|  |  |
| --- | --- |
| No. W06.23.00255/III | 's-Gravenhage, 11 september 2023 |

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 2023, no.2023001877, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan BES eilanden 2024), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die leiden tot aanpassing van onderdelen van het belastingstelsel van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een aantal bepalingen wordt geactualiseerd of verbeterd, daarnaast wordt een aantal boetebepalingen aangescherpt en tot slot wordt een minimumbelasting ingevoerd. Deze minimumbelasting is gebaseerd op het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024[[1]](#footnote-2) en wijkt op enkele punten daarvan af.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de bestuurscolleges van de BES-eilanden en burgers, bedrijven en instellingen op de BES-eilanden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn betrokken. Ook adviseert zij toe te lichten waarom een specifieke internetconsultatie achterwege is gebleven en het voorstel onderdeel uitmaakt van het pakket Belastingplan 2024. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen die de keuze om de minimumbelasting als aangiftebelasting vorm te geven heeft voor de waarborgen bij rechtsbescherming en op de noodzakelijkheid van de hoofdelijke aansprakelijkheidsbepaling.

1. Betrokkenheid van de BES-eilanden

Het voorliggende wetsvoorstel Belastingplan BES 2024 is de eerste verzamelwet die de wijzingen in het belastingstelsel van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) bundelt. De Afdeling onderschrijft de keuze om deze wijzigingen als een separaat wetsvoorstel aan te bieden. Op de BES-eilanden geldt een van het Europese deel van Nederland afwijkend fiscaal stelstel. Hierbij past een afzonderlijk wetsvoorstel waarin alleen specifiek voor de BES-eilanden beoogde maatregelen zijn opgenomen.

Dit verzamelwetsvoorstel is opgenomen in het pakket Belastingplan 2024. De toelichting maakt echter niet duidelijk waarom dit het geval is[[2]](#footnote-3) en waarom het voorstel niet op een eerder moment kon worden ingediend. De toelichting gaat hier niet op in.

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

Het is ook van belang dat burgers, bedrijven en instellingen op de BES-eilanden de mogelijkheid wordt geboden kennis te nemen van in ieder geval de specifiek voor de BES-eilanden bedoelde wetsvoorstellen en hun ideeën hierover kenbaar te kunnen maken. Hiervoor kan het instrument van internetconsultatie worden ingezet. Het voorliggende wetsvoorstel is niet afzonderlijk ter internetconsultatie aangeboden. De toelichting vermeldt als reden daarvoor dat het grootste deel van de maatregelen initieel in het in de zomer van 2022 ter consultatie voorgelegde concept wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2024 was opgenomen en op die consultatie slechts één reactie is gekomen die zag op een van de nu in het onderhavige voorstel opgenomen maatregelen.[[3]](#footnote-4)

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

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de bestuurscolleges, burgers, bedrijven en instellingen op de BES-eilanden bij de totstandkoming van het voorstel zijn betrokken, waarom dit voorstel onderdeel uitmaakt van het pakket Belastingplan 2024 en niet op een ander moment kon worden ingediend en waarom een afzonderlijke internetconsultatie van dit voorstel achterwege is gebleven.[[4]](#footnote-5)

1. Invoering minimumbelasting

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

1. *Heffingssystematiek*

Het wetsvoorstel bepaalt – net zoals het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 – dat de verschuldigde heffing op aangifte moet worden voldaan. De belastingplichtige en niet de inspecteur formaliseert de belastingschuld. De toelichting vermeldt dat er geen verschil bestaat in de mate van rechtsbescherming die de belastingplichtige geniet bij een aangiftebelasting dan wel een aanslagbelasting.[[5]](#footnote-6)

De Afdeling merkt op dat de keuze voor een aangiftebelasting echter wel tot gevolg heeft dat een belastingplichtige minder waarborgen heeft, omdat voor naheffing[[6]](#footnote-7) anders dan voor navordering[[7]](#footnote-8) geen nieuw feit, kwader trouw of een redelijkerwijs kenbare fout is vereist. De toelichting besteedt aan dit punt geen aandacht. De Afdeling adviseert hierop alsnog in te gaan.

1. *Aansprakelijkheidstelling*

De hoofdelijke aansprakelijkheid[[8]](#footnote-9) is overeenkomstig het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024[[9]](#footnote-10) geregeld. Elk van de andere groepsentiteiten is hoofdelijk aansprakelijk voor de minimumbelasting van een groepsentiteit.

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

De Afdeling merkt op dat de mogelijkheden om een dergelijke aansprakelijkheid in het buitenland te effectueren afhankelijk zijn van de bilaterale of multilaterale afspraken over wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen. Zoals de toelichting onderkent, zijn de mogelijkheden die bilaterale belastingverdragen daarvoor bieden voor de BES-eilanden beperkt.[[10]](#footnote-11) Ook hebben veel landen voorbehouden gemaakt bij de bepalingen over hulp bij invordering in het multilaterale Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken.[[11]](#footnote-12)

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

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

De vice-president van de Raad van State,

1. Het bij koninklijke boodschap van 30 mei 2023 ingediende voorstel van wet tot invoering van een minimumbelasting en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1) (Wet minimumbelasting 2024) (Kamerstukken II, 2022/23, 36369). [↑](#footnote-ref-2)
2. Zie onderdeel 1 van het advies van de Afdeling bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024. [↑](#footnote-ref-3)
3. Memorie van toelichting, onderdeel 7, p. 25 en 26. [↑](#footnote-ref-4)
4. De wet- en regelgeving was in dit geval tijdig beschikbaar om deze via internetconsultatie voor te leggen. [↑](#footnote-ref-5)
5. Memorie van toelichting, onderdeel 2, p. 23. [↑](#footnote-ref-6)
6. Artikel 8.12 van de Belastingwet BES. [↑](#footnote-ref-7)
7. Artikel 8.10 van de Belastingwet BES. [↑](#footnote-ref-8)
8. Voorgesteld artikel 7b.7. [↑](#footnote-ref-9)
9. De hoofdelijke aansprakelijkheid wordt geregeld in het voorgestelde artikel 41a van de Invorderingswet 1990. [↑](#footnote-ref-10)
10. Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 7b.7. [↑](#footnote-ref-11)
11. De Afdeling heeft hier ook op gewezen in haar advies van 17 mei 2023, nr. W06.23.00077/III bij het voorstel Wet minimumbelasting 2024, Kamerstukken II 2022/23, 36369, nr. 4. [↑](#footnote-ref-12)