

Vergaderjaar 1985–1986

19405

Wijziging van de gemeentewet, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet gemeenschappelijke regelingen inzake parkeerbelastingen

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 14 januari 1986

Bij Kabinetsmissive van 7 november 1985, no.74, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de gemeentewet, de Wet op de Rechterlijke organisatie en de Wet gemeenschappelijke regelingen inzake parkeerbelastingen.

1. Het streven naar een, in hoofdzaken, uniforme verkeers- en parkeerregelgeving acht de Raad van State dringend gewenst. Daarom verdient het naar de mening van het college aanbeveling om de belasting genoemd in artikel 276a, eerste lid, onderdeel c, nader in een algemene maatregel van bestuur te regelen, in plaats van in een modelverordening. De opstelling van deze algemene maatregel van bestuur kan uiteraard in nauw overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten plaatsvinden.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 februari 1986

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 november 1985, nr. 74, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende een voorstel van wet tot wijziging van de gemeentewet, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet gemeenschappelijke regelingen inzake parkeerbelastingen met memorie van toelichting rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Het advies van de Raad inzake genoemd wetsvoorstel, gedateerd 14 januari 1986, no. W04.85.0583/11.6.01, moge ik U mede namens de minister van Justitie en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat hierbij aanbieden.

De Raad van State is van oordeel, dat het streven naar een, in hoofdzaak, uniforme verkeers- en parkeerregelgeving dringend gewenst is. Daarom beveelt de Raad aan de belasting genoemd in artikel 276a, eerste lid, onderdeel c, van de gemeentewet nader in een algemene maatregel van bestuur te regelen, in plaats van in een modelverordening.

Zoals in de memorie van toelichting reeds tot uitdrukking is gebracht, onderschrijven wij het belang van een op hoofdpunten uniforme

verkeers- en parkeerregelgeving. De belangrijkste zaken aangaande de belasting bedoeld in artikel 276a, eerste lid, onderdeel c, met inbegrip van de wijze van heffing, zijn dan ook in het wetsvoorstel geregeld. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een maximum te stellen voor de hoogte van het tarief van deze belasting, ten einde een zo goed mogelijke afstemming te waarborgen met de tarieven voor parkeerboetes in gebieden waar de handhaving langs strafrechtelijke weg zal blijven geschieden. Voor de invoering van deze belasting zal een gemeentelijke verordening moeten worden vastgesteld. Deze zal in de eerste plaats die onderwerpen betreffen die naar hun aard alleen op het niveau van de betrokken gemeente kunnen worden geregeld. Wij achten het niettemin van belang dat de gemeenten hierbij gebruik kunnen maken van een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, opgestelde modelverordening ten einde onnodige verschillen in terminologie te voorkomen en zo veel mogelijk problemen van fiscaal-juridische aard bij de toepassing van de verordening te vermijden. De vervanging van deze modelverordening door bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels achten wij niet mogelijk en gelet op de positie van de gemeenten ook niet wenselijk. Bij nadere overweging willen wij echter niet uitsluiten, dat enig onderdeel van hetgeen bij deze nieuwe vorm van parkeerbelasting nader geregeld moet worden, vraagt om regeling bij algemene maatregel van bestuur. Daarom hebben wij de aanbeveling van de Raad in zoverre overgenomen, dat in artikel 276a de mogelijkheid van nadere regeling is opgenomen.

2. De Raad heeft kennis genomen van het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 11 november 1985. In de memorie van toelichting zou nader dienen te worden ingegaan op de bezwaren die dat college heeft aangevoerd tegen met name een eventuele uitlichting uit het Gemeentefonds (bladzijde 3 van de memorie van toelichting), welke zou dienen ter compensatie van wegvallende inkomsten (in de vorm van opbrengsten uit parkeerboetes) op de begroting van het Ministerie van Justitie.

Verder dringt de Raad er op aan in de memorie van toelichting in te gaan op de door de Raad voor de gemeentefinanciën aangevoerde bezwaren tegen een eventuele uitname uit het Gemeentefonds als gevolg van teruglopende boeteinkomsten bij het Ministerie van justitie.

Wij menen, dat de huidige passage in de memorie van toelichting volstrekt adequaat aangeeft onder welke voorwaarden een eventuele uitname uit het Gemeentefonds tot stand zou kunnen komen. Daarin

wordt immers betoogd, dat allereerst een evaluatie zal worden gehouden van de budgettaire gevolgen van de invoering van de belasting bedoeld in artikel 276a, eerste lid, onderdeel c. De noodzaak van deze evaluatie vloeit voort uit het feit dat ook bij andere inkomsten uit boetes welke worden verantwoord op de begroting van het ministerie van justitie fluctuaties kunnen optreden. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, dan is de bron waaruit compensatie gezocht moet worden voor gebleken verminderde boeteinkomsten reeds nu aangegeven. Het spreekt vanzelf, dat deze bron alleen dan kan worden aangeboord, wanneer er een duidelijk en oorzakelijk verband gelegd kan worden tussen de vermindering van de inkomsten uit boetes bij Justitie enerzijds en de invoering van de in dit wetsvoorstel vervatte «fiscalisering» van parkeerboetes anderzijds. De reden waarom het Gemeentefonds genoemd is als bron voor eventuele compensatie is gelegen in de overweging, dat het «fiscaliseren» niet in de eerste plaats mogelijk wordt gemaakt om de gemeenten aan een verhoging van hun inkomsten te helpen ten koste van het Rijk, maar om hen de juridische middelen te verschaffen om tot een betere parkeerregulering te komen. Aan de wens van de Raad om hieraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden zijn wij tegemoet gekomen.

3. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat naar verwachting de invloed van het voorgestelde systeem op de werkdruk van het justitiële apparaat per saldo positief zal zijn. De Raad vraagt zich af in hoeverre daarbij rekening is gehouden met een toeneming van werkzaamheden voor de belastingkamers van de gerechtshoven en voor de Hoge Raad. In de memorie van toelichting ware op dit punt duidelijkheid te scheppen.

In het wetsvoorstel is voorzien in het buiten-toepassing laten ten aanzien van de – niet van opzet of schuld afhankelijk gestelde – in de naheffingsaanslag te begrijpen verhoging van vijftig percent van onder meer de artikelen 25, vijfde lid, en 27, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Indien hiermede is beoogd de verhoging aan de toetsing door de belastingrechter te onttrekken rijst de vraag of zulks in overeenstemming is met de mededeling elders in de memorie van toelichting dat de vraag of de naheffingsaanslag terecht

Voorts vraagt de Raad in de memorie van toelichting duidelijkheid te scheppen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werkdruk bij de belastingkamers van de gerechtshoven en bij de Hoge Raad. Dit tegen de achtergrond van de in die memorie tot uitdrukking gebrachte verwachting, dat de invloed van het voorgestelde systeem op de werkdruk van het justitiële apparaat per saldo positief zal zijn.

De taxatie, dat invoering van dit voorstel van wet per saldo voor het justitiële apparaat als geheel positief zal uitwerken is gebaseerd op de verwachting, dat een groot deel van de procedures rond parkeerovertredingen bij parkeermeters en -automaten, achterwege zal blijven. Dit betekent dus een ontlasting van de parketten, de kantonrechtbanken en de arrondissementsrechtbanken. Daartegenover staat naar onze mening slechts een beperkte verhoging van de werkdruk bij de belastingkamers van de gerechtsho-

is opgelegd aan volledige toetsing door de belastingrechter is onderworpen. Het is overigens ook een vraag of ingeval bedoelde artikelen niet van toepassing worden verklaard, de belastingrechter het niet toch tot zijn taak zal rekenen de verhoging te toetsen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gewezen moge worden op het arrest van de Hoge Raad van 23 mei 1979, BNB 1979/250.

ven. De redenen waarom wij deze verhoging als beperkt beschouwen zijn reeds in de memorie van toelichting vermeld. Een overeenkomstig effect op de werkdruk van de Hoge Raad achten wij niet aanwezig, aangezien niet te verwachten valt dat van de weinige zaken omtrent parkeerbelastingen die bij de belastingkamers van de gerechtshoven worden aangespannen meer zaken in cassatie zullen komen bij dat college dan nu uit de betrokken gemeenten via kantonrechter en arrondissementsrechtbank aan de Hoge Raad worden voorgelegd in strafzaken betreffende betaald parkeren.

In het verlengde van het vorige punt werpt de Raad de vraag op, of er overeenstemming bestaat tussen het buiten toepassing laten van de artikelen 25, vijfde lid, en 27 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) met betrekking tot de verhoging van een naheffingsaanslag en de in de memorie van toelichting uitgesproken opvatting, dat de naheffingsaanslag aan volledige toetsing door de rechter is onderworpen.

Allereerst wijzen wij er op, dat het bij het hier voorgestelde systeem aan burgemeester en wethouders bij eventuele naheffing van de parkeerbelasting niet vrijstaat iets anders te doen dan het opleggen van een verhoging met vijftig percent, een uit de wet voortvloeiende verhoging waarbij het gemeentebestuur dus geen beslissingsmarge is gelaten. Dit in tegenstelling tot het in de AWR neergelegde wettelijke systeem, waarbij de inspecteur de verhoging van honderd procent terug kan brengen tot tien. Dan is het ook logisch, dat al die wettelijke bepalingen die betrekking hebben op het openen van rechtsmiddelen tegen het oordeel van burgemeester en wethouders, of al dan niet tot het terugbrengen van de verhoging moet worden overgegaan (in verband met afwezigheid van opzet of grove schuld) buiten toepassing worden gelaten. Dat neemt niet weg, dat de vraag of de belasting terecht verschuldigd was en of de eventuele naheffingsaanslag, alle omstandigheden van het geval in aanmerking genomen, terecht opgelegd is, door de belastingrechter volledig kan worden getoetst. De verhoging is immers onderdeel van de naheffings-

aanslag en als zodanig vatbaar voor bezwaar. Waar er geen specifieke bepalingen betrekking hebben op de verhoging, omdat de artikelen 25, vijfde lid, en 27 AWR niet van toepassing zijn, volgt de verhoging de algemene regel met betrekking tot de naheffingsaanslag. Een uitspraak ex artikel 25, eerste lid, AWR op een bezwaarschrift tegen een naheffingsaanslag heeft tevens betrekking op de erin begrepen verhoging. Tegen de uitspraak op het bezwaarschrift staat op grond van artikel 26, eerste lid, AWR beroep open op de rechter. Bij de rechterlijke toetsing kan mede sprake zijn van een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er bestaat echter geen afzonderlijke procedure tegen de verhoging van de naheffingsaanslag als zodanig. Gelet op de aard van de belasting lijkt ons dit een gerechtvaardigde vereenvoudiging.

4. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij advies nr. W04.85.0583/11.6.01 van de Raad van State van 14 januari 1986.

- In het voorgestelde artikel 276a ware een nummering aan te brengen bij de zeven afzonderlijke leden.
- Verspreid in de toelichting wordt gesproken van «prijsmechanische beïnvloeding» en «prijsmechanische regulering». Uit taalkundig oogpunt verdient het aanbeveling in deze gevallen te spreken van: beïnvloeding via het prijsmechanisme/regulering door middel van het prijsmechanisme.

Ten slotte kan met betrekking tot de eerste redactionele opmerking van de Raad worden opgemerkt, dat in het systeem van de gemeentewet zoals die nu luidt het nummeren van artikelleden niet gebruikelijk is. Daarom is deze nummering ook bij de te wijzigen artikelen van de gemeentewet (dus niet alleen bij artikel 276a) achterwege gelaten (zie aanwijzing voor de wetgevingstechniek, nr. 127). Aan de tweede door de Raad gemaakte redactionele opmerking is gevolg gegeven.

Ik moge U thans mede namens de minister van Justitie en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in overweging geven het overeenkomstig het bovenstaande gewijzigde wetsvoorstel met de eveneens gewijzigde toelichting door te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
M. J. J. van Amelsvoort