

Vergaderjaar 2013–2014

33 757

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 13 september 2013, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2013, no. 13.001512, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel laat de bestaande structuur van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) intact en voorziet in gedifferentieerde verhoging van griffierechten.² De tarieven voor natuurlijke personen voor zaken bij de kantonrechter en civiele zaken bij de rechtbank worden verhoogd met 2% en het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg wordt op één lijn gebracht met dat voor civiele zaken. Verder wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen hetzelfde lagere tarief³ te gebruiken. Daarnaast gaat het griffierecht in hoger beroep en cassatie aanzienlijk omhoog. In civiele zaken wordt een uniform bedrag voor hoger beroep en cassatie voorgesteld. Voor rechtspersonen in handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen wordt een hoger griffierecht geïntroduceerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de cumulatie van maatregelen, de verhogingen van het griffierecht in zaken

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel.

³ Regeling verlaagd griffierecht (artikelen 8:41 en 8:109 en Bijlage 3 van de Awb).

in hoger beroep en cassatie, bij zaken van rechtspersonen met een handelsvordering van meer dan € 1 miljoen en bij de inschrijving van huwelijkse voorwaarden. Voorts maakt zij een opmerking over het ontbreken van een algemene hardheidsclausule. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 2013, nr. 13.001512, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 augustus 2013, nr. W03.13.0219/II, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State moge ik het volgende opmerken.

1. Cumulatie van maatregelen

De voorgestelde verhogingen van het griffierecht hebben op onderdelen onmiskenbaar gevolgen voor de toegang tot de rechter, zoals in het onderstaande zal worden uiteengezet. Daarbij komt evenwel dat in het bijzonder de verhogingen van het griffierecht in hoger beroep en cassatie en de verhoging van het griffierecht voor natuurlijke personen in eerste aanleg in bepaalde bestuurszaken van € 44 naar € 77 cumuleren met andere maatregelen, zoals de voorgenomen verhogingen van de eigen bijdragen voor rechtsbijstand. Voorts zijn de griffierechten in burgerlijke zaken bij de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken reeds fors verhoogd. Op de gevolgen van de cumulatie van alle in het recente verleden (voor)genomen maatregelen voor de toegang tot de rechter gaat de toelichting niet in. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Cumulatie van maatregelen

De gevolgen van cumulatie van het wetsvoorstel met in het recente verleden (voor)genomen maatregelen voor de toegang tot de rechter zijn gering. Juist de categorie rechtzoekenden die te maken heeft met gesubsidieerde rechtsbijstand, maar ook natuurlijke personen die hier niet voor in aanmerking komen en rechtspersonen (met uitzondering van de zaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen), worden in civiele zaken in eerste aanleg (en on- en min vermogenden ook in hoger beroep en cassatie) ontzien in dit wetsvoorstel. De griffierechten voor deze categorieën gaan met slechts 2% omhoog, wat neerkomt op een verhoging met € 2 bij kanton- en rechtbankzaken. Bij bestuursrechtelijke zaken in het lage tarief is de percentuele verhoging weliswaar groter, maar levert deze verhoging nog steeds een griffierecht op dat op hetzelfde niveau zal liggen als in civiele zaken in eerste aanleg.

De opmerking van de Afdeling dat de verhoging van het griffierecht bij gelegenheid van de invoering van de Wet griffierechten burgerlijke zaken als fors is aan te merken, deel ik niet, aangezien deze verhoging slechts 5% bedroeg. Ter gelegenheid van de Evaluatiewet modernisering rechterlijk organisatie (Stb. 2011, 255, artikel V) zijn griffierechten herschikt ten gevolge van de ophoging van de kantonrechtters grens, maar deze herschikking was budgetneutraal en had per saldo geen verhoging van de griffierechten tot gevolg. Na 2004 heeft geen verdere verhoging van de griffierechten plaatsgevonden, maar zijn zij alleen jaarlijks geïndexeerd. Dit is niet als een verhoging aan te merken, maar als een aanpassing aan het gestegen prijspeil.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting hier aandacht aan besteed.

2. Verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de bedragen voor het griffierecht in hoger beroep en cassatie in civiele zaken voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen voor de meeste situaties met 75 tot 100% te verhogen.⁴ In hoger beroep en cassatie in bestuurszaken is alleen een substantiële verhoging van 30 tot 60% voorgesteld voor het griffierecht van natuurlijke personen. In de zaken die vallen onder de Regeling verlaagd griffierecht gaat het om een verhoging van € 118 naar € 189 en bij de overige zaken van € 239 naar € 311.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde griffierechten voor hoger beroep en cassatie aanzienlijk meer stijgen dan het in de toelichting genoemde algemene gemiddelde van 15%. Voor deze categorieën wordt een forse drempel voor het instellen van rechtsmiddelen opgeworpen.

Weliswaar is door zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter zoals verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) niet een absoluut recht betreft;⁵ daarop aangebrachte beperkingen moeten echter een legitiem doel dienen en de daarbij gebruikte middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken. Bezuinigingen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.⁶ Het zorgen voor een goed functionerend systeem van rechtsbedeling kan wel een legitiem doel zijn, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient wel proportioneel te zijn en er niet toe te leiden dat die toegang illusoir is. Of aan deze voorwaarden is voldaan, staat uiteindelijk ter beoordeling van de (nationale en internationale) rechter.

Zoals in het advies van de Raad voor de Rechtspraak wordt benadrukt moet de appelrechter in staat zijn zijn functie naar behoren uit te oefenen in de vorm van correctie van de rechter in eerste aanleg, herkansing voor partijen en bevordering van de rechtseenheid. De Hoge Raad wijst voorts op de functie van de rechter bij het invullen van open normen in wetgeving. Het gaat naar het oordeel van de Afdeling om belangrijke elementen van een goed functionerend systeem van rechtsbedeling. Voor zover in de toelichting⁷ wordt gesteld dat hogere bedragen tot een scherpere afweging leiden, wordt niet gemotiveerd in hoeverre de verwachte uitval ziet op zaken waarin de procedure zonder goede grond zou zijn, een andere oplossing is gevonden, of afgezien is van het instellen van rechtsmiddelen alleen vanwege de te hoge financiële drempel. Juist in die laatste categorie wordt de toegang tot rechter geraakt. Zoals de Hoge Raad in zijn advies opmerkt, gaat dit argument voorts niet op voor de verhoging van het griffierecht voor de partij die in hoger beroep of cassatie verweer wil voeren.

⁴ Bij voorbeeld in zaken met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000 is een natuurlijk persoon thans bij het gerechtshof € 683 verschuldigd en € 747 bij de Hoge Raad; op basis van het wetsvoorstel moet in beide gevallen € 1.366 worden betaald.

⁵ EHRM 28 mei 1985, Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk (8225/78), resp. HvJEU 22 december 2010, DEB t. Bondsrepubliek Duitsland (C-279/09).

⁶ EHRM 26 juli 2005, Podbielski en PPU Polpure t. Polen (39199/98).

⁷ Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel.

De toelichting motiveert niet in hoeverre de forse verhogingen van de griffierechten in hoger beroep en cassatie proportioneel zijn in het licht van het behoud van een goed functionerend hoger beroep en cassatie. De Afdeling adviseert de proportionaliteit van de voorgestelde verhogingen dragend te motiveren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

2. Verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie

De griffierechten in hoger beroep en cassatie worden in dit wetsvoorstel relatief het sterkst verhoogd. Ik onderschrijf de visie van de Afdeling dat de appel- en cassatierechtspraak diverse functies heeft, als correctie van de rechter in eerste (en tweede) aanleg, bevordering van de rechtseenheid en invulling van open normen in wetgeving. Dit betekent echter niet dat er geen verschil mag zijn in griffierechten in eerste aanleg enerzijds en in hoger beroep en cassatie anderzijds. De verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie in dit wetsvoorstel brengt een logischer opbouw in het griffierechtenstelsel. Door de tarieven in eerste aanleg te ontzien, wordt de toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden gewaarborgd. Daarom is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de lasten van het handhaven van het huidige niveau van kwaliteit en snelheid van de rechtspraak, vooral in hoger beroep en cassatie neer te leggen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Verhoging van het griffierecht in zaken met een beloop van meer dan € 1 miljoen

Voor rechtspersonen wordt in de Bijlage bij de Wgbz voor zaken met een beloop van meer dan € 1 miljoen een nieuwe categorie griffierecht ingevoerd voor zowel de procedure bij de rechtbank als bij het gerechtshof en de Hoge Raad. Voor deze categorie is een griffierecht voorzien van € 7.430 bij de rechtbank en € 14.883 bij het gerechtshof en de Hoge Raad.

Onder het huidige recht zouden deze rechtspersonen € 3.715, respectievelijk € 4.961, dan wel € 6.204 verschuldigd zijn.

De Afdeling merkt op dat het gaat om een forse verhoging van de griffierechten, namelijk een verdubbeling van het griffierecht voor een procedure bij de rechtbank, een verdrievoudiging van het griffierecht voor procedures bij het gerechtshof en meer dan een verdubbeling bij de Hoge Raad. Dit betekent dat voor rechtspersonen in deze zaken een erg hoge drempel voor het instellen van rechtsmiddelen wordt opgeworpen.

In verschillende adviezen (onder andere van de Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad) wordt erop gewezen dat de gedachte dat rechtspersonen draagkrachtiger zijn dan natuurlijke personen lang niet altijd klopt. Voorts lopen vorderingen snel op, bijvoorbeeld als gaat om inbreuken op intellectuele eigendomsrechten.

De Hoge Raad heeft in zijn advies voorgesteld te onderzoeken of de voorgestelde verhoging kan worden beperkt tot rechtspersonen die werkelijk financieel krachtiger zijn dan particulieren, waarbij aansluiting zou kunnen worden gezocht bij de in artikel 2:396 van het Burgerlijk Wetboek vastgelegde norm (kleine rechtspersonen in het jaarrekeningenrecht). In de toelichting wordt in reactie hierop gesteld dat de in die bepaling genoemde categorie circa 96% van het Nederlandse bedrijfsleven vormt. Daarmee is volgens de regering uitsluiting van deze groep niet realistisch, omdat verlaging van deze categorie moet leiden tot een verhoging van het griffierecht voor natuurlijke personen teneinde de beoogde inkomsten te realiseren. Deze argumentatie overtuigt naar het oordeel van de Afdeling niet. Het realisme van de geopperde uitsluiting van kleine rechtspersonen wordt niet ongedaan gemaakt door de

opmerking dat de verhoging dan bij natuurlijke personen terecht zou komen. Verder is onduidelijk hoe deze hoge griffierechten zich verhouden tot de werkelijke kosten van een zaak.

Zoals onder punt 2 is aangestipt, kunnen bezuinigingen op zichzelf geen legitiem doel vormen voor het beperken van de toegang tot de rechter. Voor zover de regering stelt dat deze maatregelen nodig zijn voor het goede functioneren van het rechtsbestel, wordt daarbij naar het oordeel van de Afdeling de proportionaliteit van deze maatregel niet of nauwelijks gemotiveerd, mede gelet op de gevolgen voor de desbetreffende rechtspersonen.

De Afdeling adviseert de proportionaliteit van deze maatregel dragend te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3. Verhoging van het griffierecht in zaken met een beloop van meer dan € 1 miljoen

Ten eerste zij hier nogmaals benadrukt dat met deze verhoging een wens van de Tweede Kamer wordt gevolgd, die is neergelegd in de motie van de leden Recourt en Dibi (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29). Daarin werd opgeroepen het financieel belang zwaarder mee te laten wegen bij het vaststellen van de hoogte van de griffierechten. Juist met het oog op de proportionaliteit is de uitvoering van deze motie beperkt tot rechtspersonen, omdat natuurlijke personen sneller geraakt worden door een sterkere verhoging dan rechtspersonen. Rechtspersonen zijn wellicht niet altijd per definitie draagkrachtiger dan natuurlijke personen. Maar een belangrijk verschil tussen de wijze waarop griffierechten een financiële last vormen voor natuurlijke personen of voor rechtspersonen ligt in het feit dat bij rechtspersonen de griffierechten tot het bedrijfsrisico behoren en daarmee tevens een fiscale aftrekpost zijn. De financiële huishouding van een natuurlijk persoon is een andere dan die van een rechtspersoon. De Afdeling suggereert om rekening te houden met de financiële draagkracht van rechtspersonen aan de hand van de norm van artikel 2:396 Burgerlijk Wetboek. Die suggestie volg ik niet, omdat die norm niets zegt over de financiële draagkracht van de rechtspersoon. De criteria van dat artikel bepalen enkel of een rechtspersoon klein, middelgroot of groot is. De grootte van de rechtspersoon houdt geen direct verband met de financiële draagkracht van die rechtspersoon. Daarom is in de memorie van toelichting (par. 5) aangegeven dat er niet voor is gekozen om op basis van uitsluitend de omvang van de rechtspersoon 96% van het bedrijfsleven – dat onder de categorie klein valt – bij voorbaat van deze bijzondere categorie griffierechten uit te sluiten. Een grote onderneming kan er financieel veel slechter voor staan dan een kleine. In de memorie van toelichting is dit verhelderd.

4. Algemene hardheidsclausule

De Afdeling merkt op dat afgezien is van opnemings van een algemene hardheidsclausule in het voorstel.⁸ Daarbij wordt eraan voorbij gegaan dat deze inherent is aan het stelsel van het heffen van griffierecht, omdat de rechter, mede op grond van en aan de hand van jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, gehouden is om in iedere individuele zaak waarin dat expliciet of impliciet aan de orde is gesteld, te bepalen of het heffen van de voorgeschreven griffiegelden in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in

⁸ Vergelijk het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 september 2011 ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten (W03.11.0297/II; onderdeel 1e).

het licht van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest. Dit betekent dat de rechter in iedere zaak waarin dit aan de orde is, een eigen (proportionaliteits)afweging hierover zal moeten maken. In dit licht adviseert de Afdeling alsnog te voorzien in een algemene hardheidsclausule en het voorstel daartoe aan te passen.⁹

4. Algemene hardheidsclausule

Ik meen dat de verhoging in dit wetsvoorstel zodanig beperkt is en kwetsbare categorieën rechtzoekenden ontziet, dat een algemene hardheidsclausule niet nodig is. Ten eerste is reeds een algemene hardheidsclausule opgenomen in de artikelen 127a, 219a, 282a, 409a en 486 Rv die inhoudt dat de rechter partijen die het griffierecht niet tijdig hebben voldaan, altijd eerst in de gelegenheid dient te stellen zich uit te laten over de reden van het niet voldoen van het griffierecht. Als de rechter vervolgens van oordeel is dat de toepassing van de niet-ontvankelijkheid als sanctie op niet-tijdige betaling van griffierecht, gelet op het belang van één of meer van de partijen bij toegang tot de rechter, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, dan laat hij die sanctie achterwege. Dit biedt een aanknopingspunt voor de rechter om op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU in een individueel geval waarin griffierechtenheffing tot een evidente ongeoorloofde beperking van de toegang tot de rechter leidt, een afweging maken en zo nodig een specifieke maatregel treffen. Een extra algemene uitzonderingsclausule is naast deze bepalingen dan ook niet noodzakelijk en zou de rechtspraak teveel belasten.

5. Verhoging van de vergoeding voor inschrijving van huwelijkse voorwaarden

Het wetsvoorstel voorziet in een verhoging van het in artikel 23, eerste lid, van de Wgbz voorgeschreven griffierecht dat wordt geheven van degene die inschrijving verzoekt van de huwelijkse voorwaarden of van de voorwaarden van een geregistreerd partnerschap in het openbaar huwelijksgoederenregister, bedoeld in artikel 116 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het in de bepaling opgenomen bedrag is thans € 176 en wordt met het wetsvoorstel verhoogd naar € 203.

De toelichting vermeldt¹⁰ dat de in artikel 23 genoemde bedragen met 15% omhoog gaan, hetgeen het gemiddelde is van de verhoging van de griffierechten in de tabel bij de Wgbz en in de Awb.

De Afdeling mist een motivering die de aanzienlijke verhoging van het bedrag aan griffierechten voor de inschrijving van huwelijkse voorwaarden in het openbaar huwelijksgoederenregister rechtvaardigt, anders dan dat hiertoe aanleiding bestaat vanwege voorgenomen bezuinigingen. Daarbij is van belang dat inschrijving van huwelijkse voorwaarden vereist is om deze tegenover derden te doen werken. Een alternatief hiervoor is er niet. Voorts is niet gebleken van een stijging van kosten voor het verrichten van deze handeling, die een verhoging van het bedrag nodig maakt om de kosten daarvan te dekken.

⁹ In de rechtspraak wordt thans een uitzondering op het vereiste van het betalen van griffierecht aangenomen op basis van het belang dat in een rechtsstaat toekomt aan de toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie, welk belang mede ten grondslag ligt aan artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het EU-Handvest (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 maart 2013 in zaak nr. 201110325/1/V2).

¹⁰ Artikelsgewijs, Artikel II, Onderdelen A-E.

De Afdeling adviseert de verhoging van de vergoeding voor inschrijving van huwelijkse voorwaarden nader te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

5. Verhoging van de vergoeding voor inschrijving van huwelijkse voorwaarden

De verhoging van de vergoeding voor de inschrijving van huwelijkse voorwaarden is niet bedoeld ter dekking van kosten van het huwelijksgoederenregister. Deze verhoging is onderdeel van een afweging over de verdeling van de lasten van deze griffierechtenverhoging die noodzakelijk is in verband met handhaving van kwaliteit en snelheid van de rechtspraak. De toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten