

15 575**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 oktober 1980

Met voldoening namen wij kennis van de instemming van de leden van de P.v.d.A.-fractie met dit wetsontwerp. Met hen achten wij het van belang dat uit de behandeling in de Tweede Kamer is gebleken, dat Regering en Tweede Kamer wat de toelaatbaarheid van delegatie ten aanzien van belastingen betreft, eenzelfde standpunt innemen.

Onder erkenning van het feit dat het oordeel van de Eerste Kamer wordt gevraagd over de tekst van het voorgestelde artikel 5.2.6a, zoals deze na aanneming van het amendement-Van Rooyen c.s. (stuk nr. 10) door de Tweede Kamer is komen te luiden (nl.: «Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.»), stelden de leden van de C.D.A.-fractie het toch op prijs een vergelijking te maken met het oorspronkelijke wetsontwerp. De leden hieraan het woord waren nl. van mening dat het oorspronkelijke wetsontwerp, luidende: «Belastingen en andere heffingen worden bij de wet geregeld», niet alleen een aantal vraagpunten vermijdt, maar ook beter past in de algemene systematiek van de nieuwe grondwetsbepalingen inzake delegatie.

Wij zijn de leden van de fractie van het C.D.A. er erkentelijk voor dat zij in het vervolg van het voorlopig verslag deze vergelijking gedetailleerd hebben uitgewerkt. Een en ander biedt ons de gelegenheid uiteen te zetten waarom naar ons oordeel met het thans voorliggende grondwetsvoorstel inzake belastingen en andere heffingen een alleszins aanvaardbaar resultaat is bereikt; daarbij willen wij uiteraard niet verhehlen, hetgeen wij ook in de mondelinge behandeling van dit grondwetsontwerp in de Tweede Kamer hebben uiteengezet, dat naar ons oordeel de door ons aanvankelijk voorgestelde tekst bepaalde voordelen bood boven de tekst in geamendeerde vorm.

Delegatie op belastingterrein

De leden van de fractie van het C.D.A. achtten het een onmiskenbaar voordeel van de nieuwe tekst, dat gepoogd is in de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat delegatie bij belastingheffing door de wetgever op bijzondere wijze moet worden benaderd, namelijk met grote terughoudendheid. Zij verwezen daarbij met instemming naar hetgeen in het Advies van de Raad van State over de onderhavige grondwetsbepaling en in de memorie van toelichting op het stuk van de delegatie bij belastingwetgeving staat vermeld, hetgeen kernachtig mag worden samengevat in het beginsel dat van ouds-

her hier te lande is gehuldigd, dat geen belasting kan worden geheven zonder consent van de wetgever. De leden hier aan het woord meenden echter dat het veeleer de parlementaire geschiedenis van het onderhavige amendement dan de tekst van het nieuw voorgestelde grondwetsartikel zelf is, die de beoogde accentuering tot stand brengt.

Immers, de woorden «uit kracht van een wet» zouden naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden eerder wijzen naar het uitsluiten van delegatie, dan naar het toelaten ervan.

Hoewel wij voor deze opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie wel begrip hebben menen wij toch erop te moeten wijzen dat er van een discrepantie tussen de grondwetstekst en de bedoelingen van de grondwetgever, in deze zin dat artikel 5.2.6a naar uitsluiting van de mogelijkheid van delegatie in de belastingwetgeving zou tenderen waarbij uit de parlementaire geschiedenis eerst de toelaatbaarheid van delegatie zou blijken, in redelijkheid niet kan worden gesproken. De term «uit kracht van» sluit nl. delegatie van enig element van belastingwetgeving niet principieel uit. Het duidelijk bewijs daarvan levert de toepassing van het huidige artikel 188 van de Grondwet. De vraag of dat artikel delegatie op belastingterrein wel toelaat is in de wetgevingspraktijk reeds lang aanvaard en in de jurisprudentie positief beantwoord.¹ Hierbij in aanmerking genomen de parlementaire behandeling van het thans voorgestelde grondwetsartikel bestaat er voor enig risico dat er in de toekomst een discussie zal ontstaan over de al of niet toelaatbaarheid van delegatie op het stuk van belastingwetgeving – de leden van de C.D.A.-fractie wezen zelf reeds hierop – geen ruimte. Zowel de tekst van artikel 5.2.6a als de parlementaire geschiedenis zijn op dit punt geheel duidelijk. Ten slotte kan worden gewezen op de verwantschap tussen «uit kracht van» en «krachtens» waarbij niet aan te nemen valt dat de ene term de mogelijkheid van delegatie zou uitsluiten, terwijl de andere term delegatie juist toelaat.

Wel zijn wij met de leden van de C.D.A.-fractie van mening dat in casu de parlementaire geschiedenis een bijzonder gewicht heeft voor de nadere interpretatie van het voorgestelde grondwetsartikel. Door het bezigen in dat artikel van de term «uit kracht van een wet», in afwijking van de overigens in de Grondwet ten aanzien van delegatie gehanteerde terminologie, ontstaat de noodzaak de parlementaire geschiedenis te raadplegen om te kunnen vaststellen hetgeen met deze terminologische nuancering is bedoeld.

Hierin nu zien wij geen bezwaar voor de toepassing van artikel 5.2.6a in de praktijk omdat uit de parlementaire geschiedenis de ratio van de hierbedoelde terminologie zo duidelijk blijkt. Daarin ligt vast dat Regering en Tweede Kamer vooreerst eenstemmig waren in de opvatting dat ook in de nieuwe Grondwet de mogelijkheid van delegatie bij belastingwetgeving diende te worden geboden en voorts dat het delegatie-instrument met grote terughoudendheid zou dienen te worden gehanteerd. Deze terughoudendheid zou tot uitdrukking dienen te komen door in ieder geval de essentialia van de belastingen, zoals de basis van het tarief, de kring van de belastingplichtigen en de grondslag van de belasting zoveel mogelijk in de wet zelf neer te leggen.

Het kernpunt waarom de parlementaire discussie zich voortbewoog was of de door ons aanvankelijk voorgestelde tekst de zowel door de Regering als door de Tweede Kamer verlangde grondwettelijke waarborgen ten aanzien van delegatie in de belastingwetgeving voldoende verwoordde of de bij het amendement Van Rooyen c.s. voorgestelde tekst de voorkeur zou verdienen. De Tweede Kamer heeft tot dit laatste besloten en de Regering heeft gemeend daartegen geen overwegende bezwaren te moeten laten gelden.

Voor een sluitende interpretatie van artikel 5.2.6a is nog belangrijk het antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar de bedoeling van de staatscommissie met de woorden «uit kracht van een wet» in haar voorstel. Dit belang laat zich aanstonds onderkennen indien voor ogen wordt gesteld dat de tekst van het amendement Van Rooyen c.s. op dit punt geheel

¹ H.R. 18 februari 1948, AB 1949, 481.

op het voorstel van de staatscommissie was geënt. Welnu de staatscommissie was blijkens haar eindrapport blz. 199, overlopend op blz. 200 evenzeer van oordeel dat delegatie bij belastingwetgeving niet kon worden vermeden maar dat deze met terughoudendheid zou moeten worden gehanteerd. De delegatie ten aanzien van essentialia van de belastingen als hierboven reeds omschreven zou zoveel mogelijk dienen te worden vermeden. Om een en ander in de tekst van de Grondwet tot uiting te brengen koos zij de term «uit kracht van een wet». Wij menen, uitgaande van het voorstel van de staatscommissie en de parlementaire geschiedenis van dit grondwetsontwerp de betekenis van de term «uit kracht van een wet» het beste weer te geven door te stellen dat daarmee de wetgever wordt ingescherpt de grote terughoudendheid die hij bij delegatie op het stuk van de belastingwetgeving dient te betrachten.

Als een nadeel van de thans voorliggende tekst kan met de leden van de C.D.A.-fractie inderdaad gewezen worden op het verschil dat artikel 5.2.6a maakt tussen belastingen enerzijds en andere heffingen anderzijds. Belastingen worden geheven «uit kracht van een wet» en de andere heffingen worden «bij de wet geregeld». Wij achten dit nadeel echter gering omdat aan de wetgever kan worden overgelaten de grens tussen belastingen en andere heffingen te trekken. Hiermede is tevens het antwoord gegeven op de vraag of wij menen de grensbepaling tussen «belastingen» en «andere heffingen» niet langer in het midden te kunnen laten (dit was bij ons aanvankelijk voorstel wel het geval, zoals wij stelden in de memorie van toelichting op blz. 4). In het wetgevingsproces zullen de standpunten ter zake nader moeten worden bepaald. Daarbij wijzen wij erop dat wij met de leden van de C.D.A.-fractie van oordeel zijn dat ook bij de andere heffingen lasten op de burgers worden gelegd zodat ook voor deze andere heffingen – althans voor zover zij met belastingen vergelijkbaar zijn – regeling van de z.g. essentialia bij de wet gewenst is. Niet evenwel kunnen wij met deze leden meegaan waar zij in het voorlopig verslag de vraag stellen of het daarom niet wenselijk zou zijn geweest grondwettelijk voor te schrijven dat ook deze andere heffingen dan niet «uit kracht van een wet» zouden moeten worden geheven. Dit zou een te scherpe eis aan de wetgever hebben gesteld juist omdat de praktijk uitwijst dat de noodzaak om te delegeren zich bij de heffingen meer voordoet dan bij belastingen.

Op de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. of de overneming van de tekst van de staatscommissie Cals/Donner door het amendement betekent dat onder «andere heffingen» alleen retributies vallen antwoorden wij ontkennend. Op blz. 4 van de memorie van toelichting hebben wij gesteld dat voorkomen moet worden dat heffingen onder welke benaming ook, door het Rijk zouden kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag. Door in de memorie van toelichting de begrippen belastingen en andere heffingen niet nader te definiëren of daartussen een grens te trekken werd vermeden dat er ruimte zou blijven voor de mening, dat er heffingen zouden bestaan die noch onder de term «belastingen» noch onder de term «andere heffingen», in de zin van retributies vallen. Alle heffingen onder welke benaming ook vielen onder het door ons voorgestelde grondwetsartikel. In de wetstekst zoals deze thans voorligt is dit niet anders. Wat betreft de vraag van de hier aan het woord zijnde leden of de rechter te maken zou kunnen krijgen met de interpretatie van de grondwettelijke begrippen «belastingen» en «andere heffingen» menen wij dat dit zeker denkbaar is bij voorbeeld wanneer hij zou worden geconfronteerd met een heffingsvoorschrift dat een wettelijke grondslag mist. Wij achten het echter uitgesloten dat de rechter zich zou begeven in de vraag of de wetgever zelf een heffing al of niet terecht onder het grondwettelijke begrip «belasting» of «andere heffing» heeft gebracht. Deze beoordeling is in de opzet van het voorgestelde artikel voorbehouden aan de wetgever, die de onschendbare wet vaststelt.

Om onder de vigeur van het *nieuwe* grondwetsartikel nog te spreken van heffingen sui generis, zoals in een recent verleden bij de wetgeving inzake de omroepbijdragen in het licht van het huidige artikel 188 is geschied, is

niet relevant. Enige behoefte aan een dergelijke terminologie zal er in de toekomst niet zijn omdat het er in het kader van de toepassing van artikel 5.2.6a alleen om zal gaan te bepalen of men met een belasting of met een andere heffing van doen heeft. Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of wij van mening zijn dat alle milieuheffingen als belastingen moeten worden aangemerkt menen wij geen stellig bevestigend of ontkenkend antwoord te mogen geven. Wij neigen tot de opvatting dat hier sprake is van belastingen in de zin van artikel 5.2.6a maar zouden het definitieve antwoord op deze vraag liever aan de toekomstige wetgever willen overlaten.

Bij de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie om een beschouwing te geven over de relatie tussen het grondwetsartikel en de terugwerkende kracht van belastingwetten zouden wij het volgende willen stellen. Het vraagstuk van de geoorloofdheid van het geven van terugwerkende kracht aan wetten is een algemeen vraagstuk dat in de Grondwet niet wordt geregeld. De wetgever zal, in die gevallen waar hij meent dat aan terugwerkende kracht van een wet moeilijk te ontkomen zal zijn, voor wat betreft de juridische geoorloofdheid daarvan in aanmerking moeten nemen rechtsnormen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid e.d. Zouden deze normen door de terugwerkende kracht van de wet op onaanvaardbare wijze worden aangetast dan zal de terugwerkende kracht achterwege dienen te blijven.

Wij zijn van oordeel dat een en ander voor de belastingwetgeving niet anders ligt dan bij wetgeving op andere terreinen. Wij zien dan ook geen relatie tussen het grondwetsartikel en de terugwerkende kracht van belastingwetten in deze zin dat artikel 5.2.6a een richtsnoer zou geven bij de beantwoording van de vraag over de geoorloofdheid daarvan, evenmin als andere grondwetsartikelen die een taak aan de wetgever opdragen dit op de betreffende terreinen doen.

Belastingprivileges

Met genoegen stelden wij vast dat de leden van de C.D.A.-fractie ermede konden instemmen, dat het verbod van het huidige artikel 189 privileges in het stuk van belastingen te verlenen niet meer in de nieuwe Grondwet met zoveel woorden wordt geformuleerd. Zij sloten zich aan bij onze opvatting dat het beginsel van het huidige artikel 189 voldoende is vervat in de algemene gelijkheidsregel die in het eerste artikel (1.1) van de herziene Grondwet is neergelegd. De eventuele beschouwingen van de leden van de fractie van de P.P.R. over met dit ontwerp samenhangende onderwerpen zien wij gaarne tegemoet.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee