

Vergaderjaar 2023–2024

36 321 (R2181)

Goedkeuring van het op 18 november 2015 te Valletta tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de Republiek Malta tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen (Trb. 2015, 196 en Trb. 2016, 124)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN CURAÇAO

Ontvangen 15 december 2023

Inleiding

De regering dankt de Staten van Curaçao voor hun verslag van 23 mei 2023 met betrekking tot het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 18 november 2015 te Valletta tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, ten behoeve van Curaçao, en de Republiek Malta tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen. Met belangstelling is kennis genomen van de op- en aanmerkingen van de leden van de MFK-, PNP-, PAR-, MAN-, KEM- en TPK-fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen is aangehouden. De regering stelt vast dat de leden van de KEM-fractie geen op- of aanmerkingen bij het voorstel hebben.

Nota van wijziging

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Deze bevat redactionele correcties. Voor een toelichting op de correcties zij verwezen naar de nota van wijziging.

De MFK-fractie heeft het huidige voorstel van Rijkswet geanalyseerd en heeft de volgende op- en aanmerkingen. De MFK-fractie geeft aan dat de goedkeuring van dit verdrag noodzakelijk is in het kader van het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen. Op grond van artikel 91 van de Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen dient onderhavig verdrag goedgekeurd en geratificeerd te worden in de Tweede Kamer door middel van een Rijkswet.

De fractie geeft aan dat Curaçao slechts met Noorwegen een belastingverdrag heeft, terwijl het Koninkrijk verschillende fiscale verdragen heeft ondertekend. Deze verdragen zijn niet van toepassing op Curaçao, door zijn autonome positie binnen het Koninkrijk. De fractie geeft aan dat dit ten tijde van de Nederlandse Antillen anders was; Nederland had fiscale verdragen met onder meer de Verenigde Staten, Engeland, Denemarken en Noorwegen. Middels een uitbreidingsbepaling opgenomen in deze verdragen konden destijds de Nederlandse Antillen in deze verdragen participeren. Alleen het verdrag met Noorwegen is na het ontstaan van het Land Curaçao van kracht gebleven. Toen bracht de buitengaats sector rond NAf. 700 miljoen in de Landskas. Goedkeuren van het onderhavige verdrag is belangrijk om de volgende redenen: het vermijden van dubbele belasting, het bevorderen van de samenwerking tussen Curaçao en de Republiek Malta, het stimuleren van nieuwe investeringen met als gevolg het creëren van werkgelegenheid.

De fractie citeert verder uit het Proefschrift van mevrouw dr. G.D. Rekwest getiteld «Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao: een onderzoek naar een instrumentarium voor het ontwikkelen van een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao», om aan te geven waarom het belangrijk is dat Curaçao een fiscaal beleid heeft en fiscale verdragen sluit met meerdere landen.

Een belemmering hierbij is het feit dat Curaçao afhankelijk is van Nederland om verdragen te ratificeren. In de praktijk verloopt het ratificatieproces moeizaam. De door Curaçao afgesloten verdragen die in Den Haag worden aangemeld worden niet bekrachtigd. Het is niet duidelijk wat de exacte oorzaak is. Een voorbeeld hiervan is dit belastingverdrag (Curaçao-Malta 2015). Volgens de zogenoemde PA-Lijst I 2021 wordt evenals de PA-Lijst I van 2017, 2018, 2019 en 2020 het belastingverdrag Curaçao-Malta aangehouden omdat «de memorie van toelichting aangepast moet worden n.a.v. het advies van de Raad van State. De aanpassingen van de memorie van toelichting zijn sinds 2017 nog niet afgerond. Waarom de aanpassingen niet werden verricht is niet duidelijk.»

«Aangezien de uitbreidingsbepalingen in de Nederlandse belastingverdragen in het verleden geleid hebben tot het afsluiten van belastingverdragen tussen de NA/Curaçao met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Noorwegen, is het opmerkelijk dat Curaçao deze mogelijkheid in de laatste decennia niet (meer) heeft gebruikt om een fiscaal verdragsnetwerk op te bouwen. In het bijzonder omdat Nederland over een groot belastingverdragen-netwerk beschikt en bij alle verdragsonderhandelingen de uitbreidingsbepaling op de onderhandelingstafel neerlegt.»

«Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao zal vooral een belangrijke functie kunnen vervullen bij het wegnemen van barrières die Curaçao ervaart bij het opbouwen van een belastingverdragen-netwerk.

Alvorens over te gaan tot verdragsonderhandelingen is hervorming van staatkundige structuur van het Koninkrijk nodig. Zoals onder meer de bevoegdheidsverdeling en ten aanzien van het proces van bekrachtiging van een belastingverdrag. De fiscale autonomie van Curaçao ten aanzien van het onderhan-

delen en afsluiten van belastingverdragen, is een schijnautonomie zolang de bekrachtigingsprocedure door Nederland in stand blijft. Sterker nog, het voeren van verdragsonderhandelingen en het afsluiten van belastingverdragen door Curaçao is onder de huidige omstandigheden zonder betekenis. Het ligt namelijk in de lijn der verwachting dat een afgesloten belastingverdrag niet de eindstreep (ratificatie) haalt.»

De fractie haalt de volgende aanbeveling van mevrouw dr. Rekwest aan:

«4. Meer gebruikmaken van het Koninkrijksverband»

Ik adviseer Curaçao om meer gebruik te maken van de mogelijkheden die het Koninkrijksverband biedt en Nederland te verzoeken om een actieve(re) coördinatie van het ratificatieproces van de Curaçaose belastingverdragen. Het feit dat er tot nu toe geen actieve coördinatie van het formele ratificatieproces door Nederland plaatsvindt, vormt vermoedelijk de belangrijkste belemmering voor het opbouwen van een Curaçaose belastingverdragennetwerk. Nederland stelt zich terughoudend op vanwege de fiscale autonomie van Curaçao. Niettemin hoeft de fiscale autonomie een samenwerking binnen het Koninkrijk op dit terrein niet in de weg te staan.»

Vervolgens heeft de fractie de volgende vragen. In hoeverre voldoet dit belastingverdrag aan de internationale standaarden?

Het op 24 november 2016 te Parijs tot stand gekomen Multilateraal verdrag ter implementatie van aan belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving, ook wel het MLI genoemd (*Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*; Trb. 2017, 194) is een instrument dat deelnemende landen de mogelijkheid biedt om op gesynchroniseerde wijze aanpassingen aan te brengen aan bestaande belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Hierdoor kunnen de BEPS-actiepunten op een snelle, efficiënte en consistente wijze worden geïmplementeerd. Alvorens het MLI in een bestaand belastingverdrag doorwerking kan vinden, is in de eerste plaats vereist dat het MLI voor beide verdragsluitende partijen in werking is getreden. Het MLI geldt sinds 1 april 2019 voor Malta en sinds 1 juli 2019 voor Curaçao. Daarnaast treedt het MLI in werking nadat een bestaand belastingverdrag door de verdragsluitende partijen is geratificeerd. Malta heeft het voorliggende verdrag in 2016 geratificeerd. Omdat het verdrag echter al vóór het tot stand brengen van het MLI was ondertekend, en Malta het verdrag al geratificeerd heeft, hebben Curaçao en Malta er niet voor gekozen om het verdrag aan te passen, maar om het als een bestaand belastingverdrag onder de reikwijdte van het MLI te brengen. Daartoe is een aanvullende notificatie aan de OESO nodig, zodat de minimumstandaarden van de OESO in het verdrag geïmplementeerd worden. Zowel Curaçao als Malta zullen deze notificatie doen. Het toesturen van de notificatie vindt plaats na inwerkingtreding van het verdrag.

Is toepassing van het Multilateraal Instrument (MLI) voldoende om aan de internationale standaarden van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) te voldoen?

Om een ondertekend (aangemeld) verdrag onder de reikwijdte van het MLI te brengen is een aanvullende notificatie aan de OESO nodig, zodat

de minimumstandaarden van de OESO in het verdrag geïmplementeerd kunnen worden. T.a.v. het voorliggende verdrag zullen zowel Curaçao als Malta deze notificatie doen. Het toesturen van de notificatie vindt plaats na inwerkingtreding van het verdrag.

Welke handeling dient nog verricht te worden om het MLI te laten doorwerken bij het verdrag met Malta of vindt de doorwerking automatisch plaats?

Om een ondertekend (aangemeld) verdrag onder de reikwijdte van het MLI te brengen is een aanvullende notificatie aan de OESO nodig. Met deze kennisgeving van Malta en Curaçao van het verdrag onder het MLI worden de minimumstandaarden van het BEPS-project in het verdrag geïmplementeerd zonder dat nodig is dat het verdrag individueel bilateraal heronderhandeld wordt. Ten aanzien van het voorliggende verdrag zullen zowel Curaçao als Malta deze notificatie doen. Het toesturen van de notificatie vindt plaats na inwerkingtreding van het verdrag.

Ondanks verschillende onderhandelingen is het verdrag met Malta het eerste belastingverdrag van Curaçao sinds jaren dat ondertekend is en nu aan het parlement wordt aangeboden. Wat is de reden dat belastingverdragen wel onderhandeld en geparafeerd worden, maar niet de fase van ondertekening en vervolgens ratificatie bereiken?

Deze vraag kan niet in algemene zin worden beantwoord, omdat het voorliggende belastingverdrag het eerste is dat sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 ter parlementaire goedkeuring is aangeboden. Nadat het verdrag in 2015 tot stand is gekomen, is het met het oog op advisering voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk. Op 9 november 2016 heeft de Raad van State van het Koninkrijk een blanco advies gegeven met redactionele opmerkingen. De opmerkingen, voorzien van vragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn vervolgens aan Curaçao doorgezet. Deze vragen hadden betrekking op de tekst van het verdrag alsmede op de opgestelde memorie van toelichting. De beantwoording van de vragen door Curaçao heeft tot het najaar van 2022 stilgelegen. In december 2022 zijn de vragen alsnog beantwoord. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarna enkele malen aanvullende vragen gesteld. Dit proces heeft tot en met maart jl. geduurd. Vervolgens is het verdrag met goedkeuringsstukken aan de Staten aangeboden.

Op welke wijze kan Nederland (BZK/BuZa) ondersteuning bieden bij het coördineren van het ratificatieproces, zodat de belastingverdragen die door Curaçao onderhandeld en geparafeerd zijn, ook daadwerkelijk gesloten worden en in werking treden?

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert op grond van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (hierna: de Rgbv)¹ de totstandkoming (door ondertekening of bij nota- of briefwisseling), de parlementaire goedkeuringsprocedure en de bekendmaking (in het Tractatenblad en op de Verdragenbank) van alle verdragen die elk van de landen van het Koninkrijk wenst aan te gaan. De keuze om tot onderhandelingen met een ander land over te gaan, is aan elk van de landen van het Koninkrijk zelf. Ook de onderhandelingen doen de landen zelf. Curaçao kiest dus zelf met welke landen het belastingverdragen wenst te onder-

¹ Zie wetten.nl – Regeling – Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen – BWBR0006799 (overheid.nl).

handelen en voert deze onderhandelingen dus ook zelf uit. Zodra er een concepttekst ligt, of zoveel eerder als het onderhandelende departement van een land wenst, wordt het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken voor afstemming over de verdragsrechtelijke inhoud en voor advisering over en coördinatie van de goedkeuringsprocedure.

Het verloop van het proces na ondertekening hangt af van verschillende factoren die alle van invloed zijn op de voortvarendheid van het proces, zoals de Raad van State van het Koninkrijk en de beide Kamers der Staten-Generaal, die alle hun eigen agenda bepalen. Na verkregen parlementaire goedkeuring bepaalt het betreffende land van het Koninkrijk (dus in het geval van belastingverdragen van Curaçao, de regering van Curaçao) op welk moment tot ratificatie van een verdrag wordt overgegaan teneinde de juridische binding te realiseren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt vervolgens de ratificatie door het aanbieden van een kennisgeving aan de andere verdragspartij of, ingeval van een multilateraal verdrag, door het deponeren van een akte van bekrachtiging bij de staat of internationale organisatie die als depositaris fungeert.

Over het algemeen verloopt dit proces bij verdragen voor Curaçao goed. Doordat het voorliggende belastingverdrag met Malta echter na de advisering door de Raad van State van het Koninkrijk lange tijd kwam stil te liggen aan Curaçaose zijde, duurt het proces ten aanzien van dit verdrag langer dan normaal gesproken – en ligt het verdrag dus ook nu pas voor in de Tweede Kamer.

De fractie geeft tot slot aan dat dit verdrag vanaf 2015 uit onderhandeld en inmiddels ook ondertekend is. Dit verdrag is niet in strijd met het internationaal recht en dus klaar voor goedkeuring. De fractie vraagt aan de overige fracties in de Staten om dit voorstel van Rijkswet niet tegen te werken, omdat het in het voordeel is van Curaçao. De fractie verzoekt ook de Tweede Kamer om geen debat aan te vragen ten aanzien van deze Rijkswet om het proces niet onnodig te vertragen.

De TPK-fractie heeft de navolgende op- en aanmerkingen. De fractie stelt voorop dat zij geen probleem heeft met de inhoud van het verdrag. De belangrijkste vraag in casu is volgens de fractie of Curaçao wel vrij is om verdragen te sluiten met andere landen. Het antwoord op deze vraag is, volgens de fractie, ontkennend. Een voorstel van Rijkswet wordt in de Tweede Kamer behandeld. Tijdens deze behandeling kan de regering van Curaçao vragen stellen aan de desbetreffende Nederlandse Minister. Het enige wat de Staten van Curaçao daarna kunnen doen, is bijzondere gedelegeerden naar Den Haag sturen. De kans bestaat dat het voorstel van Rijkswet, ondanks bijdragen van onze gedelegeerden vastgesteld wordt door de Tweede Kamer met een geheel andere tekst dan die Curaçao oorspronkelijk had willen zien. Wat als de Tweede Kamer bijvoorbeeld bij artikel 20 (natuurlijke bronnen) wijzigingen doorvoert?

Curaçao kiest zelf met welke landen het belastingverdragen wenst te onderhandelen en voert deze onderhandelingen ook zelf uit. De Staten-Generaal kunnen een verdrag dat ter parlementaire goedkeuring voorligt niet wijzigen. Die bevoegdheid hebben de Staten ook niet. De Staten-Generaal kunnen alleen het verdrag goedkeuren of niet goedkeuren. In het laatste geval kan de regering verzocht worden om het verdrag te heronderhandelen.

De fractie wenst te weten waarom in artikel 29 (beëindiging) van het verdrag wel een beëindigingstermijn van zes maanden is opgenomen, terwijl de Consensusrijkswetten van 2010 geen beëindigingstermijnen hebben.

Een verdrag bevat juridisch verbindende afspraken tussen staten onderling of tussen staten en internationale organisaties. Op grond van artikel 54 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) is het voor verdragspartijen mogelijk om een bepaling op te nemen over de beëindiging van een verdrag.

Een consensusrijkswet betreft een interne aangelegenheid van het Koninkrijk. In onderling overleg kan door de landen in het Koninkrijk worden bepaald om onderwerpen die tot de autonome sfeer van de landen behoren bij rijkswet te regelen, een zgn. consensusrijkswet. Overeenstemming gedurende het gehele wetgevingsproces is daarbij vereist.

Met het vorenstaande wil de fractie aangeven dat Nederland oftewel de Tweede Kamer altijd, met betrekking tot Rijkswetten het laatste woord heeft. Stof tot nadenken, aldus de fractie. Tot slot is de fractie van mening dat Curaçao, ook ten aanzien van het sluiten van internationale verdragen die met name de belangen van Curaçao raken, het laatste woord moet hebben. De MAN-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel van rijkswet.

De fractie geeft aan dat het van belang is om stil te staan bij het verloop van het traject. De vorige regering heeft haar werkzaamheden naar behoren uitgevoerd en is haar verantwoordelijkheden nagekomen. Dit heeft ertoe geleid dat Curaçao niet op de zwarte lijst kwam te staan. Thans is het mogelijk om een voorstel van Rijkswet te behandelen en eventuele toekomstige fiscale en economische verdragen te sluiten met andere landen.

De fractie benadrukt dat de voorgestelde rijkswet belangrijk is voor de Curaçaose samenleving. Het voornaamste doel van het verdrag is om dubbele belasting te voorkomen en belastingontduiking tegen te gaan, alsmede om een onderlinge uitwisseling van fiscale gegevens en wederzijdse bijstand bij het invorderen van belastingschulden te bewerkstelligen. Dit is van groot belang voor personen die handel willen drijven in Malta, maar hun woonplaats hebben in Curaçao, of vice versa. Dit is volgens de fractie een belangrijke pijler voor het Curaçaose exportbeleid. De fractie staat dan ook positief tegenover dit verdrag.

De fractie stelt voor – mede gelet op de complexiteit van de materie – om een technische briefing te houden zodat de Staten meer informatie kunnen krijgen over soortgelijke onderwerpen.

De technische briefing heeft op 20 juni 2023 plaatsgevonden.

De fractie verwelkomt de vooruitgang die is geboekt bij het bereiken van het verdrag en juicht toe dat dit uiteindelijk wordt opgenomen in een rijkswet. In dit kader heeft de Afdeling advies van de Raad van State van het Koninkrijk suggesties en wijzigingen gegeven over artikel 2 van het voorstel tot goedkeuring van rijkswet. De fractie citeert de redactionele opmerking: «Voor de inwerkingtreding (artikel 2 van het voorstel) minimaal een termijn van een maand na de datum van uitgifte van het

Staatsblad in Nederland aanhouden in verband met de bekendmaking op Curaçao». De fractie vraagt: waarom heeft de Nederlandse overheid de redactionele opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot artikel 2 niet meegenomen in het voorstel van Rijkswet?

Aan de redactionele opmerking is geen gehoor gegeven, omdat een Rijkswet op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad in werking treedt. De passage in aanwijzing 172 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waar de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk in haar advies naar verwijst, is in de huidige versie van de aanwijzing, namelijk aanwijzing 4.14, niet meer opgenomen.

De PNP-fractie heeft de volgende op- en aanmerkingen. Het belastingverdrag tussen Nederland – Curaçao en de Republiek Malta is product van het rapport van de Raad van State inhoudende Koninkrijkverdragen en het Unierecht. De fractie merkt op dat het Koninkrijk op basis van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) verantwoordelijk is voor het verdragenbeleid. Het Statuut regelt de organen van het Koninkrijk. De landen behartigen zelfstandig hun eigen aangelegenheden. Aangelegenheden van het Koninkrijk worden in samenwerking van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigd. Het onderhavige verdrag kwam tot stand na onderhandelingen tussen fiscale autoriteiten van Curaçao en vertegenwoordigers van Malta. De contacten met Malta werden gelegd door vertegenwoordigers van Curaçao tijdens de «face one review» van Curaçao op de «Cayman Islands» in juli 2011.

Het verdrag dateert van 2015. De fractie vraagt zich af waarom het zolang heeft geduurd om antwoord te geven. Wat moet Curaçao doen, behalve capaciteit, om het proces te versnellen?

Nadat het verdrag in 2015 tot stand is gekomen, is het met het oog op advisering voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk. Op 9 november 2016 heeft de Raad van State van het Koninkrijk een blanco advies gegeven met redactionele opmerkingen. De opmerkingen, voorzien van vragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn vervolgens aan Curaçao doorgezet. Deze vragen hadden betrekking op de tekst van het verdrag alsmede op de opgestelde memorie van toelichting. De beantwoording van de vragen door Curaçao heeft tot het najaar van 2022 stilgelegen. In december 2022 zijn de vragen alsnog beantwoord. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarna enkele malen aanvullende vragen gesteld. Dit proces heeft tot en met maart jl. geduurd. Vervolgens is het verdrag met goedkeuringsstukken aan de Tweede Kamer aangeboden.

Belangrijk in dezen is dat de behandeling van dit verdrag niet in strijd is met de regelgeving van de Europese Unie. Kan Curaçao dit proces onverhinderd afronden?

Curaçao maakt als Land binnen het Koninkrijk der Nederlanden deel uit van een bijzondere associatie met de Europese Unie. Het kent de status van «landen en gebieden overzee» (LGO) onder het Unierecht. Dit betekent dat, in beginsel, een beperkt deel van het Unierecht van toepassing is op Curaçao.

Artikel 52 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 355 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepalen de reikwijdte van het toepasselijke Unierecht op de LGO.

In artikel 355 VWEU wordt die werkingssfeer nader gespecificeerd voor de verschillende overzeese landen en gebieden. Zo wordt in lid 2 van artikel 355 VWEU bepaald dat de in bijlage II van het VWEU genoemde landen en gebieden overzee, waaronder Curaçao, het onderwerp vormen van de bijzondere associatieregeling.

Het raamwerk voor de bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het Besluit (EU) 2021/1764 van de Raad van 5 oktober 2021 inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds (LGO-Besluit).

Het LGO-Besluit regelt verdragen met betrekking tot directe belastingen en de dubbele heffing daarvan niet, maar kent wel enkele algemene verplichtingen inzake belastingen neergelegd in artikel 73. De eerste volzin van die bepaling verplicht LGO tot doeltreffende toepassing van de beginselen van goed bestuur in belastingzaken, met inbegrip van de mondiale normen inzake transparantie en uitwisseling van informatie en de minimumnormen tegen grondslaguitholling en winstverschuiving (dit laatste is de Nederlandse vertaling van het eerder genoemde BEPS-project van de OESO).

Indien Curaçao een belastingverdrag wenst aan te gaan, dient het zich dus te houden aan de algemene verplichtingen neergelegd in artikel 73. Door de eerder toegelichte implementatie van de OESO-minimumstandaarden in het verdrag, alsmede de in artikel 25 van het verdrag opgenomen bepaling over uitwisseling van informatie die in lijn is met de internationale normen, voldoet Curaçao aan deze verplichting van art. 73 LGO-Besluit. De regering ziet het onderhavige verdrag voorts als een invulling van de verplichting uit artikel 73, tweede volzin, LGO-Besluit strekkende tot het bevorderen van goed bestuur in belastingzaken, het verbeteren van de internationale samenwerking op het gebied van belastingen en het faciliteren van de inning van belastinginkomsten. Ook overigens zijn in het verdrag geen onverenigbaarheden met het Unierecht geconstateerd.

Het Unierecht staat derhalve niet aan voortzetting van het ratificatieproces van onderhavig verdrag in de weg.

Hoeveel belastingverdragen kunnen wij verwachten?

De Staten krijgen periodiek een overzicht van verdragen in voorbereiding aangeboden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dat overzicht staan alle verdragen vermeld die in onderhandeling zijn door de landen van het Koninkrijk. Het daadwerkelijke sluiten en in werking treden van (belasting)verdragen blijft uiteraard medeafhankelijk van de beoogde verdragspartners.

Wat kan Curaçao doen vanuit zijn unieke staatkundige positie?

Net als alle andere landen die verdragen wensen te sluiten is Curaçao afhankelijk van de bereidwilligheid van de gekozen landen om een onderhandeling op te kunnen starten. Curaçao kan vanuit zijn unieke staatkundige positie meer gebruik maken van het Koninkrijksverband. Nederland heeft een groot belastingverdragennetwerk en heeft een zeer ervaren team van verdragsonderhandelaars. Curaçao zou meer gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring van Nederland. Er is in dat kader van tijd tot tijd overleg tussen Curaçao en het team van fiscale verdrags-onderhandelaars in Nederland.

Het effect van deze belastingverdragen is belangrijk om aanknopingspunten te vinden met investeringsverdragen. Hoe kunnen wij lering hieruit trekken? Hoe kunnen wij onze regelingen aanpassen om onze positie te versterken en hoe snel kan dit gebeuren?

Investeringsbeschermingsovereenkomsten vallen onder de bevoegdheid van de Minister van Economische Ontwikkeling van Curaçao. Het Ministerie van Financiën van Curaçao heeft contact opgenomen met het Ministerie van Economische Ontwikkeling en aangegeven dat partnerlanden, zoals San Marino, interesse hebben getoond om met Curaçao investeringsbeschermingsovereenkomsten te sluiten.

Hoe staat het met onze positie op de grijze lijst op het moment dat dit verdrag in werking treedt? Heeft dit proces effecten op de Europese Unie.

De plaatsing van Curaçao op de grijze lijst is het gevolg van de onvolkomenheden die gerapporteerd zijn aan de G20 door de OESO ten aanzien van de Automatische Inlichtingenuitwisseling (AEOI). Deze onvolkomenheden zijn inmiddels door Curaçao opgepakt. OESO heeft Curaçao dit jaar de tijd gegeven om de lacunes in de wetgeving op te lossen zodat Curaçao voldoet aan de AEOI-standaard. Curaçao zal op basis hiervan eind van dit jaar voor het AEOI-onderdeel weer *partially compliant* zijn en van de EU-grijze lijst verdwijnen. In 2024 zal Curaçao de technische implementatie doen en gestreefd wordt naar een *fully compliant*-kwalificatie van de OESO voor het AEOI-onderdeel.

De problematiek van de grijze lijst staat los van het onderhavige verdrag en het proces heeft ook verder geen betekenis in relatie tot de EU.

Als LGO-land moet Curaçao voordelen trekken. Dr. G. Rekwest maakt een vergelijking tussen het Curaçaose fiscaal verdragsbeleid en dat van Barbados. Als eiland heeft Barbados eenentwintig (21) belastingverdragen, terwijl Curaçao slechts één (1) verdrag heeft, met Noorwegen. De fractie ziet ernaar uit dat op korte termijn het verdrag met Malta wordt geratificeerd. Dit helpt in het kader van informatie-uitwisseling, bijstand, steun en het versterken de positie van Curaçao met andere landen. In 2022 heeft Nederland verdragen gesloten met de republieken Colombia en Chili. Volgens de fractie zouden deze verdragen ook mede moeten gelden voor Curaçao.

Daarnaast is het belangrijk om met de nabijgelegen landen/eilanden (denk aan CARICOM) fiscale verdragen te sluiten. Nederland wil in 2023 de onderhandelingen voortzetten met België, Brazilië, Marokko, Moldavië, Mozambique, Oeganda, Portugal, Rwanda en Suriname. Daarnaast wil Nederland (her)onderhandelingen starten met Suriname, Bahrein, Barbados, Duitsland, Kenia en Roemenië. De fractie geeft aan dat Curaçao van dit moment gebruik moet maken om tot meerdere fiscale verdragen te komen.

Het Koninkrijk heeft meerdere belastingverdragen geratificeerd. Maar de meeste verdragen zijn uitsluitend voor Nederland van toepassing. De fractie wenst uitleg hierover.

Over het algemeen geldt dat een verdrag voor een staat als geheel wordt gesloten. Het Koninkrijk is als verdragssubject partij bij verdragen. Dit betekent echter niet dat elk verdrag automatisch voor alle landen in het Koninkrijk geldt, wat zeer zeker het geval is waar het die onderwerpen

betreft die vallen onder de autonome bevoegdheid van elk van de landen. Belastingen en derhalve ook belastingverdragen vallen onder die autonome bevoegdheid.

Het is evenwel mogelijk om een uitbreidingsbepaling voor Caribisch Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten op te nemen in een verdrag dat geldt voor Europees Nederland. De territoriale reikwijdte van het verdrag kan daarmee na inwerkingtreding worden uitgebreid. In enkele belastingverdragen die na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen (op 10 oktober 2010) voor het Europese deel van Nederland zijn gesloten, is een dergelijke uitbreidingsbepaling opgenomen en is ook van de bepaling gebruikgemaakt; de betreffende belastingverdragen zijn toen uitgebreid tot Caribisch Nederland. De betreffende belastingverdragen zijn toen niet uitgebreid tot Curaçao (en Aruba en Sint Maarten), nu de fiscale autonomie van elk van de landen en de daardoor bestaande verschillen in belastingstelsels en -beleid een dergelijke uitbreiding daaraan in de weg staan. De uitbreidingsbepaling ten aanzien van Curaçao (en Aruba en Sint Maarten) in Nederlandse belastingverdragen dient om die reden ook te worden gezien als een aanzet om tot onderhandelingen te komen tussen de verdragspartij en Curaçao (of Aruba of Sint Maarten). Het resultaat van dergelijke onderhandelingen betreft dan een nieuw belastingverdrag tussen de verdragspartij en het Koninkrijk ten behoeve van Curaçao (of Aruba of Sint Maarten).

In een deel van de door Nederland gesloten belastingverdragen is geen uitbreidingsbepaling opgenomen. In de praktijk blijkt dat de landen waarmee onderhandeld wordt, in sommige gevallen wel bereid zijn, maar in sommige gevallen ook weer niet om een uitbreidingsbepaling overeen te komen.

Met dit verdrag heeft Curaçao voordelen op het financieel, fiscaal en economisch gebied. Daarnaast speelt ook een rol de geografische ligging van Curaçao dicht bij Zuid-Amerika, in het Caribisch gebied en haar sterke banden met Europa. De onderhandelingen voor wat betreft dit verdrag zijn gebaseerd op het feit dat Curaçao deel uitmaakt van een groter conglomeraat. De rechtszekerheid, het internationale vertrouwen en de politieke stabiliteit. Dit maakt Curaçao aantrekkelijk voor andere landen om verdragen mee te sluiten. De fractie haalt het ongevroegde advies Raad van State over het Koninkrijk aan. Het Statuut biedt verschillende mogelijkheden. Wij maken hiervan geen gebruik. Vaak wordt aangehaald dat wij geen inspraak hebben en dat Nederland buiten ons om beslissingen neemt aldus de fractie. De Raad van State heeft in haar advies verschillende onderwerpen behandeld; onder meer de autonome aangelegenheden van de landen en die van het Koninkrijk als geheel. De landen hebben een vertegenwoordiger binnen de Rijksministerraad en een gevolmachtigde Minister. Aldus heeft elk land inspraak in de Rijksministerraad. Op pagina 7 wordt door de Raad van State aangegeven hoe verdragen tot stand komen, gevolgd door goedkeuring en bekrachtiging. Een zeer belangrijk punt van aandacht is dat verdragen terreinen kunnen bestrijken die tot autonome landen behoren. Hierbij hebben de landen een eigen positie voor zowel de bepaling van de inhoud als voor wat betreft de gelding van die verdragen.

De fractie verwacht een meer proactieve houding van Curaçao bij de beantwoording van de vragen in dit proces. Het is voor Curaçao belangrijk te weten, waarmee het rekening moet houden

bij de «*Small Island Development States Tax Treaty*». Hoe wordt dit laatste gezien?

Een van de kenmerken van *Small Island Developing States* is dat zij dikwijls focussen op een beperkt segment, veelal toerisme of financiële dienstensector. Vooral dat laatste segment heeft baat bij een belastingverdragennetwerk. Omdat *Small Island Developing States* meestal te kampen hebben met beperkte mankracht is het onderhandelen van belastingverdragen vaak geen prioriteit van de regering.

Het is wenselijk dat Curaçao de vragen (en vervolgvragen) die Buitenlandse Zaken stelt over het verdrag, met voortvarendheid beantwoordt. Hoe kunnen wij vorm geven na invoering van het proces conform het Statuut?

Tijdens de technische briefing van 20 juni 2023 zijn enkele voorstellen gedaan om het proces in de toekomst vlot te laten verlopen. De meeste staten hebben een actieve afdeling Belastingverdragen die onder het Ministerie van Financiën ressorteert. Deze afdeling wordt meestal bemand door een team van verdragsonderhandelaars, die niet alleen belastingverdragen onderhandelen maar die ook actief betrokken zijn bij het proces van ratificatie. Deze afdeling is doorgaans duurzaam in de organisatie van het Ministerie van Financiën ingebed, waardoor de focus op het opbouwen van een belastingverdragennetwerk een constante factor is. Curaçao kent bij het Ministerie van Financiën een internationale fiscale afdeling. Deze afdeling heeft de afgelopen jaren de aandacht gevestigd op andere internationale fiscale dossiers.

In dit kader is het voor de fractie belangrijk om een technische briefing te organiseren van deskundigen, om de Staten uitleg te geven van de inhoud van het belastingverdrag en welke voordelen Curaçao heeft bij een belastingverdrag.

De technische briefing heeft op 20 juni 2023 plaatsgevonden.

De PAR-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel van rijkswet. De fractie stelt vast dat de Staten de rijkswet hebben ontvangen, maar dat de verdragstekst zelf niet aan de Staten is verstrekt en dat deze tekst enkel online te vinden was op de website www.overheid.nl. Het verdrag is in 2011 behandeld, in 2015 ondertekend en in 2023 verstuurd naar de Raad van State van het Koninkrijk ter advisering. Thans ligt het ter behandeling bij de Staten van Curaçao. Dit verdrag is nimmer eerder aan de Staten bekendgemaakt.

Hier rijst de vraag wat de rol van het parlement is in het kader van het Koninkrijk dat zich bezighoudt met rijkswetten en verdragen. Moet het parlement afwachtend blijven totdat het Koninkrijk zich over de rijkswetten en verdragen heeft gebogen, teneinde slechts goedkeuring te verlenen ten aanzien van een voorstel van rijkswet?

De Staten krijgen periodiek een overzicht van verdragen die in voorbereiding zijn aangeboden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (zie artikel 1 van de Rgbv).² In dat overzicht staan alle verdragen vermeld die in onderhandeling zijn door de landen van het Koninkrijk. De Staten kunnen ook te allen tijde een commissievergadering bijeen roepen en

² Zie wetten.nl – Regeling – Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen – BWBR0006799 (overheid.nl).

vragen stellen ten aanzien van de voortgang van de onderhandelingen van (belasting)verdragen.

De fractie benadrukt dat het van groot belang is om voorafgaand aan het vaststellen van een rijkswet alle nodige inhoudelijke vragen aan de regering te stellen met betrekking tot het verdrag. Het is zeer betreuenswaardig dat deze vragen pas bij het vaststellen van de rijkswet tot goedkeuring van het verdrag aan de orde zijn gekomen.

De fractie merkt op dat het verdrag enkele artikelen bevat die vragen oproepen. Zo wordt er in het verdrag vermeld dat het ten opzichte van Malta enkel van kracht zal zijn voor inkomstenbelasting, terwijl het voor Curaçao ook van toepassing zal zijn op overige belastingen zoals inkomsten-, loon-, winst- en dividendbelasting. Waarom is dit verschil gemaakt in dit verdrag?

De Maltese belastingwetgeving kent een inkomstenbelasting voor alle belastingplichtigen, voor zowel ondernemers als particulieren, terwijl Curaçao een onderscheid maakt tussen inkomstenbelasting voor particulieren en winstbelasting voor ondernemers.

In artikel 3 van het verdrag wordt de definitie van een onderdaan beschreven. De fractie heeft enkele vragen ten opzichte van dit artikel. Wordt een onderdaan uitgesloten als deze persoon geboren is op Curaçao maar geen inwoner was voor ten minste vijf jaar?

Een inwoner is een (rechts)persoon die van rechtswege legaal op Curaçao verkeert.

Geldt deze definitie van een onderdaan ook voor onze overige nationale wetgeving?

De definitie van onderdaan geldt enkel voor de onderdelen waar het verdrag van toepassing op is.

Als voorbeeld noemt de fractie de huidige AOV wetgeving, waarin staat dat iemand 15 jaar op Curaçao moet hebben gewoond om in aanmerkingen te komen voor een uitkering. Betekent de ratificering van dit verdrag dat de voorwaarde om in aanmerking te komen voor een AOV uitkering wordt verlaagd naar vijf jaar?

Het verdrag ziet niet op de AOV-uitkering. De voorwaarde om in aanmerking te komen voor een AOV-uitkering blijft na inwerkingtreding van dit verdrag onveranderd.

Wat is de basis voor de definitie van «onderdaan»?

Voor de definitie van «onderdaan» in het belastingverdrag met Malta is aangesloten bij de definitie zoals opgenomen in het belastingverdrag met Noorwegen. Een inwoner is een (rechts)persoon die bij rechtsweging legaal op het Curaçao verkeert.

De fractie merkt op dat artikel 16, lid 3 van het verdrag stelt dat een artiest die werkzaamheden verricht in Curaçao of Malta alleen belast kan worden in de staat waarin hij of zij woonachtig is. De fractie vraagt zich af of de eisen van het OESO-verdrag ook

van toepassing zijn op ingezetenen zoals artiesten en sportbeoefenaars.

Op basis van het OESO-modelverdrag worden de heffingsrechten tussen de twee verdragslanden mede ten aanzien van artiesten en sportbeoefenaars verdeeld. Het verdrag tussen Malta en Curaçao heeft betrekking op de inkomsten van de inwoners van deze landen. Daarbij is de keuze gemaakt de lijn van het OESO-modelverdrag ten aanzien van het heffingsrecht bij artiesten en sportbeoefenaars te volgen. In artikel 16 van het verdrag zijn regels ten aanzien van de belastingheffing bij artiesten en sportbeoefenaars opgenomen. Onder verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting³ laten die zich als volgt samenvatten. Behoudens afwijkingen in specifieke gevallen en op grond van de samenhang met de artikelen 7 (winst uit onderneming) en 14 (inkomsten uit dienstbetrekking) van het verdrag, voorziet artikel 16 in grote lijnen in een heffingsrecht voor het land waar de artiest of sportbeoefenaar zijn inkomsten verwerft. Het derde lid maakt een uitzondering voor het geval dat de werkzaamheden van de artiest of sportbeoefenaar in de andere verdragsluitende staat worden bekostigd uit de openbare middelen van de verdragsluitende staat waarvan hij inwoner is.

De fractie merkt op dat de Minister van Financiën onlangs een dienstreis heeft afgelegd naar Malta, waarbij de focus lag op de «online-gaming»-sector. Het eiland staat bekend om zijn online gaming. Tijdens dit werkbezoek heeft de Minister van Financiën de Staten geïnformeerd over zijn ontmoeting met het bedrijf «Maltese Pinnacle», dat ook een vestiging heeft op Curaçao. Door de media wordt opgemerkt dat Malta de ontwikkeling van wetgeving op maat voor de onlinegamingsector stimuleert. Met name dat Malta gunstige wetgeving creëert voor de onlinegamingsector.

In dit verband stelt de fractie de volgende vragen. Heeft de Minister van Financiën urgentie om het verdrag te ratificeren om verdere ontwikkeling van de onlinegamingsector te stimuleren?

Het verdrag is tot stand gekomen ter bevordering van de economische relaties tussen beide landen door het wegnemen van dubbele belasting en door te zorgen voor rechtszekerheid voor belastingplichtigen in de betrokken landen. Dit verdrag maakt samenwerking op maritiem gebied, in de luchtvaart en bij andere economische activiteiten mogelijk zonder dat sprake is van dubbele belasting. Hierbij fungeert Curaçao als hub voor Maltese bedrijven naar Latijns-Amerika en vice versa naar de Europese Unie vanuit Curaçao. Het verdrag is niet tot stand gekomen ten behoeve van één specifieke markt.

Wat is de aard en omvang van de economische handelsbetrekkingen tussen Curaçao en Malta? Wat zijn de te verwachten economische voordelen voor Curaçao uit deze handelsbetrekkingen?

Dit verdrag maakt samenwerking op maritiem gebied, in de luchtvaart en bij andere economische activiteiten mogelijk zonder dat sprake is van dubbele belasting. Hierbij fungeert Curaçao als brug voor dergelijke activiteiten van Maltese bedrijven naar Latijns-Amerika en vice versa naar de Europese Unie vanuit Curaçao. Het doel van het sluiten van een belastingverdrag is om dubbele belastingheffing te voorkomen. Daarmee biedt Curaçao zekerheid aan mogelijke Maltese investeerders. Het verdrag

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 36 321 (R2181), nr. 3, p. 7.

zal de economie van Curaçao een impuls geven en zo bijdragen aan extra belastinginkomsten.

De fractie refereert aan het synopsis van de griffie waarin wordt gesteld dat het verdrag zowel economische voordelen biedt voor de betrekkingen tussen beide landen alsook de uitwisseling van fiscale informatie tussen de belastingdiensten regelt, dit ter bevordering van een effectief belastingbeleid. In deze context wenst de fractie graag geïnformeerd te worden omtrent de concrete economische voordelen die voortvloeien uit dit verdrag, alsmede wat de uitwisseling van fiscale informatie tussen de belastingdiensten in de praktijk behelst. Welke specifieke informatie zal er tussen de Curaçaose en Maltese belastingdiensten worden uitgewisseld? De fractie wil graag weten of de uitwisseling van fiscale informatie inderdaad zal bijdragen aan een effectief belastingbeleid op Curaçao.

Tijdens de technische briefing van 20 juni 2023 is aangegeven dat informatie-uitwisseling plaatsvindt op basis van multilaterale verdragen, zoals het op 25 januari 1988 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (hierna: WABB-verdrag; Trb. 1991, 4), dat op 1 februari 1997 onder andere voor de Nederlandse Antillen in werking is getreden en waarvan de gelding op 10 oktober 2010 is voortgezet voor onder andere Curaçao, en het op 27 mei 2010 tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het WABB-verdrag (Trb. 2010, 221). De informatie-uitwisseling vindt ook plaats op basis van belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belastingheffing en op basis van belastinginformatie-uitwisselingsverdragen (*Tax Information Exchange Agreements* (TIEA's)). Curaçao ontvangt jaarlijks een tiental verzoeken voor informatie-uitwisseling. Vanwege capaciteitsbeperkingen dient Curaçao zelf geen verzoeken in voor informatie-uitwisseling. Een verzoek om informatie betreft doorgaans informatie over bankrekeningen.

De fractie is op de hoogte van de naderende Rijkswet Wijziging belastingregeling Nederland Curaçao. De fractie vraagt zich af wat het verband is tussen deze rijkswet en het verdrag tussen Malta en Curaçao. Zal het sluiten van dit verdrag invloed hebben op de eerder genoemde rijkswet?

Er is geen wederzijds verband tussen de BRNC enerzijds en het onderhavige verdrag met Malta anderzijds. Wel is het zo dat beide eenzelfde functie vervullen en beide na aanvaarding en inwerkingtreding voldoen aan de voorwaarden van de OESO. De BRNC is echter geen verdrag, maar een interne aangelegenheid van het Koninkrijk en regelt de relatie tussen Nederland en Curaçao op het gebied van belasting.

De fractie maakt zich zorgen over de implicaties van dit verdrag en verzoekt om adequate antwoorden op deze vragen alvorens over te gaan tot goedkeuring van het voorstel tot rijkswet. De fractie constateert dat enkele vermeldingen in de memorie van toelichting het gevolg zijn van aanpassingen die de afgelopen jaren naar aanleiding van strengere OESO-eisen hebben plaatsgevonden. In dit kader verlangt de fractie meer toelichting omtrent de aanpassingen in de memorie van toelichting die samenhang hebben met BEPS/OESO. De fractie merkt op dat adviezen van de Raad van State met betrekking tot dit onderwerp in acht genomen dienen te worden. Het advies van de Raad van State is doorslaggevend, aldus de fractie. De fractie deelt de mening van de andere fracties om een technische briefing te organiseren.

De technische briefing heeft op 20 juni 2023 plaatsgevonden. Voorts deelt de regering de opvatting van de PAR-fractie dat de adviezen van de Raad van State van het Koninkrijk van groot belang zijn. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk bij onderhavig verdrag was echter blanco, wat wil zeggen dat er geen inhoudelijke opmerkingen waren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot