

de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Commissie Wetsvoorstellen

mr. drs. S.A.W.J. Strik
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen

De Minister van Veiligheid en Justitie
Directie Wetgeving
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag

Amsterdam, 9 december 2011

Betreft: **Consultatie concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten**

Excellentie,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten (kamerstuk 33.071), hierna te noemen: het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan wenst de Orde de volgende opmerkingen te maken.

1 De motivering van de verhoging van de griffierechten

In de Memorie van Toelichting wordt door het Kabinet gewezen op het uitgangspunt dat het systeem van griffierechten zo vormgegeven zal worden dat personen met lage inkomens compensatie krijgen en dat onaanvaardbaar hoge griffierechten worden voorkomen. Daardoor wordt het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde recht op toegang tot de rechter gerespecteerd. In de Memorie van Toelichting wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Volgens het door het Kabinet aangehaald onderzoek doet slechts een klein gedeelte van de belastingbetalers een beroep op de rechtspraak. Het Kabinet hoopt de onevenredigheid die ontstaat doordat wel alle belastingbetalers meebetalen aan de rechtspraak met een kostendekkend stelsel van griffierechten op te heffen.

1.1 "De gebruiker betaalt"

De opvatting van het Kabinet dat "de gebruiker betaalt" wordt door het Kabinet alleen nagestreefd voor gebieden waar van oudsher griffierechten gelden en waarop burgers en bedrijven nu dus ook al een financiële afweging moeten maken om al dan niet te procederen. Volgens het Kabinet is in die zaken nu ook al geen sprake van een volledig ongehinderde of onbelemmerde toegang tot de rechter. Er wordt op het bestaande griffierechtenstelsel voortgebouwd met hogere tarieven.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

1

Volgens de Orde wordt, ondanks de verwijzing en daarmee de bevestiging van het Kabinet dat van een onbelemmerde toegang tot de rechter thans reeds geen sprake is, door het wetsvoorstel het belang van de rechtspraak miskend. Rechtspraak betreft immers niet slechts een individueel belang, maar veelal ook een maatschappelijk belang. Volgens de Orde overweegt het Kabinet terecht dat indien het vermoeden bestaat dat de gang naar de rechter niet gemaakt zal worden om rechten af te dwingen het gevaar dreigt dat niet alleen de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal af nemen. Onbetaalde rekeningen worden dan omgeslagen door verhoging van de prijs van het product of de dienst voor alle afnemers, in plaats van de desbetreffende wanbetaler in rechte aan te spreken. Rechtspraak dient aldus de maatschappelijke orde, zij heeft een stabiliserende werking. Maatschappelijke orde en pluriformiteit worden ook gediend doordat zwakkeren, minderheden en zij die opvattingen koesteren die afwijken van het gangbare, binnen het raam van de rechtsstaat en de openbare orde bij de rechtspraak kunnen rekenen op bescherming tegen eventuele onverdraagzaamheid van machtigen of van de meerderheid. Dit bevordert de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Volgens het Kabinet is bekostiging van de Rechtspraak uit de algemene middelen op het huidige niveau, gezien de ombuigingen waar dit Kabinet voor staat, niet mogelijk. Vermindering van de financiering van de rechtspraak zou leiden tot vermindering van de kwaliteit of een toename van doorlooptijden en werkvoorraden. De regering kiest daar niet voor en heeft, juist met het oog op de toegang tot het recht, een griffierechtenstelsel ontwikkeld dat zoveel mogelijk de zwaksten onder de rechtzoekenden ontziet en waarbij in de meest kwetsbare rechtsgebieden lagere griffierechten worden geheven.

Het bevreemdt de Orde derhalve dat het Kabinet ondanks de noodzaak om de hiervoor geschetste belangen te waarborgen voor verhoging van de griffierechten heeft gekozen. De Orde is van mening dat een verhoging van griffierechten de schaduwwerking belemmert die uitgaat van het recht. De toegang tot de rechter zorgt ervoor dat actoren in de maatschappij hun verplichtingen nakomen en zich houden aan de geldende regels. Die toegang tot de rechter functioneert hierbij als een stok achter de deur. Verhoging van de griffierechten werpt een barrière op tegen het verkrijgen van rechtsbescherming en dat doet de schaduwwerking van het recht geweld aan.

1.2 Overheidsfinanciën op orde brengen

Het Kabinet noemt als tweede reden voor verhoging van griffierechten dat deze noodzakelijk zijn in het kader van het streven van dit Kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Volgens de Orde is het daarbij opvallend dat het Kabinet als reden noemt dat het aantal gerechtelijke procedures de laatste jaren substantieel is gestegen door de toenemende complexiteit van regelgeving. Verder stelt het Kabinet dat het wetsvoorstel past bij de visie en kernboodschap van dit Kabinet: vrijheid en verantwoordelijkheid en een kleinere overheid. Het uitgangspunt is dat de burger en de onderneming zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een juridische procedure, waaronder de kosten. De Orde is van mening dat het Kabinet tegenstrijdig is in het benoemen van visies en uitgangspunten: de toenemende complexiteit van regelgeving is nu juist (voornamelijk) het product van de Regering waar de burger en de onderneming weinig tot geen invloed op hebben. Het Kabinet behoort in dezen de verantwoordelijkheid te dragen van de neveneffecten van toenemende complexe regelgeving en daarvoor de kosten te moeten dragen. De toenemende complexe regelgeving zorgt ervoor dat burgers en ondernemingen hun toevlucht zoeken tot de rechtspraak.

De Orde wijst erop dat in de rechtspraak antwoorden op rechtsvragen worden gegeven. Hierdoor worden burgers en bedrijven in staat gesteld kennis te nemen van juridische standpunten. Dit spaart uiteindelijk kosten en tijd voor talloze andere burgers en bedrijven die hierdoor hun rechtsvragen niet voor hoeven te leggen aan de rechterlijke organisatie. De Orde is van mening dat rechtszaken het algemeen belang dienen en het afwentelen van de kosten op individuen doet daaraan afbreuk.

1.3 Handreiking: verlaging griffierechten voor bestuursrechtelijke procedures/geen griffierechten indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld

Het Kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de kritiek die uit de consultatie over het concept wetsvoorstel naar voren kwam, afgezien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in bestuurszaken in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De toegankelijkheid van de rechtspraak in het bestuursrecht is extra gevoelig gebleken voor verhoging van griffierechten, zoals onder andere blijkt uit de impactanalyse.

De Orde staat positief tegenover het besluit van het Kabinet om af te zien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld.

De Orde is verder van mening dat de tweede handreiking van verlaging van het standaardtarief, in het geval beroep wordt ingesteld tegen een besluit, aan griffierechten naar € 400 onvoldoende uiting geeft aan de kritiek op de eerdere voorstellen. De impactanalyse toont namelijk aan dat voor bestuurszaken bij rechtbanken een daling van 17% is te verwachten indien de griffierechten worden verhoogd. Dit percentage is een gemiddelde van alle bestuurszaken waaronder belastingzaken. Volgens de impactanalyse van de Raad voor de rechtspraak is de verwachte uitval als het belastingzaken betreft 45%. De Orde wijst erop dat een verhoging van de griffierechten een onevenredig grote impact heeft voor specifiek belastingzaken.

De Orde is derhalve van mening dat het verlagen van de griffierechten naar € 400 ontoereikend is om deze onevenredig grote impact te compenseren.

1.4 Betaling proceskosten door bestuursorgaan na verlies procedure

In het bestuursrecht kan thans de wederpartij van het bestuursorgaan, anders dan in het civiele recht, niet worden veroordeeld tot betaling van het griffierecht van het bestuursorgaan. Volgens het Kabinet leidt dit er in de praktijk toe dat het bestuursorgaan als verweerder altijd zelf de kosten van het griffierecht zou moeten dragen. Om dit te vermijden heeft het Kabinet gekozen voor een systematiek waarbij het bestuursorgaan na afloop van de gehele bestuursrechtelijke procedure griffierecht moet betalen waarvan de hoogte gerelateerd is aan de uitkomst van de procedure. Er wordt dus afgerekend bij de hoogste geadieerde rechter in de procedure. Als het bestuursorgaan volledig in het gelijk is gesteld, hoeft het geen bijdrage in de kosten van de rechtspraak te betalen. De Orde is van mening dat er sprake is van verschuiving van overheidsfinanciën van bestuursorganen naar de rechterlijke organisatie.

De Orde wijst er verder op dat bestuursorganen door deze voorgestelde handelwijze worden gedwongen vooraf te beoordelen of het voeren van een procedure enige kans van slagen heeft.

Dit juicht de Orde toe. In eerste instantie is dit een verbetering van de rechtspositie van belastingplichtigen, het bestuursorgaan wordt geconfronteerd met het afstaan van een deel van het toegewezen budget aan de Rechterlijke Organisatie. Echter, in de praktijk wordt geschat dat 60% à 70% van de voor de belastingrechter gevoerde procedures door de Belastingdienst wordt gewonnen. In de praktijk zal derhalve de voorgestelde procedure volgens de Orde onvoldoende prikkel zijn voor bestuursorganen om vooraf nog beter te beoordelen of een procedure wel of niet gewenst is.

1.5 Directe relatie rechtzoekende en rechtspraak

Volgens de Memorie van Toelichting beoogt het Kabinet het innovatieve vermogen van de rechtspraak en haar ketenpartners te prikkelen hetgeen wenselijk is, omdat de burger een effectieve oplossing van geschillen wil. De inzet van digitale middelen zou daaraan een bijdrage kunnen leveren. De Orde herkent dat aldus een relatie wordt gelegd tussen rechtzoekenden en rechtspraak door een hoge prijs (griffierecht) te koppelen aan de rechtspraak. Het is de Orde echter onduidelijk op welke wijze kostendekkende griffierechten een bijdrage zouden kunnen leveren aan het innovatieve vermogen van de rechtspraak en effectieve geschilbeslechting, zoals opgemerkt is in de Memorie van Toelichting. Aandacht van belastingplichtigen voor alternatieve methoden voor geschilbeslechting, waardoor de rechter wordt ontlast, acht de Orde een legitiem uitgangspunt. Echter, stimulans daartoe wordt in de visie van de Orde wel heel eenzijdig gezocht in verhoging van de het griffierecht.

1.6 Mogelijke strijd met het EVRM

De voorgestelde verhoging van de griffierechten lijkt ook op gespannen voet te staan met het EVRM. Artikel 6 EVRM garandeert het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter. Heffing van griffierecht kan strijdigheid opleveren met de waarborging van het EVRM. Deze constatering is niet anders zelfs nu het Kabinet aangeeft dat de verantwoordelijkheid van de overheid het bewaken van de kwaliteit van het rechtsbestel is en het garanderen van de toegankelijkheid als bedoeld in artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Het is de Orde niet duidelijk waarom het Kabinet deze taak expliciet noemt in een wetsvoorstel dat ervoor zorgt dat hogere drempels worden gecreëerd voor de toegang tot de rechter. De Orde juicht het wel toe dat het Kabinet zich bewust is van deze belangrijke taak.

De Orde is daarom van mening dat het benoemen van deze taak in het wetsvoorstel juist een argument zou moeten zijn voor het Kabinet om de voorgestelde verhoging van de griffierechten niet toe te passen.

Het Kabinet stelt dat noch artikel 6 EVRM, noch artikel 47 EU-Handvest eraan in de weg staan dat beperkingen worden aangebracht op het recht op toegang tot de rechter. Het recht op toegang tot een rechter is derhalve niet absoluut. Lidstaten hebben een zekere beleidsruimte bij het stellen van beperkingen daarop (de zgn. "margin of appreciation"). De grens aan deze beperkingen is blijkens de rechtspraak van het EHRM gelegen in de vraag of "the limitations applied do not restrict or reduce the access afforded to the individual in such a way or such an extent that the very essence of that right is impaired" (vgl. EHRM 19 juni 2001, 2824/95, *Kreuz v Polen*). Vereist is dat de beperkingen een legitiem doel dienen en dat zij proportioneel zijn in het licht van het doel. Ook de fase in de procedure waarin de beperking wordt toegepast, kan van belang

zijn. Het Kabinet noemt verder een aantal arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens waaruit zou blijken dat het heffen van griffierechten niet onverenigbaar is met artikel 6 EVRM zolang volgens het Kabinet het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast.

Met betrekking tot de voorgestelde kostendeekkende griffierechten is de Orde van mening dat in bepaalde situaties sprake is van relatief hoge griffierechten. De Orde verwijst daarbij naar de zaak EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01 (Stankov tegen Bulgarije) waarbij het Hof drie elementen opsomt die bepalend zijn voor het oordeel dat het recht tot toegang van de rechter wordt beperkt:

1. Er is sprake van praktische problemen om de schadevergoeding te schatten, waarvan het griffierecht in een percentage afhankelijk is;
2. Er is sprake van relatief hoge griffierechten;
3. De griffierechten zijn inflexibel.

Tegenover het argument van het Kabinet dat voor personen met weinig financiële middelen de toegang tot de rechter verzekerd blijft, aangezien bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogenen, voor minvermogenen en voor burgers met een middeninkomen van toepassing is, stelt de Orde dat in een concreet geval de griffierechten relatief gezien onevenredig hoog kunnen uitvallen. De Orde wijst daarbij op de onderlinge tegenstrijdigheid in argumentatie van het Kabinet door zowel te stellen dat sprake is van een *vast laag tarief* aan griffierechten en te overwegen dat hoewel er in het wetsvoorstel sprake is van een *substantiële verhoging* van de griffierechten en het uiteindelijke oordeel hierover aan de rechter (het EHRM of het Hof van Justitie van de EU) is, het Kabinet van mening is dat het wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt.

De Orde wijst erop dat het Kabinet onvoldoende duidelijk heeft gemaakt hoe deze griffierechten flexibel aangepast kunnen worden in een concreet geval en of uitstel van betaling voor het griffierecht kan worden verleend.

Ook uit de zaak C-279/09 (DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH) volgt dat de nationale rechter dient te beoordelen of er een beperking optreedt die de toegang tot het recht aantast. Daarbij dient het nationale recht ook rekening te houden met de hoogte van de proceskosten en de vraag of deze een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen.

De Hoge Raad overwoog in 1992 en 2001 dat het EVRM zich verzet tegen heffing van een zodanig bedrag aan griffierecht dat dit, gelet op de belangen van de belastingplichtige, een wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter vormt.¹ Hieruit wordt duidelijk dat, afhankelijk van de betreffende omstandigheden, de hoogte van het griffierecht strijdigheid met artikel 6 EVRM kan opleveren. Immers, de heffing van griffierecht kan er onder omstandigheden toe leiden dat de toegang tot de rechter ontoelaatbaar wordt beperkt.

¹ Hoge Raad 17 juni 1992, nr. 27723, BNB 1992/277 en Hoge Raad 10 januari 2001, nr. 35782, BNB 2001/270

1.7 *Effect op kwaliteit en tempo rechtspraak*

Het Kabinet geeft in de Memorie van Toelichting ook aan dat het aantal gerechtelijke procedures de laatste jaren is toegenomen. Tegelijkertijd signaleert het dat hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit en het tempo van de rechtspraak. Om de druk die hierdoor ontstaat op het stelsel weg te nemen zijn robuuste en ingrijpende maatregelen nodig. De Orde vraagt zich echter af hoe verhoging van griffierecht hieraan een bijdrage zou kunnen leveren. Er is immers geen sprake van een extra financiële impuls aan de rechtspraak, maar slechts van een verschuiving van de bekostiging. Het Kabinet geeft niet aan op welke wijze de verhoging van het griffierecht een bijdrage levert aan de kwaliteit en tempo van de rechtspraak. De Orde is zich bewust van de huidige tijdsgeest waarin kostenbesparingen en bezuinigingen nodig zijn en ook gevraagd worden van de burgers. Echter, in de visie van de Orde wegen deze kostenbesparingen en bezuinigingen op het gebied van de kostendeekkende griffierechten niet op tegen het belang van het in stand houden van het huidige niveau van rechtsbescherming.

2 **Opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde wettekst**

Naast de opmerkingen over de overwegingen van het Kabinet die hebben geleid tot dit wetsvoorstel heeft de Orde de volgende opmerkingen over een aantal onderdelen in de voorgestelde wettekst en de toelichting daarop.

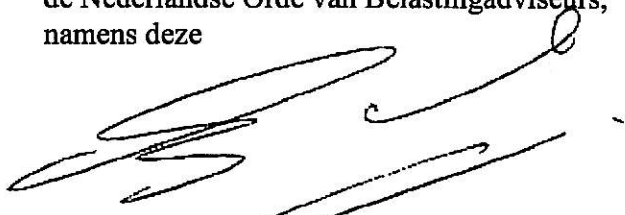
Minder draagkrachtigen kunnen worden gecompenseerd voor de verhoogde griffierechten. Bij natuurlijke personen wordt daarbij aangehaakt bij de hoogte van het fiscaal verzamelinkomen. De Orde wil in dit verband wijzen op een ongewenst neveneffect van compensatie voor de verhoogde griffierechten door aan te sluiten bij de hoogte van het fiscaal verzamelinkomen. In de praktijk kunnen vermogende buitenlandse particulieren met een laag Nederlands fiscaal verzamelinkomen voor compensatie in aanmerking komen. De Orde is van mening dat het Kabinet onvoldoende blijkt heeft gegeven van ongewenste neveneffecten.

De Orde wil het Kabinet er verder op wijzen dat vooral voor de rechtspraak in belastingzaken dit inkomenscriterium problematisch zal zijn aangezien de hoogte van het inkomen nu juist vaak onderwerp van discussie is in belastingzaken. In de Memorie van Toelichting wordt op deze problematiek niet ingegaan. De Orde verneemt graag hoe de hoogte van het griffierecht moet worden bepaald in situaties waarin de hoogte van het inkomen nu juist ter discussie staat.

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,
namens deze



mr. drs. S.A.W.J. Strik
Voorzitter commissie Wetsvoorstellen