



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

Uw brief: 20 januari 2014
Uw kenmerk: LV-14/0001
Datum: 12 februari 2014
Kenmerk: RvA 16-14

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening van een bijzondere heffing ten behoeve van de Centrale Bank van Aruba (Landsverordening koersmargevergoeding Centrale Bank van Aruba)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening van een bijzondere heffing ten behoeve van de Centrale Bank van Aruba (Landsverordening koersmargevergoeding Centrale Bank van Aruba), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Bij het onderhavige ontwerp wordt ter diversificatie van de inkomsten van de Centrale Bank van Aruba (CBA) een nieuwe inkomstenbron gecreëerd, in de vorm van een aan deviezenbanken opgelegde koersmargevergoeding. Deze nieuwe inkomstenbron wordt door de regering noodzakelijk geacht om de significant hogere operationele kosten van de CBA te dekken – welke kosten worden veroorzaakt door een verzwaring en uitbreiding van haar taken.¹
2. De Raad merkt ten aanzien van het ontwerp eerstens op dat met de voorgestelde constructie voor het genereren van extra inkomsten voor de CBA een ad hoc en verkapt vorm van indirecte belasting wordt ingevoerd. Het zal immers niet ondenkbeeldig zijn dat de deviezenbanken de voorgestelde koersmargevergoedingen doorberekenen aan de klanten. De extra inkomsten van de CBA uit de aan deviezenbanken opgelegde koersmargevergoeding dragen bij aan het genereren van een eventuele winst voor de CBA. Uit deze mogelijke winst ontvangt het Land op zijn beurt – op basis van het dividendbeleid van de CBA – dividend oftewel extra middelen. Naar 's Raads mening ligt aan het ontwerp geen integrale visie van de regering voor het genereren van 's Lands middelen ten grondslag. Het ontwerp leidt volgens de Raad tot een verdere versnippering van de heffingen die door de overheid worden opgelegd. Voorts ontbreekt een uitleg over hoe deze voorgestelde constructie in de belastinghervormingsplannen van de regering past. De Raad adviseert derhalve om in ieder geval in de toelichting in te gaan op dit aspect.
3. De Raad merkt in het verlengde hiervan voorts op dat niet duidelijk wordt gemaakt waarom er een volstrekt nieuwe financiële constructie nodig is om de hoger uitvallende operationele kosten van de CBA te dekken. De Raad wijst in dit kader op de sectorale toezichtswetgeving, waar de mogelijkheid voor de CBA is gecreëerd om de toezichtkosten door te belasten aan de onder toezichtgestelden. Aan de hand van deze mogelijkheid zouden de meerkosten van de CBA in principe kunnen worden gedekt. De toelichting geeft echter niet aan

¹ Het betreffen de taken die gerelateerd zijn aan het bewaken en bevorderen van de financiële en monetaire stabiliteit, alsmede van de integriteit van financiële en bepaalde niet-financiële dienstverleners (i.c. de uitvoering van de sectorale toezichtwetgeving).

welk deel van de operationele meerkosten hieruit gedekt (kunnen) worden, noch wordt aangegeven welk bedrag thans ongedekt is en middels de in het ontwerp voorgestelde constructie gedekt dient te worden. Dit bevreemdt de Raad aangezien de toelichting wel in gaat op de verwachte ontvangsten voortvloeiende uit de voorgestelde constructie (i.c. Afl. 7,8 miljoen op jaarbasis).²

De Raad wijst in deze bovendien op de mogelijkheid om een vast deel van de – op grond van de Landsverordening deviezenprovisie (AB 1990 GT 5) – aan het Land toekomende deviezenprovisie toe te bedelen aan de CBA. Op deze wijze wordt naar 's Raads mening een mogelijkheid gecreëerd voor het genereren van de noodzakelijk middelen voor de CBA, zonder dat er een geheel nieuwe de burger belastende constructie opgezet hoeft te worden.

De Raad adviseert in het licht van het bovenstaande de introductie van een koersmargevergoeding te heroverwegen. Hier komt nog bij dat onduidelijk is of deze nieuwe belasting onderwerp van gesprek is geweest in de sociaal dialoog en of advies aan de SER is gevraagd. De laatste jaren is het gebruikelijk geweest dat nieuwe belastingen alvorens zij worden geïntroduceerd in de sociaal dialoog worden besproken en zo mogelijk daar een principe akkoord over wordt bereikt. Uit het ontwerp wordt niet duidelijk of dit heeft plaatsgevonden.

4. De Raad merkt voorts op dat de doorbelasting aan de deviezenbanken evenredig moet zijn met het aandeel van de deviezenbanken in de verzwaaring en uitbreiding van de taken van de CBA. De Raad acht het niet rechtvaardig dat de verhoging van de operationele kosten van de CBA onevenredig zouden kunnen worden doorberekend aan de belanghebbende dan wel de onder toezichtgestelde partijen.³ De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat in de toelichting duidelijk wordt aangegeven welk aandeel de deviezenbanken qua operationele belasting voor de CBA innemen en hoe de voorgestelde percentages van de koersmargevergoeding - en de hieruit verwachte ontvangsten voor de CBA – zich ten aanzien hiervan verhouden.

5. In de toelichting wordt aangegeven dat de CBA voornamelijk sinds 2008 een significante stijging van de operationele kosten heeft ondervonden door de genoemde uitbreiding en verzwaaring van de taken. Het in de toelichting opgenomen overzicht laat zien hoe de operationele kosten geleidelijk van Afl. 9,6 miljoen in 2008 naar Afl. 13,0 miljoen in 2012 zijn gegroeid.⁴ De Raad heeft uit de *'Operational and Financial Reports'* van de CBA van zowel 2011 en 2012 kunnen constateren dat de CBA in de jaren 2010 en 2011 een winst heeft behaald van Afl. 13,4 miljoen respectievelijk Afl. 4,46 miljoen. Van het in 2010 behaalde winstbedrag is Afl. 10 miljoen aan dividend aan het Land uitgekeerd en is het resterend bedrag van Afl. 3,4 miljoen gereserveerd. De winst over 2011 is volledig als dividend uitgekeerd aan het Land.⁵ Dit dividendbeleid bevreemdt de Raad, te meer vanwege het feit dat de CBA al in deze periode te maken had met stijgende operationele kosten. De reservepositie van de CBA stond aan het einde van het boekjaar 2012 op Afl. 76,3 miljoen; wat samen met het kapitaal van de CBA van Afl. 10 miljoen neerkomt op 6% van de passiva van de CBA.⁶ De Raad beschouwt deze reservepositie – mede gelet op de uitbreiding en verzwaaring van de taken van de CBA en uit oogpunt van risicobeheersing - als laag en vraagt zich derhalve af waarom het dividendbeleid niet wordt aangepast ten einde de reservepositie van de CBA te verstevigen. De Raad wijst in deze dat de reserves immers conform artikel 4 van de Centrale Bankverordening (AB 1991 no. GT 32) verhoogd kunnen worden, met dien verstande dat de reserves en het kapitaal van de CBA gezamenlijk niet hoger dan 15% van de passiva zijn.

² MvT, p. 5.

³ De Raad verwijst in dit kader naar de financiële toezichtwetgeving waar de mogelijkheid voor de CBA is gecreëerd om de toezichtkosten door te belasten aan de onder toezichtgestelden.

⁴ MvT, p. 2.

⁵ *Operational and Financial Report 2011* (Centrale Bank van Aruba), p. 26 en *Operational and Financial Report 2012* (Centrale Bank van Aruba), p. 28.

⁶ *Operational and Financial Report 2012* (Centrale Bank van Aruba), p. 27. Het genoemde cijfer van 6% is exclusief de onverdeelde winst over 2012 van Afl. 3,7 miljoen.

6. Ten aanzien van de in voorgesteld artikel 5 geregelde bevoegdheid van de CBA tot oplegging van een boete bij niet tijdige aangifte van de koersmargevergoeding door de deviezenbank merkt de Raad op dat deze sanctie een hybride karakter draagt. Een bestuurlijke boete heeft een punitief karakter. Echter, de onderhavige boete kan worden opgelegd voor elke dag dat de deviezenbank geen aangifte heeft ingediend. Het komt de Raad derhalve voor dat wordt beoogd de deviezenbank te bewegen tot het tijdig doen van aangifte van de koersmargevergoeding. De betreffende sanctie is derhalve gericht op herstel van een onrechtmatige situatie. In dit licht acht de Raad opnemng van een bestuurlijke herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom meer passend dan de voorgestelde bestuurlijke boete. Mede vanwege het feit dat de CBA op grond van artikel 5, derde lid, van het ontwerp de hoogte van de verschuldigde koersmargevergoeding ambtshalve kan vaststellen en de daaraan gerelateerde inningsmogelijkheden voor de CBA, komt het de Raad voor dat de voorgestelde regeling van een bestuurlijke boete niet opportuun is. De Raad adviseert om in voorgesteld artikel 5 de standaardregeling van de bestuurlijke last onder dwangsom op te nemen.

7. Indien het advies van de Raad zoals vervat in onderdeel 6 niet wordt gevolgd dan wijst de Raad er op dat de in artikel 5 van het ontwerp voorgestelde regeling van de bestuurlijke boete niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Vanwege het feit dat een bestuurlijke boete als een punitieve sanctie geldt, dient het ontwerp ondermeer te voorzien in een regeling van de cautieplicht en de voorkoming van cumulatie van strafsancties. Indien de bestuurlijke boete in deze van regeringswege als het meest passend wordt beschouwd dan ware deze vorm te geven op de wijze zoals in de sectorale toezichtswetgeving⁷ is geschied.

Ten overvloede wijst de Raad er op dat de formulering van het eerste lid van voorgesteld artikel 5 niet correct is; in de marge van het ontwerp is ten aanzien hiervan een voorstel ter redactionele verbetering gedaan.

In de marge van het ontwerp zijn overige voorstellen ter redactionele verbetering aangebracht.

De Raad kan zich deels met de doelstelling van het ontwerp verenigen doch niet met de inhoud ervan en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. A.J. Swaen

⁷ Hieronder wordt verstaan de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1986 no. 16), de Landsverordening toezicht verzekeringsbedrijf (AB 2000 no. 82), de Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven (AB 2003 no. 60) en de Landsverordening toezicht trustkantoren (AB 2009 no. 13).