

Vergaderjaar 2023–2024

36 419

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan BES eilanden 2024)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 september 2023 en het nader rapport d.d. 18 september 2023, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 augustus 2023, no. 2023001877, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2023, no. W06.23.00255/III, bied ik U, hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 2023, no.2023001877, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, 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 (Belastingplan BES eilanden 2024, met memorie van toelichting.

Dit verzamelwetsvoorstel is opgenomen in het pakket Belastingplan 2024. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom dit het geval is² en waarom het voorstel niet op een eerder moment kon worden ingediend. De toelichting gaat hier niet op in.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie onderdeel 1 van het advies van de Afdeling bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024.

Het kabinet deelt de opmerkingen van de Afdeling dat het pakket Belastingplan bij voorkeur voornamelijk bestaat uit maatregelen waar een wezenlijk budgettair belang mee gemoeid is en dat andere maatregelen opgenomen worden in verzamel- of zelfstandige wetsvoorstellen die een eigenstandig – al dan niet spoedeisend – traject volgen. Naarmate de omvang van het pakket Belastingplan toeneemt bestaat het risico dat de zorgvuldigheid en kwaliteit van de wetgeving en de parlementaire behandeling onder druk komen te staan. Het kabinet hecht daarom aan het spreiden van fiscale wetgeving. Dat geldt ook voor fiscale maatregelen die de BES-eilanden betreft.

Tegelijkertijd kan voortvarendheid in wetgevingsproces wenselijk zijn om maatschappelijke problemen, een technische omissie of een heffingslek met urgentie aan te pakken. Het kabinet is van mening dat er dit jaar op de BES-eilanden uiteenlopende urgente doelen zijn en dat er doelgroepen zijn waarvoor aanpassingen in het fiscale stelsel noodzakelijk zijn. Daarbij kan gedacht worden aan de sterke wens van het kabinet om de armoede-problematiek te bestrijden. Met dit wetsvoorstel wordt daartoe de belastingvrije som verhoogd. Ook kan gedacht worden aan de wens van het kabinet om op de BES-eilanden klimaatmaatregelen te treffen of de werklast bij de Belastingdienst Caribisch Nederland te verbeteren.

Het pakket Belastingplan 2024 is – hoewel deze niet is beperkt tot wettelijke verankering van maatregelen uit de begrotingsbesluitvorming – qua maatregelen zo veel mogelijk beperkt tot maatregelen die met ingang van 1 januari 2024 in werking moeten treden. Dit is vanwege de uitvoerbaarheid voor die datum dat de maatregel in het Staatsblad moet zijn opgenomen of dat de maatregel een budgettaire samenhang kent. In de Kamerbrief van 31 augustus jl. heeft het kabinet per wetsvoorstel toegelicht wat de overwegingen zijn deze in te dienen en te streven naar inwerkingtreding per 1 januari 2024.³ Het kabinet heeft ervoor gekozen deze separate wetsvoorstellen op hetzelfde moment (op Prinsjesdag) in te dienen. Dit kabinet heeft daarbij bovendien, zoals de Afdeling opmerkt, getracht niet alle maatregelen in het wetsvoorstel Belastingplan 2024 op te nemen, maar deze deels – waar de inhoud dan wel omvang daartoe noopt – in separate wetsvoorstellen onder te brengen. Door de demissionaire status van het kabinet is een bijzondere situatie ontstaan, waarbij het kabinet de inhoud in meer wetsvoorstellen heeft ondergebracht dan het anders had gedaan. Op deze manier volgen de wetsvoorstellen wel het parlementaire proces van het Belastingplan maar wordt het parlement wel de mogelijkheid geboden deze onderwerpen van een separaat politiek eindoordeel te voorzien.

Het is bij de totstandkoming van beoogde wet- en regelgeving van belang dat afstemming plaatsvindt met de direct betrokkenen over de maatregelen. Bij de BES-eilanden gaat het om raadpleging van de bestuurscolleges van de verschillende eilanden. Uit de toelichting blijkt niet of en op welke wijze deze afstemming heeft plaatsgevonden.

De maatregelen die in dit plan zijn opgenomen zijn eind april en medio juni 2023 voorgelegd en toegelicht aan de bestuurscolleges van de BES-eilanden en de Centraal Dialoog Bonaire. Suggesties die tijdens deze besprekingen zijn geopperd zijn meegewogen bij de uitwerking van dit wetsvoorstel.

Het is ook van belang dat burgers, bedrijven en instellingen op de BES-eilanden de mogelijkheid wordt geboden kennis te nemen van in ieder geval de specifiek voor de BES-eilanden bedoelde wetsvoorstellen

³ Kamerstukken II 2022/23, 2023Z14484.

en hun ideeën hierover kenbaar te kunnen maken. Hiervoor kan het instrument van internetconsultatie worden ingezet. Het voorliggende wetsvoorstel is niet afzonderlijk ter internetconsultatie aangeboden. De toelichting vermeldt als reden daarvoor dat het grootste deel van de maatregelen initieel in het in de zomer van 2022 ter consultatie voorgelegde concept wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2024 was opgenomen en op die consultatie slechts één reactie is gekomen die zag op een van de nu in het onderhavige voorstel opgenomen maatregelen.⁴

Het ligt in de rede dat burgers, bedrijven en instellingen op de BES-eilanden eerder kennis zullen nemen van een internetconsultatie van een wetsvoorstel dat specifiek ziet op wet- en regelgeving voor de BES-eilanden dan van een internetconsultatie van een wetsvoorstel dat vooral op het Europese deel van Nederland is gericht, zoals in dit geval het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2024. Uit de toelichting blijkt niet of de internetconsultatie van het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2024 op de BES-eilanden specifiek onder de aandacht is gebracht.

De internetconsultatie voor de Fiscale verzamelwet 2024 is op de reguliere wijze onder de aandacht gebracht voor alle inwoners van Europees Nederland en de inwoners van de BES-eilanden. Diverse commerciële organisaties hebben deze consultaties verder onder de aandacht gebracht, waaronder de redactie van het Caribisch Fiscaal Nieuwsblad. Het wetsvoorstel is eind april en medio juni 2023 ook voorgelegd en toegelicht aan de bestuurscolleges van de BES-eilanden en de Centraal Dialoog Bonaire.

Het wetsvoorstel introduceert op de BES-eilanden een minimumbelasting in lijn met het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. Door middel van een schakelbepaling in de Belastingwet BES wordt het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 van overeenkomstige toepassing op de BES-eilanden. Tevens wordt een nieuw hoofdstuk aan de Belastingwet BES toegevoegd waarin een aantal van het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 afwijkende bepalingen en definities zijn opgenomen.

a. Heffingssystematiek

Het wetsvoorstel bepaalt – net zoals het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 – dat de verschuldigde heffing op aangifte moet worden voldaan. De belastingplichtige en niet de inspecteur formaliseert de belastingsschuld. De toelichting vermeldt dat er geen verschil bestaat in de mate van rechtsbescherming die de belastingplichtige geniet bij een aangiftebelasting dan wel een aanslagbelasting.⁵

De Afdeling merkt op dat de keuze voor een aangiftebelasting echter wel tot gevolg heeft dat een belastingplichtige minder waarborgen heeft, omdat voor naheffing⁶ anders dan voor navordering⁷ geen nieuw feit, kwader trouw of een redelijkerwijs kenbare fout is vereist. De toelichting besteedt aan dit punt geen aandacht. De Afdeling adviseert hierop alsnog in te gaan.

⁴ Memorie van toelichting, onderdeel 7, p. 25 en 26.

⁵ Memorie van toelichting, onderdeel 2, p. 23.

⁶ Artikel 8.12 van de Belastingwet BES.

⁷ Artikel 8.10 van de Belastingwet BES.

b. Aansprakelijkheidstelling

De hoofdelijke aansprakelijkheid⁸ is overeenkomstig het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024⁹ geregeld. Elk van de andere groepsentiteiten is hoofdelijk aansprakelijk voor de minimumbelasting van een groepsentiteit.

De aansprakelijkheid ziet niet alleen op groepsentiteiten die op de BES-eilanden zijn gevestigd, maar ook op in een andere staat gevestigde groepsentiteiten.

De Afdeling merkt op dat de mogelijkheden om een dergelijke aansprakelijkheid in het buitenland te effectueren afhankelijk zijn van de bilaterale of multilaterale afspraken over wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen. Zoals de toelichting onderkent, zijn de mogelijkheden die bilaterale belastingverdragen daarvoor bieden voor de BES-eilanden beperkt.¹⁰ Ook hebben veel landen voorbehouden gemaakt bij de bepalingen over hulp bij invordering in het multilaterale Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken.¹¹

Uit de toelichting blijkt niet waarom ondanks deze geringe mogelijkheden voor bijstand het kabinet het toch wenselijk acht om deze aansprakelijkheid op te nemen. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting op deze twee punten aangepast. Voor wat betreft de heffingssystematiek wordt nader ingegaan op de keuze voor de voldoening op aangifte als wijze van heffing van minimumbelasting. Hierbij is aangesloten bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 op dit punt. Ten aanzien van de aansprakelijkheidstelling wordt nader toegelicht dat ook de BES-eilanden onder het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken vallen.

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,
Th.C. de Graaf*

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal redactionele wijzigingen in het voorstel aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁸ Voorgesteld artikel 7b.7.

⁹ De hoofdelijke aansprakelijkheid wordt geregeld in het voorgestelde artikel 41a van de Invorderingswet 1990.

¹⁰ Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 7b.7.

¹¹ De Afdeling heeft hier ook op gewezen in haar advies van 17 mei 2023, nr. W06.23.00077/III bij het voorstel Wet minimumbelasting 2024, Kamerstukken II 2022/23, 36 369, nr. 4.