

## **Belastingen en de vrijheid van meningsuiting**

Prof. dr. S.J.C. Hemels<sup>1</sup>

Op 15 april 2011 houd ik om 16 uur in de aula van de Erasmus Universiteit Rotterdam mijn inaugurele rede met als titel ‘De Toren van Babel. Grenzen aan de autonomie van de belastingwetgever en de invloed daarvan op (fiscale) wetenschapsbeoefening.’ In deze rede ga ik in op een aantal begrenzings van de autonomie van de belastingwetgever die zowel juridisch als niet juridisch en nationaal als internationaal zijn. De uitgeschreven en uitgewerkte tekst van de rede zal vanaf dezelfde dag in boekvorm beschikbaar zijn.<sup>2</sup> Gezien de beperkte tijd die voor een oratie beschikbaar is, kan ik op 15 april niet op alle begrenzings van de autonomie van de fiscale wetgever even uitgebreid ingaan. De redactie van NTFR heeft mij in de gelegenheid gesteld om een onderwerp dat meer aandacht verdient dan ik het op 15 april kan geven, in deze bijdrage nader te behandelen. Het betreft de relatie tussen belastingen en de vrijheid van meningsuiting. Mocht u naar aanleiding van deze bijdrage benieuwd zijn naar de rest van mijn rede, dan bent u uiteraard van harte welkom om deze bij te wonen.

### **Juridische en economische vrijheid van meningsuiting**

Artikel 7, lid 1 van de Grondwet bepaalt dat niemand vooraf verlof nodig heeft om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Op grond van het derde lid geldt dit eveneens voor het openbaren van gedachten en gevoelens op andere wijze dan via drukpers of radio- en televisie (waarvoor het tweede lid de vrijheid waarborgt). Tussen de vrijheid van meningsuiting en het belastingrecht bestaat al lang een, niet altijd even harmonieuze, relatie. In de loop van de geschiedenis zijn overheden er, al dan niet terecht, talloze malen van beschuldigd door het gebruik van belastingen de pers op indirecte wijze te muilkorven. Belastingen tasten de vrijheid van meningsuiting weliswaar niet aan, maar ze kunnen het kostbaar maken om van deze vrijheid gebruik te maken. Dit is ook wel ‘economische’ persvrijheid genoemd ter onderscheiding van de in Nederland sinds 1848 in de Grondwet opgenomen ‘juridische’ persvrijheid.

### **Krant en fiscus: *Taxes on Knowledge***

In 1712 voerde Engeland een belasting in op gedrukt papier, pamfletten en advertenties met als belangrijkste doel het beteugelen van Queen Anne en haar regering onwelgevallig commentaar en kritiek.<sup>3</sup> Anders dan in Holland, waar al in 1674 een impost op nieuwsbladen was ingevoerd om de oorlog te financieren, had de belasting in Engeland primair een instrumentele en niet, zoals in Holland, een budgettaire functie.<sup>4</sup> Op 31 juli 1712, de dag voordat de belasting inging, schreef de Spectator, een krant die 6 dagen per

---

<sup>1</sup> Werkzaam bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en Allen& Overy LLP, Amsterdam.

<sup>2</sup> S.J.C. Hemels, *De Toren van Babel. Grenzen aan de autonomie van de belastingwetgever en de invloed daarvan op (fiscale) wetenschapsbeoefening*, Amersfoort: Sdu 2011, ISBN 9789012382588.

<sup>3</sup> C.D. Collet, *History of the taxes on knowledge* London: Watts & Co 1933, p. 5 e.v. Ik heb de herdruk van dit boek uit 1933 gebruikt, het origineel verscheen in 1899.

