

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KONINKRIJKSRELATIES¹

Vastgesteld 23 november 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen. Deze leden zijn van oordeel dat deze voorstellen een goede vertaling zijn van de bijzondere positie die de BES-eilanden sinds 10-10-2010 innemen binnen Nederland.

Deze bijzondere positie is uitgewerkt in artikel 1 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Daarin wordt bepaald dat voor de BES-eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilandgebieden zich wezenlijk onderscheiden van Nederland. Deze leden onderschrijven zowel de mening van de regering als de Raad van State in zijn advies (bij het wetsvoorstel Belastingwet BES) dat deze omstandigheden reden voldoende zijn om af te wijken van het in artikel 1 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel.

Deze leden achten het verstandig dat de regering het advies van de Raad van State heeft opgevolgd om de hoofdstukken II en III uit het wetsvoorstel Belastingwet BES te halen en als gevolg daarvan voorschijns de bestaande Landsverordening op de Inkomstenbelasting 1943 en de Landsverordening op de Loonbelasting 1976 om te zetten in Nederlands recht.

Deze leden vragen op welke termijn de regering deze sterk verouderde wetgeving denkt te vervangen door nieuwe wetgeving.

Tot nu toe zijn de in de artikelen 8.120 en 8.121 Belastingwet BES vermelde algemene maatregelen van bestuur nog niet gepubliceerd. Met

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Werner (CDA), Van den Berg (SGP), Linthorst (PvdA) voorzitter, Meindertsma (PvdA), Tan (PvdA), Doek (CDA), Terpstra (CDA), Biermans (VVD), De Graaf (VVD), Noten (PvdA), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Engels (D66), Van Bijsterveld (CDA), Hendriks (CDA), vac. (CDA), Van Kappen (VVD) vicevoorzitter, Schaap (VVD), Ten Horn (SP), Quik-Schuyt (SP), Vliegthart (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Laurier (GL), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

name de amvb op grond van artikel 8.121 Belastingwet BES kent een voorhangbepaling. Zien deze leden het goed, dan zal door Artikel VI uit Hoofdstuk II, Afdeling 2 Invoeringswet fiscaal stelsel BES specifiek overgangsrecht, geen voorhang meer hoeven plaats te vinden. Gezien de noodzaak van tijdige inwerkingtreding van de onderhavige wetgeving kunnen deze leden daar in dit geval begrip voor opbrengen. Deze leden vragen tegen die achtergrond om een zo spoedig mogelijke toezending van een concept van deze amvb, zodat daar desgewenst tijdens de plenaire behandeling van deze wetten op gereageerd kan worden. Concreet gaat het dan om de Belastingregeling voor Nederland (BRN), die met name voor de praktijk van groot belang is. In dit verband vragen deze leden ook wanneer de ministeriële regeling Besluit ter voorkoming van dubbele Belasting BES zal worden gepubliceerd. Graag ontvangen deze leden nog voor de plenaire behandeling het concept.

Deze leden 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 drie BES-eilanden. Daar het op onderdelen een grote wijziging is van het huidige fiscale stelsel is het niet denkbeeldig dat zich in de praktijk niet voorziene gevolgen zullen voordoen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of in dit kader overwogen is om een meldpunt voor betrokkenen, al dan niet virtueel, in te richten. In de Invoeringswet fiscaal stelsel BES is in Hoofdstuk II, Artikel XVII en in Hoofdstuk III, Artikel I de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regelingen te treffen. Kan de regering bevestigen dat het eerstgenoemde artikel uitsluitend ziet op gevolgen ter zake van de overgang naar het nieuwe stelsel? Deze leden vragen waarom beide bepalingen niet beperkt zijn in de tijd. Dit is namelijk wel gebeurd bij de aanpassing van veel andere niet-fiscale wetgeving. Deze leden verwijzen hierbij naar de dienaangaande bepalingen in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES 31 957). In die overgangsbepalingen werd tevens bepaald dat vervolgens binnen één jaar de wijziging in een formele wet zou moeten worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Deze leden vragen de regering voorts toe te zeggen toekomstige fiscale wetgeving, die betrekking heeft op de BES-eilanden, in aparte wetsvoorstellen bij de Staten-Generaal in te dienen. Daardoor is het ook voor de bestuurders, bevolking en bedrijfsleven op de BES-eilanden mogelijk tijdig te reageren op deze voorstellen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van 3 wetsvoorstellen inzake het fiscale stelsel voor de BES. Zij hebben de volgende vragen.

Voor de opbrengstbelasting introduceert de wetgever een vestigingsplaatsfictie. Als een lichaam te weinig substance heeft in de BES wordt dat lichaam geacht gevestigd te zijn in Nederland en zijn de Nederlandse vennootschapsbelasting en dividendbelasting daarop van toepassing. Er is voldoende substance als de bezittingen van een onderneming ten hoogste voor 50% bestaan uit beleggingen etc., of voltijds werk biedt aan ten minste 3 gekwalificeerde natuurlijke personen en voor tenminste een periode van 24 maanden beschikt over een onroerende zaak met een waarde van ten minste 50 000 USD. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of deze voorwaarden niet zo minimaal zijn dat het ontgaan van de fictie wel heel eenvoudig is.

De Algemene bestedingsbelasting betreft een heffing ter zake van leveringen en diensten. Er gelden dezelfde heffingen bij invoer. De leden

van de VVD-fractie vragen de regering naar de redenering om te komen tot heffing van deze belasting voor het zeegebied dat bij de BES hoort.

Het formeel belastingrecht en invordering van BES-belastingen is veelal gebaseerd op Nederlands recht ter zake. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of het haar bedoeling is dat Nederlandse wijzigingen van het belastingrecht – bijvoorbeeld de regelingen van het initiatiefwetsvoorstel Dezentjé-Hamming inzake de omkering van de bewijslast – ook automatisch worden doorgevoerd in de BES-belastingwetgeving.

Het lagere voorzieningenniveau, het lage inkomen per inwoner, de beperkte economisch activiteiten (toerisme, olieopslag en -overslag), de economische verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten, vergelijking met de veelal in de Cariben geldende belastingregelingen die erg afwijkend zijn van die van Nederland, de geringe bevolkingsomvang (20 000 personen), de grote afstand met Nederland (7 500 km), het insulaire karakter, de omvang van de regelgeving die de Nederlandse belastingregelingen veroorzaken maken dat de regering vindt dat er van de Nederlandse belastingregelingen afwijkende regelingen nodig zijn voor BES. De regering heeft op vele momenten tijdens het wetgevende proces aangegeven, dat er om deze redenen geen strijd is met het in de Grondwet opgenomen gelijkheidsbeginsel. Weinig aandacht is besteed aan de vraag hoe het met de internationale regels omtrent gelijkheid zit. Om die reden willen deze leden de regering vragen aan te geven of de voorgestelde belastingregelingen voor de BES de toets der kritiek kunnen doorstaan gelet op het gelijkheidsbeginsel, dat ingevolge internationale regelingen, zoals artikel 14 EVRM en artikel 26 van IVBPR-toepassing dient te vinden? Kan de regering aangeven of ook in andere landen verschillende fiscale systemen naast elkaar bestaan en of dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel problemen oplevert of opgeleverd heeft?

Een van de uitgangspunten van het fiscaal stelsel voor BES is: voldoende opbrengst genererend (USD 50 mio). De aan het woord zijnde leden willen graag van de regering weten of de opbrengst van de belastingwetten staat in relatie tot de uitgaven van BES. Als dit niet het geval is, wat is dan de rechtvaardiging van de – in dat licht bezien – te lage opbrengsten van het fiscale stelsel van de BES? Wat zou de belastingopbrengst zijn als het Nederlandse systeem ingevoerd zou worden? Op welke punten en voor welke groepen zou de belastingdruk dan wezenlijk anders zijn?

Verdere uitgangspunten zijneenvoud in verband met de uitvoerbaarheid voor burgers en het lokaal bedrijfsleven, draagvlak hebbend op de BES, stimulerend voor het lokaal ondernemerschap. Deze uitgangspunten leiden tot een eenvoudig fiscaal stelsel met brede grondslagen, lage tarieven en een verschuiving van directe belastingen naar indirecte belastingen. Deze uitgangspunten hebben er onder andere toe geleid dat in het fiscale stelsel voor de BES een winstbelasting en een dividendbelasting ontbreken, bepaalde accijnzen niet geheven worden, een successiewetgeving, belastingen op de milieugrondslag, verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en belastingen op zware motorrijtuigen ontbreken. Verder is er sprake van lagere tarieven dan in Nederland (bijvoorbeeld een vlaktax van 30,4%) en bredere vrijstellingen (bijvoorbeeld vrijstelling van eigen woningen en ondernemingsvermogen voor de vastgoedbelasting). Het ligt in de bedoeling dat de fiscale stelsels van BES en Nederland naar elkaar toegroeien. Gelet hierop vragen deze leden of de regering wil nastreven dat de Nederlandse belastingwetgeving in de toekomst meer gaat lijken op het fiscale stelsel voor de BES. In de memorie van toelichting spreekt de regering slechts van het toegroeien van de BES-wetgeving naar de Nederlandse belastingwetgeving.

Het fiscale stelsel kent geen step up-regeling in de opbrengstbelasting voor ondernemingen die zich in BES vestigen. De regering hecht ook in dit opzicht aan eenvoud. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering er veel aan gelegen is om het vestigingsklimaat in de BES te verbeteren. Een step up-regeling in de opbrengstbelasting kan daar naar de mening van deze leden een wezenlijke bijdrage aan leveren. Bovendien vragen zij de regering wat de rechtvaardiging is voor belastingheffing in de BES over elders opgebouwde winsten. Kan er door het achterwege laten van een step-up-regeling ook dubbele belastingheffing ontstaan?

De Raad van State heeft gevraagd naar de motivatie om de rechtspraak niet in twee feitelijke instanties te laten plaatsvinden. Het – naar het oordeel van deze leden – magere antwoord van de regering is: we sluiten aan bij de regeling die nu al geldt in BES. Deze leden vragen de regering of het niet hebben van een rechtspraak in twee feitelijke instanties strookt met internationale regels in dit verband?

Met betrekking tot BES-belastingen en lokale belastingen, vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan aangeven wat de grenzen zijn voor de lokale autoriteiten om belastingen te heffen. Zijn er voldoende zekerheden in het wetgevende systeem ingebouwd dat de lokale autoriteiten de doelstellingen van de regering – bijvoorbeeld ten aanzien van de verbetering van het vestigingsklimaat – niet kunnen schaden?

Veel regels moeten nader worden uitgewerkt in lagere regelingen. Veelal gaf de regering aan niet te weten wanneer nadere regelgeving beschikbaar is. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een overzicht te verstrekken van (lagere) regelingen die nog opgesteld moeten worden. Kan de regering daarbij nu wel aangeven wanneer deze regelingen beschikbaar zullen zijn? Kunnen er zich overgangsproblemen voordoen zolang die regelingen er nog niet zijn en zo ja hoe denkt de regering die problemen dan op te lossen?

Met betrekking tot de eindafrekeningsbepalingen hebben de aan het woord zijnde leden de volgende vraag. Kunnen de bepalingen omtrent de eindafrekening in geval van vertrek van de BES dubbele belastingheffing dan wel strijd opleveren met internationale regelingen of afgesloten Verdragen ter voorkoming van dubbele belasting? Zo ja, hoe lost de regering dan deze dubbele belastingheffing, dan wel deze strijd op?

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag over het niet bestaan van cassatie bij de Hoge Raad. Acht de regering het voor de gelijkvormigheid van het recht en de jurisprudentie niet van groot belang dat cassatie bij de Hoge Raad mogelijk is? Zo nee waarom niet? De leden van de VVD-fractie gaan er overigens vanuit dat de Raad van Beroep zo veel als mogelijk aansluiting zoekt bij bestaande jurisprudentie. Acht de regering deze aanname juist, zo willen deze leden weten.

Delen van het belastingstelsel dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal gaan gelden, zijn in verschillende wetsvoorstellen, waaronder in de IBES (31 957) en de ABES (31 959), in het afgelopen jaar in de Eerste Kamer behandeld. De voorstellen die nu in dit verslag aan de orde zijn, completeren het belastingstelsel zoals dat voor inwoners, instellingen en bedrijven in de BES-«gemeenten»¹ zal gaan gelden. Per 10 oktober 2010 heeft de staatkundige hervorming plaatsgevonden en is overeengekomen dat met ingang van 1 januari 2011 het nieuwe belastingstelsel voor de BES en daarom onderhavige wetsvoorstellen in werking zullen moeten zijn getreden. De korte termijn die er voor behandeling van deze omvangrijke wetsvoorstellen rest, maakt het er voor de Eerste Kamer niet eenvoudiger op om deze wetsvoorstellen zorgvuldig en gedetailleerd te

¹ De BES-eilanden zijn op 10 oktober als openbaar lichaam, een bijzondere gemeente, onderdeel uit gaan maken van het Nederlandse staatsbestel.

behandelen. Ongeveer de helft van de circa 20 000 mensen die in de BES-«gemeenten» wonen, is belastingplichtig. Voor hen geldt dit nieuwe fiscale stelsel. De leden van de **SP**-fractie hebben op hoofdlijnen van het stelsel de volgende vragen.

In het wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van het fiscale stelsel BES is afgezien van het opnemen van een vennootschapsbelasting. De leden van de SP-fractie vinden dit om meerdere redenen een onwenselijke en zorgelijke situatie. Dit zorgt er immers voor dat in verschillende delen binnen de Nederlandse staat zeer uiteenlopende vennootschapsbelasting-regimes worden gehanteerd. In het geval van het Caribische deel van Nederland met belastingzones zonder vennootschapsbelasting. Kan de regering toelichten of zij deze situatie als een overgangssituatie beschouwt, zo vragen deze leden. Mocht het antwoord van de regering op deze vraag bevestigend luiden, dan willen de aan het woord zijnde leden graag weten hoe lang de overgangsperiode zal duren en of de idee is zo spoedig mogelijk de vennootschapsbelasting in de BES-«gemeenten» gelijk te trekken met de rest van Nederland. Mocht het antwoord op de vraag ontkennend luiden, dan vragen zij de regering aan te geven hoe die het risico schat op verplaatsing van bedrijven vanuit het Europese naar het Caribische deel van Nederland en welke maatregelen zij heeft genomen of voornemens is te nemen om deze verplaatsing te voorkomen. Omdat dit wetsvoorstel tevens leidt tot het hanteren van uiteenlopende vennootschapsbelastingregimes *binnen* het Caribische deel van het Koninkrijk, begrijpen de leden van de SP-fractie dat uniformiteit van vennootschapsbelasting in het Caribische deel van het Koninkrijk geen (extra) reden kan zijn geweest voor het afzien van vennootschapsbelasting in de BES-«gemeenten». Kan de regering bevestigen dat deze conclusie van de leden van de SP-fractie juist is?

Is er, zo vragen deze leden voorts, met de andere landen in het Caribische deel van het Koninkrijk hierover overleg gevoerd. Bedoeld is overleg met de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten, die – zo blijkt uit de brief van de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen (2010Z07793) – voornemens zijn een winstbelasting van 15% in te voeren, ook in de speciale economische zones. Mocht overleg hebben plaatsgevonden, tot welke afspraken heeft dit overleg dan geleid, zo luidt de vervolgvraag van deze leden. Heeft dit ook nog tot wijziging in de voornemens van de nieuwe landen geleid ten einde belastingconcurrentie te omzeilen? Deze leden verzoeken de regering haar antwoord toe te lichten. Wanneer geen overleg heeft plaatsgevonden, kan de regering dan toelichten waarom dit niet is gebeurd, zo vragen deze leden. In vervolg hierop willen zij graag weten of het wel de bedoeling is dit dan binnenkort te gaan doen. Voorts willen zij graag weten of hierover met Aruba overleg is gevoerd. Mocht dit geval zijn geweest, kan de regering dan aan deze leden duidelijk maken wat de uitkomsten daarvan waren? En indien niet is overlegd, wat zijn dan de voornemens, mede gelet op wat is vastgelegd in het protocol dat Aruba en Nederland in 1993 (bijlage bij 31 200 IV, nr. 49) hebben gesloten, en voor zover de leden van de SP-fractie bekend, nog geldig is. Tabel 4 in de memorie van toelichting bij de Belastingwet BES (32 189, nr. 3 p. 28) vermeldt dat het merendeel van de landen in het Caribische gebied wel winstbelasting kent. Heeft dit nog een rol gespeeld bij de keuze af te zien van vennootschapsbelasting voor de BES-«gemeenten», zo vragen deze leden. Samenvattend, zien de leden van de SP-fractie gaarne een gedegen toelichting tegemoet met betrekking tot de visie van de regering op enerzijds de (on)wenselijkheid van binnenlandse harmonisatie/uniformiteit van de vennootschapsbelasting en anderzijds de (on)wenselijkheid van harmonisatie/uniformiteit tussen de landen het Koninkrijk en regioafstemming in het Caribisch deel van het Koninkrijk, respectievelijk concurrentie op grond van vennootschapsbelasting.

Ook de voorgestelde inkomsten- en loonbelasting voor de BES-inwoners is afwijkend van de inkomsten- en loonbelasting voor de inwoners van het Europese deel van Nederland. Dit is óók nog het geval nadat met het amendement-Recourt (32 276, nr. 19) een enigszins progressief inkomensbelastingstelsel is bereikt. Kan de regering toelichten de leden van de SP-fractie toelichten of zij wel een uniform inkomstenbelastingstelsel voor geheel Nederland voor staat? Mocht dit het geval zijn, dan vragen deze leden de regering welke aanpassing en op welke termijn dan in het inkomstenbelastingstelsel voor het Caribische en/of het Europese deel van Nederland worden voorzien. Mocht het antwoord van de regering ontkennend luiden, dan vernemen deze leden graag de argumenten die er blijkbaar zijn voor een blijvend verschil, en ook vernemen zij dan graag van de regering wat de gevolgen hiervan kunnen zijn. Ook met betrekking tot de voorgestelde inkomstenbelasting vragen de leden van de SP-fractie of overleg met de andere landen van het Koninkrijk heeft plaatsgevonden en/of plaatsvindt, vanwege bijvoorbeeld arbeidsmarktoverwegingen. Zo ja, wat zijn de uitkomsten van dit overleg? Zo niet, wordt een dergelijk overleg overwogen? Of hebben landen aangegeven aan een dergelijk overleg geen behoefte te hebben?

Kan de regering aan deze leden toelichten of te zijner tijd het tarief van de opbrengstbelasting in de BES-«gemeenten» (5%) gelijk zal worden getrokken met het in Nederland geldende tarief van 15% voor de dividendbelasting.

Met betrekking tot de vastgoedbelasting vragen deze leden de regering toe te lichten hoe deze zich in de BES-«gemeenten» ten opzichte van elders in Nederland zal gaan verhouden.

In het wetsvoorstel Belastingwet BES is afgezien van de schenk- en erfbelasting voor inwoners van de BES-«gemeenten». Daarmee wijken de BES-«gemeenten» wat betreft de successiebelasting dus ook af van de rest van Nederland. Kan de regering de rationale van deze afwijking toelichten en daarbij tevens aangeven of het de bedoeling is dat dit een tijdelijke kwestie is? Zal op termijn, en zo ja, welke termijn, de schenk- en erfbelasting in geheel Nederland gelijk worden getrokken? Of is het de bedoeling dat deze situatie blijft voort bestaan? En heeft dit ook gevolgen voor het Europese deel van Nederland, zo vragen deze leden.

Met het wetsvoorstel voor de invoering van het fiscale stelsel krijgt de Nederlandse belastingdienst ondermeer het recht nog openstaande belastingaanslagen en belastingschulden af te handelen van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er waren forse achterstanden in de inning in de Nederlandse Antillen. In de Slotverklaring van 6 november 2006 is overeengekomen dat speciale aandacht besteed zou worden aan het inlopen van achterstanden bij de heffing en inning van belastingen. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering de huidige stand van zaken toe te lichten. Zijn de betreffende dossiers van de Nederlandse Antillen als gevolg van de staatkundige wijzigingen per 10 oktober jl. aan de Nederlandse belastingdienst overgedragen? Om hoeveel aanslagen gaat het? En om hoeveel schulden en uit welke jaren? Hoe zal de werkwijze met betrekking tot de inning van deze nog openstaande aanslagen zijn?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden de regering toe te lichten op welke wijze zij de komende jaren verwacht te werk te gaan bij het jaarlijkse belastingplan, gelet op de vele verschillen in de fiscale regelingen die voor de BES-«gemeenten» en de rest van Nederland gelden. Zal bijvoorbeeld voor elke aanpassing in Nederlandse regelingen ook aanpassing in die voor de BES-«gemeenten» worden overwogen? En

maken wijzigingen in de fiscale regelingen voor de BES-«gemeenten»
deel uit van het jaarlijkse belastingplan?

Tot slot hebben de leden van de SP-fractie nog de volgende vraag. Een belangrijke reden voor het heffen van diverse belastingen is immers het sluitend krijgen van 's lands begroting. Naar de leden van de SP-fractie uit de *Daily Herald* van 7 oktober jl. hebben begrepen, is het budget van Sint Maarten voor 2011 volgens het College Financieel Toezicht (CFT) nog niet rond, en laat ook de prognose voor 2010 een slechte uitkomst zien. Kan de regering toelichten of de begroting voor 2011 voor Sint Maarten intussen wel de goedkeuring van het CFT heeft of welke verwachtingen hieromtrent bij haar bestaan. Kan de regering tevens toelichten hoe de begroting 2011 van het Land Curaçao ervoor staat?

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer ziet de beantwoording van bovenstaande vragen graag **vóór 30 november 2010** tegemoet

De voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
Linthorst

De griffier van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
De Boer