

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. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 januari 1980

Inleiding

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van D'66 zich van harte konden verenigen met dit wetsontwerp en dat de leden van de V.V.D.-fractie de voorgestelde vereenvoudiging van het grondwetsartikel inzake de belastingen in haar algemeenheid konden onderschrijven.

Met ons achtten de leden van de C.D.A.-fractie de in dit ontwerp geregelde materie van groot belang. Ook waren zij het er mee eens dat geen definitie van het begrip belastingen wordt gegeven. Echter vragen deze leden ons een poging te willen wagen tot omschrijving van dit begrip, waaraan zij de vraag verbinden of de definitie van prof. Hofstra in zijn Inleiding tot het belastingrecht richtinggevend zou kunnen zijn.

Wij laten hier deze definitie volgen:

«Belastingen zijn gedwongen bijdragen van particuliere huishoudingen aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele contraprestatie van de overheid tegenover staat, en die krachtens algemene regelen, en anders dan als straf wegens overtreding van de strafwet, worden gevorderd.»

Wij willen de wetenschappelijke betekenis van deze definitie niet ontkennen, maar wij wijzen erop, dat, zoals wij ook in de memorie van toelichting hebben opgemerkt, onder een zodanige ruime definitie ook vallen prijsregulerende heffingen ten behoeve van de landbouw en ter zake van de in- en uitvoer van industriële goederen, die in het algemeen niet tot de belastingen worden gerekend. Trouwens, Hofstra erkent «dat het recht een van de wetenschappelijke definitie afwijkend belastingbegrip kan hanteren, waardoor juridisch tot belasting kan worden verklaard wat naar de wetenschappelijke definitie geen belasting is en omgekeerd». Wij blijven daarom de voorkeur eraan geven het grondwetsartikel aldus te formuleren dat hoe ook over de reikwijdte van het begrip belastingen wordt gedacht, dit geen invloed behoeft te hebben op het voorschrift, dat belastingen en andere heffingen niet kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag.

Wijzend op het feit, dat in dit artikel de formule «van het Rijk» de beperking aangeeft tot de centrale overheid, terwijl het legaliteitsbeginsel voor provincies en gemeenten in de herziene Grondwet is geregeld in artikel 7.9,

lid 6, van wetsontwerp 13 990, merken deze leden op dat voor waterschappen, PBO-organen en andere lichamen met verordenende bevoegdheid een grondwettelijke basis voor de belastingheffing ontbreekt. Zij stellen de vraag of in deze leemte niet alsnog moet worden voorzien omdat hier onvoldoende waarborgen bestaan.

Wij erkennen dit verschil, doch wijzen erop, dat ook de bestaande Grondwet voor de belastingheffing door de bedoelde lichamen geen specifieke grondwettelijke basis kent. De ontwerpen tot herziening van de Grondwet hebben zich daarbij aangesloten en zo spreekt artikel 7.11 (wetsontwerp 13 993) in algemene zin ervan dat de wet de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen regelt. Ook artikel 7.12 (wetsontwerp 13 994) handelende over openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen bepaalt dat de wet de bevoegdheid van hun besturen regelt, waaraan nog wordt toegevoegd dat bij of krachtens de wet aan hun besturen verordenende bevoegdheid kan worden verleend. Uit deze algemene bepalingen vloeit voort dat ook bij al deze lichamen belastingheffing onder de herziene Grondwet niet kan plaatsvinden zonder een wettelijke regeling die de bevoegdheid daartoe heeft gegeven. Hierbij merken wij nog op, dat bij de behandeling van de desbetreffende wetsontwerpen in de Tweede Kamer niet van bezwaren in dit opzicht is gebleken.

De G.P.V.-fractie wees op het voor haar het meest opvallende verschil van de door de Regering gekozen formule met de oude en de door de Staatscommissie voorgestelde formulering, namelijk dat deze laatste formuleringen negatief waren, terwijl de thans voorgestelde tekst positief is geformuleerd, en stelde de vraag of de negatieve formulering niet veel voorzichtiger is dan de thans voorgestelde. Zij voegde daaraan de vraag toe of de oude formulering niet veel nauwer aansluit bij de historische ontwikkeling van de verschillende belastingbepalingen in fundamentele wetten van Nederland en andere landen.