<sup>4</sup> J.M.H.J. Hemels, *De Nederlandse pers voor en na de afschaffing van het dagbladzegel in 1869* Assen: Van Gorcum & Comp. NV 1969, p. 28-29.

week verscheen: “This is the day on which many eminent authors will publish their last words.”<sup>5</sup> Door de belasting verdubbelde de prijs van de *Spectator*, hetgeen een negatief effect op de oplage had. Meer dan anderhalve eeuw werd gestreden voor afschaffing van deze zogenoemde *Taxes on Knowledge*.<sup>6</sup> Deze strijd had niet primair een fiscale achtergrond, maar had als doel de waarborging van de vrijheid van meningsuiting. Met name goedkope, op armere bevolkingsgroepen gerichte kranten hadden last van deze belasting. Omdat weinig mensen de door de belastingen dure kanten konden kopen, had de belastingheffing tot gevolg dat de verspreiding van kranten beperkt werd tot mensen met relatief hoge inkomens. Met name tussen 1815 en 1855 was de belasting erg hoog. *The Examiner*, een radicaal wekelijks tijdschrift, herinnerde haar lezers er in iedere aflevering aan dat de helft van de prijs die ze voor de krant hadden betaald een tax on knowledge van de overheid was. Op 13 februari 1851 werd de strijd geformaliseerd door de oprichting van een Association for Promoting the Repeal of the Taxes on Knowledge.<sup>7</sup> Het doel van deze vereniging werd bereikt in 1861 met de afschaffing van de laatste tax on knowledge, de *Paper Duty* op 1 oktober.<sup>8</sup> Het debat over belastingen op kennis is echter nooit meer echt verstomd.

In Engeland bestonden de taxes on knowledge bijna 150 jaar. De poging om deze belasting aan de toenmalige kolonie Amerika op te leggen, had minder succes. Toen het Britse parlement in 1765 de *Stamp Act* aannam, riep dit hevige weerstand op.<sup>9</sup> De belasting had vooral een budgettaire functie: deze moest de in de kolonie gelegerde troepen financieren. Het verzet zag niet zozeer op het feit dat op bijvoorbeeld kranten een belasting drukte, maar vooral op de schending van het principe 'no taxation without representation': de Amerikaanse kolonisten waren niet vertegenwoordigd in het Britse parlement. In 1766 werd de belasting al weer ingetrokken.

Amerikanen bleven echter gevoelig voor belastingen op informatie. In 1936 noemde het Amerikaanse Supreme Court de vraag of een belasting op kranten de persvrijheid beperkt zelfs “a question of the utmost gravity and importance, for, if well made, it goes to the heart of the natural right of the members of an organized society, united for their common good, to impart and acquire information about their common interests.”<sup>10</sup> De persvrijheid maakt niet voor niets deel uit van de First Amendment van de Bill of Rights van de Verenigde Staten. De zaak waar het Supreme Court in 1936 over moest oordelen, betrof een belasting van 2% die de staat Louisiana hief op advertentie-inkomsten van kranten met een oplage van meer dan 20.000 exemplaren per week. Volgens het Supreme Court was daarmee sprake van een dubbele beperking: zowel van advertentie-inkomsten als van

---

<sup>5</sup> Geciteerd in C.D. Collet, *History of the taxes on knowledge* London: Watts & Co 1933, p. 7.

<sup>6</sup> Zie W. Stewart, ‘John Lennox and the “Greenock Newsclout”’: A Fight against the Taxes on Knowledge’ *The Scottish Historical Review* vol. 15, no. 60 (July 1918), p. 322, waar hij met een verwijzing naar een stuk uit 1835 een zekere Dr. Adam citeert die kennelijk regelmatig riep dat ‘A tax upon paper is a tax upon knowledge’.

<sup>7</sup> C.D. Collet, *History of the taxes on knowledge* London: Watts & Co 1933, p.72 e.v. Collet was de eerste secretaris van deze vereniging.

<sup>8</sup> C.D. Collet, *History of the taxes on knowledge* London: Watts & Co 1933, p. 186.

<sup>9</sup> Wet van 22 maart 1765, inwerkingtredingsdatum 1 november 1765. Zie voor de tekst van de wet: <http://www.ushistory.org/declaration/related/stampact.htm>.

<sup>10</sup> Supreme Court of the United States, 10 februari 1936, no. 303, *Grosjean v. American Press Co., Inc.*

oplage. Door de belasting te koppelen aan de oplage, werd de verspreiding van een specifieke groep kranten belemmerd. Het Supreme Court oordeelde dat de belasting ongrondwettelijk was, omdat deze de persvrijheid beperkte: “The tax here involved is bad not because it takes money from the pockets of the appellees. (...) It is bad because, in the light of its history and of its present setting, it is seen to be a deliberate and calculated device in the guise of a tax to limit the circulation of information to which the public is entitled in virtue of the constitutional guaranties.”

Ook in Nederland is in het verleden een strijd gestreden over de belastingheffing op kranten, het zogenoemde dagbladzegel. Nederland kende sinds 1867 een ‘Anti-Dagbladzegel-Verbond.’<sup>11</sup> Het dagbladzegel werd uiteindelijk in 1869 afgeschaft.

### **Niet iedere belasting op informatie is een tax on knowledge**

Taxes on knowledge zijn niet slechts een boeiend studieobject voor historici. Zoals ik al aangaf, duurt het debat hierover nog steeds voort. In dit kader is ook van belang wat een tax on knowledge precies is. Is dit iedere belasting die informatiedragers treft, daaronder begrepen algemene consumptiebelastingen, of is deze term alleen van toepassing op een belasting die specifiek op informatiedragers drukt, zoals in het geval van de hiervoor besproken belastingen in Louisiana, Engeland en Nederland. Het lijkt niet voor de hand te liggen om een algemene belasting, zoals bijvoorbeeld de BTW, afhankelijk van de aard van de prestatie als een tax on knowledge te betitelen. Deze belasting drukt immers op alle consumptie en heeft zeker niet als doel het inperken van de persvrijheid. Toch werd en wordt BTW op kranten met dit argument bestreden. In Nederland kwam dit met name aan de oppervlakte toen bij de invoering van de Wet op de omzetbelasting 1968 de vrijstelling voor kranten zou worden vervangen door het verlaagde BTW-tarief. Er kwam een stevige lobby op gang. Deze had succes. Met als argument het bevorderen van de vrijheid van meningsuiting gold tot 1980 een 0% tarief voor kranten. Sindsdien vallen kranten in Nederland onder het verlaagde BTW-tarief, maar nog regelmatig klinkt zowel in Nederland als in de rest van Europa de roep om invoering van een 0% tarief voor kranten ter verzekering van de persvrijheid.<sup>12</sup> In Engeland, waar voor boeken, kranten en tijdschriften nog steeds een BTW-tarief van 0% geldt,<sup>13</sup> is regelmatig campagne gevoerd tegen een ‘VAT on Reading’ als het 0% tarief dreigde te sneuvelen.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> J.M.H.J. Hemels, *De Nederlandse pers voor en na de afschaffing van het dagbladzegel in 1869*, Assen: Van Gorcum & Comp. NV 1969, p. 128.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld tijdens de *European Publishers' Forum* op 7 december 2005: <http://www.faep.org/news/index.php?id=53&title=07.12.2005+%2F+Europe's+Publishing+Leaders+call+on+EU+institutions+to+nurture+fundamental+press+freedoms+and+competitiveness> en in een persbericht van de European Publishers Council van 29 februari 2008 <http://www.epceurope.org/presscentre/archive/epc-europes-publishers-respond-to-the-commissions-communication-on-creative-content-online.shtml>.

<sup>13</sup> Zie voor een beschrijving van de items waarvoor dit tarief geldt *Zero-rating of books etc*

HMRC VAT Notice 701/10 (October 2010), [http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=pageLibrary\\_PublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&columns=1&id=HMCE\\_CL\\_000102#P293\\_29418](http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary_PublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_CL_000102#P293_29418).

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld <http://hansard.millbanksystems.com/search/%22Vat%20on%20reading%22>.

## SMS en fiscus: *Text tax*

De Europese Commissie lijkt niet gevoelig voor de argumenten tegen belastingen op informatie. Sterker nog, in een uitgelekt conceptrapport uit 2009 opperde de Commissie om ter vergroting van de eigen middelen van de EU een belasting te heffen op communicatie, zoals sms-jes.<sup>15</sup> Dit idee was niet nieuw: al in 2006 stelde een Franse Europarlementariër een heffing op sms- en emailberichten voor.<sup>16</sup> De belasting over binnen een lidstaat verzonden berichten zou ten goede komen aan de lidstaat zelf, de belasting over tussen lidstaten verzonden berichten zou aan het budget van de EU worden toegevoegd. Zowel dit parlementslid als de Europese Commissie leken dit voorstel vooral uit budgettaire en niet uit instrumentele overwegingen te doen. Protest tegen een *sms-tax*, bijvoorbeeld door SP-Kamerlid van Bommel,<sup>17</sup> leek ook niet primair ideëel gemotiveerd.

Elders op de wereld is wel over instrumentele belastingen op sms-verkeer nagedacht. SMS en internet maken het mogelijk om in korte tijd veel mensen te mobiliseren. De recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten hebben het belang van deze moderne communicatiemiddelen voor het organiseren van een volksprotest duidelijk aangetoond. Regeringen van landen zonder of met een weinig ontwikkelde democratie zitten hier over het algemeen niet op te wachten. Een belasting op sms kan het moeilijker maken om grote groepen mensen te mobiliseren, met name als het merendeel van de inwoners van een land een laag inkomen heeft. Sms is immers behalve een sneller ook een goedkoper communicatiemiddel dan telefoneren of emails waarvoor een internetaansluiting nodig is. In deze context kan zo'n belasting een economische beperking van de vrijheid van meningsuiting tot gevolg hebben. Gezien de grote waarde die mensen aan deze vrijheid hechten, is het voorstellen van een dergelijke belasting niet zonder risico's. Dit ondervond de Filipijnse staatssecretaris van handel, Favila, in 2008 op een zeer persoonlijke wijze.

Favila stelde de invoering van een belasting op sms-jes voor met als doel dat Filippino's zich met productievere activiteiten zouden bezig houden.<sup>18</sup> De discussie over een belasting op sms-verkeer loopt in de Filipijnen al sinds het begin van deze eeuw,<sup>19</sup> maar had eerder vooral een budgettaire motivering. Nu leek de belasting ook een instrumentele functie te worden toegedicht. Eerder al had de regering opgeroepen voorzichtiger te zijn met het via sms verspreiden van geruchten, met name als deze destabiliserend zijn. De uitspraken van de staatssecretaris leidden tot een groot volksprotest, een *texters' revolt*.

---

<sup>15</sup> Europese Commissie, *A Reform agenda for a global Europe [Reforming the budget, changing Europe]* Brussel: draft 6 oktober 2009, p. 29, [http://lowcarbonbudget.eu/documents/Draft\\_document\\_reforming\\_the\\_budget\\_oct\\_2009.pdf](http://lowcarbonbudget.eu/documents/Draft_document_reforming_the_budget_oct_2009.pdf).

<sup>16</sup> Mark Beunderman, 'French MEP suggests EU tax on SMS and emails' *Euobserver* 9 mei 2006, <http://euobserver.com/9/21541>.

<sup>17</sup> 'SP fel tegen Europese SMS-tax' *SP.nl* 2 december 2009, [http://www.sp.nl/europa/nieuwsberichten/7156/091202-sp\\_fel\\_tegen\\_europese\\_sms\\_tax.html](http://www.sp.nl/europa/nieuwsberichten/7156/091202-sp_fel_tegen_europese_sms_tax.html).

<sup>18</sup> 'Gov't eyes tax on SMS to cover loss from oil tariff reduction' *GMA News.TV* 9 januari 2008, <http://www.gmanews.tv/story/75917/Govt-eyes-tax-on-SMS-to-cover-loss-from-oil-tariff-reduction>.

<sup>19</sup> Zie 'Philippines Considers Tax on Text' *textually.org* 29 maart 2004, <http://www.textually.org/textually/archives/2004/03/003433.htm>.

Consumentengroep TXTPower deed een oproep om via sms-jes aan de staatssecretaris te protesteren:

“TXTPower calls on all texters and mobile phone subscribers to join the texters’ revolt. Text Trade Sec. Peter Favila at 0917-8176110 with this message: ‘NO TO TEXT TAX!’”<sup>20</sup>

en

“U want to pay P1.50/txt? If not, pls txt GMA’s Trade Sec Peter Favila @ 09178176110 & tell him NO TO TXT TAX! Pls Pass – TXTPower,”<sup>21</sup>

Aan deze oproep werd massaal gehoor gegeven. De staatssecretaris veranderde zijn nummer en de overheid kwam snel met de mededeling dat er geen plannen waren om een *text tax* in te voeren.<sup>22</sup> Overigens lijkt de discussie over de *text tax* in de Filipijnen nog steeds niet definitief gesloten.<sup>23</sup> Ook in Ierland,<sup>24</sup> Pakistan<sup>25</sup> en de stad Vallejo<sup>26</sup> in Californië werd in 2009 gesuggereerd om een sms-belasting in te voeren. Evenals de *taxes on knowledge* lijken dergelijke belastingen op communicatie vooral armere bevolkingsgroepen te treffen. In het Amerikaanse commentaar op de sms-belasting werd bovendien direct de link met de vrijheid van meningsuiting en het First Amendment gelegd: *tax on free speech*.<sup>27</sup>

## Tot slot

De belastingwetgever moet ook in de eenentwintigste eeuw rekening houden met het belang dat burgers hechten aan de juridische en economische vrijheid van meningsuiting. Belastingen op informatie hebben uit de aard der zaak altijd een verstrekkender reikwijdte dan slechts het versterken van het budget van de overheid. Een wetgever die zich hier geen of onvoldoende rekenschap van geeft, kan worden verrast door een felle confrontatie met zijn burgers.

---

<sup>20</sup> ‘Palace, Favila distance selves from text tax amid flak’ *GMAnews.TV* 11 januari 2008, <http://www.gmanews.tv/story/76103/Palace-Favila-distance-selves-from-text-tax-amid-flak>.

<sup>21</sup> <http://tonyocruz.com/?p=621>.

<sup>22</sup> Zie voor een overzicht van berichten in de Filipijnse pers: <http://tonyocruz.com/?cat=29&paged=9>, bij 12 januari 2008.

<sup>23</sup> ‘Revival of SMS Tax Proposal Attempted While Attention on Typhoon Relief Efforts’ *technogra.ph* 16 oktober 2009, <http://technogra.ph/2009/10/16/with-attention-on-ondoy-and-pepeng-relief-efforts-sneaky-congressmen-try-reviving-text-tax-proposal/>.

<sup>24</sup> ‘Irish government considering to tax SMS’ *Intomobile* 14 maart 2009, <http://www.intomobile.com/2009/03/14/irish-government-considering-to-tax-sms/>.

<sup>25</sup> A. Mir, ‘Withdrawal of Tax on SMS’ *TelekomPK* 17 juni 2009, <http://telecompk.net/2009/06/17/withdrawal-of-tax-on-sms/> en A. Attaa, ‘Official: SMS Tax Taken Back’ *Pro Pakistani* 22 juni 2009, <http://propakistani.pk/2009/06/22/official-sms-tax-taken-back/>.

<sup>26</sup> Jessica Greene, ‘Taxing Texting... WTF?!’ *nbcbayarea.com* 2 november 2009, <http://www.nbcbayarea.com/news/local-beat/Taxing-Texting-WTF-68572137.html>.

<sup>27</sup> Ibidem en Fred, ‘SMS Tax? VoIP Tax? PBX Tax? Really?’ *VoIP Tech Chat* 3 november 2009, <http://www.voiptechchat.com/voip/341/sms-voip-pbx-tax/>.