

De Fiscale toekomst van de BES-eilanden: van status tot staatssteun

Naam student:	Roëlla M.J. Pourier
ANR:	145231
Universiteit:	Universiteit van Tilburg
Scriptiebegeleider:	H.A.J.P. te Niet
Afstudeerrichting:	Fiscaal Recht
Datum:	18 augustus 2008

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk	Pg.
1 Inleiding	1
2 Van de Nederlandse Antillen naar de BES-eilanden	2
2.1 Inleiding	2
2.2 Het Statuut in vogelvlucht	2
2.3 Het Referendum	5
2.4 Rondetafelconferenties	6
3 De BES-eilanden	8
3.1 Inleiding	8
3.2 De nieuw staatkundig structuur van de BES-eilanden	9
3.3 Voorstel fiscale wetgeving BES-eilanden	12
3.3.1 Uitgangspunten van de BES-eilanden	12
3.3.2 Indirecte Belastingen	14
3.3.3 Directe Belastingen	14
3.4 De Maatschappelijke gevolgen van de BES-eilanden	16
4 De status van de BES-eilanden binnen de Europese Unie	17
4.1 Inleiding	17
4.2 De EU en het EG-recht	17
4.2.1 De totstandkoming van de EU	17
4.2.2 Het EG-recht	20
4.3 De huidige status: LGO	21
4.3.1 De voorkeur van de BES-eilanden	21
4.3.2 LGO: de voordelen voor de BES-eilanden	22
4.4 De UPG-status	26
4.4.1 De invulling van de UPG-status	26
4.4.2 UPG vs LGO: welke status past beter bij de BES-eilanden?	27

5	De Belastingfaciliteiten en Staatssteun	30
5.1	Inleiding	30
5.2	De belastingfaciliteiten op de Nederlandse Antillen	30
5.3	Staatssteun	33
5.3.1	Algemeen	33
5.3.2	Procedurele stappen	33
5.3.3	Criteria	35
5.4	De Praktijk	37
5.4.1	Belastingtarief Azoren: zaak C-88/03	37
5.4.2	Staatssteunprocedure CFA regeling: artikel 15b Wet Vpb 1969	38
5.5	Conclusie	39
6	Conclusie	41
	Literatuurlijst	43
	Bijlage 1	i
	Bijlage 2	vii

Voorwoord

Voor u ligt klaar het onderzoek naar de fiscale toekomst van de BES-eilanden en in het bijzonder de toekomst van de Tax Holiday wetgeving.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken voor hun steun tijdens mijn studie aan de Universiteit van Tilburg.

Op de eerste plaats mijn ouders, zus en broer die altijd voor me klaar stonden. Zonder jullie geduld was dit niet gelukt. Ook wil ik mijn naaste familieleden bedanken die mij altijd de nodige morele steun hebben gegeven.

Tevens wil ik mijn scriptiebegeleider, dhr. Te Niet, bedanken voor zijn geweldige medewerking ongeacht het feit dat ik 9000 km verder zat.

Ik wil afsluiten met een wijze zin van Aristoteles:

“It is the mark of an educated mind to be able to entertain a thought without accepting it”.

-Aristotle-

Roëlla Pourier

Bonaire, 18 augustus 2008

Samenvatting

De Nederlandse Antillen zal per 15 december 2008 ophouden te bestaan. Na meer dan 50 jaar verenigd te zijn hebben de diverse volkeren van de Antillen hun stem uitgebracht middels een referendum.

Voor de Antillen betekent dit dat Curaçao en Sint Maarten autonomie krijgen binnen het Koninkrijk terwijl Saba, Sint Eustatius en Bonaire een directe band met Nederland zullen aangaan.

Na het referendum van 10 september 2004 hebben de BES-eilanden te kennen gegeven dat zij een directe band met Nederland wensen. Met de nieuwe structuur worden de BES-eilanden een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de grondwet.

De fiscale wetten zullen ook gewijzigd moeten worden, alleen is het onduidelijk wat er precies gaat wijzigen.

Op het gebied van de directe belastingen zullen de tarieven wijzigen en wat betreft de indirecte belastingen ligt het in de lijn der verwachtingen dat de BTW overgenomen gaat worden door de BES-eilanden.

Voor wat betreft de status van de BES-eilanden zal onderzocht worden of de LGO status gehandhaafd moet worden of dat de eilanden beter gediend zijn met de UPG-status.

De handhaving van de Tax Holiday wetgeving is afhankelijk van de vraag in hoeverre deze wetgeving als steunmaatregel beschouwd kan worden. De procedure van staatssteun behelst het vooronderzoek, de formele procedure, terugvorderen van staatssteun en eventuele beroepsmogelijkheden.

De Azoren-zaak en CFA-regeling procedure kunnen voor de BES-eilanden als leidraad fungeren in de vraag of de Tax Holiday wetgeving de goedkeuringsprocedure van Brussel kan doorstaan.

Mijns inziens kan dat wel aangezien de Nederlandse Antillen al diverse maatregelen hebben getroffen om transparantie te bevorderen en tevens heeft de Landsverordening Economische Zones de strenge regels van de OECD en Code of Conduct doorstaan.

Gezien de economie van de BES-eilanden is het aan te bevelen om de Tax Holiday wetgeving voor de BES-eilanden te handhaven zij het met de nodige wijzigingen en antimisbruik bepalingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Met de laatste staatkundige ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen in mijn hoofd ben ik begonnen aan mijn doctorale scriptie ter afronding van mijn studie Fiscaal Recht aan de Universiteit van Tilburg.

Bonaire heeft, samen met Saba en Sint Eustatius, een nieuwe weg ingeslagen. Hierbij duid ik op de directe band die per 16 december 2008 zal bestaan tussen de BES-eilanden en Nederland.

Na 15 december 2008 zullen de BES-eilanden openbare lichamen zijn in de zin van artikel 134 van de Grondwet.

De BES-eilanden hebben, gezien hun ligging, economie en demografie, een bijzonder karakter vergeleken met andere gemeentes in Nederland.

In de huidige fiscale wetgeving geldend voor de Nederlandse Antillen zijn bijzondere regelingen getroffen voor grote investeerders. Deze belastingfaciliteiten, tax holiday genoemd, richten zich in het bijzonder op de investeerder die voor de economie van de eilanden een blijvend impact zal hebben. Nu dat de BES-eilanden een 'bijzonder gemeente' van Nederland worden is er nog steeds discussie over de precieze invulling van het bijzonder karakter van de BES-eilanden. Tevens wordt nog steeds onderzocht welke status de BES-eilanden in de toekomst zullen krijgen.

De huidige status van de Nederlandse Antillen als het gaat om het EG-recht is die van Landen en Gebieden Overzee (LGO), hetgeen betekent dat de Antillen geen direct beroep kunnen doen op het EG-recht, uitzonderingen daargelaten.

Reden om mij hierin te verdiepen is het feit dat de nieuwe staatkundige structuur van de BES-eilanden heel onduidelijk is in het bijzonder als het gaat om de fiscale aangelegenheden.

Mijn onderzoek richt zich op de volgende vraag:

Op welke rechtsbescherming kunnen de inwoners van de BES-eilanden een beroep doen als het gaat om de handhaving van de belasting faciliteiten zoals zij die nu kennen?

Voor mijn onderzoeksvraag zal ik me verdiepen in de betekenis van de termen

“Ultra periferisch gebied” en “Landen en Gebieden Overzee” voor de Nederlandse Antillen en BES-eilanden. De nieuwe staatkundige structuur van de BES-eilanden zal eveneens worden besproken. Tevens zal ik de betekenis van de Europese Unie voor de BES-eilanden belichten. De vier belastingfaciliteiten zoals wij die nu kennen zullen ook de revue passeren. Ter afsluiting zal onderzocht worden of de BES-eilanden staatssteun kunnen genieten vanuit Brussel als het gaat om de belastingfaciliteiten ook Tax Holidays genoemd.

Hoofdstuk 2

Van de Nederlandse Antillen naar de BES-eilanden

2.1 Inleiding

Voor meer dan vijftig jaar werden de Nederlandse Antillen geregeerd door het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Gezien de verschillen tussen de eilanden werd het duidelijk dat de van oorsprong zes eilanden niet voor altijd “De Nederlandse Antillen” konden blijven.

Deze gedachte werd bekrachtigd tijdens het laatste referendum waarin de eilanden duidelijk te kennen hebben gegeven dat ze een nieuwe weg willen inslaan. Destijds hebben de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hierna BES-eilanden) geopteerd voor een directe band met Nederland. Voor mijn onderzoek zal ik me beperken tot de BES-eilanden en de gevolgen van hun nieuwe staatkundige structuur met Nederland.

2.2 Het Statuut in vogelvlucht¹

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een document met wetskracht² die de verhoudingen binnen het Koninkrijk regelt. Het Statuut schept een nieuwe rechtsorde voor een samenwerkingsverband tussen Nederland, Nederlandse Antillen en Suriname.³

¹ Het Statuut: <http://www.parlement.com/9291000/modules/gvvkf39f>

² Rijkswet van 28 oktober 1954 (Stb. 503; PB 121) houdende aanvaarding van een Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Koekkoek is van de mening toegedaan dat het Statuut niet als volwaardige Grondwet kan worden beschouwd.⁴ Met zijn bewoordingen ben ik het niet eens. Hij neemt als standpunt in dat het Statuut van oudsher als Grondwet bestempeld was. Tevens wekt hij de indruk dat het Statuut niet in gelijke rang is met de Grondwet aangezien een wijziging in het Statuut bij meerderheid van stemmen wordt bewerkstelligd terwijl een grondwetswijziging aan een stringentere wijzigingsprocedure onderhevig is.

Het Statuut heeft gestalte gekregen nadat duidelijk werd dat de leden van het Koninkrijk eigen zeggenschap zouden krijgen inzake hun insulaire aangelegenheden. Het Statuut zorgde voor additionele regelgeving voor de overzeese leden van het Koninkrijk. Van Helsdingen heeft het keurig verwoord, toen hij het volgende zei: “...Dat het Statuut de hoogste rang heeft wordt tot uitdrukking gebracht door de woorden van artikel 5: ‘De grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht’”.⁵

Het Statuut bestempelt de fundamentele menselijke rechten en vrijheden als koninkrijksaangelegenheden. Van Helsdingen merkt hierbij wel op dat de grondwet zelf de mogelijkheid heeft gecreëerd om een nieuwe rechtsorde te scheppen. Feit is dat er bij botsing tussen deze twee rechtsordes het Statuut prevaleert.

De geschiedenis van Het Statuut gaat terug tot 1948, toen het Gebiedsdeel Curaçao (officieel de Nederlandse Antillen) en Suriname nog de enige stukken onbezet Nederland waren. In 1948 waren de onderhandelingen begonnen tussen de Nederlandse Antillen en Suriname. Het was nooit de bedoeling om van Suriname en de Nederlandse Antillen een 12^e respectievelijk 13^e provincie te maken van Nederland. De verschillen tussen het vaste land Nederland en de overzeese gebieden waren (zijn) heel duidelijk aanwezig. Deze gebiedsdelen zouden meer onafhankelijkheid moeten krijgen, om op een enigszins gelijk niveau met Nederland komen te staan.⁶

Met de voltooiing van het Statuut kwam er voor de Nederlandse Antillen meer bestuursbevoegdheden met betrekking tot lokale zaken. Desondanks zagen de kleinere eilanden door de jaren heen hun zeggenschap verbleken tegenover die van het (grotere) zustereiland Curaçao. Om hun zeggenschap niet geheel te verliezen, hebben de kleinere eilanden menig maal bij het moederland moeten aankloppen voor bescherming.⁷

³ *Constitutioneel Recht*, C.A.J.M Kortmann, vijfde druk Kluwer pg. 33.

⁴ *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, A.K. Koekkoek e.a., W.E.J. Tjeenk Willink Deventer 2000, 3^e druk pg. 28, 30.

⁵ W.H. Van Helsdingen, *Drie landen- één Koninkrijk*, Uitgave van het Ministerie van Zaken Overzee jaargang 1957, Nr. S 26/NA 23, Mr. pg. 29-33.

⁶ W.H. Van Helsdingen, *Drie landen- één Koninkrijk*, Uitgave van het Ministerie van Zaken Overzee jaargang 1957, Nr. S 26/NA 23, Mr. pg. 9-13

⁷ A.G. Croes, *De disintegratie van de Nederlandse Antillen, Recht in zicht*, AA 56 (2007) 4, pg. 317

De uitgangspunten van het Statuut zijn één gezamenlijke Nederlandse nationaliteit voor alle inwoners van het Koninkrijk, één staatshoofd, één gemeenschappelijke buitenlands beleid en één gezamenlijke defensie. Het Statuut is gebouwd op drie pijlers: de gemeenschappelijke zorg voor aangelegenheden van het Koninkrijk, de zelfstandige behartiging van eigen belangen van de landen en verlening van wederkerige bijstand. Sinds de jaren vijftig is de aandacht vooral gericht op de tweede van deze pijlers, maar dan vooral in defensieve zin: het Statuut is vooral gehanteerd als afbakening van bevoegdheden tussen staatsorganen van de drie landen van het Koninkrijk.

De eerste aanpassing van het Statuut kwam in het jaar 1975.⁸ Ten grondslag was de gedachte dat Nederland geen kolonies meer kon hebben. Tijdens het kabinet Den Uyl werd met ingang van het jaar 1975 Nederland en de Nederlandse Antillen afzonderlijke landen binnen het Koninkrijk.

De volgende aanpassing kwam in het jaar 1986⁹ waarbij Aruba een status aparte kreeg.

⁸ Wijziging bij de rijkswetten van 22 november 1975 (Stb. 617; PB 233)

⁹ Wijziging van 11 januari 1985 (Stb. 148; PB 95)

In 1994¹⁰ en 1998¹¹ volgden de laatste aanpassingen waarbij de opvallendste aanpassing in de tekst waarbij Aruba volledig onafhankelijk zou worden. Door economische malaise is het onmogelijk geworden om Aruba geheel los te koppelen van Nederland.

Het Statuut heeft tijdens haar vijftigjarig bestaan de nodige wijzigingen meegemaakt. Ter gelegenheid van het jubileum van het Statuut heeft de Raad van State advies uitgebracht over de werking van het Statuut en hoe het verder moet gezien de veranderende wereld.¹²

Vraagstukken die onder andere aan bod kwamen waren inzake internationale criminaliteit, sociaaleconomische ontwikkeling, versterking van het bestuur en realisering van de rechten van de mens in brede zins des woord. De vraag waarover de Raad zich heeft gebogen, is of het Statuut de ruimte biedt om deze vraagstukken integraal aan te pakken. De Raad concludeert het volgende: "... dat de gedachte, dat voor effectief handelen eerst wijziging van het Statuut nodig is, niet juist is. Ook al is het Statuut een halve eeuw geleden geschreven, het biedt vele mogelijkheden tot gezamenlijk optreden. De Raad adviseert de regering van het Koninkrijk en van de Koninkrijksdelen deze mogelijkheden te benutten".¹³

Gezien de in grote mate globaliserende economie is tevens het advies van De Raad van State van het Koninkrijk een inhoud van het Statuut die past binnen een gemonialiseerde wereld. Hierbij duidend op de economische, sociale en culturele aspecten van samenwerking op internationaal niveau.

Een eerste opvallende ontwikkeling betreft de internationale verplichtingen tot naleving van de rechten van de mens, waaronder de sociale grondrechten. Artikel 43 van het Statuut draagt de zorg voor de rechten van de mens op aan elk van de landen. Het waarborgen van deze rechten is de gezamenlijke zorg van de leden van het Koninkrijk. De Raad heeft al eerder uitspraken gedaan waarin zij het verschil in positie tussen burgers van het Koninkrijk ongewenst acht.

Een tweede belangrijke ontwikkeling sinds de inwerkingtreding van het Statuut, is de Europese integratie. De omvang en diepgang daarvan werd in 1954 niet voorzien. Nederland is als één van de steunpilaren van de Europese Unie zowel gebonden aan de Europese richtlijnen en verordeningen als aan het Statuut.

¹⁰ Wijziging van 15 december 1994 (Stb. 1; PB 1995,34: AB 1995, 18)

¹¹ Wijziging van 7 september 1998 (Stb. 597; PB 1999,22)

¹² Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26 en Bijvoegsel Staatscourant 14 maart 2006, nr. 52

¹³ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV, nr. 26 en Bijvoegsel Staatscourant 14 maart 2006, nr. 52 en advies dd 10 december 2004, zaaknummer W04.04.0425/I/K

De Raad heeft er in september 2003 op gewezen dat een aantal belangrijke Koninkrijksaangelegenheden (mede) door Europees recht en Europees beleid wordt bepaald.¹⁴ Hier gaat het niet alleen om de invloed van Europese besluitvorming op het gebied van buitenlands beleid en defensie maar ook de afstemming van de wetgeving van de drie landen op andere gebieden. Hierbij duidend om de gebondenheid van de Nederlandse wetgever aan de regels in Brussel.

Ook een derde ontwikkeling, de sterke groei van grensoverschrijdende criminaliteit zoals drugshandel en terrorisme, leidt tot de onontkoombare noodzaak van meer internationale samenwerking dan was voorzien in 1954, willen de Koninkrijkspartners in hun verdediging daartegen sterk staan.

Uit deze drie ontwikkelingen en de daarbij bij wijze van voorbeeld genoemde adviezen van de Raad moge duidelijk worden dat de Raad vanwege de veranderingen in de internationale omgeving waarin het Koninkrijk is komen te verkeren, steeds meer nadruk is gaan leggen op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de drie landen in het Koninkrijk. Mede gelet op deze ontwikkelingen is de vraag gekomen of het Statuut aan verandering toe is.

2.3 Het Referendum

Op 10 september 2004 heeft het volk duidelijke uitgesproken over de toekomstige positie voor Bonaire. Het volk heeft massaal gekozen voor een directe band met Nederland.¹⁵ Gezien het feit dat van de kiesgerechtigden maar 57% hun stem heeft laten horen en van deze 57% maar 59% gekozen heeft voor de directe band met Nederland, rijst de vraag of er daadwerkelijk kan worden gesproken van een overgrote meerderheid van de bevolking.¹⁶ Dhr. J. Abraham, fractievoorzitter van de oppositiepartij Partido Democratico Boneriano (hierna PDB) ontkent dat; volgens hem is er geen sprake van een “meerderheid” van de bevolking. Toch hebben degenen die gestemd hebben, de directe band met Nederland als beste optie beschouwd. De invulling van deze optie zou voor heel veel opschudding zorgen op Bonaire. Het was wel duidelijk dat de structuur zoals wij die kenden voorgoed zou wijzigen. Voorafgaande aan de diverse referenda heeft het werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen, onder voorzitterschap van de heer Jeserun, aanbevelingen gedaan over onder andere de staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen.¹⁷

¹⁴ Voorlichting van 9 september 2003, gepubliceerd als losse bijlage bij het Jaarverslag 2003 van de Raad van State onder de titel Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie

¹⁵ NRC Handelsblad van 13 september 2004: Artikel “Bonaire wil bij Nederland blijven”. Van de Bonairiaanse bevolking heeft 59,5% gekozen voor een directe band met Nederland.

¹⁶ Amigoe, 11 september 2004, “Bonaire kiest voor Nederland in referendum”

¹⁷ Zie rapport van het werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen van 8 oktober 2004: “Nu kan het..nu moet het!”, pg. 20 ev.

Nu zou de moeilijkste taak pas beginnen. Wat voor invulling wordt er gegeven aan “een directe band” met Nederland? Diverse Politici¹⁸ hebben zich over deze vraag gebogen. Tot op heden is de invulling nog niet vastgelegd. Hierbij doel ik op het gebrek aan informatie jegens de bevolking die voor deze optie hebben gekozen. Voor het volk was de invulling op het justitiële-, onderwijskundig-, maatschappelijk, financiële-, en fiscale vlak niet eenduidig. In principe is het de bedoeling dat de BES-eilanden een groot gedeelte van de Nederlandse fiscale wetten overneemt.

Op 17 september 2005 heeft Alexander Pechtold, minister voor Bestuurlijke vernieuwingen en Koninkrijksrelaties in het Kabinet Balkenende II overleg gevoerd met alle eilanden van de Antillen over de toekomstige staatkundig structuur van de eilanden. Toentertijd werd overeengekomen dat er een ronde tafelconferentie zou worden gehouden voor het einde van 2005. Onderwerpen die dan besproken zouden worden waren o.a. overheidsfinanciën, economie, rechtshandhaving en deugdelijk bestuur.

2.4 Rondetafelconferenties¹⁹

De eerste rondetafelconferentie heeft plaatsgevonden op 26 november 2005. Tijdens de conferentie werd afgesproken dat Nederland de schulden van de Antillen zou aflossen op de voorwaarde dat de Antillen voor een deugdelijke begroting zouden zorgen en dat er geen nieuwe schulden zouden mogen worden gemaakt. Als ingangsdatum voor deze nieuwe invulling van de Koninkrijksverhoudingen werd juli 2007 vastgelegd.²⁰

Eind maart 2006 zijn tussen minister Pechtold en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen, de regering van de Nederlandse Antillen en Aruba bilaterale gesprekken gevoerd.

Op 1 juni 2006 zijn er gesprekken gevoerd tussen minister Pechtold, minister Zalm en de Premier van de Nederlandse Antillen, mevr. Emily de Jongh-Elhage inzake het proces tot de vernieuwing van het staatkundig structuur.

Tussen 16 en 24 augustus 2006 bracht Atzo Nicolaï, de nieuwe minister voor Bestuurlijke Vernieuwingen en Koninkrijksrelaties in het kabinet Balkenende III, een werkbezoek aan de Nederlandse Antillen en Aruba. Op 4 oktober 2006 maakte Minister Nicolaï bekend dat de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius een status als openbaar lichaam zullen krijgen, vergelijkbaar met die van de Nederlandse gemeente.²¹ Oorspronkelijk zouden deze drie eilanden Koninkrijkseilanden worden genoemd.

¹⁸ Dhr. R.T. Booi fractie voorzitter van de partij Union Patriotico Boneriano, hierna UPB

¹⁹ http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2005/November/28/Nieuwe_staatkundige_verhoudingenAntillen

²⁰ <http://www.curacao->

[gov.an/extranet/government.nsf/0/bcfe2745b1ff4e66042570c700485194!OpenDocument&AutoFramed](http://www.curacao.gov.an/extranet/government.nsf/0/bcfe2745b1ff4e66042570c700485194!OpenDocument&AutoFramed)

²¹ Op 11 oktober 2006 wordt hierover een slotakkoord gesloten door deze kleine Antillen en Nederland

De akkoorden konden op de meerderheid van stemmen rekenen van de Tweede Kamer, de Staten van de Nederlandse Antillen en de eilandsraden van de desbetreffende eilanden met uitzondering van die van Curaçao.

Met Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten werd op 12 februari 2007 een overgangsakkoord gesloten. Hierin werd bepaald dat de nieuwe verhoudingen per 15 december 2008 in zullen gaan.²²

Op 2 november 2006 werd ook met Curaçao en Sint Maarten een slotakkoord gesloten inzake het nieuw staatkundig structuur.

http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse/nieuwe-staatkundige/de-weg-naar-nieuwe#blw_RondeTafelConferentie.

Het getekende slotakkoord van 11 oktober 2006 pg. 2 punt A onderdeel 1.

²² www.curacao-law.com/wp-content/uploads/2007/02/overgangsakkoord-12-februari-2007-philipsburg.doc

Onderdeel “Het proces tot de inwerkingtreding van de staatkundige veranderingen”.

Hoofdstuk 3

De BES eilanden

3.1 Inleiding

De BES-eilanden krijgen per 15 december 2008 een status als openbare lichamen in Nederland.²³ Voorlopers van een dergelijke status zijn onder meer de Zuidelijke IJsselmeerpolders.²⁴ De bedoeling is om, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, de BES-eilanden op eilandniveau meer bevoegdheden te geven.

De BES-eilanden krijgen net als andere gemeenten een burgemeester, wethouders en een gemeenteraad.

Net als in Nederland worden de taken van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders gescheiden gehouden. Dit in verband met het dualistisch karakter van de gemeente.

Overeengekomen is dat een groot deel van de Nederlandse wetten op de BES-eilanden gaan gelden. Dit werd in het slotakkoord dusdanig bevestigd.²⁵

Voor de fiscale wetten zal gekeken worden in hoeverre de Nederlandse fiscale wetten kunnen worden overgenomen door de BES-eilanden. Hierbij wordt gekeken naar de economische ontwikkeling van de eilanden, de demografie en naar de effectieve druk van de Nederlandse wetten op de BES-eilanden. Verder is overeengekomen dat de eilanden kiesrecht krijgen als het gaat om de Eerste²⁶ en Tweede Kamer en het Europees Parlement.

Nederland zal in de toekomst verantwoordelijk zijn voor de politieke en justitiële gang van zaken op de drie eilanden. De rechtspleging in de Antillen is volgens alle Koninkrijksdelen gebaat bij het voortbestaan van het Gemeenschappelijke Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Om te voorkomen dat het Hof met een Land wordt geïdentificeerd stelt de Raad van State voor om het Hof een eigen rechtspersoonlijkheid en statuten te geven.²⁷

²³ Via de werking van artikel 134 van de Grondwet

²⁴ Wet openbaar lichaam "Zuidelijke IJsselmeerpolders" (*Stb.* 1955, 521) bij Koninklijk besluit van 29 december 1955, nr. 21 (*Stcrt.* 1956, 7).

²⁵ http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse/nieuwe-staatkundige/de-weg-naar-nieuwe#blw_AkkoordmetBonaireSintEustatiusenSaba

²⁶ De invulling hiervan is nog steeds heel vaag aangezien de Eerste Kamer door de Provinciale Staten worden gekozen.

²⁷ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius (<http://www.minbzk.nl/contents/pages/81795/slotverklaring.pdf>) 11 oktober 2006.

3.2 De nieuw staatkundige structuur van de BES-eilanden

Met de nieuwe structuur worden de BES-eilanden een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de grondwet. Maar wat betekent dit precies? De Grondwet geeft geen eenduidig antwoord op de vraag wat een openbaar lichaam precies is.

Wel moeten openbare lichamen krachtens wet worden ingesteld. Conform de toelichting van Th. Holterman op artikel 134 van de Grondwet hebben openbare lichamen enigszins eigen bevoegdheden die wel onderhavig zijn aan (preventief) toezicht. Openbare lichamen hebben attribuerende bevoegdheden aangezien de constitutie bepaalde bevoegdheden schept die voorheen niet bestonden.²⁸ Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de attribuerende functies van openbare lichamen en de taakstelling van de openbare lichamen. Dit is van belang om niet de misvatting te creëren dat een bevoegdheid tevens een taak is. Immers, het was niet de bedoeling van de wetgever om de bepalingen die als attribuerende bepalingen worden beschouwd, als bevoegdheidsverlenend te bestempelen. Openbare lichamen hebben als het gaat om de verdeling van de taken een gedecentraliseerd karakter. Dit is duidelijk zichtbaar aan opvattingen zoals eenheid, spreiding en samenwerking.²⁹

Eenheid wordt geïllustreerd door het Rijk, hier duidend op Nederland. Vanuit het Rijk wordt toezicht uitgeoefend op de lagere overheden. Het begrip spreiding manifesteert zich in de decentrale overheden, te noemen gemeentes en provincies. Samenwerking komt tot uitdrukking in de wisselwerking tussen enerzijds het Rijk en de gedecentraliseerde gemeenschappen. Ongeacht het feit dat de gedecentraliseerde gemeenschappen vergaande bevoegdheden hebben, is het toezicht van het Rijk onontkoombaar voor het principe van “checks and balances”.³⁰

Voor de BES-eilanden betekent dit dat er sprake zal zijn van verdeling van bevoegdheden. Waar voorheen de BES-eilanden afzonderlijk verantwoording schuldig waren aan het Land de Nederlandse Antillen, zijn ze nu verantwoording schuldig aan de centrale overheid in Den Haag. Wat betreft de bestuurslagen zal er weinig veranderen.

De BES-eilanden zullen de bevoegdheid hebben om hun eigen “huishouding” te regelen. Deze vorm van “autonomie”, wat voor bijvoorbeeld de gemeenten in Nederland geldt (gecodificeerd in artikel 124 van de Gemeentewet) geeft de bevoegdheid om naar eigen inzicht te handelen.

²⁸ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer Deventer 2005, 5^e druk, pg. 35-37.

²⁹ A.K. Koekoek, *De Grondwet*, 3^e druk onder redactie van pg. 594-595.

³⁰ Prof.mr. M.C. Burkens e.a., *Beginnels van een democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink 2001, 5^e druk, pg. 277-288.

Wat dit betekent voor de Europese Unie(hierna EU), valt moeilijk in te vullen. Wat wel zeker is, is dat provincies, gemeenten en openbare lichamen direct en/of indirect te maken hebben met het EU beleid.³¹ Wat als eigen “huishouding” beschouwd moet worden is voor nadere uitleg vatbaar. Vooral voor de BES-eilanden zal het criterium eigen “huishouding” vergaande restricties bevatten mede gelet op de schuldpositie van deze eilanden ten opzichte van Nederland.

De BES-eilanden zullen gelet op hun status als “bijzondere” openbare lichamen (sui generis), taken hebben krachtens medebewind. Volgens Burkens kan medebewind als volgt worden gedefinieerd: “... de opdracht tot zelfstandige (op eigen naam en verantwoordelijkheid te verrichten) uitoefening van bevoegdheden binnen de grenzen van de medebewindverlangende hogere regeling”.

In de notitie gericht aan de Tweede Kamer inzake de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna WolBES) staan de uitgangspunten voor de behandeling van de BES-eilanden als het gaat om onder andere bestuurstaken. Anders dan de andere Nederlandse gemeentes, zullen de BES-eilanden niet inhoudelijk geregeerd worden door de Gemeentewet maar door de WolBES.³²

In het slotakkoord is overeengekomen dat de nieuwe staatkundige structuur (openbare lichamen) na vijf jaar gezamenlijk wordt geëvalueerd. Het kan dus zijn dat gezien de gemeenschap van de BES-eilanden er alsnog geopteerd wordt voor de status van Gemeente.

Deze discussie roept de vraag op wat het verschil is tussen de status van Gemeente enerzijds en die van Openbare lichamen anderzijds? Het verschil moet worden gezien vanuit de context van de Grondwet. Artikel 132 van de Grondwet biedt de mogelijkheid tot het bestaan van een Gemeente, waarbij artikel 134 van de Grondwet de openbare lichamen vorm geeft. Willen de BES-eilanden de status van openbare lichamen blijven handhaven, dan moet er een grondwetsherziening plaatsvinden waarbij duidelijk wordt aangekaart dat de BES-eilanden grondwettechnisch als openbare lichamen zijn aan te merken. Aangezien de gemeenschappen van de BES-eilanden nagenoeg dezelfde kenmerken vertonen als die van de gemeentes in Nederland, is het misschien voor de hand liggend dat de BES-eilanden te zijner tijd als gemeentes worden aangemerkt. Mocht er na vijf jaar besloten worden dat de BES-eilanden de vorm van een gemeente aannemen dan moge duidelijk zijn dat er sprake zal zijn van een bijzondere gemeente gezien de ligging en cultuur van de BES-eilanden.

³¹ Bijvoorbeeld subsidies aan regionale ontwikkelingen, zie artikel 34 van het EG-verdrag.

³² 31200IV Vaststelling van de begrotingsstaat van koninkrijksrelaties voor het jaar 2008 gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties A. Th.B. Bijleveld-Schouten, Den Haag 8 februari 2008.

Tot dusver is gekozen voor toepassing van artikel 134 van de Grondwet waarbij bestuursrechtelijk wel de werking van artikel 132 van de Grondwet zijn uiting zal vinden. Hierbij duid ik op de bestuurslagen en de bestuursinrichting van de BES-eilanden.

De BES-eilanden zullen net zoals de overige gemeentes in Nederland een dagelijks bestuur hebben, zij het onder een andere benaming, namelijk Bestuurscollege in plaats van College van Burgemeester en Wethouders. Tevens zal er een Gemeenteraad zijn, onder de benaming Eilandsraad. De handhaving van de bestuurlijke benamingen bekend op de BES-eilanden zal onder andere in stand blijven om toch het verschil tussen gemeente en openbare lichaam te benadrukken.

De taken die toebedeeld zijn aan de BES-eilanden enerzijds en het Rijk anderzijds worden niet specifiek genoemd in de WolBES. Elk eiland heeft de vrijheid om haar eigen aangelegenheden te verzorgen.

Deze zelfstandigheid wordt nu geregeld in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (hierna ERNA) middels een lijstenstelsel. Deze lijst is limitatief hetgeen met zich meebrengt dat taken die niet expliciet genoemd zijn voor het Landsbestuur, aangelegenheden zijn van de Eilanden (Insulaire).

Eventuele uitbreiding van de taken van het Landsbestuur is onderhevig aan een proces van stemming binnen de Staten van de Nederlandse Antillen. Dit principe druist in tegen het karakter van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In Nederland heeft de centrale overheid de bevoegdheid gegeven om taken aan de eigen huishouding over te hevelen op centraal niveau.

Om verschillen tussen de Gemeentewet en WolBES te overbruggen, is tevens geopteerd om bij de volgende verkiezingen van de BES-eilanden³³ het dualistisch karakter van de Gemeente zijn intrede te laten doen bij de bestuurlijke inrichting van de BES-eilanden. Reden waarom gekozen is om het dualisme binnen het gemeentebestel geleidelijk te laten plaatsvinden op de BES-eilanden, is dat het bestuursmodel zoals de BES-eilanden het nu kennen geen ruimte biedt voor dergelijke vernieuwingen zonder dat er opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten aan vooraf gaan.

Conform het rapport gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is het toezicht op de openbare lichamen als volgt en ik citeer,

“...Beslissingen van de besturen van de openbare lichamen kunnen bij wet aan goedkeuring worden onderworpen. Beslissingen van de besturen van de openbare lichamen, welke gericht zijn op enig rechtsgevolg, kunnen bij Koninklijk besluit worden vernietigd.

³³ Dit zal pas in 2011 zijn. Tot dan zal de bestaande rechtspositieregeling voor de eilandsraadleden van kracht blijven. Tevens zal het bestuurscollege van Bonaire tot 2011 bestaan uit 4 gedeputeerden. Na de verkiezingen worden het 3.

De gezaghebber (lees burgemeester) werkt mee aan de uitvoering van het toezicht.

Het bestuurscollege heeft de plicht om ministers desgevraagd te informeren over alles wat het eiland betreft”.

Met deze opsomming is het duidelijk dat de functie die door de Gouverneur (vergelijkbaar met de Commissaris van de koningin) als zodanig wordt bekleed, komt te vervallen. Het bestuurlijk toezicht dat van toepassing is op de BES-eilanden is nagenoeg hetzelfde als die van het Rijk om de provincies en gemeentes in Nederland.

3.3 Voorstel fiscale wetgeving BES-eilanden

3.3.1 Uitgangspunten van de BES-eilanden

Conform het conceptrapport van 28 september 2007 waarbij de inzet voor de fiscale onderhandelingen in kaart werd gebracht, zullen de BES-eilanden de sterke hand van de Nederlandse wetgeving aanzienlijk voelen.³⁴ In het kader van de onderhandelingen met Nederland zullen de BES-eilanden de volgende uitgangspunten hanteren:³⁵

- Het fiscaal stelsel dient ten dienste van de ontwikkeling te staan. De fiscale wetgeving is een effectief instrument om bepaalde ontwikkelingen binnen een bepaald regio te bewerkstelligen. Immers door bepaalde vrijstellingen toe te staan wordt de economie in een bepaald richting geduwd. De belastingwetten die tot de dag van vandaag binnen de Nederlandse Antillen gebruikelijk zijn, zijn voornamelijk gericht op de wisselwerking tussen de economie en de demografie van de eilanden. Voor Bonaire (en ook voor Sint Eustatius en Saba) speelt hun geringe bevolkingsaantal een belangrijke rol. Gezien het feit dat deze eilanden afhankelijk zijn van import van kapitaal, middels de sector toerisme is het dan ook meer dan logisch dat de fiscale wetten aansluiting moeten bieden ter stimulering van het toerisme en dus de economie van de eilanden. Deze faciliteiten zijn o.a. gecodificeerd in de diverse Landsverordeningen ter stimulering van omvangrijke investeringen. Vandaar dat het nieuw fiscaal stelsel van de BES-eilanden voornamelijk de economie van deze eilanden als leidraad moet hebben.
- De BES-eilanden zijn op zoek naar een passende positie binnen de EU, maar met behoud van fiscale bijzonderheden: Dit onderdeel wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 4.

³⁴ Hoofdstuk 1 van “ Het concept document fiscale stelsel versie 27 september 2007 “ is als bijlage 1 opgenomen.

³⁵ Zie rapport 28 september 2007, Inzet Onderhandelingen BES-eilanden Fiscale Stelsel die als bijlage is opgenomen.

- Gezamenlijke actie binnen de EU: van Nederland wordt enigszins verwacht dat zij al hetgeen mogelijk doet om ervoor te zorgen dat de BES-eilanden een zo gunstig mogelijk fiscaal stelsel accepteert voordat de BES-eilanden hun fiscale autonomie prijsgeven. De BES-eilanden zijn tot dusver niet bereid bepaalde faciliteiten af te moeten staan voordat de nodige onderhandelingen hebben plaatsgevonden. Deze stelling werd onderuit gehaald door dhr. El Hage.³⁶ Hij is van mening dat de huidige vorm van bepaalde faciliteiten niet verenigbaar zijn met de EU normen. Deze uitspraak van dhr. El Hage verzwakt de positie van de BES-eilanden in eventuele procedures voor de goedkeuring van staatssteun door Brussel.
- Eerbiedigen van bestaande internationale en Europese normen: het is voor de hand liggend dat de BES-eilanden niet op een zwarte lijst willen komen te staan als het gaat om fiscale transparantie vandaar dat de BES-eilanden bij de onderhandelingen duidelijk moeten aangeven dat het niet de bedoeling is dat zij weer als ‘tax havens’ worden bestempeld.
- Het gebruik van overgangsregelingen: bij de introductie van de NFR is destijds overeengekomen dat voor de bestaande offshore een overgangsregeling tot 2019 van kracht zou zijn. In de situatie dat de BES-eilanden moeten ingeven als het gaat om het fiscaal stelsel, gaat de voorkeur uit naar een redelijke overgangsregeling.
- Geen maatregelen zonder volledige aanspraak op de voordelen, aangezien de BES-eilanden bereid zijn de medewerking te verlenen voor de afschaffing van eventueel internationaal onaanvaardbare regimes: als voorbeeld wordt genoemd het niet invoeren van de dividendbelasting, maar wel toegang tot gunstige EG-richtlijnen zoals moeder-dochterrichtlijn, interest- en royalty richtlijn, en de fusierichtlijn. Regimes die door de Internationale autoriteiten als ongunstig ervaren kunnen worden zijn onder andere de Vrijgestelde Vennootschap, de Stichting particulier fonds, belastingfaciliteiten en economische zones.
- Vrijheid om zelfstandig onderhandelingsdelegatie samen te stellen: De BES-eilanden zullen straks als zbo niet de touwtjes in handen hebben als het gaat om onderhandelingsdelegatie. Bij internationale onderhandelingen zal Nederland optreden namens de BES-eilanden. De BES-eilanden willen enigszins zeggenschap hebben tijdens de internationale onderhandelingen.³⁷

³⁶ Interview met dhr. El Hage inzake de toekomst van de belastingfaciliteiten in het nieuw staatkundig structuur van de BES-eilanden, 18 april 2008.

³⁷ Vooral deze punt lijkt mij moeilijk hard te maken [0]aangezien de Centrale overheid, in dit geval Den Haag, als vertegenwoordiger mag optreden. De BES-eilanden hebben in dit opzicht meer moeten inleveren dan hen lief is.

3.3.2 Indirecte Belastingen

De Omzetbelasting versus de BTW³⁸

De wens is uitgesproken om een afwijkend systeem van indirecte belastingen te hanteren op de BES-eilanden. Het is, volgens de parlementariërs op de BES-eilanden, onverantwoord om de BTW-stelsel te introduceren na de beoogde overgang. Waarom is deze wens enigszins irreëel? Daar de BES-eilanden onderdeel van Nederland gaan vormen, zullen de grenzen zoals wij die nu kennen ook gaan verschuiven. Immers in heel het land wordt een tarief van 19% gehanteerd terwijl er op Bonaire 5% omzetbelasting wordt betaald. Sint Eustatius en Saba kennen het stelsel van belasting op bedrijfsomzetten (hierna BBO). Saba en Sint Eustatius hebben kenbaar gemaakt dat zij geen BBO meer wensen in het nieuwe stelsel. Nu is het zo dat als een bedrijf gevestigd op Bonaire producten uit Nederland wenst te importeren er sprake is van invoer van goederen en moet er dus omzetbelasting worden betaald. In de nieuwe constellatie zullen de BES-eilanden onderdeel van Nederland vormen en dus hoort er geen sprake te zijn van “invoer van goederen”. Tussen gemeentes in Nederland wordt ook geen belasting geheven als een product van Groningen naar Utrecht wordt getransporteerd. De illusie dat de omzetbelasting haar huidige vorm blijft behouden op Bonaire is alleen dat, een illusie. Tevens valt op te merken dat de OB en de BBO op de BES-eilanden cumulatief van aard is. Het aftrekrecht zoals Nederland kent met de BTW is niet van kracht op de BES-eilanden. Het blijven handhaven van de omzetbelasting in haar huidige vorm zal indruisen tegen het gelijkheidsbeginsel voor de andere gemeentes in Nederland. De verschillen tussen de Landsverordening Omzetbelasting/Belasting op bedrijfsomzetten en de Omzetbelasting in Nederland zijn dusdanig groot en het heffingsgebied dusdanig afwijkend dat er mijns inziens een additionele regelgeving moet komen waarbij de OB haar huidige vorm loslaat en het BTW idee overneemt. Alleen moet er gezien de grote verschillen in tarieven een dusdanige prijsverlaging aan vooraf gaan dat de consument per saldo weinig merkt van de 19% BTW.

Invoerrechten en accijnzen

Saba en Sint Eustatius kennen de freeport. De vertegenwoordigers van deze bovenwindse eilanden willen de freeport behouden. De Freeport is de zogenaamde Free zone (voorloper van de E-zone op de Nederlandse Antillen).

3.3.3 Directe Belastingen

Voor wat betreft de directe belastingen zijn er vier scenario's denkbaar na ontmantelingsdatum:

³⁸ Zie noot 30.

1. De Nederlandse wetgeving wordt onverkort van toepassing verklaard.
2. De Nederlandse wetgeving wordt als leidraad genomen maar voor de BES-eilanden zullen er afwijkingsmogelijkheden bestaan.
3. De Nederlands Antilliaanse wetgeving blijft ongewijzigd van toepassing.
4. De Nederlands Antilliaanse wetgeving wordt als uitgangspunt beschouwd, maar waar nodig zullen er afwijking komen voor de BES-eilanden.

Opties 1 lijkt mij een heel onwaarschijnlijk scenario gezien het feit dat de BES-eilanden ten eerste niet dezelfde economie hebben als Nederland. Ten tweede zijn de eilanden niet gebaat bij een stel complexe wetten die zelfs voor de Nederlanders als onduidelijk en ondoorzichtig worden ervaren. Ten derde moet ook worden bedacht dat de BES-eilanden een speciaal openbaar lichaam worden. Gezien de ligging, demografie, geografie, cultuur, en sociale vorming van de eilanden is het heel onredelijk en onbillijk om wetten die van origine gericht zijn op een meer liberale samenleving onverlet door te voeren op de BES-eilanden.

Optie 3 lijkt mij ook onredelijk omdat de BES-eilanden nou eenmaal voor een directe band met Nederland hebben gekozen. Weliswaar was de invulling van de directe band met Nederland niet bekend ten tijde van het referendum, maar wat wel als paal boven water staat is dat de BES-eilanden al dan niet bewust hun afkeer hebben geuit op de huidige systematiek van de Nederlandse Antillen. Door de Nederlands Antilliaanse wetgeving te omhelzen worden er gemengde signalen doorgestuurd naar Den Haag, waarbij de Nederlandse delegatie gemoeid met Koninkrijksrelaties de indruk kan krijgen dat de BES-eilanden louter en alleen gefixeerd waren op eventuele kwijschelding van torenhoge schulden en niet open staan voor een daadwerkelijke integratie van de twee entiteiten. Ik gebruik expliciet het woord integratie om aan te duiden dat zowel het Nederlandse als het Antilliaanse wetsysteem positieve trekken hebben. Voor de delegatie van de BES-eilanden rest nu de moeilijke taak om de positieve aspecten uit de twee bovengenoemde stelsels uit te halen en deze te verenigen met internationale normen.

Optie 4 is alleen relevant als de BES-eilanden de LGO-status ongewijzigd laten.³⁹ Hierdoor behouden de BES-eilanden meer autonomie inzake wetgevingsprocedure. Of de Nederlandse regering hiermee akkoord gaat is de vraag. Mijn persoonlijke overtuiging is dat de Nederlandse delegatie meer zeggenschap willen krijgen en dus zullen afzien van de Antilliaanse wetgeving als uitgangspunt.

Een reële optie gezien de toekomstige ontwikkelingen is optie 2. Hierbij wordt de Nederlandse wetsystematiek als uitgangspunt geacht. Aangezien de directe belastingen op de Antillen een derivaat zijn van de Nederlandse belastingwetgeving vermoed ik dat de BES-

³⁹ De Landen en gebieden overzee status (LGO-status) wordt verder in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

eilanden enigszins op een lijn liggen met Nederland. Wel is het zo dat de Nederlandse belastingwetgeving de afgelopen decennia aanzienlijk is gewijzigd.⁴⁰ Optie 2 heeft ook betekenis voor een eventuele UPG-status in de toekomst⁴¹.

3.4 Maatschappelijke gevolgen van de BES-eilanden

De nieuw staatkundige structuur van de BES-eilanden zal behalve op fiscaal gebied ook voor de nodige opschudding zorgen op het maatschappelijk vlak. Gezien de ietwat conservatieve levensopvatting van de inwoners van de BES-eilanden zullen bepaalde liberale overtuigingen van Nederland als onaanvaardbaar worden beschouwd.

Ten tijde van het referendum hebben de voorstanders van de directe band met Nederland duidelijk te kennen gegeven dat de BES-eilanden, in het bijzonder Bonaire, niet alle regels van Nederland zouden overnemen. Aangezien de bevolking van de eilanden grotendeels de Rooms Katholieke levensbeschouwing heeft was de “vrees” dat de BES-eilanden bijvoorbeeld de Euthanasiewet, homohuwelijk, gedoogbeleid op het gebied van softdrugs op deze eilanden z’n gelding zou vinden.

Onverwijld zijn eerdere standpunt inzake de bovengenoemde perikelen is dhr. Booi de mening toegedaan dat er nu een reële kans bestaat dat deze wetten op de BES-eilanden zullen gaan gelden. Immers als de BES-eilanden alle regels van Nederland moet overnemen dan zullen bovengenoemde wetten ook hun toepassing vinden op de BES-eilanden. Artikel 1 van de Grondwet moet namelijk gewaarborgd worden als het gaat op directe discriminatie op basis van bijvoorbeeld levensovertuiging. Al zijn de heren Booi en El Hage van mening dat artikel 1 van de Grondwet onderhavig is aan een genuanceerde interpretatie.⁴² De nuances waar er op geduid wordt is de interpretatie van “gelijke gevallen, gelijke behandelingen”. Er valt hierover te discussiëren aangezien tegenstanders van bijvoorbeeld homohuwelijken van mening zijn dat er geen sprake is van gelijke gevallen aangezien het bij homohuwelijken gaat om personen van hetzelfde geslacht en bij conventionele huwelijken niet. Dientengevolge moet de overheid bewijzen dat er sprake is van ongelijke gevallen en dus (gelijke) ongelijke behandelingen.

⁴⁰ Wet Inkomstenbelasting 2001, Vennootschapsbelasting 2007.

⁴¹ Zie hoofdstuk 3 voor uitgebreide analyse van de UPG-status.

⁴² Het discriminatieverbod strekt zich niet uit tot de bevolking van de BES-eilanden, aldus Dhr. El Hage. Hier ben ik het niet mee eens aangezien de Grondwet het duidelijk heeft over “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld” zie A.K. Koekoek, *De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, W.E.J. Tjeenk Willink 2000, 3^e druk, pg. 65-66.

Hoofdstuk 4

De status van de BES-eilanden binnen de Europese Unie

4.1 Inleiding

Tot nu toe is de invloed van de Europese Unie op de Nederlandse Antillen heel beperkt geweest. Reden is dat de Nederlandse Antillen niet direct onder de werking van het EG-recht vallen behoudens deel IV van het EG-verdrag. De Nederlandse Antillen horen conform artikel 299 van het EG-verdrag tot de Landen en gebieden overzee (hierna LGO).

Wat betekent deze terminologie eigenlijk?

Met de nieuw staatkundig structuur van de BES-eilanden rijst de vraag of deze eilanden de huidige status van LGO moeten behouden of wellicht naar alternatieven moeten zoeken.

Conform de slotverklaring zal er “onderzocht” worden welke status het beste zal passen met de nieuwe constellatie van de BES-eilanden.

Dit hoofdstuk is gewijd aan de alternatieven voor de LGO-status. Hierbij zal rekening worden gehouden met zowel de wensen van de BES-eilanden als de wensen van Nederland. Tevens zullen de maatschappelijke perikelen worden belicht, die gepaard kunnen gaan met de eventuele toetreding van de BES-eilanden in de EU middels de UPG-status.

4.2 De EU en het EG-recht

4.2.1 De totstandkoming van de EU

De Europese Unie (hierna EU) is een intergouvernementele en supranationale organisatie van in meerderheid Europese staten, die momenteel uit 27 lidstaten bestaat. De EU is onder deze naam opgericht bij het Verdrag van Maastricht in 1993.⁴³ Vele aspecten van de EU bestonden echter al in de voorlopers van deze Unie, die dateert uit de jaren vijftig.

⁴³ K. Sevinga, *Economisch Recht*, Samsom Alphen aan den Rijn 1998, 4^e druk, pg. 58-61.

De EU kan tegenwoordig het beste worden omschreven als een confederatie aangezien er een samenwerkingsverband bestaat tussen de lidstaten gebaseerd op een verdrag. De afzonderlijke lidstaten behouden voor zover mogelijk hun zelfstandigheid. Een confederatie heeft als een van zijn belangrijkste taken defensie en buitenlandse zaken.

Er zijn diverse wetenschappers waaronder Prof. M. C. Burkens⁴⁴ die de mening zijn toegedaan dat de EU meer op een samenwerkingsverband lijkt in plaats van een confederatie. Reden is dat de lidstaten het recht bezitten om uit de confederatie te stappen. Men spreekt in dit kader dan van een constructie sui generis.

De drie pijlers waarop de samenwerking binnen de EU is gebaseerd zijn: supranationale samenwerking, samenwerking op het gebied van veiligheid en buitenlands beleid en de bij het Verdrag van Amsterdam gemodificeerde derde pijler Politieke en Justitiële samenwerking in Strafzaken. (de laatste twee pijlers zijn van intergouvernementele aard)

De EU kent vijf ingestelde ambten te weten, de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, de Commissie, het Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer.

De Raad van de Europese Unie, kortweg de Raad genoemd:

De leden van de Raad vertegenwoordigen de nationale belangen van de Lidstaten.

De taken die toebedeeld zijn aan de Raad zijn⁴⁵:

- Beslissingsbevoegdheid

Bij de besluitvormingsprocedure moet er een gekwalificeerde meerderheid van stemmen zijn wil een besluit tot stand komen waarbij Nederland 13 stemmen heeft. De vereisten voor een gekwalificeerde meerderheid zijn: a) het behalen van minstens 255 van de totale 345 stemmen b) er moet steun zijn van een meerderheid van de lidstaten c) de lidstaten vertegenwoordigen samen tenminste 63% van de bevolking van de EU

In de praktijk wordt de unanimiteitsgedachte vaak gehanteerd waarbij alle lidstaten op een lijn moeten staan wil een bepaald besluit kans van slagen hebben. Dit maakt het besluitvormingsproces een zeer tijdrovend en moeilijk proces.

- Politieke en economische samenwerking tussen de lidstaten

⁴⁴ M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staat- en bestuursrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer 2001, 5^e druk pg. 278-279.

⁴⁵ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Kluwer Deventer 2005, 5^e druk, pg. 118-123.

Conform het EG verdrag ziet de Raad op het economisch beleid die de dynamiek van het samenwerkingsverband tussen de lidstaten moet verwezenlijken. De Raad stelt richtlijnen op die door de lidstaten afzonderlijk, in concordantie met hun nationale economie, gestalte moet krijgen.

- Samenstelling begroting in samenwerking met het Europees Parlement

De Raad stelt samen met het Europees Parlement de jaarlijkse begroting op. Tevens ziet de Raad op de ontwikkeling van beleid die noodzakelijk is ter verwezenlijking van de tweede en derde pijler van de EU.

Het Europees Parlement, hierna EP:

Het EP is de enige instelling die direct wordt gekozen door de diverse volkeren van de lidstaten.⁴⁶ Het EP is niet onderworpen aan enig instructies van de nationale regeringen hetgeen betekent dat de achterban van de diverse leden geen inspraak en/of zeggenschap hebben in de dagelijkse werkzaamheden van diens vertegenwoordigers. Momenteel telt het EP 785 leden uit 27 lidstaten, waarbij het aantal voor Nederland 27 is.

Het EP is bevoegd tot het samenstellen van wetgeving samen met de Raad van Ministers.

Andere taken die toebedeeld zijn aan de EP zijn onder andere:

- Politieke controle

Deze bevoegdheid beperkt zich tot de EC. De EP is bevoegd via een motie van wantrouwen de EC naar huis te sturen. Tevens is de EP gemoeid met de goedkeuring van de samenstelling van de EC.

- Behalve wetgeving ook bevoegdheden inzake verdragen en budgetrecht

Met de introductie van de medebeslissingsprocedure⁴⁷ ook wel codecisieprocedure genoemd, heeft de EP de bevoegdheid om mee te beslissen. De Raad is gehouden de beslissing van de EP te volgen in dergelijke gevallen. Als het gaat om verdragen behoeft de Raad in principe het EP alleen te raadplegen. Verdragen die echter wel instemming van het EP vereisen zijn verdragen zoals toetredings- en

⁴⁶ Artikel 189 EG Verdrag.

⁴⁷ Artikel 251 EG Verdrag.

associatieverdragen, verdragen die omvangrijke gevolgen hebben voor de EG-begroting en verdragen die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen.⁴⁸

De Europese Commissie, hierna de EC

De EC bestaat uit 27 leden, waarbij elk lidstaat één vertegenwoordiger heeft. De leden worden benoemd voor een periode van vijf jaar waarbij de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de voorzitter van de EC benoemt. Deze benoeming is onderhevig aan de goedkeuring van het EP.

De EC is gemoeid met vier belangrijke taken:

- Heeft het recht van initiatief als het gaat om wetsvoorstellen

De EC dient wetsvoorstellen in bij de Raad en het EP. De Raad kan alleen bij unaniem genomen besluit afwijken van de voorstellen van de EC. De voorstellen van de EC hebben met name betrekking op douane, vervoer, sociaal beleid, landbouw, milieu, handelsbetrekkingen, ontwikkelingsamenwerking en industrie. In het kader van het subsidiariteitsbeginsel zijn de initiatieven genomen door de Commissie gericht op de EU en de bescherming van diens burgers en minder op regionaal/nationaal niveau.

- De EC heeft tevens het recht van toezicht. Deze bevoegdheid houdt onder andere in dat de EC toezicht moet uitoefenen op nakoming van de communautaire verplichtingen van de particulieren. Hierbij kan eventuele overtreding van de mededingingsvoorschriften worden genoemd.
- De EC heeft bestuursbevoegdheden die enerzijds ontleend zijn aan het verdrag en anderzijds voortvloeien uit regels die de Raad stelt. De bestuursbevoegdheden waarvan het verdrag de grondslag is zijn onder andere het beheer en uitvoeren van de begroting en het onderhouden van buitenlandse betrekkingen van de EG. De andere bestuursbevoegdheden behelzen het uitvoeren van de regels die de Raad opstelt.
- De EC ziet erop dat het Gemeenschapsrecht wordt nageleefd. Dit wordt gedaan in samenwerking met de Europese Hof van Justitie. Met het Gemeenschapsrecht wordt bedoeld het gehele netwerk van verdragen, verordeningen, richtlijnen, en jurisprudentie die voortvloeit van de Europese Hof van Justitie. Deze bevoegdheid van de EC ziet op het dagelijks leven van de onderdaan van de EU.⁴⁹

⁴⁸ Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Kluwer Deventer 2005, 5^e druk, pg. 119-121.

⁴⁹ Hieronder valt ook de procedure tot staatssteun, zie voor uitwerking hoofdstuk 4.

Het Hof van Justitie voor de Europese Gemeenschappen, kortweg het HvJ EG genoemd

Het HvJ EG bestaat uit één rechter per lidstaat en heeft als hoofdtaak het waarborgen van het Gemeenschapsrecht⁵⁰. Bij de uitoefening van haar taak heeft de HvJ EG diverse juridische middelen tot haar beschikking.

- Het HvJ EG kan worden beschouwd als een constitutioneel Hof aangezien zij de bevoegdheid heeft om uitspraak te doen bij geschillen tussen de EC en de lidstaten⁵¹ en de lidstaten onderling.⁵²
- Het HvJ EG heeft tevens als taak de legaliteit van de handelingen van de instellingen van de EU onderling en jegens de burger te toetsen. Hierbij rekening houdend met eventuele prejudiciële vragen die gesteld kunnen worden door de nationale rechters als het gaat om de interpretatie van de verdragen.⁵³

Uitspraken van het HvJ EG worden als rechtscheppend beschouwd aangezien zijn bijdragen tot het materiële recht van de nationale wetgeving van de diverse lidstaten.

De Europese Rekenkamer

De Rekenkamer bestaat uit één lid per lidstaat en wordt voor een periode van zes jaar benoemd.⁵⁴ De Rekenkamer heeft als hoofdtaak het controleren van de rekeningen.

4.2.2 Het EG-recht

Het EG-verdrag het ten doel de lidstaten en diens burgers rechtszekerheid te geven als het gaat om resultaatsverplichtingen. De werking van het EG-recht kan gecategoriseerd worden in twee uitersten: er kan sprake zijn van een directe werking van het recht om de burgers. Deze vorm wordt ook wel aangeduid als monisme.

⁵⁰ Artikel 220 EG Verdrag.

⁵¹ Zie o.a. HvJ, 18 juni 2002, Spanje tegen Commissie, C-398/00, Jurispr. 2002, I-5643 en HvJ., 15 februari 2001, Oostenrijk tegen Commissie, C-99/98, Jurispr. 2001, I-1101.

⁵² Er wordt in dit kader wel gesproken van een inbreukprocedure waarbij de HvJ EG als sanctie een boete of dwangsom kan opleggen, zie artikel 228 EG Verdrag.

⁵³ Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Kluwer Deventer 2005, 5^e druk, pg. 122.

⁵⁴ De benoeming geschiedt door de Raad na overleg met het EP, zie artikel 247 EG Verdrag.

Het tegenovergestelde is het dualistisch stelsel waarbij het internationale recht en nationale recht als twee aparte entiteiten worden beschouwd. In een dualistisch stelsel kan het EG-recht pas gelding hebben wanneer het recht getransformeerd wordt in nationaal recht.

Nederland kent een gematigd monistisch stelsel aangezien zij nuances heeft op de rechtstreekse werking van het EG-recht op nationaal niveau. Het monisme vloeit voort uit het ongeschreven recht en is dus niet constitutioneel vastgelegd.⁵⁵ Het dualistisch karakter uit zich in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Hier staat de terminologie “een ieder verbindend” centraal. Verdragen en besluiten die een ieder verbindend zijn worden pas als verbindend geacht en dus een werking hebben in het nationaal recht als ze als zodanig bekend zijn gemaakt.⁵⁶

4.3 De huidige status: LGO

4.3.1 De voorkeur van de BES-eilanden

De Nederlandse Antillen genieten tot het moment van uiteenvallen, de status van LGO. Deze status werd hun toegewezen toen Nederland bij de toetreding tot het EG verdrag erop stond dat onder andere⁵⁷ deze eilanden buiten de reikwijdte van het EG-verdrag zouden vallen en een soort associatieovereenkomst zouden sluiten.

Maar wat betekent dit precies? Conform artikel 299 van het EG-verdrag is het verdrag niet van toepassing op de landen en gebieden overzee behoudens deel IV van het Verdrag. Hierin worden de doelstellingen van associatie van landen en gebieden overzee behandeld. Deel IV van het EG-verdrag biedt aan LGO-gebieden de mogelijkheid om op het gebied van douanerechten dezelfde bepalingen te hanteren als de lidstaten onderling. Tevens wordt voor de handhaving van vrije verkeer van mensen een soelaas geboden in de vorm van artikel 186 van het EG-verdrag.

⁵⁵ HR 3 maart 1919, NJ 1919,371 (Grenstractaat Aken).

⁵⁶ M.C. Burkens e.a., *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Deventer 2001, 5^e druk, pg. 327-329.

⁵⁷ Suriname bleef ook buiten de invloedssfeer van het EG-verdrag.

De LGO-status van de Nederlandse Antillen en Aruba dateert van de periode direct na de oprichting van de EU (toentertijd de EEG).⁵⁸

De status van LGO werd aan de Nederlandse Antillen toegekend aangezien deze Eilanden een band hebben met Nederland.

Een bijzondere positie is waarneembaar op Sint Maarten aangezien het eiland tweeledig is verdeeld in een LGO-gedeelte (het Nederlandse gedeelte) en een UPG-gedeelte (het Franse gedeelte).⁵⁹

⁵⁸ Het eerste LGO-besluit voor de Nederlandse Antillen dateert uit 1964, zie ook P. Kavelaars, *De Antillen, Aruba en de EU*, Weefblad fiscaal Recht 2004, pg. 1775-1776.

⁵⁹ De UPG-status wordt in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.

Aangezien het Franse gedeelte welvarender is dan het Nederlandse gedeelte wordt -heel terecht- de vraag gesteld of een volwaardige band met de EU niet lucratiever zou zijn voor de Nederlandse Antillen. Met de UPG-status zouden de Antillen direct een beroep kunnen doen op eventuele subsidies en fondsen die ter beschikking zijn aan de lidstaten. Dit zou dan aangewend kunnen worden ter bevordering van de toeristische sector en de dienstverlening die als pijlers van de Nederlands Antilliaanse economie worden beschouwd.

De bedoeling van de LGO-status is om de economische en sociale betrekkingen met de EU te bevorderen en de verwachtingen van de inwoners van deze LGO-gebieden proberen na te komen. De manier waarop dit gedaan kan worden is door middel van maatregelen op het gebied van het douanerecht, de Europese ontwikkelingsfondsen en de Europese Investeringsbank.

Conform het rapport opgemaakt in opdracht van de vertegenwoordigers van de Bonairiaanse, Statiaanse, Sabaanse en Nederlandse overheden is het handhaven van de LGO-status voor de BES-eilanden de beste optie voor nu.⁶⁰

Onverwijld de bevindingen die opgenomen zijn als bijlage, is het bestuurscollege van Bonaire voornemens om de UPG-status te aanvaarden.

Uit de bewoordingen van dhr. El Hage zal de status te zijner tijd gewijzigd worden naar die van UPG.⁶¹ Immers uit een document van september 2007 genaamd "Inzet onderhandelingen BES-eilanden fiscale stelsel" zou naar voren zijn gekomen dat de Eilandsraad van Bonaire een politieke keuze heeft gemaakt betreffende de status van de BES-eilanden binnen de EU. Deze stelling wordt door Dhr. J. Abraham van de oppositiepartij betwist waarbij als motivatie wordt aangedragen dat er nimmer een stemming heeft plaatsgevonden als het gaat om de keuze van een nieuwe status binnen de EU.⁶²

De keuze voor een nieuwe status binnen de EU moet niet lichthartig worden genomen aangezien er diverse fiscale problemen aan vast kleven.

4.3.2 LGO: de voordelen voor de BES-eilanden

⁶⁰ Het rapport is als bijlage opgenomen.

⁶¹ Interview van 18 april 2008 met de heren R.T. Booi en B. El Hage.

⁶² Amigoe, 22 april 2008, Artikel "Keus voor UPG geen Eilandsraadbesluit".

Een belangrijk kenmerk van de LGO-overeenkomsten is dat ze voor alle LGO's gelden. Er zijn geen individuele overeenkomsten tussen een bepaalde LGO en de EU. Vandaar dat het weinig zin heeft om andere LGO-overeenkomsten als voorbeeld te nemen.

Een LGO-overeenkomst wordt voor een periode van tien jaar aangegaan. De huidige LGO-besluiten verlopen in het jaar 2011.

Maar met de nieuwe ontwikkelingen binnen het EU zelf en de toetreding van meer lidstaten is het gemiddelde inkomen van de EU per hoofd van de bevolking gedaald. Dientengevolge is de achterstand in het gemiddelde inkomen van de inwoners van de LGO's, waaronder ook de Nederlandse Antillen, vergeleken met het gemiddelde inkomen van de inwoners van de EU, aanzienlijk kleiner geworden. Dit heeft als gevolg dat het draagvlak voor steunmaatregelen aan de LGO's zal afnemen.

De toekomst van de LGO zal met name voor de internationale dienstverlenend sector van belang kunnen zijn. De internationale financiële dienstverlening is één van de belangrijkste sectoren in de economie van de Nederlandse Antillen (niet zo zeer de BES-eilanden!). Voor de inschatting van het toekomstig belang van de LGO-status zijn een tweetal aspecten relevant: de (toenemende) druk van de Organisation for Economic Cooperation and Development (hierna OECD) en de EU als het gaat om "tax havens" tegen te gaan en een uitbreiding van een verdragennetwerk te bewerkstelligen.

Toenemende Druk van de OECD en de EU

De Nederlandse Antillen hebben de druk van Brussel gevoeld toen zij potentiële kandidaten waren voor de zwarte lijst als het gaat om belastingparadijzen. Deze ontwikkeling zou nadelig uitpakken voor de Nederlandse Antillen aangezien zij zouden worden gelabeld als tax havens. Daardoor zou men te maken krijgen met onder andere omkering van bewijslast bij transacties van en naar tax havens, uitsluiten van aftrek van betalingen naar tax havens,⁶³ de toepassing van een hogere bronbelasting op betalingen aan subjectief belastingplichtigen van tax havens en strikte toepassing van transfer-pricingregels. De Antillen zouden als "harmful tax competition" worden bestempeld. Dit alles heeft in 2001 geleid tot het Nieuw Fiscaal Raamwerk (hierna NFR).⁶⁴

Waar voorheen de nadruk van de EU bij de indirecte belastingen lag is het nu verschoven naar de directe belastingen. Reden voor de groeiende zorg van de EU is dat mede door de lage belastingtarieven in andere Lidstaten er een tendens waarneembaar is dat er fiscaal gemotiveerde verhuizingen zullen plaatsvinden binnen de EU. Tevens is de toenemende

⁶³ Zie S.R. Vanenburg en A. Kattouw, *Het Nieuw Fiscaal Raamwerk op de Nederlandse Antillen, De Antillen als "nieuw"vestigingsplaats voor de internationale financiële dienstensector*, PriceWaterhouseCoopers belastingadviseurs Nederlandse Antillen en Aruba, pg. 12.

⁶⁴ In het NFR is het verschil tussen onshore en offshore komen te vervallen waarbij een overgangsregeling geldt tot het jaar 2019 voor de (oude) offshore rulings. De andere wetwijzigingen in het bijzonder de nieuw geboden faciliteiten zijn in concordantie met internationale maatstaven.

stroom van jurisprudentie van het HvJ EG op het gebied van de directe belastingen een signaal dat de aandacht van de EU meer op de directe belastingen wordt gevestigd.⁶⁵

Het gevolg is dat de lidstaten hun belastingtarieven zullen moeten gaan wijzigen willen ze nog concurrerend blijven binnen de EU. Nederland heeft al met het voorstel (inmiddels gecodificeerd): “Werken aan winst” duidelijk kenbaar gemaakt dat zij haar tarieven wil gaan matigen. De vennootschapsbelasting tarief wordt gereduceerd tot een maximum van 25,5%.

Desalniettemin is er ook een andere tendens waarneembaar. In de Unibet-zaak⁶⁶ wordt de invloed van de HvJ EG enigszins aan banden gelegd. Essentieel in bovengenoemde zaak is dat belastingplichtige niet hoeft te wachten op het bestuursrechtelijk traject van rechtsbescherming van het Europees recht.

Belastingplichtige moet zich kunnen wenden tot de civiele rechter. De civiele rechter zou aan te pas moeten komen in die gevallen waarbij belastingplichtige af moet zien van een Europeesrechtelijke vrijheid vanwege een fiscale belemmering.⁶⁷

Voor het overige zal worden getracht de EU op het gebied van belastingen te harmoniseren. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan.⁶⁸ In het kader van het Primarolo-rapport van de EU Code of Conduct Group zal met argus ogen gekeken worden naar de bestaande faciliteiten en naar faciliteiten die niet door de beugel kunnen. Voor de Nederlandse Antillen betekent dit dat er misschien bestaande faciliteiten niet verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en derhalve dienen te worden afgeschaft.

Hoe dan ook zal de positie van de Nederlandse Antillen verzwakken aangezien zij niet meer beschikken over de lucratieve regelingen die hun ooit als aantrekkelijke investeringseilanden op de kaart hebben gebracht. Maar zoals bij de meeste uitlatingen zijn er nuances te bedenken. Ten eerste moet gedacht worden dat de Nederlandse Antillen nog steeds bepaalde belastingfaciliteiten hebben die hun tot de dag van vandaag lucratief maken in de ogen van buitenlandse investeerders. In hoofdstuk 5 zal ik uitgebreid op terugkomen. Ten tweede moet gezegd worden dat de Nederlandse Antillen ten tijde van de wetswijzigingen die tot het NFR hebben geleid, de OECD hebben geraadpleegd betreffende afschaffing van oude regelingen. De nieuwe regelingen die destijds geïmplementeerd werden (o.a. Vrijgestelde Vennootschap), hebben de goedkeuring van de OECD gekregen. De Nederlandse

⁶⁵ Zie hiervoor o.a. Bosal Holding NV v. Staatssecretaris van Financiën, 18 september 2003, zaak C-168/01, waar het ging om de moeder-dochter richtlijn; Marks & Spencer plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes), 13 december 2005, zaak C-446/03, waar het ging om grensoverschrijdende verliezen.

⁶⁶ Zie HvJ EG 13 maart 2007, *Unibet*, C-432/05, n.n.g

⁶⁷ R.H.C. Luja, *Het gesloten stelsel van fiscale rechtsbescherming: een Europeesrechtelijke belemmering?*, Weekblad Fiscaal Recht, 6750, januari 2008, pg. 114-116

⁶⁸ Niet geheel onbelangrijk is de verwerping van een Europese Grondwet door Frankrijk en Nederland in mei 2005. Dit duidt op het gebrek van samenhangigheid binnen de EU.

Antillen werden van de zwarte lijst gehaald. Of er hier sprake was van een impliciete goedkeuring valt nog te bezien.

Verdragenetwerk

Het zal wel duidelijk zijn dat het sluiten van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting de positie van de Nederlandse Antillen aanzienlijk zou verbeteren aangezien potentiële verdragspartners de Nederlandse Antillen niet meer als tax haven zou zien.

De Nederlandse Antillen hebben met Noorwegen, Aruba en Nederland een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting. Het verdrag ter voorkoming van dubbele belasting met Venezuela wacht nog op de nodige handtekeningen.

Met de Verenigde Staten van Amerika is er een verdrag die strekt tot inlichtingenuitwisseling (Tax Information Exchange Agreements, de Tiea's) tussen de beide jurisdicties. Tevens zijn er voornemens om met Mexico, Spanje en Colombia dergelijke inlichtingenuitwisseling op te starten, aldus Dhr. Alex Rosaria, Staatssecretaris voor Fiscale zaken tijdens een persconferentie naar aanleiding van de onderhandelingen met de Arabische Emiraten inzake een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting.⁶⁹ Ook heeft Dhr. Rosaria kenbaar gemaakt dat er getracht wordt dit jaar Tiea's te tekenen met Zweden, Denemarken, IJsland Finland, Groenland en de Faeröer Eilanden.⁷⁰

Nederland kent een uitgebreid netwerk van verdragen met diverse landen. Gezien het feit dat de Nederlandse Antillen geen onderdeel van het Rijk zijn, kunnen ze niet rechtstreeks een beroep doen op de verdragen die Nederland heeft. Ook hun LGO status belemmert de automatische doorwerking van de verdragen op de Nederlandse Antillen. Dit is een groot nadeel van de LGO-status en de huidige staatkundig structuur van de Nederlandse Antillen. In de nieuwe staatkundig structuur zullen de BES-eilanden onderdeel vormen van Nederland en dus wat betreft de verdragen die Nederland heeft gesloten direct meeliften, zij het opgemerkt dat de nodige wijzigingen moeten komen in het Nederlands Standaard Verdrag aangezien de constellatie van het Koninkrijk gewijzigd is.⁷¹

Voor de huidige structuur van de Nederlandse Antillen zou Nederland een cruciale rol kunnen spelen in de onderhandelingsprocedures met verdragspartners. In de praktijk echter is weinig gebleken van de ondersteuning van Nederland bij deze onderhandelingen. Gezien de wat beladen politieke sfeer tussen de Antillen en Nederland, ligt het voor de hand

⁶⁹ Amigoe, artikel "Onderhandelingen met Arabische Emiraten", 14 april 2008.