De eerste vraag menen wij ontkennend te moeten beantwoorden. De voorgestelde grondwettelijke bepaling vereist eveneens uitdrukkelijk een wettelijke grondslag voor belastingen; zij doet dit evenzeer als de bestaande grondwettelijke bepaling, doch op andere wijze en in pregnante vorm. Wat de essentie van deze bepaling betreft, sluit zij naar onze mening aan bij wat ook de bestaande bepaling en vergelijkbare bepalingen uit andere fundamentele wetten beogen, namelijk dat geen belasting kan worden geheven zonder consent van de wetgever.

Andere heffingen

Gaarne lazen wij, dat de leden van de C.D.A-fractie, de V.V.D.-fractie en de fractie van D'66 instemden met onze opvatting dat dit grondwetsartikel moet voorkomen, dat heffingen onder welke benaming ook door het Rijk zouden kunnen worden opgelegd zonder wettelijke grondslag. Zoals de leden van de C.D.A-fractie opmerkten, wordt dit doel inderdaad bereikt door voor belastingen en andere heffingen gelijkelijk een wettelijke grondslag te eisen.

Fiscale privileges

Ook verheugt het ons, dat de leden van de fracties van V.V.D. en D'66 zich konden verenigen met het vervallen van het grondwetsartikel over de privileges. Wij nemen aan dat nu vanuit de andere fracties ter zake geen opmerkingen zijn gemaakt, deze hetzelfde standpunt innemen.

Delegatie ten aanzien van belastingen

Het vraagstuk van de delegatie in fiscale wetten werd in het voorlopig verslag onder diverse hoofden besproken, te weten aanvaardbaarheid van delegatie in fiscale wetten, de mate van delegatie volgens de huidige Grondwet en de opvattingen van de Staatscommissie en de Raad van State over delegatie.

In een uitvoerig betoog vanuit de C.D.A.-fractie inzake de aanvaardbaarheid van delegatie in fiscale wetten werden twee verschillende benaderingen tegenover elkaar geplaatst. De ene stelt voorop dat een slagvaardig beleid moet worden gevoerd en wil daarom 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 naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden de nu voorgestelde tekst onvoldoende begrensd zijn. Vooralsnog hadden zij de neiging het waarborgkarakter van de bepaling te stellen boven het aspect van een slagvaardig beleid. Zij achtten hier de wezenlijke functie van de Staten-Generaal aan de orde, omdat deze door delegatie buiten de (nadere uitwerking van de) regeling worden gehouden en dus bij voorbeeld ook niet de betrokkenen kunnen horen. Het belang van de slagvaardigheid moet dan ook worden afgewogen tegen dat belang. Sprekende over de mate van delegatie volgens de huidige Grondwet erkenden deze leden dat delegatie ook bij belastingen mogelijk moet zijn. Over de mate daarvan kan verschil van mening bestaan. Naar hun oordeel leidt een teleologische uitleg ertoe dat artikel 188 van de Grondwet delegatie toelaat mits in beperkte mate.

De aan het woord zijnde leden bespraken in dit verband de door ons genoemde gevallen van delegatie met betrekking tot essentiële elementen in de belastingwetgeving alsmede de twee door de Staatscommissie genoemde voorbeelden. Terwijl zij deze laatste aanvaardbaar achtten, gold dit slechts ten dele voor de door ons vermelde gevallen voor delegaties. Zij verwezen hierbij naar de opvatting weergegeven in het Handboek voor het Nederlandse Staatsrecht van Van der Pot/Donner en haalden, kennelijk met instemming, de formulering aan van prof. Hofstra: «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».

Toch heeft de wetgever ook ten aanzien van de door ons genoemde gevallen gemeend tot de daarbij besloten delegatie te moeten overgaan. De tekst van artikel 188 der huidige Grondwet vormde daarvoor geen belemmering. Niettemin zijn wij het met deze leden eens, dat die «realiteit» geen wezenlijke afbreuk doet aan de principiële betekenis (waarborgfunctie) van artikel 188. Die waarborgfunctie achten wij evenzeer gelegen in de thans voorgestelde bepaling. Ook daarmee wordt aan de wetgever geen vrijbrief tot onbeperkte delegatie gegeven. Ook onder deze bepaling zullen de traditie omtrent delegatie bij belastingwetgeving en de aard en strekking van de grondwettelijke bepaling daarover de wetgevende organen binden. De wezenlijke functie van de Staten-Generaal, waarop deze leden wijzen, blijft hier inderdaad aan de orde, maar naar ons oordeel in andere zin dan deze leden stellen. Elke wet inzake belastingen wordt door de Staten-Generaal mede vastgesteld en geen delegatie kan daarbij worden geregeld zonder dat de Staten-Generaal daarmee instemmen. Deze waarborg blijft bij de voorgestelde grondwetsherziening onaangetast.

De aan het woord zijnde leden wezen ook op de opvattingen van de Staatscommissie en de Raad van State over delegatie. Deze stelden voor om ten aanzien van de belastingen ten behoeve van het Rijk te bepalen dat geen belastingen worden geheven dan uit kracht van een wet en voor andere heffingen het voorschrift op te nemen, dat deze bij de wet worden geregeld.

Met deze formulering werd beoogd geen onbeperkte delegatie ten aanzien van de belastingen toe te staan. Om hiervan af te wijken zou de Regering toch wel zeer sterke argumenten moeten aanvoeren en kennelijk vinden deze leden die argumenten niet in het betoog van de memorie van toelichting dat een redelijke interpretatie naar historie en strekking (waarbij ook genoemd moet worden het onderwerp van de bepaling) geen vrijbrief zal bieden tot onbeperkte delegatie. Ook in die memorie wordt erkend dat de wetgever op het stuk van de belastingen bij delegatie grote terughoudendheid in acht zal moeten nemen. Daarbij wordt in overeenstemming met de

Staatscommissie richtsnoer geacht, dat het aanbeveling zal verdienen, indien delegatie niet te vermijden valt, onderdelen als de kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief, de belastinggrondslag en dergelijke, in de wet zelf te vermelden. Voorts kan in daarvoor in aanmerking komende gevallen de wet vorderen dat krachtens gedelegeerde bevoegdheid gestelde regels achteraf door de volksvertegenwoordiging worden goedgekeurd.

Gaarne voldoen wij aan het verzoek dat wij nog eens op deze kernvraag ingaan: waaruit blijkt dat bij belastingen onbeperkte delegatie niet is toegelaten? Terwijl wij nog afzonderlijk zullen spreken over de door ons gekozen tekst, merken wij op dat die tekst inderdaad zal moeten worden verstaan door acht te slaan op aspecten als het onderwerp, de historie en de strekking van de bepaling. In de herziene Grondwet is over de gehele linie gekozen voor het systeem, dat de mogelijkheid tot delegatie wordt aangeduid door enkele formele termen (het gebruik van de woorden «regelen» en «regels» en «bij of krachtens de wet»). In die terminologie zelf wordt, evenmin als in de huidige grondwetsbepalingen het geval is, een grens aangegeven voor de mate van delegatie. In dit verband bespreken wij ook de in het betoog van de bedoelde leden gestelde vraag of het wel waar is, dat in alle gevallen de mate waarin de wetgever een taak kan overdragen aan de formele wetgever moet worden overgelaten. Daarbij verwezen deze leden naar enige voorgestelde grondrechtsbepalingen (artikel 1.6.2 en artikel 1.9.2 in de wet van 28 juni 1979, Stb. 1979, 387). We merken te dien aanzien op, dat deze bepalingen wel voorschriften bevatten voor de vrijheid van de wetgever regels te stellen, maar dat deze voorschriften allereerst gelden voor door de wetgever zelf te stellen bepalingen. Is het de formele wetgever – afgezien van de bevoegdheid van die wetgever ingevolge de eerste leden van de betreffende artikelen – zelf niet toegestaan andere beperkingen te stellen dan in die bepalingen worden toegelaten, dan is het vanzelfsprekend, dat zodanige andere beperkingen ook niet langs de weg van delegatie tot stand mogen worden gebracht. De in deze artikelen – door het gebruik van de term «regels» – gegeven delegatiebevoegdheid strekt zich dus uit tot het gehele (beperkte) terrein, waarop de formele wetgever bevoegd is. De wetgever mag ingevolge deze bepalingen de bevoegdheid regels te stellen omtrent onder andere betogingen en vergaderingen (art. 1.9.2) uitsluitend delegeren aan bijvoorbeeld organen der lagere overheden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelikheden. Delegatie van regelingsbevoegdheid omtrent andere belangen laten die bepalingen niet toe. De beperking van het materiële gebied waarvoor de wetgever bevoegdheid mag delegeren is, zoals blijkt, niet vastgelegd door een nieuwe term in te voeren naast de hierboven genoemde, maar door het gebied waarvoor de delegatiebevoegdheid van toepassing is precies te omschrijven in de bepalingen. De term «uit kracht van» zou daarentegen een afwijking impliceren van de voorgestelde terminologie en verder geenszins de beoogde duidelijkheid omtrent de materiële grenzen van de delegatiebevoegdheid bieden.

