

NTFR 2011/1252 Het Handvest van de grondrechten en kostendekkende griffierechten

Belastingjaar/tijdvak	
Wetsartikelen	EVRM-art. 6 Awb-art. 8:41
Auteur	prof.mr. G.J.M.E. de Bont

In het jaarverslag^[1] over de jaren 2009 en 2010 constateert de Hoge Raad dat ons recht internationaler wordt. In de beschrijving van de verschillende deelgebieden wordt over het belastingrecht gesteld dat aanzienlijke delen van met name de indirecte belastingen al langere tijd zijn 'geëuropeaniseerd'. Meer specifiek worden genoemd het recht inzake accijnzen, de wet op de omzetbelasting en het douanerecht. Deze rechtsgebieden vallen binnen de reikwijdte van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat dit handvest en het toepassingsbereik daarvan de juridische gemoederen de komende tijd nog wel zullen bezighouden, kan al worden afgeleid uit het feit dat dit charter het thema vormde op een netwerkbijeenkomst van de presidenten en procureurs-generaal van de hoogste gerechten in de Europese Unie.

1. Het handvest

Het handvest bevat een catalogus aan rechten en vrijheden die aan de burgers van de Europese Unie worden gegarandeerd. Aanvankelijk waren deze grondrechten bedacht voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa,^[2] ware het niet dat het stemgedrag van de in Nederland woonachtige Europese burgers daar een stok voor stak. Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie werd tijdens de Europese Raad van Nice afgekondigd door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Op dat moment was het handvest niet juridisch bindend. In art. 6 van het Verdrag van Lissabon is nadien bepaald dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen van het handvest erkent en dat het handvest dezelfde juridische waarde heeft als de verdragen. Voorts wordt in dezelfde bepaling gewaarborgd dat de grondrechten van het EVRM gelden als algemene beginselen en deel uitmaken van het recht van de Unie.

In deze bijdrage wil ik aandacht vragen voor art. 47 van het handvest dat als volgt luidt:

'Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.'

De parallellen met het EVRM zijn overduidelijk. De eerste alinea is gebaseerd op de bepaling in art. 13 EVRM en de tweede alinea komt overeen met art. 6, lid 1, EVRM. In de toelichting bij het handvest^[3] is een voor het fiscale procesrecht belangrijke passage te vinden over de reikwijdte van de grondrechten in art. 47 van het handvest. Tot op heden heeft de Hoge Raad in navolging van het Europese Hof voor de rechten van de mens geoordeeld dat de waarborgen in art. 6 EVRM niet van toepassing zijn op een 'zuiver' fiscale procedure.^[4] Van een 'criminal charge' of 'civil rights and obligations' is dan geen sprake, waardoor een beroep op de waarborgen van art. 6 EVRM niet mogelijk is. Met name hierin lijkt het handvest een verandering aan te brengen, nu in de toelichting op art. 47 van het handvest wordt aangegeven dat specifiek op dit punt een verschil bestaat met art. 6 EVRM: 'In het recht van de Unie is het recht op toegang tot de rechter niet alleen van toepassing op geschillen inzake civielrechtelijke rechten en verplichtingen. Dit is een consequentie van het feit dat de Unie een rechtsgemeenschap is, zoals het Hof heeft geconstateerd in zaak 294/83, Les Verts tegen Europees Parlement (arrest van 23 april 1986, Jurispr. 1986, blz. 1339). Met uitzondering van de werkingsfeer zijn de door het EVRM geboden waarborgen op dezelfde wijze van toepassing in de Unie.'

Een beroep op de rechten in art. 47 van het handvest kan dus niet worden miskend op de gronden die eerder bestonden ten aanzien van art. 6 EVRM. Anderzijds wordt de reikwijdte van art. 47 van het handvest beperkt tot het recht van de Unie. In art. 51 van het handvest is vastgelegd dat de bepalingen daarin (ook) zijn gericht tot de lidstaten 'uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (...) Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegeedeeld.'^[5]

De Hoge Raad constateert in zijn jaarverslag dat het handvest in bepaalde situaties meer rechten biedt aan burgers dan in het EVRM of de nationale Grondwet zijn verankerd en voorspelt veel vragen over de uitleg en toepassing van het handvest. Dit is mede het gevolg van art. 52, lid 3 van het handvest waarin allereerst wordt gesteld dat rechten in het handvest die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, minimaal de rechtsbescherming bieden die het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM bieden. Handvest en EVRM kunnen echter gaan divergeren nu in art. 52, lid 3, tweede volzin, van het handvest is bepaald dat de eerste volzin van dit lid niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Hoe dan ook lijken er in fiscale procedures rare situaties te ontstaan. Duidelijk is immers dat de grondrechten van art. 47 van het handvest nageleefd dienen te worden in (zuiver) fiscale procedures waarin geschillen aan de orde zijn waarin EU-recht aan de orde komt. Zo kan in procedures over douanerechten, accijnzen en omzetbelasting mijns inziens een beroep worden gedaan op de berechting binnen een redelijke termijn zoals in art. 47 van het handvest gewaarborgd. Als het geschil betrekking heeft op de inkomsten- of vennootschapsbelasting en is toegespitst op de vrijheden (van kapitaal, goederen, diensten en vestiging), de reikwijdte of uitleg van de moeder-dochterrichtlijn of de fusierichtlijn gelden de rechten van het handvest eveneens. De toepassing van de rechten, vrijheden en beginselen op een bepaalde procedure wordt bepaald door de inhoud van de procedure. Die inhoud wordt weer 'gevormd' door de partijen die daarmee de sleutel in handen lijken te hebben om het geschil een 'Unie-rechtelijk' grondslag te verschaffen. Dat leidt tot opmerkelijke verschillen. De zwartsparder die wordt geconfronteerd met een heffing over twaalf jaren heeft de keuze een beroep te doen op schending van het vrije kapitaalverkeer. Besluit hij dit verweer te voeren, dan krijgt het geschil een Unie-element en geldt het handvest. Laat de zwartsparder dit na, dan is sprake van een interne aangelegenheid en lijken de rechten, vrijheden en beginselen van het handvest in die procedure niet te gelden. Mijns inziens kan niet bepaald zijn voor een gerechtvaardigd beroep op art. 47 van het handvest, dat het beroep op het recht van de Unie ook daadwerkelijk slaagt.

Nu in art. 47 van het handvest en art. 6 EVRM minimale rechtsbeginselen zijn verankerd die iedere zichzelf respecterende rechtstaat dient te erkennen, wordt het tijd deze ruimhartig in het fiscale procesrecht te omarmen. Slechts op die wijze kan mijns inziens worden voorkomen dat een bijzonder arbitraire situatie ontstaat waarin (zelfs onhoudbare) stellingen en verweren van partijen in een fiscale procedure gaan bepalen of het handvest geldt (of niet).

2. Kostendekkende griffierechten

De juridische wereld^[6] is geschokt door de inhoud 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 wetsvoorstel Kostendekkende griffierechten. Kort en goed komt het er in het bestuursrecht op neer dat het aantekenen van beroep een griffienota van € 500 oplevert (was € 41 voor particulieren en € 302 voor rechtspersonen). Hoger beroep en cassatie gaat € 1.250 kosten. Ook de verweerder is in die procedures een dergelijk bedrag verschuldigd.^[7]

De vraag is nu of dit zomaar kan in het licht van de waarborgen van art. 6 EVRM en art. 47 van het handvest. Hiervoor is reeds vastgesteld dat deze grondrechten een groot gedeelte van het fiscale recht bestrijken. Ingeval er boeten zijn opgelegd, kan een beroep worden gedaan op art. 6 EVRM. Indien er aspecten van het recht van de Unie aan de orde komen, gelden de rechten, vrijheden en beginselen van het handvest. In voormelde bepalingen is de waarborg op toegang tot de rechter verankerd als een fundamenteel recht. Het is wellicht niet absoluut, maar de lidstaten mogen de uitoefening van door de rechtsorde van de Unie gewaarborgde rechten niet uiterst moeilijk maken.

In verband met fiscale boeten dient mijns inziens het vertrekpunt te zijn de overwegingen van het Europese Hof van de rechten van de mens in de zaak Bendenoun:^[8]

'46. As regards the general aspects of the French system of tax surcharges where the taxpayer has not acted in good faith, the Court considers that, having regard to the large number of offences of the kind referred to in Article 1729 § 1 of the General Tax Code (see paragraph 34 above), Contracting States must be free to empower the Revenue to prosecute and punish them, even if the surcharges imposed as a penalty are large ones. Such a system is not incompatible with Article 6 of the Convention so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a court that affords the safeguards of that provision.'

Een systeem waarin een bestuursorgaan een gedraging van de belastingplichtige onderzoekt en zelf de boete oplegt, is dus toelaatbaar indien de beslissing aan een rechter kan worden voorgelegd. De toegang tot de rechter is in een dergelijk systeem dus cruciaal. De Hoge Raad^[9] heeft zich eerder uitgelaten over een boete van f 160:

'Daarbij moet worden vooropgesteld dat niet iedere heffing van griffierecht in strijd is met het evenvermelde recht op toegang tot de rechter, aangezien bedoelde verdragsbepaling zich slechts verzet tegen heffing van een zodanig bedrag aan griffierecht, dat dit – mede gelet op de voor de belastingplichtige in het geding zijnde belangen – een wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter vormt (HR 17 juni 1992, nr. 27 723, BNB 1992/277). Van het in het onderhavige geval in cassatie verschuldigde griffierecht van f 160 kan niet worden gezegd dat het de toegang tot de rechter wezenlijk belemmert.'

Het verschil tussen f 160 en € 500 is manifest om nog maar niet te spreken over de € 1.250 in hoger beroep en cassatie. Helemaal buiten de (rechts)orde vind ik de situatie waarin iemand met succes een boete aanvecht bij de rechtbank om vervolgens te worden geconfronteerd met een inspecteur/staatssecretaris die tot aan de Hoge Raad doorprocedeert waardoor tot tweemaal toe een bedrag van € 1.250 gestort dient te worden.

De Hoge Raad heeft in de aangehaalde arresten primair beoordeeld op de hoogte van het griffierecht en daarbij acht geslagen op de in geding zijnde belangen. In een recent arrest heeft het HvJ EU^[10] in het kader van art. 47 van het handvest geoordeeld over 'het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming. Dit beginsel vormt een algemeen beginsel van Unierecht dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten.' Uit het arrest dat zag op proceskosten, te weten gerechtskosten en vorderingen van advocaten, en mijns inziens evenzeer van toepassing is op griffierechten, blijkt dat er meerdere aspecten zijn die bij dit beginsel in ogenschouw moeten worden genomen.

Een rechtspersoon (DEB) hield Duitsland aansprakelijk voor schade, maar zag zich geconfronteerd met hoge proceskosten die dienden te worden voorgeschieden, waardoor de toegang tot de rechter als gevolg van ontbrekende financiële middelen werd belemmerd. DEB wees op de dubbelrol die de Duitse Staat had. Enerzijds had de staat de gepretendeerde schade veroorzaakt en anderzijds zou diezelfde staat moeten instaan voor de daadwerkelijke rechterlijke bescherming van DEB. Soortgelijke gedachten zouden kunnen opspelen bij een beboete belastingplichtige die in hoger beroep wordt geconfronteerd met een rekening van € 1.250 die hij verschuldigd is aan 'de' overheid. De Duitse rechter stelde prejudiciële vragen. Het HvJ EU ziet in de veronderstelde dubbelrol geen bezwaren nu het recht van de Unie er niet aan in de weg staat 'dat een lidstaat tegelijkertijd wetgever, uitvoerder en rechter is, mits deze functies worden uitgeoefend met inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van een rechtsstaat.'

Na te hebben overwogen dat ook rechtspersonen een beroep toekomt op art. 47 van het handvest, overwoog het HvJ EU langs de lijnen van de jurisprudentie van het EHRM. De nationale rechter zal dienen te oordelen of de griffierechten een wezenlijke beperking vormen van het recht op toegang tot de rechter, daarbij een legitiem doel wordt nagestreefd en er een redelijke verhouding bestaat tussen de griffierechten en het beoogde doel. Daarmee rijst de vraag welk doel wordt bereikt met het heffen van griffierechten. Nagenoeg uitsluitend is de doelstelling mijns inziens budgettair, met name nu de term 'kostendekkend' zijn intrede heeft gedaan. Mogelijk is een

secundaire doelstelling querulanten enigszins te ontmoedigen een procedure te starten. Met een dergelijke insteek wordt echter een hellend vlak betreden: waar haalt de wetgever immers de wijsheid vandaan dat bepaalde, niet nader gedefinieerde procedures het voeren niet waard zijn en deze door middel van griffierechten dienen te worden ontmoedigd?

In het kader van deze beoordeling kan de nationale rechter naar het oordeel van het HvJ EU 'het voorwerp van het geschil, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang van de zaak dat voor deze op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, alsmede het vermogen van de verzoeker daadwerkelijk zijn verdediging op zich te nemen, in de overwegingen betrekken. Voor de evenredigheidsbeoordeling kan de nationale rechter tevens rekening houden met de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschoten en met de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen.'

Ons procesrecht biedt niet echt een 'platform' voor bovenstaande afwegingen. In art. 8:41 Awb is vastgelegd dat de belastingplichtige (boeteling) niet-ontvankelijk is als hij zijn griffierecht niet betaald: de griffienota als dictaat. Dat zou slechts anders zijn indien de indiener van het beroepschrift redelijkerwijs niet in verzuim is. Doorgaans ziet deze uitzondering slechts op situaties waarin het griffierecht betaald is op een verkeerde bankrekening dan wel niet of te laat werd voldaan doordat de gemachtigde zijn taken heeft verzaakt dan wel het bancaire verkeer heeft gehaperd. Om de toets aan het EVRM en handvest mogelijk te maken, zou de Hoge Raad (met alle andere hoogste administratieve rechters) de laatste volzin van art. 8:41, lid 2, Awb extensief kunnen uitleggen en de niet-ontvankelijkheid achterwege laten indien de indiener bezwaren heeft geuit tegen de hoogte van het griffierecht. Na een toetsing op grond van de overwegingen van het EVRM en HvJ EU kan de indiener alsnog de gelegenheid worden geboden het (verlaagde) griffierecht te voldoen. Mocht daartoe niet worden besloten, kan de kwestie van het griffierecht slechts in verzet aan de orde worden gesteld. Doorgaans komen in verzet achterhoedegevechtachtige verweren aan bod. Daarvoor is het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming mij echter iets te dierbaar.

[1] <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/jaarverslag%202009%202010.pdf>

[2] A.T.J.M. Jacobs, Het verdrag van Lissabon en de Europese grondwet. Is er een 'overtuigend onderscheid'?, *NJB*, 28-2-2008.

[3] PbEU 2007, C-303/17.

[4] EHRM 12 juli 2001, nr. 44759/98 (Ferrazzini v Italy), *BNB* 2005/222. Zie hierover T. Bender en S.C.W. Douma, Ferrazzini en de fiscale mensenrechten: nog steeds geen fair trial in belastingzaken, *WFR* 2003/903. Zie voor een recent uitgebreid overzicht van deze problematiek de conclusie A-G Wattel van 8 november 2010, nr. 09/02639, *NTFR* 2011/26, *V-N* 2010/64.6

[5] Zie voor een beroep op het Handvest dat faalt als gevolg van de beperking in art. 51: LJV: BQ4763, Centrale Raad van Beroep, 10/2968 WW-V.

[6] Ondermeer de volgende organisaties hebben hun ongenoegen al geuit: Nederlandse Orde van Advocaten, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nationale Ombudsman, Nederlandse Vereniging voor rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, Koninklijk Notariële Beroepsorganisatie, Register Belastingadviseurs en Koninklijke Beroepsvereniging voor Gerechtsdeurwaarders.

[7] Zie Persbericht Register Belastingadviseurs 18 mei 2011, http://www.rb.nl/dossier_kostendekkende_griffierechten/kostendekkendegriffierechten/.

[8] EHRM, 24 februari 1994, 3/1993/398/476, *BNB* 1994/175.

[9] HR 10 januari 2001, nr. 35.782, *NTFR* 2001/86, *BNB* 2001/270.

[10] HvJ EU 22 december 2010, zaak C-279/09, DEB/Duitsland, *NJ* 2011/129 met noot Mok.

Bron: <http://www.ndfr.nl/link/NTFR2011-1252>

Datum: 19-7-2016 16:23:37

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten van deze tekst worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers. Niets uit NDFR mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.