast de positie van de BES eilanden ten opzichte van de Europese Unie wijzigt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat op dit moment zelfs in de meeste gebieden met een zogenoemde UPG status de Europese accijns- en BTW regelgeving niet van toepassing is (zie bijvoorbeeld de Franse Caribische eilanden).

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts welke economische waarde de handel in alcohol en tabak op Saba en Sint Eustatius vertegenwoordigt. Omdat deze goederen op dit moment op Sint Eustatius en Saba niet worden geraakt door de heffing van accijns of invoerrechten, is de omvang van de goederenstroom met betrekking tot alcoholproducten en tabaksproducten naar Sint Eustatius en Saba niet bekend.

Voorts vragen de leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen of kan worden verwacht dat na de transitiedatum nieuwe ongewenste handelsstromen in alcohol en tabak ontstaan van Saba en Sint Eustatius naar Nederland. De regering verwacht een dergelijke handelsstroom van Saba en Sint Eustatius naar Nederland niet, omdat Saba en Sint Eustatius – hoewel deze eilanden staatkundige weliswaar onderdeel gaan uitmaken van het land Nederland – voor accijnsdoeleinden een derde land blijven. Hierdoor kan alcohol en tabak vanuit Saba en Sint Eustatius niet accijnsvrij naar Nederland worden gebracht. Voor Bonaire geldt hetzelfde. Ook dit eiland blijft, net als Saba en Sint Eustatius, een derde land voor

¹ Zie memorie van toelichting op de Belastingwet BES (Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 25 en 26).

² Pagina 40 en 41 van het onderzoek «Economische gevolgen van de status van ultrape-rifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba». Dit onderzoek is opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 56.

accijnsdoeleinden. Ook ten aanzien van goederen die vanuit de BES eilanden worden ingevoerd in Nederland geldt het douanetarief van de Europese Gemeenschap voor het handelsverkeer met derde landen. De BES eilanden maken immers geen deel uit van het douanegebied van de Europese Gemeenschap.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van de VVD naar een nader inzicht in de accijnsopbrengsten op Bonaire en de potentiële opbrengsten, indien op Saba en Sint Eustatius wel accijnzen op bier, wijn, gedistilleerd en tabaksproducten zouden worden geheven. De accijnsopbrengsten op Bonaire worden geraamd op USD 4,118 miljoen. Hiervan heeft USD 2,746 miljoen betrekking op accijns op benzine en USD 1,374 miljoen op accijns op alcohol en tabak. Voor Bonaire is ervan uitgegaan dat benzineaccijns voor tweederde bijdraagt aan de totale accijnsopbrengst op dit eiland en het accijns op bier, gedistilleerd en sigaretten voor eenderde. Als ook op Sint Eustatius en Saba het begrip accijnsgoederen wordt uitgebreid, ligt het voor de hand de opbrengst langs dezelfde lijn te ramen. De uitbreiding van het begrip accijnsgoed op Sint Eustatius en Saba met bier, wijn, gedistilleerd en tabaksproducten zou in dat geval een extra budgettaire opbrengst betekenen van USD 0,266 miljoen.

Deze leden vragen ten slotte of de economische verbondenheid van Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten kwantitatief kan worden onderbouwd. Hoewel de economische verbondenheid niet kan worden gekwantificeerd, wordt gewezen op de navolgende elementen waaruit naar de mening van de regering blijkt dat Sint Eustatius en Saba voor de economische ontwikkeling afhankelijk zijn van Sint Maarten. Sint Eustatius en Saba zijn voor de aanvoer van goederen vrijwel in zijn geheel toegewezen op de eigen – kleine – zeehavens. De meeste goederen die via deze zeehavens op Sint Eustatius en Saba worden aangevoerd, zijn afkomstig uit de Verenigde Staten en andere USD-economieën en worden over zee of door de lucht naar Sint Maarten aangevoerd waarna deze goederen vervolgens via de haven van Sint Maarten worden doorgevoerd naar Sint Eustatius en Saba. Hoewel dit geen handelsstroom tussen Sint Maarten enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds betreft, blijkt hieruit wel de vitale positie van Sint Maarten voor de doorvoer van goederen naar Sint Eustatius en Saba. Daarnaast moet worden bedacht dat inwoners van Sint Eustatius en Saba vanwege het niet uitgebreide, of het ontbreken, van aanbod van bepaalde goederen en diensten op deze twee eilanden, deze goederen en diensten veelal rechtstreeks op Sint Maarten aanschaffen (al dan niet voor persoonlijk verbruik). De reden hiervoor is voornamelijk dat vanaf de vliegvelden op Saba en Sint Eustatius enkel reguliere vliegverbindingen bestaan naar de internationale luchthaven Prinses Juliana op het Nederlands-Antilliaanse deel van Sint Maarten. Deze internationale luchthaven is de belangrijkste luchthaven voor zowel personen- als goederenvervoer in het Noordoostelijke deel van het Caribische gebied.

Handels- en dienstenentrepot

De leden van de fractie van de SP vragen of Sint Eustatius en Saba kunnen worden aangemerkt als een «free port». In het verlengde hiervan willen deze leden weten wat het verschil is tussen een «free port» en een «economische zone» en wat het verschil is tussen een «free port» en een «tax and duty free» bestemming.

Wat de term «free port» betreft, wil de regering allereerst naar voren brengen dat dit geen eenduidig begrip is en dat het gebruik ervan eerder verwarring kan wekken dan dat het gebruik van de term «free port» duidelijkheid kan scheppen. Zones die beogen het voor buitenlandse investeerders aantrekkelijk te maken om exportbedrijven in die zones op te zetten,

staan internationaal bekend onder verschillende namen. Er bestaan geen internationale afspraken voor een eenduidige wijze van omschrijving van de inhoud van het groot aantal verschillende benamingen. Het begrip «free port», «economische zone» en «tax and duty free» bestemming kunnen derhalve hetzelfde betekenen, maar dat hoeft geenszins.

De regering heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat Saba en Sint Eustatius – voor wat betreft de heffing van invoerrechten – hun «free port» status behouden. Zoals in deze nota reeds aangegeven, betekent dat naar de mening van de regering echter niet dat geen enkele heffing bij invoer plaatsvindt op Sint Eustatius en Saba (als ook Bonaire). Immers, in de Belastingwet BES is op Sint Eustatius en Saba, overeenkomstig internationale standaarden, de heffing van ABB bij invoer voorzien (tegen 6%). Dit betekent voor deze twee eilanden een aanzienlijke verandering. De thans bestaande Landsverordening belasting op bedrijfsomzetten 1997 kent geen heffing van BBO bij invoer. Het voorgaande betekent dat op dit moment de rechtstreekse invoer van een handelsgoed door een consument op Sint Eustatius en Saba zonder de heffing van BBO kan geschieden, terwijl na de staatkundige vernieuwingen in beginsel ieder handelsgoed dat door een consument rechtstreeks bij een afnemer buiten Sint Eustatius of Saba wordt gekocht in de (invoer)heffing van de ABB wordt betrokken. Dit is ook ter voorkoming van concurrentievervalsingen en ter bescherming van de lokale economie. Voorts wordt op Sint Eustatius en Saba een accijns op benzine geheven bij invoer. Sint Maarten (in de memorie van toelichting aangeduid als een «tax and duty free» bestemming) kent – ervan uitgaande dat op Sint Maarten de thans bestaande landsverordeningen worden voortgezet na ingang van de nieuwe staatkundige verhoudingen – daarentegen geen heffingen bij invoer (met uitzondering van het bijzondere invoerrecht op benzine). In die zin is de toekomstige status van Sint Eustatius en Saba op het terrein van de heffing van indirecte belastingen wezenlijk anders dan de huidige en te verwachten status van Sint Maarten op het terrein van de heffing van indirecte belastingen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP naar de verschillen tussen een douane-entrepot en een handels- en dienstenentrepot. Indien goederen worden ingeklaard bij de douane, kan het voorkomen dat belanghebbende op dat moment niet precies weet welke douanebestemming hij voor de desbetreffende goederen moet kiezen. Een douane-entrepot dient ervoor om de belanghebbende bij de goederen de nodige tijd te gunnen om aan de goederen een nadere douanebestemming te geven. De goederen kunnen worden ingevoerd of verder worden verscheept naar het buitenland. De opgeslagen goederen dienen als regel in de staat te blijven waarin zij zijn aangebracht. Met toestemming van de inspecteur mogen de goederen behandelingen ondergaan ter verzekering van hun bewaring in goede staat dan wel ter verbetering van hun presentatie of hun handelskwaliteit dan wel ter voorbereiding op de distributie of wederverkoop.

Een handels- en dienstenentrepot vervult daarentegen een andere functie. Een dergelijk entrepot heeft als doel de stimulering, in het belang van de economische ontwikkeling van de BES eilanden, van de vestiging van bedrijven die activiteiten ontwikkelen op het gebied van de internationale distributie van goederen, dan wel zich bezig houden met op het buitenland gerichte industriële activiteiten of internationale dienstverlening. Dit zal naar verwachting kunnen leiden tot verbreding van de economische basis van de BES eilanden, het scheppen van werkgelegenheid en een toename van het aantal schepen en vliegtuigen die de eilanden aandoen om goederen te brengen of in te laden. De fiscale gevolgen voor goederen die zich in een handels- en dienstenentrepot of een douane-entrepot bevinden, zijn echter wel vergelijkbaar.

De leden van de SP fractie vragen voorts of in de handels- en dienstenentrepot behalve de invoerrechten en accijnzen wel alle andere belastingen van toepassing zijn. In de brief van 30 juni 2009 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ is aangegeven dat tot een handels- en dienstenentrepot toegelaten bedrijf in beginsel geen indirecte belastingen is verschuldigd ter zake van het binnenbrengen van goederen ten behoeve van de opslag, het be- of verwerken of anderszins behandelen van goederen binnen een handels- en dienstenentrepot, noch over de levering (uitvoer) van goederen en het verrichten van diensten aan afnemers buiten de BES eilanden. Indien een goed wordt geleverd of dienst wordt verricht aan een persoon op de BES eilanden is alsnog ABB en/of accijnsheffing verschuldigd. Volledigheidshalve wordt in reactie op de vraag van deze leden benadrukt dat in het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES eilanden de invoerrechten nihil bedragen (en niet specifiek voor de bedrijven die zijn toegelaten tot een handels- en dienstenentrepot). Voor het overige is het reguliere belastingstelsel dat op de BES eilanden geldt onverkort van toepassing op bedrijven die zijn toegelaten tot een handels- en dienstenentrepot.

Ook vragen deze leden naar de verschillen tussen de economische zones enerzijds en handels- en dienstenentrepots anderzijds. In de economische zones bestaan – net als in de handels- en dienstenentrepots – vrijstellingen van alle heffingen bij invoer. Ook is zowel in de thans bestaande economische zone als wel in de voorgestelde handels- en dienstenentrepot financiële dienstverlening niet toegestaan. In de sfeer van de fiscale faciliteiten zijn wel verschillen te onderkennen. Zo zijn tot een economische zone toegelaten bedrijven – naast de faciliteiten in de indirecte belastingssfeer – 2% winstbelasting, geen dividendbelasting en geen grondbelasting verschuldigd, terwijl in de voorgestelde handels- en dienstenentrepot met uitzondering van de indirecte belastingen het reguliere belastingstelsel van toepassing is. De tot een handels- en dienstenentrepot toegelaten bedrijven dienen wel 5% opbrengstbelasting in te houden in geval van een winstuitdeling en zijn jaarlijks 20% vastgoedbelasting verschuldigd in het geval het bedrijf een op de BES eilanden gelegen onroerende zaak bezit. Ter voorkoming van een wildgroei aan handels- en dienstenentrepots wordt de bevoegdheid tot het instellen van een handels- en dienstenentrepot na de staatkundige vernieuwingen belegd bij de Minister van Financiën. Daarnaast wordt thans de toelating van een bedrijf tot een economische zone verricht door het bestuurscollege van Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Het bestuurscollege mag een bedrijf toelaten indien *«verwacht kan worden dat het bedrijf zal bijdragen tot de economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen»*. Omdat het voorgaande in de toekomst onwenselijk is, wordt de bevoegdheid om een bedrijf al dan niet toe te laten tot een handels- en dienstenentrepot belegd bij de inspecteur van de Belastingdienst. Deze inspecteur toetst aan de hand van in de wet neergelegde objectief toetsbare criteria (ten aanzien van de vereiste minimale startinvestering, een personeelsminimum en een jaarlijks omzetminimum) en vervolgens beslist bij voor bezwaar vatbare beschikking. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en bevordert de eenheid van beleid. Ten slotte zijn de regels met betrekking tot het beheer en de exploitatie gewijzigd. In het geval van de Landsverordening economische zones 2000 is deze taak belegd bij het bestuurscollege, een publiekrechtelijk lichaam, een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap terwijl deze taak in hoofdstuk V van de Douane- en Accijnswet BES is belegd bij de douane.

Hoewel de bepalingen van hoofdstuk V van de Douane- en Accijnswet BES betreffende de handels- en dienstenentrepots weliswaar zijn gebaseerd op de Landsverordening economische zones 2000, is de regering – anders dan de leden van de fractie van de SP – de mening toegedaan dat

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 48.

door de wijzigingen in de teksten alsmede in combinatie met het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES eilanden wel degelijk sprake is van een karakterverandering. Deze karakterverandering kan het beste worden geïllustreerd door de fiscale positie van een tot een economische zone respectievelijk handels- en dienstenentrepot toegelaten bedrijf te vergelijken met de fiscale positie van een bedrijf dat te maken heeft met het in de Nederlandse Antillen respectievelijk de BES eilanden geldende reguliere belastingstelsel. Voor tot een economische zone toegelaten bedrijven bestaan thans faciliteiten ten aanzien van de (klassieke) invoerrechten, OB, belasting op de bedrijfsomzetten, accijnzen, de winstbelasting en de grondbelasting, terwijl voor tot een handels- en dienstenentrepot toegelaten bedrijven alleen nog maar internationaal gebruikelijke faciliteiten bestaan ten aanzien van de ABB en de accijnsheffing. Daar komt bij dat met de voorgestelde beperking van de faciliteiten in de handels- en dienstenentrepot tot de indirecte belastingensfeer enkel wordt beoogd te bereiken dat op de (uitgaande) internationale goederen- en dienststromen geen indirecte belastingen drukken. Zoals ook is opgenomen in de eerder genoemde brief van 30 juni 2009 is dit in internationaal verband gebruikelijk. Ter vergelijking kan worden gewezen op de in de Europese Gemeenschap bestaande mogelijkheid om goederen te plaatsen onder de douaneregeling «douane-entrepot», «actieve veredeling» of «behandeling onder douanetoezicht», zonder heffing van indirecte belastingen. Plaat-sing van goederen onder één van genoemde douaneregelingen brengt geen verschuldigdheid van indirecte belastingen mee, omdat er in die gevallen geen sprake is van een belastbaar feit. Indien deze goederen daadwerkelijk worden uitgevoerd en daardoor niet meer onder douane-verband zijn, zijn over deze handelsgoederen definitief geen invoerrechten meer verschuldigd. Voorts is in Nederland bij invoer van een handelsgoed BTW verschuldigd maar bij uitvoer kan de op het handelsgoed drukkende Nederlandse BTW – anders dan de ABB die drukt op ingevoerde goederen die worden uitgevoerd – worden teruggevraagd c.q. afgetrokken. Zonder de regeling betreffende de handels- en dienstenentrepot zou op ieder ingevoerd handelsgoed – ook als direct duidelijk is dat het handelsgoed niet op de BES eilanden in het vrije verkeer worden gebracht – ABB drukken. Dit zou de BES eilanden voor internationaal opererende handels-ondernemingen erg onaantrekkelijk maken. Ten slotte wordt er op gewezen dat voor de toegelaten exportdiensten die door bedrijven in of vanuit een handels- en dienstenentrepot worden verricht, geldt dat deze diensten per definitie in het buitenland zullen worden verbruikt. Het is internationaal de standaard dat deze diensten voor de indirecte belastingen in het land van oorsprong onbelast blijven en worden belast in het land van verbruik.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SP een uitwerking van de voorwaarden voor vestigingen in een handels- en dienstenentrepot. Zij willen weten welke instroom van deviezen een bedrijf moeten genereren en welke werkgelegenheid moet worden gecreëerd. De regering heeft de indruk dat hier sprake is van een misverstand. De voorwaarden die deze leden noemen, zijn opgesomd in de Landsverordening economische zones 2000. Deze voorwaarden zijn echter niet opgenomen in hoofdstuk V van de Douane- en Accijnswet BES. In hoofdstuk V van de Douane- en Accijnswet BES zijn de voorwaarden voor vestiging in een handels- en dienstenentrepot – naast de voorwaarde dat het om een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld kapitaal dient te gaan – opgesomd in artikel 5.4, tweede lid, van de Douane- en Accijnswet BES. Anders dan deze leden lijken te suggereren zijn dit cumulatief geldende voorwaarden. Dit betekent dan ook dat ieder bedrijf aan al deze voorwaarden moet voldoen. Er zal sprake moeten zijn van een startinvestering van tenminste USD 500 000, het bedrijf moet aan tenminste drie op de BES eilanden woonachtige natuurlijke personen voltijds werk verschaffen en het bedrijf

moet een minimale omzet hebben van USD 80 000 (ingeval van diensten) of USD 800 000 (ingeval van goederen). Het is de regering op dit moment niet duidelijk welke thans tot een – op de BES eilanden ingestelde – economische zone toegelaten bedrijven voldoen aan deze voorwaarden. Hiertoe is dan ook een overgangsregeling opgenomen in het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES. In deze overgangsregeling wordt bepaald dat alle tot een economische zone toegelaten bedrijven worden toegelaten tot een handels- en dienstenentrepot. Vervolgens heeft de inspecteur twee jaar de tijd om te beoordelen of een dergelijk bedrijf voldoet aan de in artikel 5.4 van de Douane- en Accijnswet BES bedoelde voorwaarden. Indien dat niet het geval is, wordt het bedrijf twee jaar na inwerkingtreding van de Douane- en Accijnswet BES geacht uit de handels- en dienstenentrepot te zijn verwijderd. Vanaf dat moment is het reguliere belastingstelsel voor de BES eilanden in zijn volledigheid van toepassing op dat bedrijf.

Voorts vragen deze leden of na de staatkundige vernieuwingen ook handels- en dienstenentrepots kunnen worden ingesteld in Nederland. In reactie op deze vraag wijst de regering op artikel 5.3, eerste lid, van de Douane- en Accijnswet BES. Hierin is bepaald dat een handels- en dienstenentrepot alleen kan worden ingesteld op het grondgebied van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Daarnaast is een handels- en dienstenentrepot regeling in Nederland zoals hiervoor reeds opgenomen overbodig omdat in Nederland op andere wijze is voorzien in maatregelen die de uitgaande internationale handels- en dienstroom ontlasten van indirecte belastingen.

Deze leden vragen in het kader van de handels- en dienstenentrepots naar de mogelijkheden van opslag, verwerking, bewerking, montage, verpakking, tentoonstelling en anderszins behandeling van goederen in het handels- en dienstenentrepot. De mogelijkheden van opslag, verwerking, bewerking, montage, verpakking, tentoonstelling en anderszins behandeling van goederen betreft een open norm. Het bedrijf dat wil worden toegelaten tot een handels- en dienstenentrepot dient te voldoen aan de in hoofdstuk V van de Douane- en Accijnswet BES genoemde voorwaarden. Het bedrijf mag – zonder een vergunning van de inspecteur – niet leveren aan personen op de BES eilanden en de in artikel 5.7 van de Douane- en Accijnswet BES bedoelde goederen mogen niet aanwezig zijn in de handels- en dienstenentrepot. Een bedrijf dat hieraan voldoet, wordt voorondersteld een bedrijf te zijn dat activiteiten ontwikkelt op het gebied van de internationale distributie van goederen, dan wel zich bezig houdt met op het buitenland gerichte industriële activiteiten. Het toezicht op de handels- en dienstenentrepot wordt verricht door de douane.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de SP of in een handels- en dienstenentrepot niet meer kan worden gesproken van tijdelijke opslag. Indien goederen zich in een handels- en dienstenentrepot bevinden, kan er op grond van het stelsel van douaneformaliteiten geen sprake meer zijn van tijdelijke opslag omdat aan de goederen na de inkleding al dan niet na tijdelijke opslag, een toegestane douanebestemming is gegeven, te weten de toegelaten douanebestemming handels- en dienstenentrepot.

Uitvoeringsaspecten

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie lezen dat de door de Belastingdienst te maken kosten zullen worden gedekt binnen de begroting van de Belastingdienst en dat bij voorjaarsnota/kaderbrief wordt vastgesteld of de Belastingdienst wordt gecompenseerd voor de uitvoeringskosten of dat de inzet op andere uitvoeringstaken wordt verminderd. Deze leden

willen hier wel wat meer van weten alsmede meer inzicht in de voorziene uitvoeringskosten.

De uitvoeringskosten worden in hoge mate bepaald door de definitieve inhoud van de wet- en regelgeving en door de inrichting van de interne organisatie en werkprocessen. Deze zijn nog niet volledig bekend, daarom zijn de uitvoeringskosten ook nog onzeker. De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst kunnen worden opgedeeld in incidentele kosten en structurele kosten:

- Incidentele aanloopkosten. Deze kosten houden met name verband met de implementatie van een nieuw fiscaal stelsel op de BES. De investeringen in ICT-voorzieningen maken hiervan een belangrijk onderdeel uit. De aanbesteding hiervan loopt nog en wordt naar verwachting in maart 2010 afgerond.
- Structurele kosten. Dit betreft met name de kosten van het nieuwe organisatieonderdeel Belastingdienst/BES en bestaan onder andere uit personeelskosten en huisvestingskosten. De omvang van het organisatieonderdeel is nog niet vastgesteld. De apparaatsuitgaven van B/BES komen naar verwachting uit op een bedrag tussen de € 3 miljoen en € 5 miljoen.

Over de dekking van de voorziene uitvoeringskosten wordt definitief besloten bij Voorjaarsnota 2010. De bestaande voorzieningen voor de uitvoering van het huidige fiscale stelsel worden daarbij betrokken.

Ook willen deze leden in dit kader weten of de voorziene uitvoeringskosten voor het fiscale stelsel voor de BES eilanden worden gedragen door andere uitvoeringstaken van de Belastingdienst te verminderen. Indien dat het geval zou, willende deze leden weten ten koste van welke taken dat dan zijn. Deze leden willen in het verlengde hiervan weten of de regering mogelijkheden ziet om taken van de Belastingdienst te verminderen. Op dit moment is het nog niet mogelijk aan te geven of de Belastingdienst eventueel andere taken moet verminderen en zo ja welke. Mogelijkheden tot een vermindering van het takenpakket van de Belastingdienst worden thans onderzocht in het kader van de Heroverwegingen belasting- en premieheffing (Heroverweging 16) en toeslagen (Heroverweging 17). De Werkgroepen doen onderzoek naar mogelijkheden om te bezuinigen op de uitvoeringskosten door vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Dit voorjaar zullen de Werkgroepen hun rapporten opleveren, waarna het kabinet besluit over de voorstellen.

Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de budgettaire derving als gevolg van de materiële afschaffing van de invoerrechten op Bonaire deels is gecompenseerd in de tariefstelling voor de ABB en deels door uitbreiding van het begrip accijnsgoederen met wijn, rooktabak, sigaren en cigarillo's. Deze leden vragen zich af of het juist is dat de budgettaire derving van de materiële afschaffing van invoerrechten op Bonaire USD 4,061 miljoen bedraagt en dat hiervan USD 0,974 miljoen wordt gecompenseerd door uitbreiding van het begrip accijnsgoederen. Verder vragen de leden van de fractie van het CDA welk deel wordt gecompenseerd door verhoging van de benzineaccijns op Saba en Sint Eustatius en hoe groot het deel is dat in de tariefstelling van de ABB wordt gecompenseerd.

De budgettaire derving als gevolg van het afschaffen van invoerrechten op Bonaire bedraagt inderdaad USD 4,061 miljoen (zie budgettaire tabel in de memorie van toelichting op de Douane- en Accijnswet BES¹). Deze derving wordt gedeeltelijk gecompenseerd door het uitbreiden van het

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 190, nr. 3, blz. 12.

begrip accijnsgoederen op Bonaire en de verhoging van de benzineaccijns op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiermee wordt zoals aangegeven in de budgettaire tabel in de memorie van toelichting een meeropbrengst van USD 0,974 miljoen behaald. Per saldo leidt de afschaffing van de invoerrechten op Bonaire en het uitbreiden van het begrip accijnsgoederen op Bonaire en het verhogen van de benzineaccijns op Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot een budgettaire derving van USD 3,087 miljoen.

Tegenover deze budgettaire derving staat onder andere de opbrengst van de ABB van USD 19,635 miljoen (voor de drie eilanden gezamenlijk). In de huidige situatie bedraagt de opbrengst aan OB zoals blijkt uit de memorie van toelichting op de Belastingwet BES USD 10,955 miljoen op Bonaire en wordt USD 1,002 miljoen aan BBO op Sint Eustatius en Saba ontvangen¹. De leden van de fractie van de VVD vragen hiernaar. Per saldo leidt het invoeren van de ABB enerzijds en de afschaffing van OB en BBO anderzijds tot een budgettaire meeropbrengst van USD 7,678 miljoen. Een deel van deze meeropbrengst is vanwege de invoering van de ABB bij invoer op Sint Eustatius en Saba, een ander deel ter zake van de verhoging van het tarief (hetgeen voor een aanzienlijk deel weer te niet wordt gedaan vanwege het feit dat in de ABB het cumulatieve karakter grotendeels verdwijnt) en een laatste deel komt voort uit de invoering van een bijzondere ABB-tarief op niet zuinige personenauto's.

Per saldo resteert een budgettaire opbrengst van USD 4,591 miljoen (USD 7,678 miljoen verminderd met USD 3,087 miljoen) die kan worden ingezet voor de verlaging van het tarief voor andere belastingen. Het grootste deel van deze meeropbrengst zal op Bonaire worden gerealiseerd. Uit het voorgaande blijkt dat in reactie op een vraag van de leden van de fractie van het CDA worden gesteld dat de afschaffing van de invoerrechten ten dele wordt gefinancierd door de meeropbrengst van accijnzen en ABB op Sint Eustatius en Saba. Dit is echter een onlosmakelijk gevolg van de beweging naar meer eenvormigheid binnen het fiscale stelsel voor de BES eilanden en het feit dat – zoals eerder in deze nota opgemerkt – thans op Sint Eustatius en Saba de indirecte belastingen een aanzienlijk lager aandeel van de totale belastinginkomsten uitmaken dan op Bonaire. Hier staat echter ook tegenover dat indien wordt gekeken naar de effecten op het besteedbare netto-inkomen voor belastingplichtigen op Sint Eustatius en Saba een positief (en in sommige gevallen een zeer positief) beeld is te zien. Ook de verbeteringen ten aanzien van het voorzieningenniveau moeten in dit kader in ogenschouw worden genomen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4.8

De leden van de fractie van de VVD vragen een nadere toelichting op de accijnstarieven voor benzine op de drie eilanden. Voor de transitie geldt op de kleine eilanden geen invoerrecht en een lagere accijns op benzine. Op Bonaire geldt een hogere accijns, en bovendien een invoerrecht. Op het moment van transitie worden de invoerrechten op nihil gesteld, waardoor het gelijk houden van het accijnstarief per saldo resulteert in een verlaging van de belasting op benzine op Bonaire. In het kader van een zoveel mogelijk eenduidig fiscaal stelsel op de BES eilanden wordt het accijns op benzine op Sint Eustatius en Saba stapsgewijs op het na de transitie op Bonaire geldende niveau gebracht. De eerste stap is de vaststelling van de benzineaccijns op het niveau van het op het moment van transitie op Bonaire geldende niveau, hetgeen ongeveer een verdubbeling van de benzineaccijns op Sint Eustatius en Saba tot gevolg heeft. Zoals eerder reeds aangegeven zal het tariefsverschil tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds op termijn dienen te verdwijnen.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 36.

Artikel 4.13 en 4.14

Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD naar de geldende tarieven voor wijn. Wijn kan in dit voorstel in twee tariefcategorieën vallen. Wijn met een alcoholpercentage van meer dan 20% blijft, net als onder de huidige situatie, belast als gedistilleerd. Daarbij wordt de belasting berekend naar volumepercentage alcohol. Voor de andere wijn, met een lager alcoholpercentage, voorziet dit voorstel in de introductie van een accijns. Deze wordt berekend met een vast tarief per hectoliter product.

Artikel 4.49

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie naar de huidige vrijstellingen van accijns op de eilanden. Het voorstel neemt een aantal van de bestaande vrijstellingen van accijns over, zoals opgenomen in artikel 4.49 en 4.50 van de Douane- en Accijnswet BES. Daarnaast bestaan er de vrijstellingen bij invoer, zoals die ook bestaan in Nederland. Deze vrijstellingen, in hoofdstuk III van het voorstel, zijn overgenomen uit het bestaande Nederlands-Antilliaanse recht en komen overeen met vrijstellingen die in Nederland ook gelden bij invoer uit derde landen. Het gaat bijvoorbeeld om bekende vrijstellingscategorieën als kleine commerciële zendingen en om de persoonlijke bagage van reizigers, maar ook om vrijstellingen voor bijvoorbeeld diplomaten.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager