

De lokale belastingen in Caribisch Nederland

SABA



in opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

uitgevoerd door Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ

Datum: december 2011

Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvraag	6
1.1.1	Hoofdvraag.....	6
1.1.2	Deelvragen	6
1.2	Leeswijzer.....	7
2	Feitelijke situatie.....	8
3	Wettelijk en bestuurlijk kader	11
4	Wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen door de BES-eilanden afgezet tegen die van gemeenten	12
4.1	Algemeen	12
4.2	Nadere behandeling wettelijk te heffen eilandbelastingen	14
4.2.1	Grondbelasting, art. 43 lid 1 sub a FinBES	14
4.2.2	Opcenten op de hoofdsom van de vastgoedbelasting, art 43 lid 1 sub b FinBES.....	15
4.2.3	Toeristenbelasting, art. 53 FinBES	15
4.2.4	Verhuurbelasting motorrijtuigen, art. 54 FinBES.....	15
4.2.5	Motorrijtuigenbelasting, art. 55 FinBES:.....	16
4.2.6	Parkeerbelastingen, art. 56 FinBES	16
4.2.7	Hondenbelasting, art. 58 FinBES:.....	16
4.2.8	Reclamebelasting, art. 59 FinBES:.....	16
4.2.9	Precariobelasting, art. 60 FinBES:	16
4.2.10	Havenbelasting, art. 61 FinBES:	16
4.2.11	Rechten, art. 62 FinBES:.....	17
4.3	Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES	17
4.3.1	Wet Hazardspelen BES I.....	17
4.3.2	Wet Hazardspelen BES II.....	17
4.3.3	Speelvergunningenrecht.....	17

5	Eilandbelastingen Saba	18
5.1	Algemeen	18
5.2	Grondbelasting en Opcenten vastgoedbelasting.....	20
5.2.1	Grondbelasting.....	20
5.2.2	Opcenten vastgoedbelasting	22
5.3	Toeristenbelasting	23
5.3.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	23
5.3.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	24
5.3.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	24
5.3.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	25
5.4	Verhuurbelasting motorrijtuigen.....	26
5.4.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	26
5.4.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	26
5.4.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	26
5.4.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	26
5.5	Motorrijtuigenbelasting.....	26
5.5.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	26
5.5.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	27
5.5.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	27
5.5.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	27
5.6	Parkeerbelastingen	27
5.6.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	27
5.6.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	28
5.6.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	28
5.6.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	28
5.7	Hondenbelasting.....	28

5.7.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	28
5.7.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	28
5.7.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	28
5.7.4	Belastingruimte en optimalisatie	28
5.8	Reclamebelasting	28
5.8.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	28
5.8.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	28
5.8.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	28
5.8.4	Belastingruimte en optimalisatie	29
5.9	Precariobelasting	29
5.9.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	29
5.9.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	29
5.9.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	29
5.9.4	Belastingruimte en optimalisatie	29
5.10	Havenbelasting.....	29
5.10.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	29
5.10.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	30
5.10.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	30
5.10.4	Belastingruimte en optimalisatie	31
5.11	Eilandsverordening ‘Retributieverordening 2007’ Saba	31
5.11.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	31
5.11.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	32
5.11.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	33
5.11.4	Belastingruimte en optimalisatie	33
5.12	Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES	33

5.12.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	33
5.12.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing	33
5.12.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten	33
5.12.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	33
6	Invordering.....	34
6.1	Saba	34
7	Waardering.....	366

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvraag

In 2010 heeft de staatkundige vernieuwing van de Nederlandse Antillen plaatsgevonden. Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna tezamen ook te noemen de BES-eilanden) ieder een openbaar lichaam en vormen een onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Diverse wetten zijn aangenomen, waaronder de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). In deze wet wordt onder andere geregeld welke belastingen een dergelijk openbaar lichaam mag heffen (eilandbelastingen). Ook voor 10 oktober 2010 werden er door de eilanden ten eigen behoeve belastingen geheven. Tijdens het parlementaire proces zijn sommige eerder bestaande lokale belastingen afgefallen en zijn er lokale belastingen toegevoegd.

1.1.1 Hoofdvraag

Thans is de vraag aan de orde of de volgens de FinBES aan de openbare lichamen gegeven bevoegdheden tot het heffen van eilandbelastingen volledig worden benut. Om die vraag te beantwoorden is als hoofdvraag geformuleerd:

“Wat zijn theoretisch gezien de verruimingsmogelijkheden van de lokale belastingopbrengst op de BES-eilanden?”

1.1.2 Deelvragen

Gelet op deze hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor het heffen, innen en waarderen (van vastgoed) van lokale belastingen op de BES-eilanden?
2. Welke lokale belastingen en invorderingsbepalingen zijn momenteel vastgelegd in de belastingverordeningen danwel daarop aansluitende regelingen op de BES-eilanden?
3. Welke lokale belastingen worden momenteel ook daadwerkelijk op de BES-eilanden geheven en ingevorderd
4. Hoe geschiedt de invordering zoals beschreven onder 3?
5. Hoe kunnen eventuele verschillen tussen de bevindingen inzake de heffing, inning en waardering bij de eerste vier deelvragen verklaard worden?
6. Is de aanwezige belastingruimte c.q. invordering ook efficiënt te gebruiken? Wegen de baten op tegen de kosten?

Hoofd- en deelvragen tezamen betekenen dat het onderzoek zich zal moeten richten op de vraag of er theoretisch zowel als praktisch mogelijkheden tot verdere verruiming van de lokale belastingopbrengsten zijn.

Hierbij zal ingegaan worden op de wettelijke mogelijkheden in relatie tot de feitelijke situatie per eiland. De praktische haalbaarheid van een bepaalde heffing, en de perceptiekosten in relatie tot de opbrengst worden in het onderzoek betrokken, maar niet cijfermatig uitgewerkt. De effecten voor de belastingdruk per inwoner worden niet onderzocht. Daar loopt al een onderzoek naar.

In de loop van het onderzoek werd steeds duidelijker dat weliswaar sprake is van de BES-eilanden en van voor die eilanden vastgelegde specifieke wetgeving, maar dat de lokale situatie per openbaar lichaam zodanig verschilt dat de hoofd- en deelvragen niet voor de collectiviteit van de BES-eilanden kunnen worden beantwoord. Sterker nog, van collectiviteit is niet of nauwelijks sprake. Om die reden is er vervolgens voor gekozen de bevindingen ook per openbaar lichaam te rapporteren in plaats van tezamen zoals in eerste instantie de bedoeling was.

Deze rapportage heeft betrekking op de heffings- en inningsmogelijkheden binnen het thans geldende kader van wet- en regelgeving. Het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ. Voor de gehanteerde bronnen wordt verwezen naar de bijlage.

1.2 Leeswijzer

Alvorens de hoofd- deelvragen te behandelen wordt eerst ingegaan op de feitelijke situatie op de eilanden (hoofdstuk 2) en het wettelijke en bestuurlijke kader (hoofdstuk 3). Eén van de deelvragen (wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor het *heffen* van lokale belastingen op de BES-eilanden?) wordt in hoofdstuk 4 behandeld. Wij beperken ons daarbij tot het inventariseren van de theoretische mogelijkheden die Saba heeft om zich een belastingruimte te creëren. De overige deelvragen over de heffing en de feitelijke invordering daarvan worden behandeld in hoofdstuk 5, waarbij de deelvragen per belasting in een aparte paragraaf worden beschouwd. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt ingegaan op de specifieke onderdelen van de deelvragen die betrekking hebben op de invordering en de vastgoedwaarderingen.

2 Feitelijke situatie

Alvorens nader in te gaan op de wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen als ook de feitelijke heffings- en inningsmogelijkheden achten wij het van belang stil te staan bij de huidige situatie op de BES-eilanden.

Geografisch

Bonaire kent een oppervlakte van 288 vierkante kilometer. St. Eustatius is 21 vierkante kilometer groot en Saba is 13 vierkante kilometer groot.

Saba en St. Eustatius liggen midden in de Caribische boog en behoren tot de bovenwindse eilanden. Ze zijn circa 800 km van Bonaire verwijderd, dat is gelegen tussen Aruba en Curaçao vlak voor de Venezolaanse kust. Deze zogenaamde ABC-landen vormen de benedenwindse eilanden.

Bonaire voldoet aan het typische beeld dat veel Europese Nederlanders hebben van de BES-eilanden, te weten zon, zee en witte stranden.

Saba en St. Eustatius bestaan uit (uitgedoofde) vulkaantoppen. Deze twee eilanden hebben kliffen, waarbij St. Eustatius diverse kleine door de lava zwart gekleurde strandjes heeft. Saba heeft, afhankelijk van de weers- en/of zee-omstandigheden geen of één strandje. Er zijn veel grote hoogtevverschillen. Saba bestaat feitelijk uit een berg met meerdere toppen. Mount Scenery heeft met z'n hoogte van 877m niet alleen het hoogste punt van Saba, maar van heel Nederland. Saba en St. Eustatius liggen in het orkaangebied. Door de hoogtevverschillen en de noodzaak orkaanbestendig te bouwen zijn op Saba en St. Eustatius de bouwkosten aanzienlijk hoger dan op Bonaire.

Historisch

Bonaire kent (door de slavenhandel) een grote diversiteit aan etnische afkomst. Daarnaast heeft op Bonaire de olie-industrie als ook het toerisme eind van de twintigste eeuw gezorgd voor immigratie van over de gehele wereld.

St. Eustatius is sinds begin 17e eeuw afwisselend in Nederlandse dan wel andere Europese handen. St. Eustatius werd een belangrijke doorvoerhaven met name ook voor de slavenhandel.

De oorspronkelijke bewoners van Saba zijn vermoedelijk indianen. Later zijn er onder andere passerende Ierse, Schotse, en Nederlandse zeelieden blijven wonen. Ook streken er Afrikaanse slaven neer. Saba behoorde tussen 1500 en 1800 tot diverse, Europese, landen. Vanaf 1816 maakt het deel uit van Nederland.

In de laatste decennia wordt tussen de zes eilanden van het koninkrijk op zoek naar werk druk geïmmigreerd.

Demografisch

Bonaire telt circa 16.000 inwoners, St. Eustatius kent circa 3.000 inwoners en Saba heeft ongeveer 1.500 inwoners.

Bonaire is voor circa 80% rooms-katholiek. St. Eustatianen zijn voor circa 25% rooms-katholiek, voor circa 25% methodisten en voor circa 20% zevendedagsadventisten. Sabanen zijn voor circa 60% rooms-katholiek en daarnaast zijn er veel Anglicaanse kerkvolgelingen.

Op Bonaire en St. Eustatius wordt officieel Nederlands gesproken, hoewel op St. Eustatius daarnaast veelal Engels wordt gesproken. Op Saba is de officiële taal Engels. Ook het onderwijs op Saba wordt in het Engels gegeven. Op Bonaire wordt ook veel Papiaments gesproken. Op St. Eustatius en Bonaire is voor een Nederlands onderwijssysteem gekozen met Nederlands als officiële hoofdtaal. Op Bonaire wordt daarnaast ook in het Papiaments les gegeven. Op St. Eustatius wordt ook in het Engels les gegeven.

Arbeidsmarkt

Op St. Eustatius en Saba komt geen werkloosheid voor. Veel mensen werken bij de overheid. Hierin zit naar verwachting ook veel verborgen werkloosheid. Mensen die nagenoeg niet kunnen werken, krijgen een baantje bij de overheid (bijvoorbeeld veger en dergelijke). Op Bonaire is een relatief lage werkloosheid van (in 2008) 6,3%.

Op met name Bonaire en Saba werken redelijk wat mensen in de toeristische sector. Op St. Eustatius is deze sector minder ontwikkeld.

Saba kent niet tot nauwelijks industrie. Bonaire kent grote ondernemingen in de zoutwinning en olie-industrie. Ook St. Eustatius kent een olie-overslagterminal. Op St. Eustatius zijn agrariërs werkzaam. Dit in tegenstelling tot Saba.

Voor alle drie de eilanden geldt dat er weinig werk is voor hoogopgeleiden. Het onderwijs als ook de begeleiding van het onderwijs is onvoldoende. Daarom verlaten veel jongeren voortijdig het onderwijs. Andere jongeren verlaten het eiland om elders te studeren. Deze keren door het gebrek aan arbeidsplaatsen voor hoogopgeleiden veelal niet meer terug.

Met name Saba kent relatief veel pensionados (rijke niet van Saba afkomstige gepensioneerden).

Op alle drie de eilanden is een Medical School aanwezig (eerste jaren universiteit gericht op de Canadese markt en de markt van de Verenigde Staten). Door internationale wet- en regelgeving is het voortbestaan van de Medical School met name op Bonaire en St. Eustatius onzeker.

Economisch/Beleidsmatig

Voor 2010 bestond er economisch beleidsmatig een grote afhankelijkheid van Curaçao en Sint Maarten. Vanaf 2010 zijn de Caraïbisch Nederlandse bestuursorganen op Bonaire gevestigd. Saba en St. Eustatius ervaren dit als een toenemende beleidsmatige afhankelijkheid van Bonaire.

Daarnaast zijn Saba en St. Eustatius economisch voor een zeer groot deel afhankelijk van Sint Maarten.

Infrastructuur

Op Bonaire is de infrastructuur (wegen) binnen Kralendijk en de overige dorpen redelijk te noemen. Daarbuiten worden de (verharde) wegen slecht. De situatie op St. Eustatius en Saba is anders. De wegen zijn op St. Eustatius over het algemeen slecht te noemen, terwijl op Saba de wegen in redelijke goede staat van onderhoud verkeren.

Alle drie de eilanden hebben een vliegveld. Op Bonaire en Saba is het vliegveld geprivatiseerd. Op St. Eustatius is het vliegveld in eigendom van het openbaar lichaam. Alle drie de eilanden hebben een haven. Op Bonaire en St. Eustatius zijn (gedeeltelijk) geprivatiseerde havens /kades/terminals aanwezig ten behoeve van de ondernemingen die aldaar gevestigd zijn.

Op Bonaire wordt thans een rioleringsysteem aangelegd. Dit systeem is niet aanwezig op St. Eustatius en Saba. Daarnaast kent Bonaire een waterzuiveringssysteem ten behoeve van drinkwater. Op St. Eustatius en Saba is geen waterleidingnet aanwezig en is men voor drinkwater in principe afhankelijk van regenwater of anders ontzilt zeewater.

Het afval wordt op de eilanden veelal (nog) niet gescheiden en alle soorten afval wordt op het eiland gestort (giftige stoffen, oud ijzer, organisch, restafval). Sinds 1 oktober 2011 heeft Saba het management van de Saba stortplaats uitbesteed aan een particulier. De bedoeling is dat het afval wordt gescheiden en opgeslagen. Het reguliere huishoudelijk afval zal worden gestort. Voor de afgelopen decennia was er geen beheer op de stortplaats. Dit heeft geleid tot ongeorganiseerde dumpingpraktijken en nog minder wenselijk, het verbranden van afval. Recent (19 december 2011) heeft de Eerste Kamer ingestemd met een milieuwet voor Bonaire, St. Eustatius en Saba (WO 32.473 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES). Deze wet zal stapsgewijs worden ingevoerd en maakt het mogelijk om bijvoorbeeld rioolheffing (in eerste instantie relevant voor Bonaire waar thans riolering wordt aangelegd) en afvalheffing in te voeren. Bij de invoering van rioolheffing, afvalheffing en andere belastingmaatregelen wordt rekening gehouden met de draagkracht van de eilandbewoners. De nieuwe wet is een zogenoemde raamwet. Dit betekent dat onderdelen alleen worden ingevoerd als er geen lokale regels op dat gebied bestaan.

Verwachtingen constitutionele veranderingen

Bonaire, St. Eustatius en Saba verwachtten van de constitutionele verandering van 10 oktober 2010 voornamelijk positieve gevolgen op het gebied van de gezondheidszorg, het onderwijs, de veiligheid en de sociale zekerheid, een positief effect ook op de economie, grotere politieke stabiliteit, meer investeringen van Nederlandse en buitenlandse bedrijven en een meer transparant effectief beleid.

Vooralsnog zijn er thans ook teleurgestelde geluiden te horen, bijvoorbeeld over dat de Rijksbelastingdruk lijkt te zijn toegenomen, de invoering van de Dollar, de invoering van de ABB op in te voeren producten vanuit St. Maarten, problemen met zorgverzekeraars en dergelijke.

3 Wettelijk en bestuurlijk kader

De nieuwe status van de BES-eilanden is geregeld in en via de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES). Deze openbare lichamen zijn gaan functioneren als 'bijzondere gemeenten' van Nederland. WolBES vindt zijn grondslag in art. 134 lid 1 van de Grondwet.¹

De WolBES beschrijft de bestuurlijke inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de besturen en geeft bepalingen betreffende het toezicht op de bijzondere gemeenten. De Gemeentewet was hiervoor het uitgangspunt. Het openbaar lichaam wordt bestuurd door het bestuurscollege onder toezicht van de eilandsraad.

De *eilandsraad* is een gekozen vertegenwoordigend orgaan, op Saba bestaande uit 5 raadsleden, te vergelijken met de gemeenteraad. Deze raad heeft een controlerende functie op het bestuurscollege.

Het *bestuurscollege* is het bestuursorgaan en bestaat uit een gezaghebber (vergelijk deze functie met die van burgemeester) en eilandgedeputeerden (vergelijk deze functie met die van wethouder).

Het fiscale systeem van de BES-eilanden berust op 5 pijlers, waarvan de FinBES de bevoegdheid tot het heffen van eilandbelastingen regelt en de Wet Belastingwet BES de invorderingsbepalingen omvat.²

In de FinBES worden regels gesteld met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheden tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk. Ten aanzien van de bevoegdheid tot het heffen van lokale belasting is de FinBES geïnspireerd op hoofdstuk XV van de Gemeentewet en hoofdstuk III van de Wet WOZ. De FinBES heeft gelding binnen de BES-eilanden en is voor alle drie eilanden gelijk.

De eilandbelasting wordt op grond van artikel 40 van de FinBES geheven op basis van een belastingverordening.³ Deze verordening kan per eiland verschillen en doet dat ook.

¹ Art. 134 Grondwet

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.

2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.

3. De wet regelt het toezicht op deze besturen

² De andere drie pijlers zijn: de Wet inkomstenbelasting BES, de Wet loonbelasting BES, en de Wet Douane- en Accijnswet BES, aldus Kavelaars op p. 24.

³ Art 40 FinBES: De eilandsraad besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een eilandbelasting door het vaststellen van een belastingverordening.

4 Wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen door de BES-eilanden afgezet tegen die van gemeenten

4.1 Algemeen

Het stelsel van de lokale belastingen op de BES-eilanden is (in tegenstelling tot vóór 10 oktober 2010) een gesloten stelsel. Behalve expliciet genoemde belastingen kunnen geen eilandbelastingen worden geheven⁴. Zoals hiervoor gesteld, noemt de FinBES de meeste eilandbelastingen. Naast FinBES bieden ook de Loterijwet BES en de Wet speelvergunningrecht Hazardspelen aan de openbare lichamen de mogelijkheid om lokale belastingen te heffen.

In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is onder andere een lijst opgenomen met Antilliaanse verordeningen die tot wet zijn verklaard. Ons zijn geen daartoe behorende wetten of verordeningen met de status van wet bekend op grond waarvan door het openbare lichaam belastingen mogen worden geheven.

Ook anderszins zijn ons geen andere wetten bekend geworden waarin een bevoegdheid tot het heffen van eilandbelastingen is opgenomen, zodat de hierna genoemde belastingen en rechten een limitatieve opsomming betreft.

Belastingen die niet expliciet worden genoemd, maar tevens het karakter of de kenmerken van een retributie hebben (artikel 62 FinBES) zouden wellicht wel kunnen worden geheven.⁵ Gedacht kan worden aan een rioolbelasting, naar wij menen echter slechts als rechten met de daaraan gekoppelde begrenzingsen.

FinBES noemt de volgende belastingen die als eilandbelasting kunnen worden geheven:

- Grondbelasting (artikel 43 lid 1 letter a);
- Opcenten vastgoedbelasting (artikel 43 lid 1 letter b);
- Toeristenbelasting (artikel 53);
- Verhuurbelasting motorrijtuigen (artikel 54);
- Motorrijtuigenbelasting (artikel 55);
- Parkeerbelastingen (artikel 55 lid 1 letter a en b);
- Hondenbelasting (artikel 58);
- Reclamebelasting (artikel 59);
- Precariobelasting (artikel 60);
- Havenbelastingen (artikel 61 letter a en b);
- Rechten (retributie- en leges, artikel 62 lid 1 letter a en b);

Vergelijken we de eilandbelastingen met de belastingen die gemeenten mogen heffen op grond van artikel 220 tot en met 229 van de Gemeentewet en artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, zonder een inhoudelijke toetsing toe te passen, dan valt op dat sommige

⁴ Art. 42 lid 2 FinBES: Behalve de eilandbelastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere eilandbelastingen geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 3, p. 18. en Kavelaars, p. 199.

belastingen die gemeenten wel mogen heffen, in FinBES niet worden genoemd, terwijl omgekeerd sommige belastingen die op grond van FinBES door de BES-eilanden kunnen worden geheven, niet door gemeenten kunnen worden geheven.

In het Europese deel van Nederland mogen de volgende eilandbelastingen niet door gemeenten worden geheven:

- Opcenten vastgoedbelasting;
- Verhuurbelasting motorrijtuigen;
- Motorrijtuigenbelasting;
- Havenbelastingen, tenzij als recht.

BES-eilanden op hun beurt mogen de volgende belastingen niet heffen:

- Onroerendezaakbelasting wegens gebruik;⁶
- Roerenderuimtebelasting;
- Baatbelasting (tenzij als recht);
- Forensenbelasting;
- Rioolheffing (tenzij als recht);
- Vermakelijkhedenrechten (als zodanig);
- Afvalstoffenheffing (tenzij als recht);
- BIZ-heffing.

Aangezien in het Caribisch deel van Nederland provincie en waterschappen ontbreken als bestuursvorm en daarmee als potentiële heffer van belastingen moet voor een zuiver vergelijk ook aandacht geschonken worden aan de belastingen die provincie en waterschap in het Europese deel mogen heffen, zeker als sommige taken van die lichamen in het Caribisch gedeelte door de eilanden worden uitgevoerd.

In aanmerking komen dan:

- Opcenten motorrijtuigenbelasting;⁷
- Provinciale grondwaterheffing;
- Provinciale grondwaterbeschermingsheffing;
- Provinciale ontgrondingsheffing;
- Provinciale nazorgheffing gesloten stortplaatsen;
- Watersysteemheffing;
- Wegenheffing;
- Zuiveringsheffing;
- Verontreinigingsheffing(en).

Van sommige gemeentelijke heffingen lijkt het voor de hand te liggen dat ze in de FinBES ontbreken, vanwege praktische redenen. Als voorbeeld wordt door Kavelaars⁸ genoemd de rioolbelasting. Aangezien er geen openbaar rioleringsstelsel aanwezig is op de eilanden,

⁶ De grondbelasting wordt voorlopig in deze rapportage vergelijkbaar geacht aan de onroerendezaakbelasting wegens genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht.

⁸ Kavelaars, e.a. in 'Het fiscale stelsel in Caribisch Nederland', 2010.

lijkt er geen belang bij invoering van een rioolbelasting. Echter, sinds november 2010 is er een project op Bonaire met als doel in een bepaald gebied riolering aan te leggen.⁹ De haalbaarheid van een rioolheffing dient nog nader te worden onderzocht.

4.2 Nadere behandeling wettelijk te heffen eilandbelastingen

In dit onderdeel worden de belastingen die de BES-eilanden op grond van hoofdstuk IV van FinBES, de Loterijwet BES, de Wet speelvergunningrecht hazardspelen BES, beschreven evenals hun grondslagen (voorzover in deze wetten voorgeschreven) en de belastingplichtige(n).

4.2.1 Grondbelasting, art. 43 lid 1 sub a FinBES

Een eilandbelasting van degenen die bij het begin van het kalenderjaar het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van:

1. Onroerende zaken die als eigen woning worden aangemerkt als bedoeld in art. 4 van de Wet inkomstenbelasting BES¹⁰ en die een in de aanhef bedoelde rechthebbende als hoofdverblijf ter beschikking staan;
2. Onroerende zaken die tot het vermogen van een onderneming behoren waarmee die onderneming opbrengst als bedoeld in art. 6 van de Wet inkomstenbelasting BES¹¹ verkrijgt.

De grondbelasting bedraagt een percentage van de heffingsgrondslag, zijnde de waarde van de onroerende zaak.

Als genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht wordt aangemerkt degene die bij het begin van het kalenderjaar als zodanig in de kadastrale registratie is vermeld, tenzij blijkt dat op dat tijdstip een ander genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is.

⁹ <http://bonaire.web-log.nl/bonaire/2010/11/rioleringproject-bonaire-officieel-gestart.html>

¹⁰ Artikel 4 Wet Inkomstenbelasting BES Voor de toepassing van deze wet wordt onder eigen woning verstaan een woning:

- a. waarvan de belastingplichtige eigenaar is;
- b. waarvan de belastingplichtige de grond in erfpacht of huur heeft;
- c. die de belastingplichtige in vruchtgebruik heeft, dat verkregen is krachtens het erfrecht.

¹¹ Artikel 6

1. De opbrengst van onderneming en arbeid omvat de niet onder artikel 5 vallende voordelen, die als winst, honorarium, traktement, salaris, loon, vrije woning, vrije kost en inwoning, aandeel in winst of overwinst, tantième, gratificatie, vacatie- of presentiegeld of onder welke naam of vorm ook worden verkregen uit bedrijf of beroep (ambt, waardigheid, bediening en bestaande of vroegere dienstbetrekking door belastingplichtige zelf of door een ander vervuld daaronder begrepen) en uit handelingen, werkzaamheden en diensten van elke aard. (...).

4.2.2 Opcenten op de hoofdsom van de vastgoedbelasting¹², art 43 lid 1 sub b FinBES

De vastgoedbelasting is een Rijksbelasting op inkomen die wordt geheven op basis van de Wet Belastingwet BES. Belastingplichtig zijn (behoudens vrijstellingen en wettelijk (geheel) anders geformuleerd) genothebbers krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van het op de BES-eilanden gelegen vastgoed dat niet valt onder de definitie in FinBES van vastgoed dat belast kan worden met grondbelasting. Ten einde een eilandbelasting te kunnen heffen over het genot krachtens eigendom, bezit of een beperkt recht van al het vastgoed (behoudens vrijstellingen) op de BES-eilanden, wordt door de rijksbelasting heffer (eenvoud halve?) een in een eilandsverordening vastgelegd opslagpercentage op de vastgoedbelasting geheven ten behoeve van de eilanden.

De door de eilandsraad vast te stellen hoogte van de opcenten wordt uitgedrukt in een percentage van de hoofdsom van de vastgoedbelasting. De hoogte van de vastgoedbelasting is het product van de waarde van het vastgoed, de (fictieve) inkomsten daaruit en het toepasselijke tarief van de vastgoedbelasting. De voorschriften voor het vaststellen van de waarde van het vastgoed komen voor de vastgoedbelasting overeen met die van de grondbelasting. Anders dan bij de grondbelasting wordt de waarde bij de vastgoedbelasting bij voor bezwaar vatbare beschikking vastgesteld (door de inspecteur), eveneens voor een tijdvak van 5 jaren. Aangezien het inkomen uit vastgoed voor de vastgoedbelasting forfaitair wordt vastgesteld op 4% van de waarde, en het tarief van de vastgoedbelasting (anno 2011) 20% is, is de hoofdsom van de vastgoedbelasting dus 0,8% van de waarde van het vastgoed. Over dat bedrag kunnen de eilanden opcenten laten heffen door de rijks inspecteur.

Het tarief van de grondbelasting op de eigenwoning, op de onroerende zaken die tot ondernemingsvermogen behoren en voor de opcenten wordt volgens artikel 50 lid 3 FinBES gelijkgesteld. Dit betekent dat het tarief voor ieder van deze drie belastingen mag verschillen, maar dat binnen iedere categorie geen differentiatie mogelijk is.

4.2.3 Toeristenbelasting, art. 53 FinBES

Een eilandbelasting ter zake van verblijf binnen het grondgebied van het Openbaar Lichaam door niet-ingezetenen van het Openbaar Lichaam.

4.2.4 Verhuurbelasting motorrijtuigen, art. 54 FinBES

Deze belasting kan worden geheven ter zake van verhuur van een motorrijtuig op twee of meer wielen. Belasting kan worden geheven van degene die als verhuurder de huurovereenkomst ter zake van dat motorrijtuig sluit.

¹² Vastgoedbelasting is een belasting ter zake van voordelen uit een op de BES eilanden gelegen onroerende zaak en wordt geregeld in Hoofdstuk IV van de Belastingwet BES. Als belastingplichtige wordt aangemerkt degene die bij het begin van het kalenderjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een onroerende zaak. De maatstaf voor de heffing is de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend naar de staat waarin de zaak op de waardepeildatum verkeert. De waardepeildatum ligt aan het begin van het tijdvak waarvoor de waarde wordt vastgesteld. De waarde geldt voor een tijdvak van vijf achtereenvolgende kalenderjaren en wordt vastgesteld door de inspecteur. Dit doet hij door een voor bezwaar vatbare beschikking. Het tarief van de vastgoedbelasting is 20% van de voordelen uit een onroerende zaak. De voordelen uit een onroerende zaak worden gesteld op 4% van de waarde van de waarde.

4.2.5 Motorrijtuigenbelasting, art. 55 FinBES

Belastbaar feit is het houden van een motorrijtuig. De heffing vindt plaats van degene die bij aanvang van een tijdvak het motorrijtuig houdt.

Het begrip motorrijtuig wordt in FinBES tamelijk strak geformuleerd: een personenauto, motorrijwiel, autobus, vrachtauto of bestelauto, die naar zijn aard voor gebruik op de openbare weg is bestemd en overeenkomstig deze bestemming binnen of op het grondgebied van het Openbaar Lichaam wordt gebruikt. Het tarief kan afhankelijk worden gesteld van de massa, de brandstof, de wijze van aandrijving en het soort van het motorrijtuig.

4.2.6 Parkeerbelastingen, art. 56 FinBES

Parkeerbelasting kan geheven worden in het kader van parkeerregulering

1. Ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het bestuurscollege te bepalen plaats, tijdstip en wijze, en wel van de parkeerder/houder.
2. Ter zake van een vanwege het Openbaar Lichaam verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze en wel van de aanvrager.

4.2.7 Hondenbelasting, art. 58 FinBES

Deze belasting wordt geheven van de houder van een hond, naar het aantal honden dat wordt gehouden.

4.2.8 Reclamebelasting, art. 59 FinBES

Net als gemeenten kunnen ook de BES eilanden “ter zake van openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg” een belasting heffen.

4.2.9 Precariobelasting, art. 60 FinBES

Ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van het Openbaar Lichaam kan een belasting worden geheven.

4.2.10 Havenbelasting, art. 61 FinBES

Ter zake van degene, die als schipper of gezagvoerder het vaartuig onder zijn verantwoordelijkheid heeft, of van de beheerder of gebruiker van het vaartuig ter zake van:

1. Het liggen of meren van vaartuigen in havens of aan kaden en terreinen, welke bij het Openbaar Lichaam in eigendom of in beheer en onderhoud zijn;
2. Het ankeren in de territoriale wateren, bedoeld in de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk¹³ voor zover deze wateren grenzen aan het Openbaar Lichaam.

¹³ De territoriale zee van het Koninkrijk in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt uitgebreid tot twaalf zeemijlen, met inachtneming van regels te stellen bij algemene maatregel van rijksbestuur.

4.2.11 Rechten, art. 62 FinBES

Ter zake van:

1. Het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het Openbaar Lichaam of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het Openbaar Lichaam in beheer of in onderhoud zijn.
2. Het genot van door of vanwege het Openbaar Lichaam verstrekte diensten.

In de belastingverordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 62 worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Deze bepaling is identiek aan die opgenomen in artikel 229b lid 1 van de Gemeentewet, zodat wordt aangenomen dat hier sprake is van een toetsing op verordeningen niveau, waarbij kruissubsidiëring mogelijk is, zonder de in het Europese deel geldende vernauwing tot titel niveau.

4.3 Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES

Op grond van een tweetal wetten (de Wet Hazardspelen BES I en de Wet Hazardspelen BES II) kan het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam vergunning verlenen voor het organiseren van hazardspelen. Op grond van de Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES kan voor bepaalde vergunningen door het Openbaar Lichaam een recht worden gevraagd.

4.3.1 Wet Hazardspelen BES I

Het Bestuurscollege is bevoegd om, onder door hem te stellen voorwaarden en waarborgen, vergunning te verlenen tot het exploiteren van hazardspelen, in daartoe met name aan te wijzen en speciaal daarvoor ingerichte hotels. De vergunning is persoonlijk en niet voor overdracht vatbaar.

4.3.2 Wet Hazardspelen BES II

Het bestuurscollege is bevoegd om, onder door hem te stellen voorschriften en waarborgen aan verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid doch die wel aangesloten zijn bij een overkoepelende organisatie die rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid is en stichtingen met een sociaal of cultureel doel vergunning te verlenen tot het organiseren van hazardspelen.

4.3.3 Speelvergunningenrecht

Het speelvergunningsrecht is aan het Openbaar Lichaam verschuldigd dat de vergunning heeft verleend aan de vergunninghouder. Daarbij wordt onder speelvergunningenrecht verstaan: het bij hazardspelen als bedoeld in de Wet hazardspelen I ten behoeve van het Openbaar Lichaam te heffen recht en onder vergunninghouder wordt verstaan: degene aan wie een vergunning is verleend op grond van artikel 1 van de Wet hazardspelen BES I.

Conclusie is dus dat het speelvergunningenrecht alleen geheven kan worden van professionele "casinoachtige" exploitanten.

5 Eilandbelastingen Saba

5.1 Algemeen

Hoewel met ingang van 1 januari 2011 op grond van FinBES diverse (nieuwe) lokale belastingen zouden mogen worden geheven, heeft Saba vooralsnog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die in te voeren.

Op 10 oktober 2010 (of feitelijk 6 september 2010) zijn een groot aantal “oude” verordeningen van Saba door het “Eilandsbesluit houdende algemene maatregelen inzake het vaststellen van het actuele regelingenbestand van het eilandgebied en toekomstig Openbaar Lichaam Saba voor zover het haar bevoegdheid betreft” van toepassing verklaard binnen het nieuwe Openbaar Lichaam (bestendig). Hoewel de naam suggereert dat sprake is van een besluit, is het een eilandsverordening. Hoewel artikel 7 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁴, wellicht anders doet vermoeden, zijn door de eilandsraad of bestuurscollege van een eilandgebied voor 10 oktober 2010 vastgestelde verordeningen niet automatisch van kracht binnen het openbare lichaam. Artikel 7 bood de mogelijkheid om reeds vóór 10 oktober 2010 c.q. 1 januari 2011 (specifiek voor het Openbaar Lichaam) verordeningen van het Openbaar Lichaam vast te stellen die geacht worden bevoegdlijk te zijn vastgesteld. Dat betekent dat die verordeningen moeten voldoen aan de criteria die worden gesteld aan een zodanig verordening. Voor belastingverordeningen geldt dus dat ze moeten voldoen aan de criteria van FinBES, respectievelijk de Loterijwet BES en de Wet speelvergunningrecht hazardspelen BES.

Per 10 oktober 2010 werden de volgende verordeningen bestendig op basis waarvan, mits overigens aan de hiervoor genoemde vereisten wordt voldaan, belasting zou kunnen worden geheven:

- Ab 1987, nr.-: Ev. Tot wijziging van de Ev. Hazardspelen 1948;
- Ab 1988, nr 11: Ev. Tot het heffen van een belasting op motorrijtuigen;
- Ab 1992, nr.14: Ev. Regelende de vergoeding passagiersaccommodatie (airporttax)
- Ab 1992, nr.- Ev. Regelende de heffing en invordering van een belasting op verhuur van motorrijtuigen;
- Ab 1995, nr.2: Ev. Logeergastenbelastingverordening Saba 1995;
- Ab 2005, nr1: Ev. Havenfaciliteiten Saba 2005;
- Ab 2006, nr.1: Ev. Tot eerste wijziging van de Ev. Havenfaciliteiten Saba 2005;
- Ab 2007, nr.10: Ev. Retributieverordening Saba 2007;
- Ab 2009, nr. 1: Ev. Wandelpadenbeheersvergoeding 2009.

De facto heft Saba in 2011 echter slechts op basis van:

- a. de logeergastenbelastingverordening;
- b. verordening tot het heffen van belasting op motorrijtuigen;
- c. retributieverordening;
- d. eilandsverordening Havenfaciliteiten 2005.

¹⁴ Wet 17 mei 2010, Stb. 2010, 346.

Weliswaar wordt ook de wandelpadenbeheervergoeding geheven, maar de lokale overheid is noch de feitelijke heffer, noch de uiteindelijke genietter van de opbrengst.

Saba heeft zoals geconstateerd sinds 10 oktober 2010 geen nieuwe belastingen op grond van FinBES ingevoerd en alleen de heffingen die op grond van eilandsverordeningen werden geheven, bestendig. Er worden diverse argumenten voor dit handelen gegeven.

Een argument is dat men niet te veel verschillen op de burger wilde laten neerdalen. Het belangrijkste argument is dat de lokale bestuurders geen inzicht hadden (en hebben) in de gevolgen van de nieuwe staatkundige positie van het eiland voor het besteedbare inkomen van de bevolking. De belastingdruk van de lokale belastingen kan volgens de lokale bestuurders niet los worden gezien van de belastingdruk door de rijksbelastingen en de effecten op het besteedbare inkomen van andere directe en indirecte gevolgen van de staatkundige veranderingen binnen de oude Nederlandse Antillen, zoals de inflatie.

Zolang er geen duidelijkheid is over de gevolgen van de staatkundige veranderingen op het gezinsbudget, en de algemene opinie is dat het besteedbaar inkomen drastisch daalt als gevolg van de nieuwe structuur, acht het bestuur van het Openbaar Lichaam het niet verantwoord nieuwe lokale belastingen in te voeren die de druk op het gezinsbudget nog meer verhogen. Wijzigingen in het belastingsysteem zouden, als invoering al wenselijk is, dus (althans ten aanzien van de lokale bevolking) inkomensneutraal moeten geschieden.

In die benadering zou een invoering van een nieuwe lokale belasting zich moeten richten op niet ingezetenen of gepaard moeten gaan met het verlagen of intrekken van een andere lokale belasting. Tot 10 oktober 2010 kende men echter geen algemene lokale heffing anders dan de motorrijtuigenbelasting en rechten die tegenover een directe dienst stonden en heffingen die afgewenteld konden worden op derden, met name toeristen.

Grote organisaties die eventueel als nieuwe belastingplichtigen zouden kunnen dienen zijn in Saba door ons niet aangetroffen, behoudens wellicht de Medische faculteit. Pogingen in het recente verleden om van het instituut of zijn studenten belasting te heffen zijn op niets uitgelopen.

De opbrengst van deze lokale belastingen over 2010 en de begroting 2011 en 2012 wordt als volgt weergegeven:

\$	2010	2011 begroot	2012 begroot
Logeergastenbelasting	70.377	67.039	67.039
Motorrijtuigenbelasting	102.607	141.274	145.000
Leges en retributies	221.470	253.944	323.332
Totaal lokale belastingen	394.454	462.257	535.371

De opbrengst van de Havengelden is in het overzicht vermeld onder de leges en retributie inkomsten.

Saba administreert (nog) op basis van het kasstelsel. Dat wil zeggen dat in de jaarrekening 2010 als inkomsten zijn opgenomen de in dat jaar feitelijk ontvangen belastinginkomsten. Saba kon geen informatie verschaffen over eventueel nog over jaren vóór 2011 op grond van reeds opgelegde aanslagen nog te vorderen belasting. Evenmin kon Saba informatie verschaffen over de eventueel nog over de jaren vóór 2011 op te leggen en vervolgens te vorderen belastingen.

Hierna bekijken we de theoretische heffingsmogelijkheden op detail niveau:

5.2 Grondbelasting en Opcenten vastgoedbelasting

5.2.1 Grondbelasting

5.2.1.1 *Verschil tussen Wet en verordening*

Saba heft geen grondbelasting.

5.2.1.2 *Verschil tussen verordening en feitelijke heffing*

N.v.t.

5.2.1.3 *Gesignaleerde heffingsknelpunten*

Van de mogelijkheid grondbelasting te heffen is (nog) geen gebruik gemaakt, met als voornaamste reden om de belastingdruk niet te verhogen. Daarnaast wordt juist de eigen-woning niet een geschikt object geacht om een algemene inwonerbelasting te heffen. Onduidelijk is of hier een ernstig knelpunt in de uitvoeringssfeer moet worden onderkend, of dat er sprake van is dat men de wet onjuist interpreteert. Veel inwoners van Saba bewonen weliswaar een "eigen-woning", maar de juridische eigendom van die woning ligt vaak door vererving onder een historisch kleine populatie bij heel veel eigenaren tezamen, die daarvoor van de feitelijke gebruiker dikwijls geen vergoeding krijgen. Veel van die eigenaren zijn ook geen inwoner van Saba.

De onduidelijkheid ontstaat doordat de hiervoor in hoofdstuk 6.2.1. onder 1 beschreven definitie van het object eigen-woning voor de grondbelasting in de definitie verwijst naar artikel 4 van de Wet inkomstenbelasting BES. De bij het lokale bestuur levende gedachte dat voor een dergelijke woning vele belastingplichtigen in de grondbelasting overal ter wereld moeten worden aangeslagen, lijkt ons onjuist. Alleen degene aan wie de woning als hoofdverblijf ter beschikking staat, kan als belastingplichtige in de grondbelasting worden betrokken, althans als hij aan de overige criteria voldoet.

De relevante criteria zijn:

- het hebben van genot;
- krachtens eigendom of bezit;
- van een eigenwoning als bedoeld in artikel 4 van de Wet inkomstenbelasting BES.

Waar in de Wet inkomstenbelasting 2001 in artikel 3:111 de eigen woning wordt gedefinieerd als een gebouw voorzover dat op grond van eigendom ter beschikking

staat, komt het woord voorzover in de definitie van het begrip eigen-woning in artikel 4 van de Wet inkomstenbelasting BES niet voor¹⁵

Dat de bewoner van een woning (het) genot heeft, zal niet ter discussie staan. Wanneer hij het genot krachtens eigendom heeft, is op Saba wellicht discutabel. Een huurder pleegt niet te worden aangemerkt als bezitter, dus tenzij de bewoner een (reële) vergoeding betaalt voor zijn gebruik aan de juridische eigenaren, kan hij worden aangemerkt als bezitter, zodat hij dan van het geheel eigenaar of bezitter is. Bezit echter alleen kan gelet op de tekst van artikel 4 Wet inkomstenbelasting BES niet tot eigen woning leiden, zodat alleen een eigenaar of een vruchtgebruiker krachtens erfrecht het genot van een eigen woning kan hebben.

Ook in artikel 43 FinBES ontbreekt het woord voorzover, zodat een bewoner van een woning waarvan hij slechts mede eigenaar is wellicht en ten hoogste voor zijn aandeel in de grondbelasting kan worden betrokken, maar in onze uitleg van de wet in het geheel niet. Voorzover de woning niet in de grondbelasting wordt betrokken zal hij wellicht in de vastgoedbelasting (zie hierna in 7.2.2.) kunnen worden betrokken.

Genoemd knelpunt geldt naar ons idee in ieder geval niet of in mindere mate voor onroerende zaken die tot het vermogen van een onderneming behoren waarmee die onderneming opbrengst als bedoeld in artikel 6 van de Wet inkomstenbelasting BES verkrijgt. Het invoeren van een grondbelasting voor die objecten is ook mogelijk als de grondbelasting voor de eigen woning (nog) niet wordt ingevoerd.

Een knelpunt zou de waardering kunnen zijn. De waarde van een onroerende zaak wordt voor de grondbelasting vastgesteld door de eilandambtenaar belast met de heffing van eilandbelastingen (art 47 FinBES), terwijl de waarde voor de vastgoedbelasting wordt vastgesteld door de inspecteur (van de rijksbelastingdienst, art 4.6 Belastingwet BES). Voor objecten die eventueel deels in de grondbelasting en voor het restant in de vastgoedbelasting kunnen worden betrokken, lijkt ons afstemming van de waarde, de waarde peildatum en het waardetijdvak een noodzaak.

Een ander knelpunt is de beschikbaarheid van informatie over de juridische eigendom. Het kadaster zou t.a.v. de eigendomsverhoudingen op Saba onvolledig zijn, of op z'n best onvoldoende up-to-date.

5.2.1.4 Belastingruimte en optimalisatie

Invoering van een grondbelasting in ieder geval voor andere onroerende zaken dan de eigen-woning, dus het ondernemings gebonden vastgoed, zou de belastingruimte in de praktijk verruimen, zonder dat dit tot veel oppositie hoeft te leiden.

¹⁵ Artikel 4 Voor de toepassing van deze wet wordt onder eigen woning verstaan een woning:

a. waarvan de belastingplichtige eigenaar is;

b. waarvan de belastingplichtige de grond in erfpacht of huur heeft;

c. die de belastingplichtige in vruchtgebruik heeft, dat verkregen is krachtens het erfrecht

Als de stelling van het lokale bestuur juist zou zijn dat de eigendom van de meeste woningen op Saba verdeeld is over zeer veel personen, zou de totale heffingsgrondslag voor een eventuele grondbelasting voor woningen weleens zeer laag kunnen zijn. Nader onderzoek naar de juridische eigendom van het vastgoed op Saba is wenselijk voor de beleidsvorming.

(Versnelde) samenvoeging van grondbelasting en opcenten in de vastgoedbelasting, bij voorkeur in opcenten op een rijksbelasting zou de efficiency in waardevaststelling, heffing en invordering ten goede komen.

Een van de Wet WOZ afwijkende vrijstelling is die voor de waarde van de delfstoffen in de bodem en de door natuurvorming in of boven de grond aanwezige meststoffen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de vrijstelling voor delfstoffen in de bodem en door natuurvorming in of boven de grond aanwezige meststoffen is overgenomen uit de Grondbelastingverordening 1908.¹⁶ Deze vrijstelling is opgenomen in artikel 49 FinBES. Hoewel onduidelijk is of deze vrijstelling in Saba een rol zou kunnen spelen bij de waarde vaststelling van bedrijfsmatig geëxploiteerd vastgoed, zou het laten vervallen van de vrijstelling de belastingruimte bij eventuele aanwezigheid van delfstoffen verruimen.

5.2.2 Opcenten vastgoedbelasting

5.2.2.1 Verschil tussen Wet en verordening

Saba heeft geen tarief voor opcenten op de vastgoedbelasting vastgesteld.

5.2.2.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

n.v.t.

5.2.2.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Naast het feit dat Saba geen opcenten percentage heeft vastgesteld, is de te hanteren waarde als grondslag voor de vastgoedbelasting door de rijksinspecteur ook nog niet vastgesteld, waardoor opcenten ook niet geheven zouden kunnen worden.

Zoals bij de grondbelasting beschreven bestaat er onduidelijkheid hoe die belasting moet worden geheven bij gezamenlijk eigendom waarbij één van de eigenaren bewoner van de onroerende zaak is. Vastgoedbelasting wordt niet geheven van voordelen uit onroerende zaken die als eigenwoning worden aangemerkt en de belastingplichtige als hoofdverblijf ter beschikking staan. Deze worden in de heffing van de grondbelasting betrokken. De onduidelijkheid bij de grondbelasting heeft dus ook gevolgen voor de heffing van (opcenten op) de vastgoedbelasting.

¹⁶ Memorie van Toelichting bij de FinBES artikel 49(TK, 08/09, 31958, nr. 3).

De politieke bezwaren die bestaan tegen de grondbelasting zijn slechts in mindere mate aanwezig ten aanzien van de opcenten op de vastgoedbelasting, omdat die belasting geheven zou worden van beleggingsvastgoed en ondernemingsvastgoed waaruit ook opbrengsten komen om de belasting te voldoen. Naar onze uitleg van de wet vallen woningen in mede-eigendom waarvan niet alle eigenaren bewoner zijn geheel of in ieder geval gedeeltelijk onder de vastgoedbelasting. De eigenaren niet bewoners krijgen echter kennelijk dikwijls geen inkomen uit hun bezit.

5.2.2.4 Belastingruimte en optimalisatie

Vaststellen van een opcenten percentage creëert een extra belastingruimte. Eén van de potentiële belastingplichtigen is de Medical School, die thans nog buiten iedere heffing lijkt te blijven.

5.3 Toeristenbelasting

5.3.1 Verschil tussen Wet en verordening

Saba kent geen toeristenbelasting in de zin van FinBES, maar heeft onder nummer 18 van in hoofdstuk 7.1. genoemd “eilandsbesluit” de logeerbelastingverordening Saba 1995 bestendigd. Op basis van deze verordening wordt een directe belasting geheven op het gebruik van logeerruimte, gedefinieerd als elke tegen betaling ter beschikking van een logeergast gestelde ruimte voor overnachting. Belastingplichtig is degene die de ruimte verstrekt. De belasting wordt geheven naar het aantal overnachtingen, tegen een tarief van 5% van de logeerprijs.

Anders dan de toeristenbelasting die FinBES mogelijk maakt, beperkt deze belasting zich niet tot niet-ingezetenen. In zoverre is de verordening dus in strijd met de Wet. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat de verordening om die reden integraal onverbindend zou zijn. Partiële onverbindendheid bij heffing terzake verblijf van ingezetenen is wel waarschijnlijk. Overnachting door niet-ingezetenen in een “eigen” accommodatie, bijvoorbeeld een tweede woning of een schip, wordt niet in de logeerbelasting betrokken maar kan wel betrokken worden in de toeristenbelasting.

FinBES maakt de heffing mogelijk terzake van verblijf, al dan niet met overnachting. De logeerbelastingverordening maakt, anders dan de formulering van het belastbaar feit doet vermoeden, geen onderscheid tussen verblijf met of zonder overnachting, maar beperkt zich wel tot het binnen een periode van 24 uur ter beschikkingstellen van een logeerruimte. (Nacht)verblijf op bijvoorbeeld een “eigen” schip en wellicht ook op een cruiseschip valt niet onder het belastbare feit. Verblijf zonder het ter beschikking gesteld gekregen hebben van een “ruimte” wordt ook niet belast. Voor de heffing worden temporary residents, zoals bijvoorbeeld de studenten aan de medische faculteit die voor een periode van circa 20 maanden op Saba verblijven kennelijk niet aangemerkt als verblijvend in een logeerruimte, omdat de logeerbelasting in hun geval niet geheven wordt.

Naast de hierboven genoemde logeerbelasting kent Saba nog de “Eilandsverordening regelende de heffing van een vergoeding voor het beheer van de wandelpaden op Saba”.

Op grond van deze verordening (eveneens per 10 oktober 2010 bestendigd) wordt van elke bezoeker ten behoeve van het beheer van de wandelpaden van Saba een vergoeding van \$1 per overnachting geheven. Als bezoeker wordt gedefinieerd elke persoon ouder dan twaalf jaar en geen ingezetene van Saba die overnacht in een gastverblijf op Saba, dan wel aan boord van een schip in de wateren van Saba vertoeft en zich aan land begeeft. Hier wordt enerzijds geheven vanwege nachtverblijf en anderzijds vanwege dagverblijf. Voor het nachtverblijf wordt als belastingplichtige aangemerkt de uitbater van gastverblijven. Voor het dagverblijf is geen belastingplichtige aangewezen, zodat de schepeling die zich aan land begeeft zelf, belastingplichtig is. Hoe dit in de praktijk uitwerkt, is niet bekend. De Saba Conservation Foundation wordt in de verordening belast met de inning. Deze beheerder behoudt de geinde gelden (als een bijdrage door het Openbaar Lichaam). De opbrengst wordt niet verwerkt in de administratie van het Openbaar Lichaam.

5.3.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Overnachting op cruiseschepen in de wateren van Saba worden niet in de heffing betrokken, hoewel de tekst van de verordening dat wel mogelijk maakt. In de praktijk komt het overigens niet of nauwelijks voor dat cruiseschepen in de haven of in de wateren rond Saba 's nachts voor anker liggen.

De logeergastenbelasting is maandelijks over de voorafgaande maand op aangifte verschuldigd op of voor de 10^e dag. In theorie is dus slechts de belasting over de maand december per ultimo van ieder jaar te vorderen, en is de in de jaarrekening verantwoorde belasting op kasbasis vrijwel gelijk aan de over dat jaar te innen belasting. In de praktijk kunnen grotere verschillen ontstaan als de controle op het aangifte en betaaldedrag ontbreekt. Er is medegedeeld dat controle op de juistheid en volledigheid van de aangifte (nog) niet wordt ingesteld.

Als opbrengst is verantwoord voor 2009 \$ 57.438 en voor 2010 \$ 70.377. De belasting bedraagt 5% van de logeerprijs, zodat de grondslag voor de heffing 2010 \$ 1.407.540 moet zijn geweest. Hoewel de logeerbelasting niet beperkt is tot niet ingezetenen, zal in de praktijk (van Saba) alleen door toeristen gebruik gemaakt worden van logeerruimte. Uit gegevens van de immigratiedienst blijkt dat circa 24.000 personen in 2010 een bezoek hebben gebracht aan Saba, waarvan een groot deel (meer dan 50 %) geen gebruik heeft gemaakt van logeerruimte omdat aankomst op en vertrek van het eiland op de zelfde dag vielen. Van de overige bracht een groot deel één nacht door op het eiland. De overige personen, vermoedelijk veelal duikers, verbleven langer op Saba. Bij een gemiddeld verblijf van 2 nachten door 10.000 personen tegen een gemiddelde overnachtingsprijs pp van \$ 70 zou de grondslag \$ 1.400.000 zijn. Hoewel aan deze berekening geen enkele gecontroleerde informatie ten grondslag ligt (behalve bekende logiesprijzen van de verblijfsaccomodaties op Saba en statistieken over vervoersbewegingen), geeft het een indicatie van de volledigheid van heffing en invordering.

5.3.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

(Gebrek aan) controle op de naleving van de aangifteplicht en op de juistheid van de aangegeven en afgedragen bedragen is een uitvoeringsknelpunt.

Een tweede knelpunt, met name (maar niet alleen) voor het in de heffing betrekken van de studenten van de medische universiteit, is de definitie logeergast in de verordening, te

weten een persoon die anders dan voor permanente bewoning of op basis van een huurovereenkomst gebruik maakt van logeerruimtes. Studenten aan de medische universiteit zouden op basis van deze definitie wellicht geen logeergast zijn omdat ze woonruimte huren. Overigens komt dat zelfde knelpunt voor in artikel 53 FinBES, waar de toeristenbelasting wordt beperkt tot niet-ingezetenen, zonder dat dat begrip is gedefinieerd. Het is niet onwaarschijnlijk dat bij gebrek aan toelichting aangesloten moet worden bij artikel 7 van de wet Basisadministratie persoonsgegevens BES¹⁷, zodat als ingezetenen kan worden beschouwd de gene die rechtmatig gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd op Saba verblijft. In deze uitleg zullen de (meeste) studenten als ingezetene moeten worden aangemerkt, zodat, zelfs als de verordening heffing van toeristenbelasting zou toestaan, FinBES dit verhindert. Een parlementaire toelichting op het begrip niet-ingezetene voor dit doel, bijvoorbeeld als antwoord op Kamervragen, zou een ruimere toepassing mogelijk kunnen maken, zodat personen met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, als niet ingezetene voor dit doel worden aangemerkt.

5.3.4 Belastingruimte en optimalisatie

Zoals beschreven wordt momenteel een toeristenbelasting geheven onder de naam logeergastenbelasting. Hoewel de belastingplichtige de nachtverblijf biedende ondernemer is, wordt de belasting opgebracht door de toerist. De logeergastenbelasting biedt geen mogelijkheid tot het heffen van een toeristenbelasting op dagverblijf, iets wat gelet op het aantal niet overnachtende dagtoeristen wel een potentiële opbrengsten bron zou kunnen zijn, die geen effect heeft op de belastingdruk voor de lokale bevolking. Onderzocht zou kunnen worden of de heffing en invordering van een eventuele dagtoeristenbelasting kan worden ondergebracht bij de (lucht) havenmeester of de exploitant van de veerdienst en de luchtvaartmaatschappij. Deze zouden in dat geval wellicht ook de nachtverblijf belasting kunnen heffen en innen, hetgeen tot een hogere efficiency en controleerbaarheid zou kunnen leiden.

De definitie in de logeerbelastingverordening Saba 1995 maakt het evenmin mogelijk toeristenbelasting te heffen van niet-ingezetenen die over een eigen of gehuurde woning op Saba beschikken, iets wat op relatief omvangrijke schaal voorkomt c.q. als gevolg van ontwikkelplannen kan gaan voorkomen. Door de verordening te vervangen door een “toeristenbelastingverordening” kan de groep potentiële belastingplichtigen worden uitgebreid.

¹⁷ Artikel 7 1. Op grond van zijn aangifte van verblijf en adres wordt degene die rechtmatig verblijf geniet, niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie en die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derden van de tijd in het Openbaar Lichaam verblijf zal houden, als ingezetene ingeschreven in de basisadministratie

5.4 Verhuurbelasting motorrijtuigen

5.4.1 Verschil tussen Wet en verordening

Deze belasting bestond reeds voor 10.10.2010 en is per die datum bestendig. Het belastbare feit is het voor verhuur ter beschikking hebben van een of meer verhuurmotorrijtuigen. Verhuurmotorvoertuig vervolgens is gedefinieerd als alle rij- en voertuigen bestemd om uitsluitend of mede door een mechanische kracht op of aan het rij-of voertuig zelf aanwezig, te worden voortbewogen die zonder bestuurder worden verhuurd en zijn ingericht voor het vervoer van personen danwel kennelijk voornamelijk voor dergelijk vervoer worden gebruikt.

Het belastbare feit wijkt af van de verhuurbelasting motorrijtuigen als bedoeld in de FinBES. Op grond van FinBES kunnen feitelijke verhuurtransacties worden belast, terwijl de geldende verordening het voor verhuur van voertuigen ter beschikking hebben als belastbaar feit aanmerkt, onafhankelijk van het feitelijke gebruik.

De belasting beperkt zich, anders dan FinBES, ook niet tot voertuigen bestemd voor gebruik op de openbare weg. Hoewel de definitie van motorrijtuig in de verordening afwijkt van die in FinBES verschilt, is dit verschil niet materieel

5.4.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Hoewel er dus een basis is voor de heffing, wordt er in de praktijk niet geheven. Overigens zijn er op Saba volgens eigen waarneming minder dan 10 auto's beschikbaar voor verhuur zonder chauffeur. In de begroting voor de motorrijtuigenbelasting (zie 5.5.2) gaat Saba zelf uit van 25 verhuurauto's.

5.4.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

De grondslag voor de heffing conflicteert met de grondslag die FinBES toestaat, zodat een heffing op grond van de huidige verordening met een gerede kans van succes door de aangeslagen belastingplichtige bestreden kan worden.

5.4.4 Belastingruimte en optimalisatie

Invoeren en heffen van een belasting conform de wettelijke mogelijkheid zou een tot een bescheiden belastingopbrengst kunnen leiden van circa \$ 2.000 – 3.000, waarbij ook de perceptiekosten gering kunnen zijn.

5.5 Motorrijtuigenbelasting

5.5.1 Verschil tussen Wet en verordening

Onder de naam 'motorrijtuigenbelasting' wordt op het eiland Saba een belasting geheven op motorrijtuigen, waarmede van de openbare weg gebruik wordt gemaakt. Deze belasting wordt geheven op basis van de Motorrijtuigenbelastingverordening Saba, een per 10.10.2010 bestendigde verordening. Het begrip motorrijtuig wordt op dezelfde wijze gedefinieerd als in de verhuurbelasting motorrijtuigen en wijkt dus af van de definitie uit FinBES. De definitie die Saba hanteert brengt meer rijtuigen onder de belasting dan FinBES mogelijk maakt, zie ook 5.4.1. De verordening maakt in de bepaling van het tarief onderscheidt tussen motorrijtuigen op twee wielen en op 3 of meer wielen, en kent enige differentiatie tussen vrachtvervoerders op basis van toegestaan gewicht. Voertuigen gebruikt voor openbaar personenvervoer met een accommodatie voor maximaal 14 personen zijn vrijgesteld.

5.5.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

De heffing van de belasting op motorrijtuigen vindt plaats in de vorm van de koop van een op de nummerplaat aan te brengen jaarsticker. Controle geschiedt niet vanuit een systeem van aanwezige motorrijtuigen (dat ontbreekt), maar op basis van visuele controle door de politie. Gelet op de zeer beperkte omvang van het wegennet en het aantal motorrijtuigen op het eiland een redelijk betrouwbare methode. De belasting moet als hoofdregel worden voldaan bij afgifte van de stickers. In afwijking daarvan kan de belasting (behalve voor motoren, bromfietsen e.d.) in twee termijnen worden betaald (31 januari en 30 juni). In dat geval wordt er niet een halfjaar sticker uitgereikt, maar een gewone jaarsticker, zodat de visuele controle op de betaling minder sluitend is dan mogelijk. De betaling moet dan worden gecontroleerd op basis van het administratieve systeem van de ontvanger. Systematische controle daarop vindt niet plaats.

De begroting 2011 en 2012 ging in eerste instantie uit van de in de onderstaande tabel in de eerste kolom opgenomen aantallen, maar is door voortschrijdend inzicht aangepast tot de in de laatste kolom genoemde getallen. Deze aantallen lijken ons (op het oog) realistisch. De in 2009 en 2010 geïnde belasting komt redelijk overeen met de in de eerste kolom genoemde getallen. De toename in aantal motorrijtuigen zal niet geheel zien op een werkelijke toename, zodat vermoedelijk over 2009 en 2010 een gering heffings- en invorderingdeficit bestond.

personenauto's	507	598
lichte vrachtwagens	142	150
zware vrachtwagens	15	24
taxi's	14	14
huurauto's	25	27
gov auto's	46	47
2-wielers	17	20

5.5.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Echte heffingsknelpunten zijn niet geconstateerd. Weliswaar ontbreekt een kentekenregistratiesysteem, maar gelet op de omvang van Saba is het gehanteerde systeem aanvaardbaar. Zoals in 5.5.2 beschreven, is er een gering invorderingsknelpunt. Dit zou in 2012 worden opgelost.

5.5.4 Belastingruimte en optimalisatie

Behoudens een eventuele tariefsverhoging, het tarief 2011 voor een personenauto bedraagt \$ 125,- wordt de belastingruimte-geheel gebruikt.

5.6 Parkeerbelastingen

5.6.1 Verschil tussen Wet en verordening

Parkeerbelastingen worden op Saba niet geheven. Een verordening ter zake is ook niet aanwezig.

5.6.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

N.v.t.

5.6.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

N.v.t.

5.6.4 Belastingruimte en optimalisatie

Gelet op de formulering in FinBES kan de belasting alleen worden geheven als er sprake is van regulering. Van een noodzaak (mogelijkheid) tot regulering is op Saba geen sprake. Er is geen parkeerprobleem en het parkeren op de openbare weg is beperkt en voorzover aan de orde verspreid over een relatief groot gebied. De opbrengst tegen redelijke tarieven zal de perceptiekosten slechts met moeite overschrijden. Er is derhalve geen belastingruimte.

5.7 Hondenbelasting

5.7.1 Verschil tussen Wet en verordening

Hondenbelasting wordt op Saba niet geheven. Een verordening ter zake is ook niet aanwezig.

5.7.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

N.v.t.

5.7.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Er is uit diergeneeskundige overwegingen enige registratie van honden bij de plaatselijke dierenarts. Verondersteld wordt dat invoering leidt tot het “uit huis zetten” van veel honden. (Bestrijden van) overlast in de vorm van uitwerpselen en/of geluid vormen op Saba geen (overigens formeel ook niet noodzakelijke) legitimatie voor invoering omdat die overlast niet wordt ervaren. Politiek draagvlak ontbreekt.

5.7.4 Belastingruimte en optimalisatie

De theoretische belastingruimte is beperkt tot enkele duizenden dollars, met relatief hoge perceptiekosten.

5.8 Reclamebelasting

5.8.1 Verschil tussen Wet en verordening

Reclamebelasting wordt op Saba niet geheven. Een verordening ter zake is ook niet aanwezig. In de retributieverordening (zie 5.10) wordt een apart tarief genoemd voor vergunningen voor bepaalde reclame-uitingen.

5.8.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

N.v.t.

5.8.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Waarneming ter plekke leert dat slechts op bescheiden schaal aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg worden gedaan. Regulering van het aanzicht ontsierende uitingen vormt op Saba niet of nauwelijks een (overigens formeel ook niet noodzakelijke)

legitimatatie voor invoering, omdat die ontsiering niet wordt ervaren. Straatreclame wordt ook niet als wervingsmiddel ingezet omdat concurrentie nauwelijks bestaat. Politiek draagvlak zou ontbreken.

5.8.4 Belastingruimte en optimalisatie

Hoewel zoals hiervoor geconstateerd slechts op beperkte schaal aankondigingen worden gedaan, zou bij hantering van in het Europese deel van Nederland gangbare tarieven een opbrengst van tienduizend tot enkele tienduizenden dollars mogelijk moeten zijn. Onze waarneming heeft de indruk doen ontstaan dat de uitingen niet frequent (van oppervlakte) wijzigen, zodat de perceptiekosten relatief beperkt kunnen blijven.

5.9 Precariobelasting

5.9.1 Verschil tussen Wet en verordening

Precariobelasting wordt op Saba niet geheven. Een verordening ter zake is ook niet aanwezig. Anders dan Bonaire en Sint Eustatius heeft Saba in de “retributieverordening 2007” ook geen uitgebreide regelgeving opgenomen die met precariobelasting valt te vergelijken. Slechts voor bepaald gebruik van de openbare weg wordt een retributie geheven.

5.9.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

N.v.t.

5.9.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Het Openbaar Lichaam Saba heeft behoudens de overheidsgebouwen en de weg naar eigen zeggen nauwelijks grond in eigendom, beheer of onderhoud. Het vliegveld zou recent in eigendom zijn overgedragen aan de exploitant. De haven en de kaden zijn wel in eigendom, maar voor het gebruik daarvan wordt via de havenbelasting (zie 5.10) en via de retributieverordening (zie 5.11) geheven. Samenloop is overigens theoretisch niet uitgesloten.

5.9.4 Belastingruimte en optimalisatie

Uitgaande van de juistheid van de gesignaleerde heffingsknelpunten, is de belastingruimte zeer beperkt. In de retributieverordening en tevens in de Eilandverordening havenfaciliteiten wordt de mogelijkheid gecreëerd te heffen wegens het hebben van voorwerpen op de openbare weg en de kade. Overigens wordt geen recht geheven voor het hebben van voorwerpen op de openbare weg. Het feitelijk heffen en invorderen en de naleving controleren van de reeds bestaande mogelijkheden zou eerder tot een opbrengst verhoging kunnen leiden dan het invoeren van een nieuwe regeling.

5.10 Havenbelasting

5.10.1 Verschil tussen Wet en verordening

Art. 61 FinBES legaliseert het heffen van belasting voor:

- het liggen of meren van vaartuigen in havens of aan kaden en terreinen die bij het Openbaar Lichaam in eigendom of in beheer en onderhoud zijn; dan wel

- het ankeren in de aan het Openbaar Lichaam grenzende territoriale wateren als bedoeld in de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk der Nederlanden.

Saba kent een dergelijke belasting niet, maar heeft de Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005 per 10.10.2010 bestendigd. Op basis van die verordening kan Saba heffen:

- liggelden/wharfage,
- havengelden,
- vertrekvergoedingen,
- gebruiksvergoedingen voor diverse havenfaciliteiten;
- scheepsregistratiegelden;
- verwijderingsvergoedingen en
- visvergunningen.

De visvergunning is volgens de verordening een retributie, van de overige gelden is het karakter niet expliciet vermeld.

Liggelden kunnen worden geheven voor het liggen, meren of ankeren door vaartuigen in havens, waarbij het begrip havens tevens baaien en reden omvat die op een bij de verordening behorende tekening staan vermeld. Voorzover we hebben kunnen constateren kent Saba slechts één haven en één van land bereikbare baai (bij het vliegveld). Het begrip vaartuig is in de verordening zeer breed gedefinieerd.

Havengelden kunnen worden geheven voor het gebruik maken van de territoriale wateren, waarbij geen beperking is geformuleerd voor ankeren of meren, zodat ook de doorvaart onder het belastbare feit lijkt te vallen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Een dergelijke heffing is praktisch niet uitvoerbaar en in internationaal verband ook juridisch discutabel.

Tenslotte wordt bij vertrek door een schip met betalende passagiers een vergoeding verschuldigd per vertrekkende passagier van \$ 5 (een zelfde vergoeding is ook verschuldigd bij vertrek per vliegtuig. Dit zou niet op een publiekrechtelijke verordening zijn gebaseerd, maar op een heffing door de private partij die het vliegveld exploiteert. De gelden komen ook niet ten goede aan het Openbaar Lichaam).

5.10.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Zoals beschreven wordt (terecht) niet geheven voor het varen in de territoriale wateren.

Betalingen worden geïnd door de Havenmeester, en zijn veelal verschuldigd op initiatief van de belastingplichtige die gebruik maakt van de faciliteit. Er is geen inzicht in de volledigheid van de heffing en invordering. Er bestaat een sterk vermoeden, welk vermoeden wordt gedeeld door het bestuur van het Openbaar Lichaam dat er een forse discrepantie bestaat tussen de werkelijk geheven en geïnde belasting en de theoretisch verschuldigde belasting.

5.10.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Het komt ons voor dat op basis van de Eilandsverordening Havenfaciliteiten Saba 2005 meer kan worden geheven dan op basis van de havenbelasting als bedoeld in FinBES, zeker als de volgens de verordening te heffen gelden aangemerkt zouden moeten worden als een belasting. Dit laatste is echter niet waarschijnlijk omdat in 2005 Saba slechts de

mogelijkheid had tot het heffen van dergelijke gelden als retributie en in de administratie van Saba de gelden ook worden verwerkt als retributieopbrengsten.

Het heffen op basis van eigen initiatief van de belastingplichtige en het overlaten van de invordering aan de dikwijls niet op de bestemde plaats aanwezige havenmeester, leidt onvermijdelijk tot het missen van belastingopbrengsten.

5.10.4 Belastingruimte en optimalisatie

In principe kunnen havenbelasting en retributies naast elkaar bestaan en elkaar zelf op onderdelen overlappen. Het invoeren van een havenbelasting in een eigen verordening en het herformuleren van de retributies en deze onderbrengen in de retributieverordening leidt niet alleen tot meer transparantie maar ook tot een vergroting van de belastingruimte.

Bij die gelegenheid moet worden heroverwogen of de thans geldende vrijstelling van allerlei havengelden wel moet worden gecontinueerd. Formele heffing en invordering geheel of ten dele bij andere instanties dan de havenmeester (bijvoorbeeld de douane) zal de omvang van de te heffen gelden aanzienlijk doen verruimen. Zonder daar een uitvoerig onderzoek naar te hebben kunnen doen bij gebrek aan informatie, lijkt ons een meeropbrengst van vele tienduizenden dollars zeker realiseerbaar. Vanuit het bestuur van het Openbaar Lichaam is medegedeeld dat het invorderingsaspect in 2012 prioriteit zal hebben.

5.11 Eilandsverordening 'Retributieverordening 2007' Saba

5.11.1 Verschil tussen Wet en verordening

Ook deze verordening is per 10.10.2010 bestendig, zodat geconstateerd kan worden dat Saba van geen enkele heffingsfaciliteit gebruik maakt die FinBES biedt, waarmee overigens niet zij gezegd dat Saba dus minder lokale belastingen heft dan FinBES mogelijk maakt.

FinBES maakt heffing mogelijk voor overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het Openbaar Lichaam of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het Openbaar Lichaam in beheer of in onderhoud zijn en voor door het Openbaar Lichaam verleende diensten. In deze retributieverordening wordt het heffen van rechten geregeld voor door het Openbaar Lichaam verstrekte vergunningen, afgegeven stukken en verleende diensten. Heffing voor gebruik van bezittingen/werken en inrichtingen vindt plaats op grond van hiervoor reeds beschreven verordeningen.

Op basis van de retributieverordening kunnen bedragen worden geheven voor door het Openbaar Lichaam verstrekte diensten. De in de verordening opgenomen diensten zijn onder verdeeld in 7 (of 8 als de gezondheidsdienst nog wordt meegerekend die inmiddels is overgedragen) hoofdgroepen. De (begrote c,q, gerealiseerde opbrengsten kunnen als volgt worden samengevat:

§	2010	2011 begroot	2012 begroot
1 burgerlijke stand	71.876	25.523	91.880
basisadministratie			
paspoorten	28.446	15.084	28.500
huwelijken		0	500
identiteitsbewijzen		0	10.000
overige leges		10.439	12.880
bevolking			
rijbewijzen (toerisme)	29.190	0	40.000
overige leges	14.240	0	0
2 publieke werken	0	0	0
3 financiën en e.z.	122.193	60.991	64.022
sollicitatie en werkvergunning	58.436	0	0
horeca (ed) vergunning	63.757	60.991	64.022
4 agriculture station	0	0	0
5 planningsbureau	27.401	50.279	50.279
bouwleges	27.401	50.279	50.279
7 havendienst	0	0	0
8 schoonmaakdienst	0	117.151	117.151
reinigingsrechten	0	117.151	117.151
Totaal leges en retributie	221.470	253.944	323.332

5.11.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

In 2010 zijn nog leges voor directeurenvergunning geïnd. De heffing is beëindigd wegens (vermeende) strijd met het gelijkheidsbeginsel.

De reinigingsrechten werden in het verleden niet geheven. Met ingang van 2011 was het voornemen over te gaan tot heffing. Omdat de dienstverlening pas in de loop van 2011 is opgestart, is de heffing (tijdsevenredig) uitgesteld tot oktober 2011

De indruk bestaat dat niet alle leges en retributies worden geheven die op grond van de "Retributieverordening 2007" geheven zouden kunnen worden. Wij noemen:

- vergunning onderhouden taxidienst;
- vergunning tot het tijdelijk plaatsen van voorwerpen op de openbare weg;
- vergunning tot het hebben van reclame-uitingen;
- leges voor schoolkinderenvervoer;
- wapenvergunning;
- vestigingsvergunning bedrijven;
- leges agriculture station.

Daarnaast is het de vraag of ten aanzien van alle bouwactiviteiten wel de daarvoor verschuldigde bouwleges wordt geheven. Het tarief is afhankelijk van de hoogte van de bouwsom en varieert van 4% (tot \$ 22.350) tot 1% (vanaf \$ 111.730) over de geschatte bouwwaarde. Hoewel de opbrengst ons laag voorkomt, meent het bestuur van het Openbaar Lichaam dat geen substantiële potentiële opbrengst wordt gemist.

5.11.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Belangrijkste knelpunt is dat in de verordening zoveel diensten worden gespecificeerd dat de ambtenaren die de heffing moeten uitvoeren “door de bomen het bos niet meer zien”, met als gevolg dat sommige retributies niet worden geheven. Daarnaast worden diensten genoemd die niet langer door het Openbaar Lichaam worden geleverd omdat ze zijn overgedragen aan het Rijk of zijn geprivatiseerd.

Door het gebrek aan transparantie en het feit dat diverse retributies op grond van andere verordeningen moeten worden geheven, is het door het Openbaar Lichaam (per verordening) aantonen dat de begrote baten van de te heffen retributies de terzake begrote kosten niet overschrijden, op voorhand niet eenvoudig en wellicht onmogelijk. Dit is een ernstige bedreiging voor de rechtmatigheid van de heffing en dus de opbrengst.

Anders dan wellicht verondersteld is de invordering van de geheven retributies voor diensten op Saba door de ontvanger niet of nauwelijks een probleem omdat de benodigde vergunning niet wordt afgegeven voordat is betaald. Controle op het in alle voorgeschreven situaties ook daadwerkelijk aanvragen en verkrijgen van een vergunning ontbreekt echter.

5.11.4 Belastingruimte en optimalisatie

Heroriëntering op de dienstverlening en het voor gebruik beschikbaar stellen van eigendommen et cetera en het vervolgens in één verordening onderbrengen van alle retributies, is niet alleen uit oogpunt van transparantie en efficiency gewenst, maar zal zeer waarschijnlijk leiden tot een substantiële verruiming van de belastingruimte.

Controle van de naleving van de vergunning vereisten zal eveneens leiden tot een verruiming.

5.12 Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES

5.12.1 Verschil tussen Wet en verordening

Saba heeft geen verordening Speelvergunningrecht.

5.12.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

N.v.t.

5.12.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

N.v.t.

5.12.4 Belastingruimte en optimalisatie

Op Saba zijn geen casino's.

6 Invordering

Op grond van artikel 67 van FinBES geschiedt de heffing en invordering van eilandbelastingen, met uitzondering van de opcenten op de vastgoedbelasting, met toepassing van de hoofdstukken I en VIII van de Belastingwet BES, als ware die belastingen BES belastingen. Artikel 73 van FinBES stelt vervolgens een aantal artikelen van hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES weer buiten toepassing.

Hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES vertoont grote overeenkomsten met de Invorderingswet 1990, en regelt de wijze van heffen en innen van belasting en de samenwerking tussen heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar. Ook wordt de verhouding (rechten en plichten) tussen burger, zijn gemachtigde en belastingdienst geregeld ten aanzien van de belastingheffing. Toepassing maakt een efficiënte heffing en inning mogelijk en creëert (voor ingewijden) een duidelijk speelveld.

Artikel 73 FinBES maakt op de toepasbaarheid van dit systeem uitzonderingen. Deze betreffen het primaire proces van de belastingheffing en invordering. We noemen:

- wie legt een aanslag op en hoe verloopt de communicatie (ook met betrekking tot de invordering daarvan) naar de burger en de invorderaar;
- wie reikt aangiftebiljetten uit;
- welke termijnen gelden voor inlevering van aangiftebiljetten en welke voor de betaling op aangifte;
- welke termijnen gelden voor de invordering van aanslagen;
- inlichtingverplichtingen door derden (daar onder begrepen overheidsinstellingen); en
- administratieplicht.

Overigens bepalen artikel 74 lid 2, artikel 75 lid 2 en artikel 81 lid 1 dat als de belastingverordeningen geen termijn noemen waarbinnen de aangiften moeten worden ingediend en/of betalingen moeten worden gedaan, de bepalingen uit de Belastingwet BES weer van toepassing zijn.

Deze uitzonderingen zijn enerzijds bedoeld om recht te doen aan de autonomie van de openbare lichamen en anderzijds om ruimte te bieden voor afwijkende bepalingen als door lokale omstandigheden deze tot een efficiënter proces zouden kunnen leiden. De openbare lichamen kunnen natuurlijk in hun eigen heffings- en invorderingsbepalingen zich weer geheel of gedeeltelijk conformeren aan de door artikel 73 FinBES uitgezonderde bepalingen.

Hoewel bijvoorbeeld ook de Gemeentewet bepalingen van de Invorderingswet 1990 niet van toepassing verklaart, zou een verdere harmonisatie de transparantie en efficiency van

het heffings- en invorderingsproces, zeker op langere termijn, zowel in het Europese als het Caribisch deel van Nederland wellicht ten goede komen.

6.1 Saba

Op Saba wordt de invordering van de lokale belastingen, met uitzondering van de motorrijtuigenbelasting, leges en retributies sinds 2011 verzorgd door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland. De leges en retributies worden veelal direct afgedragen bij verkrijging van paspoort, vergunning of motorrijtuigensticker. Betalingen geschieden veelal in contanten. Er zouden weinig openstaande betalingsverplichtingen bestaan omdat moet worden betaald voor afgifte van de vergunning. Een toegezegde opgave van de door de Rijksontvanger te innen openstaande vorderingen over jaren voor 2011 is ondanks herhaald verzoek aan de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland, niet aan ons verstrekt.

De invorderingsmiddelen zijn opgenomen in de diverse verordeningen. Er is geen algemeen geldende invorderingsbepaling, terwijl er evenmin een vastgelegd invorderingsbeleid bestaat. De invordering door Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland is of wordt gebaseerd op een tussen het terzake bevoegde gezag op Saba en de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland gesloten of te sluiten convenant. Wij ontvingen een door de Rijksbelastingdienst nog niet en het Openbaar Lichaam Bonaire wel getekende versie van het convenant, die op soortgelijke basis ook met Saba zou zijn/worden overeengekomen. In dit convenant worden procedureafspraken gemaakt over de dienstverlening door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland, de onderling uit te wisselen informatie m.b.t. de te innen en geïnde bedragen en over de (door)betaling door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland aan het Openbaar Lichaam.

Er worden door de eilandsontvanger geen maar door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland in voorkomende gevallen wel dwangmiddelen toegepast.

In de uitvoeringssfeer ontstaan problemen in de communicatie tussen de heffingsambtenaar van Saba en de ontvanger van de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland. Bij het opleggen van een aanslag, cq het indienen van een aangifte waaruit betalingsverplichtingen ontstaan, welk feit leidt tot een mutatie in het automatiseringssysteem van de heffingsambtenaar, ontstaat niet automatisch een invorderingspost bij de ontvanger. Deze kan pas tot invordering overgaan, c.q. ontvangen spontane betalingen n.a.v. een aangifte afboeken, nadat hij over het ontstaan van een aanslag c.q. betalingsverplichting is geïnformeerd door de heffingsambtenaar. Dit is een handmatig geautomatiseerd proces, waardoor onnodig tijdsverloop ontstaat en de kans op fouten/onvolledigheid onnodig toeneemt. Een geïntegreerd systeem zou deze problemen kunnen wegnemen.

7 Waardering

Waardering van onroerende zaken komt in de lokale belastingen op twee plaatsen aan de orde, namelijk bij de grondbelasting en bij de vastgoed belasting, zij het dat deze laatste een rijksbelasting is, waarop voor het Openbaar Lichaam opcenten worden geheven.

De grondbelasting is van belang voor de eigen woning en het door natuurlijke personen gebruikte bedrijfstvastgoed, de vastgoed belasting wordt geheven van het overige (grotendeels beleggings en bedrijfstvastgoed van rechtspersonen) vastgoed. Voor de definitie van één onroerende zaak en voor de waardebepaling zijn in FinBES (voor de grondbelasting) en in de Belastingwet BES (voor de vastgoedbelasting) bepalingen opgenomen die gelijkens vertonen met die opgenomen in de Wet waardering onroerende zaken. Opvalt dat voor alle objecten de waarde wordt gesteld op de hoogste van de waarde in het economische verkeer en de gecorrigeerde vervangingswaarde. De waarde wordt vastgesteld door de heffingsambtenaar (in plaats van door een speciale WOZ-ambtenaar) c.q. de inspecteur. De heffingsambtenaar doet dat voor de grondbelasting niet bij beschikking, maar bij de aanslag en zonder separate bezwaar en beroepsprocedure. De vastgestelde waarde geldt voor een periode van 5 jaren. De inspecteur doet het wel bij voor bezwaar vatbare beschikking.

In de periode voor 10 oktober 2010 werd er een lands-grondbelasting geheven, waaronder in principe al het vastgoed viel. Grondslag was de waarde, die zo mogelijk op de huurwaarde werd gesteld en bij gebrek aan verhuuropbrengsten op de verkoopwaarde berekend volgens vergelijking. Per object zou van al het vastgoed in de voormalige Nederlandse Antillen en waarderingslegger moeten bestaan. De fictie van volle en onbezwaarde eigendom die thans naar analogie van de WOZ in de wetten is opgenomen, maakte geen deel uit van de waarderingsgrondslagen van de voormalige grondbelasting. Volgens het openbaar lichaam Bonaire bevat het covenant met de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland tevens een afspraak dat de taxatie van al het vastgoed zal plaatsvinden door de Rijksbelastingdienst. Wij konden daar geen bevestiging van krijgen en het evenmin lezen in de ons verstrekte tekst. Wel is duidelijk dat de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland nog niet beschikt over alle gegevens om een eventuele taxatie te kunnen uitvoeren. Eén van de problemen is de onbetrouwbaarheid van de gegevens van het kadaster, die op z'n best een forse verwerkingsachterstand zouden hebben.

Een tijdelijke aanpassing van artikel 47 FinBES en de overeenkomstige bepaling van de Belastingwet BES, waarbij voor 2011 en 2012 nog uitgegaan kan worden van de waarde van de voormalige grondbelasting 2007 en het nieuwe tijdvak pas aanvangt per 2013 zou wellicht enige oplossing kunnen bieden.