De Grondwet geeft – wanneer zij delegatie toestaat – een groot vertrouwen aan de wetgever. Zij gaat ervan uit dat deze van de hem geschonken bevoegdheid een juist gebruik zal weten te maken. De ervaring leert ons dat de wetgever daarbij voorzichtig te werk gaat en terecht niet gemakkelijk bevoegdheden uit handen geeft die hij, zonder bezwaar voor een slagvaardig bestuursbeleid, ook zelf kan uitoefenen. Daarbij zal de wetgever rekening houden met – wij herhalen het – onderwerp, historie en strekking van het betrokken grondwetsartikel. Een belangrijke factor zal daarbij zijn hetgeen ter toelichting op de bepaling is aangevoerd en hetgeen daarover bij de verdere behandeling is opgemerkt. Daartoe leveren de beschouwingen van de leden van de C.D.A-fractie naar onze mening een waardevolle bijdrage. Niet te verwachten is, dat deze factoren in de toekomst hun invloed op de beslissingen van de wetgever zullen missen.

Wij menen, dat het feit, dat de wetten niet door de rechter aan de Grondwet worden getoetst, in dit verband niet van belang is. In ons land is met name de wetgever geroepen zich bij zijn arbeid voortdurend rekenschap te ge-

ven van zijn plicht de Grondwet zorgvuldig in acht te nemen. Hij wordt daarin gesteund door een op dit aspect bijzonder opmerkelijke adviesinstantie als de Raad van State en tevens door de in dit opzicht zeker ook alert te achten wetenschappelijke en andere publieke opinies, die door de openbaarheid van de behandeling van wetsontwerpen (en in de toekomst ook van de adviezen van de Raad van State) alle gelegenheid verkrijgen zich daarmee bezig te houden en daarover hun mening te uiten, een mening die niet door de Kamers der Staten-Generaal pleegt te worden verwaarloosd.

Vervolgens lichten wij opnieuw toe onze keuze van een formulering die de term «uit kracht van een wet» niet inhoudt. In het betoog van de leden van de fractie van het C.D.A. worden de argumenten van de Regering ter zake weergegeven. Wij onderstrepen, dat wij de voorkeur eraan blijven geven op dit punt niet af te wijken van de overal elders in de herziene Grondwet gevolgde terminologie voor het toekennen van een bevoegdheid tot delegatie. In het licht van de toegepaste delegatie in de belastingwetgeving is het duidelijk, dat ook onder de term «uit kracht van» delegatie ten aanzien van essentiële elementen van de belastingen niet zonder meer zal zijn uitgesloten. Het C.D.A. erkent deze realiteit. Wel wijst deze fractie op de principiële kennis, de waarborgfunctie van de bepaling over belastingen, onder andere met betrekking tot de beperkte bevoegdheid tot delegatie. Naar wij menen zou deze waarborgfunctie niet liggen in de term «uit kracht van». Deze term mist een eigen specifieke betekenis ten opzichte van een term als «regelen».

Evenals «regelen» sluit «uit kracht van» immers delegatie ten aanzien van enig element van belastingwetgeving niet principieel uit. De waarborgfunctie van de grondwetsbepaling over belastingen met betrekking tot delegatie ligt daarom naar ons oordeel in de genoemde factoren: aard en strekking van de bepaling en de traditie van de belastingwetgeving. Deze factoren blijven ook gelden met betrekking tot toepassing van delegatie onder een bepaling waarin de term «regelen» zou voorkomen. De term «uit kracht van», zo is onze conclusie, zou derhalve geen duidelijke andere juridische betekenis hebben dan de term «regelen». Daarom zou gebruik van deze term naast de algemene toegepaste terminologie omtrent de delegatiebevoegdheid verwarrend en onduidelijkheid kunnen scheppen.

Een tweede bezwaar tegen de term «uit kracht van» is, dat ook indien bij de keuze van deze formulering in een duidelijke passage in de memorie van antwoord op deze bewust gekozen afwijking van de algemene terminologie zou worden gewezen, niettemin het gevaar zou bestaan, dat in de toekomst de wetgever, staande voor de vraag in welke mate hij van de bij andere grondwetsbepalingen gegeven delegatiebevoegdheid gebruik zou maken, zich zou laten beïnvloeden door de omstandigheid dat alleen in de bepaling inzake belastingen een als beperkend bedoelde term zou zijn gebruikt en dat tot de keuze van een beperkende term bij het andere grondwetsartikel waarvoor hij staat, niet is overgegaan. Daarnaast blijft van betekenis, dat de vraag hoever de strekking van de formulering in het belastingartikel «uit kracht van een wet» gaat, op meer dan een wijze kan worden beantwoord. Een sprekend voorbeeld daarvan vormen de uiteenlopende interpretaties die de Staatscommissie en de Raad van State daaraan hebben gegeven.

Een derde element van gewicht achten wij, dat bij de door de Staatscommissie en de Raad van State aanbevolen redactie toch ook in de tekst al een onderscheid zal moeten worden gemaakt tussen belastingen en andere heffingen, voor welke laatste immers volgens die voorstellen de algemene delegatieterminologie zou moeten worden gebruikt, terwijl de grens tussen beide moeilijk is te trekken.

In dit verband bespreken wij de door de genoemde leden gestelde vraag welke interpretatie van het bestaande artikel juist is, die van de Raad van State of die van de Staatscommissie. Wij menen, dat de blik daarbij vooral gericht moet worden op de wijze waarop het artikel is toegepast. Dan leert ons de in de memorie van toelichting vermelde praktijk, dat onder invloed van de bestaande bepaling zeer vaak in belastingwetten delegatie is toegestaan en dat zich daaronder ook gevallen bevinden van delegatiebe-

voegdheden met betrekking tot essentiële elementen in de belastingwetgeving. Met deze praktijk lijkt het standpunt van de Staatscommissie meer dan dat van de Raad van State in overeenstemming te zijn.

Wordt voor de toekomst een formulering gekozen, dan dient deze evenmin mogelijkheden uit te sluiten waaraan ten behoeve van een slagvaardig beleid soms behoefte bestaat. Uit deze uitspraak worde echter niet de conclusie getrokken, dat wij niet in het algemeen overtuigd zijn van de wenselijkheid van een beperkt gebruik van de delegatiemogelijkheid ten aanzien van de heffing van belastingen, zowel bij gebruik van de formulering «uit kracht van de wet» als bij die welke in ons voorstel is gevolgd.

De verwijzing door de genoemde leden naar artikel 80, paragraaf 1 van de Duitse Grondwet onderstreept dat met name in de Westerse landen grote betekenis wordt toegekend aan het zorgvuldig hanteren van een gegeven delegatiebevoegdheid. Dat beginsel geldt ook voor de Nederlandse Grondwet, ook al is daarbij niet de behoefte gevoeld aan een gedetailleerde bepaling als in de Duitse Grondwet is opgenomen.

Daarop aansluitend merken wij op, dat wij het beslist onwenselijk zouden vinden om imperatief in de Grondwet onderdelen als kring van belastingplichtigen, de basis van het tarief, de belastinggrondslag en dergelijke als door de wet zelf te bepalen elementen te vermelden. Daarmede zou te kort worden gedaan aan de in een enkel geval blijkende noodzakelijkheid ook in dat opzicht tot delegatie over te gaan. Richtsnoer moet blijven, dat de grondwetsbepaling met haar geschiedenis en met de toelichting die zij bij de behandeling van het voorstel heeft gevonden en nog vindt, in beginsel slechts een beperkte delegatie beoogt.

Wij erkennen, dat handhaving van de bestaande tekst «uit kracht van een wet» met de uitleg die de Staatscommissie daaraan geeft dichter staat bij de opvatting neergelegd in het huidig wetsontwerp, dan die van de Raad van State dat delegatie ten aanzien van de hoofdelementen nimmer mag voorkomen en dat dit wellicht in de Grondwet zou moeten worden neergelegd.

De leden van de V.V.D., die de bezwaren van de Raad van State tegen het voorstel deelden, bepleitten de woorden «bij de wet» te vervangen door «uit kracht van wet». Naar zij meenden, is in de memorie van toelichting een ander 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 een wet» ook bepaalde vormen van delegatie niet heeft kunnen verhinderen. Wij beoogden evenwel toe te lichten, dat ook met de inachtneming van een historische interpretatie van artikel 188, de betekenis van deze bepaling door haar praktische toepassing zodanig was geworden, dat zij naar haar tekst in incidentele gevallen ook ver gaande delegatie niet uitsluit. Wij spreken opnieuw de voorkeur uit voor de door ons gekozen formulering, waarbij wij mogen verwijzen naar de daarvoor in de vroegere stukken en hierboven gegeven motivering.

Het verheugt ons, dat de fractie van D'66 zich kon vinden in het regeringsstandpunt, dat de delegatieterminologie – wij voegen daaraan de «op zich zelf» – geen ander doel dient dan duidelijk te maken dat delegatie grondwettelijk is toegestaan.

Het lid van de G.P.V.-fractie sprak zich uit tegen het voorstel van de Regering en gaf daarvoor een andere formulering in overweging, namelijk «Belastingen en andere heffingen van het Rijk kunnen niet worden geheven dan alleen nadat zij bij de wet zijn geregeld». Dit lid stelde daarbij 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. Naar wij menen, heeft de bestaande negatieve formulering uitsluitend tot strekking vast te leggen, dat belastingheffing slechts toegelaten is met een wettelijke grondslag. Dit laatste wordt evenzeer tot uitdrukking gebracht in de door ons voorgestelde redactie.

Anders dan dit lid stelde, kunnen wij in de door hem voorgestelde tekst niet een meer stringente formulering zien dan die welke wij hebben voorge-

steld. Wij blijven die prefereren boven de door hem aanbevolen redactie, omdat zij beknopter is en in wezen hetzelfde zegt als hij in de Grondwet zou willen zien uitgedrukt.

Wij erkennen met het lid van de G.P.V.-fractie, dat de delegatiemogelijkheid in de Grondwet, waar dat niet nader is aangegeven, in principe onbeperkt is. Doch wij menen – anders dan dit lid – dat de Grondwet in haar tekst niet de grenzen dient aan te geven van de delegatiebevoegdheid. De beperktheid van de delegatiemogelijkheid kan noch uit de tekst van de bestaande bepaling, noch uit de voorgestelde tekst worden afgeleid, maar die bevoegdheid zal moeten worden gehanteerd rekening houdende met onderwerp, historie en strekking van het grondwetsartikel. Nogmaals onderstrepen wij dat wij, evenals bij de keuze van de term «uit kracht van een wet», ook met ons voorstel niet anders beogen dan de delegatiebevoegdheid ten aanzien van belastingwetgeving beperkt te houden en zich niet verder te doen uitstrekken dan in het verleden het geval is geweest.

Delegatie bij andere heffingen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen met een verwijzing naar hetgeen hierover opgemerkt is in het nader rapport, of indien voor de belastingen de bestaande tekst in de Grondwet zou worden gehandhaafd, deze terminologie ook voor de heffingen zou kunnen worden gehanteerd of dat daarvoor een afwijkende terminologie zou moeten worden gevolgd.

De G.P.V.-fractie had ook bezwaar tegen de thans voorgestelde formulering waarbij zowel belastingen als andere heffingen gebracht worden onder de noemer van de door hen weinig zeggend geachte delegatiebepaling. Zou aldus niet het gevaar bestaan dat er een soort glijdende schaal ontstaat, waarbij de delegatiemogelijkheden steeds ruimer worden doordat de «andere heffingen» steeds extensiever worden geïnterpreteerd?

Zou de formulering «uit kracht van een wet» worden verkozen boven de door ons voorgestelde, dan menen wij dat het inderdaad wenselijk zou zijn het advies van de Raad van State ten aanzien van de andere heffingen te volgen. Zou dit niet geschieden, dan zou de keuze van de term «uit kracht van een wet» niet de extra beperkende betekenis krijgen, welke daarmee zou worden beoogd. Immers door dan ook die term voor de andere heffingen toepasselijk te verklaren, zou daaraan die speciale beperkende betekenis worden ontnomen. Bij ons voorstel waarbij ten aanzien van zowel belastingen als andere heffingen wordt gesproken van «bij de wet geregeld», is dit gevaar naar onze mening niet te duchten. De wetgever die aan dit artikel uitvoering geeft, zal zich omtrent de mate waarin hij van de delegatiebevoegdheid gebruik zal maken, moeten laten leiden door hetgeen dienaangaande bij de totstandkoming van het artikel is aangevoerd. Ook daarom zijn wij er niet bezorgd voor, dat bij ons voorstel de ruimere delegatiemogelijkheid voor andere heffingen ook zou worden toegepast voor belastingen.

Betrekken van parlement bij delegatie

Omtrent de uit de C.D.A.-fractie aan de Regering voorgelegde vier mogelijkheden ten einde het parlement bij de delegatie te betrekken, wordt onze mening gevraagd. Wij kunnen daarover slechts in algemene zin een oordeel geven, omdat het van de concrete gevallen afhangt of het nodig zal zijn een speciale procedure voor te schrijven en niet te volstaan met de algemene ministeriële verantwoordelijkheid voor door de Regering getroffen regelingen op grond van een aan haar door delegatie gegeven bevoegdheid.

Ten aanzien van de onder a genoemde mogelijkheid, delegatie onder voorbehoud van wettelijke goedkeuring achteraf, menen wij, dat dit middel in bepaalde gevallen zeker van nut zal zijn en ook zijn nut heeft bewezen, maar dat het te ver zou gaan om het voor alle gevallen van delegatie te gaan toepassen. Indien de delegatie betrekking heeft op essentiële elementen ware van geval tot geval te beoordelen of goedkeuring achteraf bij de wet nodig wordt geacht.

Hetzelfde geldt naar onze mening ten aanzien van het middel sub b genoemd, waarbij na zekere tijd de wetgevende bevoegdheid weer naar de wetgever zou terugkeren.

De variant sub c dat het parlement bij voorbeeld twee weken tijd krijgt om zijn mening te geven, zodat een debat gevoerd kan worden over de maatregel bij delegatie voordat deze in werking treedt, zal in een aantal gevallen kunnen voldoen. In de praktijk zullen ook veelal wel enige weken verstrijken tussen de afkondiging van een op basis van delegatie tot stand gekomen belastingvoorschrift en het tijdstip van inwerkingtreding daarvan. Voor gevallen van spoed zal echter eerdere inwerkingtreding niet steeds kunnen worden gemist. Anders zou naar ons oordeel de gewenste slagvaardigheid te zeer worden aangetast.

Ook de laatste variant, namelijk een versnelde wetgevingsprocedure waarbij bepaalde wetsontwerpen zonder schriftelijke voorbereiding snel door de Kamer kunnen worden behandeld, laat zich voor spoedgevallen denken. Het lijkt ons echter moeilijk om in de formele belastingwet zelf reeds aan te duiden wanneer van een dergelijke procedure gebruik zou moeten worden gemaakt. Ook hier zal ad hoc voor het volgen van een dergelijke procedure kunnen worden gekozen. Meer in het algemeen merken wij ten aanzien van al deze varianten op dat wij het onjuist zouden achten deze algemeen voor belastingwetgeving voor te schrijven. In elk daarvoor in aanmerking komend geval zal de wetgever tot het voorschrijven van zulk een controlemaatregel kunnen besluiten, zoals hij dit in het verleden ook al heeft gedaan.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen