

Vergaderjaar 2024–2025

36 604

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten die betrekking hebben op de BES-eilanden (Belastingplan BES-eilanden 2025)

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. 9 september 2024 en het nader rapport d.d. 13 september 2024, 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 26 augustus 2024, no. 2024001805, 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 9 september 2024, no. W06.24.00225/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 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-

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

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 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. 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. 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.

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 betreffen.

Tegelijkertijd kan voortvarendheid in het 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 armoedeproblematiek te bestrijden. Met dit wetsvoorstel wordt daartoe in de inkomstenbelasting de belastingvrije som verhoogd en gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Verder bevat dit wetsvoorstel onder andere de verhoging van het tarief van de opbrengstbelasting en de aanpassing van de instap naar de tweede schijf in de inkomstenbelasting.

Het pakket Belastingplan BES-eilanden 2025 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 2025 in werking moeten treden. 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 BES-eilanden 2025 op te nemen, maar deze deels – waar de inhoud dan wel omvang daartoe noopt – in separate wetsvoorstellen onder te brengen.

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.

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. 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.

Nadat het Belastingplan BES-eilanden 2024 in internetconsultatie is gebracht en slechts één reactie heeft opgeleverd is voor het Belastingplan BES-eilanden 2025, met het oog op het vergroten van de betrokkenheid van stakeholders op de eilanden, besloten de internetconsultatie te vervangen door een consultatie van verschillende stakeholders op de eilanden zelf.

Het Belastingplan BES-eilanden 2025 is ook ter consultatie voorgelegd aan de openbare lichamen. Vrijwel alle relevante stakeholders die gevolgen (kunnen) ondervinden van het Belastingplan BES-eilanden 2025 hebben daarmee de gelegenheid gehad om erop te reageren.

Bij een volgende wijziging van de fiscale wetgeving van de BES-eilanden zal opnieuw worden overwogen of internetconsultatie zinvol is.

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.

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. 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.

Het vaststellen van de identiteit van de werknemer zal doorgaans slechts enkele minuten in beslag nemen. Omdat het nu al gebruikelijk is de identiteit vast te stellen bij indiensttreding van de werknemer, is de verwachting dat werkgevers slechts in een enkel geval een inhaalslag moeten maken voor reeds in dienst zijnde werknemers. Werkgevers worden over de ID-verplichtingen geïnformeerd in het jaarlijks uit te brengen Handboek Loonheffingen. Mede gelet op het positieve advies van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES en de uitvoeringstoets, waaruit volgt dat deze maatregel uitvoerbaar is per 1 januari 2025, ziet het kabinet geen reden om een andere inwerkingtredingsdatum te hanteren.

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*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting 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,
F.L. Idsinga