

Vergaderjaar 1999–2000

27 042

Aanpassing van wetgeving in verband met de euro

A

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 16 december 1999 en het nader rapport d.d. 1 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 november 1999, no. 99.005219, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de beleidsbrief over aanpassing van wetgeving in verband met de euro.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 november 1999, nr. 99.005219, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake de bovenvermelde brief rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 december 1999, nr. W06.99.0551/IV/K, bied ik u hierbij aan.

In de wetgevingsbrief van 7 april 1999 heeft de regering de procedure uiteengezet die zij wil volgen bij de omzetting van alle guldensbedragen in de wet- en regelgeving in eurobedragen. Deze omzetting dient aan het einde van de overgangsperiode, dus op 1 januari 2002, te zijn gerealiseerd. De regering heeft daarbij aangekondigd de Staten-Generaal in het najaar van 1999 een overzicht te zullen doen toekomen van de voorgenomen aanpassingen van de regelgeving die bij de omzetting van guldenbedragen in eurobedragen per 1 januari 2002 niet kunnen plaatsvinden door louter technisch omrekenen met behulp van de wisselkoers van 1 euro = f 2,20371 en afgerond op twee decimalen, maar waarbij nadere politieke besluitvorming dient plaats te vinden.

De beleidsbrief die de regering voor advies aan de Raad van State van het Koninkrijk heeft voorgelegd heeft in grote lijnen de instemming van de Raad. In enkele gevallen geeft de brief de Raad aanleiding tot het maken van opmerkingen; het streven van de regering om per saldo voor zowel de burger als de overheid geen nadelige gevolgen van de aanpassingsoperatie te laten optreden is hierbij door de Raad als uitgangspunt genomen.

Het verheugt mij dat de beleidsbrief inzake de euro in grote lijnen de instemming van de Raad van State van het Koninkrijk heeft. De door de Raad gemaakte opmerkingen beantwoord ik mede namens mijn ambtgenoot van Justitie als volgt.

1. Ministerie van Economische Zaken: speelautomaten

Op grond van het Speelautomatenbesluit bedraagt de inzet per spel thans niet meer dan een kwartje. Technische omzetting leidt tot 11,34 eurocent. Voorgesteld wordt om de maximuminworp te bepalen op 20 eurocent. De sinds 1986 ongewijzigd op een kwartje gebleven maximuminworp en vergelijking met de maximuminworp in enkele andere landen zijn de motieven voor deze verhoging. Uit de toelichting blijkt dat deze bijna verdubbeling ook gevolgen zal hebben voor de overige waarden die in het Speelautomatenbesluit worden genoemd, zoals gemiddeld maximumuurverlies, maximaal te behalen prijs en dergelijke, zonder dat de nieuwe bedragen worden vermeld. Evenmin wordt melding gemaakt van de wijzigingen van het Speelautomatenbesluit, die zullen worden aangebracht als gevolg van de wet van 24 december 1998 tot wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten) (Stb. 1999, 9), welke wet nog niet in werking is getreden. De Raad adviseert om de besluitvorming betreffende de wijzigingen in het kader van het Speelautomatenbesluit 1999 en de noodzakelijke aanpassingen in verband met de invoering van de euro op elkaar af te stemmen.

1. Ministerie van Economische Zaken: speelautomaten

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn in de beleidsbrief tevens de bedragen opgenomen, die in het Speelautomatenbesluit worden genoemd en die als gevolg van de wijziging van de maximuminworp aangepast zullen moeten worden.

Tevens is naar aanleiding van het advies van de Raad een passage toegevoegd omtrent de afstemming als door de Raad bedoeld.

2. Ministerie van Defensie: minimumboetebedragen

Ten aanzien van boetebedragen wordt een algemeen beleid gevolgd, vastgesteld door de Minister van Justitie, met in een aantal gevallen daarvan afwijkende besluiten; er is echter geen omzetting vastgesteld voor de minimumboete van f 5,- in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

Wel wordt door de Minister van Defensie voorgesteld de minimum-disciplinaire boete uit het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie van f 1,- om te zetten in 5 euro. Er is geen voorstel gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op welke wijze de vergelijkbare minimumboete van f 1,- in het Algemeen Rijksambtenarenreglement zal worden omgezet.

De Raad adviseert een algemene regel vast te stellen voor de omzetting van deze minimumbedragen.

2. Ministerie van Defensie: minimumboetebedragen

De Raad constateert terecht dat in de tekst van de beleidsbrief geen algemene beleidslijn met betrekking tot minimumboeten is neergelegd. Daarin is alsnog voorzien. Deze beleidslijn houdt in, dat de minimum geldboete in artikel 23 Wetboek van Strafrecht en zoveel mogelijk ook elders in de wetgeving wordt gesteld op 5 euro. Nu deze minimumboeten in de praktijk nooit worden opgelegd, heeft dit voor de praktijk geen gevolgen.

Wat de minimumboeten van f 1,- in het Algemeen rijksambtenarenreglement en het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie betreft, zij opgemerkt dat deze, anders dan andere boeten, onderdeel uitmaken van de arbeidsvoorwaardelijke regelgeving en moeten worden gesitueerd in de verhouding werkgever-werknemer. Over de omzetting daarvan zal derhalve overleg moeten plaatsvinden. Vanzelfsprekend zal het streven er daarbij op zijn gericht, om niet nodeloos af te wijken van het beleid op andere terreinen.

3. Ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: maximumboetebedragen

Ten aanzien van de maximale boetebedragen wordt de specifieke beleidsbeslissing van de Minister van Justitie, omzetting van guldensbedragen in eurobedragen door de guldensbedragen door twee te delen, als algemene lijn gevolgd door de andere ministers, met uitzondering van de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aangezien de maximumboetebedragen niet opgelegd behoeven te worden, kunnen de effecten voor de burgers feitelijk worden geminimaliseerd, een handelwijze die niet in strijd is met de gestelde uitgangspunten. Het is dan ook niet nodig afwijkende regels

vast te stellen. De Raad adviseert geen uitzonderingen toe te passen op de algemene beleidsbeslissing terzake van de maximale boetebedragen.

3. Ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: maximumboetebedragen

De Raad merkt op dat het niet nodig is voor de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid af te wijken van de algemene lijn op het punt van de afronding van maximumboetebedragen. Als argument wijst de Raad erop dat nu de maxima niet behoeven te worden opgelegd ook bij toepassing van de algemene lijn, inhoudende de bestaande boetemaxima delen door twee waardoor een verhoging met ongeveer 10% optreedt, de effecten voor de burger kunnen worden geminimaliseerd en geen strijd ontstaat met het uitgangspunt dat de omzettingsoperatie in beginsel budgettair neutraal zal zijn.

Wat betreft de boetemaxima in de fiscaliteit is overwogen dat de huidige boetemaxima bij de invoering van het nieuwe boetestelsel per 1 januari 1998 opnieuw zijn bezien. De overweging dat de boetemaxima sinds geruime tijd niet zijn aangepast, welk argument mede ten grondslag ligt aan de hiervoor weergegeven algemene lijn, geldt derhalve niet voor de fiscale boeten.

Dit geldt ook voor de SZW-wetgeving, waar het gaat om boetebedragen die in 1996 (sociale verzekeringswetten), 1998 (Algemene bijstandswet c.a.) en 1999 (Arbeidsomstandighedenwet) zijn ingevoerd.

Daarnaast is overwogen dat, anders dan wellicht het geval is voor andere boetemaxima, de boetemaxima in de sfeer van de fiscale boete doorgaans effect hebben op de hoogte van de feitelijk opgelegde boeten. Zo geldt bijvoorbeeld in de sfeer van het te laat doen van belastingaangiften een oplopende reeks, afhankelijk van het aantal verzuimen binnen een bepaalde periode, met bijbehorende boetebedragen die zijn afgeleid van het boetemaximum en die doorlopen tot aan dat maximum. Verhoging van de boetemaxima zou in deze systematiek dan ook leiden tot verhoging van de daadwerkelijk op te leggen boetebedragen. Ook de maxima zelf worden regelmatig opgelegd.

Onder deze omstandigheden zou verhoging van de boetemaxima in de sfeer van de fiscale boete in strijd komen met het uitgangspunt dat de omzetting niet moet leiden tot een nadeliger situatie voor belastingplichtigen.

4. Ministerie van Justitie: afwijkende afrondingsregels

Voor de tarieven van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften en voor de transactierichtlijnen van het openbaar ministerie wordt thans een systeem gevolgd waarbij de tarieven bij toepassing van indexatie worden afgerond op veelvouden van f 10,- volgens de gebruikelijke afrondingsregels. Voorgesteld wordt bij de omzetting naar eurobedragen af te ronden op veelvouden van 5 euro volgens de gebruikelijke afrondingsregels, tenzij dit een reële verlaging van de boete oplevert. Volgens de toelichting is het niet uitgesloten dat in bepaalde gevallen een afronding naar beneden, in een tariefgroep die een groot aandeel heeft in het totaal aantal boeten, leidt tot een financiële derving die aanzienlijk kan zijn. De voorgestelde oplossing leidt tot een financiële meeropbrengst.

De Raad merkt op dat er in de wetgevingsbrief van 7 april 1999 al op is gewezen dat het werken met ronde bedragen, zoals bij de administratief-rechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften, reële verhogingen of verlagingen van de opgelegde boeten, dienovereenkomstige budgettaire effecten kan hebben, hetgeen op gespannen voet komt te staan met het gestelde uitgangspunt van beleidsneutrale omzetting.

Om de omzetting van guldens in euro beleidsneutraal te laten verlopen dienen naar de mening van de Raad budgettaire gevolgen als de onderhavige op geschikte wijze in het kader van de begroting te worden opgevangen. Naar het oordeel van de Raad zijn argumenten die worden gebaseerd op budgettaire criteria, niet valide voor de verhoging van bestuurlijke of strafrechtelijke boeten, die immers worden opgelegd uit punitief oogpunt en niet uit oogpunt van het behalen van opbrengst. De Raad adviseert om in dit geval de gebruikelijke afrondingsregels van Justitie te handhaven.

4. Ministerie van Justitie: afwijkende afrondingsregels

De Raad adviseert om in het geval van bestuurlijke of strafrechtelijke boetes de gebruikelijke afrondingsregels toe te passen. Deze voorzien echter niet in het

geval dat het afgeronde bedrag lager is dan het voorheen geldende afgeronde bedrag, omdat dit geval zich bij de gebruikelijke afronding na indexatie niet kan voordoen. Bij de omzetting naar euro kan dit geval zich echter wel voordoen. Wat betreft de (administratieve) boetes is daarom de aanvullende regel geformuleerd, dat de omzetting niet tot een verlaging mag leiden. Deze beperkte afwijking van het uitgangspunt van beleidsneutraliteit wordt naar ons oordeel gerechtvaardigd door het gegeven, dat het voor de burger gaat om een relatief geringe verhoging, die hij bovendien kan vermijden door zich aan de regels te houden. Daartegenover staat dat het door de grote aantallen boeten voor de overheid om een substantieel bedrag kan gaan. Overigens zal, om zoveel mogelijk recht te doen aan het streven naar beleidsneutraliteit, in het kader van de voor 2002 voorziene periodieke indexatieronde worden bezien, of er aanleiding is eventuele ongewenste gevolgen van de omzetting in euro te compenseren door indexatie geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. Een en ander staat vanzelfsprekend los van eventuele beleidsmatige verhogingen; besluitvorming daarover zal buiten het euro-traject moeten plaatsvinden.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State van het Koninkrijk geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken in te stemmen met toezending van de brief, tezamen met het advies en het nader rapport, aan beide Kamers der Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm