

Vergaderjaar 2009–2010

32 190

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 31 maart 2010

Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de VVD in het nader verslag van de commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken betreffende de Douane- en Accijnswet BES. Het verheugt mij dat de leden van de fractie van het CDA de regering danken voor de uitvoerige beantwoording en dat de leden van alle fracties met belangstelling kennis hebben genomen van de nota naar aanleiding van het verslag op dit wetsvoorstel. Mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties geef ik in deze nota graag een reactie op de aanvullende vragen van de leden van de fracties in het eerdergenoemde nader 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 zich af wat de regering verstaat onder een lichte toename van het prijspeil als gevolg van het invoeren van de algemene bestedingsbelasting. In de nota naar aanleiding van het verslag is inderdaad opgenomen dat de regering ten aanzien van Saba en Sint Eustatius rekening houdt met een lichte stijging van het prijspeil. Vanwege een stijging van de benzineaccijns op Saba en Sint Eustatius en het omvormen van de belasting op bedrijfsomzetten (BBO) naar de algemene bestedingsbelasting ligt het immers niet voor de hand dat er geen enkele doorwerking in het algemene prijspeil optreedt op deze twee eilanden, al zal de prijsontwikkeling per product of dienst verschillen (deze kunnen al naar gelang op- en neerwaartse effecten hebben). De lichte stijging van het prijspeil die de regering voor deze eilanden voorziet, laat zich niet verder kwantificeren.

In aanvulling hierop vragen de leden van de fractie van de PvdA nader inzicht in de koopkrachteffecten van de lichte stijging van het prijspeil voor de laagste inkomensgroepen. In bijlage 6 bij de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 januari 2010 is een overzicht van de effecten van de voorgenomen inkomstenbelasting/loonbelasting, premies volksverzekeringen en premies zorgverzekering BES op het netto-inkomen voor acht voorbeeld-huishoudens opgenomen.¹ Uit de in deze bijlage gepresenteerde grafieken blijkt dat het netto-inkomen voor vrijwel alle inkomensgroepen toeneemt. Op zichzelf is bij dat overzicht van de effecten nog geen rekening gehouden met de verschuiving van directe naar indirecte belastingen waardoor een lichte stijging van het prijspeil op Saba en Sint Eustatius optreedt. Deze stijging zal weliswaar een dempend effect op de toename van het netto-inkomen hebben op deze eilanden, maar naar verwachting niet leiden tot negatieve inkomenseffecten. Daarbij moet worden bedacht dat een deel van de meeropbrengst uit indirecte belastingen zal worden opgebracht door niet-inwoners, bijvoorbeeld toeristen en eigenaren van een tweede huis. Door middel van verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting wordt het deel van de meeropbrengst dat door niet-inwoners wordt afgedragen naar de inwoners van de eilanden teruggedrukt.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af naar welk aandeel van indirecte belastingen in de totale belastingopbrengsten de regering streeft. De regering neemt aan dat deze leden met hun vraag doelen op een aantal tariefsverschillen dat blijft bestaan. Immers, op dit moment zijn de verschillen op het terrein van de indirecte belastingen en de invoerrechten op Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds groter dan in het voorgestelde stelsel. Een van de doelstellingen van de regering bij het ontwerpen van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden was immers om juist nu al een verschuiving van directe naar indirecte belastingen te realiseren. Hierdoor worden de bestaande verschillen in tarief en grondslag verkleind. Na de implementatie van dit nieuwe stelsel kan aan de hand van de ramingen worden afgeleid dat voor de BES eilanden als geheel sprake zal zijn van een belastingmix waarvan de indirecte belastingen 63% uit maken en de directe belastingen 37%. Ter vergelijking: Nederland kent een belastingmix waarin de indirecte belastingen ongeveer 53% vertegenwoordigen en de directe belastingen 47%.² Vooral nog wil de regering eerst de verdere ontwikkeling en realisatie van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden bezien. Vervolgens zal worden bezien of de belastingmix van 63/37 wijziging behoeft.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen de regering duidelijk te maken op welke wijze en binnen welk tijdsbestek zij voornemens is de verschillen in tarief en heffingsgrondslagen op het terrein van de indirecte belastingen weg te nemen. Wat betreft de algemene bestedingsbelasting (ABB) gaat de regering uit van een structureel algemeen tarief van 8%. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Belastingwet BES is toegelicht,³ zal dat percentage vanwege de verschillende startposities van Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds op deze laatste twee eilanden tijdelijk 6% bedragen. In het wetsvoorstel Invoeringswet fiscaal stelsel BES is daarom de bepaling opgenomen dat dit tijdelijke tarief vijf jaar na de inwerking-treding van het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden komt te vervallen. Vanaf dat moment zal op alle BES eilanden niet alleen (al vanaf de transitiedatum) een eenduidig omzetsysteem gelden, maar ook een eenduidig algemeen ABB-tarief.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 16.

² Raming 2010.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 19.

Voorts is in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel aangegeven dat het wenselijk is het verschil in accijnstarief en heffingsgrondslag tussen de eilanden onderling stapsgewijs te verminderen, zodat uiteindelijk een uniform stelsel voor accijnsheffing ontstaat. Op het moment dat het algemene tarief van 8% voor de algemene bestedingsbelasting op Saba en Sint Eustatius gaat gelden, ontstaat naar de mening van de regering eveneens een wegingsmoment waarop bezien kan worden in welk tempo wordt overgegaan tot uniformering van het stelsel van accijnsheffing.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat ten aanzien van de lokale belasting zo min mogelijk onderscheid zou moeten bestaan tussen de BES eilanden onderling en vraagt de regering naar haar mening. De regering merkt hierover op dat het reeds door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstel Wet Financiën BES het lokale belastinggebied in belangrijke mate inkadert. De gekozen systematiek voor de BES eilanden in dit wetsvoorstel komt grotendeels overeen met de in de Nederlandse Gemeentewet geldende systematiek. De BES eilanden wordt dan ook min of meer dezelfde beleidsvrijheid gegund om invulling te geven aan het lokale belastinggebied als aan Nederlandse gemeenten. De regering ziet geen reden waarom de openbare lichamen BES minder lokale belastingautonomie zouden moeten krijgen dan Nederlandse gemeenten. Overigens wijst de regering er volledigheidshalve op dat in de huidige situatie het eilandelijke belastinggebied in beginsel alle denkbare belastingen kan omvatten. De eilanden worden in het huidige stelsel slechts beperkt in hun belastingbevoegdheid als de bevoegdheid om deze belastingen te mogen heffen expliciet behoort tot de taak van het land zoals bedoeld in artikel 2a van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). In het wetsvoorstel Wet Financiën BES mogen enkel de in die wet opgesomde lokale belastingen worden geheven door de openbare lichamen. De invulling daarvan is aan het openbare lichaam.

De leden van de fractie van de SP stellen vast dat het aandeel van de indirecte belastingen op de verschillende eilanden enorm verschilt. Zij zijn benieuwd, welke invloed dit heeft op de welvaartsverdeling. Deze leden vragen zich voorts af of het – gezien deze enorme verschillen – nu werkelijk zo'n succes is om Saba en Sint Eustatius als taxfree port te promoten. Allereerst is de regering zich niet bewust van het feit dat het Saba en Sint Eustatius promoot als een taxfree port. In dat kader wordt er aan herinnerd dat het onderhavige wetsvoorstel weliswaar voorziet in invoerrechten van nihil en op deze twee eilanden – net als thans het geval is – slechts de heffing van benzineaccijns. Daar tegenover staat wel dat in het wetsvoorstel Belastingwet BES een algemene bestedingsbelasting is opgenomen die bij invoer wordt geheven. Dit laatste is een aanzienlijke verandering op Saba en Sint Eustatius, waar thans (met uitzondering van het bijzondere invoerrecht op benzine) nog geen heffing bij invoer plaats vindt. De algemene bestedingsbelasting komt immers op Saba en Sint Eustatius in de plaats van de belasting op bedrijfsomzetten (BBO). De BBO kent geen heffing bij invoer.

Voorts wijst de regering naar aanleiding van de vraag van deze leden over de welvaartsverdeling erop dat het aandeel van de indirecte belastingen in de belastingmix op Bonaire nagenoeg gelijk blijft. Op Saba en Sint Eustatius neemt het aandeel van de indirecte belastingen zelfs toe. De extra opbrengst uit indirecte belastingen wordt ten dele opgebracht door niet-inwoners, zoals toeristen en eigenaren van een tweede huis. Deze extra opbrengst wordt als het ware zoveel mogelijk aan de inwoners van de BES eilanden teruggegeven door de introductie van een belasting- en premievrije som (eventueel verhoogd met een kindertoeslag) en het

vlakke tarief van 30,4%. Hierdoor zal over vrijwel de gehele linie de gemiddelde belasting- en premiedruk afnemen.

Naar aanleiding van het antwoord van de regering over het in de Slotverklaring¹ voorziene onderzoek naar de wenselijkheid tot behoud van de freeport status van Saba en Sint Eustatius hebben de leden van de fractie van de SP enkele vragen. Deze leden willen weten of de analysefase heeft plaatsgevonden en waar dat onderzoek is te vinden. In de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen dat de analysefase van het hiervoor bedoelde onderzoek vanwege de eerder bestaande onduidelijkheid omtrent de Europeesrechtelijke status van de BES eilanden na de staatkundige vernieuwingen, niet heeft geresulteerd in concrete aanbevelingen. Nadat over de Europeesrechtelijke status van de BES eilanden overeenstemming was bereikt, is met het oog op de op dat moment door het land Nederlandse Antillen gewenste datum voor ontmanteling van het land Nederlandse Antillen met de BES eilanden besloten dat de betreffende onderzoeken niet meer afzonderlijk zouden worden uitgevoerd. De regering wil in antwoord op de vraag van deze leden wel benadrukken dat de in de memorie van toelichting beschreven keuze om de bestaande freeport status voor Sint Eustatius en Saba te behouden enkel ziet op het terrein van de invoerrechten.² Ten aanzien van de invoerrechten wordt deze status uitgebreid naar Bonaire. In breder verband bezien kan echter niet worden gesteld dat Saba en Sint Eustatius een freeport blijven noch dat Bonaire een freeport wordt. Immers, op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is een algemene bestedingsbelasting voorzien die alle handelsgoederen in beginsel bij invoer tegen 8% (op Saba en Sint Eustatius tijdelijk 6%) in de heffing betreft. Op deze wijze wordt tevens de eenvormigheid binnen het stelsel voor de BES eilanden bevorderd.

Douanerecht

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer de regering voornemens is de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen ter uitvoering van het wetsvoorstel voor de Douane- en Accijnswet daadwerkelijk vorm te geven. In antwoord op de gestelde vraag merkt de regering op dat de voorbereidingen voor de lagere regelgeving inmiddels zijn gestart, zodat deze lagere regelgeving op hetzelfde moment als het fiscale stelsel voor de BES eilanden in werking kan treden. De inwerkingtreding voor het fiscale stelsel (inclusief de lagere regelgeving) is voorzien per 1 januari 2011. De algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen treden naar verwachting op hetzelfde tijdstip in werking als de Douane- en Accijnswet BES.

In het licht van het besluit om geen invoerrechten te heffen, vragen de leden van de fractie van de SP zich af of er dan ook geen gegevens beschikbaar zullen zijn over de goederenhandel. Voorts vragen deze leden wat bekend wordt over de grootte van de goederenstromen. In de huidige situatie zijn geen gegevens beschikbaar over de goederenstromen tussen de eilandgebieden Bonaire en Curaçao. Het goederenverkeer tussen deze eilanden wordt, net zoals het verkeer van goederen uit het vrije verkeer tussen twee plaatsen in Nederland, aangemerkt als binnenlands vervoer en is om die reden vrij van de heffing van invoerrechten. Aangezien bij de invoer in de eilandgebieden Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten geen invoerrechten worden geheven, zijn over de goederenstromen tussen die eilanden onderling in de huidige situatie evenmin gegevens voorhanden. Hoewel het douanetarief in het onderhavige wetsvoorstel op nihil wordt gesteld, komen in de toekomst wel degelijk gegevens over de goederenhandel beschikbaar. De douaneformaliteiten voor het binnenbrengen en inklaren van vervoermiddelen en meegebrachte lading in één van de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 190, nr. 2, blz. 3 en 4.

genoemde openbare lichamen dienen namelijk normaal te worden vervuld. Dit houdt enerzijds verband met de heffing van de algemene bestedingsbelasting en van de accijns op benzine in de drie openbare lichamen bij de invoer en anderzijds met de vervulling van niet-fiscale taken in de openbare lichamen.

Accijnzen

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een nadere toelichting op het gebruik van diesel in bedrijfstoepassingen en vragen of de regering niet bang is dat het niet heffen van accijns op diesel zal leiden tot een toename van het gebruik van diesel. In antwoord op deze laatste vraag merkt de regering op een dergelijke angst niet te delen. De regering verwacht geen toename van het gebruik van diesel omdat de belastingheffing over beide brandstoffen in de nieuwe situatie niet wezenlijk zal verschillen van de huidige situatie. In de bestaande situatie worden diesel en benzine op Bonaire belast met invoerrecht en een omzetbelasting, terwijl op Saba en Sint Eustatius op beide brandstoffen de belasting op bedrijfsomzetten wordt geheven. Daarnaast wordt op de drie eilanden benzine belast met een bijzonder invoerrecht, hetgeen feitelijk overeenkomt met de heffing van een accijns. De lagere belasting van diesel wordt voor het gebruik in voertuigen voor wegverkeer weer in evenwicht gebracht door een flink hogere (eilandelijke) motorrijtuigenbelasting op dieselveertuigen. Zoals gezegd verandert deze situatie in de nieuwe situatie niet wezenlijk. Voor beide brandstoffen zal op de drie eilanden het invoerrecht vervallen. In plaats daarvan wordt over beide brandstoffen voortaan de algemene bestedingsbelasting geheven. Daarnaast wordt een accijns op benzine geheven.

De motorrijtuigenbelasting blijft in de nieuwe opzet een lokale heffing. Het lijkt niet voor de hand te liggen dat in de eilandelijke motorrijtuigenbelastingverordeningen grote tariefwijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zullen worden aangebracht. Daarmee blijft een flink hogere motorrijtuigenbelasting op dieselveertuigen ook in de nieuwe situatie bestaan. Ter illustratie dient de jaarlijks verschuldigde motorrijtuigenbelasting op Bonaire: deze bedraagt omgerekend ongeveer € 140 voor een benzineauto en omgerekend ongeveer € 600 voor een dieselauto. Door het evenwicht in de belastingheffing tussen benzine en diesel acht de regering het niet nodig een accijns voor diesel te introduceren.

De leden van de fractie van de PvdA constateren terecht dat de regering van mening is dat op Sint Eustatius en Saba op termijn hetzelfde tarief en dezelfde heffingsgrondslag voor accijnzen moeten bestaan als op Bonaire. Deze leden stellen vast dat de reden om het thans bestaande verschil tussen de heffing van accijns op Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds vooralsnog te handhaven, is gelegen in de verwevenheid van de laatste twee eilanden met Sint Maarten. Zij zijn van mening dat die verwevenheid waarschijnlijk altijd wel zo zal blijven en willen dan ook hoe zich dat verhoudt met het streven naar een uniform accijnsstelsel.

Vanwege de afstand (Saba ligt omstreeks 30 kilometer van Sint Maarten en Sint Eustatius ligt omstreeks 50 kilometer van Sint Maarten), de infrastructuur op Sint Maarten alsmede het veelal ontbreken daarvan op Saba en Sint Eustatius (bijvoorbeeld de grote internationale luchthaven op Sint Maarten) en het feit dat Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba tot hetzelfde Koninkrijk behoren, zullen de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba altijd wel in meer of mindere mate verweven zijn en blijven met het – vooral in inwonertal – grotere Sint Maarten. In zoverre onderschrijft de regering de vaststelling van deze leden.

De verwevenheid van Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten is dan ook naar de mening van de regering niet zo zeer reden om het verschil in accijnsheffing op Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds permanent te laten bestaan. Deze verwevenheid geldt meer als rechtvaardiging voor het tijdelijk in stand laten van het verschil in accijnsheffing op Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. Immers, bij het opstellen van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden is door de regering nadrukkelijk rekening gehouden met het feit dat op Saba en Sint Eustatius (en Bonaire) vanwege de staatkundige vernieuwingen al grote veranderingen op til staan. Hoewel bij al deze veranderingen de verbetering van het welzijn van de bevolking steeds voorop staat, moet ook rekening worden gehouden met de verandercapaciteit van de Sabaanse en Stataanse samenleving. Op het terrein van de indirecte belastingen is op Saba en Sint Eustatius zoals hiervoor reeds beschreven al een aanzienlijke verandering voorzien op het moment dat het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden in werking zal treden, namelijk de vervanging van de BBO door de algemene bestedingsbelasting. De verdere uniformering van de wetgeving op het terrein van indirecte belastingen op de BES eilanden is dan ook naar de mening van de regering een stapsgewijs proces dat zich in de nabije toekomst zal voltrekken. Anders gezegd, eerst wordt de grote stap in de richting van uniformering gezet, namelijk invoering van de algemene bestedingsbelasting en het op nihil stellen van de invoerrechten. Daarna volgen de kleinere stappen, te weten de gelijktrekking van het tarief voor de algemene bestedingsbelasting en de gelijktrekking van tarief en heffingsgrondslag voor accijnzen. Omdat deze kleinere stappen pas op een later moment worden gezet, blijven verschillen bestaan; onder andere ten aanzien van de accijnsheffing. Bij de rechtvaardiging van dit tijdelijke verschil in accijnsheffing is de situatie op Sint Maarten in ogenschouw genomen. Het voorgaande staat echter los van het uitgangspunt dat – ondanks het al dan niet voortbestaan van de verwevenheid van Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten – op den duur zo min mogelijk onderscheid moet bestaan tussen het op Saba, Sint Eustatius of Bonaire geldende fiscale stelsel. De BES eilanden en Sint Maarten behoren na de staatkundige vernieuwingen anders dan nu niet meer tot hetzelfde land in het Koninkrijk.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten of zij uit de passage van de nota naar aanleiding van het verslag over de economische verwevenheid van de BES eilanden met de Verenigde Staten en de afstand tot Europa moeten uitmaken dat ook op langere termijn het niet aannemelijk is dat de BES eilanden deel uit gaan maken van het douanegebied van de EU.

De vraag of de BES eilanden deel uit gaan maken van het douanegebied van de EU hangt niet zo zeer af van de economische verwevenheid van de BES eilanden met de Verenigde Staten of de grote afstand tot Europa. Het zal in zijn geheel afhankelijk zijn van de Europeesrechtelijke status die de BES eilanden hebben. De BES eilanden behouden in ieder geval de eerste vijf jaren na ingang van de staatkundige vernieuwingen de status van een zogenoemd Land Gebied Overzee (LGO). De Nederlandse Antillen zijn thans ook een LGO. In de LGO's is het EG-verdrag, met uitzondering van de associatieregeling en het hierop gebaseerde LGO-besluit, niet van toepassing. LGO's behoren dan ook niet tot het douanegebied van de EU. Het voorgaande is in beginsel anders als een gebied de status heeft van een zogenoemd Ultra Perifeer Gebied (UPG), zoals het Franse département d'outre mer (waar onder andere Martinique en Guadeloupe deel van uitmaken). De vraag of de Europeesrechtelijke status van de BES eilanden moet worden gewijzigd van LGO naar UPG wordt pas na vijf jaren na de staatkundige vernieuwingen actueel.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de BES eilanden niet tot het douanegebied van de EU behoren, waardoor het communautaire douanerecht niet automatisch van toepassing is op de BES eilanden. Om deze reden is bij de vormgeving van het toepasselijke douanerecht voor de BES eilanden gekozen voor een eenvoudiger vormgegeven douanerecht dat is opgebouwd aan de hand van het bestaande Nederlands-Antilliaans recht en tegelijkertijd voldoet aan internationale standaarden. De reden om op dit punt af te wijken van het in Nederland geldende douanerecht is gelegen in de economische verwevenheid van de BES eilanden met de Verenigde Staten¹ en de grote afstand van de BES eilanden tot Europa. Immers, het voorgestelde douanerecht voor de BES eilanden heeft geen verstoringseffect op het bestaande handelsverkeer tussen Nederland en de BES eilanden.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken de regering nader in te gaan op de onderbouwing van de specifieke verschillen in tarieven en tariefstructuur tussen het belastingstelsel dat op de BES eilanden gaat gelden en het bestaande stelsel in Nederland. Ook de leden van de fractie van de SP vragen naar een onderbouwing voor de verschillen in de belastingstelsels, in casu wat betreft de verschillen in accijnsheffing. De regering heeft vanzelfsprekend begrip voor het verzoek van deze leden naar de specifieke verschillen. Desalniettemin kan naar het stellige oordeel van de regering het afwijkende belastingstelsel voor de BES eilanden niet anders begrepen worden dan vanuit de, door de leden van de fractie van de SP terecht als algemeen aangeduide, elementen. De regering maakt daarom graag van de gelegenheid gebruik de elementen die bijdragen aan een afwijkend fiscaal stelsel nog eens uitgebreid toe te lichten.

De onderbouwing voor het afwijkende belastingstelsel voor de BES eilanden is primair gezien vanuit het perspectief van de belastingplichtige of degene op wie de belasting uiteindelijk wordt afgewenteld (hierna: de inwoner van de BES eilanden). Hiertoe is de positie waarin de inwoner op de BES eilanden zich bevindt vergeleken met de positie waarin de belastingplichtige of degene op wie de belasting uiteindelijk wordt afgewenteld in Nederland (hierna: de inwoner van Nederland) zich bevindt. Uit die vergelijking komt naar voren dat een inwoner in Nederland enerzijds en een inwoner op de BES eilanden anderzijds ten principale *niet* in een gelijke positie verkeren. Het zijn ongelijke gevallen. Bij deze beoordeling spelen de volgende elementen een rol: 1) de economische omstandigheden waarin de BES eilanden zich bevinden; 2) de ligging in het Caribische gebied; 3) de kleine oppervlakte; 4) de geringe bevolkingsomvang; 5) de grote afstand tot het Europese deel van Nederland; 6) het insulaire karakter en 7) de Europeesrechtelijke positie van BES eilanden. In de memorie van toelichting op dit voorstel van wet heeft de regering de weging van elk van deze factoren toegelicht.² Naar de mening van de regering kan door de feitelijke ongelijkheid op het niveau van de inwoner een afwijkend fiscaal stelsel op de BES eilanden bestaan, zonder dat daarmee in strijd wordt gehandeld met artikel 1 van de Grondwet. Zoals eveneens in de memorie van toelichting uiteen is gezet, is de regering van oordeel dat binnen dat samenstel van zeven factoren voor de directe belastingen in het bijzonder de economische omstandigheden waarin de BES eilanden zich bevinden, de ligging in het Caribische gebied, de kleine oppervlakte en de geringe bevolkingsomvang prevaleren. Voor de indirecte belastingen en de invoerrechten moet vooral veel belang worden toegekend aan de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter en de Europeesrechtelijke positie van BES eilanden. Per belastingmiddel of tariefsverschil kan het accent derhalve anders liggen.

¹ Strikt genomen is het beter te spreken over de afhankelijkheid van de BES eilanden van de Verenigde Staten voor de levering van goederen en diensten.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 24 tot en met 33.

Het voorgaande brengt met zich dat naar mening van de regering de handhaving van een verschillend stelsel op het terrein van de indirecte belastingen en invoerrechten in de rede ligt zo lang de BES eilanden voor het Europese recht de status van Land Gebied Overzee hebben. Voor de directe belastingen is het, zij het in theorie, denkbaar dat op termijn een beweging in de richting van het Nederlandse fiscale stelsel kan worden gemaakt als de economische omstandigheden op de BES eilanden en de directe belastingen in de Caribische regio wat betreft grondslag en tarief vergelijkbaar zijn geworden met die in Nederland. Echter, ook als zich deze situatie zou voordoen, zal er hoe dan ook vanwege de bevolkingsomvang, het insulaire karakter en de grote afstand tot Nederland reden blijven bestaan voor een eenvoudig fiscaal stelsel op de BES eilanden. Dat eenvoudige stelsel zal, weliswaar op minder punten dan thans voorgesteld bij de invoering van het nieuwe fiscale stelsel voor de BES eilanden, af blijven wijken van het Nederlandse fiscale stelsel.

Omdat een inwoner op de BES eilanden zich naar de mening van de regering ten principale in een andere positie bevindt dan een inwoner in Nederland geeft een overzicht van specifieke afwijkingen van de in Nederland geldende regelgeving per belastingmiddel in de ogen van de regering dan ook geen adequaat en relevant beeld van het fiscale stelsel. De regering acht veeleer de vraag relevant om welk fiscaal stelsel de andere positie van de inwoner op de BES eilanden vraagt en welke doelen het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden dient na te streven. De regering is hier naar haar eigen oordeel van meet af aan duidelijk over geweest. Aan de hand van een fiscaal stelsel dat zich laat kenmerken door de elementen eenvoud, brede grondslagen en lage tarieven, en een verschuiving in de belastingmix van directe belastingen naar indirecte belastingen wil de regering vier doelen nastreven. Zo dient het toekomstige fiscale stelsel voor de BES eilanden in ieder geval op macro niveau evenveel op te brengen als de huidige landsbelastingen op de BES eilanden. Voorts spelen de uitvoerbaarheid, het draagvlak op de BES eilanden en het streven naar stimulansen ter bevordering van het lokale bedrijfsleven een belangrijke rol bij de uiteindelijke vormgeving.¹

Indien het voorgaande wordt toegepast op de indirecte belastingen en de invoerrechten past op de BES eilanden het beste een eenvoudig stelsel dat voor de meeste handelsgoederen slechts één maal een heffing bij invoer kent, namelijk een algemene bestedingsbelasting bij invoer. Bijkomend voordeel daarbij is dat daarmee het scala aan tarieven in de invoerrechten wordt vervangen door een algemeen ABB-tarief (met uitzondering van het tarief voor verzekeringen en personenauto's). Enkel voor accijnsgoederen kan de heffing van deze algemene bestedingsbelasting bij invoer cumuleren met de heffing van accijns bij invoer. Voor de accijnsheffing wordt eenvoudshalve zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk op de BES eilanden.

Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van VVD de redenering begrijpen waarom vooralsnog geen accijnsheffing op wijn, sigaren, cigarillo's en shag op Sint Eustatius en Saba wordt geïntroduceerd. Het ontgaat deze leden echter waarom er als onderdeel van de totale operatie van staatkundige hervorming en schuldsanering van is afgezien om er bij Sint Maarten op aan te dringen over te gaan tot de invoering van de heffing van accijns op alcohol en tabaksproducten. In reactie op de vraag van deze leden wijst de regering erop dat Nederland zich in dit proces houdt aan de gemaakte afspraken, namelijk de beide Slotverklaringen, het Overgangsakkoord en de overige afspraken met de Antilliaanse partners gedurende het proces van staatkundige vernieuwingen. De door deze leden gesuggereerde koppeling maakt geen onderdeel uit van deze overeenkomsten. Nederland doet in dit kader niet

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 5 tot en met 7.

aan heronderhandelingen, niet van eigen zijde maar ook niet van de zijde van de BES eilanden, Curaçao of Sint Maarten. Voorts wordt gewezen op de in de landen van het Koninkrijk bestaande fiscale autonomie. Het is aan het land zelf om te beoordelen op welke wijze het zijn fiscale stelsel wenst in te vullen. In dat licht past het dat Nederland zich terughoudend opstelt om bij Sint Maarten te pleiten voor de invoering van een accijns op wijn, sigaren, cigarillo's en shag. Wellicht ten overvloede hecht de regering eraan te benadrukken dat niettegenstaande het voorgaande op Sint Maarten vanzelfsprekend de verplichting rust om een sluitende begroting te hebben. Deze begroting moet worden goedgekeurd door het College financieel toezicht.

Handels- en dienstenentrepot

De leden van de fractie van de SP stellen dat bij de handels- en dienstenentrepots onderscheid wordt gemaakt tussen de levering van goederen of de levering van een dienst aan personen in de eilanden zelf of aan een persoon in het buitenland. Deze leden vragen of dit een vorm van ringfencing is. Naar de mening van de regering is bij deze handels- en dienstenentrepots geen sprake van het in de vennootschapsbelasting gebruikte begrip ringfencing waarbij een gunstregime alleen openstaat voor buitenlandse activiteiten en binnenlandse activiteiten van deze gunstige behandeling zijn uitgesloten. Handels- en dienstenentrepots zijn het beste te vergelijken met in het douanerecht gebruikelijke douaneentrepots.

Op het gebied van de indirecte belastingen kent het internationale handelsverkeer van goederen en diensten overeenkomstig de internationale standaarden van de OESO en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) twee hoofdbeginselen, te weten 1) voorkoming van dubbele heffing of nihilheffing en 2) exportgoederen en exportdiensten behoren te worden belast in het land van verbruik c.q. het land van bestemming. Deze levering van goederen en diensten zouden – ter voorkoming van dubbele belasting – vrij van belasting het land van herkomst moeten kunnen verlaten. Door middel van de handels- en dienstenentrepot wordt dit op de BES eilanden op een eenvoudige wijze bereikt. Overigens zijn deze internationale standaarden ook in de Wet op de omzetbelasting 1968 terug te vinden, die zijn basis vindt in de Europese BTW-richtlijn.

Volledigheidshalve merkt de regering op dat het niet is toegestaan financiële en raadgevende diensten (door notarissen, advocaten en fiscale adviseurs e.d.) vanuit een handels- en dienstenentrepot naar het buitenland te verrichten. Worden deze diensten wel vanuit het handels- en dienstenentrepot verricht, dan kan de toelating van een dergelijke onderneming tot het handels- en dienstenentrepot door de inspecteur worden ingetrokken.

Ten slotte wordt erop gewezen dat slechts met een vergunning van de inspecteur vanuit een handels- en dienstenentrepot prestaties aan afnemers op de BES eilanden kunnen worden verricht. In deze gevallen wordt de in een handels- en dienstenentrepot gevestigde ondernemer gelijkgesteld aan iedere andere (binnenlandse) ondernemer. Voor de levering van een goed naar het binnenland – technisch gezien brengt hij dan dat goed vanuit het entrepot in het vrije verkeer – is hij dan 8% algemene bestedingsbelasting ter zake van invoer verschuldigd. Voor het vanuit het entrepot naar het binnenland verrichten van een (binnenlandse) dienst is hij – net als iedere andere binnenlandse dienstverrichter – ook 8% algemene bestedingsbelasting verschuldigd. Op deze manier wordt concurrentievervalsing met de lokale producent of dienstverrichter voorkomen.

Uitvoeringsaspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of nader inzicht kan worden geboden in de incidentele en structurele omvang van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De uitvoeringskosten – zowel incidenteel als structureel – die met de inrichting en uitvoering van het nieuwe fiscale stelsel BES gepaard gaan, worden in onderstaande tabel nadere gespecificeerd. De ICT kosten zijn – in afwachting van de resultaten van de nog lopende aanbesteding – voornamelijk als PM-post opgenomen.

Tabel 1: incidentele en structurele uitvoeringskosten fiscaal stelsel BES eilanden

BES	2010	2011	2012	2013	2014
Incidentele kosten	4 921 500	1 766 500	410 000	210 000	0
– Projectorganisatie	2 948 000	1 519 500	410 000	210 000	
– ICT ¹	pm	pm	pm		
– Communicatiekosten ²	560 000	125 000			
– Overige materiële kosten	1 413 500	122 000			
Structurele kosten	1 566 500	4 566 500	4 596 500	4 596 500	4 596 500
– Personeelskosten		2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
– ICT ¹		pm	pm	pm	pm
– Communicatiekosten ²		205 000	205 000	205 000	205 000
– Overige materiële kosten	1 566 500	1 861 500	1 891 500	1 891 500	1 891 500

¹ Betreft voor het grootste deel uitbesteding.

² Voor een deel uitbesteding.

Een belangrijk deel van de incidentele kosten bestaat uit de kosten voor de projectorganisatie. Deze organisatie draagt zorg voor de invoering en inrichting van de Belastingdienst/BES. Hieronder valt de bemensing (eigen personeel en inhuur), de opleidingskosten van de huidige lokale medewerkers en de tijdelijke technische bijstand vanuit Nederland om het personeel op de BES eilanden in de eerste jaren te ondersteunen. Een ander belangrijk onderdeel van de incidentele kosten betreffen de materiële kosten. Deze kosten zijn met name gerelateerd aan de douanefunctie op de BES eilanden. In de huidige situatie is op Saba en Sint Eustatius geen douane aanwezig waardoor de douane-organisatie op beide eilanden nieuw zal worden ingericht. Dit gaat gepaard met investeringen in onder andere douaneaangiftepunten op de luchthavenkantoren, de installatie en inrichting van portacabins (tijdelijke huisvesting), uniformen, wapens en communicatiemiddelen. Ook op Bonaire is de douane onvoldoende uitgerust en zijn bijvoorbeeld investeringen als mobiele scanapparatuur en kassasystemen voor reizigersaangifte noodzakelijk.

De structurele uitvoeringskosten bestaan naast de kosten van ICT voor het belangrijkste deel uit personeelskosten en materiële kosten. Over de personeelskosten kan het volgende opgemerkt worden. Per 10 oktober 2010 komen de huidige lokale medewerkers voor rekening van Belastingdienst/BES. Daarnaast worden ten behoeve van onder andere de douane extra medewerkers aangetrokken omdat op dit moment op Saba en Sint Eustatius nog geen douane aanwezig is. De materiële kosten bestaan uit onder andere huisvestingskosten, leasecontracten voor dienstauto's, bijdragen aan het Regionale Service Center voor ondersteunende diensten en de onderhoudskosten van scanapparatuur, uniformen, wapens etc.

Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of het optuigen van een geheel nieuw fiscaal stelsel voor de BES eilanden niet erg veel kosten met zich meebrengt.

Ook de leden van de fractie van de VVD vragen zich af, of de omvang van de geraamde structurele apparaatskosten in verhouding tot de potentiële belastingopbrengsten niet aan de hoge kant is. Over de verhouding tussen de apparaatskosten en de opbrengst merkt de regering op dat het invoeren en moderniseren van een redelijk eigentijdse vorm van belastingheffing en inning voor een verhoudingsgewijs (zeer) klein heffingsgebied nu eenmaal tot een ongunstiger kosten/baten ratio leidt dan wanneer het zou gaan om een (veel) groter heffingsgebied. Voorts laat de regering onweersproken dat de opzet, ontwikkeling en implementatie van een nieuw fiscaal stelsel voor de BES eilanden tijd en menskracht, en derhalve dus geld, kost.

Desalniettemin kan de afweging niet worden teruggebracht naar een kille kostenafweging. Tijdens de behandeling van de basiswetgeving voor de BES eilanden in de Tweede Kamer op 4 maart jl. heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al verwoord dat: «(…)(w)e dit allemaal (doen) 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».¹ Het voorgestelde fiscale stelsel voor de BES eilanden moet dan ook in die context worden beoordeeld. Indien eenvoud voor de wetgever voorop zou hebben gestaan, zou het Nederlandse fiscale stelsel op de BES eilanden van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Hiermee zouden de belangen van de bevolking en het bedrijfsleven niet zijn gediend, hetgeen een opvatting is die wordt gedeeld door de regering en de BES eilanden. Voorts is overname van het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel ook geen optie. Uit een gezamenlijke inventarisatie van Nederland en de BES eilanden is gebleken dat deze 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 en niet toegeschreven is op de noden van de BES eilanden maar ontwikkeld is voor Curaçao. Het stelsel bevat gunstregimes die door hun specifieke karakter in internationaal verband kwetsbaar zijn, vijf accijnsregelingen en twee regelingen die voorzien in de belastingheffing over de omzet, drie verschillende invorderingsregelingen en kent – ten slotte – regelingen die formeel wel bestaan maar materieel niet worden toegepast.

Het voorgaande maakt duidelijk dat maatwerk voor de BES eilanden benodigd is. De BES eilanden zijn naar de mening van de regering gebaat bij een nieuw, eenvoudig stelsel dat een bijdrage levert aan de vergroting van de zelfredzaamheid van de burger en stimulansen bevat voor reëel ondernemerschap. In de brief van 25 februari 2009 van de staatssecretaris van Financiën is aangegeven dat dit stelsel zich door drie elementen laat kenmerken.² Het gaat om de volgende drie kenmerken:

- 1) eenvoud;
- 2) lage tarieven, brede grondslag; en
- 3) verschuiving in de belastingmix van directe belastingen naar indirecte belastingen.

Dat de opzet, ontwikkeling en implementatie van een dergelijk fiscaal stelsel voor de BES eilanden kosten met zich brengt, ziet de regering als een noodzakelijke investering in het belang van de lokale bevolking en het bedrijfsleven.

¹ Handelingen II 2009/10, blz. 5327.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 568, nr. 21.

De leden van de fractie van de VVD stellen het op prijs met betrekking tot het onderhavig wetsvoorstel een vergelijkend overzicht van de tarieven en de opbrengsten in de toekomstige en huidige situatie te ontvangen ten aanzien van de in de Douane- en Accijnswet BES opgenomen heffingen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de door deze leden gevraagde gegevens.

Tabel 2: Overzicht tarieven

BES wetsvoorstel (bedragen in USD)	Geraamde opbrengst BES wetsvoorstel (bedragen x 1 000 USD)	BES huidig (bedragen in Naf. waarbij USD 1 gelijk is aan Naf. 1,79)	Opbrengst BES huidig (bedragen x 1 000 USD)
Invoerrechten: Nihil	–	Invoerrechten: Bonaire: Van 0% tot en met 62% Saba en Sint Eustatius: nihil	4 061
Benzineaccijns: Bonaire: 41,86 per hectoliter Saba en Sint Eustatius: 34,27 per hectoliter		Benzineaccijns: Bonaire: 34,29 per hectoliter Saba en Sint Eustatius: 16,20 per hectoliter	
Gedistilleerd accijns: Bonaire: 12,85 per % alcohol per hectoliter Saba en Sint Eustatius: nihil		Gedistilleerd accijns: Bonaire: 642,46 per hectoliter Saba en Sint Eustatius: nihil	
Wijnaccijns: Tarief: 128,50 per hectoliter	4 550	Accijns op bier: Bonaire: 67,04 per hectoliter Saba en Sint Eustatius: nihil	3 576
Accijns op bier: Bonaire: 67,04 per hectoliter Saba en Sint Eustatius: nihil		Accijns op sigaretten: Bonaire: van 4,89 tot 7,68 per 100 stuks Saba en Sint Eustatius: nihil	
Accijns op tabak: Bonaire: – Sigaretten: van 4,89 tot 7,68 per 100 stuks – Sigaren: 9,78 per 100 stuks. – Cigarillo's: 4,89 per 100 stuks – Rooktabak: 30 per kg. Saba en Sint Eustatius: nihil			
TOTAAL	4 550		7 637

Indien deze tabel op zichzelf zou worden gezien, zou de indruk kunnen ontstaan dat in tegenstelling tot de door de regering nagestreefde verschuiving van directe naar indirecte belastingen, de geraamde opbrengst van indirecte belastingen (en invoerrechten) juist minder zouden worden. Ter voorkoming van dat beeld wordt, wijst de regering erop dat de algemene bestedingsbelasting niet in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, maar in de Belastingwet BES. Indien de opbrengst van de algemene bestedingsbelasting alsmede de momenteel op Bonaire geldende omzetbelasting en op Saba en Sint Eustatius geldende belasting op bedrijfsomzetten worden meegenomen, blijkt dat de geraamde opbrengst voor de algemene bestedingsbelasting, invoerrechten en accijnzen omstreeks USD 24,2 miljoen¹ bedragen tegen USD 18,6 miljoen in de huidige situatie.²

¹ USD 4,55 miljoen vermeerderd met het geraamde bedrag aan algemene bestedingsbelasting van USD 19,635 miljoen (Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 36).

² USD 7,637 miljoen vermeerderd met het bedrag aan omzetbelasting en belasting op bedrijfsomzetten van USD 10,955 miljoen respectievelijk USD 1,002 miljoen (Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32 189, nr. 3, blz. 36).

De minister van Financiën,
J. C. de Jager