

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, 31 mei 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 concept-wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten, hierna te noemen: het wetsvoorstel. Naar aanleiding van uw verzoek om reactie op het wetsvoorstel – waarvoor de Orde u hartelijk dankt - wenst de Orde de volgende opmerkingen te maken.

1 De motivering van de verhoging van de griffierechten

In de Memorie van Toelichting wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Volgens 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"

Deze opvatting weerspiegelt de gedachte van "de gebruiker betaalt". Volgens de Orde wordt daarmee het belang van de rechtspraak miskend. Dit is immers niet slechts een individueel belang, maar veelal ook een maatschappelijk belang. In de rechtspraak worden antwoorden op rechtsvragen gegeven.

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

Hierdoor worden burgers en bedrijven in staat gesteld kennis te nemen van juridische standpunten. Dit spaart kosten en tijd voor talloze andere burgers en bedrijven die hierdoor hun rechtsvragen niet voor hoeven te leggen aan de rechterlijke organisatie. Rechtszaken dienen daarom het algemeen belang en het afwentelen van de kosten op individuen doet daaraan afbreuk.

De Orde is verder van mening dat een verhoging van griffierechten ook 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 Directe relatie rechtzoekende en rechtspraak

Op de tweede plaats wordt aangegeven dat met kostendekkende griffierechten een meer directe relatie wordt gelegd tussen rechtzoekende en rechtspraak. Volgens de Memorie van Toelichting wordt hierdoor het innovatieve vermogen van de rechtspraak en haar ketenpartners geprikkeld 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 rechtzoekende 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.

1.3 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.

In de zaak EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01 (Stankov tegen Bulgarije) somt het Hof 3 elementen op 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.

Met betrekking tot de voorgestelde kostendekkende griffierechten is de Orde van mening dat in bepaalde situaties sprake is van relatief hoge griffierechten in de zin van bovengenoemd arrest. 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.

1.4 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. Of dienen de burgers tussen de regels door te lezen dat het gewenste effect een afname van het beroep op rechtspraak is? 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 kostendekkende 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.

Op dit moment geldt in het bestuursrecht voor rechtspersonen een hoger griffierecht dan voor natuurlijke personen. Dit onderscheid wordt in het wetsvoorstel opgeheven. De toelichting daarbij ontbreekt echter. De Orde verzoekt om een toelichting waarom wordt voorgesteld dit onderscheid op te heffen.

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.

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

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 blijk 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.

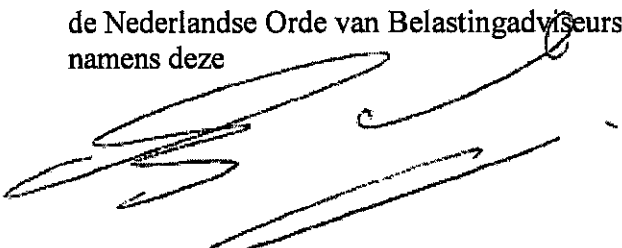
Naast de Awb kent ook de AWR enkele regelingen van formeelrechtelijke aard die betrekking hebben op de hoogte van verschuldigde griffierechten. Zo kent de AWR standaard een normaal tarief, waarop in bepaalde gevallen een uitzondering wordt gemaakt door een verhoogd tarief toe te passen. De voorgestelde wijziging van de Awb gaat uit van een standaard hoger tarief en in uitzonderingsgevallen van een verlaagd tarief. Indien de voorgestelde wijzigingen van de Awb consequent worden doorgetrokken dienen ook de desbetreffende bepalingen in de AWR aangepast te worden. In het wetsvoorstel is niet te achterhalen welke wijzigingen in de AWR op dit punt worden doorgevoerd.

In het wetsvoorstel is geregeld dat ook van de verweerder griffierecht wordt geheven. In de beroepsfase is dat gekoppeld aan het indienen van een verweerschrift. In hoger beroep is griffierecht verschuldigd wanneer sprake is van het voeren van verweer. Wanneer een verweerder in de beroepsfase geen verweerschrift indient zou van hem geen griffierecht geheven kunnen worden. Echter, wanneer in hoger beroep geen verweerschrift wordt ingediend, maar wel verweer wordt gevoerd is wel griffierecht verschuldigd. De wetgever gaat in de Memorie van Toelichting niet in op de reden van dit onderscheid. Tevens is in het wetsvoorstel niet geregeld op welk moment het griffierecht wordt geheven van de verweerder. De indiener daarentegen dient op straffe van niet-ontvankelijkheid vooraf te betalen. Volgens de Orde heeft de wetgever niet aangegeven wat de reden van dit verschil is en wat het gevolg is indien de verweerder niet tijdig betaalt. De Orde verzoekt hierop nader in te gaan.

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