⁷⁰ Zie noot 53.

⁷¹ Het Koninkrijk zal in de toekomst bestaan uit Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland.

dat Nederland niet als onderhandelingspartner van de Nederlandse Antillen gezien wil worden.⁷² De Nederlandse Antillen hebben voor een lange tijd op de zwarte lijst van het OECD gestaan en mede gelet hierop is het denkbaar dat Nederland met de nodige voorzichtigheid handelt gezien het uitgebreide verdragennetwerk die zij door de jaren heen heeft opgebouwd.

Voor wat betreft de laatste ontwikkelingen op het gebied van het verdragennetwerk moet worden gezegd dat de Nederlandse Antillen haar best doet om deze eilanden van de zwarte lijsten van diverse andere landen te krijgen. Mede gelet op de Code of Conduct Rapport wordt veelal getracht transparantie te stimuleren.

Voor het behouden van de LGO-status zijn er mijns inziens geen argumenten te bedenken als het gaat om de uitbreiding van het verdragennetwerk van de Nederlandse Antillen.

4.4 De UPG-status

4.4.1 De invulling van de UPG status

Een status die direct onder de invloedssfeer van de EU valt is de UPG-status (Ultra perifere gebieden). Deze status is ontwikkeld met het oog op de overzeese gebiedsdelen van de EU-lidstaten. Deze gebieden genieten deze status dankzij artikel 299, lid twee, van het EG-verdrag. Op deze gebieden is het EG-recht integraal van toepassing, tenzij economische en of sociale situaties dit verhinderen.⁷³ Omdat deze gebiedsdelen zowel sociaal als economisch afwijken van hun respectievelijke moederlanden en de rest van de EU en de fondsen die beschikbaar waren voor het op niveau brengen van de diverse minder ontwikkelde staten niet toereikend bleken, zijn de faciliteiten voor de UPG's op grond van artikel 227 van het EG-verdrag en daarna op grond van artikel 299 gewijzigd tot een apart regime.⁷⁴

Voorbeelden van UPG's zijn de Azoren, Madeira, de Canarische Eilanden en de Franse overzeese gebiedsdelen.⁷⁵

⁷² Met de laatste uitlatingen van dhr. Brinkman vrees ik dat het vertrouwen tussen regeringen niet bij gebaat wordt.

⁷³ W. van der Woude *Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen*, RegelMaat afl.2007/6 pg. 286.

⁷⁴ Landbouwregelingen nemen een belangrijke plaats in de steunmaatregelen die aanvaardbaar worden geacht door de EU.

⁷⁵ P. Kavelaars, *De Antillen, Aruba en de EU*, Weekblad Fiscaal Recht 2004, pg. 1777.

Op het gebied van belastingen betekent de UPG-status dat hoofdstuk II van het EG-verdrag van toepassing is op de UPG's. Dat houdt in dat het belastingstelsel verenigbaar zou moeten zijn met het stelsel van het moederland. In de situatie dat de UPG's bepaalde faciliteiten kennen die gunstiger zijn, zou er strijd zijn met het verbod van staatssteun kunnen zijn, tenzij er rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn, die een dergelijke staatssteun goedkeurt.

Op het gebied van douanebeleid zal het gemeenschappelijke beleid van de EU gehanteerd moeten worden. Dit staat onlosmakelijk van de invoering van de 6^e richtlijn van de Bruto Toegevoegde Waarde (hierna BTW).

Op de UPG's zullen de diverse richtlijnen van de EU geïmplementeerd moeten worden. Tevens zal de jurisprudentie van de HvJ EG en de bestaande verdragen directe werking hebben op de UPG's.

Uit het verleden is gebleken dat er uitzonderingen bestaan op de invoering van de diverse onderdelen als het gaat om de keuze tot UPG status.

4.4.2 UPG vs LGO: welke status past beter bij de BES-eilanden?

Uit diverse rapporten is gebleken dat er geen concreet antwoord is op de vraag welke status de BES-eilanden straks moeten krijgen. Om stellig te concluderen dat de BES-eilanden hun beste tijden hebben gezien van de LGO-status is wel heel erg kort door de bocht.

Op het financieel vlak heeft de LGO-status weinig toegevoegde waarde.

Het pleidooi voor de UPG-status wordt stellig gevoerd door de Vereniging van Antilliaanse Belastingadviseurs (hierna VAB). Deze zijn de mening toegedaan dat de internationale financiële dienstverleningssector het meeste gebaat is met de UPG-status.⁷⁶ De Antillen zouden dan direct een beroep kunnen doen op onder andere de moeder-dochterrichtlijn, spaartegoedenrichtlijn, fusierichtlijn, rente en royalty richtlijn en het Arbitrage Verdrag. Hierdoor zouden de Antillen dubbele belasting kunnen voorkomen. Volgens VAB is de UPG optie het meeste wenselijk mits de juiste afwijkingen van de Nederlandse fiscale wetgeving kunnen worden onderhandeld.

De voorgestelde afwijkingen zijn:

- De handhaving van de Vrijgestelde Vennootschap.

Na wijziging van de Landsverordening op de Winstbelasting 1940 zal het inkomen van de Vrijgestelde vennootschap aan striktere normen moeten voldoen.

- Het respecteren van de overgangsregeling voor de bestaande offshore rulings.

Aangezien de offshore een aflopende zaak is lijkt het mij voor de hand liggend dat de EU aan de wensen van de Nederlandse Antillen tegemoet kan komen.

- De handhaving van de E-zone en de Tax Holiday wetgeving.

Voor de Tax Holiday wetgeving is een enorme pijler in economie van de Nederlandse Antillen. Uit de praktijk is gebleken dat zulke afwijkingen mogelijk zijn mits er sprake is van doelgerichtheid, proportionaliteit en natuurlijk de noodzaak van een dergelijke afwijking.

- Afzien van de Nederlandse wet op de dividendbelasting.

⁷⁶ Amigoe, Artikel “Belastingadviseurs vóór UPG-status”, 11 november 2005.

Deze voorgestelde afwijkingen zijn onderzocht voor de Nederlandse Antillen. Gelet op het feit dat de financiële dienstverlenende sector zich voornamelijk richt op Curaçao, is de vraag of de voorgestelde afwijkingen van de VAB ook van toepassing kunnen zijn op de BES-eilanden. De economie van de BES-eilanden, in het bijzonder Bonaire is gericht op het toerisme. In deze sector is Bonaire sterk aan het groeien. Dit is mede te danken aan de belastingfaciliteiten die geboden worden aan investeerders. In dit geval duid ik specifiek op de Tax Holiday die de afgelopen twee jaar verdrievoudigd is in aantal verzoeken.⁷⁷ De Tax Holiday zal in hoofdstuk 5 uitgebreid worden behandeld.

Afwijkingen van de fiscale regelingen zijn mogelijk alleen als de afwijking ten doel heeft de economische ontwikkeling van de UPG's te bereiken. In dergelijke gevallen zou van de EU-norm kunnen worden afgeweken. Wel moeten de afwijkingen doelgericht zijn en proportioneel van aard zijn.

Het is niet noodzakelijk dat de regelgeving van de BES-eilanden gelijk aan die van Nederland moeten zijn. Deze optie geeft de BES-eilanden de mogelijkheid om integrale implementatie van de Nederlandse wetgeving opzij te schuiven.

De voordelen van een UPG-status met afwijkingsmogelijkheden zijn beduidend meer dan de handhaving van de huidige LGO-status. De meningen inzake de (eventueel) nieuwe status van de Nederlandse Antillen lopen uiteen. Een voorstander van de LGO-status is Dhr. Rosaria die van mening is dat de UPG-status de concurrentie positie van de Nederlandse Antillen zal aantasten. Tevens concludeert Dhr. Rosaria dat de UPG-status de Nederlandse Antillen gaat isoleren binnen de eigen regio en zal het dus niet bijdragen aan de economische ontwikkelingen op de Antillen.⁷⁸ De handhaving van de LGO-status zou het subsidiariteitsbeginsel recht doen aangezien de BES-eilanden zonder tussenkomst van Nederland aan de onderhandelingstafel zouden kunnen gaan zitten met potentiële verdragpartners.

Mijns inziens biedt de UPG-status met afwijkingsmogelijkheden meer financiële stabiliteit aan de BES-eilanden als het gaat om de toegang die de BES-eilanden krijgen tot de diverse fondsen van de EU.

Op één punt sluit ik me aan met de mening van Dhr. Rosaria. Het gaat hier om de, als gevolg van een eventuele UPG-status, invoering van de Euro.

⁷⁷ De Commissie Belastingfaciliteiten geeft advies aan het Bestuurscollege van Bonaire die op haar beurt het advies doorstuurt naar Directie Fiscale Zaken (gezeteld op Curaçao).

⁷⁸ Amigoe, Artikel "Antillen moeten kiezen voor Europa én de regio", 24 september 2004.

In het rapport “Economische verkenning naar mogelijkheden officiële valuta BES-eilanden na toetreding tot het Nederlands staatsbestel” worden de voordelen c.q. nadelen van de invoering van de Euro kort belicht.⁷⁹ De conclusie van het rapport is dat voor wat betreft de toeristische sector op Bonaire er nagenoeg geen verschillen zijn in de toestroom van Europese toeristen vergeleken met de toeristen van de Verenigde Staten. De BES-eilanden worden voor Europa nog aantrekkelijker.⁸⁰ Wel is het opmerkelijk dat de valuta in de Caribische regio gekoppeld is aan de Amerikaanse Dollar, hetgeen betekent dat de toestroom van de toeristen uit eigen regio beperkt zal blijven totdat de dollar meer waard wordt ten opzichte van de Euro. Voor Bonaire betekent de euro een deuk in het exportproduct van Bonaire, zijnde zout. Afgezien van internationale perikelen zal de invoering van de Euro op nationaal niveau een negatieve impact hebben.

⁷⁹ Het rapport in zijn totaliteit is als bijlage 2 opgenomen.

⁸⁰ De economie van Sint Eustatius is zeer afhankelijk van de Amerikaanse dollar dankzij de Statia Oil Terminal. Saba richt zich voornamelijk op eco-toerisme en dagtoeristen.

Salarissen op de eilanden zijn niet op “Euro niveau” terwijl de koopkracht aanzienlijk achteruit zal gaan door de invoering van de Euro. Nederland heeft in 2002 een terugval in de koopkracht ervaren toen de prijzen destijds geconverteerd werden in Euro’s. Conform het wetenschappelijk rapport van de Nederlandse Bank inzake de invoering van de Euro was de inflatie ten tijde van de introductie van de Euro waarneembaar. Er waren diverse factoren die een rol speelde. Een van de grootste factoren waren de psychologische prijzen waarbij er een illusie wordt gewekt dat een bepaald product goedkoper is dan het daadwerkelijk is.⁸¹

De invoering van de Euro moet gepaard gaan met een levenstandaard naar Euronormen. Zover zijn de BES-eilanden nog niet op. Het toezicht op correcte naleving van de implementatie van een nieuw valuta is ver te zoek. Dit kan leiden tot onnodige inflatie⁸² en dus verloedering van de samenleving als geheel door het tekortschieten op het sociaaleconomisch draagvlak.

⁸¹ <http://www.dag.nl/1019156/Nieuws/Artikelpagina-Nieuws/Zwaar-verlies-koopkracht-door-invoering-euro.htm>.

⁸² De BES-eilanden heeft Nederland als voorbeeld ten tijde van de Introductie van de Euro in 2002.

Hoofdstuk 5

De Belastingfaciliteiten en Staatssteun

5.1 Inleiding

In het geval dat de BES-eilanden de UPG-status aannemen, hetgeen heel waarschijnlijk is, zullen diverse onderhandelingen plaats moeten vinden om de faciliteiten die de BES-eilanden (voorheen onder het land Nederlandse Antillen) kennen, te waarborgen. De vraag of deze faciliteiten niet staatssteun kunnen genieten is een ingewikkelde vraag die aan de hand van strenge formele regels moet worden beantwoord.

De belastingfaciliteiten die in de volgende paragrafen worden besproken zijn de zogenaamde Tax Holiday.

5.2 De belastingfaciliteiten op de Nederlandse Antillen

Het Antilliaans belastingrecht kent een uitgebreid scala aan fiscale faciliteiten die ervoor zorgen dat ondernemingen zich op de Antillen willen vestigen.⁸³ Eén van de belangrijkste doelstellingen van de belastingfaciliteiten is het creëren van een bredere economische basis en het stimuleren van de werkgelegenheid op de Nederlandse Antillen. De fiscale faciliteiten bestaan voornamelijk uit objectieve vrijstellingen voor diverse middelen. Faciliteiten kunnen worden verleend voor de winstbelasting, de invoerrechten, grondbelasting en gebruiksbelasting. Tevens is er een vrijstelling in de inkomstenbelastingsfeer bij uitkering van dividend afkomstig van een NV die Tax Holiday geniet. De toekenning van de belastingfaciliteit geschiedt bij landsbesluit. Hierdoor heeft de insulaire regering geen zeggenschap. De enige taak die door het Bestuurscollege van elk der eilanden wordt uitgevoerd is die van advies geven aan Directie Fiscale Zaken. Het advies wordt door de

⁸³ De Landsverordening ter bevordering van bedrijfsvestiging en hotelbouw (PB 1953/194), De landsverordening ter bevordering van de Grondontwikkeling (PB 1964/77), Landsverordening belastingfaciliteiten industriële ondernemingen (PB 1985/146) en de Landsverordening renovatie hotels (PB 1985/150).

Commissie Belastingfaciliteiten⁸⁴ opgemaakt en wordt in de meeste gevallen gevolgd door de respectievelijke Bestuurscolleges.

Het landsbesluit dat door de Minister wordt afgegeven in het kader van de Tax Holiday is een beschikking, aangezien het een besluit betreft die individueel van aard is.

⁸⁴ Leden van de Commissie Belastingfaciliteiten zijn vertegenwoordigers van de volgende diensten: Afdeling eilandfinanciën, Dienst Ruimtelijke Ordening en Beheer, Inspectie der Belastingen, Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden.

Dit brengt met zich mee dat de Tax Holiday niet haaks staat op het gelijkheidsbeginsel. Immers in de verordening staat heel duidelijk het woord "kan" als het gaat om toekenning van de faciliteit.⁸⁵

De vrijstellingen die kunnen worden verleend zijn:

- *De winstbelasting:*

Onder de huidige verordening kan een vrijstelling worden verleend tot een verminderd tarief van 2% inclusief de eilandelijke opcenten.⁸⁶ Natuurlijk moet er gekeken worden naar de grondslag voor het gereduceerde tarief aangezien er vier verschillende Landsverordeningen zijn die als Tax Holiday wetgeving fungeren. Bij elk van de vier verordeningen is de grondslag anders, maar het tarief blijft gelijk. Uit de praktijk is gebleken dat diverse NV's niet optimaal konden genieten van de winstbelastingvrijstelling. Rede hiervoor is dat de ondernemingen de eerste vijf à tien jaar niet winstgevend zijn. Dit kan liggen aan het feit dat het om grote projecten gaat die met veel geld gemoeid gaan. Voordat er van rendement sprake is moet de onderneming eerst break even draaien. Dit gebeurt meestal na méér dan tien jaar.⁸⁷

- *Vrijstelling van invoerrechten*

Deze vrijstelling is het meest gewild van alle vrijstellingen vandaar dat de Minister over het algemeen de termijn beperkt tot maximaal twee jaar. De bedoeling is dat belastingplichtige duidelijk aangeeft welke goederen en materialen geïmporteerd zullen worden voor de bouw én eerste inrichting van bedrijfspanden bestemd voor de uitoefening van bijvoorbeeld een bedrijf. De goederen en materialen die vrij van invoerrechten geïmporteerd moeten worden, variëren naar gelang de verordening dit vergt. Voor de diverse verordeningen is de invulling van "eerste inrichting" verschillend.⁸⁸

- *Vrijstelling van grondbelasting*

Conform de Grondbelastingverordening 1908 behelst de grondbelasting een jaarlijkse belasting op de in de Nederlandse Antillen gelegen onroerende zaken en

⁸⁵ *Handboek Antilliaans en Arubaans Belastingrecht*, Kluwer, Supplement 2 oktober 1998, Deel 5 Belastingfaciliteiten, Hoofdstuk I pg. 1 tot en met 9 (hierna HAAB).

⁸⁶ Het regulier tarief voor de winstbelasting is 34,5% inclusief eilandelijke opcenten.

⁸⁷ Door de hoge investeringen in bijvoorbeeld gebouwen zijn de te verrekenen (aanloop) verliezen omvangrijk. Gezien het feit dat de aanloopverliezen van een NV die tax holiday geniet onbeperkt verrekenbaar is, kan de fiscus eigenlijk fluiten naar zijn geld, al is het tegen een tarief van minimaal 2%, zie artikel 10, lid 2 van de Landsverordening Winstbelasting 1940.

⁸⁸ De Landsverordening belastingfaciliteiten industriële ondernemingen kent vrijstelling van invoerrechten in de exploitatiefase.

de zakelijke genotsrechten waaraan deze zijn onderworpen. De grondslag van de belasting is de waarde van de onroerende zaak⁸⁹.

⁸⁹ De tariefsopbouw voor de grondbelasting is afhankelijk van de status van het onroerend goed (bebouwd/niet bebouwd).

Voor de ondernemingen die toepassing van de belastingfaciliteiten verzoeken wordt in de meeste gevallen een periode van zeven tot tien jaar vrijstelling verleend voor de grondbelasting.

- *Vrijstelling van de gebruiksbelasting*

Krachtens de Gebruiksbelasting verordening 1908 wordt gebruiksbelasting geheven ter zake van het gebruik van gebouwen met de daarbij behorende aanhorigheden.⁹⁰

Een gebouw wordt geacht in gebruik te zijn als het gemeubileerd is. De waarde die gebruikt wordt als grondslag voor de gebruiksbelasting is de huurwaarde op jaarbasis. Als richtlijn kunnen tevens huurovereenkomsten als worden gebruikt.⁹¹

- *Vrijstelling van inkomstenbelasting op winstuitdelingen*

Achtergrond van deze vrijstelling is om de aandeelhouders of geldschietters niet in een minder gunstige positie te plaatsen. Vroeger was het zo dat de ondernemer in de inkomstenbelastingsfeer ook in aanmerking kwam voor Tax Holiday. Om rechtszekerheid enigszins te waarborgen is geopteerd voor de vrijstelling van de inkomstenbelasting op winstuitdelingen.

Deze vrijstelling is louter van toepassing als de winstuitkering binnen twee jaar nadat winst is gemaakt, wordt uitgedeeld.⁹² De vrijstelling is alleen van toepassing op winsten die voortvloeien uit een vennootschap die onderhavig is aan een verminderd tarief voor de winstbelasting. Voordelen die afkomstig zijn uit de relatie aandeelhouder en diens vennootschap blijven buiten de strekking van de vrijstelling⁹³.

De handhaving van deze faciliteiten in hun huidige vorm vergt een procedure tot goedkeuring van deze “fiscale incentives”. Er moet beoordeeld worden of een verzoek tot staatssteun de goedkeuring van Brussel zou kunnen genieten. Hierna wordt de procedurele stappen van een verzoek tot staatssteun in kaart gebracht.

⁹⁰ Artikel 2 lid 1 Gebruiksbelasting verordening 1908.

⁹¹ Bij huurovereenkomsten die zijn aangegaan onder niet normale omstandigheden wordt de vergelijkingsmethode gehanteerd. Indien dit niet mogelijk is, wordt een fictie van 8% van de koopwaarde als huurwaarde op jaarbasis genomen zie HAAB, Deel 5 Belastingfaciliteiten, Hoofdstuk 3, pg. 11.

⁹² Zie voor de Landsverordening ter bevordering van bedrijfsvestiging en hotelbouw artikel 13. De inhoud van dit artikel komt overeen met de andere Tax Holiday wetgeving.

⁹³ Een voorbeeld is te laag bedongen huur. De Raad van Beroep voor Belastingzaken, hierna RvBB heeft geoordeeld dat een normaal aanvaardbare huur niet onder de vrijstelling valt. (RvBB 5 september 1995, nr. 1994/109).

5.3 Staatssteun

5.3.1 Algemeen

Eén van de pijlers van de EU is het bevorderen van de economische ontwikkelingen binnen de EU. Om dit te bewerkstelligen zijn er een tal van opties die kunnen worden gebruikt. Een heel belangrijke is het elimineren van schadelijke belastingconcurrentie binnen de EU. Dit kan gedaan worden door enerzijds de vier vrijheden van de EG te waarborgen en anderzijds via de bepalingen van staatssteun.

Niet elke belemmering behoeft gecategoriseerd te worden als “harmful tax competition”, aldus professor Luja.⁹⁴

De bedoeling van de staatssteun is niet het harmoniseren van de geldende structuren maar om bepaalde faciliteiten goed te keuren zonder dat de nationale heffingswetten het een en ander prijs moeten geven.

5.3.2 Procedurele stappen

De afgelopen jaren heeft zich op het gebied van staatssteun diverse ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen zijn in het bijzonder de interpretatie van artikel 87 van het EG-verdrag. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot discrepantie tussen nieuwe en bestaande steun.⁹⁵

Een nieuwe steunmaatregel moet kenbaar worden gemaakt en goedkeuring hebben van de EC eer het in werking kan treden.

De EC

- *Het vooronderzoek (Inleidende fase)*

⁹⁴ R.H.C. Luja, *Should fiscal State aid go global?*, EC TAX REVIEW 2007/5, pg. 231.

⁹⁵ Aangezien de BES-eilanden geen bestaande expliciete steun hebben, zal ik alleen de procedure voor nieuwe steunmaatregelen behandelen.

De Lidstaten zijn verplicht een voorgenomen steunmaatregel aan te kondigen bij de EC. Dit ingevolge artikel 88, lid 3, van het EG-verdrag. De EC is tevens bevoegd om op eigen initiatief onderzoek te laten doen inzake een voorgenomen steunmaatregel. Aan het einde van het vooronderzoek rest de EC om een besluit te nemen inzake het onderhavige geval. Zij kan beslissen om de voorgenomen steunmaatregel gerechtvaardigd is, met als gevolg dat de formele onderzoeksprocedure van start kan gaan. Maar de EC kan ook van oordeel zijn dat er geen sprake is van steun. De EC heeft bij notificatie van de Lidstaten twee maanden de tijd om tot een beslissing te komen. Deze termijn vangt pas aan wanneer de EC alle relevante documenten ter inzage heeft om tot een goed besluit te kunnen komen.

In Oostenrijk v. de Commissie heeft de Commissie Oostenrijk verplicht binnen een bepaald termijn te reageren op diens aanmaning en verzoek om additionele informatie.⁹⁶ Het Hof oordeelde dat de Lidstaten niet verplicht kunnen worden om op verzoek tot nadere informatie snel te reageren.⁹⁷ In het geval dat de EC van mening is dat er sprake is van 'serieuze moeilijkheden' bij de beoordeling van de steunmaatregel dient zij de officiële procedure te openen.

Of er sprake is van serieuze moeilijkheden moet gekeken worden naar de volgende punten:⁹⁸

- De termijn die nodig is voor het eerste onderzoek is aanzienlijk langer dan normaal;
- De EC is genoodzaakt in de inleidende fase naar additionele informatie te verzoeken;
- Bij tegenstrijdige informatie van de klager en de betrokken lidstaat waarbij meer onderzoek vereist is;
- De klacht vertoont ernstige element die een nader onderzoek vergen ter opheldering.

Zoals eerder vermeld is de EC gehouden binnen twee maanden een beslissing te nemen. Bij het ontbreken van een beslissing treedt artikel 4, lid 6, van de Procedureverordening in werking. Deze verordening is een codificatie van de Lorenz- rechtspraak.⁹⁹

- *De formele procedure*

Voor nieuwe steun is de procedure wat ingrijpender dan voor bestaande steun. Daar waar een bestaande steun, bij ernstige twijfel van de EC naar de verenigbaarheid ervan met het Gemeenschapsrecht, achteraf ingetrokken kan worden moet bij een nieuwe steun de steunmaatregel worden opgeschort totdat er goedkeuring wordt gegeven.¹⁰⁰

⁹⁶ Oostenrijk tegen de Commissie, zie noot 44.

⁹⁷ Tony Joris, *De Impliciete goedkeuring van staatssteun*, T.B.P 2003/7, pg. 480.

⁹⁸ J.G. Westerhof, *Procedurele ontwikkelingen*, NTER nummer 9, september 2003, pg. 234-235.

⁹⁹ In Lorenz had het Hof van Justitie beslist dat terwijl de Commissie over een redelijke termijn moest kunnen beschikken, zij ook met voortvarendheid moest te werk gaan en rekening moest houden met het belang van de Lidstaten om snel te weten waar ze aan toe zijn.

Zie HvJ, 11 december 1973, Lorenz tegen Duitsland, 120-73, Jurispr. 1973, 1471.

¹⁰⁰ O. Nijhuis, *Verslag seminar Fiscale staatssteun*, Weekblad Fiscaal recht 6484, juni 2002, pg. 811.

Conform artikel 253 EG-verdrag moet het besluit van de EC met reden zijn omkleed (motiveringsvereiste). Belanghebbende heeft tevens het recht om gehoord te worden, immers een staatssteunprocedure is een dialoog tussen lidstaat en de EC. Meestal blijven belanghebbenden buitenspel.

De beschikking ter afsluiting van de formele procedure wordt dan pas afgegeven als de gerezen twijfel is weggenomen.

Dienovereenkomstig artikel 7, lid 6 van de Procedureverordening heeft de EC tot uiterlijk achttien maanden de tijd om een beschikking te geven. De Lidstaat heeft het recht om bij het verstrijken van deze termijn de EC te verzoeken een beschikking te geven.

- *Terugvorderen van staatssteun*

In de situatie dat de EC een negatieve beschikking geeft omdat de steunmaatregel niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, moet de EC de tot dan genoten steunmaatregel terugvorderen.¹⁰¹ Deze stap is van groot belang om de onrechtmatigheid van de steunmaatregel recht te trekken. Hierbij duid ik op het herstellen van de verstoorde concurrentie die als gevolg van de steunmaatregelen is gecreëerd. Wie nu uiteindelijk steunontvanger is valt niet altijd af te leiden. Reden kan zijn dat de desbetreffende onderneming verkocht is. Bij de terugvorderingactie heeft de EC een verjaringstermijn van tien jaar. Dit betekent dat de EC een lidstaat tot tien jaar na toekenning van een steunmaatregel kan verplichten tot terugvordering. De terugvordering zelf gebeurt op nationaal niveau waarbij beginselen als rechtszekerheid in acht moeten worden genomen.¹⁰²

- *Beroepsmogelijkheden*

In de gevallen dat de EC een negatief beschikking geeft, dan rest aan (een zeer beperkte groep) appellanten nog de mogelijkheid tot beroep. Wel moet worden gezegd dat het recht tot instellen van beroep voorbehouden is aan de lidstaat die de geadresseerde is in de eindbeslissing van de EC. Verder kan iedereen die zich geschaad voelt door de eindbeslissing van de EC zijn zaak aanhangig maken bij het Gerecht. Het moet hier gaan om ondernemingen die individueel zijn geraakt door de eindbeslissing van de EC. Hier wordt duidelijk onderscheid gemaakt door het Hof en het Gerecht waarbij een beroep tegen een steunregeling onderhavig is aan strikte interpretatiecriteria voor de “individueel geraakt zijn” terminologie.¹⁰³

5.3.3 Criteria

Het criteria voor steunmaatregelen is terug te vinden in artikel 87 van het EG-verdrag.

¹⁰¹ Dit geldt dus alleen voor bestaande steunmaatregelen aangezien de uitvoering nieuwe steun maatregelen opgeschort wordt totdat eventuele goedkeuring is afgegeven.

¹⁰² P. Kavelaars, *Staatssteun en subjectieve vrijstellingen in de vennootschapsbelasting*, Fiscaal Ondernemingsrecht 2006, pg. 70-71.

¹⁰³ J.G. Westerhof, *Procedurele ontwikkelingen*, NTER nummer 9, september 2003, pg. 237.

Hierin wordt duidelijk aangegeven dat steunmaatregelen niet verenigbaarheid zijn met het gemeenschapsrecht. Artikel 87, lid 2, EG-verdrag geeft duidelijk aan welke steunmaatregelen wel verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Lid 3 van hetzelfde artikel echter geeft een opsomming van steunmaatregelen die verenigbaar kunnen zijn met het gemeenschapsrecht.

De HvJ EG heeft in het arrest Denkavit¹⁰⁴ steunmaatregel als volgt omschreven. "...een besluit van lidstaten waardoor deze met het oog op de verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden eenzijdig en autonome geldmiddelen of voordelen ter beschikking van ondernemingen of rechtssubjecten stellen of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische en sociale doeleinden te bevorderen...".

De criteria van steunmaatregelen conform artikel 87 lid 1 EG-verdrag zijn:

- De bekostiging geschiedt via de staatsmiddelen;
- Het handelsverkeer tussen de Lidstaten onderling wordt ongunstig beïnvloed;
- Bepaalde ondernemingen en producties worden begunstigd;
- De mededinging dreigt vervalst of dreigt te vervalsen.

Deze opsomming is cumulatief van aard. De vormen van staatssteun variëren van vrijstelling en verlaging van het tarief tot toekenning van subsidies.

Wel moet worden gezegd dat het heel empirisch is om vast te stellen of er sprake is van een generieke of specifieke steunmaatregel.

Voor de toepassing van de boevengenoemde criteria moet een steunmaatregel specifiek zijn anders is er sprake van maatregelen die een ieder verbinden en niet georiënteerd zijn op bepaalde (lees individuele) ondernemingen¹⁰⁵.

De steun die veelal wordt gegeven, is van toepassing op de in de Lidstaten gevestigd onderneming. In de Azoren-arrest¹⁰⁶ ging de discussie over een belastingverlaging en of de Azoren het referentiegebied vormen dan wel heel Portugal.¹⁰⁷

¹⁰⁴ HvJ Eg 27 maart 1980, zaak C-61/79, Jurispr. 1980.

¹⁰⁵ P. Kavelaars, *Staatssteun en subjectieve vrijstellingen in de vennootschapsbelasting*, Fiscaal Ondernemingsrecht 2006, pg. 67-68.

¹⁰⁶ HvJ EG 6 september 2006, Belastingtarief Azoren, zaak C-88/03.

¹⁰⁷ Het arrest wordt in §4.4.1 behandeld.

De reikwijdte van artikel 87 EG-verdrag is uitgebreid dankzij verordeningen zoals de De-minimisverordening.¹⁰⁸ In het kort houdt de minimissteun het volgende in. Het is een voorwaarde die geacht wordt niet aan alle criteria van artikel 87, lid 1, EG-verdrag te voldoen. Het totale bedrag dat conform de verordening minimissteun aan ondernemingen als steun kan worden gegeven mag niet hoger liggen dan € 200.000 over een periode van drie belastingjaren.¹⁰⁹ Voor ondernemingen die in het wegvervoer opereren geldt een plafond van € 100.000. De voor de berekening van het plafond in aanmerking te nemen jaren zijn de belastingjaren die conform de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat toepasbaar is op de desbetreffende onderneming.

De minimissteun is alleen van toepassing op de transparante steun.

Hiermee wordt bedoeld dat de hoogte van de steun vooraf kan worden bepaald. De hoogte van de minimissteun is ingrijpend gewijzigd.¹¹⁰ Reden is de economische ontwikkelingen en het Bruto binnenlands product van de Gemeenschap.

Het toepassingsgebied van de minimissteun is gericht op steunverlening aan alle sectoren. Uitzonderingen op deze sectoren zijn onder andere de sectoren visserij en aquacultuur en ondernemingen die in de primaire productie van landbouwproducten actief zijn.

5.4 De praktijk

5.4.1 Belastingtarief Azoren: Zaak C-88/03

De problematiek die bij de Azoren zaak speelde, was het volgende.¹¹¹ De HvJ EG heeft arrest gewezen in de zaak C-88/03. Het ging hier om een beroep tegen de beschikking die door de EC aan Portugal was gegeven.¹¹²

Kernpunt in deze beschikking was een regeling van de Azoren die aanpassing van het nationale belastingstelsel in Portugal inhield naar een meer voor de Azoren passende stelsel. De Azoren maken deel uit van het UPG-gebied, waarbij Portugal het moederland is. In de

¹⁰⁸ Verordening (EG) 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de minimissteun Pb. EG 2006, L 379/5.

¹⁰⁹ K. Sevinga, *De de-minimissteunverordening: enkele belangrijke vernieuwingen*, NTER nummer 4, april 2007, pg. 61.

¹¹⁰ In de oude verordening was het plafond € 100.000.

¹¹¹ M. Gonen, N. Saanen en S.A. Wissing, *Steun of geen steun, een kwestie van (onder meer) selectiviteit*, NTER nummer 1-2, januari 2007, pg. 14-15.

¹¹² Beschikking 2003/442/EG van de Commissie van 11 december 2002, Pb. L 150.

Portugese wet worden bepaalde bevoegdheden en taken overgelaten aan de Azoren. De Azoren hebben zodoende hun eigen belastinginkomsten. Afgezien van deze inkomsten ontvangt de Azoren tevens een deel van de belastinginkomsten van de staat. De Azoren heeft de bevoegdheid om de fiscale invulling van zijn inkomsten zelf te bepalen, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn het beginsel van nationale solidariteit en de verplichting tot samenwerking tussen staat en autonome regio. Dit laatste is van belang voor de economische ontwikkeling van de regio's en het rechtrekken van ongelijkheden als gevolg van het insulaire karakter van de regio's. Op grond van deze bevoegdheden hebben de Azoren hun tarieven voor de inkomstenbelasting voor natuurlijke personen met 30% verlaagd en die van de rechtspersonen met 20%. Deze tarieven waren van toepassing op iedereen die subjectief belastingplichtig was op de Azoren. Deze verlaging was voornamelijk bedoeld als compensatie voor de ondernemingen die aldaar gevestigd zijn.¹¹³

Bij de toetsing door het Hof speelde de voorwaarden van selectiviteit een grote rol. Immers, er moest een afbakening komen van het referentiekader. De vraag was dus of er sprake was van één grondgebied, de Portugese of dat de Azoren als afzonderlijk gebied beschouwd moesten worden. Het Hof is van oordeel dat een regio, gezien zijn ligging dermate autonoom kan zijn dat de context van de maatregel zich beperkt tot die regio's.

¹¹³ Compensatie om de structurele mankementen van hun ligging te overwinnen.

De EC was een andere mening toegedaan. Immers de maatregelen die het gehele grondgebied van de lidstaat betreffen, kunnen als niet selectief worden gezien. Het Hof heeft de terminologie autonomie genuanceerd voor de Azoren. Volgens het Hof hebben de Azoren een beperkte autonomie aangezien zij geen financiële autonomie kennen.¹¹⁴ Gevolg van deze conclusie is dat het Hof heeft geoordeeld dat een belastingverlaging een selectieve maatregel is en geen algemene maatregel.

Uit vaste uitspraken volgt dat de term staatssteun niet ziet op de verschillen die het gevolg zijn van de aard of opzet van het lastenstelsel waarbinnen deze verschillen plaatsvinden.

Het Hof overweegt dat een maatregel die een uitzondering vormt om het algemene belastingstelsel gerechtvaardigd kan worden wanneer de lidstaat aantoont dat deze maatregel zijn oorsprong vindt in de basis- en hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel.

De doelstelling van de vermindering in tarief is volgens Portugal de verdeling van de belastinglast naar draagkracht en de herverdeling. Het Hof oordeelt anders. Volgens het Hof is de doelstelling een soort compensatie voor de beperkingen van de ondernemingen gezien de ligging van de Azoren.

Ongeacht deze stelling vindt het Hof dat er geen sprake is van rechtvaardigingsgrond, aangezien de regeling niet ziet om enige vorm van belasting naar draagkracht. Het Hof oordeelt daarom dat Portugal niet heeft kunnen aantonen dat de betrokken regeling kan worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het Portugese belastingstelsel. De facto is er dus sprake van een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG-verdrag. Het Hof laat de conclusie van de EC inzake verenigbaarheid van de steunmaatregel met artikel 87, lid 3, EG-verdrag in stand.

5.4.2 Staatssteun procedure CFA regeling: artikel 15b Wet Vpb 1969

Op 11 juli 2001 heeft de EC een staatssteunprocedure tegen het Nederlandse concernfinancieringregime geopend. Nederland heeft op de brieven van de EC gereageerd en de CFA regeling als volgt bestempeld.

- *De CFA regeling is geen steunmaatregel conform artikel 87 van het EG-verdrag*

¹¹⁴ De Portugese wet voorziet in een compensatieregeling door de overheid voor de gederfde belastinginkomsten.

De CFA regeling voldoet niet aan de criteria opgesomd in artikel 87 van het EG-verdrag aangezien de regeling ten eerste niet uit de staatsmiddelen bekostigd wordt. De regeling is juist gecreëerd om budgettair neutraal uit te pakken aangezien het een opbrengstenkant en een kostenkant kent. Ten tweede is er sprake van een generieke regeling en niet een specifieke regeling. Immers de regeling is niet beperkt tot bepaalde sectoren, is ook niet beperkt in tijd en is tevens niet beperkt tot bepaalde gebieden.¹¹⁵

¹¹⁵ Alle ondernemingen die aan de objectieve vereisten voldoen komen voor de regeling in aanmerking.

Als derde argument wordt gezegd dat de regeling binnen de aard en opzet van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 past. De regeling is naar de mening van de Nederlandse regering als noodzakelijk en functioneel te bestempelen aangezien het bijdraagt tot het tegengaan van verdere uitputting van de grondslag.¹¹⁶

- *De CFA-regeling is een bestaande steunmaatregel*

Volgens de Nederlandse regering is de CFA-regeling zelfs als een bestaande steunmaatregel te beschouwen aangezien de EC geen bezwaar heeft gemaakt tegen de Belgische regeling voor coördinatiecentra. De EC was toentertijd van mening dat de vrijstelling geen steun vormde. Vervolgens is door de maatschappelijke en economische ontwikkelingen de maatregel tot steun verheveld. De Nederlandse regering voelt zich door deze ontwikkeling en het oordeel van de EC inzake de Belgische regeling voor coördinatiecentra, sterker in hun opvatting dat de CFA regeling niet kan stuiten op verboden staatssteun.

- *Geen terugvordering van eventueel te veel uitgekeerde staatssteun*

Deze laatste opvatting van de Nederlandse regering moet gezien worden als een uitputtingsmaatregel in het geval de CFA regeling wel een steunmaatregel is in de zin van artikel 87 EG-verdrag en niet beschouwd kan worden als een al bestaande steunmaatregel. De Nederlandse regering is dan van de mening toegedaan dat er geen sprake is van terugvordering van ten onrechte genoten staatssteun.

Hierbij wordt door de Nederlandse regering het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel in de strijd gegoooid.

In het geval van de CFA-regeling heeft de EC nagelaten tijdig te reageren op de brieven van Nederlandse regering.¹¹⁷ De EC moet namelijk met enige voortvarendheid te werk gaan.¹¹⁸

5.5 Conclusie

¹¹⁶ *Staatssteunprocedure CFA regime: Brief aan de Europese Commissie*, Staatssecretaris van Financiën AFP2001/00811, 6 november 2001, punten 34 tot en met 49.

¹¹⁷ Al bij de brief van 21 maart 1997 is kenbaar gemaakt dat de Nederlandse regering van mening is dat er sprake is van een generieke maatregel. De reactie van de EC komt pas bij brief van 11 juli 2001.

¹¹⁸ Het principe dat de EC met voortvarendheid moet werken is gecodificeerd in artikel 10 van de Procedureverordening.

De vraag of de Tax Holiday wetgeving als steunmaatregel gezien kan worden door de EC is moeilijk te beantwoorden. Wat wel zeker is, is dat de EC niet de intentie heeft als boeman op te treden als het gaat om steunmaatregelen. Gelet op de Azoren-arrest en de steunmaatregelprocedure van de CFA-regeling kunnen de BES-eilanden naar mijn mening met succes een beroep doen op het feit dat de tax holiday wetgeving als een bestaande steunmaatregel mag worden beschouwd.

Naar aanleiding van het voorstel “Werken aan winst” is de groepsrente box geïntroduceerd - als vervanging voor de CFA-regeling- waarbij tarieven van 5% gangbaar zijn.¹¹⁹ De CFA-regeling werd destijds als een generieke maatregel bestempeld door de Nederlandse regering.

Nederland wordt door menigeen als een fiscaal gunstig wordt ervaren -mede dankzij de deelnemingsvrijstelling, het uitgebreide verdragenetwerk die de dividendbelasting, interest en royalty betalingen tussen verdragenpartners lucratief invult en de advance tax rulingsystematiek die aan grote concerns meer zekerheid biedt inzake hun belastingaangelegenheden- kunnen de BES-eilanden zich sterker maken voor de impliciete goedkeuring van de steunmaatregelen.

De Tax Holiday regeling is specifiek van aard, aangezien het bij Landsbesluit wordt toegekend. Tevens zijn de vrijstellingen gebonden aan termijnen die wettelijk zijn vastgelegd. Gelet op artikel 87, lid 3, van het EG-verdrag¹²⁰ kunnen de BES-eilanden ook aandragen dat de economie van de eilanden indirect afhankelijk is van de Tax Holiday wetgeving.

De voorwaarden opgenomen in de Tax Holiday wetgeving inzake werkgelegenheid geeft tevens duidelijk aan dat de Tax Holiday ook de werkgelegenheid bevordert.

De EC heeft in deze slechts de taak om eerlijke mededinging te verzekeren. In geval de rechtvaardiging van de steunmaatregel legitiem is zal de EC geen andere keuze hebben dan steun te bieden aan de Tax Holiday wetgeving. Wel moet gezegd worden dat de onderhandelingen in casu door Nederland geleid moeten worden aangezien de BES-eilanden een openbaar lichaam vormen onder de leiding van Den Haag.

¹¹⁹ Wettechnisch is dat vormgegeven door slechts 5/25,5^e deel van het saldo van het ontvangen en betaalde groepsrente wordt belast tegen 5%, zie artikel 12c lid 1 Wet VPB 1969.

¹²⁰ “...steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst”, artikel 87 lid 3 EG-verdrag.

Hoofdstuk 6

Conclusie

Met het oog op een betere levensstandaard hebben de BES-eilanden geopteerd voor de 'directe band met Nederland'. De ontwikkelingen in het nieuw staatkundig structuur van de BES-eilanden heeft onder andere ten doel de economische, justitiële en sociale aspecten van de eilanden te verbeteren. Rekeninghoudend met het behoud van de normen en waarden die essentieel zijn voor de maatschappelijke integratie.

De BES-eilanden zullen vanaf 15 december 2008 als openbare lichamen door het leven gaan.

Er zullen op afwijkingen die voor deze eilanden gaan gelden is te danken aan het bijzonder karakter van de eilanden, gezien hun ligging, bevolkingsdichtheid en economie.

Tot nu toe hebben de Nederlandse Antillen van de LGO-status mogen genieten. De voordelen zoals eerder genoemd zijn mijns inziens niet meer te vereenzelvigen met het idee van een openbare lichaam. Dit omdat de BES-eilanden in mijn optiek grondgebied van Nederland gaan vormen op de dag van ontmanteling van de Nederlandse Antillen. De BES-eilanden worden grondgebied aangezien zij in de praktijk dezelfde bestuurslaag als een Gemeente worden, alleen wordt de terminologie "Gemeente" niet gebruikt aangezien er toch afwijkingen dienen te worden gehanteerd voor deze eilanden. De afwijkingen in fiscale zin zijn afwijkingen in de wetgeving. Dit staat los van de aanname dat de BES-eilanden grondgebied van Nederland vormen.

Gelet op de bijzondere positie van de BES-eilanden ben ik van mening dat de eilanden beter gediend worden met de wijziging van de LGO-status in UPG-status. Zoals eerder vermeld biedt de UPG-status meer mogelijkheden op fiscaal gebied. Namelijk, het EG-recht wordt onverkort van toepassing op de BES-eilanden, dus ook de diverse verordeningen en richtlijnen van de EU. Als openbare lichaam zullen de BES-eilanden kunnen rekenen op een uitgebreid verdragennetwerk via Nederland.

Maar waar er voordelen zijn kleven er ook nadelen aan. Het grootste struikelblok is de invoering van de Euro die voor de BES-eilanden funest zal zijn, gezien hun huidige economie. Immers, de andere eilanden in de omgeving worden aantrekkelijker voor Amerikaanse

toeristen die deze regio bezoeken. Voor Bonaire in het bijzonder betekent de Euro een grote terugval in de export van zout.

De invoering van de UPG-status lijkt mij onontkoombaar. Een volwaardige UPG-status brengt met zich mee dat de wetgeving van het moederland onverkort van toepassing zal zijn op het ultraperifeer gebied.

Dat de toepassing van de gehele Nederlandse wetgeving niet redelijk is kan mijns inziens niemand betwisten, gezien de ligging, bevolkingsaantal, voorgeschiedenis van de fiscale wetgeving en bijzonder karakter van de BES-eilanden. Welke nuances aan de Nederlandse wetgeving worden gebracht wordt momenteel in Den Haag besproken.

Wat de lokale kranten ¹²¹hebben doorgeschemeld is dat de dividendbelasting in werking zal treden. Deze opvatting lijkt mij hoogst merkwaardig gezien de recente uitspraak van de HvJ EG inzake dividendbelasting. ¹²²

De omzetbelasting zal naar alle waarschijnlijkheid de BTW vorm gaan krijgen. Voor ondernemers is dit de meest voor de hand liggende wijziging. De vraag blijft vooralsnog of het tarief van 19% ook op de BES-eilanden gaat gelden.

Voor wat betreft de Belastingfaciliteiten is het de bedoeling dat deze algeheel verdwijnen. Bestaande Tax holiday bedrijven blijven hun Tax Holiday behouden. Reden waarom de Tax Holiday verdwijnt is dat deze faciliteiten de kleine ondernemer niet bevoordelen.

Dit klopt helemaal aangezien er bepaalde investeringsvereisten aan de Tax Holiday status vast kleven.

De fiscale wet kent tot op heden de zogenoemde Kleine ondernemersregeling (KOR) waarbij in de OB sfeer de kleine ondernemer bepaalde faciliteiten kan krijgen. De KOR heeft alleen toepassing in de OB sfeer.

Een aanbeveling kan zijn om meer ondernemersaftrek te introduceren samen met de MKB-winstvrijstelling. Een algehele afschaffing van de Tax Holiday lijkt mij een heel rigoureuze beslissing. Ik ben van mening dat de Tax Holiday wel aan aanpassing toe is. Met name de antimisbruik bepalingen moeten worden aangescherpt.

¹²¹ Nobo, 17 juni 2008; Extra, 17 juni 2008

¹²² In het artikel geeft Kavelaars duidelijk te kennen dat de dividendbelasting niet lang gestalte zal houden in de EU.

Over de vraag of de Tax holiday in Brussel als steunmaatregel gezien kan worden kan ik heel kort over zijn: Ja! Immers rekening houdend met o.a. de Azoren-casus en mede gelet op het feit dat de bijvoorbeeld de E-zonewetgeving, die ook een belastingfaciliteit is, aan de eisen van de Code of Conduct voldoet,¹²³ kan mijns ziens met succes een beroep op staatssteun worden gedaan.

Conform artikel 87, lid 3, EG-verdrag kunnen voor de BES-eilanden gezien hun economische instabiliteit bepaalde faciliteiten verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Dit moet wel in 'samenwerking' met Nederland aangezien de status van UPG weinig recht doet aan het subsidiariteitsbeginsel.

Al met al gaan de BES-eilanden diverse veranderingen tegemoet. Zoals bij de meeste veranderingen, zullen de voordelen onlosmakelijk zijn van de nadelen.

Literatuurlijst

Boeken:

- Belastingwetgeving in de Nederlandse Antillen 2008, Stichting Publicaties KPMG Tax & Legal Services.
- Belastingwetten 2008, Kluwer Deventer 2008, 39^e druk
- **Burkens, M.C., e.a.**, Beginselen van de democratische rechtsstaat, inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht, W.E.J. Tjeenk Willink 2001, 5^e druk.
- **Damen, L.J.A., e.a.**, Bestuursrecht, systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening en handhaving, Boom Juridische uitgevers 2005, 2^e druk.
- Handboek Antilliaans en Arubaans Belastingrecht, Kluwer 1998, boek 2.
- **Jeserun, E.A.V.**, Werkgroep bestuurlijke en financiële verhoudingen Nederlandse Antillen onder leiding van dhr. van 8 oktober 2004: "Nu kan het...nu moet het!"
- **Koekoek, A.K.**, De Grondwet, een systematisch en artikelsgewijs commentaar, W.E.J. Tjeenk Willink 2000, 3^e druk.
- **Kortmann C.A.J.M.**, Constitutioneel Recht, Kluwer Deventer 2005, geheel herziene 5^e druk.

¹²³ J.J. Klaver, *De E-zone op de Nederlandse Antillen*, weekblad Fiscaal Recht 6597, oktober 2004, pg. 1574-1575

- **Metry, F.**, Geschiedenis van de belastingen in de kolonie Curaçao en de Nederlandse Antillen, Stichting Publicaties KPMG Tax and Legal Services 2006.
- **Sevinga, K.**, Economisch recht, *Samsom Alphen aan den Rijn 1998*, 4^e druk.
- **Ten Berge, L.L.B.M en Nieuwenhuis, J.H.**, Kluwer Collegebundel wetteksten Publiekrecht 2006-2007, onder redactie van, Kluwer Deventer 2006, 17^e druk.
- **Vanenburg, S.R. en Kattouw, A.**, Het nieuw Fiscaal Raamwerk op de Nederlandse Antillen, De Antillen als 'nieuwe' vestigingsplaats voor de internationale financiële dienstensector, PriceWaterhouseCoopers.
- **Van Helsdingen, W.H.**, Drie landen- één Koninkrijk, jaargang 1957, Nr. S 26/NA 23, Mr., Uitgave van het Ministerie van Zaken Overzee.
- **Van Raad, C.**, Teksten Internationaal & EG belastingrecht 2007/2008, samenstelling en bewerking C. Van Raad, *Kluwer Deventer 2007*, 20^{ste} druk.

Artikelen:

- **Croes, A.G.**, *De disintegratie van de Nederlandse Antillen, Recht in zicht*, AA 56 (2007) 4, pg. 317
- **Gonen, M., Saanen, N en Wissing, S.A.**, *Steun of geen steun, een kwestie van (onder meer) selectiviteit*, NTER nummer 1-2, januari 2007, pg. 14-15.
- **Joris, T.**, *De Impliciete goedkeuring van staatssteun*, T.B.P 2003/7, pg. 480.
- **Klaver, J.J.**, *De E-zone op de Nederlandse Antillen*, weekblad Fiscaal Recht 6597, oktober 2004, pg. 1574-1575
- **Kavelaars, P.**, *Staatssteun en subjectieve vrijstellingen in de vennootschapsbelasting*, Fiscaal Ondernemingsrecht 2006, pg. 67-68.
- **Kavelaars, P.**, *De Antillen, Aruba en de EU*, Weekblad Fiscaal Recht 2004, pg. 1777.
- **Luja, R.H.C.**, *Should fiscal State aid go global?*, EC TAX REVIEW 2007/5, pg. 231.
- **Luja, R.H.C.**, *Het gesloten stelsel van fiscale rechtsbescherming: een Europeesrechtelijke belemmering?*, Weekblad Fiscaal Recht, 6750, januari 2008, pg. 114-116
- **Nijhuis, O.**, *Verslag seminar Fiscale staatssteun*, Weekblad Fiscaal recht 6484, juni 2002, pg. 811.

- **Sevinga, K**, *De de-minimissteunverordening: enkele belangrijke vernieuwingen*, NTER nummer 4, april 2007, pg. 61.
- **Westerhof, J.G.**, *Procedurele ontwikkelingen*, NTER nummer 9, september 2003, pg. 237.
- **Woude, W van der**, *Wetgeving in de ontmantelde Nederlandse Antillen*, RegelMaat afl.2007/6 pg. 286.
- *Dividendbelasting strijdig met EU-recht*, uit het Staatscourant 188, 18 september 2007
- *Staatssteunprocedure CFA regime: Brief aan de Europese Commissie*, Staatssecretaris van Financiën AFP2001/00811, 6 november 2001, punten 34 tot en met 49.

Interview

De heren R.T. Booij, B. El Hage en J. Abraham

Bijlage 1

Hoofdstuk 1 van het concept document fiscale stelsel versie 27 september 2007

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

§1.1 Achtergrond

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna BES-eilanden), met een gezamenlijke bevolking van nog geen 20.000 inwoners, hebben met Nederland richting gegeven aan hun toekomstige relatie middels onder meer de Intentieverklaring van 2005, de Slotverklaring van 2006 en het Overgangsakkoord van 2007. Alle drie verklaringen spreken over een nieuwe en directe band met Nederland. In de Slotverklaring werd nog verklaard dat de band in de vorm van een sui generis openbaar Lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet kan, maar in het Overgangsakkoord wordt deze verondersteld.

De nieuwe band is gebaseerd op de beginselen subsidiariteit¹²⁴ en samenwerking.¹²⁵ De basis wordt gevormd door de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten waarbij bijzondere voorzieningen worden getroffen gelet op de bijzonderheden van de BES-eilanden. Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal in principe materieel de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Afwijkende voorzieningen zullen worden getroffen gezien onder meer de bevolkingsomvang, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter. “Er zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal moeten worden”. Uitgangspunt blijft dat zoveel mogelijk taken op eilandniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsbeginsel).

Er is dus in beginsel overeenstemming bereikt over een verandering van de staatkundige positie van de BES-eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel, waarbij de BES-eilanden hun huidige status, als deel van het land Nederlandse Antillen, wijzigen in een nieuwe status, waarbij zij deel gaan uitmaken van het land Nederland. Dit veranderingsproces heeft echter niet alleen gevolgen voor de Koninkrijksrelaties, maar heeft tevens gevolgen in het internationale recht en in het Europese recht, en in beide gevallen zal de status van de BES-eilanden nog nader moeten worden bepaald. Hierbij is uiteraard van belang dat de eilandsraden van Saba en Bonaire in elk geval reeds de politieke keuze hebben gemaakt om in de relatie met de EU de status van een UPG te verkrijgen. De eilandsraad van Sint Eustatius heeft zich nog niet uitgesproken over een toekomstige EU-status.

Ook is overeengekomen dat in het kader van dit veranderingsproces een onderzoek zou worden gedaan naar het toekomstige fiscale stelsel van de BES-eilanden, dat met ingang van 15 december 2008 zou moeten gaan gelden. Mede op basis van overleg met-, en input van de BES-eilanden, zijn door het Nederlandse Ministerie van Financiën een aantal versies van een concept-rapport uitgebracht. In dit concept-rapport wordt het Nederlands-Antilliaanse fiscale stelsel, zoals dat nu geldt op de BES-eilanden, beschreven en met het huidige Nederlandse stelsel vergeleken. Verder wordt aandacht besteed aan de toekomstige verhouding tot de EU – waarbij wordt uitgegaan van

¹²⁴ Eén van de gemaakte afspraken voorziet: “Op basis van subsidiariteit verkrijgen de drie eilanden beleidsvrijheid met nader te regelen toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid van de overheidsfinanciën”. Ook wordt afgesproken: “Bij de concretisering van de financiële, economische en sociale samenwerking tussen Nederland en de drie eilanden dient uitgegaan te worden van de beginselen van cohesie”.

¹²⁵ Eén van de doelstellingen van de nieuwe relatie is het bereiken van een “directe samenwerking gekenmerkt door respect voor elkaars culturele, sociale en economische ontwikkeling”.

het behoud van de LGO-status en het niet van toepassing worden van de Europese richtlijnen – en aan de toekomstige status in het internationale belastingrecht. Daarbij wordt aangenomen dat de Nederlandse belastingverdragen niet van toepassing zouden zijn. Ten slotte worden er conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Er is tijdens het laatste overleg tussen de BES-eilanden en Nederland afgesproken dat er vanuit de BES-eilanden een reactie zou komen op het concept-rapport. De BES-eilanden hebben met belangstelling kennisgenomen van de verschillende versies van het concept-rapport en hebben deze grondig geanalyseerd. De BES-eilanden hebben besloten hun schriftelijke reactie te geven in de vorm van een integraal document in plaats van een reactief commentaar op de diverse passages van het concept rapport. Onderhavig document is als zodanig te beschouwen.

§1.2 Algemene indruk

De BES-eilanden onderschrijven de duidelijke, samenvattende beschrijving van de huidige fiscale stelsels. Zij menen dat dit een goede basis vormt voor een verdere discussie over het toekomstige fiscale stelsel.¹²⁶ Veel minder kunnen de BES-eilanden zich echter vinden in de delen van het rapport die gaan over de verhouding met de EU alsmede in de conclusies en aanbevelingen die in het concept vervat zijn. Het gaat dan met name om de conclusies en aanbevelingen betreffende de directe belastingen. De BES-eilanden zijn van mening dat de vertrekpunten van de Antilliaanse en Nederlandse gesprekspartners betreffende zowel de inhoud als de gefaseerde totstandkoming van het toekomstige fiscale stelsel, op essentiële punten uiteenlopen.

Wat betreft de inhoud staan de BES-eilanden vooral een fiscaal stelsel voor dat hen in staat zal stellen ten volle te voldoen aan hun verantwoordelijkheid voor een duurzame sociaal-economische ontwikkeling op de eilanden.

Wat betreft de gefaseerde invoering van het nieuwe fiscale stelsel gaan de BES ervan uit dat de Nederlandse, Europese en internationale onderdelen van het veranderingsproces met elkaar moeten worden afgestemd. In dit kader kunnen de huidige, Nederlands-Antilliaanse gunstregimes en de fiscale autonomie binnen het Koninkrijk niet worden opgegeven alvorens duidelijk is:

1. In hoeverre de van het Nederlandse fiscale recht afwijkende gunstregimes daadwerkelijk in Europa zijn goedgekeurd, zowel in het kader van afgeronde onderhandelingen over de UPG-status alsook in het kader van het staatssteunbeleid van de Europese Commissie; en
2. In hoeverre de Europese richtlijnen en de Nederlandse belastingverdragen ook daadwerkelijk op de BES-eilanden van toepassing zullen zijn.

De BES-eilanden menen dat Nederland maximale inspanningen dient te verrichten om ervoor te zorgen dat de economische, juridische en fiscale belangen van de BES-eilanden internationaal en binnen EU-verband, op pro-actieve wijze gewaarborgd worden. Van belang is bijvoorbeeld te weten in hoeverre onmiddellijk stappen moeten worden ondernomen in het kader van de lopende Intergouvernementele Conferentie in september en oktober 2007, waar de tekst van de twee nieuwe EU-verdragen wordt vastgesteld. De overgang naar een UPG-status daar moet nu reeds verdragsrechtelijk voorbereid worden. Hierbij wordt opgemerkt dat in de nieuwe ontwerp-EU-verdragen de UPG's niet meer in algemene termen worden aangegeven (bijvoorbeeld de Franse

¹²⁶ Een uitzondering in deze is de analyse in het concept-rapport van de verschillen in tarieven in de inkomstenbelasting en premieheffing. Hierop wordt teruggekomen in §4.5.

départements d'outre-mer, DOM's) maar – net zoals nu het geval is – stuk voor stuk bij naam worden genoemd. In de verworpen EU-grondwet was dat nog anders.

Frankrijk heeft reeds nu een bijzondere positie bedongen voor Mayotte dat een UPG-status nastreeft waarover al geruime tijd wordt onderhandeld met de EU. Mayotte maakt – eigenlijk net als de BES-eilanden – een nationaal-staatsrechtelijke verandering mee in die zin dat het eiland een nauwere band met het moederland krijgt. Het is de bedoeling van Mayotte vanaf 2010 geen collectivité d'outre-mer (COM) meer zal zijn, maar een DOM wordt.¹²⁷ In een EU-studie naar de LGO's, wordt opgemerkt dat deze nationaal-staatsrechtelijke verandering als gevolg heeft dat Mayotte van de LGO-lijst geschrapt dient te worden en als UPG genoemd dient te worden in het EG-Verdrag.¹²⁸

§1.3 Acht vertrekpunten van de BES-eilanden

De BES-eilanden zien hun belangen en de gezamenlijke Nederland/BES-belangen beter behartigd, ook in het kader van de reeds ondertekende documenten op weg naar de directe banden met Nederland, indien met Nederland wordt onderhandeld over het toekomstige fiscale stelsel op basis van de volgende vertrekpunten:

- a. *een fiscaal stelsel ten dienste van ontwikkeling:*
economische ontwikkeling en een verhoging van de koopkracht zijn onontbeerlijk voor het verbeteren van welzijn en welvaart van de bevolking en derhalve in hoge mate bepalend bij de vormgeving van het toekomstige fiscale stelsel, dat immers moet bijdragen aan de bloei van de eilandelijke economieën en dat moet helpen voorkomen dat de BES-eilanden in economische en financiële zin onevenredig afhankelijk van de rest van Nederland worden/blijven;
- b. *een passende positie binnen de EU maar met behoud van fiscale bijzonderheden:*
de LGO-status past op lange termijn principieel niet bij gebiedsdelen die deel uitmaken van het land Nederland, zijnde een jurisdictie waarop het Europese recht volledig van toepassing is. Een UPG-status is bijvoorbeeld een betere mogelijkheid om binnen EU-verband aan een fiscaal stelsel invulling te kunnen geven dat rekening houdt met de bijzondere kenmerken van de eilanden en met de behoefte aan verdere economische ontwikkeling. Er is overigens ruime ervaring met de UPG status in diverse gebieden in de regio, waaronder ook de Franse Antillen in het Caraïbisch gebied inclusief – zeer dicht bij huis en dus bekend – het Franse gedeelte van Sint Maarten. Voorts hebben de eilandsraden van Saba en Bonaire reeds een keuze gemaakt voor de UPG-status, ongeacht de uitkomst van het aangekondigde onderzoek. Ook wordt verwezen naar Mayotte die vanwege een geplande nauwere band met het moederland van LGO tot UPG zal worden en het feit dat dit in een belangrijke EU-studie als logisch gevolg wordt gezien;¹²⁹

¹²⁷ Het belangrijkste verschil qua nationaal-staatsrechtelijke positie tussen een COM en een DOM is dat een COM een verdergaande autonomie geniet dan een DOM. Vertaald naar het Koninkrijk zou de COM enigszins vergeleken kunnen worden met een 'land', terwijl de DOM een soort bijzondere provincie is. Overigens werden de COM's tot enkele jaren geleden aangeduid als territoires d'outre-mer (TOM's).

¹²⁸ J.M. Salmon, *The European Union's Cooperation Programme for OCT Countries. Overseas Countries and Territories regional integration impact study. Draft Final Report*, FWC BENEF Lot 11, Specific Contract No. 2006/123116, 10 April 2007, p. 95: "... will modify the legislative and regulatory arrangements in preparation for Mayotte's proposed change in 2010. Under this proposal Mayotte will become a new DOM under French law, and **consequently** an OR under Community law in accordance with article 299.2 of the Treaty." Vetgedrukt toegevoegd. (OR = Outermost Region oftewel UPG).

¹²⁹ Zie de passage betreffende Mayotte in §1.2.

- c. *gezamenlijke actie binnen de EU:*
Nederland moet bereid zijn samen met de BES-eilanden al het noodzakelijke te doen om te waarborgen dat de meest gunstige fiscale regelingen voor de BES-eilanden binnen EU-verband worden goedgekeurd, alvorens van een overdracht van fiscale autonomie sprake kan zijn. In dit kader dient onmiddellijk actie te worden ondernomen tijdens de lopende Intergouvernementele Conferentie waarin nieuwe teksten voor EU-verdragen worden vastgesteld;
- d. *met respect voor bestaande internationale en Europese normen:*
de BES-eilanden vragen duidelijk niet om maatregelen die niet op internationale goedkeuring kunnen rekenen, maar het gezamenlijke uitgangspunt moet wel zijn dat de BES-eilanden door de EU en Nederland in ieder geval niets onthouden mag worden wat elders in EU-verband reeds in overeenstemming met de geldende normen geschiedt. In dit kader wensen de BES-eilanden een meestbegunstigingsclausule waarin dit principe wordt vastgelegd;
- e. *gelijktijdige besluitvorming en implementatie op verschillende niveaus:*
de BES-eilanden zijn niet bereid om bij voorbaat, vooruitlopend op onderhandelingen binnen EU-verband, gunstige regelingen en/of de fiscale autonomie van de Nederlandse Antillen prijs te geven in het kader van onderhandelingen met Nederland, omdat dat de onderhandelingspositie van Nederland en de BES-eilanden binnen EU-verband ernstig zal verzwakken;
- f. *met de nodige overgangsregelingen:*
de BES-eilanden zijn bereid alle medewerking te geven aan het afschaffen van regimes die internationaal onaanvaardbaar mochten blijken, echter uitsluitend met goede en ruime overgangsregelingen waarbij de overheid als betrouwbare partner fungeert en de economieën van de BES-eilanden de kans krijgen om – indien nodig – zich aan te passen. Echter, conform vertrekpunt d. wordt met ‘internationaal onaanvaardbaar mocht blijken’ bedoeld op een zodanig blijken na onderhandelingen in de internationale sfeer;
- g. *geen maatregelen zonder volledige aanspraak op de voordelen:*
de bereidheid van de BES-eilanden om internationaal onaanvaardbare regimes af te schaffen én om mee te werken aan vanuit Nederlandse zijde gewenste aanpassingen die voor de BES-eilanden ongunstig zijn, bestaat uitdrukkelijk onder de voorwaarde dat de BES-eilanden de bij de nadelen behorende voordelen niet worden onthouden. Bij wijze van voorbeeld: geen invoering van een dividendbelasting zonder toegang tot gunstige EG-richtlijnen (onder andere Moeder-Dochterrichtlijn, Interest- en Royaltyrichtlijn en Fusierichtlijn) en het Nederlandse netwerk van belastingverdragen;
- h. *vrijheid om zelfstandig onderhandelingsdelegaties samen te stellen:*
zowel Nederland als de BES-eilanden te bepalen, in overeenstemming met de gewoontes in het internationale recht, zelfstandig wie er namens hen in hun respectievelijke delegaties plaatsnemen.

§1.4 Volgorde in het proces naar het toekomstige fiscale stelsel

Een aantal verschillen van inzichten tussen het concept-rapport en onderhavig BES-document vloeien voort uit het verschil dat het concept-rapport vooral gaat over het fiscale stelsel in de periode direct volgend op 15 december 2008, terwijl in het onderhavige BES-document in de eerste plaats naar het uiteindelijke stelsel wordt gekeken. Om een overgangsregime te ontwerpen, dient immers eerst de richting bepaald te worden. In onder andere §2.4 en §4.2 wordt aangegeven waarom het in het

concept-document voorgestelde overgangsregime voor de directe belastingen de BES-eilanden verder weg van de gewenste eindsituatie brengt. Samengevat is de gewenste volgorde:

- een duidelijke visie vaststellen voor wat betreft de eindsituatie;
- vervolgens beslissen wat het beste is voor de overgangsfase met het oog op het bereiken van de gewenste eindsituatie waarbij de volgende mogelijkheden zich voordoen:

a. *het tijdelijk handhaven van de status quo:*

bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen kunnen de huidige Nederlands-Antilliaanse gunstregimes en fiscale autonomie, alsmede de LGO-status overgaan naar de BES-eilanden. Ten aanzien van de fiscale autonomie moet dan echter wel duidelijk worden in hoeverre artikel 134 van de Grondwet een verregaande wetgevende en beleidsmakende autonomie op het fiscale gebied mogelijk maakt *tijdens de overgangsperiode* waarin duidelijkheid over het definitieve fiscale stelsel wordt verkregen op Europees en internationaal terrein. Een voorbeeld kan hierbij genomen worden aan de vele Britse eilanden die immers allen onder de Britse Constitutie deel van het Verenigd Koninkrijk zijn en ook een gouverneur van dat Koninkrijk hebben die exclusief bevoegd is voor een aantal klassieke staatstaken (defensie, justitie), maar tevens fiscaal volledig autonoom zijn, alsmede zelfstandig internationale verdragen kunnen sluiten en binnen het Europese recht de LGO-status hebben. Een ander voorbeeld zijn de Spaanse en Portugese regio's die immers onderdeel van de landen Spanje en Portugal zijn en als zodanig volledig in Europa zijn geïntegreerd, maar die soms (Azoren, Baskenland) een hoge mate van fiscale autonomie hebben die het zelfs mogelijk maakt om een gunstig regionaal belastingstelsel te handhaven zonder dat dit automatisch een verboden staatssteun wordt. Zie in dit kader appendix 1 waarin een uitspraak van het Hof van Justitie van de EG wordt behandeld betreffende een lager belastingtarief in de Azoren dat – weliswaar niet voor de financiële sector – maar wel voor de overige sectoren de toets van het Europese recht inzake verboden staatssteun heeft kunnen doorstaan;

ofwel,

b. *het gelijktijdig wijzigen van de status binnen het Koninkrijk, de EU en voor het internationale recht:*

waarbij met de EU moet zijn overeengekomen welke afwijkende fiscale regelingen kunnen worden gehandhaafd, bijvoorbeeld binnen het kader van de UPG-status, alvorens de gunstregimes worden afgeschaft en de fiscale autonomie wordt opgegeven. Dit om te voorkomen dat eventuele van het Nederlandse systeem afwijkende fiscale regimes, waarover tijdens de onderhandelingen binnen het Koninkrijk overeenstemming is bereikt, als verboden staatssteun kunnen worden aangemerkt vanwege het van toepassing worden van het Europese recht.

In dit verband kan nu reeds worden opgemerkt dat niet van de BES-eilanden verwacht kan worden dat zij bereid zijn om in een eerste fase (Nederland/Koninkrijk) reeds Nederlands-Antilliaanse gunstregimes en de fiscale autonomie op te geven, om vervolgens het risico te lopen dat in EU verband niet wordt geaccepteerd dat een bij de UPG status behorende bijzondere fiscale regeling gehandhaafd kan worden, of dat de eventueel nog gehandhaafde bijzondere fiscale regelingen door de Europese Commissie als verboden staatssteun worden aangemerkt. De onderhandelingspositie zal

ernstig worden verzwakt als vooruitlopend op de tweede fase al dergelijke veranderingen zullen worden doorgevoerd.

§1.5 Opbouw BES-document

In tegenstelling tot het concept-rapport bevat dit rapport geen uitgebreide beschrijvingen van de huidige fiscale stelsel van de Nederlandse Antillen en Nederland. Zoals opgemerkt in §1.2 kunnen de BES-eilanden zich – behoudens de in noot 3 genoemde uitzondering – in beginsel goed vinden in de feitelijke beschrijvingen van de huidige situatie. Wat dat betreft spitst dit BES-document zich dan ook vooral toe op aanbevelingen en wensen voor de toekomst.

De verhouding met de EU is cruciaal en komt daarom direct in hoofdstuk 2 aan bod. In het korte hoofdstuk 3 worden de indirecte belastingen behandeld, terwijl daarna achtereenvolgens in het vierde en vijfde hoofdstuk de directe en de overige belastingen centraal staan. Elk hoofdstuk eindigt met een doorlopend genummerde samenvatting en conclusie.

Bijlage 2

Economische verkenning naar mogelijkheden officiële valuta Bonaire, Sint Eustatius en Saba na toetreding tot het Nederlands Staatsbestel.

Aanleiding

Nederland, het Land Nederlandse Antillen en de afzonderlijke eilandgebieden van de Nederlandse Antillen zijn overeengekomen om een nieuwe staatkundige structuur tot stand te brengen. In oktober 2006 werd een bestuurlijk akkoord gesloten tussen Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogenoemde BES-eilanden) waarin is afgesproken dat de BES-eilanden onderdeel worden van Nederland en de status van Openbaar Lichaam krijgen. Dit bestuurlijk akkoord heeft een vervolg gekregen met het zogenaamde Overgangsakkoord van 12 februari 2007, waarin een stappenplan voor het tot stand brengen van de nieuwe status van de BES eilanden is vastgelegd. Onderdeel van dit stappenplan is een onderzoek naar de valutakeuze voor de BES eilanden. Uitgangspunt daarin is dat op het moment van overgang naar de nieuwe staatkundige structuur, in eerste instantie de Nederlands Antilliaanse Gulden (NAF) behouden blijft. Vervolgens kan op de BES eilanden desgewenst een andere valuta ingevoerd worden.

Dit document heeft tot doel te verkennen wat voor de BES eilanden, nadat zij zijn toegetreden tot het Nederlands staatsbestel, de meest wenselijke valuta is op basis van de beschikbare economische gegevens¹³⁰. Daarvoor worden drie opties onderzocht: het aanhouden van de Nederlands Antilliaanse Gulden, het invoeren van de Amerikaanse Dollar en het invoeren van de Euro¹³¹. Dit is een eerste verkenning door het Ministerie van Financiën van Nederland en dient ter bespreking met vertegenwoordigers van de BES eilanden.

Onderzoeksvragen

Voor het beantwoorden van de vraag welke de meest wenselijke valuta is voor de BES eilanden, is de economische ontwikkeling van de eilanden leidend. De inrichting van betalingen binnen de publieke sector moet daaraan ondergeschikt zijn. Daarnaast is de institutionele vormgeving een aandachtspunt. De volgende vragen moeten beantwoord worden:

Welke valuta heeft de voorkeur uit het oogpunt van economische ontwikkeling van de BES eilanden: de Nederlands Antilliaanse gulden¹³², de euro of de Amerikaanse dollar?

Hoe kan Nederland zijn monetaire verantwoordelijkheid voor de BES eilanden waarborgen en hieraan uitvoering geven bij de voorkeurs-valuta?

Wat zijn de operationele kosten van het invoeren van een nieuwe valuta?

Wat zijn voor de voorkeurs-valuta de praktische gevolgen op het gebied van giraal en chartaal geldverkeer, de muntvoorziening, betalingen door en aan de Nederlandse overheid....?

¹³⁰ De uiteindelijke valutakeuze blijft een politieke beslissing waar de economische analyse slechts een onderdeel van is. In deze analyse wordt niet ingegaan op mogelijke kosten en baten van UPG status en bijbehorende euro-invoering. Hier wordt op dit moment een onderzoek naar uitgevoerd door SEOR.

¹³¹ Aansluiting bij de Oost-Caraïbische dollar lijkt geen goede optie vanwege de zwakke institutionele basis daarvan en omdat de betreffende groep landen ver verwijderd ligt van Bonaire.

¹³² Wanneer in deze verkenning gerefereerd wordt naar de optie "behoud NAF" dan wordt een tijdelijke situatie bedoeld die op termijn over zal gaan in formele dollarisatie of euro-invoering. De BES eilanden hebben reeds vorig jaar aangegeven de NAF zo snel mogelijk te willen opgeven. Belangrijk is om pas over te gaan op een andere valuta wanneer alle instituties en wetgeving hiervoor op zijn plek zijn. Daarom wordt de optie (voorlopig) behoud NAF in deze verkenning nog meegenomen.

In deze notitie wordt alleen ingegaan op de vragen 1 en 2. Vraag 3 en 4 zullen later beantwoord moeten worden. Bij het beantwoorden van de vragen 1 en 2 zijn de volgende zaken van belang: De valutakeuze hangt samen met het toezicht op de financiële markten. Ten eerste is er een institutionele link, omdat in de huidige situatie op beide gebieden de Centrale Banken van Nederland en van het Land Nederlandse Antillen een belangrijke rol spelen¹³³. Ten tweede omdat de officiële munt voor de spelers op de financiële markten een belangrijk gegeven is, dat naar verwachting van invloed is op de beslissing om in een bepaalde markt al dan niet actief te zijn. De inrichting van het toezicht op de financiële markten en de keuze voor een officiële munt zijn dan ook bij voorkeur op elkaar afgestemd.

De valutakeuze dient tevens gezien te worden in Europeesrechtelijk perspectief. De BES eilanden hebben momenteel de Europees rechtelijke status van Landen en Gebieden Overzee (LGO). Bij toetreding tot het Nederlandse Staatsbestel als openbaar lichaam nemen de BES eilanden deze status in beginsel over van het land Nederlandse Antillen.

Op dit moment vindt een onderzoek plaats naar zowel de juridische als economische implicaties van UPG status op de eilandgebieden. Afronding van dit onderzoek wordt begin maart verwacht. De uitkomst van dit onderzoek is relevant voor de uiteindelijke valutakeuze op de BES eilanden. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek zal mogelijk in een later stadium een politieke keuze worden gemaakt om voor de BES eilanden de status van Ultra Perifere Gebieden (UPG) aan te vragen. Een UPG status brengt met zich mee dat (in principe het gehele) acquis communautaire van toepassing wordt en daarmee de euro in principe moet worden ingevoerd. Een theoretische mogelijkheid is om een monetaire uitzondering te bedingen; hier bestaat echter geen precedent voor en het is dan ook de vraag of de Europese Commissie daarmee zal instemmen.

In theorie zou de euro ook kunnen worden ingevoerd indien de BES eilanden opteren voor behoud van de LGO status; hiervoor is een met de Commissie uitonderhandelde monetaire overeenkomst nodig. De Commissie is op dit moment bezig met het voorbereiden van een witboek over de LGO status waarbij tevens deze mogelijkheid van euro-invoering binnen een LGO bekeken wordt. Tot slot moet in elk mogelijk scenario, (voorlopig) behoud van de Nederlands Antilliaanse Gulden, dollarisatie of invoering van de euro, invulling gegeven worden aan de monetaire verantwoordelijkheid van Nederland. Immers, wanneer Bonaire, Saba en Sint Eustatius de status van openbaar lichaam binnen het land Nederland verwerven, is Nederland verantwoordelijk voor een solide monetaire situatie in dit deel van het Koninkrijk. De consequentie van deze verantwoordelijkheid is dat, meer nog dan tegenwoordig, eventuele complicaties Nederland zullen worden aangerekend.

Economische onderbouwing valutakeuze

Om te bepalen of het zinvol is voor een land aan een monetaire unie deel te nemen, noemt de theorie van het optimale valutagebied een aantal criteria welke van belang kunnen zijn. De belangrijkste gevolgen van deelname aan een muntunie zijn ten eerste het wegvallen van wisselkoersrisico waardoor transactiekosten voor handels-en kapitaalstromen afnemen. De grootte van de voordelen wordt bepaald door de mate van economische verbondenheid tussen land en unie. Een ander gevolg van deelname aan een muntunie is het verlies van een eigen monetaire beleid. Dit instrument kan niet meer worden ingezet om economische schokken op te vangen. Bestendigheid tegen asymmetrische schokken van een land is tevens afhankelijk van de alternatieve

¹³³ Het is een beleidsmatige keuze het toezicht op de financiële markten door de Centrale Bank te laten uitvoeren. Zo is er in Nederland voor gekozen het prudentieel toezicht door DNB te laten uitvoeren, terwijl het toezicht op marktgedrag door een aparte financiële toezichthouder (AFM) wordt uitgevoerd.

aanpassingsmogelijkheden die een land heeft zoals loon-en prijsstabiliteit, mobiliteit van productiefactoren (arbeid/kapitaal), diversificatie in productie en consumptie en een stabiliserend begrotingsbeleid.

Op dit moment hebben de BES eilanden de NAF welke al geruime tijd is gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Voor de valutakeuze voor de BES is het vooral van belang om te bepalen welk monetaire beleid (Eurogebied of VS) relevanter is. Volgens de theorie zou onder andere gekeken kunnen worden in hoeverre de conjuncturele cyclus van de afzonderlijke BES synchroon loopt met die van de VS of het Eurogebied. In het geval van de BES eilanden is dit punt veel minder relevant aangezien de economische structuur ten opzichte van beide gebieden zeer afwijkend is. Daarom is het vooral van belang te kijken naar de (potentiële) handelsrelaties van de BES eilanden en de mate waarin de eilanden gevoelig zijn voor asymmetrische schokken.

Dollarisatie/euro-invoering

Op dit moment hebben de BES zoals gezegd de Nederlandse Antilliaanse gulden als valuta, welke gekoppeld is aan de Amerikaanse dollar. Een mogelijkheid voor de BES is om over te gaan tot formele dollarisatie of invoering van de euro (mocht UPG status worden verkregen). Hieronder worden een aantal in de literatuur vaak genoemde voor- en nadelen van het aannemen van een ankervaluta opgesomd.

Voordelen

Bevordering van macro-economische stabiliteit. De literatuur stelt dat door het expliciet overnemen van het monetaire beleid en de munt van een land met een hoge geloofwaardigheid, inflatie en renteniveau lager kunnen worden en kunnen convergeren met het niveau van het andere land. In het geval van de BES zal dit voordeel beperkt zijn, aangezien de inflatie al vrij laag is, onder andere door de al bestaande koppeling van de NAF aan de US dollar. Ook vervalt de mogelijkheid van monetaire financiering, die de fiscale discipline kan bevorderen.

Vervallen van het risico van valutaspeculatie en lagere risicopremie in de rente. Het risico op devaluatie tegen de ankervaluta vervalt wanneer die valuta wordt overgenomen. Het valutarisico in de risicopremie in de rente vervalt daarmee. Het landenrisico (risico als gevolg van slecht macro-economisch beleid en daarmee kans op default) blijft wel bestaan en de risicopremie zal dat blijven weerspiegelen.

Ontwikkeling van de binnenlandse financiële sector: een stabiele munt kan bijdragen aan de ontwikkeling van de binnenlandse financiële sector. Een markt voor langlopende leningen kan zich ontwikkelen. De financiële sector op de BES eilanden is echter momenteel verwaarloosbaar klein. Dollarisatie of euroisatie zal hier hoogst waarschijnlijk geen invloed op hebben.

Vervallen van transactiekosten (kosten op het wisselen van munten) en van wisselkoersonzekerheid t.o.v. de ankervaluta, wat een positief effect heeft op handel (incl. toerisme) met en investeringen uit het ankerland.

Sterkere economische en financiële integratie met het anker-land, mits er sprake is van mobiliteit van productiefactoren. Dit lijkt in het geval van de BES beperkt te zijn.

Nadelen

Verlies van seigniorage-opbrengst (muntloon).

Geen mogelijkheid meer tot voeren eigen monetair beleid en daardoor verlies van het instrument van het monetaire aanpassingsmechanisme om asymmetrische schokken op te vangen en te reageren op economische ontwikkelingen die niet convergeren met die in het eigen land. Het succes van een dollarisatie is dan ook afhankelijk van het aantal effectieve substituten waarover een land beschikt om deze schokken op te vangen. Gezonde overheidsfinanciën en het vergroten van de flexibiliteit

van de economie zijn hierbij van belang. Deze voorwaarden gelden in principe ook voor het handhaven van de koppeling NAF- US dollar koppeling.

Verlies van de lender of last resort functie: monetaire autoriteiten kunnen niet meer als lender of last resort optreden.

Voor de BES eilanden zijn enkele van deze voor- en nadelen maar beperkt relevant. Op dit moment voeren de BES eilanden de Nederlands-Antilliaanse gulden (NAF) samen met Curaçao en Sint Maarten. Het monetaire beleid wordt nu gevoerd door de Bank der Nederlandse Antillen (BNA), die op zijn beurt beperkte monetaire beleidsruimte heeft vanwege de strikte koppeling van de NAF aan de Amerikaanse dollar.

Door deze strikte koppeling zijn voordelen als bevordering van monetaire stabiliteit, lage inflatie en economische integratie in de regio in feite reeds bereikt. Met het formeel aannemen van de dollar of euro, maar ook bij het (tijdelijk) behouden van de NAF, verandert er dan ook in principe weinig aan de mogelijkheden voor de BES eilanden om de macro-economische stabiliteit door monetair beleid te beïnvloeden.

Verder blijven de BES eilanden afhankelijk van andere autoriteiten voor het verlenen van eventuele lender of last resort steun aan banken waarvan filialen zijn gevestigd op de BES eilanden¹³⁴. De seigniorage-inkomsten van de BNA zijn beperkt, en het proportionele deel daarvan dat ten gunste aan de BES-eilanden zou komen is verwaarloosbaar. Wel dient opgemerkt te worden dat de gezondheid van de overheidsfinanciën en de flexibiliteit van de economieën (product, kapitaal en arbeid) op de BES nog veel te wensen over laat en verbetering noodzakelijk is, om beter in staat te zijn om asymmetrische schokken op te vangen.

Wél relevant voor de valutakeuze van de BES zijn de argumenten die samenhangen met economische integratie met het ankerland. Wanneer de BES eilanden (voorlopig) de NAF behouden zullen zij even gemakkelijk handel kunnen drijven met Curaçao en Sint Maarten als voorheen, en blijft de koppeling met de US dollar in principe in stand¹³⁵. Op het moment dat zij de US dollar zullen invoeren, vervallen de transactiekosten (omwisselkosten) voor transacties in dollars en vervalt het wisselkoersrisico, en zal de handel met, en toerisme vanuit de VS gemakkelijker worden. Wanneer zij de euro invoeren kan dat de handel met en toerisme vanuit Euro-landen bevorderen¹³⁶.

Een ander belangrijk punt is het belang van de €/ \$ wisselkoersverhouding. Indien de BES overgaan tot formele dollarisatie is het de vraag in hoeverre koersdalingen van de \$/€ koers effect hebben op het aantal VS en Europese toeristen naar de BES en handelspatronen tussen BES en VS/EU. Oftewel het is goed mogelijk dat Europese toeristen zich veel meer laten leiden door de wisselkoers bij de keuze van hun vakantiebestemming dan door het gemak van betalen in dezelfde valuta als thuis. Het is mogelijk dat door de invoering van een nieuwe valuta handelspatronen zich na verloop van tijd aanpassen, maar dit zal altijd gepaard gaan met aanzienlijke kosten (opbouwen nieuwe relaties, adverteren, omscholen etc).

Hoofdvraag is dan ook welk 'ankerland/gebied' het meest gunstig is voor de economie van de eilanden: Curaçao en Sint Maarten; de VS; of de EU/Nederland.

¹³⁴ Op de BES eilanden zijn alleen bijkantoren van elders gevestigde banken. Indien zo'n bank in liquiditeitsproblemen komt, zal in de regel de autoriteit van het thuisland van de bank overwegen om de bank al dan niet te redden.

¹³⁵ Tenzij deze op termijn onhoudbaar blijkt. Echter, de lange historie van de vaste koppeling is bemoedigend. En ervan uitgaand dat Curaçao en St Maarten de NAF behouden. Mochten zij voor UPG status gaan is ook invoering euro op deze eilanden een mogelijkheid.

¹³⁶ De verwachting is dat het wegvallen van omwisselkosten en koersrisico op de lange termijn gunstig uitwerkt op handel en toerisme. Natuurlijk zijn ook andere zaken van belang, zoals de inrichting van het toeristisch aanbod op de wensen van de toerist en marketing. Aan de andere kant kunnen de eilanden op korte termijn vatbaarder worden voor asymmetrische schokken, wat kosten met zich mee brengt. Ook de invoering van dollar of euro brengt uiteraard uitvoeringskosten met zich mee.

In het volgende hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de economie van de BES eilanden. Vervolgens wordt getracht bovenstaande vraag te beantwoorden.

Korte schets van de economie van de BES eilanden

Voor alle drie de eilanden geldt dat de huidige officiële munt de Nederlands-Antilliaanse gulden (NAF) is. Deze is al decennia lang vast gekoppeld aan de Amerikaanse dollar. Daarnaast wordt de Amerikaanse dollar in het economische verkeer veelal geaccepteerd als gangbare valuta. Op Saba en Sint Eustatius overheerst de Amerikaanse dollar zelfs in het dagelijks muntgebruik. De andere eilanden in de regio voeren bijna allemaal de Amerikaanse dollar of een aan de dollar gekoppelde munt.

Tabel 1: Officiële valuta in omringende Caribische eilanden	
Sint Kitts	Oost-Caribische dollar*
Anguilla	Oost-Caribische dollar
Nevis	Oost-Caribische dollar
Sint Barths (Guadeloupe)	Euro
Sint Maarten	Nederlands gedeelte: Nederlands Antilliaanse Gulden Frans gedeelte: euro
Maagdeneilanden	Amerikaanse dollar (zowel Brits als Amerikaans deel)
Antigua & Barbuda	Oost-Caribische dollar
Montserrat	Oost-Caribische dollar
Dominica	Oost-Caribische dollar
Martinique	euro
Sint Lucia	Oost-Caribische dollar
Barbados	Barbadiaanse dollar
Saint Vincent	Oost-Caribische dollar
Grenadines	Oost-Caribische dollar
Grenada	Oost-Caribische dollar
Trinidad en Tobago	Trinidad en Tobago dollar
* De Oost-Caribische dollar is vast gekoppeld aan de Amerikaanse dollar.	
NB: Voor de meeste (zo niet alle) eilanden wordt op de officiële website van het eiland vermeld dat zij de Amerikaanse dollar ook accepteren.	

Op *Saba* zijn de Amerikaanse medical school en dagtoeristen de voornaamste pijlers van de economie. Saba staat bekend om het eco-toerisme.

Voor de medical school is vanzelfsprekend de Amerikaanse dollar of de aan de dollar gekoppelde NAF de meest wenselijke valuta. Dat geldt ook voor dagtoeristen: dagtoeristen doen namelijk ook andere eilanden in de regio aan, welke voornamelijk de Amerikaanse dollar voeren of een aan de Amerikaanse dollar gekoppelde munt (NAF op Sint Maarten, Oost-Caraïbische dollar op verschillende eilanden). Indien Saba echt werk maakt van zijn ambities om het aantal stay-over toeristen (bezettingsgraad) te verhogen, kunnen Europese toeristen een aantrekkelijke markt vormen.

Op *Sint Eustatius* is de Statia oil terminal de belangrijkste pijler voor de economie. De activiteiten van de oil terminal hebben baat bij een vaste koppeling met de dollar, omdat deze activiteiten gericht

zijn op de regio. Toerisme is nog beperkt op Sint Eustatius, ook al zijn er plannen voor investeringen in de toeristische sector, zoals in de aanleg van een golfbaan. Europese toeristen zijn meer aanwezig op Sint Eustatius dan Amerikaanse (maar in het duiktoerisme hebben Amerikanen de overhand). Hoewel het totaal aantal dagtoeristen niet bekend is, kan ervan uitgegaan worden dat veel toeristen ook omringende eilanden aan zullen doen, welke wederom m.n. dollar georiënteerd zijn.

Samenvattend is voor Sint Eustatius de Amerikaanse dollar (of de aan de dollar gekoppelde NAF) meer voor de hand liggend dan de euro.

Voor het grootste eiland, Bonaire, is iets het beeld genuanceerder. Er zijn in de economie van Bonaire minder duidelijke aanknopingspunten bij de Amerikaanse dollar dan het geval is op Sint Eustatius en Saba met hun Statia oil terminal en Amerikaanse medical schools. Toerisme is voor Bonaire de belangrijkste sector, waarbij het aantal Europese toeristen (44,5%) het aantal Amerikanen (44,3%) nagenoeg gelijk loopt. Daarbij moet ook worden aangetekend dat de Europese toeristen op Bonaire zich niet hebben laten ontmoedigen door het feit dat de officiële munt gekoppeld is aan de Amerikaanse dollar (de sterke euro heeft reizen naar dollarlanden juist aantrekkelijk gemaakt).

Nederland is nog steeds goed voor 30% van het totaal aan jaarlijkse Europese toeristen.

Het is moeilijk op voorhand te zeggen of een overstap naar de euro meer goed zou betekenen voor het toerisme uit Europa dan kwaad voor het toerisme uit de VS. Toerisme naar Bonaire blijkt vooral afhankelijk te zijn van de beschikbare vluchtcapaciteit naar het eiland toe. Tevens lijkt het cruisetoeisme sinds 2007 ook Bonaire te hebben ontdekt, waardoor het aantal toeristen uit de VS aanzienlijk kan toenemen.

Voor de export (NAF 23 mln.) is de dollar de belangrijkste valuta, maar export maakt slechts ca. 7 % uit van het BBP van Bonaire (NAF 339 mln.). Voor import (NAF 126 mln. ofwel 37% BBP) is de euro het meest bepalend. De belangrijkste economische relatie in de regio is waarschijnlijk die met Curaçao. Hier zijn echter geen verdere gegevens over beschikbaar (immers handelsstromen met Curaçao tellen niet als import en export)¹³⁷. Wel kan aangenomen worden dat door de ligging van Bonaire dit de economische wederafhankelijkheid met Curaçao enigszins vergroot. Voor Bonaire lijkt dan ook tijdelijk behoud van de NAF gevolgd door dollarisatie een logische lange termijnkeuze.

Bij gebrek aan betalingsbalans gegevens voor de BES eilanden afzonderlijk, hebben we gekozen om toch ook de betalingsbalans voor de Nederlandse Antillen als geheel te bekijken (zie bijlage 4). Al dient hierbij duidelijk aangetekend te worden dat Curaçao hiervoor 70% dominant in is. Uit de tabel blijkt dat de Nederlandse Antillen zeer open economieën zijn. Verder blijkt het grote belang van de Verenigde Staten als partner van de Nederlandse Antillen, de uitstroom (debit) van kapitaal, goederen en diensten naar de VS. en de instroom (credit) vanuit de VS. is twee-en-een-half respectievelijk drie-en-een-half maal groter dan de uit- en instroom naar en van de EU (tweede partner in omvang). Hieruit is vooral te concluderen dat de VS een zeer belangrijke handelspartner voor Curaçao is.

Het relatieve belang van de VS en EU als handelspartner voor de BES eilanden is onduidelijk. Wel is duidelijk dat de omvang van deze handelsrelaties en de productie van de BES economieën te beperkt is om enige valutakeuze te rechtvaardigen.

Samenvattend kan gesteld worden dat op basis van de economische gegevens de economieën van Saba en Sint Eustatius het meest gebaat lijken op de langere termijn bij het behoud van de NAF of invoering van de Amerikaanse dollar. In beide gevallen hebben de economische relaties met andere eilanden in het Caribische gebied en met de VS baat bij het gebruik van (een munt met een vaste

¹³⁷ Vanuit Bonaire hebben we begrepen dat handel met Curaçao voornamelijk doorvoer is en weinig tot geen eigen productie

wisselkoers met) de dollar. Voor Bonaire, waar toerisme de belangrijkste economische sector is en waar veel Europese toeristen komen die ook Curaçao aandoen, is dit iets minder éénduidig. De mate van economische integratie met Curaçao speelt dan ook een rol. Deze moet dan ook nader onderzocht worden. De valutakeuze van Curaçao op de langere termijn speelt hierin ook een rol (behoud NAF of wellicht bij UPG status en daarmee euro-invoering).

De BES eilanden hebben echter laten weten dat behoud van de NAF op de langere termijn wat hun betreft géén optie is. Hierdoor zou de huidige afhankelijkheid van BNA (betalen provisiekosten) ook in de nieuwe Staatrechtelijke structuur in stand blijven.

Verder dient opgemerkt te worden dat ook de €/ \$ wisselkoersverhouding en de wisselkoersontwikkelingen op de langere termijn van belang zijn voor de keuze van toeristen naar de BES. Op dit moment zijn de BES eilanden relatief goedkoop voor de toeristen uit eurolanden, maar dit kan over een aantal jaar uiteraard anders. In de afgelopen jaren is immers gebleken dat de \$/€ koers behoorlijk kan fluctueren. De wisselkoers is waarschijnlijk vooral van belang voor de Europese toerist in zijn vakantiekeuze en belangrijker dan het feit of hij/zij in dezelfde valuta als thuis kan betalen.

Mochten de BES overgaan tot UPG status dan zal op termijn de euro moeten worden ingevoerd. Ook al zijn de eilanden nu voornamelijk dollar georiënteerd, de vraag is of in de praktijk euro-invoering aanzienlijke economische consequenties zal hebben. Het is mogelijk dat de economische consequenties meevallen en dat de euro en dollar naast elkaar gebruikt zullen worden in het dagelijkse geldverkeer.

Monetaire verantwoordelijkheid Nederland

Indien de LGO status behouden blijft en er wordt gekozen voor het scenario met minimale veranderingen ten opzichte van de huidige situatie, ligt het in de verwachting dat de BES eilanden voorlopig (en mogelijk voor langere duur) de Antilliaanse gulden als officiële valuta handhaven. In dat geval is het noodzakelijk dat tussen DNB en BNA afspraken gemaakt worden om het betalingsverkeer op de huidige wijze te continueren. De verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij Nederland waarbij BNA slechts gevraagd wordt om de uitvoering te regelen.

Indien bij behoud van de LGO-status wordt gekozen om de Amerikaanse dollar als officiële valuta in te voeren (formele dollarisatie), zal in de praktijk eveneens weinig veranderen. Immers, de dollar is ook nu al een belangrijke, zo niet de belangrijkste valuta in het dagelijkse verkeer op de BES-eilanden. De Amerikaanse autoriteiten staan neutraal tegenover dollarisatie buiten hun landsgrenzen. De BNA zou gevraagd kunnen worden te bemiddelen tussen Nederland en de commerciële banken op de eilanden om te verzekeren dat de commerciële banken ervoor zullen blijven zorgen dat het betalingsverkeer soepel verloopt.

Mochten de BES-eilanden op termijn de UPG-status verwerven, dan vereist dat in beginsel invoering van de euro. DNB wordt dan de monetaire autoriteit van deze eilanden. DNB zal, in overleg met BNA, afspraken moeten maken met de commerciële banken om zeker te stellen dat het betalingsverkeer soepel blijft verlopen. Die afspraken zullen betrekking hebben op betalingsverkeer in euro, maar ook in de Amerikaanse dollar. Mocht de euro worden ingevoerd, dan zal daarbij het bindende juridische kader van de ECB Governing Council een rol spelen.

De mogelijkheid bestaat dat de drie BES eilanden een verschillende voorkeur hebben voor verschillende valuta. Deze situatie zou echter onnodig hoge kosten en praktische bezwaren met zich meebrengen voor alle betrokken partijen. Het zou dan ook verstandig zijn als de BES in staat zijn om een gezamenlijke keuze over de gewenste valuta maken en in deze besluitvorming de voorkeur voor toekomstige UPG/LGO status mee te nemen. Dit is voornamelijk in het belang van de eilanden zelf,

aangezien zij een bepaalde vorm van economische afhankelijkheid van elkaar hebben, als mede in het belang van het monetaire toezicht door DNB en de eventuele te maken afspraken met BNA.

6. Verder werk

De komende tijd zal tevens in moeten worden gegaan op vraag 3 en vraag 4 zoals geschetst in de inleiding. Voor ieder van de genoemde opties voor het invoeren van een nieuwe valuta of behoud NAF zullen de operationele kosten in kaart moeten worden gebracht. Tevens dient een analyse gemaakt te worden van de praktische gevolgen die bij een mogelijke overstap op een andere valuta komen kijken, zoals de noodzaak tot aanpassing van bestaande wetgeving, het ordentelijke verloop van giraal en chartaal geldverkeer, de muntvoorziening, overheidsbetalingen vanuit Nederland etc. Verder zal aandacht besteedt moeten worden aan de inrichting van de afspraken met en eventuele voorwaarden van het ankerland, of dat nu Curaçao/ Sint Maarten zal zijn, de VS of Nederland / de EU. Vervolgens moet een stappenplan opgezet worden waarin alle partijen zich kunnen vinden.

Bijlage I. Schets van de economie van Bonaire

Het aantal inwoners van Bonaire bedroeg per 1 januari 2005 10.638¹³⁸. Volgens niet officiële cijfers bedroeg de populatie op dat tijdstip echter circa 13.000. Mogelijke verklaring is dat in dit laatste cijfer ook illegalen zijn meegerekend¹³⁹.

Het BBP van Bonaire bedroeg in 2005 NAF 339 mln en groeide in dat jaar 2,7%. De economie van Bonaire is hoofdzakelijk afhankelijk van toerisme (m.n. duiktoeristen uit de VS en Europa). De sector toerisme is niet als aparte sector in de nationale rekeningen opgenomen, maar de sectoren hotels&restaurants, real estate verhuur en business activiteiten vertegenwoordigen samen ongeveer 55% van het BBP (2003). Toeristen zoeken op Bonaire rust en authenticiteit, en een uniek onderwaterleven. In 2005 bezochten ca 62.000 toeristen Bonaire, waarvan ca. 50% uit Europa, ca. 40% uit de VS en 10% uit de rest van de wereld¹⁴⁰.

De cijfers voor 2006¹⁴¹ geven een groei van 1,6% weer en laten zien dat het verschil in herkomst van toeristen uit VS en Europa inmiddels minimaal is. (44, 5% VS tegenover 44,3 % Europa incl VK) Nederlandse toeristen waren in 2006 goed voor 30% van de markt, een daling van 8,9%. De grootte van de toerismemarkt is voornamelijk afhankelijk van de beschikbare vliegtuigstoelcapaciteit naar het eiland. Deze capaciteit is vanuit de VS en Canada in 2006 toegenomen (rechtstreekse vlucht met Continental Airlines) terwijl uit Europa de capaciteit juist is afgenomen voornamelijk door het schrappen van vluchten door KLM; wel vliegt Arkefly sinds nov 2006 weer wekelijks rechtstreeks op Bonaire wat een positief effect op de groei van 2007 kan hebben.

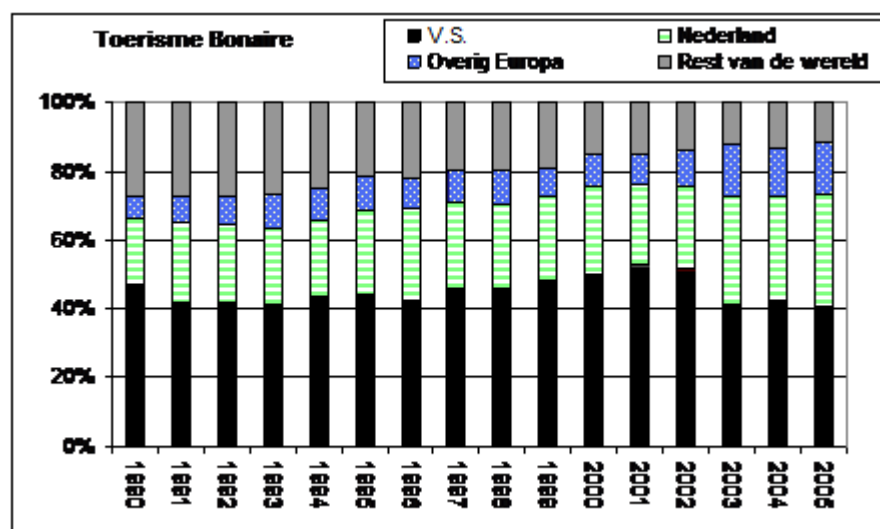
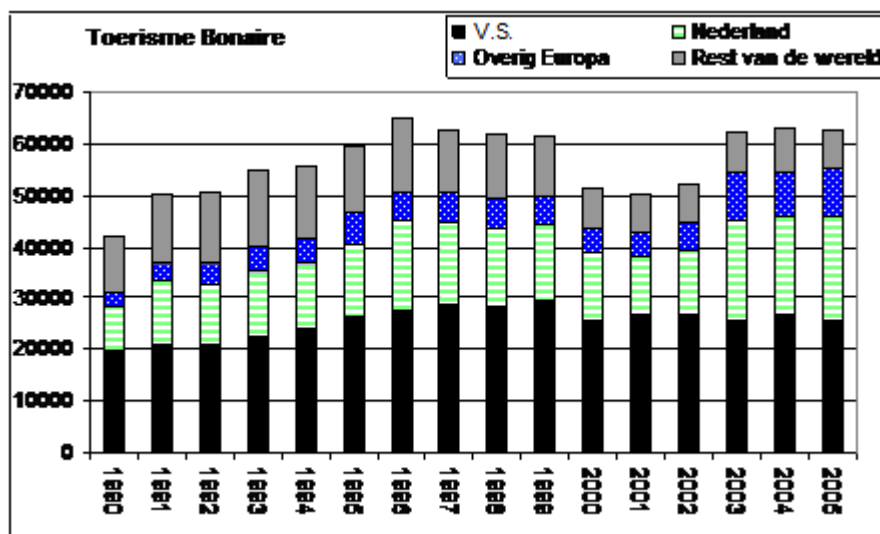
¹³⁸ CBS NA

¹³⁹ Bevindingen Sociaal Economisch Initiatief Bonaire

¹⁴⁰ CBS NA Zie ook bijlage

¹⁴¹ Bonaire Tourism Facts 2006 – half year statistics report

Figuur 1: Toerisme Bonaire, naar herkomst toeristen. In absolute getallen en percentages.
(Bewerking van gegevens van BNA)



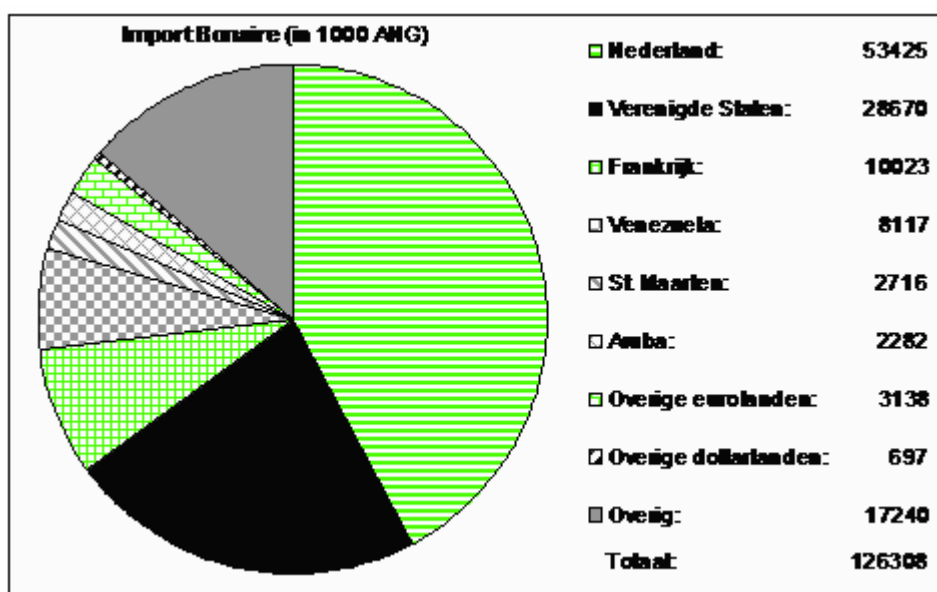
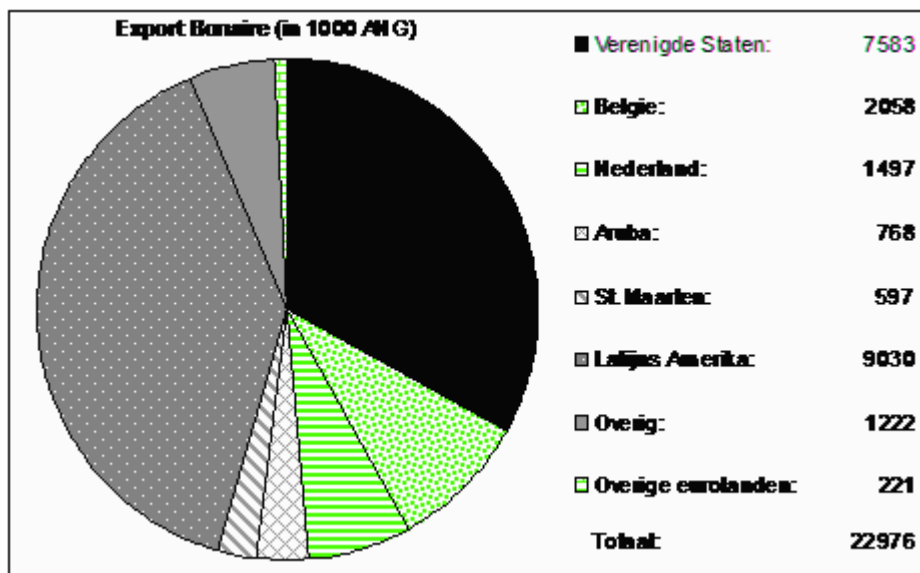
Naast de overheidssector (20%) nemen transport, opslag en openbare voorzieningen samen 13% van het BBP voor hun rekening. Relatief klein zijn landbouw en industrie, elk 3% van het BBP. De industrie op Bonaire bestaat uit olie-overslagbedrijf Bopec en het zoutwinningsbedrijf Cargill die in het noorden respectievelijk het zuiden van het eiland actief zijn.¹⁴²

De export bedroeg in 2005 NAF 23 mln., waarvan ca. één derde naar Amerikaanse dollars landen, en circa één zesde naar eurolanden (zie figuur 2). De export bestaat voornamelijk (in 2005 voor 78% van de totale export) uit de categorie 'other crude minerals'. De import van Bonaire is veel hoger dan de export: deze bedroeg in 2005 NAF 126 mln, waarvan ruim de helft afkomstig uit eurolanden en minder dan een kwart afkomstig uit US \$ landen.

Figuur 2: Import en export Bonaire

(Bewerking van cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek van de Nederlandse Antillen.)

¹⁴² Bevindingen Sociaal Economisch Initiatief Bonaire



NB: in export en import statistieken is handelsverkeer Bonaire -Curaçao niet opgenomen (wel de bovenwindse eilanden). Op Bonaire wordt de officiële munt (NAF) het meest gebruikt.

Bijlage 2: Schets van de economie van Sint Eustatius¹⁴³

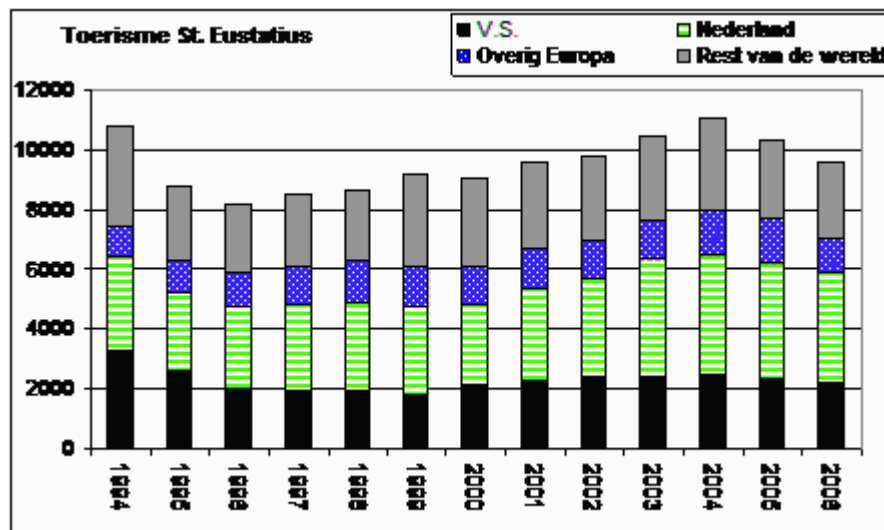
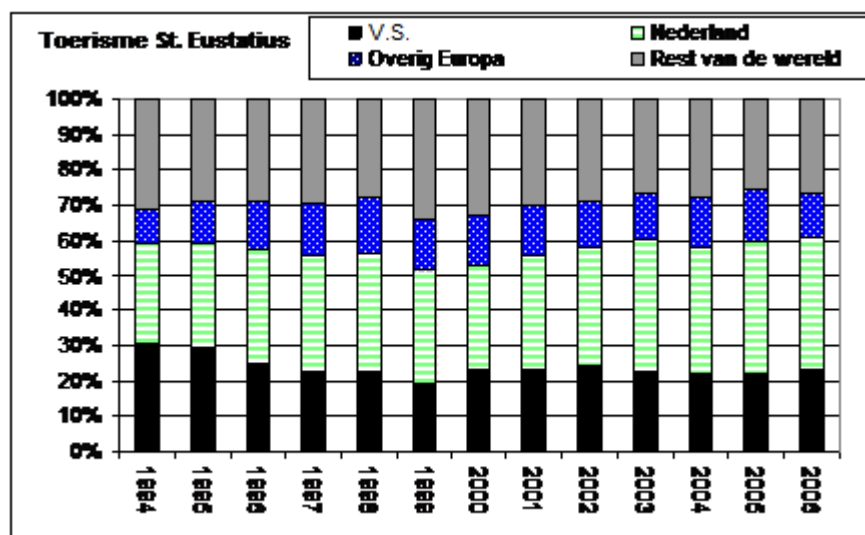
Naar schatting van het CBS van de Nederlandse Antillen bedroeg het aantal inwoners van Sint Eustatius in 2006 3183. Het Bruto Binnenlands Product van Sint Eustatius bedroeg in 2003 NAF 115 mln, waarvan de private sector verantwoordelijk was voor NAF 98 mln.

De belangrijkste economische pijler is de Statia Oil Terminal (een bedrijf dat schepen van brandstof voorziet en onderdeel is van de multinational Valero). Dit bedrijf biedt veel werkgelegenheid zoals elektriciens, loodgieters en lassers, en aanverwante werkgelegenheid door middel van het uitbesteden van werkzaamheden aan lokale bedrijven. De Oil terminal heeft echter ook een toeristische weerslag. De 'mooie' kant van Sint Eustatius kijkt uit op vrachtschepen, olietankers etc.

¹⁴³ De informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit 'Bevindingen Sociaal Economisch Initiatief Sint Eustatius, eerste fase (mei-juli 2006)'.

Toerisme is de tweede belangrijke economische pijler. Men komt naar Sint Eustatius voor rust, natuur en duiken en voor de historie en cultuur. Niet voor vertier of stranden die ook maar beperkt aanwezig zijn. De toeristische sector is op dit moment nog erg klein: zo is er een klein aantal hotels (5, totaal 75 kamers), enkele restaurants, één souvenirshop, 3 duikwinkels en een historisch 'museum'. Het aantal toeristen dat Sint Eustatius in 2006 bezocht bedroeg ruim 9.500, waarvan 23% uit de VS en 50 % uit Europa¹⁴⁴.

Figuur 3: Toerisme Sint Eustatius, naar herkomst toeristen. In absolute getallen en percentages. (Bewerking van gegevens van BNA)



Verder is voor de economie van Sint Eustatius de aanwezigheid van de American Medical School belangrijk. De ongeveer 140 studenten doen bestedingen, huren kamers op de particuliere markt, kopen en verkopen tweedehands auto's, krijgen familie over, etc. Ook doet de Medical School zelf, zij het beperkt, investeringen, in de vorm van onder andere bouwkundige uitbreidingen. In vergelijking met de Medical School op Saba is de omvang, uitstraling en impact overigens beduidend beperkter.

¹⁴⁴ BNA

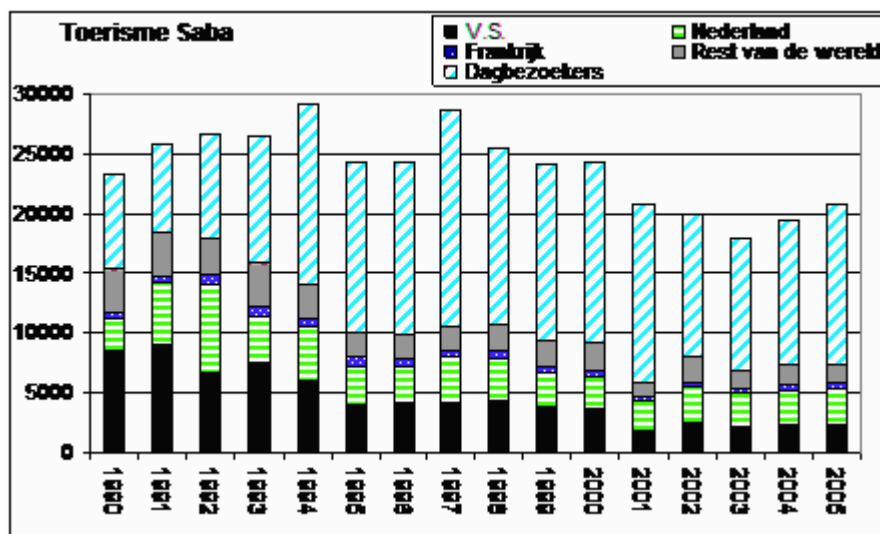
Gegevens over import en export specifiek voor Sint Eustatius zijn niet voorhanden. Dat geldt ook voor een betalingsbalans of nationale rekeningen. In het dagelijks economisch verkeer op Sint Eustatius domineert de Amerikaanse dollar.

Schets van de economie van Saba¹⁴⁵

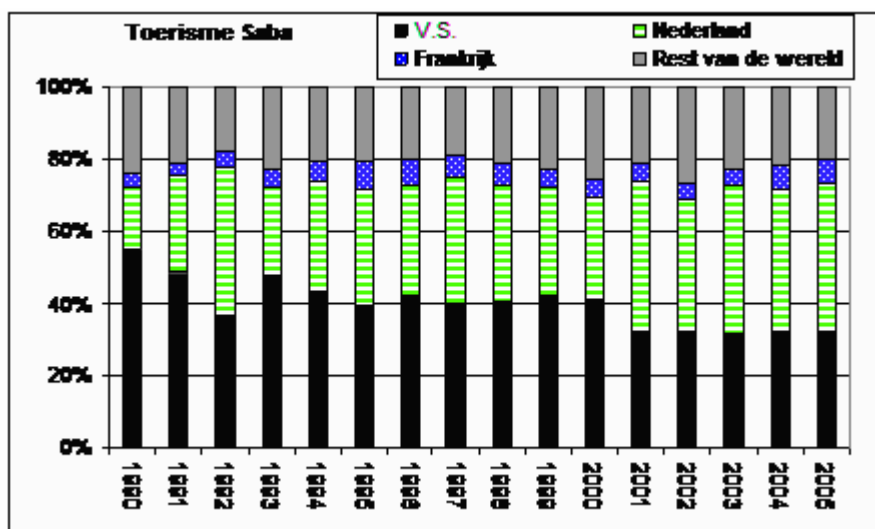
De bevolking van Saba bedroeg 1434 personen in 2005. Het recentste beschikbare cijfer voor het BBP is van 2003: het BBP van Saba bedroeg toen NAF 33,6 mln. De belangrijkste inkomstenbronnen zijn het toerisme (9,5 - 12% BBP¹⁴⁶) en de Medical School (ca. 30% BBP). 73% van het totale BBP komt voor rekening van de private sector. In 2005 bezochten ruim 20.000 toeristen het eiland, waarvan het grootste deel dagbezoekers. Van de stay-over toeristen was 32% afkomstig uit de VS. en 42% uit Nederland.

Figuur 4: Toerisme Saba, naar herkomst bezoekers, in absolute aantallen.

(Bewerking gegevens BNA)



Figuur 5: Toerisme Saba (stay-over toeristen), naar herkomst bezoekers (percentage)



¹⁴⁵ De informatie uit deze paragraaf is afkomstig uit 'Bevindingen Sociaal Economisch Initiatief Saba, eerste fase (mei-juli 2006)'.

¹⁴⁶ Saba Economic Report 2002

Bezoekers komen naar Saba voor rust, natuur en duiken en niet voor vertier of stranden. De huidige bedbezetting in de accommodaties is volgens het Saba Toerisme Bureau over het jaar gemeten slechts ca. 25 %. Volgens het Saba toerisme bureau zou het aantal toeristen tot maximaal 100.000 per jaar verhoogd kunnen worden zonder grote ingrijpende maatregelen in logistiek en accommodatie te hoeven nemen. De aanwezigheid van de Medical School is belangrijk voor Saba. De leerlingen (ca. 300) doen bestedingen, huren kamers op de particuliere markt, kopen en verkopen tweedehands auto's, krijgen familie over etc. De Medical School zelf doet investeringen, in de vorm van bouwkundige uitbreidingen via plaatselijke werklieden. Momenteel wordt gewerkt aan een verdubbeling van de capaciteit van de Medical School. Er zijn geen gegevens specifiek voor Saba beschikbaar over import en export, noch een betalingsbalans of nationale rekening. Op Saba domineert in het dagelijks economisch verkeer de US dollar.

Balance of Payments Nederlandse Antillen

BALANCE OF PAYMENTS: BREAKDOWN BY REGION

Netherlands

Antilles

Bron: Bank van de Nederlandse Antillen

	USA	Netherlands	Other E.E.C.	Other (13) - (1),(3),(4)	Total (13)
	(1)	(3)	(4)	(1),(3),(4)	(13)
<i>Debit</i>					
Merchandise	828,2	53,1	42,9	812,5	1736,7
Transportation	133,5	6,1	6	82,1	227,7
Travel	579,4	212,5	163,2	756,4	1711,5
Other services	498,5	250,6	23,6	592,56	1365,26
Income	106,6	16,6	1	60,9	185,1
Current transfers	223	357,2	24	113,43	717,63
Capital transfers	0,4	162,4	0	9,1	171,9
Direct investment	-12,3	-0,9	0,7	-115,1	-127,6
Portfolio					
investment	343,6	107,7	3,5	84,6	539,4
Other investment	1367,4	190,3	147,6	1251,2	2956,5
	0	0	0	0	0
Total	4068,3	1355,6	412,5	3647,69	9484,09
	0	0	0	0	0
<i>Credit</i>	0	0	0	0	0
Merchandise	1902	385,4	111,4	1694,2	4093
Transportation	68,6	21,1	20,5	65,8	176
Travel	536,3	9	43	-93,4	494,9
Other services	401,2	183,5	24,7	175,8	785,2
Income	88,2	18,1	17	69,4	192,7
Current transfers	171,8	134,5	26,2	141,8	474,3
Capital transfers	0,4	0,3	0	0,2	0,9

Direct investment	43,9	12,2	6,2	72	134,3
Portfolio					
investment	397,2	85,2	4,1	94,7	581,2
Other investment	1377,8	162,2	140,1	1190,3	2870,4
	0	0	0	0	0
Total	4987,4	1011,5	393,2	3410,8	9802,9