



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Duidelijkheid van fiscale wetgeving: een onderzoek naar een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid voor fiscale wetgeving

Heuvel, R.L.G. van den

Citation

Heuvel, R. L. G. van den. (2018, November 29). *Duidelijkheid van fiscale wetgeving: een onderzoek naar een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid voor fiscale wetgeving*. s.n., S.l. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/67107>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/67107>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/67107> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Heuvel, R.L.G. van den

Title: Duidelijkheid van fiscale wetgeving : een onderzoek naar een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid voor fiscale wetgeving

Issue Date: 2018-11-29

6 *In hoeverre is vanuit de Europese Unie en de OESO de eis van duidelijke wetgeving ingevuld?*

Mijn onderzoek naar de eisen die vanuit de literatuur, de jurisprudentie en de wetgevingsadviseringspraktijk aan wetgeving worden gesteld op het punt van duidelijkheid heeft waardevolle inzichten en nuttig materiaal opgeleverd om te komen tot een bruikbare invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Zoals ik in paragraaf 1.5 heb betoogd, is een nadere invulling van de kwaliteitseis dringend nodig om met name de complexiteit van fiscale wetgeving terug te dringen. De huidige vanuit de overheid gegeven uitwerking van de kwaliteitseis is in mijn ogen daartoe onvoldoende geschikt.

In dit hoofdstuk ga ik onderzoeken of er wellicht binnen internationaal verband ook nog voorwaarden aan wetgeving worden gesteld op het punt van duidelijkheid. Daartoe onderzoek ik in paragraaf 6.1 documenten die zijn uitgebracht door organisaties die deel uitmaken van de Europese Unie, evenals documenten afkomstig van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (hierna: OESO of OECD). Zo is het namelijk denkbaar dat met het oog op een juiste implementatie van Uniewetgeving in de nationale rechtsorde van de lidstaten, vanuit de EU eisen aan Uniewetgeving zelf worden gesteld op het punt van duidelijkheid.⁸⁰⁴ Dit maakt het voor burgers mogelijk om te kunnen nagaan in hoeverre nationale wetgeving in overeenstemming is met Uniewetgeving.

Daarnaast kan ik mij goed voorstellen dat ook de OESO in de loop van de tijd een visie heeft ontwikkeld op het punt van duidelijkheid van wetgeving. De OESO geeft namelijk adviezen op onder meer het gebied van wetgevingskwaliteit aan de landen die bij het samenwerkingsverband zijn aangesloten. Het is goed mogelijk dat binnen deze adviserende taak ook aanwijzingen zijn gegeven op welke wijze nationale wetgeving kan voldoen aan de eis van duidelijkheid als aspect van rechtszekerheid.

De vraag kan natuurlijk worden gesteld in hoeverre de wetgever met het standpunt van de OESO rekening zou moeten houden. Weliswaar kunnen de door de OESO aan wetgeving te stellen eisen niet een toetsingskader vormen voor een rechterlijke toetsing, niettemin geven deze eisen wel weer op welke wijze binnen internationaal verband naar het aspect van duidelijkheid wordt gekeken. Een visie die de Nederlandse overheid niet zonder meer naast zich neer kan leggen. Daarom moeten de door de OESO aan wetgeving te stellen eisen op het punt van duidelijkheid ook worden opgenomen in een nadere invulling van de kwaliteits-

804. Binnen het Unierecht kent men het begrip 'wetgeving' evenwel niet; art. 249 Unieverdrag benoemt slechts verordeningen en richtlijnen als verbindende besluiten. Vgl. W.J.M. Voermans, 'Invloed van nationale parlementen op Europese wetgeving: hoe doen de burens dat?', *RegelMaat* 2007, afl. 4, p. 151.

eis. In paragraaf 6.2 onderzoek ik daarom welke eisen vanuit de OESO aan wetgeving worden gesteld.

6.1 AAN UNIEWETGEVING TE STELLEN KWALITEITSEISEN

In deze paragraaf onderzoek ik welke voorwaarden vanuit het rechtszekerheidsbeginsel aan Uniewetgeving worden gesteld op het punt van duidelijkheid. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel bezien, is het een vereiste dat Uniewetgeving door de lidstaten op een juiste wijze in nationale wetgeving wordt geïmplementeerd. Het is derhalve ook noodzakelijk dat Uniewetgeving duidelijk is en kan worden begrepen. De noodzaak tot verbetering van de kwaliteit van Uniewetgeving werd tijdens de Europese Raad in Edinburgh (1992) erkend.⁸⁰⁵ Het belang van kwaliteit werd nogmaals beklemtoond in de slotakte bij het Verdrag van Amsterdam (1997):

*'De Conferentie neemt er nota van dat de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, met het oog op een correcte toepassing door de bevoegde nationale instanties en een beter begrip bij het publiek en het bedrijfsleven, van cruciaal belang is.'*⁸⁰⁶

In deze slotakte werd aan het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie opgedragen om gezamenlijk richtlijnen vast te stellen ten behoeve van de (verbetering van de) kwaliteit van Uniewetgeving. De daartoe opgestelde richtlijnen zijn in 1998 vastgelegd in een interinstitutioneel akkoord (hierna: IIA).⁸⁰⁷ In het IIA werd als uitgangspunt gehanteerd dat het communautaire beginsel van rechtszekerheid voorschrijft dat – overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ EU – Uniewetgeving aan de eisen van duidelijkheid, eenvoud en nauwkeurigheid dient te voldoen.⁸⁰⁸

*'De communautaire wetgevingsbesluiten worden duidelijk, eenvoudig en nauwkeurig geredigeerd.'*⁸⁰⁹

Uit deze richtlijnen volgt dat bij het redigeren van Uniewetgeving rekening moet worden gehouden met de status van de normadressaten. De rechten en verplichtingen die wetgeving voor normadressaten meebrengt moeten immers door hen kunnen worden begrepen:

805. Sinds de Europese Raad van Edinburgh (1992) is de noodzaak van (goede) kwaliteit van wetgeving erkend.

806. Verklaring nr. 39 inzake de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, opgenomen in de slotakte bij het Verdrag van Amsterdam, Publicatieblad, serie C, nummer 340 van 10 november 1997.

807. Interinstitutioneel Akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, Publicatieblad, serie C, nummer 73 van 17 maart 1999. Aan de hand van een Interinstitutioneel Akkoord stellen de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie bestuurlijke kaders vast voor de Europese Unie.

808. Ik merk op dat de in het akkoord opgenomen richtlijnen veelal de wetgevingstechniek betreffen en aldus qua strekking overeenkomen met de door de Nederlandse wetgever gehanteerde Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie daartoe met name de punten 4 t/m 22 uit het akkoord.

809. IIA 1998, punt 1.

*'Bij redactie van besluiten wordt rekening gehouden met de doelgroep, zodat de betrokkenen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen, en met degenen die tot taak hebben aan het besluit uitvoering te geven.'*⁸¹⁰

Het IIA werd in de loop van de tijd door andere akkoorden aangevuld.⁸¹¹ In 2016 werd echter een volledig nieuw akkoord op het gebied van wetgevingskwaliteit gesloten.⁸¹² Ook in dit akkoord staat de eis van eenvoud en duidelijkheid centraal:

*'Wijzend op het belang dat zij aan de communautaire methode hechten, komen de drie instellingen overeen om bij de uitoefening van hun bevoegdheden en overeenkomstig de in de Verdragen neergelegde procedures, algemene Unierechtelijke beginselen, zoals democratische legitimiteit, subsidiariteit en evenredigheid, en rechtszekerheid, in acht te zullen nemen. Voorts komen zij overeen om bij de opstelling van Uniewetgeving eenvoud, duidelijkheid en coherentie te bevorderen, alsook maximale transparantie van het wetgevingsproces.'*⁸¹³

De door de Europese instellingen vastgestelde richtlijnen beogen te bereiken dat normadressaten Uniewetgeving kunnen begrijpen en daardoor inzicht verkrijgen in het geheel van voor hen geldende wettelijke rechten en verplichtingen:

*'De drie instellingen komen overeen dat Uniewetgeving begrijpelijk en duidelijk moet zijn, burgers, overheidsdiensten en bedrijven in staat moet stellen gemakkelijk hun rechten en verplichtingen te begrijpen, passende voorschriften inzake rapportage, monitoring en evaluatie moet bevatten, overregulering en administratieve lasten moet vermijden en praktisch uitvoerbaar moet zijn.'*⁸¹⁴

Aan de hiervoor vermelde akkoorden is gevolg gegeven door het uitbrengen van een gemeenschappelijke praktische handleiding voor het opstellen van Uniewetgeving.⁸¹⁵ In deze handleiding zijn de richtlijnen – zoals opgenomen in de akkoorden – nader uitgewerkt. In de handleiding werd herhaald dat ten behoeve van de begrijpelijkheid en een juiste toepassing de kwaliteit van de teksten van Uniewetgeving van zeer groot belang is:

*'Om te bereiken dat de Gemeenschapswetgeving beter wordt begrepen en juist wordt toegepast, is de kwaliteit van de wetteksten van het allergrootste belang. Als men immers wil dat burgers en bedrijven hun rechten en plichten kennen en dat de rechter erop toeziet dat deze worden nagekomen, en als men wil dat, waar dit nodig is, de lidstaten de besluiten van de Gemeenschapsinstellingen juist en binnen de gestelde termijnen in nationaal recht omzetten, moeten deze op een begrijpelijke en samenhangende wijze zijn geformuleerd, met inachtneming van eenvormige beginselen inzake presentatie en wetgevingstechniek.'*⁸¹⁶

810. IIA 1998, punt 3.

811. Onder meer Interinstitutioneel Akkoord van 28 november 2001 over een systematischer gebruik van de her-schikking van besluiten, Gemeenschappelijke verklaring van 13 juni 2007 over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure en Gezamenlijke politieke verklaring van 27 oktober 2011 van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over toelichtende stukken.

812. Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven, Publicatieblad L 123/1 van 12 mei 2016.

813. IIA 2016, punt 2.

814. IIA 2016, punt 3.

815. Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van wetgevingsteksten van de Europese Unie, Brussel 2015.

816. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 6.

Hierna onderzoek ik welke invulling binnen Unieverband is gegeven aan de eis van duidelijkheid, eenvoud en nauwkeurigheid.⁸¹⁷ Ik richt mij met name op de voorwaarden die vanuit deze eis aan Uniewetgeving worden gesteld. Het doel van de eis van duidelijkheid, eenvoud en nauwkeurigheid is tweeledig: ten eerste het begrijpelijker maken van Uniewetgeving en daarnaast het voorkomen van geschillen die het gevolg zijn van een slechte redactionele kwaliteit van Uniewetgeving.⁸¹⁸

6.1.1 Duidelijkheid

Aan de eis van duidelijkheid – als deelvereiste van de eis van duidelijkheid, eenvoud en nauwkeurigheid – wordt volgens de handleiding voldaan, indien Uniewetgeving gemakkelijk te begrijpen én ondubbelzinnig is.⁸¹⁹ Voorts moet het voor normadressaten voorzienbaar zijn op welke wijze wetgeving in de praktijk zal worden toegepast.⁸²⁰ Hoewel het veelal niet mogelijk is om de redactie van wetteksten terug te brengen tot gewoon taalgebruik, is het niettemin noodzakelijk wetgeving zodanig te formuleren dat deze in elk geval door de normadressaten kan worden begrepen:

*'Even if legal language cannot always be reduced to ordinary, everyday language since it has to ensure a particular level of predictability and security, the overall aim must be to make it understandable for those to whom it is addressed.'*⁸²¹

Om dit te kunnen realiseren moet bij het redigeren van Uniewetgeving een taal worden gehanteerd die aansluit bij de hoedanigheid van de normadressaten. Dan moet het in beginsel mogelijk zijn dat de desbetreffende groep van normadressaten daadwerkelijk weet wat zijn rechten en verplichtingen zijn.⁸²²

*'Er bestaan verschillende soorten doelgroepen van rechtshandelingen, variërend van de bevolking in haar geheel tot enkele specialisten in bepaalde materies. Elke doelgroep heeft het recht te verlangen dat een taal wordt gebruikt die hij begrijpt.'*⁸²³

6.1.2 Eenvoud

De handleiding schrijft voor dat het in het belang van de eenvoud van wetgeving noodzaak is om Uniewetgeving beknopt én zonder overbodige toevoegingen te formuleren.⁸²⁴ Eenvoudig geformuleerde wetgeving draagt bij aan de mate waarin burgers Uniewetgeving kunnen begrijpen en op de juiste wijze kunnen toepassen:

817. Daarnaast verwijst ik naar het rapport *Mandelkern Group on Better Regulation*, Brussel 2001. In dit rapport worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van Uniewetgeving.

818. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 10.

819. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 7.

820. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 10.

821. Rapport Mandelkern, p. 44.

822. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 13.

823. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 13.

824. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 10.

‘The aim should be to make any regulation simple to use and to understand, as this is an essential prerequisite if citizens are to make effective use of the rights granted to them – regulation should be as detailed as necessary and as simple as possible.’⁸²⁵

Bij het redigeren van Uniewetgeving moeten lange wettelijke bepalingen, onnodig ingewikkelde bewoordingen en een overmatig gebruik van afkortingen zoveel mogelijk worden voorkomen.⁸²⁶

De inhoud van Uniewetgeving dient overigens zo homogeen mogelijk te zijn en een bepaalde samenhang te vertonen. Dit impliceert onder meer dat binnen Uniewetgeving géén overlappingsen bestaan en wettelijke regelingen onderling niet tegenstrijdig mogen zijn.⁸²⁷ Wettelijke regelingen moeten derhalve op elkaar zijn afgestemd.

Een dergelijke samenhang geldt eveneens voor de in Uniewetgeving te hanteren begrippen.⁸²⁸ De binnen Uniewetgeving aan rechtsbegrippen gegeven betekenis dient zo min mogelijk af te wijken van de betekenis die daaraan in het juridische of technische taalgebruik wordt gegeven. Indien aan een wettelijk begrip een andere betekenis moet worden toegekend dan in het normale spraakgebruik, dan zal dat wettelijke begrip in de wet moeten worden gedefinieerd.⁸²⁹ Voorts is het van belang te voorkomen dat binnen Uniewetgeving synoniemen van begrippen worden gebruikt.⁸³⁰ Dit kan immers tot verwarring leiden en daarmee de duidelijkheid van wetgeving schaden.

Bovenstaande invulling van de eis van eenvoud vertoont gelijkenis met de invulling van de eis van leesbaarheid, zoals in de vorige hoofdstukken besproken. Ook voor deze binnen het EU-verband gegeven invulling geldt, dat deze an sich niet een waardevolle bijdrage kan leveren aan een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Ook deze invulling strekt er ‘slechts’ toe het de gebruiker van wetgeving gemakkelijker te maken de geldende rechtsnorm binnen wetgeving op te sporen. De binnen deze invulling aan wetgeving te stellen eisen kunnen evenwel niet het inzicht in doel en werking van een wettelijke regeling vergroten.

Anders is dit evenwel voor zover de hiervoor aangehaalde handleiding stelt dat de eis van eenvoud voorts impliceert dat het bestaande Uniewetgevingsbestand periodiek wordt bijgewerkt en vereenvoudigd. Op deze wijze kan worden voorkomen dat Uniewetgeving in de loop van de tijd zodanig ingewikkeld wordt dat hierdoor haar rechtswaarde wordt aangetast.⁸³¹ Ik merk op dat de eis van eenvoud daarbij niet gelijkstaat aan deregulering.⁸³² Deregulering impliceert namelijk het verminderen van wetgeving, terwijl vereenvoudiging juist het behoud van

825. Rapport Mandelkern, p. 10.

826. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 14.

827. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 14.

828. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 20 en p. 41.

829. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 21.

830. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 11.

831. Rapport Mandelkern, p. 32.

832. Rapport Mandelkern, p. 33.

wetgeving impliceert. Bij vereenvoudiging wordt deze wetgeving zodanig gewijzigd dat deze beter kan worden begrepen én kan worden toegepast.

Opmerkelijk is dat in de handleiding wordt gesteld dat zogenoemde illustratieve bepalingen – dat zijn toelichtende voorbeelden binnen de tekst van een wettelijke regeling – een bron van uitleggingsproblemen kunnen vormen:

‘Het kenmerk van goede wetgevingsstijl is dat de hoofdgedachten van de tekst van de handeling beknopt worden geformuleerd. Illustratieve bepalingen, die worden geacht de tekst voor de lezer begrijpelijker te maken, kunnen een bron van uitleggingsproblemen vormen.’⁸³³

Kennelijk zijn de opstellers van de handleiding van mening dat de beknoptheid – en daarmee de begrijpelijkheid van wetgeving – juist wordt geschaad, indien in de tekst van de wet voorbeelden ter verduidelijking worden opgenomen (‘bijvoorbeeld’, ‘onder meer’, ‘waarbij gedacht moet worden aan’, enz.). Dit is een opmerkelijk uitgangspunt, omdat gewoonlijk wordt aangeraden – zoals volgt uit de vorige hoofdstukken – dat de duidelijkheid en de begrijpelijkheid van een wettelijke regeling juist worden vergroot met behulp van voorbeelden.

In het kader van de eenvoud geeft de handleiding ten slotte een voorschrift omtrent het verwijzen naar wettelijke bepalingen. Een verwijzing moet op een zodanige wijze worden geformuleerd dat de essentie van de rechtsnorm waarnaar wordt verwezen kan worden begrepen zonder raadpleging van die rechtsnorm.⁸³⁴ Daartoe geeft de handleiding ‘ter illustratie’ het volgende voorbeeld:

Voorbeeld

In plaats van:

“Artikel 15 is van toepassing op de uitvoer van de ...”,

schrijve men bij voorkeur:

*“De controleprocedure van artikel 15 is van toepassing op de uitvoer van de ...”.*⁸³⁵

6.1.3 Nauwkeurigheid

De eis van nauwkeurigheid impliceert – kort gezegd – dat Uniewetgeving bij normadressaten geen enkele twijfel laat bestaan over het geheel van hun rechten en verplichtingen.⁸³⁶

In de handleiding wordt overigens erkend dat sprake kan zijn van een tegenstelling tussen de eis van nauwkeurigheid en de eis van eenvoud. Vereenvoudiging van wetgeving kan immers ten koste gaan van de nauwkeurigheid. Andersom kan nauwkeurige wetgeving de eenvoud weer in gevaar brengen.⁸³⁷ Het is daarom van belang dat bij het redigeren van Uniewetgeving een optimum

833. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 14.

834. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 49.

835. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 49.

836. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p. 10.

837. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p.10.

wordt gevonden. Een situatie waarbij een wettelijke regeling zo nauwkeurig mogelijk wordt geformuleerd zonder dat daarbij op het punt van de begrijpelijkheid van de regeling wordt ingeboet.⁸³⁸ Bij het redigeren van Uniewetgeving zal daarom moeten worden gestreefd om de normatieve bedoeling van een regeling te herleiden tot eenvoudige begrippen, die vervolgens eenvoudig kunnen worden uitgedrukt. Uniewetgeving dient derhalve zo nauwkeurig te zijn als noodzakelijk is én zo eenvoudig als mogelijk.⁸³⁹

De eis van nauwkeurigheid wordt eveneens gesteld aan de wijze waarop binnen een wettelijke regeling naar andere regelingen wordt verwezen:

*'Zowel interne als externe verwijzingen moeten voldoende nauwkeurig zijn om de lezer in staat te stellen de handeling waarnaar wordt verwezen, gemakkelijk terug te vinden.'*⁸⁴⁰

6.1.4 Tussenconclusie

Het vereiste dat wetgeving duidelijk behoort te zijn in de toepassing en de uitwerking heeft ook voor Uniewetgeving handen en voeten gekregen. De daartoe aan Uniewetgeving te stellen eisen zijn mijns inziens daarom ook bruikbaar voor een nadere invulling van de kwaliteitseis. Hoewel binnen de vanuit de EU gegeven uitwerking relatief veel aandacht wordt besteed aan de leesbaarheid van wetgeving, worden eveneens een aantal voorwaarden voorgeschreven die doel, toepassing en uitwerking van wettelijke regelingen beogen te verduidelijken. Deze voorwaarden neem ik derhalve ook op in de nadere invulling van de kwaliteitseis. Het gaat dan om de volgende voorwaarden:

- wettelijke regelingen zijn duidelijk en nauwkeurig geformuleerd;
- in wetgeving opgenomen rechten en verplichtingen zijn samenhangend én niet tegenstrijdig;
- de formulering van wettelijke regelingen is afgestemd op de hoedanigheid van de groep van normadressaten.

6.2 WAT KAN DE OESO BIJDRAGEN AAN DE INVULLING VAN DE KWALITEITSEIS VAN EENVOUD, DUIDELIJKHEID EN TOEGANKELIJKHEID?

In de loop van de jaren is ook vanuit de OESO de nodige aandacht besteed aan de mogelijkheden voor nationale wetgevers om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Aanleiding daartoe vormde een OESO-rapport, waarin werd gewezen op het gevaar dat bij gebrek aan de nodige kwaliteit wetgeving niet zou kunnen worden begrepen en onjuist zou kunnen worden toegepast:

'Implementation and follow-up of law-making has also been identified as a key weakness. Laws, once completed, may be given over to ministries without the resources and administrative capacities to carry them out. Members of the public may not understand the laws and

838. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p.10.

839. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p.11.

840. Gemeenschappelijke praktische handleiding, p.48.

*regulations, and even if they do, may be unable to comply. Appeals processes and judicial systems may not be prepared to deal with the legal and regulatory burdens of the new legal system. Given these difficulties, governments will not find it easy to translate new laws and rules into reality.*⁸⁴¹

Hierna onderzoek ik welke aanbevelingen de OESO aan de nationale overheden heeft gedaan om bovenstaand risico op onduidelijke wetgeving te voorkomen. Daarbij richt ik mij in het bijzonder op de voorwaarden die de OESO aan wetgeving stelt. Daarbij zal ik beoordelen in hoeverre de daarbij gestelde voorwaarden bruikbaar zijn voor een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk reeds betoogd, kan de wetgever – ondanks het adviserende karakter – deze OESO-aanbevelingen niet zonder meer naast zich neerleggen.

6.2.1 Invulling van het rechtszekerheidsbeginsel

Binnen het door de OESO gehanteerde kader van wetgevingskwaliteit staat voorop dat wetgeving moet voldoen aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel is door de OESO als volgt ingevuld:

*'All OECD countries agree that restrictions on private action should be based on valid legal authority, and should be exercised only by those who are properly authorized. That is, regulatory processes should be structured so that they rigorously respect the "rule of law". At the highest level, this may involve examination of constitutional authority to act; at lower levels, it involves systematic scrutiny of consistency with higher-level regulations and with treaty or other international obligations.*⁸⁴²

Bij deze invulling van het rechtszekerheidsbeginsel staat de eis van legaliteit voorop. Volgens de OESO impliceert de eis van legaliteit dat binnen een nationaal rechtsstelsel op zijn minst een wettelijke – constitutionele – grondslag bestaat voor het uitvaardigen van wetgeving:

*'The Rule of Law means that all properly functioning regulatory systems and every regulatory action (which by definition intrudes on the activities of the others) must be based in law.*⁸⁴³

De OESO verwacht van met name de uitvoerders van wetgeving (bestuurders én de rechterlijke macht) dat deze op eigen initiatief onderzoeken of door hen toe te passen wetgeving in overeenstemming is met de algemene rechtsbeginselen.⁸⁴⁴ Daarbij dient in het bijzonder te worden getoetst aan de eis van legaliteit:

*'Administrators may also need to examine regulatory proposals for compliance with obligatory legal principles such as certainty, proportionality, and equality before the law.*⁸⁴⁵

841. *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, SIGMA-rapport, Parijs 1994, p. 7.

842. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, 1995, p. 15.

843. *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, OECD 2008, p. 15.

844. Zoals ik in paragraaf 4.2 heb besproken is de Nederlandse rechter staatsrechtelijk wel beperkt in zijn mogelijkheden om wetgeving te toetsen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

845. *Recommendation 1995*, p. 16.

Daarnaast moet worden nagegaan of (wettelijke) regelingen in overeenstemming zijn met hogere nationale wetgeving én verdragsbepalingen.⁸⁴⁶

Met het oog op de kenbaarheid van wetgeving stelt de OESO dat wettelijke regelingen in elk geval worden gepubliceerd in een daartoe van overheidswege uit te geven publicatieblad (eis van kenbaarheid):

*'Ready access to written law by everyone who needs to refer to it is a central requirement for states practising the rule of law.'*⁸⁴⁷

Het louter kenbaar maken van wetgeving acht de OESO evenwel onvoldoende. De OESO acht het eveneens van belang dat de normadressaten tijdig worden geïnformeerd over de gevolgen van in te voeren wetgeving:

*'In addition, decision makers and stakeholders should be provided with information about the effects of new regulation.'*⁸⁴⁸

Het is evident dat met het oog op het waarborgen van de rechtszekerheid zowel de eis van legaliteit als de eis van kenbaarheid aan wetgeving moet worden gesteld. De inachtneming van deze eisen impliceert evenwel niet dat wetgeving zonder meer kan worden begrepen. Anders is dit wat betreft de eisen die de OESO stelt aan wetgeving op het punt van duidelijkheid. Deze eisen bespreek ik hierna.

6.2.2 Duidelijkheid van wetgeving

Enkel de intentie van nationale overheden om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, acht de OESO onvoldoende. De OESO adviseert de nationale overheden dan ook om voorwaarden te stellen aan de kwaliteit van wetgeving:

*'Good intentions are not sufficient to ensure that legislation meets expectations for substantive content, legality, comprehensibility and adherence to process. Governments need to establish explicit standards for these attributes and mechanisms to ensure that the standards are met. Such standards can be established as internal administrative requirements or may even be given the force of law.'*⁸⁴⁹

Juist de wijze waarop wetgeving tot stand komt en de daarbij aan wetgeving te stellen kwaliteitseisen kan normadressaten inzicht geven in welke rechtsgevolgen wetgeving voor hen heeft, aldus de OESO:

*'A clear system for rule making that is known to stakeholders and policies governing the enforcement of laws can ensure that stakeholders know and understand how the law affects them; furthermore, it ensures consistent application of laws. It is important to limit conflicts of interest in regulation between the regulated company and the regulator.'*⁸⁵⁰

846. Recommendation 1995, p. 15; *Better regulation in Europe: an OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original member states of the EU*, Europese Commissie en OECD 2008, punt 17.

847. *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, p. 61.

848. APEC-OECD 2008, p. 15.

849. *Improving the Quality of Laws and Regulations* 1994, p. 33.

850. APEC-OECD 2008, p. 7

Een van de eisen waaraan nationale wetgeving in elk geval moet voldoen is dat wetgeving zodanig duidelijk is geformuleerd, dat deze door burgers en ondernemingen kan worden begrepen.⁸⁵¹ Ten bate van het resultaat dat met wetgeving wordt beoogd, dient volgens de OESO wetgeving dan ook vooral door normadressaten te kunnen worden begrepen:

*'For any government, a key element in successful regulatory management is communication of laws and rules to citizens and government administrators. Effective communication strategies further legitimise regulatory actions and also help to ensure that regulatory requirements will be better written, easier to comply with, and easier to enforce. There are two essential elements to communication: comprehensibility and accessibility.'*⁸⁵²

Deze aan wetgeving te stellen eis van duidelijkheid werd benadrukt in het in 2012 uitgebrachte OESO-rapport 'Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance':

*'Governments should ensure that regulations are comprehensible and clear and that parties can easily understand their rights and obligations.'*⁸⁵³

In het in 1995 uitgebrachte rapport – *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* – werd ten behoeve van de bevordering van de wetgevingskwaliteit een checklist opgenomen. In deze checklist komt eveneens de eis naar voren dat een wettelijke regeling duidelijk, consistent, begrijpelijk én toegankelijk dient te zijn voor de gebruikers ervan:

*'Question No. 8: Is the Regulation Clear, Consistent, Comprehensible, and Accessible to Users?'*⁸⁵⁴

In de toelichting op deze voorwaarde schrijft de OESO dat nationale wetgevers stappen behoren te ondernemen om de structuur van wettelijke bepalingen en de wettekst zelf zo duidelijk mogelijk te doen zijn voor de gebruikers ervan. Duidelijke en nauwkeurige formulering van wettelijke bepalingen leidt namelijk ertoe dat wettelijke regelingen door normadressaten kunnen worden begrepen, aldus de OESO.⁸⁵⁵ De vereiste duidelijkheid van wetgeving kan onder meer worden bereikt door bij het redigeren van wetgeving rekening te houden met de volgende aspecten: consistent taalgebruik, logische opbouw van wetgeving, duidelijke definities en het minimaliseren van vakjargon.⁸⁵⁶

Bovendien kan de overheid door het verstrekken van aanvullende informatie bevorderen dat normadressaten beter hun rechtspositie kunnen bepalen:

851. *Improving the Quality of Laws and Regulations* 1994, p. 12. Zie eveneens *Recommendation* 1995, p. 10.

852. *Improving the Quality of Laws and Regulations* 1994, p. 51.

853. *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*, 2012, p. 8.

854. *Recommendation* 1995, p. 10.

855. *Recommendation* 1995, p. 17.

856. *Recommendation* 1995, p. 17.

*'Governments should have a policy that requires regulatory texts to be drafted using plain language. They should also provide clear guidance on compliance with regulations, making sure that affected parties understand their rights and obligations.'*⁸⁵⁷

Overigens geldt in de visie van de OESO de eis van duidelijkheid niet alleen voor wetgeving, maar tevens voor alle andere van overheidswege ter beschikking gestelde informatie die van belang is ten behoeve van het naleven van wettelijke regelingen:

*'Thus, administrative guidance, documents, directives, interpretation bulletins or other rules that do not have the force of law but will have a practical impact on stakeholders must also be clear and easily and comprehensively available for domestic and foreign businesses and service suppliers. Transparent, consistent, comprehensible, and accessible laws are necessary to ensure compliance and achieve public policy objectives (see also, Question C6 on transparency within government on competition law). Among other things, this promotes predictability, fairness and public confidence.'*⁸⁵⁸

Voor zover wetgeving regelgevende bevoegdheden toekent aan lagere regelgevers, dient de wettelijke grondslag daartoe duidelijk te zijn geformuleerd. Volgens de OESO is dit noodzakelijk om te kunnen voldoen aan het vereiste van legaliteit. Een duidelijke wettelijke grondslag op dat punt voorkomt dat onduidelijk is wat de reikwijdte van de desbetreffende regelgevende bevoegdheden is:

*'The growing tendency in many OECD countries for parliaments to delegate broad regulatory powers to ministries, to sub-ministerial bodies, and to independent regulators has increased the difficulty of ensuring legality. When regulatory authority is exercised by delegation -- whether by ministers acting on authority directly delegated by law, or by local officials exercising power that must be traced through several levels of delegation -- the nature and limit of that authority become more open to interpretation. Delegating instruments should be as clear as possible about the nature and boundaries of the regulatory authority so delegated.'*⁸⁵⁹

6.2.3 Tussenconclusie

Op basis van de door mij geraadpleegde OESO-documenten kan worden geconcludeerd dat de OESO in de loop van de jaren inderdaad een visie heeft ontwikkeld op het gebied van wetgevingskwaliteit. Binnen deze visie benadrukt de OESO de eis dat wettelijke regelingen voor normadressaten duidelijk moeten zijn. Dit is noodzakelijk om te kunnen verwezenlijken dat wetgeving inderdaad kan worden begrepen en aldus ook kan worden nageleefd. Deze door de OESO gepresenteerde visie stemt overeen met het doel dat het kabinet-Lubbers III destijds beoogde te bereiken door aan wetgeving de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid te stellen. De door de OESO aan wetgeving te stellen voorwaarden zijn daarom ook zeer relevant voor een nadere invulling van deze kwaliteitseis. En dan met name de volgende voorwaarden die met name het inzicht en de rechtsgevolgen van wettelijke regelingen beogen te verduidelijken:

857. Recommendation 2012, p. 8.

858. APEC-OECD 2008, p. 7.

859. Recommendation 1995, p. 15.

- indien wettelijke regelingen regelgevende bevoegdheden toekennen aan overheidsorganen: de wettelijke grondslag daartoe dient zodanig te worden geformuleerd dat de reikwijdte van deze bevoegdheden duidelijk is;
- wettelijke regelingen zijn logisch opgebouwd;
- de rechtsgevolgen van in te voeren wettelijke regelingen worden afzonderlijk door de overheid toegelicht.

6.3 CONCLUSIE

Met mijn onderzoek beoog ik te komen tot een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijk die met name gericht is op fiscale wetgeving. Ten behoeve van een bruikbare invulling heb ik in de voorgaande hoofdstukken onder meer de daartoe relevante literatuur en jurisprudentie bestudeerd. In dit hoofdstuk heb ik onderzocht op welke wijze binnen EU-verband en vanuit de OESO invulling is gegeven aan het aspect van duidelijkheid van wetgeving, met name welke concrete eisen daarbij aan wetgeving worden gesteld.

Uit mijn onderzoek blijkt ten eerste dat zowel vanuit de EU als de OESO – gelijksoortige – voorwaarden worden gesteld inzake de leesbaarheid van wetgeving. Zoals ik hiervoor reeds heb aangestipt zijn dergelijke voorwaarden evenwel niet bruikbaar voor een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Evenwel komt uit mijn onderzoek naar voren dat de EU en de OESO daarnaast eisen aan wetgeving stellen die wel degelijk de duidelijkheid qua toepassing en uitwerking kunnen verbeteren. Deze eisen neem ik dan ook mee in een nadere uitwerking van de kwaliteitseis. Ik merk op dat voor zover deze eisen ook voortvloeien uit mijn onderzoek in de voorgaande hoofdstukken, ik deze niet opneem in onderstaande lijst met aan wetgeving te stellen eisen.

Naar aanleiding van het in dit hoofdstuk verrichte onderzoek neem ik de volgende eisen mee bij het geven van een nadere invulling van de kwaliteitseis van eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid:

- indien wettelijke regelingen regelgevende bevoegdheden toekennen aan overheidsorganen: de wettelijke grondslag daartoe dient zodanig te worden geformuleerd dat de reikwijdte van deze bevoegdheden duidelijk is;
- in wetgeving opgenomen rechten en verplichtingen zijn samenhangend én niet tegenstrijdig;
- de rechtsgevolgen van in te voeren wettelijke regelingen worden afzonderlijk door de overheid toegelicht.