



Governor of Sint Maarten

| | | | |
|------------------------------|-----------|------------|------------|
| STATEN VAN SINT MAARTEN | | | |
| Ingek. 23 FEB 2018 | | | |
| Volgnr. ISI 350/17-18 | | | |
| Par. | UB | mev | mev |

Aan de Staten van Sint Maarten
T.a.v.: De voorzitter mevrouw Sarah Wescot-Williams
Wilhelminastraat 1
Philipsburg
Sint Maarten

Philipsburg, 22 februari 2018

Kenmerk : LV-17/0004
**Onderwerp : Ontwerp Landsverordening tot wijziging Algemene Landsverordening
Landsbelastingen in verband met Internationale verplichtingen**

Bijlagen : 1

Geachte mevrouw Wescot-Williams,

U wordt hierbij aangeboden een brief van de Minister-President inzake Ontwerp Landsverordening tot wijziging van de Algemene Landsverordening Landsbelastingen in verband met internationale verplichtingen, ter verdere behandeling.

DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN

drs. E.B. Holiday

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-106
No. 1

Landsverordening tot wijziging van de Algemene
landsverordening landsbelastingen in verband met
internationale verplichtingen

AANBIEDING

De regering biedt de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp
van Landsverordening tot wijziging van de Algemene
landsverordening landsbelastingen in verband met internationale
verplichtingen.

De memorie van toelichting, die het ontwerp vergezelt, bevat de
gronden waarop het rust.

Philipsburg,
De Gouverneur van Sint Maarten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a horizontal line extending to the right.

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-106
No. 2

Landsverordening van de
tot wijziging van de Algemene landsverordening
landsbelastingen in verband met internationale
verplichtingen

ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

DE GOUVERNEUR van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat Sint Maarten zich heeft gecommitteerd om in 2018 automatisch fiscale inlichtingen te gaan uitwisselen met landen die in het kader van de Common Reporting Standard informatie met elkaar gaan uitwisselen en Sint Maarten in oktober 2015 de Multilateral Competent Authority Agreement heeft getekend;

dat deze gegevensuitwisseling betrekking heeft op het kalenderjaar 2017;

dat op basis van bestaande wetgeving de overheid van Sint Maarten op dit moment niet kan voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit bovengenoemde overeenkomst;

dat om die reden wordt voorgesteld om de wettelijke mogelijkheid te openen administratieplichtigen te verplichten om jaarlijks automatisch fiscale informatie aan de Inspecteur aan te leveren;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

Artikel I

De Algemene landsverordening landsbelastingen wordt als volgt gewijzigd:

A. Na artikel 21a wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 21b

Indien het aan opzet of grove schuld van administratieplichtigen, bedoeld in artikel 61a, is te wijten dat de verplichtingen genoemd in dat artikel en daarop berustende bepalingen, niet, gedeeltelijk niet, dan wel niet binnen de gestelde termijn worden nagekomen, vormt dit een vergrijp ter zake waarvan de minister hem door de inspecteur een boete van ten hoogste NAF 20.000 kan opleggen.

B. Na artikel 61 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 61a

1. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen administratieplichtigen worden aangewezen die gehouden zijn eigener beweging bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de minister met het oog op de uitvoering van regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing van belastingen. Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de frequentie, het uiterste tijdstip en de wijze waarop de in de eerste volzin bedoelde gegevens en inlichtingen aan de minister dienen te worden verstrekt.

2. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de administratieplicht, de controle en dienstverleners.

3. Een administratieplichtige, als bedoeld in het eerste lid, kan worden verplicht om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen aan te wijzen gegevens vast te leggen voor zover dat landsbesluit niet anders bepaalt.

4. Als een persoon een overeenkomst aangaat of zich met een handeling bezighoudt waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het voornaamste doel of een van de voornaamste doelen is het vermijden van de verplichting, genoemd in het eerste lid, en het daarop berustende bepalingen, wordt die persoon geacht onderworpen te zijn aan de verplichting alsof die persoon de betreffende overeenkomst niet heeft aangegaan of zich niet met de betreffende handeling heeft beziggehouden.

5. De minister kan door de Inspecteur zo nodig een onderzoek laten instellen teneinde te verifiëren of aan de in het eerste lid genoemde verplichting op juiste wijze is voldaan.

6. Voor de toepassing van het vijfde lid zijn de bepalingen van hoofdstuk VI van overeenkomstige toepassing.

Artikel II

1. Deze landsverordening treedt, zodra deze in het Afkondigingsblad is geplaatst, in werking met ingang van de eerste dag van de zevende week na de datum van bekrachtiging.
2. Artikel I, B werkt terug tot en met 1 juli 2017.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid, treedt deze landsverordening:

- a. in werking met ingang van de eerste dag van de derde week na de beslissing van het Constitutioneel Hof indien de Ombudsman een zaak aanhangig heeft gemaakt als bedoeld in artikel 127, derde lid, van de Staatsregeling en werkt terug tot en met het tijdstip, genoemd in het eerste en tweede lid; of,
- b. niet in werking indien het Constitutioneel Hof oordeelt dat deze landsverordening niet verenigbaar is met de Staatsregeling.

Deze landsverordening wordt met de memorie van toelichting in het Afkondigingsblad geplaatst.

Gegeven te Philipsburg,
De Gouverneur van Sint Maarten

d.d.
De Minister van Financiën

Staten van Sint Maarten
Zittingsjaar 2017-2018-106
No. 3

Landsverordening van de
tot wijziging van de Algemene landsverordening
landsbelastingen in verband met internationale
verplichtingen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Aanleiding voor het ontwerp

Nadat de twintig grootste industriële landen (hierna: G20) tijdens de Sint Petersburg Summit in juli 2013 de automatische inlichtingenuitwisseling in belastingzaken (hierna: AEOI) als de nieuwe internationale standaard heeft aangenomen, heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) in samenwerking met een aantal G20-landen en de EU een gezamenlijke rapportage en due diligence standaard ontwikkeld. Die bestaat uit de zogenoemde 'Common Reporting Standard' (hierna: CRS) en een multilaterale bevoegde autoriteiten overeenkomst (de 'Multilateral Competent Authority Agreement', hierna: MCAA) naar het model van de intergouvernementele overeenkomsten (hierna: IGA) van de 'Foreign Account Tax Compliance Act' (hierna: FATCA). De CRS is dus een systeem die door de OESO is ingevoerd met als doel belastingfraude en belastingontduiking te bestrijden en te leiden tot een wereldwijde automatische uitwisseling van informatie tussen rechtsgebieden die aan de CRS deelnemen. Een rechtsgebied dat aan de CRS deelneemt (of "CRS-rechtsgebied") is een land dat ermee heeft ingestemd om de CRS te implementeren.

De grondslag voor automatische internationale gegevensuitwisseling is artikel 63a, eerste en tweede lid, van de ALL. Genoemd artikel 63a, handelt over het automatisch uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld gegevens over rente, dividenden, en andere periodieke inkomen. Dat ten aanzien van deze gegevens automatische inlichtingenuitwisseling kan plaatsvinden, vloeit rechtstreeks voort uit de internationale regelingen die de juridische basis vormen voor de gegevensuitwisseling, zoals de bilaterale verdragen en het multilaterale Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (WABB-verdrag). De publicatie in de Afkondigingsblad van de gevallen of groepen van gevallen en de voorwaarden waaronder de verstrekking mag plaatsvinden, zoals het tweede lid voorschrijft, kan dan ook achterwege blijven. Het tweede lid is

dus een dode letter. Om die reden wordt in een andere ontwerplandsverordening voorgesteld om dit lid te laten vervallen. CRS dwingt financiële instellingen hun klanten te identificeren en na te gaan in welk land zij belastingplichtig ('fiscal resident') zijn. CRS verplicht financiële instellingen ook om financiële rekeningen, die rechtstreeks of indirect worden aangehouden door rekeninghouders die fiscaal ingezet zijn in een CRS-rechtsgebied, te rapporteren aan de belastingadministratie in de jurisdictie waarin zij zijn gevestigd. Deze informatie wordt vervolgens door deze belastingadministratie automatisch op jaarbasis uitgewisseld met de jurisdicties waarin de rekeninghouders belastingplichtig zijn.

Sint Maarten heeft zich gecommitteerd om vanaf 2018 jaarlijks automatisch fiscale inlichtingen te gaan uitwisselen met CRS-landen en heeft in oktober 2015 de MCAA getekend. De eerste gegevensuitwisseling zal, zoals kortgesloten met de OESO, betrekking hebben op de periode 1 juli 2017 tot en met 31 december 2017.

Op basis van bestaande wetgeving kan de overheid van Sint Maarten op dit moment niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit bovengenoemde overeenkomst. Ook lokale financiële instellingen zijn bij het ontbreken van regelgeving niet zonder meer bevoegd om de bij hen aanwezige informatie van rekeninghouders te verstrekken aan de regering. Om die reden wordt voorgesteld om de mogelijkheid te openen administratieplichtigen te verplichten om jaarlijks uit eigen beweging fiscale informatie aan de minister aan te leveren. In het onderhavige ontwerp is deze mogelijkheid vervat in artikel 61a van de Algemene landsverordening Landsbelastingen (hierna: ALL). Hierbij moet worden aangemerkt dat elke financiële instelling van Sint Maarten op grond van artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de ALL een administratieplichtige is. Verder moet worden vermeld dat het voorgestelde artikel 61a geconcipeerd is om zowel de CRS als de FATCA alsmede andere vormen van automatische inlichtingenuitwisseling via een delegatiebepaling te kunnen uitvoeren.

Het is nagenoeg een feit van algemene bekendheid dat in Sint Maarten de wetgevingsprocessen met betrekking tot wetten in formele zin relatief veel meer tijd in beslag nemen dan in Nederland. De duur van deze processen in Sint Maarten is langer dan de wetgevingsprocessen ten aanzien van gedelegeerde regelgeving. Om wijzigingen in bijvoorbeeld de CRS snel te kunnen implementeren in de nationale wetgeving, is het derhalve verstandiger om deze standaard door middel van gedelegeerde regelgeving uit te voeren en dus niet hoofdzakelijk via een wet in formele

zin zoals in Nederland. Om die reden heeft Sint Maarten gekozen om de CRS, in navolging van Curaçao, hoofdzakelijk door middel van gedelegeerde regelgeving (landsbesluit, houdende algemene maatregelen) te implementeren.

Ingevolge artikel 61a, eerste lid, van de ALL zijn de bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen aan te wijzen administratieplichtigen gehouden om bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen gegevens en inlichtingen uit eigen beweging te verstrekken aan de minister volgens de bij of krachtens dat landsbesluit te stellen regels met het oog op de uitvoering van regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing van belastingen. Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de frequentie, het uiterste tijdstip en de wijze waarop de in de eerste volzin bedoelde gegevens en inlichtingen aan de minister dienen te worden verstrekt. Hiermee wordt beoogd de genoemde knelpunten weg te nemen zodat de overheid deze informatie aan verdragslanden kan verstrekken. Voorts moet worden vermeld dat artikel 61a van de ALL en het landsbesluit ook kunnen worden gebruikt om een toekomstige IGA met de Verenigde Staten met betrekking tot de FATCA uit te voeren.

De strekking van het genoemde artikel vervatte bepaling is thans opgenomen in de omvangrijke ontwerplandsverordening herziening formeel belastingrecht waarop nog een nader rapport dient te worden geschreven. Dit rapport kan relatief lang op zich laten wachten terwijl zowel het voorgestelde artikel 61a van de ALL als de hiermee corresponderende nog te ontwerpen ministeriële regeling voor 30 juni 2017 in werking had moeten zijn getreden. Dit om te voorkomen dat Sint Maarten door de OESO, wat fiscale transparantie betreft, als een niet-coöperatieve jurisdictie zou worden aangemerkt met alle gevolgen van dien. Gelet hierop is het noodzakelijk om artikel 45a van de ALL nu uit de ontwerplandsverordening herziening formeel belastingrecht te lichten en dit, tezamen met een administratieve boetebepaling als een apart ontwerp in procedure te brengen teneinde dit op zeer korte termijn in werking te laten treden. In het onderhavige ontwerp is het aanvankelijk voorgestelde artikel 45a artikel 61a geworden.

Handhavingsbepaling CRS

De CRS alsmede de FATCA (indien deze door middel van een IGA wordt geïmplementeerd) verplichten tot het hebben van een doeltreffende handhaving om niet-naleving van de identificatie- en rapportagevoorschriften die voortvloeien uit de CRS aan te pakken. In het

onderhavige wetsvoorstel wordt daaraan uitvoering gegeven door middel van een administratieve boetebepaling.

Financieel paragraaf

Het onderhavige ontwerp beoogt de nakoming van de verplichtingen op grond van internationaal gemaakte afspraken, zoals de ondertekening van de zogenoemde Multilateral Competent Authority Agreement in het kader van de CRS, en de in de toekomst waarschijnlijk nog te sluiten belastingverdragen zoals het FATCA-verdrag. De financiële gevolgen dienen aldus in dat perspectief geplaatst te worden. De kosten worden initieel opgeroepen door de internationale afspraken en de verdragen. Hoewel zonder het onderhavige ontwerp niet aan de betreffende verplichtingen zou kunnen worden voldaan, dient te worden vastgesteld dat de uitvoering van de betreffende afspraken/verdragen geheel wordt uitgewerkt in gedelegeerde regelgeving en dus niet in het onderhavige ontwerp. Dit betekent dat met dit ontwerp geen administratieve verplichtingen worden opgelegd en hiermee dus geen mankracht, tijd en kosten gepaard gaan. Deze verplichtingen worden enkel in het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarin de uitvoering van de CRS geheel wordt uitgewerkt, opgelegd. De nieuwe beleidsvoornemens als bedoeld in artikel 10 van de Comptabiliteitslandsverordening worden dus niet in dit ontwerp uitgewerkt. Dit wettigt de conclusie dat dit ontwerp geen directe financiële gevolgen heeft voor Sint Maarten en dat dit niet gepaard gaat met lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Dit laatste geldt ook voor het voorgestelde artikel 61a, derde lid, te meer omdat dit een zogenoemde 'kan'-bepaling is.

Zoals hierboven is aangegeven heeft het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen wel financiële gevolgen voor de overheid van Sint Maarten en heeft lasten voor de burgers en financiële instellingen tot gevolg. Dit zal worden uiteengezet in de financiële paragraaf van de Nota Van Toelichting.

Advies Raad van Advies

Op 22 juni 2017 heeft de Raad van Advies (hierna: RvA) de regering inzake deze ontwerplandsverordening van advies voorzien (RvA no. SM/03-17LV). Het advies van de RvA is voor de regering aanleiding geweest om zowel het ontwerp als de Memorie van toelichting op onderdelen te wijzigen. De regering heeft de adviezen van de RvA deels overgenomen. Voor zover het advies van de RvA niet is overgenomen, wordt de beweegredenen daarvoor hierna zo volledig mogelijk weergegeven.

Onder hoofdstuk 1 *Consultaties adviesinstanties en belanghebbenden* merkt de RvA op dat adviesinstanties of belangengroepen en de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) bij het concipiëren van het ontwerp niet zijn geconsulteerd respectievelijk gehoord terwijl dit ontwerp verstrekende verplichtingen bevat voor het bedrijfsleven in het kader van belastingheffing en vraagt hiervoor de aandacht.

De regering heeft dit advies niet overgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat slechts een delegatiebepaling om automatische gegevensuitwisseling uit te voeren. Dit betekent dat dit wetsvoorstel op zich, anders dan de RvA stelt, geen ingrijpende gevolgen heeft voor zowel particulieren als het bedrijfsleven. Reeds om die reden hoeft adviesinstanties of belangengroepen en de SER niet te worden geconsulteerd over het ontwerp. Voorts merkt de regering op dat verstrekende administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven in het kader van het tegengaan van internationale belastingfraude niet onder onderwerpen van sociaal economische aard vallen. Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat ook in Nederland en Curaçao de SER niet is geraadpleegd inzake dit onderwerp. De implementatie van de CRS moet worden gezien als een opdracht van de OESO waarover geen discussie mogelijk is.

Onder hoofdstuk 2 *Delegatie en het recht op privacy* constateert de RvA dat artikel 61a van de ALL noch enige andere bepaling in het ontwerp enige randvoorwaarden of andere restricties bevat voor deze ministeriële regeling en wordt opgemerkt dat deze restricties niet kunnen worden gebaseerd op een toelichting. De RvA meent dat genoemd gebrek aan restricties tot gevolg heeft dat de ministeriële regeling kan regelen dat elke gegevenssoort en elke vorm van inlichting voor elke doeleinde van elke administratieplichtige op elk moment en op elke wijze kan worden verzocht. Verder meent de RvA dat een dergelijke ongeclausuleerde gegevensverstrekking in strijd is met artikel 5 van de Staatsregeling. Voorts constateert de RvA dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze de CRS de privacy van betrokkenen beïnvloedt. Er blijkt onvoldoende op welke wijze en onder welke omstandigheden Sint Maarten zich heeft gecommitteerd aan de CRS. Ook ontbreekt in de toelichting een bespreking over de inhoud van de CRS waaronder de verplichtingen die daarin zijn opgenomen, en de vindplaats van de CRS. De RvA adviseert deze informatie over de CRS en de relatie met Sint Maarten in de toelichting op te nemen.

De regering heeft dit advies niet overgenomen. Vooropgesteld merkt de regering op dat artikel 61a van de ALL geconcipeerd is om zowel de CRS als de FATCA alsmede andere vormen van automatische inlichtingenuitwisseling via een delegatiebepaling (een landsbesluit, houdende algemene maatregelen in plaats van een ministeriele regeling, zoals aanvankelijk voorgesteld) te kunnen uitvoeren.

Ingevolge artikel 5 van de Staatsregeling worden bij of krachtens landsverordening regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens en tevens inzake aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgestelde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. De in dit artikel bedoelde landsverordening is de Landsverordening bescherming persoonsgegevens (hierna: Lbp) die dus een organieke landsverordening is. Waar als gevolg van het voorgestelde artikel 61a en de gedelegeerde regelgeving persoonsgegevens worden verwerkt, is op deze wettelijke regelingen de Lbp van toepassing. De Lbp bevat voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens en waarborgen voor degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt. Eén van de voorwaarden voor gegevensverwerking volgens artikel 7 van de Lbp is dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. De RvA ziet kennelijk over het hoofd dat op de gegevensverwerking die in het voorgestelde artikel 61a en de nog te concipiëren gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, de huidige bepalingen van hoofdstuk VIII, Afdeling 2, van de ALL van toepassing worden.

In artikel 61 van de ALL is bepaald dat de bepalingen van de genoemde afdeling strekken tot nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de Belastingregeling voor het Koninkrijk, een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting, een verdrag tot het uitwisselen van inlichtingen, dan wel regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing en invordering van de in artikel 1 bedoelde belastingen, alsmede de daarmee overeenkomende belastingen, die vanwege een buitenlandse mogendheid worden geheven. Op basis hiervan stelt de regering dat op grond van zowel het voorgestelde artikel 61a als het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen enkel gegevenssoorten voor de genoemde doeleinden kunnen worden verzocht aan slechts de administratieplichtigen die daarover beschikken. Dus het argument van de RvA dat de ministeriële regeling kan regelen dat elk gegevenssoort voor elke doeleinde van elke administratieplichtige kan worden verzocht is niet steekhoudend.

Voor alle duidelijkheid wordt het voorgestelde tekst van artikel 61a, eerste lid vervangen door de tekst van artikel 22, eerste lid, van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (Curaçao). Hierdoor wordt in artikel 61a dus —ten overvloede— gespecificeerd voor welke doeleinden de gegevens dienen te worden verstrekt zoals de RvA heeft geadviseerd. Overigens worden er geen extra randvoorwaarden in de wet opgenomen. Verder merkt de regering op dat persoonsgegevens volgens de Lbp slechts mogen worden verwerkt indien één van de in artikel 8 van de Lbp limitatief opgesomde verwerkingsgronden van toepassing is. Ingevolge artikel 8, onderdeel c, van de Lbp mogen persoonsgegevens worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. Aan deze eis is ook voldaan wanneer sprake is van bijvoorbeeld gedelegeerde regelgeving. Een dergelijke gedelegeerde regelgeving, in casu het landsbesluit, houdende algemene maatregelen waarin alle kernelementen van de CRS worden geregeld, mag uiteraard niet strijdig zijn met de Staatsregeling of de Lbp.

Overigens merkt de regering op dat, zoals reeds aangegeven, het voorgestelde artikel 61a slechts een delegatiebepaling is om zowel de CRS en de FATCA (in de toekomst) en andere vormen van automatische inlichtingenuitwisseling te kunnen implementeren. Hierdoor acht de regering het niet noodzakelijk om in de memorie van toelichting, zoals de RvA adviseert, op te nemen:

1. op welke wijze de CRS de privacy van betrokkenen beïnvloedt;
2. onder welke omstandigheden Sint Maarten zich heeft gecommitteerd aan de CRS;
3. de inhoud van de CRS, waaronder de verplichtingen die daarin zijn opgenomen;
4. de vindplaats van de CRS.

Onder hoofdstuk 5 *Verplichtingen en rechten van degenen op wie de gegevens betrekking hebben* vraagt de RvA aandacht voor het volgende. Volgens de RvA wordt in het ontwerp geen melding gemaakt van diverse rechten voor degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. Genoemde voorbeelden zijn het recht op notificatie, inzage- en correctierecht. Voorts wordt in de toelichting niet verduidelijkt of deze rechten in andere, vigerende regelgeving reeds wordt toegekend aan betrokkenen.

De regering merkt het volgende op. In het ontwerp zijn om de volgende twee redenen geen rechten op notificatie, inzage- en correctierecht opgenomen. Ten eerste schept artikel 61a op zich geen verplichtingen ten

aanzien van administratieplichtigen of ten aanzien van de cliënten van administratieplichtigen. Om die reden zijn de voornoemde rechten ook niet opgenomen in de toelichting bij de introductie van artikel 8, vierde lid, van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen in Nederland. Ten tweede worden deze rechten reeds in artikel 26 respectievelijk hoofdstuk 4 van de Lbp aan betrokkenen toegekend. Deze rechten worden in de Nota van Toelichting op het landsbesluit, houdende algemene maatregelen ter implementatie van de CRS vermeld. Het is dus overbodig om die op te nemen in het ontwerp.

Onder hoofdstuk 7 *Financiële paragraaf en administratieve lasten* merkt de RvA op dat een financiële paragraaf volledig ontbreekt en wordt geadviseerd om in te toelichting in te gaan op de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen die volgen uit het ontwerp.

De regering heeft dit advies om de volgende reden niet overgenomen. In tegenstelling tot de stelling van de RvA, worden met dit ontwerp geen administratieve verplichtingen opgelegd en hiermee dus geen mankracht, tijd en kosten gepaard gaan. Deze verplichtingen worden enkel in het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarin de uitvoering van de CRS geheel wordt uitgewerkt, opgelegd. Hetzelfde geldt voor de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Wel is dit nu opgenomen in de financieel paragraaf.

Onder hoofdstuk 8 *Samenloopbepaling* constateert de RvA dat een samenloopbepaling tussen het ontwerp en het ontwerp van de Landsverordening herziening formeel belastingrecht ontbreekt en adviseert om deze alsnog op te nemen.

De regering heeft dit advies om de volgende reden niet overgenomen. De regering merkt op dat het voorgestelde artikel 45a reeds uit het ontwerp landsverordening herziening formeel belastingrecht is verwijderd, waardoor een samenloopbepaling niet is benodigd.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Conform de CRS alsmede de FATCA moet elke verdragspartner de nodige maatregelen nemen om zijn administratieplichtigen c.q. rapporterende financiële instellingen ertoe te verplichten regels inzake identificatie en rapportage toe te passen en deze effectief te

implementeren en na te leven. Bij een doeltreffende uitvoering hoort dat bij niet-naleving van de identificatie- en rapportagevoorschriften doeltreffende handhavingsbepalingen gelden.

De ALL kent reeds een aantal verplichtingen in het kader van de internationale informatie-uitwisseling. Bij inwerkingtreding van onderhavige ontwerp-landsverordening worden voor rapporterende financiële instellingen enkele verplichtingen toegevoegd die worden opgenomen in hoofdstuk VIII van de ALL. Op het niet-nakomen van de verplichtingen van artikel 61a van de ALL stelt artikel 21b van de ALL een sanctie.

Op grond van artikel 21b van de ALL wordt het opzettelijk of grof schuldig niet-nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 61a en de daarop berustende bepalingen een beboetbaar feit. Ter zake daarvan kan de Inspecteur een vergrijpboete opleggen van NAF 20.000. Deze hoge boete moet CRS 'non-compliance' gedrag ontmoedigen. Onder 'degenen' wordt in dit artikel begrepen zowel de administratieplichtige, genoemd in het eerste lid, als de personen, genoemd in het tweede lid, op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben.

Indien de administratieplichtige ter zake geen enkel verwijt treft, kan degene op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben worden beboet. Treft de administratieplichtige wel een verwijt, bijvoorbeeld omdat deze uit andere gegevens de onjuistheid van de eigen verklaring had moeten onderkennen of omdat de instelling zelfs op enige wijze behulpzaam is geweest bij het onjuist invullen van de eigen verklaring, dan kan zowel aan degene op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben als aan de administratieplichtige een vergrijpboete worden opgelegd.

Onderdeel B

Voor de Sint Maartense belastingheffing is het van belang om van alle verdragspartners automatisch gegevens van financiële rekeningen aangeleverd te krijgen. Om dit te bewerkstelligen moet Sint Maarten op zijn beurt automatisch (bank)gegevens kunnen terugleveren aan die verdragspartners voor hun belastingheffing. Op dit moment kent de ALL geen verplichting voor Financiële Instellingen (onder meer banken, beleggingsinstellingen en levensverzekeraars) om gegevens over de rekeningen en verzekeringen van hun cliënten eigener beweging aan de Belastingdienst te verstrekken. Voorgesteld wordt om in de internationale context een dergelijke verplichting op te nemen. Artikel

61a van de ALL wordt derhalve ingevoerd om de mogelijkheid te openen om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen administratieplichtigen te verplichten om jaarlijks uit eigen beweging nader aan te duiden gegevens en inlichtingen aan de minister (lees Belastingdienst) te verstrekken. Daarbij is het van groot belang dat de Belastingdienst tijdig de beschikking krijgt over de fiscale gegevens die onderwerp zijn van die internationale afspraken. Om die reden wordt bepaald dat bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen nadere regels kunnen worden vastgesteld met betrekking tot de frequentie, het uiterste tijdstip en de wijze waarop de in de eerste volzin van artikel 61a, eerste lid bedoelde gegevens en inlichtingen aan de minister dienen te worden verstrekt.

Met het oog op de mondiale ontwikkelingen op het gebied van fiscale informatieverstrekking, die voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn, is het noodzakelijk dat Sint Maarten slagvaardig moet kunnen optreden om aan de toenemende internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Om die reden is er voor gekozen om in artikel 61a, eerste lid, van de ALL een delegatiebepaling op te nemen op basis waarvan de automatische aanlevering van gegevens in het belang van internationale inlichtingenuitwisseling bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen geregeld kan worden. Dit maakt het eenvoudiger om in te springen op de mogelijkheden van de aan te wijzen administratieplichtigen om bepaalde (categorieën van) gegevens aan te leveren. Het is immers moeilijk om in te schatten welke eisen de internationale inlichtingenuitwisseling in de toekomst zal stellen. Als er internationaal meer eisen worden gesteld aan de gegevensuitwisseling, kunnen deze door middel van een relatief kort wetgevingstraject worden ingevoerd.

Met het oog op de naleving van het voorgestelde artikel 61a en de daarop berustende bepalingen dienen de in het eerste lid bedoelde administratieplichtigen bepaalde gegevens te registreren. Verder moeten deze administratieplichtigen om die reden ook gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst (op diens verzoek) verstrekken die redelijkerwijs kunnen worden vereist voor enig doel met betrekking tot de administratie of tenuitvoerlegging van artikel 61a en de daarop berustende bepalingen. Het is mogelijk dat de betreffende administratieplichtigen niet altijd in staat zijn om zelf hun verplichtingen te vervullen. In dergelijke gevallen kan een administratieplichtige een derde persoon als zijn dienstverlener aanstellen om de hem uit hoofde van dit artikel en de daarop berustende bepalingen opgelegde verplichtingen uit te voeren. Gelet op

het bovenstaande bepaalt het tweede lid dat bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de administratieplicht, de controle en dienstverleners. In het derde lid wordt voorgesteld dat indien een entiteit eenmaal is aangewezen als administratieplichtige, deze ook kan worden verplicht bepaalde nader aan te wijzen gegevens in de administratie vast te leggen. Zo kan in het landsbesluit, houdende algemene maatregelen, dat op basis van deze landsverordening zal worden uitgevaardigd, opgenomen worden dat elke financiële instelling die bijvoorbeeld op grond van de door Sint Maarten getekende MCAA fiscale inlichtingen over rekeninghouders moet verstrekken, de woonstaat en het belastingidentificatienummer van elke rekeninghouder moet vastleggen voor zover deze regeling niet anders bepaalt.

Het is voor financiële instellingen van belang om deze informatie voor elke rekeninghouder beschikbaar te hebben aangezien het aantal verdragslanden waarmee deze gegevens zullen worden uitgewisseld naar verwachting sterk zal toenemen. Door nu direct voor alle rekeninghouders deze gegevens vast te leggen hoeven zij niet telkens wanneer er een verdragsland bijkomt in hun administratie na te gaan voor welke rekeninghouders zij deze gegevens nu moeten gaan opvragen. Anderzijds zou zonder deze bepaling een rekeninghouder mogelijk kunnen stellen dat deze gegevens niet zouden mogen worden opgeslagen zolang hij niet in een verdragsland woont.

Volgens de OESO dient een antimisbruikbepaling te worden opgenomen. In de OESO modelwet is deze opgenomen in artikel 14 en luidt als volgt: "If a person enters into any arrangements or engages in a practice, the main purpose or one of the main purposes, of which can reasonably be considered to be to avoid an obligation under this act or regulations thereunder, the person is subject to the obligation as if the person had not entered in to the arrangement or engaged in the practice". Om die reden is deze bepaling in het Nederlands vertaald en in het vierde lid opgenomen.

Artikel II

Het was de bedoeling dat het ontwerp op 1 juli 2017 in werking zou treden aangezien de gegevensuitwisseling op het jaar 2017, zoals kortgesloten met de OESO, betrekking heeft op de periode 1 juli 2017 tot en met 31 december 2017. Inmiddels is 1 juli 2017 al verstreken terwijl er voor de toepassing van de identificatieprocedures (door de administratieplichtigen) die in de nog te concipiëren gedelgeerde regelgeving (landsbesluit, houdende algemene maatregelen) zullen

worden opgenomen per genoemde datum een wettelijke verplichting moet bestaan. Om de voornoemde reden is ten aanzien van artikel 61a terugwerkende kracht verleend tot 1 juli 2017. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in het voorgestelde artikel 61a vervatte delegatiebepalingen geen verplichtingen voor de daarin genoemde administratieplichtigen in het leven roept en derhalve geen sprake is van een belastend wettelijke regeling. Het gaat immers om zogenoemde 'kan'-bepalingen. Een bijzondere reden om terugwerkende kracht te verlenen is dat de regering voornemens is om terugwerkende kracht te gaan verlenen aan het ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen ter uitvoering van de CRS teneinde aan de internationale verplichtingen bedoeld in de door Sint Maarten getekende MCAA te kunnen voldoen.

Aan het voorgestelde artikel 21b wordt geen terugwerkende kracht verleend, omdat dat in verband met de strafrechtelijke legaliteitsbeginsel niet mogelijk is. Het is ook niet noodzakelijk omdat de betreffende strafbepaling slechts ziet op strafbare feiten in de toekomst, namelijk het niet, gedeeltelijk niet of niet tijdig aanleveren van de CRS-informatie aan de minister (dat dient in 2018 te gebeuren).



De Minister van Financiën



Council of Advice
Raad van Advies

Strengthening Our Democracy

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Sint Maarten
Drs. E.B. Holiday
Falcon Drive # 3
Harbour View
Sint Maarten

| | |
|---|--------------------------------|
| KABINET VAN DE GOUVERNEUR VAN SINT MAARTEN | |
| JUN 22 2017 | |
| Volgno: | <i>[Handwritten signature]</i> |
| Doorgezonden: | |
| Dossier: | G |

RvA no. SM/03-17LV

104 a

Onderwerp: Ontwerp van landsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening landsbelastingen in verband met internationale verplichtingen (Landsverordening Common Reporting Standard) (uw volgnummer LV-17/0004).

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 6 juni 2017 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd ontwerp en de behandeling en vaststelling hiervan in de vergadering van de Raad d.d. 20 juni 2017 bericht de Raad u als volgt.

Het ontwerp beoogt in hoofdzaak de Algemene landsverordening landsbelastingen (hierna: ALL) te wijzigen in verband met de implementatie van de Common Reporting Standard (hierna: CRS).

Samenvatting: De Raad maakt enkele opmerkingen ten aanzien van de wijze van implementatie van de CRS in de Sint Maartense rechtsorde. Hierbij adviseert de Raad om de gekozen wijze van implementatie middels delegatie aan de minister te heroverwegen om te waarborgen dat conform het recht op privacy zoals vastgelegd in de Staatsregeling wordt gehandeld. Hiermee kan een ongeclausuleerde delegatie worden voorkomen en kunnen er meer waarborgen en andere rechten worden opgenomen voor degenen wiens privacy worden geraakt door dit ontwerp. Voorts maakt de Raad enkele opmerkingen over het ontbreken van grondslagen voor gegevensverstrekking en de toedichting van spoedeisend belang aan dit ontwerp.

1. Consultatie adviesinstanties en belanghebbenden

De Raad constateert dat niet uit de toelichting blijkt dat adviesinstanties of belangengroepen, waaronder de Foundation Sint Maarten Tax Committee, bij het concipiëren van dit ontwerp zijn geconsulteerd. Dit terwijl het ontwerp ingrijpende gevolgen heeft voor zowel particulieren als het bedrijfsleven. De Raad constateert daarnaast dat de Sociaal-Economische Raad niet is gehoord over het ontwerp. Naast het gegeven dat dit adviescollege beschikt over bruikbare deskundigheid van de hier voorliggende materie, meent de Raad dat

RvA no. SM/03-17LV

[Handwritten initials]



vanwege de taakstelling van de Sociaal-Economische Raad het wenselijk is om dit adviescollege te consulteren over het ontwerp. De taakstelling van dit college is immers om de regering van advies te dienen over alle belangrijke onderwerpen van sociaal-economische aard.¹ De Raad meent dat dit ontwerp, dat onder meer verstrekking administratieve verplichtingen bevat voor het bedrijfsleven in het kader van belastingheffing, hieronder valt.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

2. Delegatie en het recht op privacy

Ingevolge artikel 5 van de Staatsregeling heeft een ieder, behoudens bij of krachtens landsverordening te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Op grond van deze bepaling dienen persoonsgegevens ook eerlijk te worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden, en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin een landsverordening voorziet.

De Raad constateert dat in het onderhavige ontwerp het voorgestelde artikel 61a van de ALL het recht op privacy raakt. In deze bepaling is geregeld dat bij ministeriële regeling aan te wijzen administratieplichtigen gehouden zijn de bij die regeling aan te wijzen gegevens en inlichtingen uit eigen beweging te verstrekken aan de Inspecteur volgens de bij die regeling te stellen regels. Deze bepaling biedt een grondslag voor de verstrekking van privacygevoelige gegevens, maar laat tegelijkertijd de regeling van alle kernelementen over aan een ministeriële regeling.

De Raad constateert dat de bepaling noch enige andere bepaling in het ontwerp enige randvoorwaarden of andere restricties bevat voor deze ministeriële regeling. De Raad merkt volledigheidshalve op dat deze restricties niet kunnen worden gebaseerd op een toelichting.

Bovengenoemd gebrek aan restricties heeft tot gevolg dat de ministeriële regeling kan regelen dat elke gegevenssoort en elke vorm van inlichting voor elk doeleinde van elke administratieplichtige op elk moment en op elke wijze kan worden verzocht. De Raad meent dat een dergelijke ongeclausuleerde gegevensverstrekking in strijd is met artikel 5 van de Staatsregeling. De Raad acht het daarom juridisch noodzakelijk dat in het voorgestelde artikel 61a van de ALL de randvoorwaarden voor de ministeriële regeling zo veel als redelijkerwijs mogelijk is worden opgenomen. Hierbij dient, zoals volgt uit artikel 5 van de Staatsregeling, ook te worden gespecificeerd voor welke specifieke doeleinden de gegevens dienen te worden verstrekt en kunnen worden gebruikt.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

¹ Artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening Sociaal-Economische Raad.



In samenhang met het bovenstaande constateert de Raad dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze de CRS de privacy van betrokkenen beïnvloedt. Dit komt omdat in de toelichting kerngegevens over de CRS ontbreken. Zo blijkt onvoldoende op welke wijze en onder welke omstandigheden Sint Maarten zich heeft gecommitteerd aan de CRS. Ook ontbreekt in de toelichting een bespreking over de inhoud van de CRS, waaronder de verplichtingen die daarin zijn opgenomen, en de vindplaats van de CRS.

De Raad adviseert deze informatie over de CRS en de relatie met Sint Maarten in de toelichting op te nemen.

3. Delegatie naar een ministeriële regeling

De centrale bepaling van dit ontwerp is het voorgestelde artikel 61a van de ALL. Zoals hierboven is besproken worden in deze bepaling diverse aspecten gedelegeerd naar een ministeriële regeling. De keuze tot deze delegatie wordt gemotiveerd door te verwijzen naar mondiale ontwikkelingen op het gebied van fiscale informatieverstrekking, die voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. Hierdoor is het noodzakelijk dat Sint Maarten slagvaardig moet kunnen optreden om aan de toenemende internationale verplichtingen te kunnen voldoen.²

De Raad constateert in dit verband dat de CRS, de aanleiding voor dit ontwerp, in Nederland grotendeels is geïmplementeerd in een wet in formele zin (het Nederlandse equivalent van een landsverordening): de Wet uitvoering Common Reporting Standard.³ Met het oog hierop is het voor de Raad onduidelijk waarom in Sint Maarten ervoor wordt gekozen om de CRS hoofdzakelijk te implementeren in een ministeriële regeling. Los daarvan is volgens de Raad onvoldoende verantwoord waarom ervoor gekozen is om de delegatie tot op het hiërarchisch laagste niveau van een ministeriële regeling te laten plaatsvinden. De Raad meent dat indien de keuze voor delegatie wordt gemaakt, eerst bezien dient te worden of delegatie aan de regering mogelijk is (in plaats van direct aan een enkele minister). Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kent immers een betere legitimatie en is voorzien van meer waarborgen dan een ministeriële regeling. Dit is des te meer van belang omdat het ontwerp, zoals gezegd, het recht op privacy raakt. In de toelichting wordt niet ingegaan op de mogelijkheid van delegatie aan de regering. Dit terwijl een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, in vergelijking met een landsverordening sneller tot stand kan worden gebracht en daarmee de

² Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 4.

³ De volledige naam is de Wet van 23 december 2015 tot wijziging van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen en de Belastingwet BES in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2014, L 359) en om uitvoering te geven aan de door de OESO ontwikkelde Common Reporting Standard, *Stb.* 2015, 537.



benodigde slagvaardigheid kan bieden. Ook wordt niet toegelicht waarom de ministeriële regeling het enige geschikte instrument is voor nadere regelgeving. De Raad adviseert op grond van het voorgaande om de beslissing tot delegatie nader te verantwoorden in de toelichting. Voorts adviseert de Raad om de keuze tot delegatie aan een enkele minister in plaats van aan de regering als geheel te heroverwegen.

4. Grondslag internationale gegevensuitwisseling

In de toelichting bij het ontwerp wordt op meerdere plekken melding gemaakt van de internationale uitwisseling van (belasting)gegevens. Zo wordt vermeld dat in een land dat heeft ingestemd om de CRS te implementeren door de belastingadministratie automatisch op jaarbasis informatie wordt uitgewisseld met de jurisdicties waarin rekeninghouders belastingplichtig zijn.⁴

De toelichting maakt niet duidelijk wat in de rechtsorde van Sint Maarten de grondslag voor deze internationale gegevensuitwisseling is. De Raad benadrukt dat in het onderhavige ontwerp deze grondslag ontbreekt omdat in het ontwerp enkel normen zijn opgenomen voor de verkrijging van informatie (het voorgestelde artikel 61a van de ALL), maar niet voor de verstrekking daarvan (en normering van bijbehorende waarborgen) naar andere landen. De Raad adviseert op grond van het bovenstaande om in de toelichting de grondslag voor de internationale gegevensuitwisseling te benoemen en toe te lichten.

In de toelichting bij het ontwerp wordt ook het volgende vermeld over de gegevensuitwisseling:

“Sint Maarten heeft zich gecommitteerd om in 2018 automatisch fiscale inlichtingen te gaan uitwisselen met CRS-landen en heeft in oktober 2015 de MCAA getekend. Deze gegevensuitwisseling zullen betrekking hebben op het jaar 2017.”⁵

De Raad merkt in dit kader op dat op grond van de inwerkingtredingsbepaling het ontwerp op zijn vroegst in juni 2017 in werking kan treden. Het ontwerp kent op geen enkele wijze terugwerkende kracht toe aan een of meer bepalingen van het ontwerp. Het is de Raad op grond hiervan en met het oog op het eerder gestelde in dit hoofdstuk dan ook onduidelijk wat de grondslag is voor gegevensuitwisseling over het gehele jaar 2017. Het onderhavige ontwerp biedt deze grondslag immers niet. Voorts volgt uit de toelichting dat een grondslag in vigerende regelgeving ontbreekt: “Op basis van bestaande

⁴ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 1.

⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 1-2. Dit wordt ook vermeld in de tweede overweging van de considerans van het ontwerp.



wetgeving kan de overheid van Sint Maarten op dit moment niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit bovengenoemde overeenkomst. Ook lokale financiële instellingen zijn bij het ontbreken van regelgeving niet zonder meer bevoegd om de bij hen aanwezige informatie van rekeninghouders te verstrekken aan de regering."

De Raad adviseert op grond van het bovenstaande om te verduidelijken op welke juridische grondslag bovengenoemde gegevensuitwisseling over 2017 wordt gebaseerd en de toelichting met deze verduidelijking aan te vullen.

5. Verplichtingen en rechten van degenen op wie de gegevens betrekking hebben

Uit de toelichting volgt dat met de CRS diverse taken worden opgelegd aan financiële instellingen.⁶ Uit de toelichting volgt niet dat de CRS verplichtingen oplegt aan de cliënten van deze instellingen. In het voorgestelde artikel 61a van de ALL worden echter wel verplichtingen opgelegd aan degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. Bovendien kunnen zij op grond van het voorgestelde artikel 21b van de ALL worden beboet indien zij zich niet aan deze verplichtingen houden. Omdat deze verplichtingen niet voortvloeien uit de CRS, maar de CRS wel de (enige) aanleiding is voor het onderhavige ontwerp, is het de Raad onduidelijk waarom deze verplichtingen voor (kort gezegd) de cliënten van de administratieplichtigen in het leven worden geroepen.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Voorts ontbreekt het in het ontwerp aan diverse rechten voor degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. Zo is in het ontwerp geen recht op notificatie opgenomen, hetgeen in dit verband inhoudt dat degene op wie de gegevens betrekking heeft op de hoogte wordt gesteld indien zijn gegevens worden verstrekt aan een instantie buiten de Belastingdienst of een instantie in het buitenland. Ook is in het ontwerp geen inzage- of correctierecht opgenomen. Voorts wordt in de toelichting niet verduidelijkt of deze rechten in andere, vigerende regelgeving reeds wordt toegekend aan betrokkenen.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

6. Hoogte boetebedrag

Op grond van het voorgestelde artikel 21b van de ALL wordt het mogelijk gemaakt om een boete op te leggen aan, kort gezegd, administratieplichtigen en degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben.

⁶ Ter adstructie hiervan kan gewezen worden op de tweede alinea op pagina 2 van de toelichting bij het ontwerp: "CRS dwingt financiële instellingen hun klanten te identificeren en na te gaan in welk land zijn belastingplichtig ('fiscal resident') zijn. CRS verplicht financiële instellingen ook om financiële rekeningen, die rechtstreeks of indirect worden aangehouden door rekeninghouders die fiscaal ingezetenen zijn in een CRS-rechtsgebied, te rapporteren aan de belastingadministratie in de jurisdictie waarin zij zijn gevestigd. (...)".



Deze boete bedraagt NAF 20.000,-. Volgens de toelichting moet deze hoge boete CRS 'non-compliance' gedrag ontmoedigen.⁷

De Raad constateert dat de boetesystematiek in bovengenoemde bepaling inhoudt dat voor elk beboetbaar feit een vast bedrag van NAF 20.000,- wordt opgelegd. De Raad meent dat het wenselijk is om differentiatie in het boetebedrag mogelijk te maken, bijvoorbeeld door op te nemen dat een bedrag van *maximaal* NAF 20.000,- kan worden opgelegd. Hierbij hoeft de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet in het geding te komen indien in beleidsregels wordt vastgelegd welke boete onder welke omstandigheden wordt opgelegd (tot uiteraard het genoemde wettelijke maximum van NAF 20.000,-). De differentiatie maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen overtreders en in de ernst van het feit en de ernst van het verwijt. Zo wordt het mogelijk gemaakt om bijvoorbeeld een hogere boete op te leggen aan een recidivist (in vergelijking met een "first offender"). Ook met het oog op het doel van de boete, het ontmoedigen van 'non-compliance' gedrag, kan differentiatie aangewezen zijn. Zo kan een boetebedrag van NAF 10.000,- al een afschrikwekkende werking hebben voor particulieren, maar onvoldoende hoog zijn voor bedrijven met een groot eigen vermogen.

Op grond van het bovenstaande adviseert de Raad de boetesystematiek van voorgesteld artikel 21 van de ALL te heroverwegen door differentiatie van het boetebedrag mogelijk te maken middels een in de landsverordening vastgelegd maximumbedrag.

7. Financiële paragraaf en administratieve lasten

Ingevolge artikel 10 van de Comptabiliteitslandsverordening dient in de toelichting bij een ontwerp-landsverordening waarin nieuwe beleidsvoornemens worden uitgewerkt een afzonderlijk onderdeel opgenomen te worden waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld. Aanwijzing 155 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (hierna: Ar) bevat een richtsnoer met een gelijke strekking. De Raad constateert dat de memorie van toelichting bij het ontwerp niet voldoet aan bovenstaande normen. Een financiële paragraaf ontbreekt volledig.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

Ingevolge aanwijzing 152 van de Ar dient de toelichting ook in te gaan op de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen die volgen uit het ontwerp. Dit betreffen zowel uitvoeringslasten als financiële lasten. Deze aanwijzing is voor dit ontwerp in het bijzonder van belang omdat met de administratieve verplichtingen die met dit ontwerp worden opgelegd veel mankracht, tijd en kosten gepaard zullen gaan. Een voorbeeld hiervan zijn de middelen die door

⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 3.

Handwritten initials



de administratieplichtigen ingezet dienen te worden voor de vastlegging en archivering van gegevens, zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 61a, derde lid, van de ALL.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op deze lasten.

8. Samenloopbepaling

De Raad constateert dat een samenloopbepaling tussen dit ontwerp en het ontwerp van de Landsverordening herziening formeel belastingrecht ontbreekt. Zoals reeds in de toelichting bij het onderhavige ontwerp wordt opgemerkt,⁸ wordt met het onderhavige ontwerp het voorgestelde artikel 61a van de ALL (het voorgestelde artikel 45a in het andere ontwerp) thans in dit ontwerp opgenomen in plaats van het ontwerp van Landsverordening herziening formeel belastingrecht. Op dit moment is onduidelijk of één of beide ontwerpen in werking treden, en zo ja, in welke volgorde dit zal geschieden. De Raad meent dan ook dat het wenselijk is om in dit ontwerp te voorzien in een samenloopbepaling waarin de verhouding wat betreft de inwerkingtreding tussen het voorgestelde artikel 61a van de ALL in dit ontwerp en het voorgestelde artikel 45a van het ontwerp van de Landsverordening herziening formeel belastingrecht wordt geregeld.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

9. Spoedeisend belang

Uit de inwerkingtredingsbepaling en de toelichting blijkt dat er spoedeisend belang wordt toegedicht aan het ontwerp. Volgens de toelichting ligt hieraan ten grondslag dat de CRS vóór juli 2017 in nationale wetgeving geïmplementeerd moet zijn omdat Sint Maarten anders op een zwarte lijst van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) wordt geplaatst "met alle negatieve gevolgen van dien."⁹

De Raad leidt uit de toelichting af dat door de regering van Sint Maarten in oktober 2015 het met de CRS samenhangende Multilateral Competent Authority Agreement (hierna: MCAA) is ondertekend.¹⁰ Daarnaast stelt de Raad vast dat dit ontwerp, dat de implementatie vormt van de CRS in de Sint Maartense rechtsorde, pas in begin juni 2017 aan de Raad is aangeboden terwijl dit eind juni 2017 al in werking dient te zijn getreden.

De Raad acht de toedichting van spoedeisend belang in het onderhavige geval problematisch omdat het ontwerp het recht op privacy raakt. De Ombudsman dient als hoeder van de constitutie¹¹ in de gelegenheid te worden gesteld dit in de Staatsregeling neergelegde recht te beschermen door het ontwerp aan het

⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 2.

⁹ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 6.

¹⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp, p. 1-2.

¹¹ Memorie van toelichting bij de Staatsregeling, p. 79.



Constitutioneel Hof voor te (kunnen) leggen voor een constitutionele toetsing. Door dit ontwerp als spoedregelgeving aan te merken wordt deze mogelijkheid voor de Ombudsman echter afgesneden.¹² Hierbij weegt de Raad mee dat het niet onaannemelijk is dat de deadline van 30 juni 2017 niet wordt gehaald. Op het moment van de vaststelling van dit advies resteren immers nog slechts 10 dagen voor het restant van de wetgevingsprocedure, waaronder de fase van het nader rapport en de behandeling in de Staten. De Raad acht het onwenselijk indien de situatie zich voordoet dat middels de kwalificering als spoedregelgeving waarborgen zoals de Ombudsman terzijde worden geschoven, terwijl desondanks een tijdige implementatie niet wordt gehaald. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De Raad constateert voorts dat onduidelijk blijft wat de exacte gevolgen voor Sint Maarten zijn indien de CRS niet vóór juli 2017 in nationale wetgeving is geïmplementeerd. De toelichting gaat hier niet op in. Hierdoor is onvoldoende gespecificeerd *waarom* het onderhavige ontwerp als spoedregelgeving dient te worden aangemerkt.

De Raad adviseert op grond van het bovenstaande het spoedeisend belang van dit ontwerp te heroverwegen dan wel dit spoedeisend belang nader te onderbouwen in de toelichting.

In het kader van het spoedeisend belang is de Raad gevraagd om met spoed advies uit te brengen. Hoewel het formeel-juridisch mogelijk is om voor elk wetsontwerp een spoedadvies te vragen, meent de Raad dat het niet bij elk dossier opportuun is om dit te doen. Bij bijvoorbeeld een ontwerp als het onderhavige, dat verstrekkende gevolgen heeft voor onder meer het bedrijfsleven en dat in die zin gecompliceerd is omdat het de implementatie van internationale regelingen betreft, meent de Raad dat voldoende tijd voor grondig onderzoek aangewezen is.

Hiervoor is bovendien meer grond indien, zoals hierboven is aangegeven, besloten wordt de constitutionele toetsing door de Ombudsman in te perken. Daarenboven weegt de Raad mee dat additionele tijd benodigd is voor het onderzoekswerk van de Raad indien onderliggende stukken, in dit geval onder meer de CRS zelf en de afspraken van Sint Maarten hieromtrent, niet worden meegestuurd bij het adviesverzoek.

De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

10. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

In de bijlage zijn de opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard vermeld welke een integraal onderdeel vormen van het advies.

¹² Artikel 17, eerste en tweede lid, Landsverordening Constitutioneel Hof. Dit wordt ook in de toelichting bij dit ontwerp onderkend.



11. Conclusie

Concluderend geeft de Raad de regering in overweging de onderhavige ontwerp-landsverordening niet naar de Staten te zenden dan nadat rekening zal zijn gehouden met de opmerkingen van de Raad.

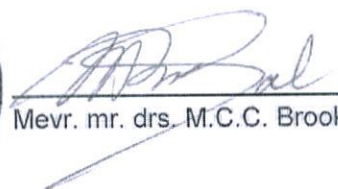
Aldus vastgesteld in de vergadering van de Raad van 20 juni 2017.

De Secretaris

De Vice-voorzitter


Dhr. mr. A.G. Baly




Mevr. mr. drs. M.C.C. Brooks-Salmon



BIJLAGE bij het advies d.d. 20 juni 2017 RvA no. SM/03-17LV

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Het ontwerp en de toelichting bevatten een aantal wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad geeft de volgende niet-limitatieve voorbeelden.

Ontwerp:

- a. Dit ontwerp betreft een wijzigingslandsverordening. In beginsel worden wijzigingslandsverordeningen niet van een citeertitel voorzien. Dit volgt uit aanwijzing 140, tweede onderdeel, van de Ar. De Raad adviseert dan ook om een citeertitel in het opschrift achterwege te laten. Indien het niettemin toch wenselijk wordt geacht om het ontwerp van een citeertitel te voorzien dan adviseert de Raad, onder verwijzing naar aanwijzing 141 van de Ar, om de citeertitel (naast opname in het opschrift) op te nemen in een aparte bepaling.
- b. De Raad constateert dat de considerans relatief veel overwegingen bevat voor een regeling met een beperkte omvang als de onderhavige. Onder verwijzing naar aanwijzing 92 van de Ar, waarin is vermeld dat in de overwegingen de strekking en het motief tot vaststelling van de regeling "in hoofdzaak kort" wordt weergegeven, adviseert de Raad om overwegingen te schrappen dan wel in te korten.
- c. De Raad adviseert om in het voorgestelde artikel 21b van de Algemene landsverordening landsbelastingen de kennelijk onjuiste verwijzing "bedoeld in artikel 45a" te wijzigen in "bedoeld in artikel 61a".
- d. De Raad adviseert om in het voorgestelde artikel 61a, vierde lid, van de ALL, waarin het Engelse "main purpose or one of the main purposes" is vertaald, een consequente vertaling te hanteren. In het ontwerp luidt de vertaling "het voornaamste doel of een van de belangrijkste doelen". De Raad adviseert deze vertaling te wijzigen in "het voornaamste doel of een van de voornaamste doelen" dan wel "het belangrijkste doel of een van de belangrijkste doelen".

Toelichting:

- a. Op pagina 3, derde alinea, is de volgende zin opgenomen: "Bij inwerkingtreding van onderhavige ontwerp-landsverordening worden voor rapporterende financiële instellingen enkele verplichtingen toegevoegd die worden opgenomen in hoofdstuk VIa van de ALL." De Raad merkt op dat de ALL thans geen hoofdstuk VIa bevat en het onderhavige ontwerp daar geen verandering in brengt. De Raad adviseert daarom om deze zin aan te passen.



ST. MAARTEN

Aan de Gouverneur
Falcon Drive 3
Harbour View
Alhier

2477

Uw nummer: Uw brief van: Ons nummer: Afd: JZ&W

Onderwerp: Nader rapport inzake het ontwerp van landsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening landsbelastingen in verband met internationale verplichtingen.

Philipsburg,

Bijlagen: Ontwerp van landsverordening met bijbehorende memorie van toelichting alsmede het advies van de Raad van Advies van 20 juni 2017.

Ik heb de eer u hierbij, namens de ministerraad, aan te bieden het nader rapport ter reactie op het advies van de Raad van Advies d.d. 20 juni 2017, [RvA no. SM/03-17LV] betreffende het ontwerp van landsverordening tot wijziging van de Algemene landsverordening landsbelastingen (hierna: ALL) in verband met internationale verplichtingen.

De Raad geeft ten aanzien van het ontwerp van landsverordening, in overweging het ontwerp niet naar de Staten te zenden dan nadat rekening zal zijn gehouden met de opmerkingen van de Raad.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de opmerkingen van de Raad inzake de ontwerp landsverordening. De regering reageert hierbij op de diverse punten zoals aangedragen door de Raad. De regering volgt hierbij de indeling zoals in het advies van de Raad is gebezigd.

1. Consultaties adviesinstanties en belanghebbenden

De Raad merkt op dat niet uit de toelichting blijkt dat adviesinstanties of belangengroepen bij het concipiëren van dit ontwerp zijn geconsulteerd. De Raad constateert daarnaast dat de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) niet is gehoord over het ontwerp terwijl dit ontwerp verstreckende administratieve verplichtingen bevat voor het bedrijfsleven in het kader van belastingheffing. De Raad vraagt hiervoor de aandacht.

De regering merkt op dat de betreffende ontwerp landsverordening het mogelijk maakt uitvoering te geven aan een commitment die de Minister in 2014 aan de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO) heeft gemaakt namelijk dat Sint Maarten zal streven om de Common Reporting Standard (hierna: CRS) te implementeren en zal per 2018 beginnen met informatie uitwisseling. Ten aanzien hiervan bevat het onderhavige wetsvoorstel

slechts een delegatiebepaling om dit commitment uit te voeren. Dit betekent dat dit wetsvoorstel op zich, anders dan de Raad stelt, geen ingrijpende gevolgen heeft voor zowel particulieren als het bedrijfsleven. Reeds om die reden hoeft adviesinstanties of belangengroepen en de SER niet te worden geconsulteerd over het ontwerp. Gelet hierop neemt de regering dit advies niet over.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de kernregels om het bovengenoemde verbintenis uit te voeren in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen zullen worden opgenomen. Alvorens het landsbesluit de lijn in te sturen wordt overleg met belanghebbenden van de financiële sector gepleegd. De regering ziet niet in waarom adviesinstanties, de SER of de Foundation Tax Committee geconsulteerd zouden moeten worden bij het concipiëren van dit landsbesluit. Immers, dit ontwerplandsbesluit wordt opgesteld op basis van een model dat Sint Maarten van de OESO heeft ontvangen waarin precies staat aangegeven hoe de CRS secundaire wetgeving eruit moet zien. Door dit model te volgen, is de kans aanmerkelijk dat dit landsbesluit door de OESO goedgekeurd zal worden bij de toekomstige Peer Review.

Tenslotte merkt de regering op dat verstrekking administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven in het kader van het tegengaan van internationale belastingfraude niet onder onderwerpen van sociaal economische aard vallen. Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat ook in Nederland en Curaçao de SER niet is geraadpleegd inzake dit onderwerp. De implementatie van de CRS moet worden gezien als een opdracht van de OESO waarover geen discussie mogelijk is.

2. Delegatie en het recht op privacy

De Raad constateert dat in het onderhavige ontwerp het voorgestelde artikel 61a van de ALL het recht op privacy raakt. Deze bepaling beidt een grondslag voor de verstrekking van privacygevoelige gegevens, maar laat tegelijkertijd de regeling van alle kernelementen over aan een ministeriële regeling, aldus de Raad. Voorts constateert de Raad dat de bepaling noch enige andere bepaling in het ontwerp enige randvoorwaarden of andere restricties bevat voor deze ministeriële regeling en wordt opgemerkt dat deze restricties niet kunnen worden gebaseerd op een toelichting.

De Raad meent dat genoemd gebrek aan restricties tot gevolg heeft dat de ministeriële regeling kan regelen dat elke gegevenssoort en elke vorm van inlichting voor elke doeleinde van elke administratieplichtige op elk moment en op elke wijze kan worden verzocht. De Raad meent dat een dergelijke ongeclausuleerde gegevensverstrekking in strijd is met artikel 5 van de Staatsregeling.

Voorts constateert de Raad dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze de CRS de privacy van betrokkenen beïnvloedt. Er blijkt onvoldoende op welke wijze en onder welke omstandigheden Sint Maarten zich heeft gecommitteerd aan de CRS. Ook ontbreekt in de toelichting een bespreking over de inhoud van de CRS waaronder de verplichtingen die daarin zijn opgenomen, en de vindplaats van de CRS. De Raad adviseert deze informatie over de CRS en de relatie met Sint Maarten in de toelichting op te nemen.

Vooropgesteld merkt de regering op dat artikel 61a van de ALL geconcipieerd is om zowel de CRS als de Foreign Account Tax Compliance Act (hierna: FATCA) alsmede andere vormen van automatische inlichtingenuitwisseling via een delegatiebepaling te kunnen uitvoeren. Dezelfde systematiek wordt ook in Curaçao (zie artikel 22 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen, P.B. 2015, no. 53) gehanteerd.

Met betrekking tot het gebrek aan restricties kan de regering zich om de hiernavolgende redenen niet verenigen met de genoemde stellingen.

Artikel 5 van de Staatsregeling luidt:

- 1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens landsverordening te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.*
- 2. Bij of krachtens landsverordening worden regels gesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de landsverordening voorziet.*

3. Bij of krachtens landsverordening worden regels gesteld inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgestelde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

De in dit artikel bedoelde landsverordening is de Landsverordening bescherming persoonsgegevens (hierna: Lbp) die dus een organieke landsverordening is. Waar als gevolg van het voorgestelde artikel 61a en het gedelegeerde landsbesluit, houdende algemene maatregelen in plaats van ministeriële regeling zoals aanvankelijk voorgesteld, voor informatie hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3 hierbeneden) persoonsgegevens worden verwerkt, is op deze wettelijke regelingen de Lbp van toepassing. De Lbp bevat voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens en waarborgen voor degene wiens persoonsgegevens worden verwerkt. Eén van de voorwaarden voor gegevensverwerking volgens artikel 7 van de Lbp is dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. De Raad ziet kennelijk over het hoofd dat op de gegevensverwerking die in het voorgestelde artikel 61a en de nog te concipiëren gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, de huidige bepalingen van hoofdstuk VIII, Afdeling 2, van de ALL van toepassing worden. In artikel 61 van de ALL is namelijk bepaald dat de bepalingen van de genoemde afdeling strekken tot nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de Belastingregeling voor het Koninkrijk, een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting, een verdrag tot het uitwisselen van inlichtingen, dan wel regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing en invordering van de in artikel 1 van de landsverordening bedoelde belastingen, alsmede de daarmee overeenkomende belastingen, die vanwege een buitenlandse mogendheid worden geheven.

Op basis hiervan stelt de regering dat op grond van zowel het voorgestelde artikel 61a als het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen enkel gegevenssoorten voor de genoemde doeleinden kunnen worden verzocht aan slechts de administratieplichtigen die daarover beschikken. Dus het argument van de Raad dat de ministeriële regeling kan regelen dat elk gegevenssoort voor elke doeleinde van elke administratieplichtige kan worden verzocht is niet steekhoudend.

Verder is artikel 61a, eerste lid, een vereenvoudigde weergave van artikel 8, vierde lid van de Nederlandse Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (hierna: WIB). Het laatstgenoemde artikel bevat een delegatiegrondslag die het mogelijk maakt om de automatische inlichtingenuitwisseling in lagere regelgeving te regelen. Op grond hiervan is de FATCA met een wijzigingsbesluit¹ geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Aangezien bij de CRS landen automatisch financiële inlichtingen uitwisselen naar het model van de FATCA, kon Nederland ook op basis van dezelfde constructie de CRS implementeren in haar nationale wetgeving. Echter, Nederland heeft gekozen om de CRS, anders dan bij de FATCA, gedeeltelijk te implementeren via de WIB en gedeeltelijk via het *Uitvoeringsbesluit identificatie- en rapportagevoorschriften Common Reporting Standard*. Curaçao heeft daarentegen de CRS op grond van een delegatiebepaling in haar *Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen* (hierna: LIB), die nagenoeg gelijklopend is als artikel 8, vierde lid, van de WIB, bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen ingevoerd in haar nationale wetgeving.²

Voor de invoering van de CRS in de Sint Maartense wetgeving opteert de regering voor de implementatiewijze van Curaçao. Voor alle duidelijkheid wordt het voorgestelde tekst van artikel 61a, eerste lid vervangen door de tekst van artikel 22, eerste lid, van de LIB.

Het voorgestelde artikel 61a, eerste lid gaat dan als volgt luiden:

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen administratieplichtigen worden aangewezen die gehouden zijn eigener beweging bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen gegevens en inlichtingen te verstrekken aan de minister met het oog op de uitvoering van regelingen van internationaal recht tot het verlenen van wederzijdse bijstand bij de heffing van belastingen. Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de frequentie, het uiterste tijdstip en

¹ Zie Besluit van 15 december 2014 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen en het Uitvoeringsbesluit Belastingwet BES ter uitvoering van het op 18 december 2013 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika tot verbetering van de internationale naleving van de belastingplicht en tenuitvoerlegging van de FATCA (Trb. 2014, 22) en Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

² Zie artikel 22, eerste lid, van de LIB (delegatiebepaling) en het LANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELLEN, van de 27ste juni 2017 tot wijziging van het Landsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

de wijze waarop de in de eerste volzin bedoelde gegevens en inlichtingen aan de minister dienen te worden verstrekt.

Hierdoor wordt in artikel 61a dus —ten overvloede— gespecificeerd voor welke doeleinden de gegevens dienen te worden verstrekt zoals de Raad heeft geadviseerd. Overigens worden er geen extra randvoorwaarden in de wet opgenomen. Nederland noch Curaçao heeft dat immers gedaan bij artikel 8, vierde lid, van de WIB respectievelijk artikel 22 van de LIB.

Verder merkt de regering op dat persoonsgegevens volgens de Lbp slechts mogen worden verwerkt indien een van de in artikel 8 van de Lbp limitatief opgesomde verwerkingsgronden van toepassing is. Ingevolge artikel 8, onderdeel c, van de Lbp mogen persoonsgegevens worden verwerkt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen. Aan deze eis is ook voldaan wanneer sprake is van bijvoorbeeld gedelegeerde regelgeving. Een dergelijke gedelegeerde regelgeving, in casu het landsbesluit, houdende algemene maatregelen waarin alle kernelementen van de CRS worden geregeld, mag uiteraard niet strijdig zijn met de Staatsregeling of de Lbp. Kennelijk ziet de Raad dit over het hoofd door te stellen dat wegens een gebrek aan restricties in het voorgestelde artikel 61a de gedelegeerde regeling kan regelen dat elke gegevenssoort en elke vorm van inlichting voor elk doeleinde van elke administratieplichtige op elk moment en op elke wijze kan worden verzocht. De regering zal het ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen uitvoerig toetsen aan zowel artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat het recht op respect voor het privéleven bevat, als de Lbp. Deze toetsing wordt te zijner tijd in de nota van toelichting op het landsbesluit, houdende algemene maatregelen verwerkt.

Het bovenstaande wettigt de conclusie dat het voorgestelde artikel 61a en de nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen de vereiste wettelijke grondslag bevatten voor de gegevensverwerking door de betreffende administratieplichtigen en de verstrekking van die gegevens door deze aan de minister en dat, anders dan de Raad stelt, het juridisch niet noodzakelijk is dat in het voornoemde artikel de randvoorwaarden voor de gedelegeerde regelgeving zo veel als mogelijk worden opgenomen. Om die reden neemt de regering dit advies van de Raad niet over. Hierbij wordt ten overvloede vermeld dat dergelijke randvoorwaarden ook niet zijn opgenomen in bijvoorbeeld de delegatiebepaling ter uitvoering van de FATCA en CRS in Curaçao, te weten artikel 22 van de Landsverordening internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

Overigens merkt de regering op dat, zoals reeds aangegeven, het voorgestelde artikel 61a slechts een delegatiebepaling is om zowel de CRS en de FATCA (in de toekomst) en andere vormen van automatische inlichtingenuitwisseling te kunnen implementeren. Hierdoor acht de regering het niet noodzakelijk om in de memorie van toelichting, zoals de Raad adviseert, op te nemen:

1. op welke wijze de CRS de privacy van betrokkenen beïnvloedt;
2. onder welke omstandigheden Sint Maarten zich heeft gecommitteerd aan de CRS;
3. de inhoud van de CRS, waaronder de verplichtingen die daarin zijn opgenomen;
4. de vindplaats van de CRS.

Deze zaken worden immers in de Nota van Toelichting behorende bij het landsbesluit, houdende algemene maatregelen volledig uiteengezet. Het advies van de Raad wordt derhalve niet door de regering overgenomen.

Tenslotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om:

1. de tekst van het tweede lid van het voorgestelde artikel 61a te vervangen door een delegatiebepaling die het mogelijk maakt om bij lagere regelgeving nadere regels te stellen ten aanzien van administratieplicht en controle alsmede voorwaarden op te nemen waaronder een administratieplichtige een derde als zijn dienstverlener kan aanstellen om de hem uit hoofde van het eerste lid opgelegde verplichtingen uit te voeren;
2. twee nieuwe leden toe te voegen waarin bepaald wordt dat de Minister door de Inspecteur zo nodig een onderzoek kan laten instellen teneinde te verifiëren of aan de in het eerste lid genoemde verplichting op juiste wijze is voldaan en dat voor de toepassing hiervan de bepalingen van hoofdstuk VI van de ALL van overeenkomstige toepassing zijn.

De betreffende aanpassingen zijn geen ingrijpende wijzigingen.

3. Delegatie naar een ministeriële regeling

De Raad constateert dat delegatie naar een ministeriële regeling wordt gemotiveerd door te verwijzen naar mondiale ontwikkelingen op het gebied van fiscale informatieverstrekking, die voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Hierdoor is het noodzakelijk dat Sint Maarten slagvaardig moet kunnen optreden om aan de toenemende internationale verplichtingen te kunnen voldoen.

Voorts constateert de Raad dat de CRS in Nederland grotendeels is geïmplementeerd in een wet in formele zin. Het is dus voor de Raad onduidelijk waarom in Sint Maarten ervoor wordt gekozen om de CRS hoofdzakelijk te implementeren in een ministeriële regeling. Voorts is volgens de Raad onvoldoende verantwoord waarom ervoor gekozen is om de delegatie tot op het hiërarchisch laagste niveau van een ministeriële regeling te laten plaatsvinden. De Raad meent dat indien de keuze voor delegatie wordt gemaakt, eerst bezien dient te worden of delegatie aan de regering mogelijk is in plaats van direct aan een enkele minister. De Raad adviseert om de keuze tot delegatie aan een enkele minister in plaats van aan de regering als geheel te heroverwegen.

De regering merkt op dat het nagenoeg een feit van algemene bekendheid is dat in Sint Maarten de wetgevingsprocessen met betrekking tot wetten in formele zin relatief veel meer tijd in beslag nemen dan in Nederland. Voorts is de duur van deze processen in Sint Maarten langer dan de wetgevingsprocessen ten aanzien van gedelegeerde regelgeving. Om wijzigingen in bijvoorbeeld de CRS snel te kunnen implementeren in de nationale wetgeving, is het derhalve verstandiger om deze standaard door middel van gedelegeerde regelgeving uit te voeren en dus niet hoofdzakelijk via een wet in formele zin. Conform het advies van de Raad wordt dit in de toelichting nader verantwoord.

Overigens vindt de regering het frappant dat de Raad niet naar Curaçao verwijst waar de CRS geheel in een landsbesluit, houdende algemene maatregelen is geïmplementeerd³. Sint Maarten volgt Curaçao hierin. Dit wordt ook opgenomen in de toelichting.

Voorts merkt de regering op dat de keuze voor delegatie om de bovengenoemde redenen reeds is gemaakt. In dit kader heeft de regering de keuze tot delegatie aan een enkele minister in plaats van aan de regering conform het advies van de Raad geheel heroverwogen. Zoals onder punt 2 reeds is vermeld zal de delegatie op het niveau van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, plaatsvinden.

4. Grondslag internationale gegevensuitwisseling

De Raad constateert dat de toelichting niet duidelijk maakt wat in de rechtsorde van Sint Maarten de grondslag voor de internationale gegevensuitwisseling van (belasting)gegevens is. Tevens benadrukt de Raad dat in het onderhavige ontwerp deze grondslag ontbreekt omdat in het ontwerp enkel normen zijn opgenomen voor de verkrijging van informatie (het voorgestelde artikel 61 van de ALL), maar niet voor de verstrekking daarvan (en normering van bijbehorende waarborgen) naar andere landen. De Raad adviseert op grond van het bovenstaande om in de toelichting de grondslag voor de internationale gegevensuitwisseling te benoemen en toe te lichten. Verder merkt de Raad op grond van de inwerkingtredingsbepaling dat het ontwerp op zijn vroegst in juni 2017 in werking kan treden. Het ontwerp kent op geen enkele wijze terugwerkende kracht toe aan een of meer bepalingen van het ontwerp, aldus de Raad. Het is de Raad op grond hiervan dan ook onduidelijk wat de grondslag is voor gegevensuitwisseling over het gehele jaar 2017. De Raad adviseert om te verduidelijken op welke juridische grondslag genoemde gegevensuitwisseling over 2017 wordt gebaseerd en de toelichting met deze verduidelijking aan te vullen.

De grondslag voor automatische internationale gegevensuitwisseling is artikel 63a, eerste en tweede lid, van de ALL. Genoemd artikel 63a, handelt over het automatisch uitwisselen van gegevens, bijvoorbeeld gegevens over rente, dividenden, en andere periodieke inkomen. Dat ten aanzien van deze gegevens automatische inlichtingenuitwisseling kan plaatsvinden, vloeit rechtstreeks voort uit de internationale regelingen die de juridische basis vormen voor de gegevensuitwisseling, zoals de bilaterale verdragen en het multilaterale Verdrag inzake wederzijdse

³ Zie het LIB

administratieve bijstand in belastingzaken (WABB-verdrag). De publicatie in de Afkondigingsblad van de gevallen of groepen van gevallen en de voorwaarden waaronder de verstrekking mag plaatsvinden, zoals het tweede lid voorschrijft, kan dan ook achterwege blijven.⁴ Het tweede lid is dus een dode letter. Om die reden wordt in een andere ontwerpverordening voorgesteld om dit lid te laten vervallen. De regering neemt het advies van de Raad over, het bovenstaande wordt in de Memorie van Toelichting opgenomen.

Ten aanzien van de inwerkingtredingsbepaling merkt de regering het volgende op. Het was de bedoeling dat het ontwerp op 1 juli 2017 in werking zou treden aangezien de gegevensuitwisseling op het jaar 2017, zoals kortgesloten met de OESO, betrekking heeft op de periode 1 juli 2017 tot en met 31 december 2017. Inmiddels is 1 juli 2017 al verstreken terwijl er voor de toepassing van de identificatieprocedures (door de administratieplichtigen) per genoemde datum een wettelijke verplichting moet bestaan. Om de voornoemde reden is ten aanzien van artikel 61a terugwerkende kracht verleend tot 1 juli 2017. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in het voorgestelde artikel 61a vervatte delegatiebepalingen geen verplichtingen voor de daarin genoemde administratieplichtigen in het leven roept en derhalve geen sprake is van een belastend wettelijke regeling. Het gaat immers om zogenoemde 'kan'-bepalingen. Een bijzondere reden om terugwerkende kracht te verlenen is dat de regering voornemens is om terugwerkende kracht te gaan verlenen aan het ontwerp landsbesluit, houdende algemene maatregelen ter uitvoering van de CRS teneinde aan de internationale verplichtingen bedoeld in de door Sint Maarten getekende Multilateral Competent Authority Agreement (hierna: MCAA) te kunnen voldoen.

Aan het voorgestelde artikel 21b wordt geen terugwerkende kracht verleend, omdat dat in verband met de strafrechtelijke legaliteitsbeginsel niet mogelijk is. Het is ook niet noodzakelijk omdat de betreffende strafbepaling slechts ziet op strafbare feiten in de toekomst, namelijk het niet, gedeeltelijk niet of niet tijdig aanleveren van de CRS-informatie aan de minister (dat dient in 2018 te gebeuren). De toelichting wordt dienovereenkomstig aangepast.

5. Verplichtingen en rechten van degenen op wie de gegevens betrekking hebben

De Raad vraagt de aandacht voor het volgende. Uit de toelichting volgt dat met de CRS diverse taken worden opgelegd aan financiële instellingen. Uit de toelichting volgt niet dat de CRS verplichtingen oplegt aan de cliënten van deze instellingen. In het voorgestelde artikel 61a van de ALL worden echter wel verplichtingen opgelegd aan degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben en kunnen zij op grond van het voorgestelde artikel 21b van de ALL worden beboet bij non compliance. Omdat deze verplichtingen niet voortvloeien uit de CRS is het de Raad onduidelijk waarom deze verplichtingen voor de cliënten van de administratieplichtigen in het leven worden geroepen.

Voorts wordt in het ontwerp volgens de Raad geen melding gemaakt van diverse rechten voor degenen op wie de gegevens en inlichtingen betrekking hebben. Genoemde voorbeelden zijn het recht op notificatie, inzage- en correctierecht. Voorts wordt in de toelichting niet verduidelijkt of deze rechten in andere, vigerende regelgeving reeds wordt toegekend aan betrokkenen. De Raad vraagt ook hiervoor de aandacht.

De regering merkt het volgende op. Bij nader inzien legt de CRS inderdaad geen verplichtingen aan de cliënten van financiële instellingen op. Om die reden is de tekst van het voorgestelde artikel 61a, tweede lid gewijzigd, waardoor het ontwerp niet meer verplichtingen voor cliënten van administratieplichtigen in het leven roept.

Voorts zijn in het ontwerp om de volgende twee redenen geen rechten op notificatie, inzage- en correctierecht opgenomen. Ten eerste schept artikel 61a op zich geen verplichtingen ten aanzien van administratieplichtigen of ten aanzien van de cliënten van administratieplichtigen. Om die reden zijn de voornoemde rechten ook niet opgenomen in de toelichting bij de introductie van artikel 8, vierde lid, van de WIB in Nederland. Ten tweede worden deze rechten reeds in artikel 26 respectievelijk hoofdstuk 4 van de Lpb aan betrokkenen toegekend. Deze rechten worden in de

⁴ Zie de toelichting op artikel 6 van de WIB die nagenoeg gelijklopend is als artikel 63a, eerste lid, ALL. Nederland kende ook een tweede lid die nagenoeg gelijklopend was als artikel 63a, tweede lid, van de ALL.

Nota van Toelichting op het landsbesluit, houdende algemene maatregelen ter implementatie van de CRS vermeld. Het is dus overbodig om die op te nemen in het ontwerp.

6. Hoogte boetebedrag

De Raad constateert dat de boetesystematiek in het voorgestelde artikel 21b van de ALL inhoudt dat voor elk beboetbaar feit een vast bedrag van NAF 20.000,- wordt opgelegd. De Raad meent dat het wenselijk is om differentiatie in het boetebedrag mogelijk te maken, bijvoorbeeld door op te nemen dat een bedrag van maximaal NAF 20.000,- kan worden opgelegd. De Raad adviseert om de voorgenoemde boetesystematiek te heroverwegen.

De regering onderkent de bezwaren van de Raad en neemt het advies van de Raad over. Het boetebedrag wordt gewijzigd in "ten hoogste NAF 20.000,-".

7. Financiële paragraaf en administratieve lasten

De Raad constateert dat er in de memorie van toelichting bij het ontwerp conform artikel 10 van de Comptabiliteitslandsverordening niet is opgenomen een afzonderlijk onderdeel waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld. De Raad vraagt hiervoor de aandacht. Voorts wordt geadviseerd om in de toelichting in te gaan op de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen die volgen uit het ontwerp.

Allereerst merkt de regering het volgende op. Het onderhavige ontwerp beoogt de nakoming van de verplichtingen op grond van internationaal gemaakte afspraken, zoals de ondertekening van de zogenoemde MCAA in het kader van de CRS, en de in de toekomst waarschijnlijk nog te sluiten belastingverdragen zoals het FATCA-verdrag. De financiële gevolgen dienen aldus in dat perspectief geplaatst te worden. De kosten worden initieel opgeroepen door de internationale afspraken en de verdragen. Hoewel zonder het onderhavige ontwerp niet aan de betreffende verplichtingen zou kunnen worden voldaan, meent de regering dat de uitvoering van de betreffende afspraken of verdragen geheel wordt uitgewerkt in gedelegeerde regelgeving en dus niet in het onderhavige ontwerp. Dit betekent dat met dit ontwerp, in tegenstelling tot de stelling van de Raad, geen administratieve verplichtingen worden opgelegd en hiermee dus geen mankracht, tijd en kosten gepaard gaan. Deze verplichtingen worden enkel in het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarin de uitvoering van de CRS geheel wordt uitgewerkt, opgelegd. De nieuwe beleidsvoornemens als bedoeld in artikel 10 van de Comptabiliteitslandsverordening worden dus niet in dit ontwerp uitgewerkt. Het vorenstaande wettigt de conclusie dat dit ontwerp geen directe financiële gevolgen heeft voor Sint Maarten en dat dit niet gepaard gaat met lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Dit laatste geldt ook voor het voorgestelde artikel 61a, derde lid, te meer omdat dit een zogenoemde 'kan'-bepaling is.

Zoals hierboven is aangegeven heeft het nog te concipiëren landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarin de uitvoering van de CRS volledig wordt uitgewerkt, wel financiële gevolgen voor de overheid van Sint Maarten en heeft lasten voor de burgers en financiële instellingen tot gevolg. Dit zal worden uiteengezet in de financiële paragraaf van de Nota Van Toelichting.

8. Samenloopbepaling

De Raad constateert dat een samenloopbepaling tussen dit ontwerp en het ontwerp van de Landsverordening herziening formeel belastingrecht ontbreekt. De Raad adviseert om in dit ontwerp in een samenloopbepaling te voorzien waarin de verhouding wat betreft de inwerkingtreding tussen het voorgestelde artikel 61a van de ALL in dit ontwerp en het voorgestelde artikel 45a van het ontwerp van de Landsverordening herziening formeel belastingrecht wordt geregeld.

De regering merkt op dat in de laatste alinea van de paragraaf '*Aanleiding voor het ontwerp*' in de toelichting bij de wijziging van de Algemene landsverordening landsbelastingen in verband met internationale verplichtingen is opgenomen: '*Gelet hierop is het noodzakelijk om artikel 61a van de ALL nu uit de ontwerpplandsverordening herziening formeel belastingrecht te lichten en dit, tezamen met een administratieve boetebepaling als een apart ontwerp in procedure te brengen teneinde de genoemde fatale termijn te kunnen halen*' (Per abuis is artikel 61a genoemd in plaats van artikel 45a). Dit impliceert dat het voorgestelde artikel 45a reeds uit het ontwerpplandsverordening

herziening formeel belastingrecht is verwijderd. In dit geval is een samenloopbepaling niet benodigd.

9. Spoedeisend belang

Volgens de toelichting wordt spoedeisend belang aan het ontwerp toegedicht. De Raad acht de toedichting van spoedeisend belang in het onderhavige geval problematisch omdat het ontwerp het recht op privacy raakt. De Ombudsman dient als hoeder van de constitutie in de gelegenheid te worden gesteld het in de Staatsregeling neergelegde recht te beschermen door het ontwerp aan het Constitutioneel Hof voor te leggen voor een constitutionele toetsing. Door dit ontwerp als spoedregelgeving aan te merken wordt deze mogelijkheid voor de Ombudsman echter afgesneden. De Raad adviseert het spoedeisend belang van dit ontwerp te heroverwegen dan wel dit spoedeisend belang nader te onderbouwen in de toelichting.

De regering merkt op dat het advies van de Raad wordt overgenomen en heeft het spoedeisend belang van dit ontwerp derhalve heroverwogen. Gelet hierop is de inwerkingtredingsbepaling aangepast.

10. Wetstechnische en redactionele opmerkingen

Ontwerp:

- a. De Raad adviseert om een citeertitel in het opschrift achterwege te laten. Echter, als dit toch wenselijk is, adviseert de Raad om de citeertitel op te nemen in een aparte bepaling.

De regering neemt het advies van de Raad over waardoor de citeertitel in het opschrift is weggehaald.

- b. De Raad constateert dat de considerans relatief veel overwegingen bevat voor een regeling met een beperkte omvang en adviseert om overwegingen te schrappen dan wel in te korten.

De regering neemt het advies van de Raad over en heeft enkele overwegingen geschrapt.

- c. De Raad adviseert om in het voorgestelde artikel 21b van de Algemene landsverordening landsbelastingen de kennelijk onjuiste verwijzing "bedoeld in artikel 45a" te wijzigen in "bedoeld in artikel 61a".

De regering geeft gehoor aan het advies van de Raad en heeft de kennelijk onjuiste verwijzing "bedoeld in artikel 45a" gewijzigd in "bedoeld in artikel 61a".

- d. De Raad adviseert om in het voorgestelde artikel 61a, vierde lid, van de ALL consequentheid te hanteren en de vertaling van "main purpose or one of the main purposes" te wijzigen in "het voornaamste doel of een van de voornaamste doelen" danwel "het belangrijkste doel of een van de belangrijkste doelen".

De regering neemt het advies van de Raad over en heeft de zinsnede gewijzigd in "het voornaamste doel of een van de voornaamste doelen".

Toelichting:

- a. De Raad adviseert om "hoofdstuk VIa" in de zin op pagina 3, derde alinea, aan te passen daar er geen hoofdstuk VIa in de ALL voorkomt en het onderhavige ontwerp brengt geen verandering hierin.

De regering neemt het advies over en heeft "hoofdstuk VIa" gewijzigd in "hoofdstuk VIII".

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het voorgestelde artikel 21b aan te passen teneinde te bewerkstelligen dat het aansluit op het voorgestelde artikel 61a.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a central vertical stroke.

De Minister van Financiën