



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao: een onderzoek naar een instrumentarium voor het ontwikkelen van een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao**

Rekwest, G.D.

**Citation**

Rekwest, G. D. (2022, September 28). *Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao: een onderzoek naar een instrumentarium voor het ontwikkelen van een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464675>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464675>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## HOOFDSTUK 3

# Unierechtelijke status

### 3.1 Inleiding

Om vast te kunnen stellen of een UPG-status voor Curaçao van positieve invloed zal kunnen zijn op het afsluiten van meer belastingverdragen breng ik in dit onderzoek ook de Unierechtelijke aspecten van Curaçao in beeld. De status die de Caribische Koninkrijksgebieden hebben in relatie met de EU is die van LGO. De LGO behoren niet tot het grondgebied van de EU, maar zijn opgenomen op de lijst die als bijlage gevoegd is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het feit dat delen van het EU-verdragsregime op de relatie tussen de LGO en de EU van toepassing is, maakt de positie van de LGO in relatie tot de EU complex. De doelstelling van dit hoofdstuk is om de positie van Curaçao vanuit de Europese dimensie op hoofdlijnen te belichten. De juridische en economische voor- en nadelen van de statuswijziging van Curaçao in UPG is al menigmaal onderwerp van discussie geweest en de mogelijkheden zijn uitvoerig verkend in onderzoeken.<sup>1</sup>

Teneinde in deel III (paragraaf 8.6) inzichtelijk te maken wat de toegevoegde waarde van de UPG-status zal zijn voor een (snellere) uitbreiding van het belastingverdragenetwerk is gekozen om de LGO/UPG-status niet in details, maar op hoofdlijnen te beschrijven. Ik beoog derhalve geen nieuwe inzichten te geven over de verhouding LGO-versus UPG-status. Ik breng in paragraaf 3.3 in beeld hoe de positie van de LGO ten aanzien van de EU kan worden geduid. Dit doe ik op basis van het LGO-besluit (paragraaf 3.3.2 en 3.3.3). Tevens bespreek ik in paragraaf 3.4.2 de mogelijke statuswijziging in UPG. De reden om dit te doen is in het kader van de in deel III van dit onderzoek te beantwoorden vraag of een UPG-status van positieve invloed is op het (sneller) kunnen afsluiten van belastingverdragen.

### 3.2 Het EU-recht

Het EU-recht omvat zowel het primaire recht zoals het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), als het secundaire recht: onder andere verordeningen, richtlijnen en besluiten van de

---

1 Raad van State, *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*, Voorlichting Raad van State, 2004; *Economische Gevolgen van de Status van Ultra-perifeer Gebied voor de NA en Aruba* (rapport van 2 juni 2008 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Rotterdam: SEOR; H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes: over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de NA en Aruba*, Rijksuniversiteit Groningen 2008; *Fact-finding mission Madeira en Canarische eilanden, Studie naar de praktische werking van de Ultra-periferie status binnen de Europese Unie*, Aruba, FESCA 2003.

EU-instellingen.<sup>2</sup> Het secundaire recht vormt een uitwerking van de veelal algemeen en abstract geformuleerde regels van het raamwerk zoals neergelegd in het VEU en het VWEU. Het VEU heeft een constitutioneel karakter en bevat de regels voor de Europese instellingen en de onderlinge verhoudingen, de democratische beginselen, de doelstellingen van de EU en de verhouding tot de burgers.<sup>3</sup> Hoewel het VEU en het VWEU dezelfde juridische status hebben, is het VWEU in de praktijk het belangrijkste omdat het regels bevat voor de uitwerking van het algemene kader van de EU.<sup>4</sup> In het VWEU zijn de EU-verdragsvrijheden opgenomen die erop gericht zijn een interne markt tot stand te brengen: “een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen.”<sup>5</sup> Het zijn deze regels die de nationale belastingwetgeving van de lidstaten beïnvloeden. Zo zijn de indirecte belastingen (zoals de omzetbelasting en accijnzen) in de interne markt vergaand geharmoniseerd. De werkingssferen van het EU-recht betreffen de personele werkingssfeer (de vraag naar ‘wie’), de geografische werkingssfeer (de vraag naar waar de activiteiten zich afspelen) en de materiële werkingssfeer (de vraag welke vrijheid ingeroepen kan worden). De bepalingen over het vrije verkeer zijn *in principe* alleen van toepassing op het verkeer tussen de lidstaten. Het VWEU beschermt in de regel enkel de eigen onderdanen (personele werkingssfeer) voor zover zij *grensoverschrijdende* activiteiten verrichten binnen het EU-grondgebied (geografische werkingssfeer). Dit betekent dat ‘zuiver interne situaties’ *in beginsel* buiten de geografische werkingssfeer vallen en dus niet door de EU-verdragsvrijheden beschermd worden. Op basis van rechtspraak kan dit anders zijn.<sup>6</sup> Niet-EU-onderdanen hebben in *beginsel* geen toegang tot de verdragsvrijheden van het VWEU.<sup>7</sup>

#### UPG's

Voor de bepaling van de territoriale werking is artikel 52 VEU relevant: het EU-recht is van toepassing op de EU-lidstaten die daar genoemd worden, waaronder ‘het Koninkrijk der Nederlanden’. De verdragsbepalingen zijn op basis van artikel 355 lid 1 VWEU eveneens van toepassing op de UPG's:

- Frankrijk (6): vijf Franse overzeese departementen – Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Frans-Guyana en Réunion; één Franse overzeese gemeenschap – Saint-Martin; en
- Portugal (2): twee Portugese autonome regio's – Madeira en de Azoren; en
- Spanje (1): één Spaanse autonome gemeenschap – de Canarische Eilanden.

2 Naast de verdragen zijn de algemene beginselen van Europees recht, die door het HvJ zijn gevormd en deels gecodificeerd, het Handvest voor de Grondrechten van de EU en de interpretatie van de Verdragen door het Hof van belang voor het EU-recht.

3 F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 25.

4 F. Amtenbrink & H.H.B. Vedder, 2017, p. 22.

5 Artikel 26 lid 2 VWEU.

6 Gevoegde zaken C-64/96 en C-65/96, Uecker en Jaquet; Zaak C-448/98, Guimont.

7 Op deze regel geldt een uitzondering ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal. Het is de enige vrijheid die ook tussen lidstaten en derde landen (lees: niet EU-landen) kan worden ingeroepen. Voor onderdanen van andere landen is eveneens een ruimere toepassing mogelijk: ieder derdelander die rechtmatig op het grondgebied van de EU verblijft kan daar (tot op zekere hoogte) een beroep op doen.

De UPG's maken in beginsel integraal deel uit van de EU en het geheel van EU-verdragen, verordeningen, richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het HvJ – ook wel het EU-acquis genoemd – is volledig van toepassing. Uitzonderingen – zogeheten derogaties – op de verplichting om het EU-acquis toe te passen zijn echter mogelijk,<sup>8</sup> gezien de bijzondere kenmerken van de UPG's: de structurele economische en sociale situatie die wordt bemoeilijkt door de grote afstand (tot het moederland), het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden.<sup>9</sup>

Waar het UPG-regime een zo volledig mogelijke *integratie* met de EU tracht te bewerkstelligen, is bij het regime voor de LGO sprake van een beperkte *associatie*. De LGO betreffen de volgende gebieden: Groenland, Franse Zuidelijke en Antarctische Gebieden, Frans-Polynesië, Nieuw-Caledonië, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre en Miquelon, Wallis en Futuna, Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Anders dan de UPG's geldt voor de LGO dat volgens lid 2 van artikel 355 VWEU slechts deel IV van dat verdrag toepassing vindt. Aangezien de LGO geen onderdeel uitmaken van de interne markt, zijn ook de EU-verkeersvrijheden *in principe* niet van toepassing op de relatie tussen de LGO en de EU.<sup>10</sup> Alleen voor het vrij verkeer van goederen geldt een beperkte werking: over goederen van oorsprong uit de LGO zijn bij invoer in de EU geen invoerrechten verschuldigd. Overigens mogen de LGO wel invoerrechten heffen over goederen afkomstig van de EU. In het kader van de noodzakelijke beperking van mijn onderzoek, blijft een nadere bespreking van de EU-verkeersvrijheden in relatie tot de LGO achterwege.

### 3.3 De Unierechtelijke status van de overzeese gebieden

#### 3.3.1 Een korte historie van de LGO

De LGO hebben een speciale relatie met EU-lidstaten; zo horen ze niet alleen grondwettelijk bij de moeder-Lidstaat, maar de onderdanen van de LGO hebben daarnaast ook de nationaliteit van de moeder-Lidstaat. De bijzondere status van LGO is met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 toegekend aan landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met lidstaten. De LGO behoren niet tot het grondgebied van de EU. Zij zijn bij de totstandkoming van de EEG opgenomen op een lijst die als bijlage gevoegd is bij het EEG-Verdrag.<sup>11</sup>

8 Zie ook D. Kochenov, 'Substantive and Procedural Issues in the Application of European Law in the Overseas Possessions of European Union Member States', *Michigan State University of College of Law Journal of International Law*, Vol. 17, no. 2, 2008-2009, p. 193-286.

9 Artikel 349 VWEU.

10 Of het vrije kapitaalverkeer tussen de LGO en de lidstaat van toepassing is, is sinds lange tijd onduidelijk. Dit heeft vooral te maken met de complexe en ondefinieerbare status van de LGO in relatie tot de EU. Zie ook P. Wattel, 'Derde landen?', *NJB* 2014/1768, afl. 34, p. 2345.

11 Protocol betreffende de toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op de niet-Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden, *Trb.* 1957, 91, p. 157.

In aanloop naar de eenwording van de initiële zes lidstaten van de EU hadden vier lidstaten bijzondere banden met overzeese gebieden: Frankrijk, het Koninkrijk der Nederlanden, België en Italië.<sup>12</sup> In eerste instantie zouden de overzeese gebieden geheel buiten de EU geplaatst worden en daarmee zou alleen een LGO-regime gecreëerd worden. Echter bij de totstandkoming van het EEG-Verdrag in 1957 had Frankrijk met een ultimatum de druk behoorlijk opgevoerd om diens overzeese gebieden in het EEG-Verdrag op te nemen. Frankrijk heeft daarmee min of meer het UPG-regime afgedwongen. De indeling van de Unierechtelijke status van de overzeese gebieden is als gevolg hiervan grotendeels gebaseerd op het Franse constitutionele model. Frankrijk maakte namelijk al onderscheid tussen enerzijds de TOM (territoire d'outre-mer) waarmee Frankrijk een lossere band had en anderzijds de DOM (departement d'outre-mer) die nauw met Frankrijk zijn verbonden. De LGO-status is sinds de oprichting van de EEG gecreëerd om de voormalige koloniën van de EU-lidstaten te betrekken bij de gemeenschappelijke markt; zij waren immers economisch afhankelijk van het moederland.<sup>13</sup> De ontwikkeling van de LGO in het EU-recht zou later verder reiken dan enkel op economisch terrein.

#### *Is Nederland of het Koninkrijk EU-lidstaat?*

Het EEG-Verdrag werd in 1957 alleen voor Europees Nederland bekrachtigd. De toevoeging van de NA aan de lijst van Bijlage IV vond pas in 1962 plaats.<sup>14</sup> De vraag wie nu EU-lidstaat is, Nederland of het gehele Koninkrijk, is lange tijd onderwerp van discussie geweest.<sup>15</sup> Uit de ontstaansgeschiedenis van de EG-relatie met de NA volgt dat de NA bij de voorbereidingen van het EEG-Verdrag te kennen had gegeven zich voorlopig niet te willen binden aan het EEG-Verdrag omdat de gevolgen van het associatieregime in Deel IV van het EEG-Verdrag voor de NA op dat moment nog onvoldoende duidelijk waren.<sup>16</sup> Deel IV was namelijk pas op het laatste moment aan het ontwerp van het EEG-Verdrag toegevoegd. Indertijd waren ook onderhandelingen gaande voor nieuwe Statuutbepalingen ten aanzien van internationale financieel-economische relaties.<sup>17</sup> Bij het Protocol werd vastgelegd dat de NA later kon opteren voor het associatieregime van Deel IV van het EEG-Verdrag.

Het voorgaande heeft naar alle waarschijnlijkheid bijgedragen aan de latere ontstane onduidelijkheid over de vraag wie nu eigenlijk lid is van de EU: het Koninkrijk of Nederland?<sup>18</sup> Voor bepaling van de territoriale werking is artikel 52 VEU relevant: het verdrag is

12 G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, paragraaf 3.3.2.

13 H.E. Bröring, 2008, p. 56.

14 *Trb.* 1963, 11 en *Trb.* 1964, 170.

15 A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk* (diss. Tilburg) 2006, p. 129-131; R.S.J. Martha, 'Gevolgen van de Europese Integratie voor het Koninkrijksverband', in: *Met het oog op Europa*, Themanummer *TAR-Justicia* november 1991, p. 5-21. Raad van State, *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*, Voorlichting Raad van State, 2004; Notitie inzake de Europese integratie en de Koninkrijksverhoudingen d.d. 25 november 1997, aangeboden bij brief d.d. 28 november 1997, kenmerk DIE/AB-1193/97; F.H. van der Burg, *Europees Gemeenschapsrecht in de Nederlandse Rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2003, p. 191-192.

16 A.G. Croes, 2006, p. 131.

17 A.G. Croes, 2006, p. 131.

18 Zie ook R.S.J. Martha, 'Gevolgen van de Europese Integratie voor het Koninkrijksverband', in: *Met het oog op Europa*, Themanummer *TAR-Justicia* november 1991, p. 5-21.

van toepassing op de EU-lidstaten die daar genoemd worden, waaronder 'het Koninkrijk der Nederlanden'. Het verdrag is van toepassing op het gehele Koninkrijk, maar alleen het bijzondere regime van deel IV is van toepassing verklaard op de NA. Terwijl Europees Nederland integraal deel uitmaakt van de EU, is dat bij de Caribische delen van het Koninkrijk niet het geval. Zij vallen buiten het EU-acquis: alle verdragen en wetten van de EU, de Europese verklaringen en resoluties, door de EU gesloten internationale overeenkomsten en de wetgeving zijn in principe niet van toepassing op de Caribische Koninkrijksgebieden.

In 1997 werd in de door de rijksministerraad goedgekeurde 'Notitie inzake de Europese integratie en de Koninkrijksverhoudingen'<sup>19</sup> het standpunt ingenomen dat het oorspronkelijke EG-Verdrag voor het gehele Koninkrijk van toepassing was. Volgens Van der Burg is de LGO-status niet mogelijk voor een onderdeel van een lidstaat.<sup>20</sup> "Een land kan niet tegelijkertijd tot de LGO behoren en lidstaat zijn of deel uitmaken van een lidstaat", aldus Van der Burg. De Raad van State achtte dit standpunt onhoudbaar.<sup>21</sup> Niet Nederland, maar het Koninkrijk der Nederlanden is lidstaat. De oprichtingsverdragen van de EU maken geen onderscheid tussen het partij zijn bij de verdragen en de hoedanigheid van lidstaat. In zijn dissertatie concludeerde Croes dat de NA sinds 1957 door de overige EU-lidstaten als onderdeel van lidstaat 'Het Koninkrijk der Nederlanden' werden gezien.<sup>22</sup> De Raad van State stelde zich in 2004 eveneens op het standpunt dat het gehele Koninkrijk lidstaat is en niet alleen Europees Nederland.<sup>23</sup> Het belang van dit standpunt is evident: wat is de territoriale reikwijdte van het EU-recht? Strekt dat zich ook uit tot in het Caribisch deel van het Koninkrijk? Vaststaat dat het Koninkrijk in het internationaal recht de enige publiekrechtelijke entiteit is die verdragen kan afsluiten. Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen weliswaar zelfstandig een verdrag onderhandelen en afsluiten, maar de ratificatie dient door het Koninkrijk te gebeuren.

De staatkundige constructie van het Koninkrijk maakt dat de Caribische delen onderdeel uitmaken van het Koninkrijk. Daaruit volgt in mijn optiek dat niet Nederland, niet de afzonderlijke Caribische Koninkrijksdelen, maar het Koninkrijk als geheel lidstaat is van de EU. De territoriale werking is echter beperkt tot het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk. De Caribische delen zijn geplaatst op de LGO-lijst (de lijst van bijlage IV). Ondersteuning van dit standpunt ontleen ik aan de Europeesrechtelijke jurisprudentie, in het bijzonder de uitspraak van HvJ 31 oktober 2019, waarin het Koninkrijk (Nederland) door de Europese Commissie aansprakelijk werd gesteld voor het niet correct naleven van het LGO-besluit door lokale douaneautoriteiten van Aruba en Curaçao.<sup>24</sup>

19 Notitie inzake de Europese integratie en de Koninkrijksverhoudingen d.d. 25 november 1997, aangeboden bij brief d.d. 28 november 1997, kenmerk DIE/AB-1193/97.

20 F.H. van der Burg, *Europees Gemeenschapsrecht in de Nederlandse Rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2003, p. 191-192.

21 Raad van State, 2004, p. 27 (noot 14).

22 A.G. Croes, 2006, p. 133.

23 Raad van State, 2004, p. 27.

24 G.D. Rekwet, 'Nederland aansprakelijk voor douanefouten door eigen LGO', *NJB* 2020, nr. 1211, p. 1403-1409.

### 3.3.2 De LGO en het LGO-besluit van 2014

In het vierde deel van het VWEU zijn de lidstaten overeengekomen om de niet-Europese landen en gebieden, welke bijzondere betrekkingen onderhouden met EU-lidstaten Denemarken, Frankrijk en Nederland, te associëren met de EU. Dit vierde deel van het VWEU wordt de 'associatieregeling' genoemd. In de lijst die als bijlage gevoegd is bij het VWEU is opgenomen welke gebieden dit zijn. Volgens artikel 198 VWEU, dat specifiek ziet op de LGO van de EU-lidstaten, is het doel van de associatie om de economische en sociale ontwikkeling van de LGO te bevorderen en nauwe economische betrekkingen tussen de LGO en de EU te bevorderen. De associatieregeling is uitgewerkt in het LGO-besluit, dat periodiek wordt vervangen door een nieuw besluit.<sup>25</sup>

Op 1 januari 2014 is het 8<sup>ste</sup> LGO-besluit, dat ingaande 1 januari 2020 op kleine onderdelen is gewijzigd, in werking getreden.<sup>26</sup> Het LGO-besluit van 2014 richt zich op drie pijlers: 1) versterking van het concurrentievermogen, 2) vergroting van de veerkracht en vermindering van de kwetsbaarheid en 3) stimulering van samenwerking en integratie tussen de LGO en andere partners in de naburige regio's.<sup>27</sup> De samenwerking tussen LGO en UPG wordt op basis van het besluit van 2014 aangemoedigd. Ook is het mogelijk om nauwer samen te werken met de Caribische handelsorganisatie CARICOM. Een ander aspect is dat het voor de LGO onder het LGO-besluit 2014 eenvoudiger is om toegang te krijgen tot de Europese fondsen omdat ondersteuning bij de aanvraag wordt geboden.

### 3.3.3 De ontwikkelingen rond het LGO-besluit van 2021

Het jaar 2021 was begonnen zonder dat er een nieuw LGO-besluit was. De vaststelling van het 9<sup>e</sup> LGO-besluit werd onder meer vertraagd vanwege de koppeling<sup>28</sup> aan het verdrag van Cotonou<sup>29</sup> met staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-overeenkomst).<sup>30</sup> Dit verdrag werd verlengd tot en met 2021.<sup>31</sup> Vóór 2021 kwamen de LGO volgens artikel 77 van het LGO-besluit in aanmerking voor financiering uit het elfde Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). Uit dit fonds werd de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en de LGO uitgevoerd.<sup>32</sup> Een deel van dit fonds was beschikbaar om de regionale

25 Besluit 2001/822/EEG van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Gemeenschap (*PbEU* 2001, L 314).

26 Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 (*PbEU* 2013, L 344).

27 COM (2012)362.

28 De EU-ontwikkelingsfondsen voor de LGO en de ACS-landen hingen met elkaar samen.

29 Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (*Trb.* 2003, 89); ook dit verdrag heeft alleen medegelding voor Europees Nederland. Dit verdrag zou op 29 februari 2020 aflopen.

30 De 79 ACS-landen hebben zich in april 2020 verenigd in een internationale organisatie, de *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* (OACPS). OACPS en de EU hebben op 15 april 2021 een akkoord bereikt over de tekst van een nieuw verdrag tussen de EU en de OACPS; het nieuwe verdrag moet nog goedgekeurd worden.

31 Besluit 2020/1797 van de Raad van de EU van 23 november 2020 (*PbEU* 2020, L 403/8).

32 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 V, nr. 1, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2021, p. 46.

samenwerking van de LGO en integratie te bevorderen en voor financiering van humanitaire en spoedeisende calamiteiten.<sup>33</sup> De financiering uit het EOF hing echter nauw samen met de afspraken die de lidstaten en de ACS landen voor de periode 2014–2020 hadden gemaakt in een Partnerschapsovereenkomst, ook wel het Verdrag van Cotonou genoemd.<sup>34</sup> Door het aflopen van het Verdrag van Cotonou in februari 2020 is geen nieuw EOF gecreëerd.<sup>35</sup> Het EOF is vanaf 2021 vervangen door een nieuw systeem dat voor alle LGO geldt en dat onderdeel uitmaakt van het Meerjarig Financieel Kader (MFK).<sup>36</sup>

### Brexit

Een andere ontwikkeling die van grote invloed is geweest op de vertraging van de vaststelling van het 9<sup>e</sup> LGO-besluit is de Brexit. Britse LGO hebben na Brexit hun LGO-status verloren. In het Terugtrekingsakkoord is bepaald: “Tenzij anders is bepaald in dit akkoord of in het recht van de Unie dat krachtens dit akkoord van toepassing is, worden verwijzingen in dit akkoord naar het Verenigd Koninkrijk of het grondgebied daarvan zodanig begrepen dat daaronder vallen: (a) het Verenigd Koninkrijk (...), (e) de in bijlage II bij het VWEU vermelde landen en gebieden overzee die met het Verenigd Koninkrijk bijzondere betrekkingen onderhouden, voor zover de bepalingen van dit akkoord betrekking hebben op de speciale regelingen voor de associatie van de landen en gebieden overzee met de Unie.”<sup>37</sup> Ingaande 1 januari 2021 vallen de 12 Britse LGO niet langer onder de LGO-regeling. Sinds Brexit zijn de Britse overzeese gebieden ook geen lid meer van de ‘Overseas Countries and Territories Association’ (OCTA). De formalisering daarvan vond plaats in juni 2021 tijdens een Buitengewone Ministeriële Conferentie. Tijdens de conferentie werd het nieuwe raamwerk waarbinnen de LGO’s en de Britse overzeese gebieden zullen samenwerken vastgelegd in een Memorandum of Understanding (MoU) tussen de OCTA en de ‘United Kingdom Overseas Territories Association’ (UKOTA), de organisatie van de Britse overzeese gebieden.<sup>38</sup> De Minister van Binnenlandse Zaken van Bermuda, Roban: “De met de EU geassocieerde Britse gebieden en LGO hebben unaniem besloten de samenwerking voort te zetten en een kader te ontwikkelen voor sterke samenwerking in de geest van een gezamenlijk partnerschap.”<sup>39</sup>

### Voorstel 9e LGO-besluit

Op 17 mei 2021 is het ontwerpbesluit van de Raad van de EU inzake de associatie van de LGO gepubliceerd.<sup>40</sup> Dit besluit bevat de regels en procedure van de LGO, met inbegrip

33 Verordening (EG) 215/2008.

34 Partnerschapsovereenkomst 2000/483/EG (*PbEU* 2000, L 317).

35 Zie ook G. Hoogers, G. Rekwet, M. Dekker & W. Geursen, ‘Kroniek van het Caribisch recht’, *NJB* 2021, nr. 2604, p. 2987.

36 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 V, nr. 1, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2021, p. 46.

37 Artikel 3 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, (2019/C 384 I/01).

38 ‘Deelname Pisas aan Octa’, *Antilliaans Dagblad* 29 juni 2021.

39 ‘OCTA and UKOTA: the beginning of a new path: results of the OCTA Extraordinary Ministerial Conference’, 24 juni 2021, Persbericht OCTA; <https://www.overseas-association.eu/octa-and-ukota-the-beginning-of-a-new-path/>.

40 Ontwerp 9<sup>de</sup> LGO-Besluit van de Raad van 17 mei 2021 (8656/21); <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8656-2021-INIT/nl/pdf>.

van Groenland en komt in de plaats van het LGO-besluit 2014 en het Groenlandbesluit.<sup>41</sup> Aanvankelijk was op 14 juni 2018 door de Europese Commissie een voorstel voor een nieuw (9<sup>e</sup>) LGO-besluit uitgevaardigd.<sup>42</sup> Dit voorstel maakte onderdeel uit van het MFK voor 2021-2027. Het MFK is een akkoord waarin de begroting van de Unie voor minimaal vijf jaar op hoofdlijnen is vastgesteld. Hiermee is duidelijk hoeveel de Unie jaarlijks mag besteden voor juridische verplichtingen over een periode. Het MFK voor 2021-2027 is in december 2020 vastgesteld bij een bijeenkomst van de Raad van de EU en bedraagt voor de periode 2021-2027 1.074 miljard euro.<sup>43</sup> Vanwege de coronacrisis is boven de normale begroting nog een coronaherstelfonds van 750 miljard euro overeengekomen.<sup>44</sup>

In het LGO-besluit 2021 zijn het LGO-besluit en het Groenlandbesluit<sup>45</sup> samengevoegd om meer eenheid van beleid te creëren. Tot 1982 werd Groenland, deel van Denemarken, beschouwd als een deel van de EU. Na de terugtrekking van Groenland uit de EU, verkreeg het op basis van het Groenlandverdrag de Unierechtelijke status van LGO. In 2006 volgde het eerste Groenlandbesluit,<sup>46</sup> waarin de nauwe betrekkingen tussen de EU, Groenland en Denemarken werden vastgelegd.<sup>47</sup> Dit besluit is complementair met het LGO-besluit, waarin ook specifieke bepalingen ten aanzien van Groenland zijn opgenomen. De samenvoeging is ook ingegeven door de wens om het aantal externe financieringsinstrumenten en hun prestaties te stroomlijnen.<sup>48</sup> Kortom, het nieuwe 9<sup>e</sup> LGO-besluit 2021 vervangt het LGO-besluit 2014 en het Groenlandbesluit. Alle LGO vallen voortaan onder dezelfde financieringsbron. Op 13 september 2021 stemde het Europees Parlement (EP) in met het voorstel van de Raad van de EU.<sup>49</sup> Het nieuwe 9<sup>e</sup> LGO-besluit 2021 is op 5 oktober 2021 door de Raad van de EU aangenomen en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 van kracht geworden en is van toepassing op de LGO die een relatie hebben met Denemarken, Frankrijk en Nederland.<sup>50</sup>

#### *Gevolgen Brexit voor LGO status*

Het blijft wat onduidelijk wat de gevolgen (zullen) zijn van het wegvallen van de Britse LGO, waardoor de groep LGO in aantal gehalveerd is. Denkbaar is dat de achtergebleven LGO, waaronder ook Curaçao, door Brexit een minder sterke positie hebben in relatie tot

41 Besluit 2014/137/EU van de Raad van 14 maart 2014 inzake de betrekkingen tussen de Europese Unie, enerzijds, en Groenland en het Koninkrijk Denemarken, anderzijds (Groenlandbesluit) (PB. L 76 van 15.3.2014, p. 1).

42 COM(2018) 461.

43 <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (geraadpleegd 10 september 2021).

44 <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (geraadpleegd 10 september 2021).

45 Besluit 2014/137/EU van de Raad.

46 Besluit 2006/526/EG.

47 Voor de periode 2014-2020 was het (Groenland)Besluit 2014/137/EU van toepassing.

48 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8656-2021-INIT/nl/pdf>.

49 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJ-9-2021-09-13\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJ-9-2021-09-13_EN.pdf), <https://www.overseas-association.eu/consultative-vote-results-on-the-overseas-association-decision/> (geraadpleegd 25 september 2021).

50 Besluit 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 (Besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland) (PB. L 355/6 van 7.10.2021).

de EU. Niet alleen zijn ze in aantal sterk verminderd, maar aangenomen mag worden dat het Verenigd Koninkrijk de belangen van de Britse LGO in EU zaken behartigde, met name als het om de strijd tegen schadelijke belastingconcurrentie betrof en daar konden de andere LGO ook op meeliften. De Britten hadden ongetwijfeld een behoorlijke invloed op beslissingen met betrekking tot de EU strijd tegen de schadelijke belastingconcurrentie. Vermoedelijk werd deze invloed in het voordeel van de Britse LGO aangewend, aangezien het initieel de Britten waren die *tax haven* activiteiten in de voormalige Britse koloniën of aanmoedigden of op zijn minst gedoogden. De gedachte die bij het Verenigd Koninkrijk in de jaren 50 van de vorige eeuw heerste was namelijk dat koloniën zelfvoorzienend dienden te zijn zodat ze minder afhankelijk werden van ontwikkelingsgeld (zie paragraaf 5.2.3).<sup>51</sup> Al met al lijkt het wegvallen van de Britse LGO in mijn optiek geen gunstige ontwikkeling voor de internationale (fiscale) positie van de huidige LGO.

### 3.4 UPG (Ultraperifeer Gebied)-status

#### 3.4.1 Inleiding

Een alternatief voor de LGO-status is de status van UPG. Om te beoordelen of een UPG-status bijdraagt aan een verbetering van de fiscale positie van Curaçao is van belang de UPG-status en de daarmee samenhangende implicaties te belichten. UPG's maken in beginsel integraal deel uit van de EU en het geheel van EU-verdragen, verordeningen, richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het HvJ – ook wel het EU-acquis genoemd – is volledig van toepassing. Een statuswijziging in UPG heeft tot gevolg dat:

- Het EU-acquis, behoudens eventuele uitzonderingen (derogaties) die een lidstaat kan bedingen, van toepassing is; derogaties op de verplichting om het EU-acquis over te nemen zijn mogelijk, gezien de bijzondere kenmerken van de UPG's: het insulaire karakter, de grote afstand tot moederland, de kleine oppervlakte, een moeilijk klimaat, de specifieke economische en sociale situatie;<sup>52</sup>
- De eilanden in aanmerking komen voor de EU-structuurfondsen;
- Het EU-handelsregime wordt geïntroduceerd;
- De eilanden onderdeel worden van de gemeenschappelijke markt; en
- De euro wordt (in principe) ingevoerd.

Met een UPG-status vallen deze jurisdicties onder het EU-handelsregime. UPG's kunnen daarnaast aanspraak maken op Europese fondsen, zoals het Solidariteitsfonds (EUSF), voorheen Structuurfondsen genoemd. In oktober 2017 heeft de Europese Commissie in een persbericht de nieuwe strategie met betrekking tot de relatie tussen de EU en de UPG's bekendgemaakt.<sup>53</sup> Uit het persbericht blijkt dat de UPG's om een aantal redenen interessant zijn voor de EU. Ten eerste gaat het om gebieden die in vergelijking met de EU-lidstaten bijzondere kenmerken hebben, zoals het insulaire karakter, hun afgelegen ligging, kleine omvang, moeilijke topografie en klimaat en de afhankelijkheid van enkele lokale producten. Deze kenmerken, die overigens overeenkomen met de kenmerken van SIDS (en de LGO's), belemmeren de UPG's in hun ontwikkeling. Voor de EU zijn deze eilanden

51 V. Ogle, 2017, p. 1441.

52 Artikel 349 VWEU.

53 Europese Commissie (2017), Press release, 24 oktober 2017, IP/17/3585, MEMO/17/3884.

strategisch juist waardevol door hun geografische ligging waardoor ze als uitvalbasis richting Zuid-Amerika kunnen dienen. Aanwezigheid in de ‘West’ betekent ook handel, investeringen en internationale samenwerking in het Caribisch gebied. Een andere reden die in het persbericht genoemd wordt, is dat deze eilanden een ecologische rijkdom hebben waardoor het veel mogelijkheden voor onderzoek biedt. Aangezien het EU-acquis in beginsel volledig van toepassing is op de UPG's, zijn de UPG's ook onderworpen aan de Europese mededingingsregels.<sup>54</sup> Deze regels zijn belangrijk om onvervalste concurrentievoorwaarden in de EU te garanderen. De mededingingsregels van de EU dienen om de marktintegratie te bevorderen en de mededinging *an sich* te beschermen.<sup>55</sup> In het kader van de reikwijdte dit onderzoek wordt hier niet nader op ingegaan.

### 3.4.2 Statuswijziging in UPG

Op basis van artikel 355 lid 6 VWEU is statuswijziging van LGO naar UPG (en omgekeerd) mogelijk. Sinds het Verdrag van Lissabon hoeft voor een statuswijziging het VWEU niet gewijzigd te worden. Artikel 355 lid 6 VWEU luidt als volgt: “De Europese Raad kan op initiatief van de betrokken lidstaat een besluit vaststellen tot wijziging van de status ten aanzien van de Unie van een Deens, Frans of Nederlands land of gebied als bedoeld in de leden 1 en 2. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van de Commissie.” Deze wijzigingsprocedure gold niet voor het VK. Bovendien ligt het initiatief tot statuswijziging bij de lidstaat en niet bij de LGO. Uit de bewoordingen van het artikel blijkt niet dat de wil van de bevolking van de gebiedsdelen een rol speelt bij de statuswijziging. Staatsrechtelijk klopt dit wel, de EU-bevoegdheden liggen nu eenmaal alleen op het niveau van de lidstaten. De Europese Raad heeft de volksraadpleging op het Franse eiland Mayotte overigens wel expliciet meegenomen bij diens besluit tot statuswijziging in UPG.<sup>56</sup>

Ook het Nederlandse kabinet heeft met betrekking tot de Caribische Koninkrijksdelen aangegeven dat de eilanden eerst zelf een keuze dienen te maken.<sup>57</sup> Maar ook dan is het formeel nog zo dat het Koninkrijk als lidstaat uiteindelijk beslist en het verzoek voor een statuswijziging formeel doet. Bovendien vereist een statuswijziging instemming van alle landen van het Koninkrijk<sup>58</sup> én een unaniem besluit van de Europese Raad.<sup>59</sup>

Een van de recente Unierechtelijke statuswijzigingen betreft Saint-Barthélemy, een eiland dat voornamelijk op toerisme is gericht en dat in 2012 echter haar UPG-status juist heeft

54 Staatssteunregels zijn niet van toepassing op de LGO; in het voorstel van het 9<sup>e</sup> LGO-besluit is in artikel 59 lid 3 een verbod op steunmaatregelen opgenomen. Zie COM(2018)461 final.

55 De mededingingsregels zijn opgenomen in artikelen 101 tot en met 109 VWEU.

56 Besluit 2012/419/EU.

57 Brief van de Minister van BZK van 19 mei 2017, DGAN/17069821.

58 Dit vloeit voort uit het Statuut van het Koninkrijk en is neergelegd in een verklaring bij artikel 355 van het VWEU: “Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart dat een initiatief tot een besluit, als bedoeld in artikel 355, lid 6, strekkende tot wijziging van de status van de Nederlandse Antillen en/of Aruba ten aanzien van de Unie alleen zal worden ingediend op grond van een besluit dat genomen is in overeenstemming met het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.”

59 Zie ook *Kamerstukken II 2020/21*, 21501-02, nr. 2348, p.4.

gewijzigd in een LGO-status. Een van de voornaamste redenen voor Saint-Barthélemy om van status te wijzigen is dat het eiland moeite had om te voldoen aan het EU-recht.<sup>60</sup>

### 3.4.3 Wat willen de EU, Nederland en Curaçao?

In 2003 bracht de Raad van State van het Koninkrijk aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een voorlichting uit over de verhouding van de NA en Aruba tot de Europese Unie.<sup>61</sup> In de voorlichting worden de mogelijkheden binnen de EU verkend, maar een expliciete voorkeur voor één van de mogelijke varianten in de Unierechtelijke relatie van de Nederlandse overzeese gebieden wordt niet uitgesproken. Elke variant heeft zijn eigen voor- en nadelen die verschillend ingeschat en gewaardeerd kunnen worden en een keuze voor één van de varianten vormt volgens de Raad van State een strategische keuze.<sup>62</sup>

In een discussie die volgde op een toespraak in 2006 van de toenmalige directeur van De Nederlandsche Bank (DNB), Brouwer, bleek dat de DNB tegen een wijziging in UPG-status was, omdat dit tot gevolg zou hebben dat de euro ingevoerd moet worden.<sup>63</sup> Invoering van de euro als munteenheid zou volgens Brouwer niet in het voordeel zijn van de Antilliaanse economie die vooral gericht is op de dollar. Toch is de eis van de euro als munteenheid in mijn optiek niet keihard. Weliswaar heeft Juncker in het verleden (en later ook Ursula von der Leyen) gepleit voor een internationale rol voor de euro als munteenheid,<sup>64</sup> maar derogaties voor het invoeren van de euro zouden in mijn visie uitonderhandeld kunnen worden. Zo zijn derogaties mogelijk omdat de EU rekening houdt met de specifieke karakteristieken van de overzeese gebieden (klein, insulair, ver afgelegen, kwetsbaar voor natuurrampen) bij de overgang naar een UPG-status waardoor het voor de hand ligt om niet de euro, maar eerder de US dollar als munteenheid in te voeren en hiervoor een derogatie te krijgen. Aangezien de Caribische landen vooral economische betrekkingen hebben met Zuid-Amerika en de Verenigde Staten ligt de US dollar als munteenheid meer voor de hand. Ook op de BES-eilanden is per 10/10/10 de US dollar als munteenheid ingevoerd vanwege de economische betrekkingen in de regio. EU-parlementsleden van zowel de NA, Aruba als Nederland, gaven in 2006 te kennen een diepgaander onderzoek te wensen naar de voor- en nadelen van een UPG-status in plaats van de huidige LGO-status.<sup>65</sup>

In aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010 heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 19 oktober 2006 overlegd met leden uit de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.<sup>66</sup> Tijdens dit overleg is de commissie ingegaan op de voorlichting van de Raad van State. Uit het verslag dat de commissie van het overleg heeft uitgebracht blijkt

60 Besluit 2010/718/EU.

61 Raad van State, *Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*, Voorlichting Raad van State, 2004.

62 Raad van State, 2004, p. 24.

63 'De Nederlandsche Bank-directeur tegen UPG-status', *Amigoe* 16 juni 2006.

64 M. Sandbu, 'Europe First: taking on the dominance of the US dollar', *Financial Times* 5 december 2019.

65 'De Nederlandsche Bank-directeur tegen UPG-status', *Amigoe* 16 juni 2006.

66 *Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 10.*

dat het weliswaar voor de hand ligt dat de Nederlandse LGO de status van UPG krijgen en als zodanig onder de EU vallen, maar dat het zeker geen noodzakelijk gevolg is van de staatkundige vernieuwing. Uit het verslag blijkt ook dat Bonaire de wens heeft geuit om onderdeel van de EU te gaan uitmaken. Echter, Saba en Sint Eustatius hebben hierin een iets genuanceerder positie ingenomen. Eerst zouden de voor- en nadelen moeten worden geïnventariseerd alvorens een beslissing over de UPG-status kan worden genomen. Sint Maarten en Curaçao hebben, anders dan de BES-eilanden, meer autonomie. Op Sint Maarten en Curaçao zou volgens het verslag van de minister verschillend gedacht worden over een mogelijke wijziging in UPG-status. Dit zou volgens de minister te maken hebben met het feit dat op deze eilanden veel misverstanden en ongenueceerde beelden bestaan. De minister concludeerde in het verslag: “Voor de grotere eilanden vergt het uitgebreider onderzoek naar de voor- en nadelen om een besluit te kunnen nemen over wenselijkheid van de UPG-status. De minister wil de eilanden bovendien de ruimte geven om zelf een voorkeur te bepalen. Ook met dit onderzoek zal hij haast maken.”<sup>67</sup>

Er volgden in 2008 twee diepgaande onderzoeken naar de gevolgen van een statuswijziging in UPG voor de Caribische LGO:

1. ‘Economische Gevolgen van de Status van Ultraperifeer Gebied voor de NA en Aruba’, (rapport van 2 juni 2008 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, SEOR);<sup>68</sup> en
2. ‘Schurende rechtsordes: over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de NA en Aruba’ (H.E. Bröring e.a., RUG 2008).<sup>69</sup>

Om een theoretische afweging te schetsen tussen LGO en UPG-status voor Curaçao maak ik gebruik van de voorlichting van de Raad van State uit 2003 en de twee hierboven genoemde onderzoeken. Bij deze afweging zullen de fiscale aspecten slechts zijdelings worden aangestipt, omdat een uitgebreidere bespreking, in het bijzonder ten aanzien van het fiscale verdragsbeleid, in hoofdstuk 8 aan de orde komt.

#### *Voorlichting Raad van State*

In diens voorlichting schetst de Raad van State de UPG-gevolgen door een analyse te maken met de huidige UPG's. Evenals de Portugese UPG's zullen de Nederlandse UPG's bevoegd worden tot “(...) deelname aan bepaalde procedures, zoals het recht tot vertegenwoordiging in regionale instellingen van de EU en tot deelname aan delegaties betrokken bij onderhandelingen over beslissingen van de Unie die in het bijzonder de belangen van de autonome regio's raken.”<sup>70</sup> De Raad van State benadrukt dat de keuze een strategische beslissing is en dat de geografische ligging van de Nederlandse LGO niet beslissend is en stelt: “Relevant voor de keuze is niet zozeer de geografische nabijheid als wel de sociaal-economische, politiek-culturele en juridische oriëntatie. Bij de keuze moet die externe oriëntatie vooropstaan.” Kortom, er dient vooral naar de externe gevolgen

67 *Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 10.*

68 *Economische Gevolgen van de Status van Ultraperifeer Gebied voor de NA en Aruba* (rapport van 2 juni 2008 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Rotterdam: SEOR.

69 H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes: over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de NA en Aruba*, Rijksuniversiteit Groningen 2008.

70 Raad van State, 2004, p. 35.

gekeken te worden. De Raad van State adviseert in diens voorlichting van 2003 om naast de juridische implicaties ook de economische voordelen te onderzoeken en in kaart te brengen, omdat de Nederlandse LGO, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Portugese UPG's, specifieke problemen ondervinden vanwege hun insulaire geografie, lange afstand tot de EU, kleinschaligheid en de eenzijdige economische structuur.

#### *Bröring/RUG-rapport*

In het RUG-onderzoek uit 2008 stond de vraag centraal welke juridische implicaties de UPG-status heeft voor de eilandgebieden van de NA en Aruba. Meer specifiek richtte het RUG-onderzoek zich naar de consequenties van eventuele toepasselijkheid van het EU-recht ten opzichte van de huidige situatie, waarin de LGO-regeling van toepassing is. De UPG-status zal volgens het RUG-rapport een kwaliteitsimpuls voor het openbaar bestuur betekenen, in termen van rechtshandhaving, transparantie en rechtszekerheid.<sup>71</sup> Echter, dit zal ook een extra belasting voor het openbaar bestuur teweeg brengen. Immers, het Koninkrijk zal nakoming van het Europees recht moeten kunnen garanderen. Het Europese Hof van Justitie zal bij een UPG-status bevoegd zijn ter zake van Europees migratierecht. Er zal geen toetreding zijn tot 'Schengen', omdat dit voorbehouden is aan het Europees deel van het Koninkrijk (in geografische zin). Dit is anders bij de UPG Canarische eilanden, die wel tot het Schengengebied behoren.<sup>72</sup> Invoering van Europese richtlijnen en verordeningen zal ook grote gevolgen hebben op het gebied van het vennootschapsrecht en het internationaal privaatrecht.<sup>73</sup>

Kortom, er zijn grote verschillen tussen het EU-recht en het recht van de NA/Curaçao en Aruba. Het RUG-rapport noemt nog het feit dat de statuswijzing ten aanzien van de regelgeving een ingrijpende operatie is en ziet risico's op het gebied van aansprakelijkheid van het Koninkrijk (lees: Nederland) voor niet nakoming van EU-recht. Daarvoor zou volgens het RUG-rapport nog een oplossing gezocht moeten worden. Het fiscale recht zal in overeenstemming moeten worden gebracht met het EU-recht zoals dat is vervat in richtlijnen en verordeningen.<sup>74</sup> Dit betekent onder meer dat het cascadeselsel van de huidige omzetbelasting vervangen moet worden. Ten aanzien van de fiscale verdragen geldt dat deze vrijwel allemaal alleen het Europees deel van het Koninkrijk betreffen, waarbij over het algemeen wel een uitbreidingsbepaling is opgenomen. Ook de wetgeving op financieel terrein – in het bijzonder de bijzondere fiscale regimes – zullen bij een UPG-status aangepast moeten worden.

#### *SEOR-onderzoek*

Tegelijkertijd met het Bröring/RUG-onderzoek vond ook het SEOR-onderzoek naar de economische gevolgen van het aannemen van een UPG-status door de eilanden plaats. Dit onderzoek richtte zich naar de economische gevolgen van de implementatie van het EU-handelsregime, de invoering van de interne markt, de introductie van de euro, het inwerking treden van het acquis en het gebruik van structuurfondsen.<sup>75</sup> De statuswijziging

71 H.E. Bröring, 2008, p. 18.

72 H.E. Bröring, 2008, p. 19.

73 H.E. Bröring, 2008, p. 20.

74 H.E. Bröring, 2008, p. 18.

75 SEOR 2008, p. 3.

in UPG heeft tot gevolg dat het gemeenschappelijke buitentarief van de EU op de eilanden ingevoerd zal worden.<sup>76</sup> De prijzen van voedsel en andere landbouwproducten zullen op de eilanden stijgen, terwijl de prijzen van andere producten zullen dalen.<sup>77</sup> Dit is nadelig voor de bevolkingsgroep met lage inkomens. Voorts zullen de inkomsten van de eilanden met betrekking tot invoerrechten dalen, vanwege de afdracht uit invoerrechten aan de EU. Bij de UPG-status moet volgens het SEOR-rapport namelijk 75% van de geïnde douanerechten aan de EU worden afgedragen. Kortom, een verlies van belastinginkomsten in vergelijking met de huidige LGO-status. De voedselimport uit de CARICOM-landen zal toenemen, evenals de export van Curaçao naar CARICOM-landen. Het SEOR-rapport adviseert om derogaties te onderhandelen voor de invoering van het gemeenschappelijke douanetarief en een vrijstelling van douanerechten voor landbouwproducten. Invoering van de btw zal leiden tot een prijsverhoging, maar ook een afdracht van de inkomsten aan de EU.<sup>78</sup> Ook hiervoor zou een derogatie onderhandeld kunnen worden.

De implementatie van het acquis in directe belastingen zal tot gevolg hebben dat er een verlies aan inkomsten is door toepassing van de moeder-dochterrichtlijn.<sup>79</sup> Derogaties op dit punt zijn ook mogelijk, gezien de derogaties die eerder (in beperkte mate) toegekend zijn aan de Canarische eilanden en Madeira.<sup>80</sup> Een vergelijking van de economische groei van de LGO<sup>81</sup> en de UPG's<sup>82</sup> die de CBCS in november 2021 heeft gemaakt over de periode 2010-2019,<sup>83</sup> leert dat ondanks de sterkere financiële steun van de EU, de economische prestaties (bbp groei) van de UPG's (0,9%) niet wezenlijk verschillen van de LGO (0,9%).<sup>84</sup> De levensstandaard in de LGO (bbp per capita USD 47.676) is doorgaans hoger dan in de UPG's (bbp per capita USD 20.979). Bovendien is het gemiddelde werkloosheidspercentage in de UPG's (19,2%) relatief hoger dan in de LGO (8,3%). Kortom, de UPG-status en de daarbij behorende financiële steun en subsidies is geen garantie voor een grotere economische groei.

#### *Afweging LGO/UPG*

Er zijn grote verschillen tussen het EU-recht en dat van Curaçao, waardoor de statuswijziging in UPG als een ingrijpende operatie beschouwd moet worden. Een UPG-status zal ook belangrijke voordelen met zich meebrengen, zoals een verhoging van de kwaliteit voor

76 SEOR 2008, p. 48-49.

77 SEOR 2008, p. 52.

78 SEOR 2008, p. 52.

79 SEOR 2008, p. 61.

80 SEOR 2008, p. 60-61.

81 De LGO die in dit onderzoek zijn geanalyseerd zijn: Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Bermuda, Turks & Caicos Islands en de Cayman Islands; hoewel de Bermuda, Turks & Caicos en de Cayman Islands niet langer tot de LGO horen, zijn ze niettemin in de analyse betrokken aangezien de analyse zich richt op de periode 2000-2019.

82 In dit onderzoek zijn de volgende UPG's in de analyse betrokken: Canarische eilanden, Guadeloupe, Martinique, Frans Guyana, Azoren en Madeira. De reden voor deze selectie betreft het feit dat niet voor alle UPG's data beschikbaar was.

83 [https://cdn.centralbank.cw/media/speeches\\_presentations\\_2021/20211109\\_proposition\\_paper\\_europe\\_direct\\_curacaoCBCS\\_final.pdf](https://cdn.centralbank.cw/media/speeches_presentations_2021/20211109_proposition_paper_europe_direct_curacaoCBCS_final.pdf) (geraadpleegd 29 november 2021).

84 [https://cdn.centralbank.cw/media/speeches\\_presentations\\_2021/20211109\\_proposition\\_paper\\_europe\\_direct\\_curacaoCBCS\\_final.pdf](https://cdn.centralbank.cw/media/speeches_presentations_2021/20211109_proposition_paper_europe_direct_curacaoCBCS_final.pdf), p. 9. (geraadpleegd 29 november 2021).

het openbaar bestuur, maar ook meer handel met CARICOM-landen.<sup>85</sup> Ook de handel met de EU zal toenemen vanwege invoering van de euro als munteenheid. De euro als wettig betaalmiddel zal tot meer stabiliteit van de koers leiden, maar niet ten opzichte van de Verenigde Staten. Van belang is om te onderkennen dat de Verenigde Staten en de overige Caribische jurisdicties belangrijke handelspartners van Curaçao zijn waarbij zij vooral in Amerikaanse dollars transacties verrichten. Er zal een groot aantal derogaties nodig zijn, onder meer voor de Europese richtlijnen (directe belastingen) en de afdrachten van de invoerrechten en de btw. Van belang is te onderkennen dat bij het maken van de afweging tussen LGO en UPG-status voor Curaçao de toegang tot de EU-financieringsinstrumenten voor UPG's in de praktijk belemmerd kan worden doordat Curaçao niet voldoet aan de voorwaarden vanwege diens specifieke insulaire en regionale karakteristieken.

Bij het maken van de afweging tussen de LGO-status en UPG-status dient naar mijn oordeel in ogenschouw te worden gehouden dat afgezien van de EU-lidstaten die zelf overzeese gebieden hebben (Nederland, Frankrijk en Denemarken), de andere EU-lidstaten niet bekend zijn met de LGO. Zie ook paragraaf 8.6.3. Zij zijn evenmin bekend met de rol die deze overzeese gebieden kunnen spelen vanwege hun strategische ligging aan de 'randen' van de EU. Kortom, de meeste EU-lidstaten zijn onbekend met de LGO-status. Een blik op de LGO-lijst leert dat daar landen op staan die, op Groenland na, bij velen nauwelijks bekend zullen zijn: Franse Zuidelijke en Antarctische Gebieden, Frans-Polynesië, Nieuw-Caledonië, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre en Miquelon, Wallis en Futuna. De landen die op de lijst van de UPG prijken zijn daarentegen van een andere orde: Guadeloupe, Frans-Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, de Canarische Eilanden, de Azoren en Madeira.

#### *LGO/UPG discussie 2019-2021*

Hoewel het onderwerp van de Unierechtelijke status voor de (ei)landen al enkele jaren geen prangende kwestie op de (ei)landen lijkt te zijn, werd de relatie tussen de EU en de Caribische delen van het Koninkrijk toch met enige regelmatig onderwerp naar voren gebracht. Zo pleitte Hirsch Ballin in 2019 tijdens een symposium gehouden bij Erasmus Universiteit Rotterdam (EFS) dat men zich meer zou moeten richten op de mogelijkheden die er zijn door gebruik te maken van meer ruimte voor variëteit.<sup>86</sup> “Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten zal (...) gelden dat ze hun eigen rechtsorde op bepaalde beleidsterreinen kunnen afstemmen op beleid en wetgeving van de EU, bijvoorbeeld daar waar Europese inspanningen ter verwerkelijking van sustainable development goals en mensenrechten aan de orde zijn.”<sup>87</sup>

85 CARICOM heeft als doel de verwezenlijking van een gemeenschappelijke markt om economische integratie te bevorderen. Daarnaast is de samenwerking gericht op buitenlands-beleidscoördinatie en economische ontwikkeling. Momenteel heeft CARICOM 15 leden en vijf geassocieerde leden en acht waarnemers. Aruba, Sint Maarten en Curaçao hebben verzocht om een 'associate membership', echter de procedure loopt nog.

86 EFS – Jean Monnet Symposium 'Het Caribisch deel van het Koninkrijk: relaties met de EU, met Europees Nederland en overheidsfinanciën' 4 juli 2019; <https://www.europesefiscalestudies.nl/conferences/efs-jean-monnet-symposium-het-caribisch-deel-van-het-koninkrijk-relaties-met-de-eu-met-europees-nederland-en-overheidsfinanciën/> (geraadpleegd 27 december 2021).

87 E. Hirsch Ballin, 'Ruimte voor variëteit', *Antilliaans Dagblad* 31 juli 2019.

In de periode dat de sociaaleconomische en financiële situatie in Curaçao als gevolg van de coronacrisis in 2020 een dieptepunt had bereikt, werd opnieuw het voorstel voor een constitutionele aansluiting bij Europees Nederland, naar het BES-model naar voren gebracht. In juli 2020 werd in dat kader zelfs een nieuwe politieke organisatie in Curaçao opgericht die aan de statenverkiezing van 19 maart 2021 meedeed: 'Kòrsou Un Munisipio Ulandes Nobo' (Kumun).<sup>88</sup> Volgens de toenmalige politiek leider Faneyte wilde de partij een integraal onderdeel van Nederland worden – een gemeente – en tevens onderdeel worden van de EU als van de UPG.<sup>89</sup> De partij heeft bij de verkiezingen van 2021 geen enkele zetel weten te behalen.

In een presentatie van Jardim, de financieel-economisch directeur van de CBCS, op het seminar van Europe Direct Curaçao van 4 november 2021 werd ingegaan op de economische prestaties van een aantal LGO en UPG's in de periodes 2000-2009 en 2010-2019.<sup>90</sup> Daaruit blijkt dat de gemiddelde EU-steun per hoofd van de bevolking per jaar voor de UPG's hoger ligt dan voor de LGO's. In de periode 2000-2009 is dat USD 408 voor UPG's en in de periode 2010-2019 is dat USD 379. Voor LGO ligt de financiële EU-steun per capita aanmerkelijk lager, namelijk USD 21 (2000-2009) en USD 19 (2010-2019). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de UPG's, in tegenstelling tot de LGO, in aanmerking komen voor de steun en subsidies in het kader van het EU-cohesiebeleid. Toch is volgens Jardim de bbp-groei van de UPG's en de LGO in beide periodes vergelijkbaar: 2,8% voor zowel UPG's als LGO in de periode 2000-2009 en 0,9% voor zowel UPG's als LGO in de periode 2010-2019. Anders is het gesteld met het bbp per capita van de bevolking. Het bbp per capita is voor de LGO (USD 40.429 in 2000-2019 en USD 47.676 in 2010-2019) lager dan voor de UPG's (USD 17.354 in 2000-2009 en USD 20.979 in 2010-2019).

Opmerkelijk is dat het gemiddelde werkloosheidspercentage in beide periodes voor de UPG's hoger is dan voor de LGO. Jardim stelt dat een sterkere band met de EU, naast meer toerisme, een hoger niveau van sociale zekerheid en milieubescherming, ook voor een grotere instroom van FDI uit de EU kan zorgen. Daarnaast zullen de LGO in aanmerking komen voor meer EU-subsidies. Aan de andere kant zal de UPG-status leiden tot autonomieverlies en hogere administratieve lasten voor Curaçao. Jardim: "De analyse suggereert echter dat omvangrijke financiële steun en subsidies van de EU geen garantie zijn voor betere economische prestaties. Curaçao kampt met verschillende economische en sociale kwetsbaarheden, met name de structurele werkloosheid als gevolg van een gebrekkige afstemming tussen vraag naar en aanbod van arbeid, en een omvangrijk overheidsapparaat dat resulteert in inefficiënties, die ook in veel ultraperifere regio's worden aangetroffen."<sup>91</sup>

88 'Alle records gebroken', *Antilliaans Dagblad* 1 februari 2021.

89 'Kumun heeft verkiezingskoorts', *Antilliaans Dagblad* 24 juli 2020.

90 Persbericht nr. 2021-027 van CBCS, [https://cdn.centralbank.cw/media/press\\_releases/20211109\\_pb2021\\_027\\_presentation\\_europe\\_direct\\_curacao\\_nl.pdf](https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases/20211109_pb2021_027_presentation_europe_direct_curacao_nl.pdf).

91 Persbericht nr. 2021-027 van CBCS, [https://cdn.centralbank.cw/media/press\\_releases/20211109\\_pb2021\\_027\\_presentation\\_europe\\_direct\\_curacao\\_nl.pdf](https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases/20211109_pb2021_027_presentation_europe_direct_curacao_nl.pdf).

### 3.5 Conclusies

De conclusie is dat een statuswijziging van LGO in UPG voor Curaçao ruwweg tot gevolg heeft dat 1) het EU-acquis, behoudens derogaties, van toepassing wordt; 2) Curaçao in aanmerking komt voor de EU-structuurfondsen; 3) Het EU-handelsregime in Curaçao wordt geïntroduceerd; 4) Curaçao onderdeel wordt van de gemeenschappelijke markt; en 5) In Curaçao zal – behoudens een eventuele derogatie – de euro worden ingevoerd. Duidelijk is dat een UPG-overgang niet alleen een strategische maar vooral een politieke keuze is. Daarbij is de sociaaleconomische, politiek-culturele en juridische oriëntatie van belang. Uit onderzoek volgt dat de UPG-status in ieder geval geen grotere economische groei dan de LGO-status tot gevolg heeft. De levensstandaard in de LGO blijkt zelfs hoger te zijn dan in de UPG's. Bovendien is het gemiddelde werkloosheidspercentage in de UPG's relatief hoger dan in de LGO. Toch is het bijzonder lastig een eenduidige keuze voor een status te maken. De keuze is namelijk een wezenlijke en een eenvoudige kosten- en batenanalyse volstaat niet.

Vooralsnog is deze keuze door de landen zelf uitgebleven. Hoewel het vasthouden aan de LGO-status een groot aantal voordelen kleeft en ondanks dat een statuswijziging in UPG een ingrijpende operatie zal zijn, is mijn indruk dat Curaçao in de toekomst gebaat zal zijn bij een UPG-status. Immers, Curaçao zal kunnen meeliften op de wijze waarop EU de huidige mondiale uitdagingen effectief en efficiënt aanpakt. Vasthouden aan de LGO-status betekent in mijn visie dat Curaçao een relatief onbeduidende rol in de EU zal blijven spelen.

De in onderzoeken opgeworpen belemmeringen en uitdagingen van de UPG-status, zoals de invoering van de euro als munteenheid, het integraal van toepassing worden van het gehele EU-acquis en de ingrijpende operatie lijken een afschrikwekkende werking te hebben, maar hoeven in mijn optiek geen belemmering te zijn. Mits de EU, gezien de strategische rol die Curaçao kan spelen, zich flexibel opstelt in de onderhandelingen bij de statusovergangen met ruimte voor derogaties, zal naar mijn mening een UPG-status voor Curaçao van grotere waarde zijn dan de huidige LGO-status.

