NDFR Nederlandse Documentatie Fiscaal Recht

MBB BELASTING BESCHOUWINGEN

Van K3 via de BES-eilanden naar Caribisch Nederland: de geboorte van een nieuw fiscaal stelsel

Maandblad Belasting Beschouwingen 2011/07/08

Belastingjaar/tijdvak

Trefwoorden staatkundige herinrichting Koninkrijk der Nederlanden, fiscale stelsel Caribisch Nederland

Wetsartikelen

Auteur Drs. J.C.J. Wouters *

vorig volgend

1 Inleiding

In dit artikel wordt stilgestaan bij de door de wetgever gemaakte keuzes bij de totstandkoming van het fiscale stelsel dat vanaf 1 januari 2011 geldt op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De totstandkoming van het fiscale stelsel vormde een onderdeel van een veel groter geheel, namelijk de staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk der Nederlanden als gevolg van de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010. Die ontmanteling was een zeer omvangrijke wetgevende operatie en heeft tot veel overleg geleid in Den Haag, Philipsburg, The Bottom, Oranjestad, Kralendijk en Willemstad. Uiteraard was het fiscale stelsel niet het enige gespreksonderwerp. Over vrijwel ieder onderwerp is uitvoering gesproken. Zo ook over de nieuwe naamgeving van de drie eilanden. Vlak na het besluit tot ontmanteling van de Nederlandse Antillen werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba simpelweg de kleine drie, ofwel K3, genoemd. Omdat de Belgische kleuterpopgroep met dezelfde naam ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bekend bleek te zijn, werden de eilanden na verloop van tijd, en gedurende het gehele wetgevingsproces, aangeduid als de BES-eilanden. Uiteindelijk is vlak voor 10 oktober 2010 gekozen voor de naam die recht doet aan het feit dat de Caribische eilanden onderdeel zijn geworden van het land Nederland: Caribisch Nederland.

De totstandbrenging van het fiscale stelsel voor Caribisch Nederland was een enorme klus. Omdat Bonaire, Sint Eustatius en Saba inmiddels ruim een halfjaar deel uitmaken van het land Nederland en de wetsgeschiedenis van het fiscale stelsel erg omvangrijk is, wordt in dit artikel aan de hand van diezelfde wetsgeschiedenis een reconstructie gemaakt van de redenen waarom niet voor het Nederlands-Antilliaanse of Nederlandse fiscale stelsel maar juist voor een nieuw stelsel is gekozen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit artikel niet wordt ingegaan op de fiscale stelsels van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten noch op de decentrale belastingen waar dan ook in het Koninkrijk. Indien in het vervolg van dit artikel wordt gesproken over 'fiscaal stelsel' of 'belastingstelsel' wordt gedoeld op belastingen die worden geheven ten behoeve van het land Nederland. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

2 Het Koninkrijk der Nederlanden

2.1 *Staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk der Nederlanden*

Sinds 10 oktober 2010 bestaat het land Nederlandse Antillen niet meer. De herstructurering van het Koninkrijk is geïnitieerd door de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. In alle vijf eilandgebieden van de Nederlandse Antillen werd een referendum georganiseerd. In die referenda kon de bevolking van het betreffende eilandgebied zich uitspreken over de gewenste toekomstige status van 'hun' eiland(gebied). De bevolking van Sint Maarten sprak zich in 2000 al in grote meerderheid (bijna 70%) uit voor een status aparte. In 2005 deed de bevolking van Curaçao hetzelfde (bijna 68%). De bevolkingen van Bonaire en Saba spraken zich in meerderheid uit voor een directere band met Nederland (ruim 59% respectievelijk ruim 86%). De bevolking van Sint Eustatius sprak zich in meerderheid uit voor behoud van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband (bijna 77%). Omdat behoud van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband door de uitkomst van de andere vier referenda geen optie meer was, opteerden de politieke vertegenwoordigers van het eilandgebied Sint Eustatius uiteindelijk voor de directere band met Nederland. In lijn met de uitkomsten van deze referenda is het Koninkrijk der Nederlanden vanaf 10 oktober 2010 weliswaar één land armer (Nederlandse Antillen) maar tegelijkertijd ook twee rijker (Curaçao en Sint Maarten). Hierdoor bestaat het Koninkrijk vanaf die dag uit vier, gelijkwaardige, landen. Dat zijn Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Naast de 'geboorte' van de twee nieuwe landen, vormen de voormalige Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk een zogenoemd openbaar lichaam van het land Nederland. Het territoir van het land Nederland is daardoor onderverdeeld in 12 provincies (en die 12 provincies zijn op hun beurt sinds 1 januari 2011 weer onderverdeeld in 418 gemeenten) en 3 openbare lichamen.

2.2 *Koninkrijks- en landstaken*

Het Koninkrijk is verantwoordelijk voor de taken die in het Statuut voor het Koninkrijk expliciet zijn aangemerkt als taken voor het Koninkrijk. Kort gezegd zijn dat de taken op het terrein van het buitenlandse beleid, de landsverdediging en het Nederlanderschap. Regelgeving op dit terrein vindt plaats aan de hand van rijkswetgeving. Alle overige beleidsterreinen behoren tot de taken van de landen. Ook de fiscaliteit valt hieronder. Het fiscale stelsel is dan ook niet vervat in rijkswetgeving maar in Nederlandse wetten en Arubaanse, Curaçaose en Sint-Maartense landsverordeningen. Dit wil overigens niet zeggen dat ten aanzien van landstaken, zoals het fiscale beleid, geen (Koninks)rijkswetgeving mogelijk is. Het Statuut voor het Koninkrijk voorziet namelijk expliciet in de mogelijkheid voor de landen van het Koninkrijk om onderling regels overeen te komen als zij dit wenselijk achten. Hierbij is het niet van belang of het gaat om landstaken of om Koninkrijkstaken. Hoewel op Koninkrijksniveau weinig fiscale regelgeving bestaat, dienen in dat verband de Belastingregeling voor het Koninkrijk en de Rijkswet administratieve bijstand douane niet onvermeld te blijven.

3 Een specifieke landstaak: het fiscale stelsel

Het fiscale beleid en de uitvoering van het fiscale stelsel zijn, zoals opgemerkt, een landstaak. Dat wil zeggen dat de vier landen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun fiscale stelsel en de uitvoering daarvan. Bij de vormgeving van het fiscale stelsel zal uiteraard moeten worden voldaan aan de internationale verplichtingen die het Koninkrijk op zich heeft genomen (dit kan per land verschillen, denk bijvoorbeeld aan de Europeesrechtelijke verplichtingen). Daarnaast zal het fiscale stelsel een bijdrage moeten leveren aan het streven naar een evenwichtige landsbegroting. Binnen deze randvoorwaarden bestaat echter een hoge mate van vrijheid.

Het voorgaande betekent dat het land Nederland sinds 10 oktober 2010 verantwoordelijk is voor de inrichting en uitvoering van het fiscale stelsel dat geldt in Caribisch Nederland en de rest van Nederland (hierna: Europees Nederland). De eerdergenoemde randvoorwaarden gelden uiteraard ook voor het gehele land Nederland, dus ook voor Caribisch Nederland. Het fiscale stelsel in Caribisch Nederland moet voldoen aan de internationaal aanvaarde normen (in dit kader wordt met name gedoeld op het streven naar transparantie, een goede informatie-uitwisseling en eerlijke belastingcompetitie). De opbrengsten uit de in Caribisch Nederland ten gunste van de schatkist geheven belastingen worden – vergelijkbaar met de in Europees Nederland geheven rijksbelastingen – verantwoord aan de inkomstenkant van de rijksbegroting. De rijksuitgaven voor Caribisch Nederland worden verantwoord aan de uitgavenkant van de rijksbegroting. Dit betekent niet dat de rijksinkomsten die worden geheven en geïnd in Caribisch Nederland in evenwicht moeten zijn met de rijksuitgaven die in Caribisch Nederland worden gedaan. Een dergelijke 'winst-en-verliesrekening' van rijksinkomsten en rijksuitgaven wordt voor geen enkele decentrale bestuurslaag gemaakt. Op dit uitgangspunt wordt voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland geen

uitzondering gemaakt. Het voorgaande doet overigens niets af aan het uitgangspunt dat op landsniveau (op het niveau van de rijksbegroting) de totale rijksinkomsten van Caribisch en Europees Nederland tezamen en de totale rijksuitgaven in Caribisch en Europees Nederland tezamen in evenwicht zouden moeten zijn. Ook op decentraal niveau wordt, wat de eigen lokale inkomsten en lokale uitgaven betreft, een evenwichtige begroting verlangd. Dat is zo voor de provincies en gemeenten in Europees Nederland en voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland.

In de afgelopen jaren is een enorm wetgevend project opgezet zodat vanaf 10 oktober 2010 in Caribisch Nederland van rijkswege belastingen konden worden geheven. Immers, de Grondwet vereist dat belastingen van rijkswege krachtens wet worden geheven. Kavelaars [1] merkt hierover in zijn boek [2] op dat deze wetsvoorstellen zijn behandeld en aangenomen door het Nederlandse parlement, terwijl de inwoners van Caribisch Nederland tot op dit moment nog niet voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben mogen stemmen. Kavelaars acht dit curieus. Hoewel het voorgaande op zich een terechte constatering is, moet niet worden veronachtzaamd dat gedurende het proces veel gesproken is met de besturen van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de vormgeving van de wetgeving in Caribisch Nederland. Dit zijn juist wel de democratisch gekozen vertegenwoordigers uit de drie gemeenschappen. Uit de memorie van antwoord op de wetsvoorstellen Belastingwet BES, Douane- en Accijnswet BES en Invoeringswet fiscaal stelsel BES valt op te maken dat voorafgaand aan de indiening van die wetsvoorstellen tienmaal met de eilandsbesturen is gesproken. [3] Op deze manier is gepoogd het door Kavelaars gesignaleerde democratische tekort te verkleinen.

3.1 ***Handhaving Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel?***

Dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden gaan behoren tot hetzelfde land als het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk wil niet zeggen dat in Caribisch Nederland per se hetzelfde fiscale stelsel moet gelden als in de rest van het land Nederland. Dat is ook nooit de bedoeling geweest. Dit blijkt duidelijk uit de afspraken tussen de politieke vertegenwoordigers van het toenmalige land Nederland en de toenmalige Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze afspraken tussen de politieke vertegenwoordigers zijn vastgelegd in de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 [4] . In de Slotverklaring is in punt 5 het algemene uitgangspunt verwoord. Dit luidt als volgt:

'Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen. Er zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal worden.'

Naast dit algemene uitgangspunt is in punt 19 van de Slotverklaring een specifieke overweging opgenomen over het fiscale stelsel dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet gaan gelden. Aan die overweging kan enkel aanvullende betekenis worden toegekend als de vier partijen daarmee tot uitdrukking willen brengen dat er ruimte bestaat om af te wijken van het algemene uitgangspunt. Deze overweging luidt als volgt:

'Er wordt een onderzoek verricht naar het fiscaal stelsel en het overnemen door de Nederlandse Belastingdienst van de heffing, de inning en de controle van belastingen. Hierbij wordt ook het terrein van de douane betrokken. (...) Als randvoorwaarde geldt dat de fiscale regelgeving en het fiscale beleid in overeenstemming zijn en blijven met de voor het Koninkrijk internationaal geldende normen.'

In de memorie van toelichting op de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba [5] kan een bevestiging van die aanname worden gelezen. Immers, in die memorie van toelichting wordt aangegeven wanneer, volgens de wetgever, kan worden afgeweken van het algemene uitgangspunt zoals dat is geformuleerd in de Slotverklaring. Het gaat om de navolgende vier gevallen:

1. de regeling is in strijd met de grondwet;
2. de regeling hangt samen met de bestuurlijke inrichting van de Nederlandse Antillen;
3. de regeling is materieel vervallen maar bestaat formeel nog, en
4. de regeling is niet adequaat en kan niet eenvoudig worden aangepast.

Blijkens de memorie van toelichting op de Invoeringswet valt de fiscaliteit, volgens de wetgever, onder de vierde uitzonderingsgrond. De wetgever illustreert dit in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Belastingwet BES. [6] In de nota naar aanleiding van het verslag bij hetzelfde wetsvoorstel herhaalt de wetgever dit nogmaals. Handhaving van het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel is geen optie omdat

'(...) (de) regelgeving veelal verouderd is, de nodige (te) vergaande discretionaire bevoegdheden voor de inspecteur bevat, in invloed en taken van de lokale besturen op de heffing en inning van landsbelastingen voorziet, niet is toegeschreven op de noden van de BES eilanden maar ontwikkeld is voor Curaçao, gunstregimes bevat die door hun specifieke karakter in internationaal verband kwetsbaar zijn, vijf accijnsregelingen bevat en twee regelingen die voorzien in de belastingheffing over de omzet, drie verschillende invorderingsregelingen bevat en – ten slotte – regelingen kent die formeel wel bestaan maar materieel niet worden toegepast.' [7]

3.2 ***Introductie van het (Europees) Nederlandse fiscale stelsel?***

Maar als de voortzetting van het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel voor de wetgever geen optie was, rijst vervolgens de vraag: wat dan wel? Omdat in de Slotverklaring de regelgeving in Europees Nederland als 'einddoel' wordt geformuleerd, ligt het voor de hand om, nu het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel voor de wetgever geen optie is, de steven te wenden in de richting van het fiscale stelsel zoals dat in Europees Nederland geldt. De Raad van State is in zijn voorlichting van 18 september 2006 ingegaan op deze mogelijkheid. De Raad van State meende dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uiteindelijk de (Europees) Nederlandse regelgeving zou moeten worden ingevoerd. Op het terrein van de sociale zekerheid en de belastingen zou onverkorte toepassing van de Europees Nederlandse regelgeving volgens de Raad van State echter ontwrichtend werken [8] . De wetgever gaat mee in deze redenering van de Raad van State en illustreert de mogelijke sociale en economische ontwrichting in de memorie van toelichting op de Belastingwet BES [9] . De wetgever wijst allereerst op het lagere voorzieningenniveau in Caribisch Nederland. Immers, waarom bij invoering van het Nederlandse fiscale stelsel wel de lasten en niet de lusten? Het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland is, vooral met het oog op de ligging in het Caribische gebied, lager dan in Europees Nederland. Op deze manier wordt een sterk aanzuigende werking, met alle gevolgen van dien, voorkomen. Indien toch het (Europees) Nederlandse fiscale stelsel onverkort wordt ingevoerd en het voorzieningenniveau wordt niet gelijkgeschakeld aan dat in Europees Nederland, zal dat zeer kwetsbaar zijn voor het draagvlak in Caribisch Nederland. Voorts wijst de wetgever op de regeldruk. Hoewel dit niet cijfermatig wordt onderbouwd in de wetsgeschiedenis, zou de invoering van het (Europees) Nederlandse fiscale stelsel, met 22 rijksbelastingen, zorgen voor een grote stijging van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven in Caribisch Nederland. Ten slotte wordt de economische verwevenheid met de omringende eilanden aangestipt.

Volgens de wetgever wijkt het, omvangrijke, Nederlandse fiscale stelsel sterk af van de fiscale stelsels in het Caribische gebied. Indien toch zou worden besloten tot invoering van het Nederlandse fiscale stelsel in Caribisch Nederland zou dat leiden tot een serieuze aantasting van het vestigingsklimaat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

3.3 ***Introductie van een nieuw fiscaal stelsel?***

Na de afwijzing door de wetgever van de twee wetgevingstechnisch meest eenvoudige opties, namelijk voortzetting van het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel en onverkorte toepassing van het in Europees Nederland geldende fiscale stelsel, wordt uit de wetsgeschiedenis duidelijk dat de wetgever streeft naar een nieuw fiscaal stelsel dat eenvoudig is, een schuif aanbrengt in de belastingmix van directe belastingen naar indirecte belastingen en stimulansen bevat voor reëel ondernemerschap. Het is tekenend dat de eerste twee doelen ook terugkomen in de Fiscale agenda [10] die staatssecretaris Weekers op 14 april jl. naar de Tweede Kamer heeft gezonden. Staatssecretaris Weekers is van mening dat ook het fiscale stelsel in Europees Nederland eenvoudiger moet worden. Daarnaast wil hij het aandeel van de indirecte belastingen in de belastingmix verhogen. De doelstellingen voor het fiscale stelsel in Caribisch Nederland passen dan ook naadloos in het in de Fiscale agenda verwoorde streven van het huidige kabinet.

De wetgever heeft het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland opgebouwd aan de hand van Nederlands-Antilliaanse bouwstenen (bijvoorbeeld de inkomsten- en loonbelasting, de spaartegoedenwetgeving en het douanerecht), Nederlandse bouwstenen (bijvoorbeeld het formele recht, het invorderingsrecht, de kansspelbelasting en een groot deel van de accijnswetgeving) en nieuwe elementen (bijvoorbeeld de vastgoedbelasting en de opbrengstbelasting). Het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland bestaat uit acht

belastingmiddelen die van rijkswege worden geheven. De karakteristieken van deze belastingmiddelen worden in het vervolg van dit artikel kort toegelicht. [11]

Inkomstenbelasting/loonbelasting

De inkomstenbelasting (IB) en loonbelasting (LB) zijn grotendeels gebaseerd op de Nederlands-Antilliaanse IB en LB. Het belangrijkste en meest in het oog springende verschil is de gewijzigde tariefstructuur die wordt toegepast over het belastbare inkomen respectievelijk het belastbare loon. De (sterk) progressieve tariefstructuur in de Nederlands-Antilliaanse IB en LB is vervangen door een systeem dat in de praktijk veelal een vlaktaks met een tarief van 30,4% zal blijken te zijn (ervan uitgaande dat het enige andere tarief van 35,4% voor een belastbare som van USD 250.000 en hoger niet of nauwelijks zal voorkomen). Daarnaast zijn de heffingskortingen vervangen door een hoge vrijstelling aan de voet van ten minste USD 9.750 die, anders dan in de Nederlandse Antillen, ook doorwerking heeft naar de heffing van de premies volksverzekeringen en het niet-werkgeversdeel van de premie zorgverzekering.

Vastgoedbelasting

De vastgoedbelasting is nieuw in Caribisch Nederland en geldt tezamen met de hierna opgenomen opbrengstbelasting als vervanger van de traditionele winstbelasting. Door middel van de vastgoedbelasting worden – kort gezegd – commercieel vastgoed en tweede huizen belast. De vastgoedbelasting kent een tarief van 25% dat wordt geheven over het forfaitair rendement uit het in Caribisch Nederland gelegen onroerend goed. Het forfaitair rendement is gelijk aan 4% van de waarde in het economische verkeer van het onroerende goed. Van de vastgoedbelasting zijn in ieder geval vrijgesteld: onroerend goed met een geringe waarde (minder dan USD 50.000), onbebouwde of nagenoeg onbebouwde grond, landbouwgrond, eigen woningen en onroerende goederen die zijn aan te merken als ondernemingsvermogen van een IB-onderneming.

Opbrengstbelasting

De opbrengstbelasting is grotendeels vergelijkbaar met een dividendbelasting, met dien verstande dat de reikwijdte ruimer is dan de in Europees Nederland geldende dividendbelasting. Immers, niet alleen winstuitdelingen maar ook alle uitdelingen van stichtingen en doelvermogens vallen onder de reikwijdte van de opbrengstbelasting. Ook kent de opbrengstbelasting een eindafrekeningsbepaling. Hoewel een lichaam zijn opbrengstbelastingclaim weliswaar kan uitstellen, voorkomt de eindafrekeningsbepaling dat die claim kan worden ontgaan door de zetel buiten Caribisch Nederland te verplaatsen. Het tarief bedraagt 5%.

Ten slotte mag het wellicht meest in het oog springende element uit het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland in dit kader niet onopgemerkt blijven: de in de opbrengstbelasting opgenomen vestigingsplaatsfictie. Deze fictie, een antimisbruikbepaling, heeft tot doel te voorkomen dat lichamen met geen of te weinig economische binding met Bonaire, Sint Eustatius of Saba gebruik kunnen maken van het fiscale stelsel voor Caribisch Nederland. Door middel van de vestigingsplaatsfictie wordt beoogd het fiscale stelsel vooral aantrekkelijk te laten zijn voor in Caribisch Nederland gevestigde lichamen die een onderneming drijven met voldoende reële activiteiten in Caribisch Nederland. Indien dat niet het geval is, heeft de vestigingsplaatsfictie tot gevolg dat heffing plaatsvindt volgens de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Wet op de dividendbelasting 1965. In deze laatste twee wetten is een spiegelbeeldige bepaling opgenomen zodat de heffing op basis van die wetten ook daadwerkelijk kan worden geëffectueerd.

Algemene bestedingsbelasting

De Algemene bestedingsbelasting (ABB) vervangt de omzetbelasting (OB) op Bonaire en de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) op Saba en Sint Eustatius. De ABB kent in tegenstelling tot de OB en BBO veel minder cumulatie van heffing. De ABB kent drie aangrijpingspunten voor de heffing, te weten de invoer van goederen, de lokale productie van goederen en het verrichten van diensten. Het tarief op Bonaire is 8% en op Saba en Sint Eustatius 6%. Voor zeer zuinige personenauto's bedraagt het tarief echter 0%, terwijl het van toepassing zijnde ABB-tarief voor de overige personenauto's 25% bedraagt.

Overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting is grotendeels gebaseerd op de Nederlands-Antilliaanse overdrachtsbelasting en belast de overdracht van in Caribisch Nederland gelegen onroerend goed en aldaar geregistreerde schepen. Het tarief bedraagt 5%.

Kansspelbelasting
De kansspelbelasting is een nieuwe heffing in Caribisch Nederland. In de eerste plaats worden aanbieders van vergunninghoudende binnenlandse kansspelen (onder andere casinospelen) in de heffing betrokken door het verschil tussen de inzetten en de uitgekeerde prijzen te belasten. Voorts worden aanbieders van vergunninghoudende binnenlandse loterijspelen in de heffing betrokken door de prijzen te belasten. Ten slotte worden de prijswinnaars van niet-vergunninghoudende binnenlandse kansspelen en niet-vergunninghoudende binnenlandse loterijen en alle buitenlandse kansspelen in de heffing betrokken. Het tarief bedraagt 10%.

Invoerrechten
Vanwege het feit dat het tarief van invoerrechten in Caribisch Nederland nihil bedraagt, wordt niet ingegaan op deze belasting van rijkswege. In de Nederlands-Antilliaanse periode bedroeg het tarief van invoerrechten op Saba en Sint Eustatius overigens ook al nihil.

Accijnzen
De definitie van accijnsgoederen verschilt op de verschillende eilanden. Op Bonaire wordt een accijns geheven over benzine, tabak- en alcoholproducten, op Saba en Sint Eustatius alleen over benzine. Hiermee is grotendeels de Nederlands-Antilliaanse situatie gehandhaafd, met dien verstande dat op de drie eilanden de benzineaccijns is verhoogd en op Bonaire, anders dan in de Nederlands-Antilliaanse periode, accijns wordt geheven over wijn, sigaren en shag. De heffing over de accijnsgoederen vindt plaats bij invoer of bij uitslag uit een zogenoemde accijnsgoederenplaats. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen is van kabinetszijde de intentie uitgesproken dat de nu nog bestaande verschillen in accijnsheffing tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds op den duur zouden moeten verdwijnen. [12]

Op deze manier wordt binnen de Nederlandse rechtsorde recht gedaan aan de specifieke positie waarin de drie eilanden zich bevinden. De wetgever heeft in dit kader gedurende het wetgevende proces meermalen betoogd dat het voorgestelde fiscale stelsel voor Caribisch Nederland verenigbaar is met de Nederlandse Grondwet. Desalniettemin erkent de wetgever dat het niet uit te sluiten is dat het nieuwe fiscale stelsel kan leiden tot procedures over de verenigbaarheid van dat stelsel met het gelijkheidsbeginsel. [13] Blijkens de wetgeschiedenis ziet de wetgever die procedures met vertrouwen tegemoet.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat de wetgever de eindpassage in punt 5 van de Slotverklaring niet uit het oog heeft verloren. In punt 5 van de Slotverklaring wordt, zoals aangegeven, gesteld dat in Caribisch Nederland op den duur de in Europees Nederland geldende wetgeving van toepassing zal zijn (met de mogelijkheid tot specifieke afwijkingen). De wetgever onderkent weliswaar dat het fiscale stelsel in Caribisch Nederland en het fiscale stelsel in Europees Nederland van elkaar afwijken maar benoemt expliciet dat de stelsels op termijn naar elkaar toe kunnen groeien. [14] Overigens kan dat in twee richtingen. In de memorie van toelichting op de Belastingwet BES [15] wordt voor wat betreft het naar elkaar toegroeien van de indirecte belastingen en het douanerecht nadrukkelijk de koppeling gelegd met de Europeesrechtelijke positie van Caribisch Nederland. Caribisch Nederland is na 10 oktober 2010 nog steeds een LGO (een Landen en Gebieden Overzee) waardoor het Werkingsverdrag van de Europese Unie met uitzondering van de associatieregeling niet van toepassing is. Hierdoor behoort Caribisch Nederland niet tot het Europese douanegebied noch tot het gebied voor wat betreft de btw of de accijnzen. Zolang de LGO-status van toepassing blijft, bestaat er geen Europeesrechtelijke verplichting om de Europese wet- en regelgeving op deze terreinen te volgen en heeft de wetgever meer vrijheid. Anders gezegd, zolang de LGO-status blijft gehandhaafd, lijkt de wetgever niet van zins de stelsels van Europees Nederland en Caribisch Nederland op het terrein van de indirecte belastingen en het douanerecht (meer) naar elkaar toe te laten groeien.

4 Conclusie
In Caribisch Nederland zijn vanaf 10 oktober 2010 grote veranderingen doorgevoerd. Het is niet enkel gebleven bij het strijken van de Nederlands-Antilliaanse vlag. Van een 'geruisloze inbreng' in het land Nederland is geen sprake geweest. Niet alleen op het terrein van het fiscale stelsel (dat op 1 januari 2011 in werking is getreden) en de uitvoering door de Belastingdienst per 10 oktober 2010, maar ook op het terrein van onder andere sociale zekerheid, volksgezondheid, onderwijs, infrastructuur en milieubescherming zijn wezenlijke veranderingen doorgevoerd. Per saldo zouden hierdoor de levensstandaard en dé leefomstandigheden moeten worden verbeterd. Volgens toenmalig staatssecretaris Bijleveld was dat ook het voornaamste doel. [16] Dat neemt niet weg dat de

verandercapaciteit van burgers en bedrijven op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba danig op de proef is gesteld. Voorts is per 1 januari 2011 de Antilliaanse gulden als wettig betaalmiddel vervangen door de Amerikaanse dollar. Ten slotte zijn ook in Caribisch Nederland de stijgende voedsel- en olieprijzen in het dagelijkse leven voelbaar (geweest). Het een en ander heeft ertoe geleid dat in Caribisch Nederland onrust is ontstaan over, in het bijzonder, het nieuwe fiscale stelsel. De vraag is wel of die onrust enkel mag worden herleid tot het nieuwe belastingstelsel.

Hierbij moet ook worden bedacht dat het nieuwe belastingstelsel in Caribisch Nederland geen dictaat vanuit Nederland is geweest. De lokale besturen hebben tijdens de totstandkoming steeds meegesproken. Uiteindelijk zijn de eilandsbesturen van de toenmalige Nederlands-Antilliaanse eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 8 september 2010 door de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken in een hoorzitting gehoord over het voorgestelde fiscale stelsel voor Caribisch Nederland. In deze hoorzitting hebben de eilandsbesturen, zo blijkt uit de woorden van minister De Jager, laten weten dat zij het totaalpakket ondersteunen. [17] Op dat moment bestond bij de eilanden in ieder geval steun voor de ingeslagen weg. Later bleek die steun ook in grote getale aanwezig in de Tweede Kamer [18] en Eerste Kamer [19] der Staten-Generaal.

Desalniettemin mogen de uitspraken tijdens die hoorzitting en de grote steun in beide Kamers van de Staten-Generaal geen redenen zijn om de zorgen bij de burgers, bedrijven en lokale overheid in Caribisch Nederland bij voorbaat weg te wuiven. De Nederlandse overheid moet ontvankelijk blijven voor de conclusie dat de burgers, bedrijven en lokale overheid in Caribisch Nederland op onderdelen wel degelijk een legitieme zorg uiten. Juist door adequate, en passende, wijzigingen in de fiscale regelgeving voor Caribisch Nederland voor te stellen, kan de Nederlandse overheid het verschil met het Nederlands-Antilliaanse staatsverband inzichtelijk maken. Fiscale wetgeving is anders dan in de Nederlandse Antillen niet min of meer in steen gebeiteld. Het zou een dynamisch geheel moeten zijn. Alleen op deze manier kan verder draagvlak bij burgers, bedrijven en lokale overheid worden gecreëerd zodat het nieuwe fiscale stelsel voor Caribisch Nederland echt kan uitgroeien tot, in de woorden van minister De Jager, een 'Caribische parel inzake solide belastingheffing'. [20]

Het voorgaande is overigens naar mijn mening geen vrijbrief om het stelsel op korte termijn rigoureus op de schop te nemen. Het is in het bijzonder een pleidooi om met wijzigingen eventueel onvoorziene effecten weg te nemen, eventuele scherpe randjes van het fiscale stelsel te halen of eventuele onbedoelde gaten te dichten. Immers, het is pas ruim een halfjaar geleden dat het fiscale stelsel voor Caribisch Nederland in werking trad. De gedachte achter dit fiscale stelsel is goed te verdedigen. Zo wordt sinds 1 januari 2011 meer nadruk gelegd op economisch minder verstorende belastingen. De invoering van de vastgoedbelasting en het grotere aandeel van de indirecte belastingen in de belastingmix, terwijl anderzijds de druk op arbeid en winst is verlaagd, illustreren dit. Door deze vormgeving wordt onder andere arbeid goedkoper en wordt werken lonender gemaakt. Daar komt bij dat de indirecte belastingen (zoals de algemene bestedingsbelasting en de accijnsheffing) ook worden opgebracht door niet-inwoners. Omdat de wetgever bij invoering van het stelsel als uitgangspunt heeft gekozen dat per saldo niet meer belastingopbrengst zou moeten worden gerealiseerd (omstreeks USD 52 miljoen), wordt vanaf 1 januari 2011 een groter deel van de belastingopbrengst betaald door niet-inwoners, zoals toeristen, buitenlandse tweedewoningeigenaren en in Caribisch Nederland aanwezige studenten (van de medical schools op Saba en Sint Eustatius). Voorts leidt het vervallen van de traditionele winstbelasting per 1 januari 2011 tot een aanzienlijke verlaging van de administratieve last voor het in Caribisch Nederland aanwezige bedrijfsleven. Ten slotte is het fiscale stelsel zodanig ingericht dat vennootschappen met 'dunne' activiteiten niets te zoeken hebben in Caribisch Nederland. [21] Hierdoor werkt het stelsel met name aantrekkelijk uit voor bedrijven die reële activiteiten op of vanaf de eilanden (gaan) ontplooien. Dat laatste is weer goed voor de lokale werkgelegenheid en de ontplooiing van mogelijkheden tot diversificatie van de veelal eenzijdig op toerisme georiënteerde (kleine) eilandeconomieën.

Het is echter te vroeg om nu al een goed oordeel te vellen over het fiscale stelsel en te bezien of bovenstaande theorie ook in de praktijk opgaat. Daarvoor is meer ervaring met het stelsel noodzakelijk. De voorziene evaluatie van de werking van de directe belastingen in het fiscale stelsel voor Caribisch Nederland [22] lijkt een goed moment om die beoordeling wel uit te voeren.

[1] Zie het artikel van prof.dr. P. Kavelaars op de website www.economieopinie.nl, 'Caribisch Nederland: een fiscaal gedrocht?' (http://www.eur.nl/ese/nieuws/economieopinie/artikelen/detail/article/27086/).
[2] *Het fiscale stelsel in Caribisch Nederland*, door prof.dr. P. Kavelaars, mr. J.A. Adeler en mr. D. Beeks, Sdu Uitgevers, Den Haag (ISBN 978-90-12-38565-7).
[3] Kamerstukken I, 2010-2011, 32 189, C, p. 12.
[4] Bijlage bij Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 IV, nr. 5.
[5] Kamerstukken II, 2008-2009, 31 957, nr. 3, p. 3
[6] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 189, nr. 4, p. 44 en 45.
[7] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 189, nr. 7, p. 3 en 4.
[8] Deze voorlichting van 18 september 2006 is onder nummer W04.06.0204/I/K/A raadpleegbaar via de website van de Raad van State (Bijlage bij Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 IV, nr. 3).
[9] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 189, nr. 3, p. 3 en 4.
[10] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 740, nr. 1 (Herdruk).
[11] Voor nadere informatie zie ook www.belastingdienst-cn.nl.
[12] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 190, nr. 9, p. 3.
[13] Zie nota naar aanleiding van het verslag bij de Belastingwet BES (Kamerstukken 2009-2010, 32 189, nr. 7, p. 8).
[14] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 189, nr. 7, p. 5.
[15] Kamerstukken II, 2009-2010, 32 189, nr. 3, p. 33.
[16] Handelingen II, 2009-2011, p. 59-5327: 'We doen dit allemaal omdat het in het belang is van de bevolking. Ik heb altijd gezegd dat we niet de staatkunde gaan veranderen omdat we het zo leuk vinden om de staatkunde te veranderen. Het moet echt iets betekenen voor de bevolking.'
[17] Handelingen II, 2010-2011, p. 8-16.
[18] Alleen de leden van de fracties van de PVV en de SP stemden tegen (zie voor de Belastingwet BES Kamerstukken II, 2010-2011, stemmingen, p. 9-23, voor de Douane- en Accijnswet BES Kamerstukken II, 2010-2011, stemmingen, p. 9-24 en voor de Invoeringswet fiscaal stelsel BES Kamerstukken II, 2010-2011, stemmingen, p. 9-25).
[19] De wetsvoorstellen zijn zonder stemming aangenomen, met dien verstande dat de leden van de fractie van de SP aantekening is verleend, hetgeen betekent dat zij, als zou zijn gestemd, tegen zouden stemmen (zie Handelingen I, 2010-2011, p. 11-24).
[20] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 189, nr. 21, p. 42.
[21] Dit wordt onder andere ook erkend door mr. A.P.J.D. Rambhadjan ('Fiscale BES wetgeving' door P. Eerenberg Msc. en R.T. Ersilia LL.M, *WFR* 6905, p. 638) alsmede door prof.dr. P. Kavelaars in zijn artikel op de website www.economieopinie.nl 'Caribisch Nederland: een fiscaal gedrocht?' (http://www.eur.nl/ese/nieuws/economieopinie/artikelen/detail/article/27086/).
[22] Toezegging van minister De Jager: 'In ieder geval kan ik toezeggen – en dit is mijn eerste toezegging in dit wetgevingsproces – om in dat evaluatieproces [*aanvulling JW*: van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba] sowieso de directe belastingen, de ib en de Ib, mee te nemen, onafhankelijk van het feit of er tussendoor iets veranderd is' (zie verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken II, 2010-2011, 32 189, nr. 21, p. 37).

Sdu UITGEVERS