

Vergaderjaar 2019–2020

35 457

Regels over een tijdelijke voorziening voor de betekening van exploten op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en wijziging van de Loodsenwet, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Luchtvaartwet BES in verband met de uitbraak van COVID-19 (Verzamelspoedwet COVID-19)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 april 2020 en het nader rapport d.d. 11 mei 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 april 2020, nr. 2020000896, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat te doen toekomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk bied ik U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst dit advies, gedateerd 29 april 2020, nr. W18.20.0123/IV/K, hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling aanleiding gegeven tot opmerkingen over de keuze voor een rijkswet, het niet-tijdelijke karakter van enige wijzigingen en de mogelijkheid de termijnen uit de Rijksoctrooiwet 1995 op te schorten. De Afdeling heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten wordt overgelegd. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Bij Kabinetsmissive van 28 april 2020, no. 2020000896, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het rijkswet tijdelijke voorzieningen voor de Rijksoctrooiwet 1995 en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invoeringswet 1990 en de Luchtvaartwet BES, in verband met de uitbraak van COVID-19, met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft een verzamelwet waarin een aantal wijzigingen is opgenomen in verband met de corona-crisis. Het betreft deels tijdelijke maatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt onder meer opmerkingen over de keuze voor een rijkswet, het niet-tijdelijke karakter van enige wijzigingen en de mogelijkheid de termijnen uit de Rijsoctrooiwet 1995 op te schorten. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Rijkswet

Het voorliggende voorstel van rijkswet bevat naast een wijziging van de Rijsoctrooiwet 1995 («ROW 1995») ook wijzigingen van wetten die geen rijkswet zijn, maar slechts in het Europese deel van het Koninkrijk gelden. De toelichting merkt hierover op dat daarmee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat wijziging van een niet-rijkswet bij rijkswet wordt vermeden. Volgens de toelichting wordt deze afwijking in dit geval gerechtvaardigd geacht, omdat de onderdelen van dit voorstel gemeen hebben dat ze zijn ingegeven door de wens om de impact van de uitbraak van COVID-19 en de bestrijding daarvan zo spoedig mogelijk te beperken.

De Afdeling merkt op dat het merendeel van de voorgestelde wijzigingen wetten betreffen die geen rijkswet zijn. De Afdeling merkt op dat de wijziging van de ROW 1995 en de overige voorgestelde wijzigingen niet in één voorstel van rijkswet kunnen worden ondergebracht.² De spoed die is verbonden aan de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen doet hieraan niet af, mede gelet op het feit dat de procedure voor de totstandkoming van een rijkswet meer stappen vergt dan die voor een gewone wet.

De Afdeling adviseert daarom in dit geval twee afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen.

De Afdeling merkt terecht op dat sprake is van een voorstel van rijkswet dat ook voorzieningen bevat ten aanzien van wetten die geen rijkswetgeving betreffen. Uit eerdere situaties waarin een rijkswet werd gecombineerd met gewone wetten kan worden opgemaakt dat hier weliswaar terughoudend mee moet worden omgegaan, maar dat praktische overwegingen kunnen maken dat deze combinatie toch aanvaardbaar is³. Geheel onmogelijk is deze combinatie derhalve niet.

² Zie ook het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 5 juli 2001 betreffende het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring en uitvoering van de op 4 augustus 1995 te New York totstandgekomen Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden, met bijlagen (Trb. 1996, 277 en Trb. 2000, 40) (Kamerstukken II 2001/02, 27 893, (R1693), A).

³ Kamerstukken II 1975/76, 13 871, 2, p. 10, Kamerstukken II 2004/05, 30 102 (R1787), 3, p. 2

In voorliggende situatie is sprake van voorzieningen die qua inhoud niet met elkaar verband houden, maar zijn samengevoegd vanwege de omstandigheid dat al deze voorzieningen worden getroffen vanwege de gevolgen van COVID-19 en de in dat kader getroffen maatregelen. Daarbij is spoedige vaststelling van groot belang. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de benodigde procedure voor de totstandkoming van een rijkswet is echte besloten de voorziening met betrekking tot de Rijsoctrooiwet 1995 in een afzonderlijk voorstel van rijkswet op te nemen. Het onderhavige voorstel van wet bevat derhalve uitsluitend een tijdelijke voorziening voor het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en wijzigingen van de wetten die van toepassing zijn voor Nederland, namelijk de Loodsenwet, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Luchtvaartwet BES.

2. Tijdelijkheid

Het wetsvoorstel beoogt enkele spoedmaatregelen te treffen in verband met de corona-crisis. De tijdelijkheid van deze maatregelen staat voorop. Het is van belang dat de duur van deze tijdelijke regelingen duidelijk is bepaald en begrensd.⁴

In verband hiermee merkt de Afdeling het volgende op.

a. Niet-tijdelijke wijzigingen

Het wetsvoorstel bevat ook wijzigingen die niet tijdelijk van aard zijn. Gewezen kan worden op de wijzigingen met betrekking tot de belasting-rente⁵ en de invorderingsrente,⁶ alsmede de wijziging van de Luchtvaartwet BES. Dit betreffen wijzigingen van inhoudelijke aard, waaraan ingrijpende gevolgen kunnen zijn verbonden.

De Afdeling merkt op dat het niet wenselijk is wijzigingen met een definitief karakter op te nemen in een wetsvoorstel dat tijdelijke maatregelen bevat en met veel spoed tot wet zou moeten worden verheven. De tijd en gelegenheid om voors en tegens van een definitieve wijziging af te wegen heeft ontbroken. Er is verder in de voorbereidingsfase ook geen betrokkenheid geweest van belanghebbenden bij deze wijzigingen. De niet-tijdelijke wijzigingen met betrekking tot de belastingrente⁷ en de invorderingsrente⁸ kunnen discussie oproepen.

De Afdeling adviseert daarom deze wijzigingen in de tijd te begrenzen.

Deze opmerking van de Afdeling raakt aan de wijzigingen met betrekking tot de belasting- en invorderingsrente, alsmede de wijziging van de Luchtvaartwet BES.

De verlaging van het percentage van de belasting- en invorderingsrente is aangekondigd als een tijdelijke maatregel. Het is de bedoeling dat de lagere percentages gedurende drie maanden van kracht blijven. Ook de budgettaire gevolgen zijn gebaseerd op een drie maanden geldende verlaging naar 0,01%. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de

⁴ Zie in dit verband onder andere ook het onlangs gegeven advies van de Afdeling over de Spoedwet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Kamerstukken II 2019/20, 35 434, nr. 4).

⁵ Voorgesteld artikel 4, onderdeel C.

⁶ Voorgesteld artikel 5.

⁷ Zie in dit verband onder andere het advies over het voorstel Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente (Kamerstukken II 2013/14, 33 755, nr. 4).

⁸ Gewezen kan worden op de complicaties in verband met de samenhang met de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

percentages ná deze drie maanden weer op de onder het oude regime geldende percentages van 4% en 8% worden gesteld. Zoals het kabinet echter eerder heeft aangegeven, zullen afhankelijk van de ontwikkelingen rondom COVID-19 noodzakelijke en passende (fiscale) vervolgmaatregelen worden getroffen indien de situatie daartoe noopt. Over deze eventuele vervolgmaatregelen is op dit moment nog geen duidelijkheid. Om enige mate van flexibiliteit te bewaren over het moment waarop de rentepercentages worden verhoogd, is voorgesteld te bepalen dat de vaststelling van de rentepercentages vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen moment bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt. Vanaf dat moment worden de geldende rentepercentages dus niet langer in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) respectievelijk de Invorderingswet 1990 (IW 1990) vastgesteld, maar in een algemene maatregel van bestuur. Het «niet-tijdelijke» deel van de wijziging betreft dus enkel de wijze waarop de vaststelling van de rentepercentages plaatsvindt (bij algemene maatregel van bestuur in plaats van bij wet). De systematiek van de regeling van de belasting- en invorderingsrente blijft ongewijzigd.

Aan de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet BES is inderdaad geen beperking in de tijd gekoppeld. Dit permanente karakter van de wijziging is echter expliciet beoogd. De wijziging betreft namelijk een evidente ommissie in de Luchtvaartwet BES, waarop de wetgever bij het treffen van de – ter voorkoming van de verspreiding van COVID-19 – noodzakelijke en door de eilandbesturen gewenste maatregelen voor de burgerluchtvaart (in de vorm van het afsluiten van gebieden of het opleggen van beperkingen) is gestuit. Deze ommissie betreft de mogelijkheid om dergelijke verboden of beperkingen bij Notice to Airmen bekend te maken en in werking te laten treden. De aard van het verbod of beperking brengt mee dat spoedige dan wel directe inwerkingtreding noodzakelijk is. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is aangegeven, is deze afwijkende mogelijkheid van bekendmaking ook in de voor het Europese deel van Nederland geldende Wet luchtvaart opgenomen. De benodigde afweging van voors en tegens heeft in dit verband plaatsgevonden en leidt voor Caribisch Nederland niet tot een afwijkend resultaat. In de voorbereidingsfase zijn de gezaghebbers op de openbare lichamen via de Waarnemend Rijksvertegenwoordiger geïnformeerd over de voorgestelde wijziging van de Luchtvaartwet BES. Mede gelet op het feit dat de wens voor snelle inwerkingtreding van de hiervoor bedoelde maatregelen van hen kwam is daarmee volstaan. De Notice to Airmen is het internationaal voorgeschreven communicatiemiddel over directe en tijdelijke wijzigingen in het luchtruim waarvan het voor de vluchtvoorbereiding en -uitvoering noodzakelijk is dat hiervan tijdig kennis wordt genomen. Voor de uitvoerbaarheid van een verbod of beperking van de burgerluchtvaart is bekendmaking in een Notice to Airmen hoe dan ook noodzakelijk.

b. Onbepaaldheid

In artikel 8 is bepaald dat verschillende artikelen van het wetsvoorstel vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarmee is niet voldaan aan de voorwaarde dat de duur van deze tijdelijke regelingen duidelijk is bepaald en begrensd.

De Afdeling adviseert dan ook een vaste datum op te nemen waarop de betrokken tijdelijke wijzigingen vervallen, eventueel met de mogelijkheid van een verlenging met een vooraf vastgestelde termijn.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de tekst van artikel 8 aangepast. De tijdelijkheid heeft in het voorstel uitsluitend nog betrekking op artikel 1 over de feitelijke onmogelijkheid om in persoon te betekenen

door de RIVM-richtlijnen voor *social distancing*. Dit onderwerp sluit nauw aan bij de civielrechtelijke regelingen in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Daarom is voor de tijdelijkheid aangesloten bij de bepalingen hierover in die wet (artikel 35, derde en vierde lid). Dit betekent dat artikel 1 vervalt op 1 september 2020. Bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat artikel 1 vervalt op een later moment dat steeds ten hoogste twee maanden ligt na het tijdstip waarop artikel 1 zou vervallen. Ook wordt de voordracht voor het koninklijke besluit tot verlenging niet eerder gedaan dan een week nadat het ontwerp daarvan aan beide Kamers is voorgelegd.

3. Opschorting termijnen Rijksoctrooiwet 1995

Deze opmerking van de Afdeling raakt specifiek aan de voorgestelde voorziening in de Rijksoctrooiwet 1995. Deze maakt geen deel meer uit van het voorstel van wet.

4. Terugwerkende kracht rentebepalingen

Voor de artikelen 4, onderdelen A en B, en 5 is voorzien in terugwerkende kracht.⁹ De wijziging van artikel 5 (artikel 29 van de Invorderingswet 1990) betreft een delegatiegrondslag om de hoogte van het percentage van de invorderingsrente te bepalen.

De Afdeling wijst erop dat een delegatiegrondslag niet met terugwerkende kracht kan worden ingevoerd. Het toekennen van terugwerkende kracht laat immers onverlet dat voor de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een grondslag voor het vaststellen van regelgeving ontbrak. In de delegatiegrondslag zelf kan wel worden voorzien in de mogelijkheid dat aan de krachtens die delegatiegrondslag vast te stellen regelgeving terugwerkende kracht kan worden toegekend. Dat kan in beginsel alleen in geval van begunstigende regelgeving.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling geen terugwerkende kracht toe te kennen aan artikel 5.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het wetsvoorstel op het genoemde punt aangepast. In overeenstemming met hetgeen de Afdeling aangeeft, wordt voorgesteld in artikel 29 IW 1990 te bepalen dat in de algemene maatregel van bestuur waarin het percentage van de invorderingsrente wordt vastgesteld, kan worden bepaald dat de vaststelling van de percentages terugwerkt tot en met 1 juni 2020. De terugwerkende kracht ten aanzien van de invoeging van de tekst van genoemd artikel 29, is in dat kader komen te vervallen.

5. Overige aanvullingen op het wetsvoorstel

Naast de hiervoor reeds genoemde aanpassingen van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting, zijn enkele aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst. In de voorgestelde tekst van artikel 29 IW 1990 is verduidelijkt dat een verschillend rentepercentage kan worden gehanteerd voor in rekening te brengen invorderingsrente en voor te vergoeden invorderingsrente. Teneinde de verlaging zo begunstigend mogelijk te laten uitpakken voor belastingschuldigen, zal in eerste instantie worden bepaald dat voor het in rekening brengen van invorderingsrente een percentage van 0,01 wordt gehanteerd en voor het vergoeden van invorderingsrente het percentage van 4 intact blijft. Ten

⁹ Artikel 8, eerste lid.

aanzien van de betalingskorting geldt dat het uitvoeringstechnisch louter mogelijk is aan te sluiten bij het percentage voor in rekening te brengen invorderingsrente. Ook dit is in het wetsvoorstel verwerkt en in de memorie van toelichting verduidelijkt.

Het percentage belasting- en invorderingsrente zoals dat is vastgesteld in de AWR en de IW 1990 is ook ten aanzien van een aantal andere regelingen dan de AWR en de IW 1990 van belang. Zo zijn toeslaggerechtigden ingevolge de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in bepaalde gevallen invorderingsrente verschuldigd (bijvoorbeeld indien een boete te laat wordt betaald). Op grond van de Awir wordt geen invorderingsrente vergoed, waardoor de verlaging van de invorderingsrente wat betreft toeslagen louter begunstigend uitpakt.

Wat betreft belastingrente die ingevolge de Awir van toepassing is, geldt dat wél sprake is van vergoeding aan toeslaggerechtigden. De verlaging van het percentage belastingrente zou ten aanzien van de Awir dus niet louter begunstigend uitpakken. Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst is gebleken dat het wat betreft belastingrente voor de toeslagen wél mogelijk is onderscheid te maken tussen te vergoeden en in rekening te brengen belastingrente. Derhalve is ervoor gekozen ten aanzien van het percentage belastingrente dat van toepassing is op de Awir de mogelijkheid te creëren onderscheid te maken tussen in rekening te brengen en te vergoeden belastingrente. Op deze manier wordt ook ten aanzien van de belastingrente een maximale lastenverlichting voor toeslaggerechtigden gerealiseerd.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de Loodsenwet voor de Nederlandse Loodsencorporatie en de regionale corporaties eenzelfde voorziening te creëren als in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid voor de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Nederlandse orde van advocaten. In alle gevallen is er namelijk sprake van een beroepsorganisatie in de zin van artikel 134 van de Grondwet, waardoor het voor de hand ligt om vergelijkbare voorzieningen te treffen. Met de toevoegingen in de Loodsenwet wordt gegarandeerd dat de ledenvergaderingen ook tijdens de coronacrisis doorgang vinden en (rechtsgeldige) besluiten kunnen nemen. Deze voorziening wordt eveneens getroffen voor de maatschap van registerloodsen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten wordt overgelegd.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga