

Vergaderjaar 1988-1989

20 857

Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en van enige andere wetten (afschaffing aftrekbaarheid van geldboeten)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 februari 1989

Algemeen

Het verheugt ons dat algemeen wordt ingestemd met het voorstel de aftrekbaarheid van geldboeten af te schaffen. De leden van een aantal fracties hadden dit standpunt ook reeds kenbaar gemaakt bij de behandeling van de wetsvoorstellen-Oort.

De leden van de C.D.A.-fractie informeren waarom het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is en vragen of de in dit wetsvoorstel geregelde materie niet reeds voldoende is geregeld in de wetsvoorstellen-Oort. Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en de wetsvoorstellen-Oort.

Dienaangaande willen wij wijzen op de derde nota van wijziging bij wetsvoorstel 20 873 (Oort-II) en de tweede nota van wijziging bij wetsvoorstel 20 874 (gemengde kosten winstfeer) waarbij de bepalingen inzake de geldboeten in die wetsvoorstellen komen te vervallen. Daarmee is de samenloop tussen die twee wetsvoorstellen en het onderhavige wetsvoorstel opgeheven in die zin dat de separate behandeling van het onderhavige wetsvoorstel kan worden voortgezet.

Het doet ons deugd, dat allerwegen wordt ingestemd met onze zienswijze dat wetswijziging op het punt van de aftrekbaarheid van geldboeten gewenst is, ook al gaat, zoals de leden van de C.D.A.-fractie opmerken, de wetswijziging gepaard met een aanpassing van het fiscale inkomsten- en winstbegrip. Met betrekking tot de kanttekening die de leden van de P.v.d.A.-fractie en de S.G.P.-fractie, alsmede het lid van de R.P.F.-fractie, plaatsen bij het beginsel van de fiscale neutraliteit merken wij in aansluiting op hetgeen in de memorie van toelichting (blz. 3) is uiteengezet op, dat dit beginsel op zichzelf niet wordt aangetast. Ook na afschaffing van de fiscale aftrekbaarheid van geldboeten behoeft de fiscus zich niet in te laten met de toelaatbaarheid van bepaalde gedragingen. Het niet aftrekbaar zijn van een geldboete heeft wel tot gevolg dat de inspecteur voortaan niet meer behoeft te toetsen of een boete wel zakelijk is en derhalve aftrekbaar is.

De leden van de P.v.d.A.-fractie noemen het opvallend dat het sinds het uitbrengen van het advies van de Raad van State op 3 november 1987 nog tot 28 september van het jaar daarop heeft geduurd voor het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer kon worden ingediend.

Hieromtrent kunnen wij meedelen dat geen meningsverschillen aan regeringszijde – deze leden vragen hiernaar – hebben gespeeld; het geschetste tijdverloop vindt zijn verklaring in het noodzakelijke, intensieve ambtelijk overleg tussen Justitie en Financiën.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat, hoewel zij met ons het uitgangspunt delen dat geldboeten niet meer aftrekbaar dienen te zijn, er slechts in het geval van een niet-economisch delict een duidelijke relatie ligt tussen enerzijds straf en anderzijds vermijdbaar gedrag. Onzes inziens is er ook bij economische delicten sprake van vermijdbaar gedrag, waarop dan ook bij veroordeling door de rechter met straf wordt gereageerd. De omstandigheid dat deze delicten worden begaan in de uitoefening van een onderneming, is naar onze mening in het kader van het onderhavige wetsvoorstel niet van betekenis. Ook het door deze leden gesignaleerde verband tussen het economische delict en het fiscale beginsel dat kosten die worden gemaakt ter verwerving van het inkomen in beginsel aftrekbaar zijn, kan hieraan niet afdoen. Het is immers zo dat zowel tot de aftrekbaarheid van kosten als tot de belastbaarheid van voordelen wordt geconcludeerd nadat beide, los van elkaar, aan het winst- en inkomstenbegrip zijn getoetst. Deze afzonderlijke beoordeling wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet opzij gezet. Wel wordt daarin de aftrekbaarheid van geldboeten en daarmee gelijk te stellen bedragen opgeheven.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt verduidelijking van de stelling dat in de huidige situatie, waarin aftrek van geldboeten mogelijk is, verschillen in rechtspositie kunnen voorkomen tussen veroordeelden die van de mogelijkheid van aftrek kunnen profiteren. Naar onze mening zijn de verschillen terug te voeren tot het verschil in druk dat kan ontstaan tussen tot een zelfde vergrijp veroordeelden, waarbij de ene veroordeelde de boete wel kan aftrekken en de andere veroordeelde geen aftrekmogelijkheid heeft. Een soortgelijke discrepantie is mogelijk tussen een onder de inkomstenbelasting vallende veroordeelde enerzijds en een onder de vennootschapsbelasting vallende veroordeelde anderzijds.

Het lid van de R.P.F.-fractie merkt voorts op dat het kernbegrip ter motivering van het afschaffen van de aftrekbaarheid van geldboeten «de eenheid van onze rechtsorde» is. Het was dit lid niet duidelijk wat daar precies onder moet worden verstaan.

Dienaangaande delen wij het volgende mee. De eenheid van onze rechtsorde wordt gevormd door een harmonische samenhang tussen de diverse rechtsgebieden die te zamen ons rechtsbestel vormen. Deze harmonie wordt verstoord indien zich een spanningsveld voordoet tussen twee verschillende rechtsgebieden zoals is weergegeven in de memorie van toelichting (blz. 3).

Naar aanleiding van de vraag van dit lid of er aanwijzingen zijn, dat de rechter vanwege de mogelijkheid tot fiscale aftrek in sommige gevallen wellicht geneigd is eerder tot het opleggen van een korte vrijheidsstraf over te gaan dan wanneer die mogelijkheid niet zou bestaan, merken wij op dat ons hieromtrent geen concrete gegevens ter beschikking staan. Het valt echter evenmin uit te sluiten, dat dergelijke overwegingen bij de bepaling van de op te leggen straf in de praktijk mede een rol spelen. Omdat dit een ongewenst neveneffect zou zijn van de bestaande mogelijkheid tot fiscale aftrek, is daarvan in de memorie van toelichting melding gemaakt.

De reikwijdte van de voorgestelde regeling

Buitenlandse boeten

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren terecht dat het wetsvoorstel een dubbele beperking omvat: ten eerste een beperking tot Nederlandse geldboeten en ten tweede een beperking tot door de strafrechter opgelegde geldboeten. Deze leden menen dat de in de memorie van toelichting aangevoerde motieven tot beperking van de aftrekbaarheid van geldboeten in sterke mate lijken te gelden met betrekking tot door de buitenlandse rechter opgelegde boeten.

Wij zijn van mening dat wij deze leden niet moeten volgen in hun suggestie de beperking tot Nederlandse geldboeten te laten vervallen. Daarbij wijzen wij erop dat de in de memorie van toelichting (blz. 2) aangevoerde argumenten – de afwentelingsmogelijkheid en als gevolg daarvan een minder effectieve criminaliteitsbestrijding, de verschillen in rechtspositie en de onmogelijkheid de fiscale aftrekbaarheid in het boetebedrag te verdisconteren – moeten worden geplaatst in hetzelfde kader als dat waarin het gehele wetsvoorstel moet worden geplaatst: de eenheid van de nationale Nederlandse rechtsorde. Voor buitenlandse geldboeten speelt deze inbreuk op onze rechtsorde niet. Daar komt bij dat het niet aftrekbaar stellen van (enige) buitenlandse geldboete zou kunnen inhouden dat ook de aftrekbaarheid wordt uitgesloten voor veroordeling die ons rechtsbestel niet kent.

Dat een buitenlandse boete daarbij alleen maar verlies oplevert voor de Nederlandse schatkist zoals prof. Van Dijk in het WFR, nr. 5844, blz. 1427, naar voren brengt, is een overweging die ons niet aanspreekt indien deze materie per saldo wordt beschouwd: een door de Nederlandse rechter aan een buitenlander opgelegde boete vormt immers globaal genomen een adequaat tegenwicht.

Rechtspersonen

De leden van de S.G.P.-fractie merkten terecht op dat ook rechtspersonen als zodanig tot geldboeten kunnen worden veroordeeld. Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan immers volgens artikel 51, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht de strafvervolgning worden ingesteld tegen die rechtspersoon en/of tegen degenen die tot het feit opdracht hebben gegeven of feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging. Aangezien een rechtspersoon niet veroordeeld kan worden tot vrijheidsstraf, vormt een geldboete in dit geval de enige in aanmerking komende hoofdstraf. Juist rechtspersonen worden dan ook regelmatig veroordeeld tot een (soms hoge) geldboete. Volgens artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht kan in een dergelijk geval eventueel gebruik worden gemaakt van een hogere boetecategorie. De problematiek die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, doet zich dan ook tevens, en wel steeds, voor bij de veroordeling van rechtspersonen.

De vraag van deze leden of het wetsvoorstel bewerkstelligt dat aan rechtspersonen opgelegde geldboeten door deze lichamen niet meer in aftrek kunnen worden gebracht, beantwoorden wij bevestigend. De voorgestelde wijziging van artikel 8 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, waarbij voor de winstbepaling in de vennootschapsbelasting het voorgestelde derde lid van artikel 8 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, strekt ertoe dat voor vennootschapsbelastingplichtige lichamen de aan hen opgelegde geldboeten niet meer aftrekbaar zullen zijn. Bij niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen doet de onderhavige problematiek zich niet voor, omdat daar uit de aard der zaak ook geen aftrekmogelijkheden aanwezig zijn.

De tweede door de leden van de P.v.d.A.-fractie gesignaleerde beperking betreft de strafrechter. De leden van de C.D.A.-fractie en van de S.G.P.-fractie zetten eveneens een vraagteken bij deze beperking. Laatstgenoemde leden verwijzen in dit verband naar het artikel van J. J. M. Hertoghs in het WFR nr. 5846, blz. 1519.

Zoals wij het zien, speelt ook hierbij het kader van het wetsvoorstel een doorslaggevende rol: het spanningsveld tussen strafrecht en fiscaal recht, zo is in de memorie van toelichting (blz. 3) gesteld, leidt tot een verstoring van de eenheid van de rechtsorde. Alsdan doet de behoefte aan wetwijziging zich gevoelen. Bij het door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde administratief en tuchtrecht is niet zozeer de eenheid van de rechtsorde in het geding. Dit aspect hebben wij in de memorie van toelichting (blz. 4) tot uitdrukking gebracht door erop te wijzen dat administratief- en tuchtrechtelijke sancties «naar hun aard» verschillend van de door de strafrechter opgelegde boeten zijn.

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie mogen vervolgingsrichtlijnen niet bepalend zijn voor de wel of niet aftrekbaarheid.

Wij merken hierover het volgende op. In nauw overleg met het Openbaar Ministerie (OM) zijn normen opgesteld aan de hand waarvan wordt besloten of een zaak aan het OM wordt overgedragen om de vervolging ter hand te nemen. Indien dit gebeurt, moet de maatschappelijke inbreuk van het vergrijp zo groot worden geacht dat de nationale, door het strafrecht te handhaven rechtsorde er onder heeft geleden. De door deze leden genoemde argumenten, op grond waarvan de belastingdienst van vervolging zou afzien of tot een compromis zou komen, zijn onzes inziens al veelal dezelfde als die welke gelden voor de vervolging door het OM.

Zoals de eerste ondergetekende op 24 november 1988 in een door deze leden gememoreerde toespraak voor de Broederschap van Ontvangers heeft uiteengezet, houdt de recente jurisprudentie van de Hoge Raad waaruit blijkt dat de procedure van het opleggen van een fiscale boete getoetst kan worden aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet in dat de fiscale boeten nu strafrechtelijke boeten zijn geworden. Daarmee blijven deze fiscaal-administratieve boeten buiten het kader van dit wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de rechter de verhoging meer en meer als een sanctie is gaan zien, merken wij op dat de verhogingen onzes inziens steeds een sanctie karakter hebben gehad doch dat allengs een verschuiving heeft plaatsgevonden in die zin dat de rechter de verhoging meer en meer als een zelfstandige grootheid is gaan zien en minder als een onderdeel van de belasting.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen vervolgens een overzicht van alle relevante jurisprudentie over de betekenis van de verhoging als sanctie ten opzichte van strafrechtelijke sancties.

In zijn arrest van 19 juni 1985, BNB 1986/29, heeft de Hoge Raad uitgesproken dat de administratieve verhogingen in het fiscale recht die 100 percent van het belastingbedrag kunnen belopen, strafvervolgingen zijn in de zin van artikel 6 EVRM. Naderhand heeft de Hoge Raad het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM uitgebreid tot alle fiscale administratieve verhogingen, namelijk in HR 7 september 1988, BNB 1988/298. Dit houdt volgens de Hoge Raad echter nog niet in dat daarmee de regels van het reguliere strafrecht van toepassing zijn op fiscale administratieve sancties.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband welke betekenis aan de ordeboeten van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) moet worden toegekend, gelet op het feit dat zij geen onderdeel van de belastingaanslag zijn. Wij zijn van mening dat het verschil in de wijze waarop de administratieve boete in de AWDA wordt opgelegd in vergelijking met de Algemene wet inzake rijksbelastingen, in verband met het vorenstaande niet van betekenis is voor de beantwoording van de vraag welke boeten aftrekbaar dienen te zijn.

Tuchtrechtelijke boeten

De leden van de C.D.A.-fractie maken, onder verwijzing naar de memorie van antwoord op wetsvoorstel 20 873, enkele opmerkingen over tuchtrechtelijke boeten. Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen hierover een nadere uiteenzetting.

In het nader rapport hebben wij het verschil in doel en karakter tussen strafrecht en tuchtrecht als volgt getypeerd: het tuchtrecht bedoelt een sanctierecht te zijn dat geldt binnen een bepaalde groep, met als doel een bepaald niveau van de activiteiten van die groep te waarborgen en saamhorigheid van die groep te handhaven. De groep onderscheidt men van de samenleving als geheel, waarvan zij deel uitmaakt. Strafrecht ziet op de hele samenleving en beschermt derhalve onze nationale rechtsorde. Tuchtrecht daarentegen ziet op een deelgroep van de samenleving; het beoogt een binnen die groep geldend stelsel van regels te waarborgen. Voorts betreft het tuchtrecht veelal een groep waarvan de leden dezelfde of verwante activiteiten ontplooiën en zijn de regels waaraan de leden zijn onderworpen, gericht op handhaving van de kwaliteit van de activiteiten. De saamhorigheid binnen de groep wordt sterk bevorderd door de wetenschap van ieder lid dat er een stimulans is om een bepaald kwaliteitsniveau te handhaven. Tegen deze achtergrond is, zo menen wij, sprake van een wezenlijk onderscheid tussen tuchtrecht en strafrecht.

Met betrekking tot de vraag van zowel de leden van de C.D.A.-fractie als van de P.v.d.A.-fractie in hoeverre het OM de mogelijke dan wel daadwerkelijk opgelegde tuchtrechtelijke sancties laat meewegen in zijn beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan en in de bepaling van de hoogte van de strafmaat, merken wij het volgende op.

Bij de beslissing omtrent het instellen van een strafvervolging kunnen tal van aspecten een rol spelen, zoals de ernst van het vergrijp, de maatschappelijke consequenties, de persoonlijke omstandigheden van de dader, een eventueel gevaar voor herhaling, en ook de vraag of langs andere wegen, bij voorbeeld via civiel, administratief of tuchtrecht, een meer adequate reactie op het vergrijp mogelijk is. Daarbij kan het gaan om de vergoeding van schade, de toepassing van bestuursdwang, de intrekking van een vergunning, beperkingen in de beroepsuitoefening, en in bepaalde gevallen ook om de oplegging van een tuchtrechtelijke boete. Elk sanctiestelsel wordt echter beheerst door zijn eigen overwegingen, die geenszins parallel behoeven te lopen. Zo is bij het instellen van een strafvervolging primair van belang of de geconstateerde inbreuk op de rechtsorde een strafrechtelijk optreden gewenst maakt. Ook de rechter zal zich bij het bepalen van de soort en de hoogte van de op te leggen straf primair laten leiden door de vraag wat, gemeten aan de doeleinden van het strafrecht, een passende bestraffing is.

Bij de toetsing van het tuchtrecht kunnen geheel andere overwegingen een rol spelen, zoals de behoefte aan normbevestiging binnen de betrokken groep en aan het (tijdelijk) uitsluiten van leden die zich aan ondeugdelijke beroeps- of bedrijfsuitoefening schuldig maken. De omstandigheid dat in dat verband ook sprake kan zijn van een tuchtrechtelijke boete, rechtvaardigt naar onze mening niet dat die boete fiscaal-

rechtelijk op één lijn wordt gesteld met een door de strafrechter opgelegde geldboete. Beide hebben immers een geheel andere achtergrond, die mede hierin tot uitdrukking komt dat een strafrechtelijke geldboete bij gebreke van volledige betaling, althans bij natuurlijke personen, wordt vervangen door een vrijheidsstraf (zie artikel 24c van het Wetboek van Strafrecht). Daarbij komt nog dat bepaalde gedragingen alleen in het ene en niet in het andere sanctiestelsel kunnen worden afgedaan. Ook deze omstandigheid maant tot voorzichtigheid bij het maken van al te gemakkelijke vergelijkingen tussen straf- en tuchtrecht.

Het niet langer toestaan van aftrek van tuchtrechtelijke boeten, zoals de leden van de C.D.A.-fractie suggereren, past niet in de gekozen opzet dat slechts de aftrekmogelijkheid van die boeten moet worden beëindigd waardoor de eenheid van de nationale rechtsorde in gevaar komt. Dit laatste, zo hopen wij voldoende duidelijk te hebben gemaakt, is bij tuchtrechtelijke boeten niet het geval. Daarbij maakt het geen verschil – deze leden vragen daar naar – of het wettelijk of niet-wettelijk tuchtrecht betreft.

Voor het door de leden van de P.v.d.A.-fractie gevraagde overzicht van situaties waarin een tuchtrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke boete kan worden opgelegd, verwijzen wij naar de bijlage bij deze memorie.

Parkeerbelastingen

De leden van de C.D.A.-fractie stellen de vraag of de gefiscaliseerde parkeerboeten tot de aftrekbare kosten zullen behoren. De leden van de P.v.d.A.-fractie merken op dat de parkeerbelasting zoals voorzien in wetsvoorstel 19 405 eveneens buiten de aftrekbeperking valt.

Zoals wij in het nader rapport aan de Koningin hebben vermeld, is na fiscalisering van de parkeerboeten de gedraging – het geparkeerd staan zonder de aanwezige parkeermeter (voldoende) te hebben gevuld – niet meer verboden. In het materieel nieuwe systeem wordt de parkeerder geacht zijn keuze voor een belastingaanslag kenbaar te maken door het geparkeerd staan bij een niet gevulde meter. Van een beboetbare overtreding is niet langer sprake. De door de leden van de P.v.d.A.-fractie geciteerde schets van prof. Van Dijk (WFR, nr. 5844, blz. 1427), waarin de parkeerbelasting onder de «binnenlandse overtredingen» wordt gerangschikt, kunnen wij derhalve niet onderschrijven. Overigens zij met betrekking tot wetsvoorstel 19 405 verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken d.d. 10 oktober 1988 (Kamerstukken II 1988/89, 19 405, nr. 9) waarin met betrekking tot dit wetsvoorstel, een heroverweging door het kabinet wordt aangekondigd en naar de vervolgbrief d.d. 21 december 1988 (stuk nr. 10) waarin de voorlopige uitkomst van het nader beraad wordt medegedeeld. Volgens de thans beoogde opzet van het wetsvoorstel zal er nog minder aanleiding zijn voor vergelijking met parkeerboeten.

Verkeersovertredingen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of zij het juist zien dat verkeersovertredingen die ingevolge het wetsvoorstel administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (20 329) administratiefrechtelijk zullen worden afgedaan, niet voldoen aan het criterium: boete opgelegd door de strafrechter of transactieregeling ter voorkoming van strafvervolgung. De hierbedoelde verkeersovertredingen blijven verboden gedragingen, zo merken de leden van de P.v.d.A.-fractie terecht op; ter zake betaalde geldsommen zullen niet meer aftrekbaar zijn. Deze leden vragen vervolgens of een overeenkomstige systematiek niet ten aanzien van

administratiefrechtelijke sancties op het gebied van belastingen of sociale zekerheid mogelijk zou zijn.

Wij merken hierover op dat het voorstel de administratiefrechtelijke sancties ter zake van de handhaving van verkeersvoorschriften als bedoeld in wetsvoorstel 20 329 niet langer aftrekbaar te doen zijn de volgende achtergrond heeft. Bij de wijziging in de behandeling van verkeersovertredingen betreft het voorheen op grond van het strafrecht gesanctioneerde gedragingen welke na invoering van het wetsvoorstel administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften niet minder strafwaardig worden, doch om redenen van doelmatigheid uit het strafrecht worden gelicht. Zoals ook in het nader rapport ter zake al is opgemerkt: de in de toekomst te betalen administratieve boeten zijn dan ook rechtstreeks geënt op het huidige transactiestelsel. Fiscale of sociaal-verzekeringsrechtelijke administratieve sancties hebben een andere achtergrond. Deze sancties zijn altijd administratieve sancties geweest; van opneming in het strafrecht is ter zake bewust afgezien. Dit verschil in achtergrond achten wij van doorslaggevend belang voor de bepaling van de wijze waarop de onderscheiden sancties onder dit wetsvoorstel moeten worden behandeld.

Verbeurdverklaringen en dergelijke

Voor zover verbeurdverklaringen, onttrekkingen aan het verkeer en ontnemingen van wederrechtelijk verkregen voordelen een heel ander oogmerk hebben dan geldboeten, achten de leden van de P.v.d.A.-fractie het begrijpelijk dat deze regelingen buiten de werkingssfeer van het wetsvoorstel blijven. Deze leden spreken echter hun twijfel uit over het buiten aanmerking laten van «bijkomende straffen waarvan het praktisch belang in de regel aanzienlijk geringer is dan dat van de geldboete». Zij menen dat het praktisch belang van verbeurdverklaringen niet zo gering is als in de memorie van toelichting wordt verondersteld.

In dit kader willen wij vooreerst het volgende opmerken. In het strafrecht wordt onderscheid gemaakt tussen hoofdstraffen, bijkomende straffen en maatregelen. Zijn de hoofdstraffen, waaronder de geldboete, en in wat mindere mate ook de bijkomende straffen in de eerste plaats gericht op leedtoevoeging, voor de maatregelen, waaronder de onttrekking aan het verkeer en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, is dit niet het geval. Het oogmerk is hier niet leedtoevoeging, doch het beschermen van de maatschappij, in casu tegen het ongecontroleerde bezit van bepaalde voorwerpen of door het inhoud geven aan de zienswijze dat misdaad niet behoort te lonen. Dit geheel andere oogmerk verklaart waarom de genoemde maatregelen buiten de voorgestelde regeling zijn gehouden. Het verheugt ons dat de leden van de P.v.d.A.-fractie zich met deze keuze kunnen verenigen.

Reagerend op een nadere vraag van deze leden merken wij op, dat ook in economisch opzicht verschil valt te constateren tussen de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en de geldboete. De ontneming brengt de veroordeelde terug in de uitgangspositie van vóór het delict, de geldboete zet de veroordeelde nog een stap verder terug. Ook in ander opzicht is er economisch verschil: door de ontneming verliest de veroordeelde rechtstreeks zijn voordeel van het delict, welke opbrengst, indien deze als inkomsten of als winst kan worden aangemerkt, aan belastingheffing is onderworpen. Bij een geldboete is dit rechtstreekse verband, het terugdraaien van het voordeel, afwezig en gaat het, zoals gezegd, om leedtoevoeging ter zake van het delict. Ook daarom achten wij het wenselijk de ontneming van het wederrechtelijk verkregen, aan de belastingheffing onderworpen, voordeel aftrekbaar te laten blijven en op dit uitgangspunt – door het stellen van extra voorwaarden – geen uitzondering te maken.

Bij de verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen gaat het niet om een maatregel, maar om een bijkomende straf die in een aantal opzichten vergelijkbaar is met de geldboete. Dit neemt niet weg dat het strafkarakter van de verbeurdverklaring in de praktijk niet steeds op de voorgrond treedt. Voor een deel valt dit te verklaren uit het feit dat bepaalde voorwerpen zowel vatbaar kunnen zijn voor verbeurdverklaring als voor onttrekking aan het verkeer. Dit volgt uit de omschrijving van de wettelijke voorwaarden in de artikelen 33a en 36c van het Wetboek van Strafrecht. De keuze van de rechter is op dit punt dan ook niet steeds voorspelbaar. Ook de wetgever heeft het onderscheid tussen beide sancties niet steeds scherp in het oog gehouden. Zo wordt in artikel 13a van de Opiumwet bepaald, dat de in die wet bedoelde middelen steeds verbeurd of aan het verkeer onttrokken dienen te worden verklaard. Daarnaast voorziet artikel 214bis van het Wetboek van Strafrecht in de verbeurdverklaring van valse munten of aanplakbiljetten en van voorwerpen die naar hun aard bestemd zijn tot het vervaardigen daarvan.

Een tweede reden waarom de verbeurdverklaring in de meeste gevallen niet als straf wordt ervaren, houdt verband met het feit dat deze sanctie vaak wordt toegepast op voorwerpen van geringe waarde, zoals het gereedschap dat bij een inbreker wordt aangetroffen. Hierop wordt gedoeld in de memorie van toelichting met de opmerking dat het praktische belang van deze bijkomende straf in de regel aanzienlijk geringer is dan dat van de geldboete. Wij geven echter toe dat er uitzonderingen zijn waarbij de verbeurd verklaarde voorwerpen wel een zekere waarde vertegenwoordigen en waarbij soms de verbeurdverklaring qua strekking parallel loopt met de maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid om een vergoeding toe te kennen, voor zover de verbeurd verklaarde voorwerpen een bepaalde waarde te boven gaan of voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de betrokkene door de verbeurdverklaring onevenredig zou worden getroffen. Ten slotte is het denkbaar dat een zekere compensatie wordt verleend bij het bepalen van de hoogte van de op te leggen geldboete.

De in het voorgaande bedoelde factoren, te weten het in de praktijk niet steeds duidelijke onderscheid tussen verbeurdverklaringen, onttrekkingen aan het verkeer en ontnemingen van wederrechtelijk verkregen voordelen, de meestal geringe waarde van de verbeurd verklaarde voorwerpen en het overigens veelal ontbreken van een duidelijke waarde-bepaling van die voorwerpen, hebben ons er toe gebracht, met het oog op een voor de uitvoeringspraktijk begrijpelijke en hanteerbare oplossing, ook de verbeurdverklaringen buiten de voorgestelde regeling te laten. Daarbij zijn wij ons er van bewust dat daardoor in bepaalde gevallen de mogelijkheid van de fiscale aftrek van een als straf bedoelde sanctie blijft bestaan. Al met al achten wij deze uitkomst echter verantwoord.

Onze reactie op de door de leden van de P.v.d.A.-fractie aangehaalde conclusie van prof. Van Dijck (WFR nr. 5844, blz. 1427) plaatsen wij uitdrukkelijk in dit perspectief. Deze conclusie behoeft in het licht van het bovenstaande enige relativering, ook al omdat een geldboete te allen tijde kan worden opgelegd en een verbeurdverklaring alleen in bepaalde gevallen mogelijk is. Voor een betekende vorm van rechtsongelijkheid behoeft dan ook niet te worden gevreesd.

Schadevergoeding

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren naar de aftrekbaarheid van de schadevergoedingsstraf, die als bijkomende straf is voorgesteld in het rapport van de Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces (Commissie-Terwee). Over de uitvoering van dit rapport zijn door de tweede ondergetekende inmiddels de nodige adviezen

ingewonnen. In het licht daarvan is besloten om het voorstel van de commissie op de hoofdlijnen te volgen, maar daarvoor de vorm te kiezen van een strafrechtelijke maatregel. Derhalve is er geen sprake van enige spanning met de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. De schadevergoeding als maatregel zal dus evenals andere schadevergoedingen aftrekbaar blijven.

Steekpenningen

De leden van de P.v.d.A.-fractie werpen de vraag op of gelden die worden aangewend ten behoeve van het omkopen van bepaalde personen aftrekbaar moeten blijven. Ook het lid van de R.P.F.-fractie vraagt onze aandacht voor deze materie.

Wij merken hierover het volgende op. Ons standpunt inzake de fiscale behandeling van steekpenningen is bij diverse gelegenheden uitgedragen. In het kort komt dat standpunt erop neer dat steekpenningen, waarvan aannemelijk is gemaakt dat deze zijn uitbetaald, onkostenposten vormen. Dergelijke onkostenposten vallen buiten het kader van dit wetsvoorstel omdat het in de memorie van toelichting (blz. 3) geschetste spanningsveld zich niet voordoet.

Met de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn wij het eens dat het onderscheid tussen steekpenningen enerzijds en provisies en commissies anderzijds niet altijd goed te maken is. Deze leden wijzen op de mogelijkheid voor belanghebbenden zich te verschuilen achter buitenlandse vennootschappen en de mate waarin dit in de praktijk te bestrijden zou zijn. Daarenboven, zo zouden wij willen opmerken, moeten deze buitenlandse vennootschappen worden onderscheiden van reële buitenlandse vennootschappen gevestigd in of met zakelijke belangen in landen waarin, zoals deze leden zelf constateren, de betaling van steekpenningen moeilijk vermijdbaar is. Zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie ook opmerken, ligt het probleem fiscaal gezien eerder bij de ontvanger van de gelden dan bij de betaler ervan. Betalingen van steekpenningen en dergelijke dienen naar onze mening aftrekbaar te blijven ten einde de handelsmogelijkheden met landen waar dergelijke betalingen usance zijn niet te belemmeren.

Aan de door ons aanvaardbaar geachte aanpassing van het fiscale winst- en inkomstenbegrip waaraan deze leden, alsmede het lid van de R.P.F.-fractie, in dit verband refereren, hebben wij reeds aandacht besteed in het hoofdstuk Algemeen van deze memorie.

Budgettaire, personele en dereguleringsaspecten

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de budgettaire opbrengst als het wetsvoorstel zou worden gewijzigd door:

- a. de beperking tot de Nederlandse rechter te laten vervallen;
- b. de niet-aftrekbaarheid ook betrekking te laten hebben op administratiefrechtelijke en tuchtrechtelijke boeten;
- c. de parkeerbelastingen onder het wetsvoorstel te brengen.

Ten aanzien van het bedrag aan boeten betaald aan het buitenland en tuchtrechtelijke boeten merken wij op dat adequaat cijfermateriaal ontbreekt.

Van de administratiefrechtelijke boeten komt thans naar schatting een bedrag van circa 200 mln. in aftrek. Zou de fiscale aftrekbaarheid van deze boeten vervallen, dan resulteert een budgettaire opbrengst van circa 65 mln.

Ten aanzien van de bij het in te voeren artikel 276a, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van de gemeentewet voorgestelde parkeerbelastingen dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de voorge-

stelde invoering van een belasting die betrekking heeft op het parkeren van een voertuig bij een parkeermeter of -automaat respectievelijk het van gemeentewege verlenen van een parkeervergunning (veelal aangeduid als de a- en de b-belasting) en anderzijds een belasting die wordt voorgesteld ter vervanging van de huidige parkeerboeten (de zogenaamde c-belasting). Parkeerboeten zijn reeds in de raming van het onderhavige wetsvoorstel begrepen. Indien het wetsvoorstel zou worden uitgebreid met ook de a-belasting en de b-belasting dan zou dit leiden tot een budgettaire opbrengst van circa 5 mln.

Artikelen

Artikel I, onderdeel A

De functie van de woorden «betaald aan de staat» in de voorgestelde tekst van artikel 8, derde lid, onderdeel b, waarnaar de leden van de P.v.d.A.-fractie informeren, is dat daardoor aansluiting wordt verkregen met de tekst van artikel 74, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafrecht. Andersoortige transactievoorwaarden blijven zodoende buiten de voorgestelde regeling. Ook voor geldboeten is in artikel 23, eerste lid, van dat Wetboek bepaald dat deze aan de staat ten goede komen. Hetzelfde geldt voor de in artikel 13 van de Gratiewet bedoelde geldsom.

Transactie in de vorm van een aan de staat te betalen geldsom komt in de praktijk alleen in aanmerking, indien de verwachting bestaat dat de rechter bij veroordeling alleen een geldboete zal opleggen. Overigens vervalt daarmee het recht tot strafvordering, zodat de theoretische mogelijkheid van een vrijheidsstraf niet meer in aanmerking komt.

Artikel I, onderdeel B

Het lid van de R.P.F.-fractie stelt een vraag over de controle op het belasten van door de werkgever verstrekte vergoedingen voor een door de werknemer betaalde boete. Hij verwijst daarbij naar de zinsnede in de memorie van toelichting (blz. 5) dat dergelijke vergoedingen bij de ontvanger in de premieheffing voor de volksverzekeringen kunnen worden belast.

Wij willen hierop het volgende antwoorden. De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde afschaffing van de aftrekbaarheid van geldboeten, alsmede de regeling met betrekking tot vergoedingen ter zake van geldboeten die door de werknemer zijn betaald en door de werkgever worden vergoed, zullen, zoals te doen gebruikelijk is, bij een boekenonderzoek wordt gecontroleerd. Overigens moet het woord «kunnen» in bovenbedoeld citaat zo worden begrepen dat premieheffing slechts zal kunnen plaatsvinden voor zover het inkomen van de ontvanger van de vergoeding met die vergoeding onder de premiegrens blijft.

Voorts willen wij dit lid verwijzen naar ons antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot artikel III.

Artikel III

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of een door een werkgever verstrekte vergoeding voor een aan een werknemer opgelegde geldboete voor de werkgever wel aftrekbaar zal blijven, zoals prof. Zwemmer concludeert (WFR nr. 5844, blz. 1430).

In de memorie van toelichting (blz. 8) inzake het wetsvoorstel beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten in de winstfeer (20 874) is hierover het volgende opgemerkt. Indien de werkgever een door zijn werknemer belopen boete betaalt of een vergoeding ter zake

geeft, geniet de werknemer loon – immers de vergoeding betreft dan niet-aftrekbare kosten – en de werkgever kan dit loon evenals alle andere vormen van loon zonder beperking ten laste van de winst brengen. Het verheugt ons dat deze leden met onze zienswijze kunnen instemmen. Wij achten het met deze leden niet uitgesloten dat voor de werknemers van deze fiscale behandeling een stimulans zal uitgaan om met geldboete bedreigde wetsovertredingen achterwege te laten. Van de dwang richting werkgever om de vergoeding dan maar te bruteren ten einde de werknemer te compenseren, valt een overeenkomstig effect te verwachten: de werkgever zal daartoe aangezet door de uit een dergelijke brutering resulterende kostenverhoging geneigd zijn werknemers tot grotere gehoorzaamheid aan wet en recht te manen.

Artikel V

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel eerst in de loop van 1989 zal kunnen worden afgerond, doch dat ingevolge artikel V de regeling reeds toepassing zal vinden met ingang van het jaar 1989. Voorts leggen deze leden een relatie met de Oort-wetgeving.

Naar aanleiding van deze opmerkingen stellen wij voorop dat het nimmer de bedoeling is geweest aan de afschaffing van de aftrekbaarheid van geldboeten enige vorm van terugwerkende kracht te verbinden. Dit uitgangspunt moge reeds blijken uit de wijziging van het invoeringstijdstip van het aanvankelijk, aan de Raad van State ter advisering voorgelegde ontwerp. Wij zijn voornemens te zijner tijd, afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, bij nota van wijziging het invoeringstijdstip te wijzigen.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes