

Zitting 1979–1980

15 575

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1978–1979

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 21 september 1979

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ ontving van enkele fracties de navolgende vragen en opmerkingen om aan de Regering voor te leggen.

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie achtten de in dit ontwerp geregelde materie van groot belang. Het gaat hier om vervanging van artikel 188 van de huidige Grondwet waarvan de inhoudt luidt: «Geen belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven dan uit kracht van een wet.» Dat artikel formuleert in moderne vorm de oude gedachte dat de vorst (de landsheer) geen lasten kan leggen op zijn onderdanen dan met medewerking van hun vertegenwoordigers (van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, achtste druk, bladzijde 396).

De leden van de C.D.A.-fractie waren het ermee eens dat geen definitie van het begrip «belastingen» wordt gegeven. Zouden de bewindslieden echter een poging willen wagen tot omschrijving van dat begrip? Zou de definitie van prof. Hofstra (Inleiding tot het belastingrecht, vierde druk, 1977, blz. 25) richtinggevend kunnen zijn?

De formule «van het Rijk» geeft de beperking aan tot de centrale overheid. Het legaliteitsbeginsel voor de lagere overheden is te vinden in artikel 145 (provincie) en artikel 156 (gemeente) van de huidige Grondwet en is overgenomen in artikel 7.9, lid 6 van wetsontwerp 13.990. Voor waterschappen, PBO-organen, en andere lichamen met verordenende bevoegdheid (bij voorbeeld Rijnmond) ontbreekt echter een grondwettelijke basis. Moet in deze leemte niet alsnog worden voorzien omdat hier onvoldoende waarborgen bestaan?

De leden van de V.V.D.-fractie konden in haar algemeenheid de voorgestelde vereenvoudiging van het grondwetsartikel inzake de belastingen onderschrijven.

De leden van de fractie van D'66 konden zich van harte verenigen met dit wetsontwerp.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66) en Nijpels (VVD).

De G.P.V.-fractie vond het meest opvallende verschil van de door de Regering gekozen formule met de oude en de door de Staatscommissie voorgestelde formulering dat deze beide laatste formuleringen negatief waren gesteld (geen belastingen dan uit kracht van een wet), terwijl de thans voorgestelde tekst positief is geformuleerd (belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld). Is de oude formulering niet veel voorzichtiger dan de thans voorgestelde? Sluit de oude formulering ook niet veel nauwer aan bij de historische ontwikkeling van de verschillende belastingbepalingen in fundamentele wetten van Nederland en andere landen?

«Andere heffingen»

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven de opvatting van de Regering dat dit grondwetsartikel moet voorkomen dat heffingen onder welke benaming ook door het Rijk zouden kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag. Dit doel wordt inderdaad bereikt door voor belastingen en andere heffingen gelijkelijk een wettelijke grondslag te eisen.

De leden van de V.V.D.-fractie stemden in met de wens van de Regering om het grondwetsartikel zo te redigeren dat er geen ruimte blijft voor heffingen die noch onder de term «belastingen», noch onder de term «andere heffingen» in de zin van retributies vallen. Op dit, zo diep in de beschikkingsbevoegdheid van de burger ingrijpende, terrein verdient het aanbeveling de Grondwet zo duidelijk mogelijk te formuleren, hetgeen door het voorstel van de Regering dan ook geschiedt.

Ook naar de mening van de fractie van D'66 stelt de Regering terecht dat moet worden voorkomen dat heffingen door het Rijk kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag.

Fiscale privileges

Met het vervallen van het grondwetsartikel over de ««privilegiën»» konden de leden van de fracties van V.V.D. en D'66 zich verenigen.

Aanvaardbaarheid van delegatie in fiscale wetten

Bij de delegatie ten aanzien van belastingen staan – zo werd vanuit de C.D.A.-fractie betoogd – twee verschillende benaderingen tegenover elkaar. De ene stelt voorop dat een slagvaardig beleid gevoerd moet worden en wil aan de wetgever overlaten of en wanneer delegatie wordt toegepast. De andere wil delegatie beperken tot de niet-essentiële elementen en stelt het waarborgkarakter van de grondwetsbepaling voorop. In die benadering zou de nu voorgestelde tekst onvoldoende begrensd zijn.

Deze leden hadden voorts nog de neiging het waarborgkarakter van de bepaling te stellen boven het aspect van een slagvaardig beleid, hoezeer dit op zich zelf ook van belang is. Juist bij de belastingheffing spreekt de verhouding overheid-burger zeer sterk aan. Een zorgvuldige en publieke afweging van voor en tegen van delegatie bij belastingen is dus van groot belang. Daarbij komt, wat het slagvaardig beleid betreft, de belasting aan de orde als instrument voor een economische politiek. Het oordeel over de mate waarin belastingen moeten worden gehanteerd als instrument van economische politiek en over de doeltreffendheid ervan is echter bepaald niet eenstemmig. Veelzeggend is dat de wiebeltax slechts eenmaal is toegepast en alleen in opwaartse richting. De mogelijkheid tot versnelde wetgeving (versnelde parlementaire behandeling) doet de argumenten voor delegatie veel van hun kracht verliezen, zonder dat aan de deugdelijkheid tekort wordt gedaan. Er zou dan alleen nog noodzaak tot delegatie zijn bij conjunctuurpolitieke maatregelen, als het announcement-effect dwingt tot directe inwerkingtreding.

De aan het woord zijnde leden erkenden dat delegatie over het algemeen onmisbaar is, maar dit verhindert niet dat zij op speciale terreinen op een bijzondere wijze benaderd zal moeten worden. Dat doet zich vooral voor indien, zoals bij de belastingen, een uitdrukkelijk voorschrift over delegatie in de Grondwet aanwezig is. Deze leden deelden dan ook niet de visie die het kamerlid Vondeling in 1958 namens zijn fractie verdedigde als zou deze grondwetsbepaling uit de tijd zijn omdat zij dateert uit een tijd dat de Staat zich weinig met het economisch leven bemoeide. De Staat heeft volgens de heer Vondeling voor economische politiek praktische instrumenten nodig en ook de belastingen dienen daarbij een hanteerbaar werktuig te zijn. Hier is echter de wezenlijke functie van de Staten-Generaal aan de orde, omdat de Staten-Generaal door delegatie buiten de (nadere uitwerking van de) regeling worden gehouden en dus bij voorbeeld ook niet betrokken kunnen horen. Het belang van de slagvaardigheid moet dan óók worden afgewogen tegen dát belang.

De mate van delegatie volgens de huidige Grondwet

Deze leden meenden dat delegatie mogelijk moet zijn, ook bij belastingen. Verschil van mening kan bestaan over de mate waarin. *Grammaticale, wets-historische en systematische interpretatie van artikel 188 van de Grondwet* geven geen uitsluitel. Een teleologische uitleg leidt ertoe dat artikel 188 van de Grondwet delegatie toelaat mits in beperkte mate.

De Regering voert artikel 188 van de Grondwet zelf op als bewijs voor de stelling dat in de Grondwet niet de mate van delegatie wordt geregeld en zij stelt dat artikel 188 niet heeft kunnen verhinderen dat delegatie van belastingwetgeving zich in vele vormen op menig terrein voordoet. Hieronder bevinden zich ook gevallen van delegatiebevoegdheid met betrekking tot essentiële elementen van de belastingwetgeving, zoals artikel 28 van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 (Beleggingsinstellingen) en artikel 21 van de Successiewet 1956 (Waardebepaling van uitkeringen). Deze leden merken hierbij op dat die «realiteit» geen wezenlijke afbreuk doet aan de principiële betekenis (waarborgfunctie) van artikel 188.

De Staatscommissie noemde twee voorbeelden van delegatie ten aanzien van de belastingtarieven, te weten de inflatiecorrectie (artikel 53: beperking tot 80% bij ministeriële beschikking) en de wet op de wiebeltax (conjuncturele variatie van de tarieven). Zij achtte deze delegaties constitutioneel aanvaardbaar nu het tarief in beginsel in de wet vastligt en delegatie plaatsvindt binnen enge, in de wet aan te geven, grenzen. Tevens blijft het parlement betrokken bij de toepassing van de wiebeltaxdelegatie: binnen twee maanden na de ministeriële beschikking dient een wetsontwerp tot goedkeuring aan de Tweede Kamer te worden gezonden, terwijl bovendien na het tot stand komen van een beschikking direct een afschrift van het ontwerp aan de Staten-Generaal wordt gezonden.

Ook de aan het woord zijnde leden achtten deze twee gevallen aanvaardbaar. Wat betreft de twee door de bewindslieden gegeven voorbeelden merkten zij het volgende op. De delegatiebepaling in artikel 28 van de Wet op de Vennootschapsbelasting is aanvaardbaar omdat als argument gold het op korte termijn herstellen van in nieuwe wetgeving gebleken leemten. De materie van de beleggingsinstellingen vertoonde immers nieuwe facetten en begrippen waarbij kan blijken dat de gegeven regels niet voldoen. Via delegatie kan dan sneller worden ingegrepen. Het gaat hier om een vrij uitzonderlijke materie die bovendien nog betrekking heeft op een slechts zeer klein aantal belastingplichtigen. De vraag rijst echter wel of in een geval als artikel 28 de regeling bij delegatie niet later zou dienen te worden gevolgd door een regeling in de wet zelf. Die redenering zou ook voor gevallen van spoed kunnen gelden omdat er – indien alleen spoed aanleiding is tot delegatie – geen reden is de regeling buiten de wet te laten. Spoed inzake een bepaalde te regelen materie behoeft het parlement toch niet blijvend buiten spel te laten.

Artikel 21 van de Successiewet is geen fraai voorbeeld van delegatie en past ook minder in de argumentatie. Immers, in artikel 21 wordt zelfs geen enkele indicatie gegeven van de grondslagen voor de over deze waarde te stellen regels. Het wetsartikel zou ten minste enige aanwijzing moeten geven van de uitgangspunten waarop de regeling ex-delegatie berust.

Deze leden wezen op de opvatting weergegeven in Van der Pot/Donner (Handboek voor het Nederlandse Staatsrecht, tiende druk, 1977, bladzijde 407). Daarin wordt de eis gesteld dat de grondslagen van de belastingen (omschrijving van het belastbare feit en tarieven) in de wet staan. Prof. Hofstra (Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht, vierde druk, 1977, blz. 25) heeft de volgende formulering gegeven: «dat al hetgeen de wezenlijke structuur van de desbetreffende belasting raakt, in de wet in formele zin wordt opgenomen, doch de regeling van in het bijzonder technische details aan Kroon of Minister kan worden gedelegeerd».

De opvattingen van de Staatscommissie en de Raad van State over delegatie

De Regering heeft met de gekozen delegatietermen niet het advies gevolgd van de Staatscommissie en van de Raad van State. De Staatscommissie had voorgesteld dat belastingen kunnen worden geheven uit kracht van een wet (conform artikel 188, lid 1 van de Grondwet) terwijl andere heffingen waren te regelen bij de wet. Ook de Raad van State was voorstander van een dergelijk onderscheid. De Staatscommissie wilde met de voor de belastingen gekozen terminologie aangeven, dat delegatie niet uitgesloten is en wilde derhalve de huidige realiteit m.b.t. de fiscale wetgeving handhaven. Volgens haar heeft de clausule «uit de kracht van een wet» op grond van historische interpretatie niet dezelfde betekenis als «bij of krachtens de wet». «Uit kracht van een wet» zou niet zien op onbeperkte delegatie. Toekenning van wetgevende macht aan de Regering is naar het oordeel van de commissie «ongewenst» voor zover het betreft de elementen van een belastbaar feit en de basis voor het tarief. Een ruime delegatiebevoegdheid zou volgens de Staatscommissie afbreuk doen aan het beginsel «geen belasting zonder consent van de wetgever».

De Raad van State ging nog een stap verder: delegatie mag nimmer betrekking hebben op het belastbaar feit, op de basis van het tarief of op de normen ter bepaling van de kring der belastingplichtigen. De Staatscommissie erkent wel dat het in de praktijk onmogelijk is delegatie ook ten aanzien van het belastbaar feit en de tarieven geheel uit te sluiten.

De Regering acht echter geen overwegende gronden aanwezig om af te wijken van het in de nieuwe Grondwet algemeen te volgen systeem voor delegatie. De uniforme terminologie luidt 'bij de wet regelen'. De bevoegdheid van de wetgever tot delegatie is tot uitdrukking gebracht door het gebruik van de term 'regelen' of 'bij of krachtens'. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de mate waarin de formele wetgever de wetgevende taak mag overdragen en naar welke organen mag worden gedelegeerd. De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich, gelet op hun hiervoor gegeven visie over het waarborgkarakter van de bepaling af, of de argumenten van de bewindslieden wel zo dwingend zijn, ook al erkennen deze leden dat met de gebezigde terminologie niets gezegd is over de mate van delegatie. In het overigens wel waar dat in alle gevallen de mate waarin de wetgever een taak kan overdragen aan de formele wetgever moet worden overgelaten? In dit verband verwezen genoemde leden naar de voorgestelde bepalingen bij de grondrechten (artikel 1.6.2 en artikel 1.9.2 in wetsontwerp nr. 13872).

Om af te wijken, zowel van het advies van de Staatscommissie als van het advies van de Raad van State, moeten de bewindslieden zeer sterke argumenten aanvoeren. Toch wordt niet duidelijk wat er nu tegen is om de bestaande tekst van artikel 188, die goed heeft gewerkt, te handhaven. De Regering is het eens met de Raad van State dat, als delegatie bij belasting onvermijdelijk is, deze zo veel mogelijk beperkt dient te blijven tot niet-essen-

tiële elementen. De kernvraag is dan of door een keuze voor delegatieterminologie, die afwijkt van de overigens in de Grondwet gevolgde terminologie, moet worden aangegeven dat bij belastingen voor de delegatie bijzondere criteria gelden. Kort geformuleerd: moet er voor de belastingen een meer beperkte delegatie gelden? Of nog anders: waarom zou de huidige tekst niet worden gehandhaafd? Het antwoord van de Raad van State en de Staatscommissie op deze kernvraag is positief en zij kiezen voor de huidige tekst van de Grondwet.

De Regering beantwoordt deze vraag ontkennend. Uitgaande van de stelling dat de grondwetsbepaling alleen de vraag regelt of delegatie toelaatbaar is, is de Regering het oneens met de Raad van State dat de voorgestelde bepaling de mogelijkheid open laat tot onbeperkte delegatie. Het openen van deze mogelijkheid zegt nog niets over de mate waarin. Een redelijke interpretatie naar historie en strekking van deze bepaling zal geen vrijbrief bieden tot onbeperkte delegatie. Integendeel de interpretatie zal aantonen dat bij belastingen grote terughoudendheid is geboden.

Deze leden zouden gaarne zien dat de bewindslieden nog eens op deze kernvraag ingingen en nog eens toelichten waaruit blijkt dat bij belastingen onbeperkte delegatie niet opengelaten is. Baseert de Regering die mening vooral op het door haar gekozen uitgangspunt dat het voorstel alleen de vraag regelt of delegatie toelaatbaar is? Volgens de bewindslieden zal de vraag hoe ver delegatie mag gaan, moeten worden beantwoord «door andere aspecten van de grondwettelijke opdracht tot wetgeving als het onderwerp, de historie en de strekking van de bepaling». Deze leden vroegen zich af of niet alsnog zou moeten worden getracht in de nieuwe Grondwet een principiële beperking voor de delegatie aan te geven. Is het voorgestelde artikel niet te vrijblijvend en laat het niet alle ruimte voor wisselende politieke krachtsverhoudingen om te bepalen hoe ver men het legaliteitsbeginsel wil handhaven, respectievelijk aantasten? Dit klemt te meer omdat in ons bestel wetten door de rechter niet aan de Grondwet kunnen worden getoetst, zodat het gevaar bestaat dat het legaliteitsbeginsel in de Grondwet niet zo duidelijk mogelijk wordt afgegrensd.

Indien delegatie dan toelaatbaar is, is het niet à priori uitgesloten dat ook bij belastingen onbeperkte of vergaande delegatie in de praktijk wordt gebruikt. Biedt de historie, de strekking van de bepaling dan voldoende waarborg voor die redelijke interpretatie? Tegen de achtergrond van het feit dat toch de tekst van die bepaling is gewijzigd, maakt die historie de strekking van de bepaling misschien wel zwakker!

De bewindslieden achten het mogelijk in artikel 5.2.6a, conform de adviezen, de term «uit kracht van een wet» op te nemen, om aldus de beperkte delegatiemogelijkheden die het artikel biedt te onderstrepen. Valt ook hieruit af te leiden dat de Regering in de voorgestelde tekst slechts een beperkte delegatiemogelijkheid ziet, zoals zij ook al eerder heeft opgemerkt? Waarom wordt die beperkte delegatiebevoegdheid dan ook niet vastgelegd in de tekst van de Grondwet door handhaving van de bestaande formulering? Waarom volgt de Regering de adviezen van de Staatscommissie dan niet?

Als argument voert de Regering aan dat zij vreest dat van de tekst «uit de kracht van een wet» de suggestie zou uitgaan dat daar waar elders in de Grondwet de mogelijkheid van delegatie wordt geboden deze in principe onbeperkt is. De aan het woord zijnde leden merkten echter op dat à contrario redeneringen niet altijd opgaan. Los daarvan zou in de memorie van antwoord deze eventuele a contrario-redenering te ontzenuwen zijn of af te grendelen. Het zou derhalve de voorkeur kunnen verdienen om deze vrees van de bewindslieden weg te nemen door een duidelijke passage in de memorie van antwoord en niet de vrees te laten bestaan dat bij belastingen ruimere delegatie mogelijk zou kunnen zijn.

De Regering heeft nog een ander argument aangevoerd tegen de term «uit kracht van een wet». De Regering gelooft niet dat deze term betekent dat delegatie bij belastingen «nimmer betrekking zou mogen hebben op elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van de be-

lastingsplichtigen», zoals de Raad van State in zijn advies heeft gesteld. De Regering wijst er namelijk op dat de Raad van State verder gaat dan de Staatscommissie die met deze term heeft willen aangeven dat het toekennen van wetgevende macht aan de Regering voor belastingen ««ongewenst» is voor zover het betreft de hier genoemde drie elementen. Inderdaad constateren deze leden met de bewindslieden een verschil van mening over de reikwijdte van deze bepaling tussen de Staatscommissie en de Raad van State. De Regering merkt dan op dat indien de opvatting van de Raad van State juist zou zijn, overwogen zou moeten worden deze drie elementen expliciet in de Grondwet op te nemen. Volgens de Regering past dit niet in een beknopte Grondwet. Het zou bovendien een te dwingende eis zijn.

De Regering wijst erop dat, hoezeer in de praktijk delegatie bij belastingen in het algemeen terughoudend wordt gehanteerd, toch geconstateerd moet worden dat ook ten aanzien van essentialia in de belastingwetgeving delegatie «soms» in de wetgeving niet te vermijden is. De klerk die de Regering hier openhoudt, werpt volgens deze leden een nader licht op de zinsnede op blz. 12 van de toelichting dat delegatie bij belasting zoveel mogelijk dient te blijven beperkt tot minder essentiële onderdelen. Hoe moeten deze twee passages (blz. 12 en 13) in het nader rapport aan de Koningin in onderling verband worden gezien? Concludeert de Regering dat haar voorstel voorkeur verdient boven de vage term «uit kracht van een wet», omdat de wetgever dan per geval kan beslissen hoe ver delegatie dient te gaan?

Uit de verschillende interpretaties van de Raad van State en de Staatscommissie van de huidige tekst in de Grondwet zou kunnen blijken dat centraal de vraag staat of bij beperkte delegatie al of niet ontsnappingsmogelijkheden bestaan. De Staatscommissie sluit ontsnappingsmogelijkheden niet uit, de Raad van State wel. Deze leden stelden de vraag welke interpretatie juist is, die van de Raad van State of van de Staatscommissie. Indien de benadering van de Raad van State juist zou zijn, althans verdedigbaar is en blijft, zou het dan, zo vroegen dezen leden zich af, mogelijk zijn de drie genoemde essentiële elementen op te nemen in de tekst van de Grondwet zelf?

Deze leden verwezen ook naar artikel 80, paragraaf 1, van de Duitse Grondwet: «Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Länderregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung an zu geben». De Duitse Grondwet bepaalt derhalve, dat bij delegatie de essentiële elementen in de wet zelf geregeld dienen te worden. Daarbij worden in Duitsland wetten door de rechter aan de Grondwet getoetst, anders dan in Nederland. Er bestaat dan ook zeer duidelijke jurisprudentie over genoemde bepaling. Achten de bewindslieden deze Duitse bepaling niet een argument, dat de kritiek van deze leden op de voorgestelde tekst ondersteunt, zeker nu het hier gaat om de delegatie bij belastingen?

De aan het woord zijnde leden waren erkentelijk voor de toezegging dat «als richtsnoer moet gelden dat het aanbeveling verdient indien delegatie onvermijdelijk is, onderdelen als kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief, de belastinggrondslag, en dergelijke, in de wet zelf te vermelden». Zij hielden echter de vraag of dit niet imperatief in de Grondwet zelf zou moeten worden vastgelegd.

De bewindslieden menen dat dit niet past in een beknopte Grondwet. In de ontworpen artikelen 1.6.2 en 1.9.2 over de grondrechten is de toegelaten delegatiebevoegdheid echter uitdrukkelijk van «beperkte aard» (zie de memorie van antwoord op wetsontwerp 13872, nr. 7, blz. 13 en 14). Er zijn dus precedents voor beperkte delegatie in de Grondwet en het argument dat een verfijning niet past in een beknopte Grondwet is dus erg twijfelachtig. Dan zou alleen het argument blijven dat een dergelijke bepaling te dwingend zou zijn.

Indien het geheel uitsluiten van delegatie bij de drie hoofdelementen van de belastingen te ver zou gaan, zouden deze leden zich ook kunnen voorstellen dat handhaving van de bestaande tekst «uit kracht van een wet» met de

uitleg die de Staatscommissie daaraan geeft (delegatie is ongewenst) een compromis zou kunnen zijn tussen de ene opvatting die is neergelegd in het huidige wetsontwerp en de andere opvatting van de Raad van State dat delegatie ten aanzien van de hoofdelementen nimmer mag voorkomen hetgeen wellicht in de Grondwet zou moeten worden vastgelegd.

Ernstige bezwaren hadden ook de leden van de V.V.D.-fractie tegen de voorgestelde delegatiebepaling. Zij deelden de bezwaren die door de Raad van State waren aangevoerd tegen de onduidelijkheid die de woorden «bij wet» kunnen opleveren. De Regering zelf heeft in de toelichting het andere karakter van de term «bij de wet» duidelijk gemaakt door het hanteren van die term te rechtvaardigen met de stelling dat het begrip «uit kracht van wet» ook bepaalde vormen van delegatie niet heeft kunnen verhinderen. De leden van de V.V.D.-fractie bepleitten derhalve de woorden «bij de wet» te vervangen door «uit kracht van wet».

Wat betreft de discussie tussen de Raad van State en de Regering met betrekking tot de delegatie, kon de fractie van D'66 zich vinden in het regeringsstandpunt dat de delegatieterminologie geen ander doel dient dan duidelijk te maken dat delegatie grondwettelijk is toegestaan.

Het lid van de G.P.V.-fractie stelde de vraag of de huidige negatieve formulering niet tevens een extra aanwijzing aan de wetgever geeft dat deze grote terughoudendheid heeft te betrachten bij delegatie. Klemt deze overweging niet des te sterker nu de Regering heeft gekozen voor een uniforme bepaling ten aanzien van delegatie? Immers, deze bepaling kan een zeer stringent delegatiebeleid, inhouden, maar ook een zeer ruime delegatiemogelijkheid. De formulering «de wet regelt» of «de wet geeft regels» doet hieromtrent niets vermoeden. Bestaat bezwaar tegen een negatieve formulering met de gewenste delegatiebepaling? Een dergelijke formulering zou kunnen luiden: Belastingen en andere heffingen van het Rijk kunnen niet worden geheven dan alleen nadat zij bij de wet zijn geregeld.

In het nadere rapport aan de Koningin erkent de Regering wel – zo stelde ook het lid nu aan het woord vast – dat over de gehele linie terughoudendheid is geboden bij het gebruik maken van delegatiemogelijkheden. Helaas wordt hieruit niet de consequentie getrokken van een stringente formulering. Het bezwaar van de Regering dat het hanteren van een andere, meer stringente formulering voor artikel 5.2.6.a zou suggereren dat, waar elders in de Grondwet de mogelijkheid van delegatie wordt geboden, deze in principe onbeperkt is, achtte genoemd lid ver gezocht. Niemand zal immers willen beweren dat de delegatiemogelijkheid in de Grondwet, waar dat niet nader is aangegeven, in principe onbeperkt is. De Grondwet dient naar het oordeel van dit lid de grenzen aan te geven van de bevoegdheden van de verschillende organen van de Staat. Waar deze bevoegdheden beperkt zijn, zoals in het geval van delegatie bij belastingwetgeving, dient dit ook expliciet te worden aangegeven.

Delegatie bij «andere heffingen»

De Regering volgt de Raad van State ook niet in het advies dat andere heffingen bij de wet worden geregeld. Ook hier vreest de Regering de suggestie dat bij zogenaamde heffingen in principe een veel ruimere delegatiemogelijkheid wordt geboden. De Regering stelt dat bij heffingen evenzeer terughoudend moet worden opgetreden als bij de belastingen onder erkenning van het feit dat bij de wetgeving over heffingen «dikwijls een wat ruimere delegatie niet te vermijden is». De Raad van State en de Staatscommissie bepleiten een verschil in tekst voor belastingen en andere heffingen. De leden van de C.D.A.-fractie zouden aan de bewindslieden willen vragen of zij, indien voor de belastingen de bestaande tekst in de Grondwet zou worden gehandhaafd, deze terminologie dan ook voor de heffingen zouden willen hanteren of dat zij voor de heffingen dan een afwijkende terminologie zouden voorstellen.

Een ander bezwaar van de G.P.V.-fractie tegen de thans voorgestelde formulering is dat het verschil tussen belastingen en andere heffingen vervalft, terwijl beide worden gebracht onder de noemer van de weinig zeggende delegatiebepaling. Terecht zien zowel de Raad van State als de Regering een verschil in delegatiemogelijkheid tussen belastingen en andere heffingen. De Regering meent dat het onderscheid tussen belastingen en andere heffingen niet duidelijk is te trekken. Maar bestaat niet het gevaar, nu beide in één formulering zijn opgenomen, dat er een soort glijdende schaal ontstaat, waarbij de delegatiemogelijkheden steeds ruimer worden doordat de «andere heffingen» steeds extensiever worden geïnterpreteerd?

Betrekken van parlement bij delegatie

Uit de C.D.A.-fractie werden vier mogelijkheden aan de Regering voorgesteld met het verzoek haar mening daarover te geven. Wat denken de bewindslieden van de volgende varianten bij het indammen van de effecten van delegatie om de taak van de Staten-Generaal beter tot zijn recht te laten komen?

a. Delegatie onder voorbehoud via wettelijke goedkeuring achteraf. Erkent de Regering dat dit de slagvaardigheid niet remt, terwijl de Staten-Generaal nauw bij de regeling betrokken blijven, zeker indien het parlement de goedkeuringswet snel behandelt? Een nadeel achtten deze leden dat hier amendering onmogelijk is, terwijl het terugdraaien van een eenmaal ingegane regeling ook zeer bezwaarlijk zal zijn. Bovendien is terugwerkende kracht in beginsel uitgesloten. Maar zij stelden toch de vraag of het wellicht beter zou zijn om in geval van delegatie bij belastingen altijd goedkeuring achteraf bij de wet te vergen, zeker indien delegatie betrekking heeft op essentiële elementen als de drie meergenoemden.

b. Een andere delegatie onder voorbehoud treedt op indien na zekere tijd de wetgevende bevoegdheid weer aan de wetgever terugkeert. Deze variant zou bij voorbeeld ook bij artikel 28 van de Wet op de Vennootschapsbelasting denkbaar zijn.

c. Een volgende variant is dat het parlement bij voorbeeld twee weken tijd krijgt om zijn mening te geven, zodat steeds een debat gevoerd kan worden over de maatregel bij delegatie voor deze in werking treedt. Tast deze variant de gewenste slagvaardigheid te zeer aan?

d. Een laatste variant is de versnelde wetgevingsprocedure: bepaalde wetsontwerpen zouden zonder schriftelijke voorbereiding snel door de Kamer kunnen worden behandeld. Het voorbereidend onderzoek vindt dan op andere wijze plaats, bij voorbeeld in de vorm van mondeling overleg direct voorafgaand aan de openbare behandeling.

De voorzitter van de commissie,
Van Thijn

De griffier van de commissie,
De Beaufort