

No. W06.24.00225/III

's-Gravenhage, 9 september 2024

Bij Kabinetsmissive van 26 augustus 2024, no.2024001805, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten die betrekking hebben op de BES-eilanden (Belastingplan BES eilanden 2025), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025 bundelt de wijzigingen in het belastingstelsel van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). Het gaat om wijzigingen in de Belastingwet BES, de Wet inkomstenbelasting BES, de Wet loonbelasting BES en de Douane- en Accijnswet BES. Daarnaast worden enkele sociale verzekeringswetten gewijzigd die op de BES-eilanden van toepassing zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke bezwaren bij het wetsvoorstel, maar maakt enkele procesmatige opmerkingen. Zij merkt op dat het wetsvoorstel niet het karakter heeft van een belastingplan, hoewel de citeertitel anders doet vermoeden. Uit de toelichting blijken verder geen redenen waarom dit wetsvoorstel onderdeel moet uitmaken van het pakket Belastingplan 2025.

De Afdeling adviseert daarom dit wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan 2025 te halen, het van een meer passende citeertitel te voorzien en het op een ander moment als separaat wetsvoorstel via een regulier traject in te dienen. Dit biedt ook de mogelijkheid om het wetsvoorstel via internet in consultatie te brengen en betrokkenen zoals inhoudingsplichtigen en werknemers voldoende tijd te geven om zich waar nodig adequaat op de maatregelen voor te bereiden.

1. Opname in pakket Belastingplan 2025

De Afdeling onderschrijft de keuze om fiscale maatregelen die specifiek zien op de BES-eilanden in een separaat wetsvoorstel op te nemen aangezien op

AAN DE KONING

de BES-eilanden een van het Europese deel van Nederland afwijkend fiscaal stelsel geldt.

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel, hoewel de citeertitel anders doet vermoeden, niet het karakter heeft van een belastingplan. De functie van een belastingplan en daaraan gekoppeld de indieningsdatum van Prinsjesdag zien op het treffen van maatregelen met een budgettaire samenhang met de begroting van het komende jaar. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt slechts enkele maatregelen te bevatten met beperkte budgettaire gevolgen. Het wetsvoorstel heeft grotendeels het karakter van een onderhoudswet waarin vooral technische en redactionele aanpassingen of verduidelijkingen zonder budgettair effect worden aangebracht.

Uit de toelichting blijken verder geen redenen waarom dit wetsvoorstel onderdeel moet uitmaken van het pakket Belastingplan 2025 en het daarvoor geldende spoedeisende wetgevingstraject. De maatregelen lijken geen specifieke urgentie te hebben dat het voorstel per 1 januari 2025 in werking zou moeten treden.¹ Het is dan ook de vraag waarom dit wetsvoorstel niet op een ander moment kan worden ingediend en in een regulier traject kan worden behandeld. De toelichting gaat hier niet op in. Deze vraag speelt des te meer nu een ander verzamelwetsvoorstel over de BES-eilanden wel een regulier wetgevingstraject doorloopt en bij koninklijk besluit in werking treedt. Dit betreft de Wijzigingswet SZW-wetten BES 2024.² Met dit meer inhoudelijke voorstel ontstaat samenloop.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel uit het pakket Belastingplan 2025 te halen, het van een meer passende citeertitel – bijvoorbeeld ‘Fiscale onderhoudswet BES-eilanden’ – te voorzien en het op een ander moment als separaat wetsvoorstel via een regulier traject in te dienen.

2. Internetconsultatie BES-eilanden

De Afdeling merkt op dat over het wetsvoorstel is gesproken met stakeholders en andere belanghebbenden op de BES-eilanden, maar dit kan niet zonder meer een vervanging zijn van een internetconsultatie. De toelichting vermeldt dat dit niet heeft plaatsgevonden, omdat vorig jaar zou zijn gebleken dat een internetconsultatie weinig reacties oplevert.³

¹ Wat op zichzelf nog geen dragende reden is om een voorstel in een pakket Belastingplan op te nemen.

² Het bij koninklijke boodschap van 17 mei 2024 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geldend voor Caribisch Nederland, met het oogmerk de rechten en verplichtingen van werkenden en ingezetenen in Caribisch Nederland te verduidelijken en te verbeteren (Wijzigingswet SZW-wetten BES 2024) (Kamerstukken 36557). Het doel van dit wetsvoorstel is om onderdelen van het socialezekerheidsstelsel en de verlofregelgeving in Caribisch Nederland naar een gelijkwaardiger niveau te brengen met Europees Nederland, om zo beter te kunnen voorzien in de bestaanszekerheid op de eilanden.

³ Relevant hierbij kan zijn dat de openbare lichamen over beperkte menskracht beschikken waardoor het binnen de consultatietermijn reageren lastig realiseerbaar kan zijn. Mede daardoor kan het ontbreken van een consultatiereactie niet per definitie worden geïnterpreteerd als instemming met het wetsvoorstel. Gezien de bijzondere positie van de BES-eilanden kan dit ook aan de orde zijn voor andere betrokkenen. Vroegtijdige aankondiging en een ruime reactietermijn kunnen behulpzaam zijn om betrokkenen in staat te stellen te reageren op een internetconsultatie. Daarnaast kan ook overwogen worden om relevante documenten te vertalen in de andere officiële talen op Caribisch Nederland.

De Afdeling wijst erop dat de regering als uitgangspunt voor internetconsultatie heeft dat het ten behoeve van de transparantie wetgeving in principe in internetconsultatie wordt gebracht.⁴ Voor de keuze om wetgeving in consultatie te brengen zou het op voorhand te verwachten aantal reacties bij het betreffende voorstel of het aantal ontvangen reacties bij een eerder ander voorstel niet bepalend moeten zijn.

Hierbij merkt de Afdeling op dat er op de BES-eilanden behoefte lijkt te bestaan om te reageren op voorgenomen fiscale wetgeving. Dit volgt bijvoorbeeld uit de reactie van de Centraal Dialoog Bonaire op de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, waarin onder meer om een uitgebreidere toelichting wordt gevraagd. Daarin zou internetconsultatie van het voorstel hebben kunnen voorzien.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in internetconsultatie te brengen.

3. Identificatieplicht op de werkplek

Eén van de voorgestelde maatregelen betreft de invoering van een identificatieplicht op de werkplek. Het is de vraag of de tijd tussen de indiening van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding daarvan voldoende is om inhoudingsplichtigen en werknemers op de BES-eilanden tijdig kennis te laten nemen van de wijzigingen en deze tijdig ten uitvoer te kunnen (laten) brengen.⁵

De toelichting besteedt hier onvoldoende aandacht aan.

Uit de toelichting blijkt dat een deel van de inhoudingsplichtigen al voldoet aan de voorwaarde om de identiteit van de werknemers vast te stellen, maar dat een aantal inhoudingsplichtigen een inhaalslag moet maken voor de werknemers die nu al in dienst zijn.⁶ Daar komt bij dat bij ministeriële regeling nadere regels over de verplichtingen van inhoudingsplichtigen en werknemers worden vastgesteld die op een nog later moment dan het wetsvoorstel aan betrokkenen kenbaar wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en een inwerkingtredingsdatum te hanteren die inhoudingsplichtigen en werknemers voldoende tijd geeft om zich waar nodig adequaat op de maatregel voor te bereiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 29515, nr. 397, p. 5.

⁵ Ook de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES wijst in het aan haar gevraagde advies over de voorgestelde wijzigingen in de Wet loonbelasting BES op het belang van het adequaat informeren van werknemers over hun rechten en de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.