

Zitting 1979–1980 Nr. 128a Herdruk

15 575

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>

Vastgesteld 5 september 1980

De leden van de fractie van de P.v.d.A. betuigden hun instemming met dit wetsontwerp. Zij achtten het van belang dat uit de behandeling in de Tweede Kamer is gebleken, dat Regering en parlement wat de delegatie ten aanzien van belastingen betreft, eenzelfde standpunt innemen.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateerden, dat door aanvaarding met algemene stemmen van het amendement-Van Rooijen c.s. (stuk nr. 10) door de Tweede Kamer thans aan de Eerste Kamer een geheel andere tekst voor artikel 5.2.6a wordt voorgelegd dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen. Zij zagen aan de nieuwe tekst zowel voor- als nadelen verbonden. Uiteraard wordt thans alleen het oordeel van de Eerste Kamer gevraagd over de tekst: «Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.»

Toch wilden de leden van de C.D.A.-fractie in het kader van hun beschouwingen over deze tekst niet nalaten een vergelijking te maken met het oorspronkelijke wetsontwerp, dat dit artikel als volgt formuleerde: «Belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.» De leden van deze fractie zijn namelijk van mening, dat laatstgenoemde formulering niet alleen een aantal vraagpunten vermijdt, maar ook beter past in de algemene systematiek van de nieuwe grondwetsbepalingen inzake delegatie.

#### Delegatie op belastingterrein

De leden aan het woord 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. Met instemming citeerden deze leden de volgende passages uit het Advies van de Raad van State, dd. 24 januari 1979, over de onderhavige grondwetsbepaling:

«Van oudsher is een duidelijk verband gelegd tussen de bevoegdheid tot het opleggen van belastingen en de instemming door belastingplichtigen. De plicht tot het betalen van belasting vormt een diepe ingreep in de persoonlijke levenssfeer en beïnvloedt in sterke mate de mogelijkheid het eigen bestuur vorm te geven. Het is daarom tot heden altijd als een noodzakelijke

<sup>1</sup> Samenstelling: Vermeer (PvdA), Kolthoff (PvdA), Vacature (CDA), W. F. de Gaay Fortman (CDA), Van Someren-Downer (VVD) (wnd. voorzitter), Feij (VVD), Trip (PPR), IJmker (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-).

voorwaarde voor het op rechtvaardige wijze tot stand komen van belastingwetgeving beschouwd, dat deze in het openbaar en in gemeen overleg met de gekozen vertegenwoordigers van het volk, tot stand komt.»

Deze achtergrond van het huidige artikel 188, lid 1, Grondwet, komt eveneens duidelijk tot uiting in de memorie van toelichting, waar wordt opgemerkt, dat in artikel 188 is vervat het belangrijke, van oudsher hier te lande gehuldigde beginsel, dat geen belasting kan worden geheven zonder consent van de wetgever. De toelichting op het overeenkomstige artikel 70 van de Proeve («Belastingen ten behoeve van 's Rijks kas worden alleen geheven ingevolge regels bij de wet te stellen») begint dan ook terecht met het citeren van de Grondwet van 1814, waarin deze oudvaderlandse overtuiging doorklonk, zij het dat de Grondwet van 1815, zoals Buys, De Grondwet, toelichting en kritiek, III (1888), opmerkt, een betere formulering bood. In feite gaat het om de korte formulering van Van Hogendorp in zijn Schets: «er wordt gene penning geheven buiten eene wet». De nieuwe tekst poogt deze accentuering van dit aloude beginsel in de Grondwet onder woorden te brengen door de uitdrukking te bezigen «uit kracht van een wet», en sluit daardoor aan bij het voorstel van de staatscommissie-Cals/Donner en bij de huidige tekst van artikel 188.

De leden van de C.D.A.-fractie 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. De oude discussie of het huidige artikel 188 delegatie op belastingterrein wel toelaat – in de jurisprudentie reeds positief beantwoord en reeds lang in de praktijk aanvaard – kan na deze parlementaire behandeling nauwelijks meer opklinken, maar de woorden «uit kracht van» wijzen eerder naar het uitsluiten van delegatie dan naar het toelaten ervan. De toelichting op de Proeve zegt dan ook uitdrukkelijk, dat delegatie door de wetgever op belastingterrein is mogelijk gemaakt door niet te kiezen voor de oude bewoordingen «uit kracht van een wet».

De leden van de fractie van het C.D.A. zouden gaarne vernemen welke bedoeling naar de mening van de bewindslieden, de staatscommissie in haar tekst met de woorden «uit kracht van een wet» heeft gehad.

Concluderende meenden de leden hier aan het woord, dat het een voordeel is dat het adagium «no taxation without legislation» in de Tweede Kamer zoveel aandacht heeft gekregen. Zij achtten het echter een nadeel, dat dit door gebrekkig geredigeerd amendement is geschied. Ook op basis van de regeringstekst had accentuering daarom tijdens de behandeling een leidraad voor wetgeving op fiscaal terrein kunnen opleveren. Overigens was dit reeds geschied in de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Als een tweede nadeel van de thans voorliggende tekst wezen deze leden het verschil, dat opnieuw ontstaat tussen belastingen enerzijds en andere heffingen anderzijds. Belastingen worden geheven «uit de kracht van een wet» en de andere heffingen worden «bij de wet geregeld». Aangezien echter ook bij de andere heffingen lasten op de burgers worden gelegd, dienen naar hun mening ook voor deze andere heffingen de z.g. essentialia in de wet te worden geregeld. In zoverre sloten zij zich aan bij de vraag van de heer Wöltgens (P.v.d.A.) tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen, zitting 1979–1980, blz. 4936) of ook deze andere heffingen dan niet «uit kracht van een wet» moeten worden geheven.

Is het niet zo, aldus vroegen deze leden, dat de bewindslieden thans de vraag waar de grens ligt tussen «belastingen» en «andere heffingen» niet langer «in het midden» (memorie van toelichting, blz. 4) kunnen laten?

In hoeverre is het denkbaar, dat ook de rechter te maken krijgt met de interpretatie van deze begrippen, zoals onder de oude grondwetsbepalingen (vgl. E. M. Meyers, Belastingen als rechtsbegrip, in *Tractatus Tributarii* opstellen aangeboden aan P. J. A. Adriani, 1949)?

Is het nog mogelijk, zoals bij de recente wetgeving inzake de omroepbijdrage van regeringszijde geschiedde, te spreken van heffingen sui generis?

Zijn de bewindslieden niet van mening, dat alle milieuheffingen als belastingen moeten worden aangemerkt?

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden het voorts op prijs een beschouwing te ontvangen over de relatie tussen het grondwetsartikel en de terugwerkende kracht van belastingwetten. In strikte, meer formele zin tast huns inziens terugwerkende kracht het legaliteitsbeginsel niet aan, maar hoe is dit in materiële zin?

### **Belastingprivileges**

De leden van de C.D.A.-fractie konden ermede instemmen, dat het verbod van het huidige artikel 189 Grondwet privileges in het stuk van belastingen te verlenen niet meer in de nieuwe Grondwet met zoveel woorden wordt geformuleerd. Dit artikel is naar hun oordeel immers de formulering van de eis van gelijkheid, met uitsluiting van willekeur en moet worden begrepen als reactie tegen de privileges van bepaalde groepen vóór de Franse revolutie. Deze leden wezen er overigens op, dat in het advies van de Vereniging voor Belastingwetenschap, uitgebracht aan de Minister van Financiën, wel wordt gepleit voor handhaving van een soortgelijke bepaling en zulks ook is gedaan door mr. M. A. Wisselink in het Maandblad Belastingbeschouwingen van juli/augustus 1979.

Wat dit aangaat konden de aan het woord zijnde leden zich vinden in de opmerking, die W. P. J. Blok reeds in 1883 in zijn proefschrift maakte: het artikel verbiedt standsprivileges, maar heeft geen boodschap over moderne hantering van de belastingpolitiek als instrument van sociale, economische of regionale politiek. Zij meenden eveneens, dat het beginsel van het huidige artikel 189 voldoende in de algemene gelijkheidsregel is vervat en derhalve ook zal dienen te gelden bij de uitvoering van de belastingwetgeving, zoals in de jurisprudentie geschiedt.

De leden van de fractie van de P.P.R. behielden zich het recht voor bij de openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp nader in te gaan op met dit ontwerp samenhangende onderwerpen.

De wnd. voorzitter van de commissie,  
Van Someren-Downer

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld