

Griffierechten

Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en
vergelijkbare stelsels
in een aantal landen van de Europese Unie

in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie

Eindrapport

Februari 2006

**M. Faure
R. Moerland**



**Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit Maastricht**

Het onderzoek naar griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie.

Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter: prof. dr. L.E. de Groot-van Leeuwen, Rijksuniversiteit Nijmegen
Leden: mr. P.M.M. van der Grinten, ministerie van Justitie
mr. T.C. Kersten, Raad voor de Rechtspraak
mr.dr. H.O. Kerkmeester, Universiteit Antwerpen en College van Beroep voor het Bedrijfsleven.
mr. Y. Visser, Ministerie van Justitie
mr. J.J.M. Wijnen, Ministerie van Justitie
Agendalid: drs. F.A.H. Gunters, Ministerie van Justitie

Samenstelling onderzoeksteam

Projectleider: prof.dr. LL.M. M. G. Faure
Onderzoeker: mr. C.A.R. Moerland M.Crim

INHOUDSOPGAVE	I
LIJST VAN AFKORTINGEN	V
VERKORT AANGEHAALDE LITERATUUR	VI
SAMENVATTING	VII
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Probleemstelling en oriëntatiepunten	1
1.3 Werkwijze	3
1.4 Opzet van dit rapport	3
HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSKADER	5
2.1 Procesrechtelijke beperkingen	5
2.2 Rechtseconomische oriëntatiepunten	6
2.3 De door art. 6 EVRM gestelde grenzen	10
2.4 Kenmerken van griffierechtenstelsels	13
Samenvatting	16
HOOFDSTUK 3 LANDENKEUZE	17
3.1 Selectiecriteria	17
3.2 Werkwijze "quick scan"	18
3.3 Korte beschrijving griffierechtenstelsel per land	18
3.3.1 België	18
3.3.2 Denemarken	19
3.3.3 Duitsland	20
3.3.4 Engeland en Wales	21
3.3.5 Estland	23
3.3.6 Finland	23
3.3.7 Frankrijk	24
3.3.8 Griekenland	24
3.3.9 Italië	24
3.3.10 Letland	25
3.3.11 Luxemburg	26
3.3.12 Noord-Ierland	26
3.3.13 Oostenrijk	26
3.3.14 Portugal	27
3.3.15 Schotland	28
3.3.16 Spanje	29
3.3.17 Zweden	30
3.4 Financiële vergelijking	31
3.5 Landenkeuze	33
3.6 Opzet van de hoofdstukken 4 t/m 7	33
Samenvatting	34

HOOFDSTUK 4 DENEMARKEN	35
4.1 Rechterlijke organisatie	35
4.2 Jurisdicties	35
4.3 Procedure in civiele en administratiefrechtelijke zaken	36
4.3.1 De civielrechtelijke procedure	36
4.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken	38
4.4 Het griffierechtenstelsel	38
4.4.1 Uitgangspunten	38
4.4.2 Bronnen	40
4.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan	40
4.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel	42
4.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure	43
4.5.1 On- en minvermogenden	43
4.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden	45
4.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten	45
4.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak	46
 HOOFDSTUK 5. DUITSLAND	 48
5.1 Rechterlijke organisatie	48
5.2 Jurisdicties	48
5.3 Procedure in civiele en administratiefrechtelijke zaken	49
5.3.1 Procedure in civiele zaken	49
5.3.2 Procedure in administratiefrechtelijke zaken	51
5.4 Het griffierechtenstelsel	52
5.4.1 Uitgangspunten	52
5.4.2 Bronnen	53
5.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan	53
5.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel	57
5.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure	57
5.5.1 On- en minvermogenden	57
5.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden	58
5.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten	59
5.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak	60
 HOOFSTUK 6 ENGELAND & WALES	 61
6.1 Rechterlijke organisatie	61
6.2 Jurisdicties	61
6.2.1 Competentie in civiele zaken	61
6.2.2 Competentie in administratiefrechtelijke zaken	62
6.3 Procederen in civiele en administratiefrechtelijke zaken	63
6.3.1 Korte beschrijving van de procedure in civiele zaken	63
<i>Bronnen</i>	63
<i>Procedure</i>	64
6.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken	69
6.4 Het griffierechtenstelsel	70
6.4.1 Uitgangspunten	70

6.4.2 Bronnen	71
6.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan	72
<i>Civiele zaken anders dan familiezaken</i>	72
<i>Familiezaken</i>	73
<i>Administratiefrechtelijke zaken</i>	74
<i>Griffierechten in appel</i>	74
6.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel	75
6.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure	75
6.5.1 On- en minvermogenden	75
6.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden	77
6.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten	78
6.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak	78
HOOFDSTUK 7 SCHOTLAND	83
7.1 Rechterlijke organisatie	83
7.2 Jurisdicties	83
7.2.1 Competentie in civiele zaken	83
7.2.2 Competentie in administratiefrechtelijke zaken	84
7.3 Procederen in civiele en administratiefrechtelijke zaken	84
7.3.1 Korte beschrijving van de procedure in civiele zaken	84
<i>Bronnen</i>	84
<i>Procedure</i>	85
7.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken	87
7.4 Het griffierechtenstelsel	88
7.4.1 Uitgangspunten	88
7.4.2 Bronnen	89
7.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan	89
<i>Civiele zaken (inclusief familiezaken)</i>	89
<i>Administratiefrechtelijke zaken</i>	90
<i>Griffierechten in appel</i>	91
7.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel	91
7.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure	91
7.5.1 On- en minvermogenden	91
7.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden	93
7.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten	93
7.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak	95
HOOFDSTUK 8 VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE GRIFFIERECHTENSTELSLS	97
8.1 Korte beschrijving van het Nederlandse griffierechtenstelsel	99
8.2 Onderlinge vergelijking van de griffierechtenstelsels	99
SUMMARY	105
Bijlage 1 Geïnterviewde personen en instanties	110
Bijlage 2 Questionnaire	114
Bijlage 3 Retsafgiftsloven (Denemarken)	123

Bijlage 4 Gerichtskostengesetz (Duitsland)	124
Bijlage 5 Family proceedings fees order (Engeland en Wales)	125
Bijlage 6 Civil proceedings fees order (Engeland en Wales)	126
Bijlage 7 Sheriff court fees order (Schotland)	127
Bijlage 8 Court of session fees order (Schotland)	128
Bijlage 9 Leden begeleidingscommissie	129
Bijlage 10 Geraadpleegde en verwerkte literatuur	130

LIJST VAN AFKORTINGEN

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvSt	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BFP	Bekendtgørelse om fri proces (Verordening met betrekking tot gratis admissie)
CCJ	Codigo das Custas Judiciais (Wetboek op de justitiekosten)
CFA	conditional fee agreement
CPFO	Civil Proceedings Fees Order
CPR	Civil Procedure Rules
DCA	Department for Constitutional Affairs
EHRC	European Human Right Cases
EHRM	Europees Hof ter Bescherming van de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FCR	Family Court Reports
FPFO	Family Proceedings Fees Order
GGG	Gerichtsgebührengesetz (Wet op de griffierechten, Oostenrijk)
GKG	Gerichtskostengesetz (Wet op de griffierechten)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz (Wet op de rechterlijke organisatie)
HMCS	Her Majesty's Court Service
JIM	Justitie Issue Monitor
mio	miljoen
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OCR	Sheriff Court Ordinary Cause Rules
PD	Practice Directions
PKH	Prozesskostenhilfe (rechtshulp)
RAL	Lov om retsafgiter (Retsafgiftlov, Griffierechtenwet)
RCS	Rules of the Court of Session
RPL	Retsplejelov (Wet op de rechtspleging)
s.	section
SCR	Sheriff Court Summary Cause Rules
SdG	Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia
SmCR	Sheriff Court Small Claims Rules
ss.	subsection
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (Verordening bestuursprocesrecht)
WRHG	Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (België)
WTBZ	Wet Tarieven in Burgerlijke Zaken
ZPO	Zivilprozessordnung (Regeling voor de civiele procedure)

VERKORT AANGEHAALDE LITERATUUR

- Andrews N. Andrews, *English Civil Procedure, Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003
- Baumbach A. Baumbach, W. Lauterbach, J. Albers, P. Hartmann, *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und anderen Nebengesetzen*, 63ste druk, München 2005
- Blackstone C. Plant (ed.), *Blackstone's Civil Practice*, Oxford 2004
- Gomard B. Gomard m.m.v. M. Kistrup, *Civilprocessen*, 5de druk, Kopenhagen 2000
- Hennessy C. Hennessy, *Civil Procedure and Practice*, 2de druk, Edinburgh 2005
- Murray P.L. Murray, R. Stürner, *German Civil Justice*, Durham 2004

SAMENVATTING

Dit rapport is het resultaat van een vergelijkende studie naar griffierechtenstelsels in lidstaten van de Europese Unie. Het onderzoek is uitgevoerd door een hoogleraar en een onderzoeker van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht in samenwerking met enige stafleden. De opdracht voor dit rapport werd gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.

Het onderzoek had tot doel om informatie te verzamelen over de hoogte van griffierechten buiten Nederland en over de manier waarop dergelijke griffierechten worden opgelegd en geïnd (griffierechtenstelsel). In dit verband worden griffierechten gedefinieerd als alle door de overheid opgelegde bijdragen in verband met dienstverlening op het gebied van het civiele en bestuursprocesrecht. Strafzaken zijn buiten beschouwing gelaten.

Door een gelimiteerde hoeveelheid tijd en budget is het onderzoek beperkt tot het griffierechtenstelsel van vier landen, terwijl de hoogte van de griffierechten kon worden bestudeerd in 18 landen, Nederland daarbij inbegrepen, door middel van een *quick scan*.

De hoogte van de griffierechten

Het vergelijken van de hoogte van griffierechten op basis van absolute getallen is in zekere zin riskant, doordat het bedrag dat werkelijk moet worden betaald voor judiciële dienstverlening alleen verkregen kan worden door dit in verband te brengen met de waarde van geld in het desbetreffende land. Het omrekenen van vreemde valuta in euro's en zelfs de euro zelf geven derhalve niet het exacte beeld dat men zich zou wensen. Met andere woorden, griffierechten zouden moeten worden gerelateerd aan de koopkracht van het desbetreffende betaalmiddel. Omdat de gegevens niet in deze zin zijn gecorrigeerd, moet dit bij de interpretatie van onderstaande tabel in gedachten worden gehouden.

Tussen het civiele en bestuursprocesrecht van twee willekeurige landen bestaan doorgaans grote verschillen. Daardoor zal er voor een bepaalde zaak in het ene land aanmerkelijk meer werk verzet moeten worden dan in het andere, terwijl zelfs het begrip "zaak" vermoedelijk niet dezelfde inhoud heeft. Wat in het ene land derhalve een redelijke vergoeding is voor judiciële dienstverlening, zou in het andere land wel eens op afpersing kunnen neerkomen. Het is daarom niet mogelijk om griffierechten te vergelijken door het totaal aan opgelegde griffierechten te delen door het totaal aantal zaken (als het al mogelijk zou zijn een dergelijke deling uit te voeren, nu dit immers veronderstelt dat over het begrip "zaak" eenduidigheid bestaat).

In dit rapport is een andere benadering gekozen door uit te gaan van de wijze waarop de gemiddelde burger tegen griffierechten aankijkt. Sommige procedures komen vaker voor dan andere of behoren tot de soort procedures waarvan iedereen aanneemt daarin ooit nog wel eens betrokken te kunnen raken. Door de aandacht op deze procedures te richten kan inzicht worden verworven in de wijze waarop in de betrokken landen de griffierechten worden ervaren. Dat geeft een instrument waarmee een vergelijking mogelijk is op een niet al te arbitraire grondslag. De

techniek is vergelijkbaar met die van het "boodschappenmandje" om de koopkracht te bepalen.

De voor dit "juridische boodschappenmandje" geselecteerde procedures zijn een letselschadezaak met een geldvordering van € 50.000,-, een echtscheiding, een ontslagzaak met een loonvordering en een administratiefrechtelijke procedure bij de rechter tegen een bouwvergunning. De keuze werd gebaseerd op de ervaring van de onderzoekers dat dit soort procedures vaak voorkomen en algemeen worden gezien als iets wat iedereen kan overkomen.

De resultaten van de *quick scan* zijn samengevat in de volgende tabel:

Vordering ⇨ Land ⇩	€50.000	Echtsch.	Ontsl.+ loonv. €000 pm	Bouwv. buurman	Koers
Nederland	1100+1100	192	192	141	
België	82+5	82	35		
Denemarken	620	0	101 + 1,2 % vd vordering	0	0.1334
Duitsland	1368	242	543	121	
Engeland/Wales	574+292	190		73+263	1.4721
Estland	2428	19	0	1	0.0639
Finland	130	65	130	80	
Frankrijk	0	0	0	0	
Griekenland				50	
Italië	340	0	340	340	
Letland	422	14	0	3	0.2896
Luxemburg	0	0	0	0	
Noord-Ierland	204	226	204	172	1.4721
Oostenrijk	1.082	79		79	
Portugal	624	<200		0	
Schotland	<1000	<500	<1000	<500	1.4721
Spanje	0	0	0	0	
Zweden	53	40	53	0	0.1054

Tabel griffierechten per land per procedure in euro's (2005)

De tabel laat zien dat vanuit dit gezichtspunt de hoogste griffierechten worden geheven in Estland, Nederland (deels doordat ook gedaagde moet betalen) en Duitsland, terwijl in Spanje, Frankrijk en Luxemburg geen griffierechten worden geheven, omdat men van oordeel is dat de toegang tot de rechter gratis moet zijn. Benadrukt zij nogmaals dat deze uitkomst sterk is bepaald door de gekozen procedures; bij een andere keuze zou de onderlinge verhouding tussen de verschillende landen anders komen te liggen.

De griffierechtenstelsels

Het rapport bevat een diepgaand onderzoek naar het griffierechtenstelsel van Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales en Denemarken. Deze landen werden gekozen omdat a) volgens de daar geldende regels tot een substantieel bedrag griffierechten worden geheven, b) het daar geldende stelsel kort geleden is gewijzigd en c) die stelsels verschillende kenmerken vertonen zoals *full cost recovery* (Engeland en in mindere mate Schotland), het berekenen van griffierechten op grond van een 'pay as you go'-systeem (Schotland en in mindere mate Engeland), belastingheffing als enige grondslag (Denemarken) en het heffen van rechten op basis van een uitgebreid en gedetailleerd geheel van regels voor het berekenen van de waarde van een vordering (Duitsland).

Elk van deze systemen wordt in het rapport weergegeven, waarbij wordt begonnen met een algemene beschrijving van het civiele en administratiefrechtelijke procesrecht in het algemeen. Het griffierechtenstelsel wordt in detail besproken. Voor ieder land worden daarbij de griffierechten geplaatst in de context van de algemene kosten van een procedure voor de procederende partijen en wordt gekeken naar de totale kosten van het rechterlijk systeem. In dit deel van het rapport wordt geregeld gerefereerd aan de informatie die is verkregen uit interviews die in ieder land werden gehouden met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, de Raad voor de Rechtspraak, de griffie van een gerecht en de Orde van Advocaten.

In geen van de landen werd een situatie aangetroffen waarvan kan worden gezegd, dat door de hoogte van de griffierechten het recht op toegang tot de rechter zodanig wordt belemmerd, dat dit een inbreuk vormt op art. 6 EVRM. Niettemin is in Denemarken kort geleden een limiet gesteld aan de hoogte van de griffierechten om excessieve bedragen van boven de 1 mio euro te vermijden. Elk van de griffierechtenstelsels voorziet in vrijstellingen en reducties van griffierechten om ook voor de minst verdienenden de toegang tot de rechter te waarborgen. Hoewel in elk van de griffierechtenstelsels recentelijk wijzigingen zijn aangebracht in de hoogte van de rechten, kon geen positieve of negatieve invloed op het aantal inkomende zaken worden vastgesteld.

Om de griffierechtenstelsels onderling te kunnen vergelijken, is een inventaris opgesteld van keuzes die bij de inrichting van een dergelijk stelsel moeten worden gemaakt. Op deze wijze kan een griffierechtenstelsel worden gekarakteriseerd aan de hand van een verzameling kenmerken. Deze kenmerken zijn:

- de algemene grondslag van het systeem (*full cost recovery*, reallocatie van middelen);
- de manier waarop griffierechten worden gebruikt als een instrument van judiciële politiek door bepaald procesgedrag te stimuleren of te ontmoedigen;
- de grondslag voor de bepaling van de hoogte van het te betalen griffierecht (soort zaak, hoedanigheid van procespartijen, waarde van de vordering, kosten van de dienstverlening);
- uniformiteit of pluriformiteit ten opzichte van de verschillende soorten procedures (civiel of administratief);

- het moment waarop het griffierecht wordt vastgesteld (bv. bij het indienen van een processtuk, bij het begin van de procedure, na afloop van de zaak);
- het moment waarop het griffierecht verschuldigd is;
- het bestaan van processuele sancties indien het griffierecht niet wordt voldaan;
- het bestaan van gelaagde heffing (het opbouwen van het verschuldigde recht naar gelang de procedure wordt voortgezet);
- de partij die het griffierecht moet betalen;
- de manier waarop wordt omgegaan met tegenvorderingen;
- de manier waarop het recht voor appel, cassatie en voorlopige voorzieningen wordt vastgesteld;
- de relatie tussen de hoogte van het recht en de financiële situatie van de betrokken partij;
- de manier waarop wordt omgegaan met vermeerderingen en verminderingen van eis;
- het bestaan van een hardheidsclausule.

Aan de hand van deze kenmerken is een meer specifieke en systematische vergelijking mogelijk tussen het griffierechtenstelsel in Nederland en de onderzochte landen. De resultaten zijn samengebracht in onderstaande tabel.

<i>Kenmerk</i>	DNK	DLD	ENG	SCL	NDL
Grondslag reallocatie middelen	+	+	-	-	+
Grondslag (full) cost recovery	-	-	+	+	-
Griffierecht als instrument justitiële politiek	+	+	+	+	-
Griffierecht naar belang vordering	+	+	+	-	+
Regels voor waardebeoordeling	+	+	+	-	-
Griffierecht naar omvang dienstverlening	+	+	+	+	-
Griffierecht afhankelijk van partij (rechtspersoon)	-	-	-	-	+
Heffing ook na begin zaak	+	-	+	+	-
Betaling vooraf	+	+	+	+	-
Processuele sanctie bij niet-betaling	+	+	+	+	-/+
Heffing bij verweerder	-	-	-	+	+
Reconventie belast	+	+	+	-	-
Teruggave bij vermindering eis	-	-	-	-	-
Bijbetaling bij vermeerdering eis	+	+	+	-	+
Verhoging bij aanwenden rechtsmiddelen	+	+	-	-	+
Afwijkend tarief voorlopige voorziening	-	+	+	-	+
Afwijkend tarief bestuurszaken	+	+	+	+	+
Nihilstelling bij gering inkomen	+	+	+	+	-
Hardheidsclausule	-	- ¹	+	-	-
Uniforme regeling	+	+	+	+	-

Tabel kenmerken griffierechtenstelsels

¹ Uit de gehouden interviews is gebleken, dat art. 14 GKG als hierboven beschreven niet als een hardheidsclausule wordt gezien.

Uit de tabel blijkt dat het huidige griffierechtenstelsel in Nederland in sommige opzichten niet in de pas loopt met wat in andere landen als gebruikelijk moet worden gezien. Echt afwijkend is de regel dat rechtspersonen meer moeten betalen en het feit dat er voor de geringste inkomens geen volledige vrijstelling van het griffierecht kan worden verkregen. Nederland is ook het enige land waarin griffierechten niet worden gebruikt als instrument om proceskeuzes van de procederende partijen te beïnvloeden.

Sommige kenmerken hangen met elkaar samen, waardoor Schotland bijvoorbeeld een goede reden heeft (namelijk het 'pay as you go'-systeem) voor het in rekening brengen van griffierechten aan de gedaagde die een beroep doet op justitiële dienstverlening. Daardoor is Schotland niet echt een "bondgenoot" van Nederland in dit opzicht, aangezien Nederland niet een dergelijke rechtvaardiging kan geven. In de in Denemarken, Duitsland en Engeland gehouden interviews kwam ook telkens naar voren dat men het laten betalen van griffierechten door gedaagden in strijd vond komen met het recht op toegang tot de rechter, i.e. het recht om zich te verweren tegen een vordering.

Ook is opmerkelijk dat Nederland weliswaar de waarde van een vordering als grondslag neemt voor de berekening van de hoogte van de griffierechten, maar hieraan geen regels koppelt voor de bepaling van die waarde door dit uitgangspunt weer te beperken tot zuivere geldvorderingen.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt, dat Nederland als enige land geen uniforme regeling heeft voor civiele en bestuursrechtelijke zaken.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De heffing van griffierechten staat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw sterk in de belangstelling. Door het ministerie van justitie zijn verschillende pogingen ondernomen om tot een wijziging van het stelsel te komen teneinde dit te vereenvoudigen, maar de voorstellen van de commissie en werkgroep die zich met het onderwerp bezig hielden², zijn niet overgenomen.

In 2002 is begonnen met het project Herziening griffierechtenstelsel. Doelstelling is onder meer de vereenvoudiging van het stelsel en de harmonisatie van de heffing van het civiel- en administratiefrechtelijke griffierecht. In dat kader is de vraag gerezen naar de wijze waarop griffierechtenstelsels elders in Europa zijn ingericht en naar de visie op die stelsels in relatie tot het recht op toegang tot de rechter (*access to justice*). Daaruit kwam de opdracht voort voor dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling en oriëntatiepunten

Het onderzoek beoogt een antwoord te geven op de vraag:

Op welke wijze voorziet de wetgeving in te selecteren landen die partij zijn bij het EVRM in een bijdrage van procederende partijen aan de kosten van de rechtspraak die door de overheid voor haar rekening worden genomen in zaken van niet-strafrechtelijke aard, welke overwegingen hebben daaraan ten grondslag gelegen en welke gevolgen heeft dit gehad voor de toegang tot de rechter?

Bij een zinvolle beantwoording van deze vraag moet mede, binnen de grenzen van de beschikbare gegevens, aandacht worden besteed aan de relatie tussen bekostiging van de rechtspraak door bijdragen van partijen enerzijds en anderzijds de hoogte van die kosten die voor rekening van de overheid blijven, het beroep dat op door de overheid aan zich getrokken geschilbeslechting wordt gedaan, de kosten die voor rekening van partijen blijven en de wijze waarop partijen de voor hun rekening blijvende kosten financieren. Deze oriëntatie impliceert dat het een en ander tevens moet worden afgezet tegen het door art. 6 EVRM gegarandeerde recht op toegang tot de rechter.

Dit leidt tot de volgende, uit de startnotitie afkomstige maar in verband met onderstaande rubricering opnieuw geformuleerde en verder uitgewerkte deelvragen:

Uitgangspunten

- 1) Welke uitgangspunten liggen aan het gekozen bijdragestelsel ten grondslag en welke doelstellingen worden ermee beoogd?
- 2) Worden de door de regelgever gekozen uitgangspunten gedragen door wetenschap en praktijk?
- 3) Wordt de doelstelling gerealiseerd?

² De Commissie Herijking Griffierechten van 1998 en de ambtelijke werkgroep Griffierechten van 1999.

Stelsel

- 4) Welk stelsel wordt gebruikt om bijdragen van partijen te verkrijgen in de kosten van rechtspraak in andere dan strafzaken?
- 5) Hoe wordt de hoogte van de bijdrage voor de onder ii) bedoelde zaken bepaald?

Organisatie

- 6) Op welke wijze moet de bijdrage worden voldaan?
- 7) Welke organen zijn belast met het innen van die bijdrage?

Opbrengsten

- 8) Welke opbrengsten worden gegenereerd?
- 9) Wat zijn de kosten voor het verwerven van die opbrengsten?
- 10) Blijft een gedeelte van de bijdrage onvoldaan en wat zijn daarvan de oorzaken?

Kosten van de rechtspraak

- 11) Hoeveel van de in het onderzoek te betrekken zaken worden per jaar of nader te bepalen tijdseenheid behandeld?
- 12) Welke kosten komen in die zaken voor rekening van de overheid?
- 13) Hoeveel kost de rechtspraak in die zaken in totaal?

Kosten van partijen

- 14) Welke kosten van de in het onderzoek te betrekken zaken komen voor rekening van partijen?
- 15) Hoeveel kost partijen een zaak buiten de aan de overheid toekomstige bijdrage?
- 16) Op welke wijze worden deze kosten door partijen voldaan c.q. gedekt?

Assessment

- 17) Werkt het griffierechtenstelsel in de praktijk bevredigend?
- 18) Hoe wordt het griffierechtenstelsel in het betrokken land door wetenschap en belanghebbenden beoordeeld in het licht van het recht op toegang tot de rechter (*access to justice*) als gegarandeerd door art. 6 EVRM?
- 19) Is een invloed van de griffierechten aanwijsbaar op de beslissing om al dan niet een procedure te beginnen of verweer te voeren?

De deelvragen zijn in het onderzoek behandeld als oriëntatiepunten. Zij zijn niet voor voor ieder land relevant en lenen zich daarom niet voor een systematische beoordeling. Zij komen echter terug in de - in de deelparagrafen terug te vinden - aspecten aan de hand waarvan de griffierechtenstelsels worden beschreven. Uit die beschrijving blijkt dan van de bevindingen ten aanzien van deze oriëntatiepunten.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd. In de eerste fase is op grond van direct toegankelijke primaire bronnen (*quick scan*) een inventarisatie gemaakt van griffierechtenstelsels in de Europese Unie. Dat heeft geleid tot een korte beschrijving van de stelsels van 17 landen. Daaraan is een tabel toegevoegd die een vergelijkende indicatie geeft van de hoogte van de griffierechten in de beschreven landen, inclusief

Nederland. Op grond daarvan is een keuze gemaakt voor vier landen. Het een en ander is verwerkt in hoofdstuk 3 van dit rapport.

In de tweede fase heeft nader literatuur- en bronnenonderzoek (regelgeving, wetsgeschiedenis en jurisprudentie) plaatsgevonden met betrekking tot de vier geselecteerde landen. Op basis daarvan zijn instanties geselecteerd die in aanmerking kwamen voor het afnemen van een interview over het griffierechtenstelsel. Deze instanties dienden zoveel mogelijk op één lijn te kunnen worden geplaatst met wat naar Nederlandse begrippen wordt aangeduid als respectievelijk het ministerie van justitie, de Raad voor de Rechtspraak, de griffie van een gerecht en de Orde van Advocaten. De voor te leggen vragen zijn opgenomen in een questionnaire, die op voorhand aan de informanten is toegezonden. Het een en ander blijkt uit het tweede tussenrapport, waarvan de vragenlijsten in een bijlage bij dit rapport zijn te vinden.³ Een overzicht van de geïnterviewde personen is eveneens opgenomen in een bijlage.⁴

In de derde fase zijn de uit literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews verkregen gegevens verwerkt tot dit rapport.

Het onderzoek is begeleid door een door de opdrachtgever, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, samengestelde begeleidingscommissie, die in elk van de genoemde fases is geraadpleegd. De leden van de begeleidingscommissie zijn in een bijlage vermeld.⁵

1.4 Opzet van dit rapport

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op enige algemene uitgangspunten met betrekking tot dit onderzoek. Deze betreffen zowel de rechtseconomische als juridische inbedding van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer van het *quick scan*-onderzoek. Die worden samengevat in een indicatieve vergelijkende griffierechtentabel op basis van een selectie van procedures die als beeldbepalend voor de hoogte van griffierechten kunnen worden aangemerkt. Aansluitend wordt de landenkeuze onderbouwd.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 geven een uiteenzetting van het griffierechtenstelsel per land. Ter inleiding wordt eerst een schets gegeven van de rechterlijke organisatie en de jurisdicties in de verschillende rechtssystemen. Daarna komen de grondslagen van het griffierechtenstelsel en de uitwerking daarvan aan bod, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de punten die aan het slot van hoofdstuk 2 worden genoemd. De twee laatste paragrafen van elk van deze hoofdstukken hebben betrekking op de griffierechten als onderdeel van de totale kosten van een procedure en de griffierechten in relatie tot de totale kosten van de (civiele en administratieve) rechtspraak.

In deze hoofdstukken zijn ook de visies van de rechtstreeks betrokkenen verwerkt en dan met name in de laatste twee paragrafen. Die visies zijn grotendeels ontleend aan de gehouden interviews en deels aan publicaties van beroepsorganisaties of instanties.

³ Bijlage 1, Griffierechten vergeleken, Tweede tussenrapport - Questionnaire, september 2005 (uittreksel).

⁴ Bijlage 2, Geïnterviewde personen en instanties.

⁵ Bijlage 9, Leden begeleidingscommissie.

Tot de opdracht voor dit onderzoek behoorde uitdrukkelijk niet het doen van aanbevelingen, zodat de onderzoekers zich hebben onthouden van een waardering van de verschillende stelsels. Het afsluitende hoofdstuk 8 geeft daarom een beschrijvende vergelijking van de verschillende stelsels aan de hand van de aan het slot van hoofdstuk 2 genoemde aandachtspunten.

In de bijlagen zijn de wetsteksten opgenomen, die inzicht geven in de griffierechtenstelsels van de geselecteerde landen.⁶

SAMENVATTING

Dit rapport bevat de uitkomsten van een vergelijkende beschrijving van de griffierechtenstelsels van een aantal landen. Daarbij is zowel gelet op de inrichting van het stelsel als op de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en de gevolgen ervan voor de rechtspraktijk. In een 'quick scan' zijn 17 landen onder de loep genomen. Van die landen wordt het stelsel kort beschreven en wordt een indicatieve vergelijking gegeven van de hoogte van de griffierechten. Deze bevindingen zijn ten aanzien van vier landen verder uitgediept. Het afsluitende hoofdstuk geeft een vergelijking van de onderzochte stelsels en de Nederlandse regeling.

⁶ Bijlage 3 Retsafgiftsloven (Denemarken). Bijlage 4 Gerichtskosten-gesetz (Duitsland). Bijlage 5 Family proceedings fees order (Engeland en Wales). Bijlage 6 Civil proceedings fees order (Engeland en Wales). Bijlage 7 Sheriff court fees order (Schotland). Bijlage 8 Court of session fees order (Schotland).

HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSKADER

2.1 Procesrechtelijke beperkingen

Griffierechtenstelsels zijn altijd een onderdeel van het procesrecht in ruimere zin. De procesrechtelijke regelingen van de verschillende landen lopen sterk uiteen, wat een vergelijking van de griffierechtenstelsels bemoeilijkt. Omdat het uiteindelijk gaat om de inrichting van het Nederlandse griffierechtenstelsel, zijn de buitenlandse stelsels slechts interessant in zoverre zij betrekking hebben op hetzelfde soort zaken als waarvoor in Nederland griffierechten worden geheven. Hoewel er veel rechtsvergelijkend onderzoek wordt gedaan, zijn er nog geen instrumenten ontwikkeld die het bij benadering mogelijk maken uit de rechtseconomische data van een ander land zo'n selectie te maken, dat deze betrekking hebben op dezelfde fenomenen als de data van het eigen rechtssysteem.

De ontwikkeling van een dergelijk instrument gaat het bestek van dit onderzoek verre te buiten. Dat zou neerkomen op een minutieuze definitie van de in de vergelijking te betrekken zaken, op basis waarvan vervolgens het vreemde recht moet worden geanalyseerd om de daarmee equivalente zaken op te sporen.

Noodgedwongen wordt derhalve volstaan met een globale benadering. Omdat het gaat om de griffierechten bedoeld in de Wet Tarieven Burgerlijke Zaken (WTBZ) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt gekeken naar de heffing van rechten in verband met zaken die op het eerste gezicht als "civielrechtelijk" of "administratiefrechtelijk" in de zin van die regelingen kunnen worden gekwalificeerd. Procedures die daar al te ver vanaf lijken te staan, zoals de Angelsaksische procedure die nodig is om een verklaring van erfrecht (*probate* in Engeland, *confirmation* in Schotland) te verkrijgen, zijn buiten beschouwing gelaten.

Gelet op de relatie die steeds wordt gelegd met de perceptie van het griffierecht in het licht van het recht op toegang tot de rechter, is de blik verder uitsluitend gericht op contentieuze procedures⁷ en wat daarmee samenhangt. Dat betekent dat geen aandacht is besteed aan rechten die worden geheven in verband met non-contentieuze procedures, de afwikkeling van faillissementen of het verrichten van niet met een procedure in verband staande handelingen, zoals de afgifte van apostilles.⁸

Onder 'griffierecht' wordt hier iedere bijdrage verstaan die aan een procederende partij van overheidswege in verband met die procedure in rekening wordt gebracht. De benaming die daarvoor in het Nederlandse of buitenlandse recht is gekozen, doet dus niet terzake.

2.2 Rechtseconomische oriëntatiepunten⁹

Griffierechten vormen een onderdeel van het totaal aan kosten dat een partij moet financieren om te kunnen procederen en eveneens een onderdeel van het totaal aan

⁷ Dat wil zeggen op procedures waarin een beslissing wordt gevraagd over een geschil tussen partijen, ongeacht of deze procedure wordt ingeleid met een dagvaarding of met een verzoekschrift.

⁸ Art. 13 lid 8 WTBZ. Ook de legalisaties van art. 13 lid 7 WTBZ worden in de praktijk "apostilles" genoemd.

kosten waarmee een partij rekening houdt bij de inschatting van de mogelijke opbrengsten bij winst en de mogelijke kosten bij verlies van een procedure. De relatie tussen de hoogte van de griffierechten als onderdeel van de totale kosten en het volume van de judiciële in- en output en de daaraan verbonden systeemkosten, is complex.

Daaraan kunnen in ieder geval tien aspecten worden onderscheiden.

In de *eerste* plaats zullen griffierechten een invloed kunnen hebben op de prikkels van partijen tot procederen. Daaraan kan de rechtseconomische notie worden toegevoegd dat in dit verband de zogenaamde marginale invloed dient te worden onderzocht. Dat betekent dat steeds de aandacht moet uitgaan naar de vraag wat de invloed is van de griffierechten op het totaal van de door partijen te betalen kosten. Wanneer immers de griffierechten in verhouding tot andere landen relatief hoog zijn, maar zij anderzijds slechts een beperkt deel uitmaken van de totale kosten (bijvoorbeeld omdat kosten van rechtsbijstand relatief veel hoger zijn), dan zal de marginale invloed van griffierechten op de beslissing van partijen om al dan niet te procederen relatief gering zijn.¹⁰ Wanneer de overheid of andere beleidsmakers een invloed van griffierechten op gedrag van partijen verwachten, dan dient naar de marginale invloed van dergelijke griffierechten te worden gekeken. Met andere woorden: steeds zal moeten worden onderzocht wat de invloed is van het griffierecht op het totale pakket van de kosten van de betrokken partijen.

Een *tweede* basale rechtseconomische regel is dat van een wijziging van griffierechten mogelijk een gedragsbeïnvloeding zal uitgaan op de prikkels van partijen tot procederen. Maar ook hier dient te worden herinnerd aan het rechtseconomisch uitgangspunt dat alleen de marginale griffierechten (of beter geformuleerd: de marginale invloed van de griffierechten op de totale kosten) in overweging kan worden genomen. Rechtseconomisch uitgangspunt (althans theoretisch) is dat naarmate de griffierechten verhoogd worden een negatieve gedragsprikkel zal ontstaan doordat de marginale kosten van het procederen toenemen. Op basis van dit voor de hand liggende inzicht kan worden verwacht dat een relatieve verhoging van het griffierecht tot een reductie van processen zal leiden. Nogmaals, of dit in de praktijk daadwerkelijk het geval zal zijn hangt onder andere af van het relatieve aandeel van de griffierechten in de totale kosten. Wanneer dit aandeel gering is, kan het effect van een eventuele verhoging of verlaging ook gering of zelfs verwaarloosbaar zijn. Uiteraard is de mate van prijselasticiteit van de griffierechten ook afhankelijk van de relatieve hoogte van de griffierechten.

Een *derde* element betreft het feit dat de gedragsbeïnvloeding van de griffierechten op de prikkel van partijen tot procederen mogelijk ook afhankelijk is

⁹ Over de economische analyse van griffierechten bestaat – helaas – geen specifiek rechtseconomisch onderzoek. De navolgende analyse is derhalve gebaseerd op algemene rechtseconomische inzichten over gedrag van partijen onder invloed van verschillende rechtsregels. Voor algemene literatuur over de economische analyse van het procesrecht kan men onder meer terecht bij W.M. Landes, 'An Economic Analysis of the Courts', *Journal of Law and Economics*, 1971, vol. 14, p. 61-107; R.A. Posner, 'An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration', *Journal of Legal Studies*, vol. 2, 1973, p. 399-458; S. Shavell, 'The Social versus the Private Incentive to Bring Suit in a Costly Legal System', *Journal of Legal Studies*, vol. 11, 1982, p. 333-339 en S. Shavel, 'Suit, Settlement, and Trial: A Theoretical Analysis under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs', *Journal of Legal Studies*, vol. 11, 1982, p. 55-81.

¹⁰ De situatie in Engeland lijkt hiervan een voorbeeld te bieden, zie par. 6.5.3.

van de eigen verwachtingen van partijen (meer bepaald de eisende partij) met betrekking tot hun slaagkansen. Als bekend houdt de literatuur voor dat normalerwijze slechts de zaken waar een 50% kans op een gunstig resultaat is, voor de rechter komen. Het is de welbekende hypothese die door Priest en Klein is ontwikkeld.¹¹ Deze auteurs gaan van de stelling uit dat normalerwijze de zaken waarin de ene of de andere partij hogere kansen heeft, steeds tot een schikking zullen leiden. Alleen de zaken waarin de zogenaamde 50-50-hypothese geldt, zouden dan tot een geschil leiden. Op deze hypothese is echter veel kritiek geformuleerd, precies vanwege het feit dat partijen subjectief hun eigen kansen op succes verkeerd kunnen inschatten. Die inschattingkans kan nu ook een grote rol spelen bij de subjectieve beoordeling van de impact van griffierechten. Wanneer een eisende partij sterk van zijn eigen gelijk overtuigd is, zal hij vermoedelijk minder door een verhoogd griffierecht kunnen worden afgeschrikt.

Een vierde daarbij betrokken element (in combinatie met het voorgaande) geldt de vraag of een winnende partij achteraf het door hem betaalde griffierecht ook op de verliezende partij kan verhalen. Wanneer een eisende partij in hoge mate overtuigd is van zijn eigen zaak en tegelijkertijd in het rechtssysteem de mogelijk bestaat om de griffierechten in geval van winst op de verliezende partij te verhalen, zal ook een hoog marginaal griffierecht geen afschrikking teweegbrengen wat betreft de prikkels tot procederen.

In de vijfde plaats leert het rechtseconomisch perspectief de overheid dat ook efficiënties kunnen worden bereikt ten aanzien van de administratieve organisatie van een griffierechtenstelsel. Immers, wanneer vanuit beleidsoptiek griffierechten worden ingevoerd -bijvoorbeeld om het risico op inefficiënte processen te vermijden (wat als een efficiëntiedoelstelling zou kunnen worden gekwalificeerd) of om de rechtzoekende deels de kosten van het functioneren van het gerechtelijk apparaat te laten betalen (wat veeleer als een herverdelingsdoelstelling zou kunnen worden gekwalificeerd) -, is het ook nog steeds mogelijk om het systeem zodanig in te richten dat efficiënties worden bereikt, althans de kosten worden gereduceerd. Zo zou men kunnen overwegen om voor elke stap in de procedure een afzonderlijk griffierecht in te voeren (het 'pay as you go'-systeem dat in enkele gevallen van de onderzochte landen sterk wordt doorgevoerd). Hoewel dit, zie hieronder, mogelijk op het vlak van de prikkels enkele voordelen zou kunnen hebben, is een onmiskenbaar nadeel van een dergelijk systeem dat de administratieve kosten van behandeling (ook wel "systeemkosten" of "transactiekosten"¹² genoemd) daarmee bijzonder hoog kunnen worden. Immers, naarmate het griffierechtenstelsel gedifferentieerder en genuanceerder wordt, worden ook de toepassingskosten steeds hoger. Er kan vanuit rechtseconomisch perspectief dus sprake zijn van een

¹¹ G.L. Priest, B. Klein, 'The Selection of Disputes for Litigation', 13 *Journal of Legal Studies*, p. 1-55 (1984)..

¹² Het concept "transactiekosten" komt uit het bekende werk van Ronald Coase, 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, 1960, p. 1-44, maar is in deze context iets minder aangewezen omdat het begrip "transactiekosten" uiteraard verwijst naar de kosten van het transigeren, dat wil zeggen overeenkomsten sluiten. Zie desbetreffend ook W.C.T. Weterings, *Vergoeding van Letselschade en Transactiekosten. Een Kwalitatieve en Kwantitatieve Analyse*, Deventer 1999. Recenter wordt, onder meer door Visscher, veeleer van "systeemkosten" gesproken (zie L.T. Visscher, *Een Rechtseconomische Analyse van het Nederlandse Onrechtmatige Daadsrecht*, Diss. EU Rotterdam, 3 november 2005).

zogenaamde afruil (ook wel *trade off* genoemd): de marginale opbrengsten door een betere aansturing van de prikkels tot procederen (uitgaande van een verfijnder griffierechtenstelsel) dienen te worden afgewogen tegen de marginale kosten van een verdere differentiëring van het griffierechtenstelsel. Duidelijk moge zijn dat wanneer die marginale kosten hoger zijn dan de marginale baten inefficiënties optreden.

In de *zesde* plaats kan vanuit het perspectief van de overheid ook worden aangegeven, dat een griffierechtenstelsel in beginsel zo zou moeten worden ingericht dat ook prikkels worden gegenereerd tot het bereiken van schikkingen. De rechtseconomische literatuur heeft (herhaaldelijk en begrijpelijk) aangegeven dat een processysteem partijen optimale prikkels dient te bieden om veeleer te schikken in plaats van te procederen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door het griffierecht te verlagen of zelfs te laten vervallen wanneer partijen tot een schikking komen en de rechter derhalve geen eindoordeel hoeft te vellen. Maar ook daar geldt dat de marginale opbrengsten van een dergelijk gedifferentieerd systeem steeds moet worden afgewogen tegen de marginale kosten van een verdere verfijning.

In de *zevende* plaats kan worden aangegeven dat een verdere verfijning (stapsgewijze heffing) uiteraard de prikkels van partijen beïnvloedt. Wanneer derhalve de griffierechten toenemen naarmate de procedurestappen toenemen (*pay as you go* of bijvoorbeeld wanneer beroep wordt ingesteld), kan worden verwacht dat ook die toegenomen kosten weer een invloed zullen hebben op het gedrag van partijen en dat derhalve de toegenomen kosten de prikkels om die aanvullende stappen te nemen zullen reduceren. Dit argument sluit uiteraard aan bij het tweede hierboven vermelde inzicht, namelijk dat de rechtseconoom er vanuit gaat dat een wijziging in griffierechten tot een gedragsbeïnvloeding van partijen zal leiden. Dit argument wordt hier in zoverre verfijnd dat de gedragsbeïnvloeding dus ook proportioneel aan de hoogte van het griffierecht gerelateerd kan worden.

In de *achtste* plaats kan, voortbouwend op het voorgaande, worden aangegeven dat een gedifferentieerd systeem ook de processuele keuzes van rechtshulpverleners (de advocatuur) kan beïnvloeden. Wanneer men bij wijze van spreken voor elk stuk dient te betalen dat wordt ingebracht, zal mogelijk op het gebruik van argumenten worden bespaard (als daar ook een kostenaspect aan zit). Veel hangt (zie hierboven) af van de marginale kosten van de griffierechten vergeleken met de overige kosten. Daarbij speelt uiteraard ook de vermogenspositie van betrokkene en meer bepaald zijn inkomenssituatie een belangrijke rol. Ook dient natuurlijk te worden beseft dat een dergelijke differentiëring, zeker wanneer daar de aangegeven prikkels vanuit gaan, niet noodzakelijk efficiënt hoeft te zijn. Er kunnen bepaalde averechtse, perverse prikkels ontstaan, bijvoorbeeld om minder stukken in te brengen, waardoor anderzijds de informatiekosten voor de rechter weer zouden kunnen toenemen. Derhalve dient ook steeds aandacht te worden besteed aan mogelijk averechtse effecten van een dergelijke differentiatie van het griffierechtenstelsel.

In de *negende* plaats dient steeds in het oog te worden gehouden dat een verdere differentiëring van een griffierechtenstelsel mogelijk ook invloed heeft op het gedrag van bij het proces betrokken ambtenaren, waaronder de griffier, maar mogelijk ook rechters. Veel hangt in dat verband af van de vraag in hoeverre de opbrengsten van een griffierechtenstelsel toevloeien naar die ambtenaren persoonlijk of naar de rechterlijke organisatie. Wanneer bijvoorbeeld de overheid bepaalde streefdoelen zou opleggen aan de rechterlijke organisatie ten aanzien van het terugverdienen van de gemaakte kosten, kan verwacht worden dat daarvan ook weer prikkels uitgaan om zo hoog mogelijke griffierechten te genereren. Duidelijk is dat dit een averechts effect

zou kunnen hebben, wanneer dit bijvoorbeeld zou meebrengen dat beampten in het gerechtelijk apparaat betaald worden op basis van het volume aan papier dat wordt geproduceerd.

In de *tiende* plaats kan worden aangegeven dat naarmate men een griffierechtenstelsel verder nuanceert en differentieert, ook rekening moet worden gehouden met de foutkosten (in economische termen de *error costs* genoemd). Naarmate het systeem complexer wordt, is de kans op vergissingen en dus fouten groter. Dit kan weer meebrengen dat geschillen ontstaan enkel over de hoogte van de griffierechten, waardoor aan de andere zijde kosten weer toenemen.

Uiteraard is hier slechts een schets geboden van het rechtseconomisch perspectief op het belang van griffiekosten voor procesbeslissingen. De rechtseconomische analyse van het procesrecht is veel complexer. Deze analyse zou derhalve kunnen worden verfijnd door bijvoorbeeld ook de hoeveelheid procedures die in een bepaald land worden gevoerd bij de analyse te betrekken, evenals de eventueel preventieve werking van rechtspraak, de soorten procedures, het vertrouwen in de rechtspraak en de invloed van de tijdsduur van de procedure op het geschil. Het was echter niet de bedoeling om in het kader van dit onderzoek een al omvattende rechtseconomische analyse te bieden, doch slechts om stil te staan bij de belangrijkste rechtseconomische visies op de griffiekosten.

Het vorenstaande geeft aanleiding om te veronderstellen dat de wijze waarop de griffierechten op zichzelf genomen de door een partij te nemen beslissingen (al dan niet beginnen van een procedure of het voeren van verweer, al dan niet regelen buiten rechte, al dan niet voortzetten van de procedure, eventueel in de vorm van appel) beïnvloeden, niet afzonderlijk kan worden bestudeerd. Dat wordt bevestigd door het feit dat er geen rechtseconomisch onderzoek is, dat uitsluitend betrekking heeft op de relatie tussen griffierechten en procedeedrag van partijen. Griffierechten zijn immers - zoals hiervoor uiteen is gezet - niet de enige factor die het procedeedrag van partijen bepaalt. Daarnaast kunnen factoren zoals de kosten van de rechtsbijstand, het proceskostenrisico en verplichte procesvertegenwoordiging ook van grote invloed zijn op de vraag of partijen bereid zijn om te procederen. Een rechtseconomisch model dat het mogelijk maakt elk van deze factoren te isoleren, is niet voorhanden.¹³

Er zal dus moeten worden volstaan met de prima-facie-notie dat hogere griffierechten zullen leiden tot beslissingen die de strekking hebben betaling van die griffierechten te vermijden. Dat wordt in ieder geval bevestigd door het onderzoek van Van Tulder, die vond dat een verhoging van de eigen bijdrage in het kader van de gefinancierde rechtsbijstand - een wél geïsoleerd te beschouwen kostenpost, omdat deze het bestaan van andere kosten uitsluit - met 1 % tot een vermindering van het aantal zaken

¹³ Hoe moeilijk het is om te peilen hoe de griffierechten op zichzelf genomen het procedeedrag van partijen beïnvloeden, laat ook de Justitie Issue Monitor 2004 (Intomart, 78557/YV, februari 2005, verder: JIM 2004) zien. In een telefonisch opinieonderzoek geeft 20 % van de respondenten aan een griffierecht liggend tussen de €40 en €200 al een reden te vinden om een zaak niet door te zetten. Dat loopt op naar 25 % bij een griffierecht van maximaal € 400. Het is ondenkbaar dat die scores worden gevonden als daarbij ook een concrete zaak (bijvoorbeeld het aanvechten van een ontslag op staande voet) wordt betrokken.

met 0,2 % leidt.¹⁴

De hiervoor genoemde aspecten bieden echter wel een handvat bij de beschrijving van de inrichting van de griffierechtenstelsels, namelijk daar waar van een of meer van de beschreven rechtseconomische inzichten gebruik is gemaakt bij de inrichting van het stelsel. Daaraan kan doorgaans geen kwantitatieve analyse van de effectiviteit van de getroffen maatregelen worden gekoppeld. In de plaats daarvan wordt volstaan met een beschrijving van de wijze waarop het griffierechtenstelsel door betrokkenen (beleidsmakers, griffieambtenaren, rechters, partijen, rechtshulpverleners) wordt ervaren.

2.3 De door art. 6 EVRM gestelde grenzen

Art. 6 lid 1 EVRM garandeert het recht op een eerlijke en onpartijdige behandeling door een bij wet ingestelde onafhankelijke rechter. Dat recht impliceert het recht op toegang tot de rechter, met name in civiele zaken, nu anders voormeld recht niet zou kunnen worden geëffectueerd.¹⁵ Dit recht kan wel aan nadere beperkingen worden onderworpen, maar de fundamentele garanties van art. 6 EVRM moeten worden gerespecteerd.¹⁶ Dat betekent dat de nationale rechter bij de uitleg van die beperkingen een al te formalistische opstelling dient te vermijden¹⁷ en dat die regelingen en rechterlijke beslissingen aan controle door het Europese Hof te Straatsburg (EHRM) zijn onderworpen.

In het kader van die controle neemt het EHRM steeds als uitgangspunt dat beperkingen op het recht op toegang tot de rechter een legitiem doel moeten dienen en er een redelijke verhouding moet zijn tussen dat doel en het gebruikte middel. Binnen dit beoordelingskader oordeelde het EHRM eerder dat de mogelijkheid tot beroep in cassatie niet mag worden verbonden aan het uitzitten van de straf¹⁸ of het zich daartoe vrijwillig melden binnen een bepaalde termijn¹⁹, alsmede dat een door de desbetreffende wetgever gecreëerde en door de rechter niet ondervangen onzekerheid over de na een uitspraak openstaande voorziening in samenhang met de eis van uitputting van alle rechtsmiddelen in strijd kwam met art. 6 EVRM²⁰. In al die gevallen werd geoordeeld dat, vrij vertaald, in verhouding tot het te bereiken doel een te zware last werd gelegd op de justitiabele.

Binnen dit kader is ook één maal de vraag aan het EHRM voorgelegd of de hoogte van de in rekening gebrachte griffierechten wel verenigbaar was met het recht

¹⁴ F. van Tulder en S. Janssen, *De prijs van de weg naar het recht*, Sociaal-Cultureel Planbureau, nr. 45, Rijswijk 1988. Dit intuïtief al aannemelijke resultaat strookt ook met empirisch onderzoek dat betrekking had op alle kosten van een procedure in het algemeen, dat kon worden uitgevoerd toen in Florida rond 1985 de regel werd ingevoerd, dat de verliezende partij in de kosten moest worden veroordeeld. De te verwachten kosten van een procedure namen daardoor af en inderdaad bleek het aantal procedures toe te nemen (J.W. Hughes, E.A. Snyder, 'Litigation and settlement under the English and American Rules', *Journal of Law and Economics*, 24 (1995), 1, p. 225-250). Voor een uitgebreid overzicht van Nederlands en Belgisch onderzoek op dit gebied zie M. Faure, *Overzicht van de socio-economische literatuur met betrekking tot de beslechting van conflicten*, in: G. de Leval en J. Hubin (red.), *Espace judiciaire et social européen*, Brussel 2003, p. 461-489.

¹⁵ EHRM 21 februari 1975 (Golder vs Verenigd Koninkrijk), NJ 1975, 462.

¹⁶ EHRM 17 januari 1970 (Delcourt vs België), 2689/65.

¹⁷ O.a. EHRM 25 mei 2004 (Kadlec vs Tsjechië), EHRC 2004, 65, m.nt. Fernhout.

¹⁸ O.a. EHRM 14 december 1999 (Khalfaoui vs Frankrijk), 34791/97.

¹⁹ O.a. EHRM 29 juli 1998 (Guérin vs Frankrijk), 25201/94.

²⁰ O.a. EHRM 12 november 2002 (Beles en anderen vs Tsjechië), EHRC 2002, 114.

op toegang tot de rechter. De kwestie speelde in de zaak van Kreuz vs Polen.²¹ Kreuz wilde in Polen een wasstraat beginnen en had daarvoor een vergunning gevraagd. Na aanvankelijke medewerking van de autoriteiten werd de vergunning in twee instanties geweigerd. In hoger beroep werd deze beslissing vernietigd.

Kreuz stelde daarop een vordering in tegen de instantie die de vergunning had geweigerd, tot vergoeding van de daardoor door hem geleden schade. Die vordering werd niet-ontvankelijk verklaard, tegen welke beslissing Kreuz appelleerde. Voor dit tussentijds appel moest hij een griffierecht van 200 mio PLZ²² betalen. Op zijn verzoek werd hij daarvan vrijgesteld. De beslissing in eerste aanleg werd vervolgens vernietigd, waarna de zaak werd teruggevoerd naar de rechter in eerste aanleg.

Omdat de behandeling in eerste aanleg nu moest worden voortgezet, werd hij daarvoor griffierecht verschuldigd. Op zijn verzoek om vrijstelling werd het normaal gesproken verschuldigde bedrag van 308,5 mio PLZ teruggebracht tot 100 mio PLZ. Kreuz gaat daartegen in appel, maar verliest die zaak. Het griffierecht wordt niet door hem betaald, waarna zijn vordering verder buiten behandeling blijft. Kreuz dient daarop een klacht in bij het EHRM.

Uitgaand van het hiervoor aangeduide kader overweegt het EHRM allereerst dat het heffen van griffierechten niet onvereenigbaar is met het verdrag, zolang het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast. Aan die eis is in dit geval volgens het EHRM niet voldaan. Vier omstandigheden lijken voor dat oordeel de doorslag te hebben gegeven, te weten dat

a) de hoogte van het uiteindelijk te betalen griffierecht gelijk was aan het gemiddelde jaarsalaris in Polen en dus in de ogen van een gewone procespartij werd gezien als een substantieel bedrag (par. 62);

b) Kreuz in zijn aanvragen en appelschriften had aangevoerd dat hij in het geheel geen inkomen had, dat al zijn spaargeld in zijn beoogde onderneming was geïnvesteerd en hij ook nog andere verliezen had geleden (par. 62);

c) de afwijzende beslissing van de rechter niet was gebaseerd op bewijs van het tegendeel, maar op veronderstellingen (par. 63);

d) de vordering slechts zijdelings te maken had met zakelijke belangen, nu het ging om vergoeding van schade veroorzaakt door een al vastgestelde wetsschending door de Poolse autoriteiten.

Die omstandigheden leiden het EHRM tot het oordeel dat de Poolse rechter de balans tussen de belangen van de staat enerzijds en het recht op toegang tot de rechter uit het oog heeft verloren, waardoor dit “excessieve” griffierecht het recht op toegang tot de rechter schond.

Zoals vaak bij uitspraken van het EHRM is het zo goed als onmogelijk om de vraag te beantwoorden in hoeverre elk van de genoemde omstandigheden op zich al toereikend zou zijn geweest om tot dezelfde uitspraak te komen. Bevindt men zich met een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld netto jaarsalaris - in Nederland zou dat €20.000,- zijn - in de gevarenzone of moet daar meer bijkomen? En hoe zit het met de relatie tot de door de overheid te leveren dienst in de concrete procedure? Dat is een aspect dat niet aan de orde is geweest in deze zaak, maar het zal onder

²¹ EHRM 19 juni 2001 (Kreuz vs Polen), 28249/95, *EHRC* 2001, 54 (m.nt. AWH).

²² Poolse zlotys.

omstandigheden zeker een rol spelen. Een griffierecht dat in geen enkele verhouding staat tot de tijd en inspanning die voor de behandeling van de vordering door de overheid moet worden ingezet, zal immers eerder excessief zijn en daarmee in conflict met art. 6 EVRM kunnen komen.

Algemene regels zijn dus moeilijk aan dit arrest te ontleen. Wel is duidelijk dat de griffierechten in Nederland op dit moment nog ver verwijderd blijven van het bedrag dat in het besproken arrest een rol speelde. De stelling dat het Nederlandse griffierechtenstelsel²³ of stelsel van rechtsbijstand²⁴ verenigbaar is met deze uitspraak, kan dus worden onderschreven. Ook in de actuele stelsels in het buitenland zijn geen griffierechten tegengekomen, die zo hoog zijn dat a priori kan worden gezegd dat het recht op toegang tot de rechter is geschonden. Overigens is het interessant om nu al op te merken dat het Deense griffierechtenstelsel in 2005 is aangepast, omdat zich inmiddels gevallen hadden voorgedaan, die op zijn minst op gespannen voet stonden met genoemde verdragsbepaling. Bij de advocatuur in enkele van de onderzochte landen bestaan ook nog steeds twijfels of het daar geldende systeem wel “art. 6-proof” is.²⁵

Tot zover de “bovenzijde” van de griffierechten, maar er is ook een “onderzijde”. Art. 6 EVRM stelt een plafond aan de griffierechten, maar de vraag kan ook worden gesteld in hoeverre art. 6 EVRM met zich brengt dat vrijstelling moet worden verleend van op zich acceptabele griffierechten in gevallen waarin die griffierechten gelet op de financiële omstandigheden niet of niet tegen acceptabele offers kunnen worden opgebracht. In deze vorm is die vraag nog niet aan het EHRM voorgelegd, maar uit de uitspraken naar aanleiding van een vergelijkbare vraag kan wel het nodige worden afgeleid.

In de zaak *Airey vs Ierland*²⁶ kwam het EHRM tot de conclusie, dat het ontbreken van gratis rechtsbijstand in strijd kwam met art. 6 EVRM in een geval waarin procesvertegenwoordiging verplicht was, terwijl het bovendien ging om de rechten verzekerd door art. 8 EVRM. Tot een tegenovergestelde beslissing werd gekomen in *McVicar vs Verenigd Koninkrijk*²⁷, in welk geval rechtsbijstand niet verplicht was en de te beantwoorden rechtsvragen in de ogen van het EVRM niet al te ingewikkeld waren, ook al duurde de *trial*²⁸ meer dan 2 weken. Dat lag weer anders in *Steel en Morris vs Verenigd Koninkrijk*²⁹, omdat daar de financiële belangen in verhouding tot de inkomens van betrokkenen erg groot waren, de *trial* 313 zittingsdagen in beslag nam, meer dan 100 getuigen moesten worden gehoord en talloze deskundigen.

Wanneer deze beslissingen worden afgezet tegen de naar verhouding geringe griffierechten, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een verplichting vrijstelling te verlenen in bepaalde gevallen niet snel zal worden aangenomen. Aan de “onderzijde” van het griffierecht doet de nationale wetgever het dus niet snel verkeerd.

2.4 Kenmerken van griffierechtenstelsels

²³ Kamerstukken I 2003-2004, B (MvA), p. 5.

²⁴ ABRvSt 10 april 2002, AB 2003, 255.

²⁵ Dit geldt met name voor Denemarken (zie par. 4.5.3) en Schotland (zie par. 7.5.3).

²⁶ EHRM 9 oktober 1979 (*Airey vs Ierland*), NJ 1980, 376.

²⁷ EHRM 7 mei 2002 (*McVicar vs Verenigd Koninkrijk*), 46311/99.

²⁸ Zie voor dit verraderlijke begrip par. 5.3.1.2.

²⁹ EHRM 15 februari 2005 (*Steel en Morris vs Verenigd Koninkrijk*), 68416/01, NJB 2005, p. 1297.

Aan de inrichting van een griffierechtenstelsel liggen keuzes ten grondslag. Door deze keuzemomenten in kaart te brengen wordt een instrument verkregen, waarmee griffierechtenstelsels kunnen worden vergeleken. De uitwerking van zo'n keuze kan zo specifiek zijn, dat het eraan ten grondslag liggende keuzemoment aan het zicht wordt onttrokken, maar dat neemt niet weg dat hierdoor meer inzicht wordt verkregen in de structuur van de verschillende stelsels.

De volgende keuzemomenten kunnen worden onderscheiden:

- De algemene grondslag van het griffierecht. Het heffen van griffierechten kan gebaseerd zijn op de overweging dat
 - de door de rechtspraak aan de samenleving verleende dienst een gegronde reden is om gelden toe te voegen aan de algemene middelen (belastingheffing ter *reallocatie* van middelen);
 - de rechtspraak bekostigd dient te worden door degenen die daarvan gebruik maken (belastingheffing met het oog op (*full*) *cost recovery*).
- Griffierecht als instrument. Griffierecht kan gebruikt worden als instrument om justitieel beleid te implementeren (ontmoedigen of aanmoedigen van het voeren van bepaalde procedures, bevorderen van een behoorlijke procedure, regulering van *access to justice*). In een dergelijk geval wordt het neveneffect van de heffing van griffierechten - de mogelijkheid dat vanwege de griffierechten van een procedure wordt afgezien - dus het hoofddoel.
- De grondslag voor de vaststelling van de tarieven. De hoogte van het griffierecht kan worden gekoppeld aan
 - de aard van de procedure, wat in beginsel een forfaitair tarief geeft;
 - het belang van partijen bij de procedure, wat tot variatie in de tarieven leidt;
 - de hoedanigheid van procespartijen (rechtspersoon of natuurlijk persoon, meerder- of minderjarigheid);
 - de geschatte waarde van de verleende dienst, of een combinatie van deze grondslagen.
- Uniformiteit of pluriformiteit. De regelgever kan ernaar streven zoveel mogelijk dezelfde regeling voor alle procedures te laten gelden, maar het is ook mogelijk dat - bewust of op historische gronden - wordt gedifferentieerd per procedure of per gerecht.
- De initiële heffingsmomenten. In dit opzicht doen zich globaal gesproken de volgende mogelijkheden voor:
 - initiële heffing bij het begin van de procedure;
 - initiële heffing bij indiening of acceptatie van een stuk;
 - initiële heffing na afloop van de procedure, telkens al dan niet gecombineerd met de mogelijkheid van tussentijdse aanpassing.
- Het inningsmoment. Heffing en inning (hier te verstaan als het moment waarop het griffierecht behoort te worden voldaan) hoeven niet samen te gaan, omdat het betrokkenen kan worden toegestaan eerst later te betalen.
- Sancties bij non-betaling. Er is onderzocht of het achterwege blijven van betaling

- alleen gevolgen heeft die ook verbonden zijn aan wanbetaling in andere gevallen;
- of ook ertoe leidt dat het verloop van de procedure op de een of andere manier wordt beïnvloed (processuele sanctie).
- Differentiatie van het griffierecht. De WTBZ kent alleen griffierechten die bij het begin van een procedure worden geheven. Het griffierecht zou echter ook kunnen worden gekoppeld aan bepaalde processuele stappen (*pay as you go*) of anderszins kunnen worden verhoogd naarmate de procedure vordert.
- De partij van wie griffierechten worden verlangd. Er zal moeten worden uitgemaakt of naast de eisende partij ook van verweerders griffierecht moet worden geheven.³⁰

Meer specifiek, dat wil zeggen geïnspireerd op de regeling van de Wet tarieven in burgerlijke zaken, gelden nog de volgende aandachtspunten:

- De vordering in reconventie. Volgens art. 3 lid 2 WTBZ wordt het geding in reconventie niet als een zelfstandig geding beschouwd. Daar zou ook anders over kunnen worden gedacht.
- Griffierechten in hoger beroep. Veel mensen vinden dat in hoger beroep meer zou moeten worden betaald dan voor een procedure bij de lagere rechter.³¹ De WTBZ brengt dat ook in de praktijk (art. 2 lid 3 WTBZ). Het is de vraag of die gedachte overal leeft.
- Griffierechten bij het vragen van een voorlopige voorziening. In civiele zaken geldt op grond van art. 2 lid 2 WTBZ de algemene regeling voor de eisende partij en op grond van art. 4 WTBZ een vast tarief van €248,- voor de verwerende partij. De vraag is of elders een aparte tarifiering voor voorlopige voorzieningen is vastgesteld.
- Inkomens- en situatieafhankelijke heffing. Het griffierecht zou afhankelijk kunnen worden gesteld van het inkomen of het vermogen. Nederland kent hiervan een afgeleide vorm door de inebetstelling van het griffierecht. Elders kan dit anders zijn geregeld. Hiermee hangt samen de vraag of deze eventuele reductie weer langs andere weg kan worden geïncasseerd.
- Bij een vermeerdering van eis moet volgens de WTBZ meer griffierecht worden betaald, bij een vermindering van eis niet. Het is daarom interessant om na te gaan of diezelfde afweging ook in het buitenland is gemaakt.
- Het bestaan van een hardheidsclausule. Er zijn verschillende stelsels mogelijk om bij het ontbreken van financiële middelen kwijtschelding of vrijstelling van griffierechten te verlenen. De in abstracto vastgestelde normen kunnen echter altijd gevallen “vergeten”. Dat kan worden opgelost door een hardheidsclausule. Het bestaan en eventueel functioneren daarvan zal bij de verschillende landen aan de orde komen.

In hoofdstuk 8 zal het huidige Nederlandse stelsel worden besproken aan de hand van deze keuzemomenten en zullen de stelsels van de onderzochte landen hiermee worden vergeleken.

³⁰ De JIM 2004, p. 26, geeft aan dat 87 % van de ondervraagden het onjuist vindt, dat ook gedaagden moeten betalen. Het is dus een onderwerp waarover buiten de rechtspraak uitgesproken opvattingen bestaan die niet stroken met de geldende bepalingen.

³¹ Volgens JIM 2004, p. 29, is dat 51 %.

SAMENVATTING

Het is moeilijk procesrechtelijke systemen met elkaar te vergelijken. Procedures hebben niet steeds betrekking op dezelfde materie en kunnen in hun uitwerking sterk verschillen. Daarom is zoveel mogelijk gekeken naar procedures in andere landen waarin inhoudelijk overeenkomende geschillen aan de orde zijn.

Een rechtseconomisch model om de werking van een griffierechtenstelsel te evalueren, is niet voorhanden. Dat hangt samen met de invloed van andere financiële factoren, die het gedrag van de betrokken actoren kunnen beïnvloeden. Er dient daarom te worden volstaan met een globale benadering met als aanname, dat verhoging van griffierechten een prikkel zal zijn om het instellen of voortzetten van een procedure achterwege te laten.

Uit art. 6 EVRM kan niet worden afgeleid, dat voor sommige procedures in het geheel geen griffierechten mogen worden geheven. De gevarezone lijkt te worden bereikt bij griffierechten die overeenkomen met een gemiddeld netto jaarsalaris (voor Nederland ca. € 20.000,-).

Het onderzoek zal zich met name richten op een aantal kenmerken, die tezamen een griffierechtenstelsel karakteriseren. Tevens zal op grond van een aantal specifieke regelingen in de Wet Tarieven in Burgerlijke Zaken worden nagegaan, hoe de regelingen op deze punten in de te selecteren landen luiden.

HOOFDSTUK 3 LANDENKEUZE³²

3.1 Selectiecriteria

Gelet op de probleemstelling en de daaruit voortvloeiende oriëntatiepunten (zie par. 1.2) zijn voor dit onderzoek met name die landen interessant, waar sprake is van de heffing van substantieel te noemen griffierechten. Dan kunnen immers de grondslag en werking van het systeem vergeleken worden met het Nederlandse stelsel. Daarnaast en daaruit voortvloeiend heeft bij de selectie het volgende nog een rol gespeeld:

1. De vergelijkbaarheid van het rechtssysteem in het betrokken land met het Nederlandse systeem. Wanneer bijvoorbeeld civiele rechtspraak voor een belangrijk deel in de handen van jury's of niet-rechterlijke ambtelijke instanties is gelegd, is een vergelijking van de stelsels lastig te maken.
2. De mate waarin een land erin slaagt (of ernaar streeft) de kosten van de rechtspraak bij partijen te leggen. Dit zal steeds betekenen dat hoge bijdragen van partijen worden gevraagd, zodat nagegaan kan worden of hiervan een uitwerking op betrokkenen kan worden geconstateerd.
3. De wijze waarop het spanningsveld tussen het bijdragestelsel en het recht op een "fair trial" (art. 6 EVRM) wordt ervaren. Een land dat een geringe bijdrage vraagt en waar het bijdragestelsel niet wordt geproblematiseerd, is niet interessant. In andere gevallen kan er een spanningsveld optreden, doordat hetzij de bijdragen zo hoog zijn, dat het recht op toegang tot de rechter in gevaar komt, hetzij geen of een geringe bijdrage wordt gevraagd op grond van principiële overwegingen.
4. Kwaliteit van de wetgeving. Een griffierechtenstelsel kan grofmazig en eendimensionaal zijn, maar ook verfijnd door zijn onderscheidingen in tarieven en bijbehorende rechtsbescherming. Het laatste kan een land door de inspirerende creativiteit van de griffierechtenregels interessant maken.
5. Recente wetwijzigingen. Effecten van wettelijke maatregelen kunnen zijn beter zichtbaar, wanneer er sprake is van recente wetwijziging. Die wijzigingen zullen immers doorgaans alleen door die wetwijziging veroorzaakt zijn, zodat alternatieve oorzaken kunnen worden uitgesloten.
6. De beschikbaarheid van de resultaten van rechtseconomisch onderzoek. Beoordeling is uiteindelijk pas goed mogelijk, wanneer over kwantitatieve gegevens kan worden beschikt. Wanneer eraan moet worden getwijfeld of in het betrokken land dergelijke gegevens worden verzameld, zou dat een reden kunnen zijn om dat land buiten beschouwing te laten.
7. Toegankelijkheid van de bronnen. De (voornaamste) bronnen moeten door de onderzoekers kunnen worden geraadpleegd zonder dat deze vertaald hoeven te worden.

3.2 Werkwijze "quick scan"

De landenkeuze heeft plaatsgevonden op basis van een "quick scan", dat wil zeggen een oppervlakkige, in beginsel alleen op primaire bronnen gebaseerde korte

³² De tekst van de hoofdstukken 3 t/m 7 is afgesloten per 31 december 2005. Tariefwijzigingen in 2006 zijn dus niet verwerkt.

verkenning van het griffierechtenstelsel van de in aanmerking komende landen. De informatie is verkregen uit internetbronnen, bibliotheken en contacten in het buitenland. Landen waarvan op die wijze geen toegankelijk materiaal kon worden verkregen, zijn niet in de "quick scan" betrokken.

3.3 Korte beschrijving griffierechtenstelsel per land

Op grond van de "quick scan" kon voor 17 landen een korte beschrijving worden gegeven van het griffierechtenstelsel. Ten aanzien van de verstrekte informatie moet in het oog worden gehouden, dat het hier gaat om conclusies die konden worden getrokken op grond van materiaal waarover op eenvoudige en snelle wijze de beschikking kon worden verkregen. Het is dus niet uitgesloten dat bij een dieper gaande bestudering zal blijken dat hier en daar nuances moeten worden aangebracht, die bij een *quick scan* niet worden opgemerkt.

De bevindingen moeten steeds worden afgezet tegen het Nederlandse systeem. Dat wordt beschreven in par. 8.1. In het kort komt het neer op het volgende.

Voor administratiefrechtelijke geschillen onderscheidt de Awb in art. 8:41 een vast tarief voor natuurlijke personen, een vast tarief voor rechtspersonen en een vast laag tarief voor natuurlijke personen die beroep aantekenen tegen een besluit in de sfeer van de sociale zekerheid. Het bestuursorgaan betaalt geen griffierecht. In hoger beroep geldt een vergelijkbaar eenvoudige regeling.

Voor civiele zaken zijn de griffierechten door de WTBZ ingedeeld in 38 categorieën, daaronder begrepen de voor bepaalde administratieve handelingen (zoals legalisaties) te betalen rechten. Bepalend zijn de sector (kanton of civiel), de aard van de zaak (arbeid, handel enz.) en het gevorderde bedrag in het geval van een geldvordering. Voor natuurlijke en rechtspersonen gelden verschillende tarieven. Ook de gedaagde betaalt griffierecht, zij het tot een lager maximum voor natuurlijke personen. In kort geding betaalt de gedaagde een vast bedrag.

3.3.1 België³³

In België wordt voor het op de rol brengen of het inschrijven in het repertorium van een civielrechtelijke zaak een griffierecht (onder die naam) geheven, dat niet hoger kan zijn dan € 325,- (art. 269/1 Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (WRHG)). De rechten worden geheven van de partij die de procedure begint. Voor akten van griffiers is in bepaalde gevallen een opstelrecht (*droit de rédaction*) van € 30,- verschuldigd (art. 270/1 e.v. WRHG). Voor aktes van de griffier en expedities van vonnissen en beschikkingen, moet de partij aan wie deze stukken worden verstrekt een aanvullend recht betalen van maximaal € 4,83 per bladzijde (art. 271 WRHG). Er gelden ingewikkelde vrijstellingen (art. 279/1 e.v. WRHG). Voor de woordelijke opname van de verklaring van een getuige, dient afzonderlijk te worden betaald (art. 953 Gerechtelijk Wetboek).

Daarnaast dient een zegelrecht van €5,- te worden voldaan voor de aktes van een gerechtsdeurwaarder die in het kader van een procedure (dagvaarding, conservatoire maatregelen, executie) moeten worden opgesteld (art. 8 Wetboek van zegelrechten).

³³ De onderzoekers hebben geen verschillen kunnen vinden in de regelgeving voor de verschillende gewesten. Gemakshalve wordt uitgegaan van de regels voor het Vlaamse gewest.

Voor verschillende procedures (gering belang, familiezaken en vele andere) geldt een vrijstelling (art. 58 Wetboek van zegelrechten).

Zaken tegen de overheid die zijn gebaseerd op civielrechtelijke aansprakelijkheid of de stelling, dat een besluit, verordening of algemene regeling "in strijd is met de wetten" (art. 159 Grondwet), kunnen bij de gewone rechter worden aangebracht, zodat daarvoor vorenstaande regeling geldt. Daarnaast is er een gevarieerde lappendeken van colleges belast met administratieve rechtspraak, die elk hun eigen procesregeling hebben. De Belgische wetgever heeft van de in de grondwet gegeven mogelijkheid dergelijke colleges in het leven te roepen in zo ruime mate gebruik gemaakt, dat zelfs Belgische handboeken stellen dat het "quasi onmogelijk [is] om een volledig overzicht te geven van de verschillende in België bestaande administratieve rechtscolleges".³⁴ Er is daarom geen poging gedaan de griffierechtenregelingen van al deze colleges in kaart te brengen.

Omdat de voor een procedure te betalen bedragen relatief laag zijn, is niet waarschijnlijk dat er een spanningsveld bestaat tussen art. 6 EVRM enerzijds en de aan een procedure verbonden, aan de Staat verschuldigde kosten anderzijds. Er zijn dan ook geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van discussies over dit onderwerp. Voor dit onderzoek is wel interessant, dat er bij de heffing van griffierechten een relatie wordt gelegd tussen bepaalde verrichtingen en daarvoor te betalen bedragen, maar dat is minder uitgewerkt dan in andere landen het geval is.

3.3.2 Denemarken³⁵

Per 1 januari 2005 geldt in Denemarken een nieuwe regeling voor de griffierechten (retsafgifte). De regeling is te vinden in de Retsafgiftslov (RAL). Griffierechten worden geheven in civiele en administratiefrechtelijke zaken. Er gelden vrijstellingen voor zaken op het gebied van o.a. het personen- en familierecht (art. 12 RAL).

Het griffierecht wordt geheven van de partij die de vordering (eventueel in reconventie) instelt en moet deels vooraf worden betaald. Het andere deel dient voldaan te worden wanneer het tot een *domsforhandling* of een daarvoor in de plaats komende schriftelijke behandeling komt. Een partij die recht heeft op gratis rechtsbijstand hoeft geen griffierecht te betalen en kan ook niet in de kosten van de andere partij worden veroordeeld.

Het basistarief bedraagt € 67³⁶ (art. 1 lid 1 RAL). Bij vorderingen met een waarde boven de € 6.671 moet daarbovenop een toeslag worden betaald van €33, vermeerderd met 1,2 % van de vordering voor zover die de €6.671 overtreft (art. 1 lid 2 RAL). Wanneer het komt tot een zitting of besloten wordt tot schriftelijke behandeling, dan bedraagt het te betalen griffierecht €101 vermeerderd met weer 1,2 %³⁷ van de vordering voor zover deze de €6.671 overtreft (art. 2 lid 1 en 2 RAL). Wordt de zaak voor die tijd geregeld, dan geldt een lager tarief (art. 2 lid 6 RAL). Het maximum is bepaald op €20.012 (in administratiefrechtelijke zaken €534). In appel gelden dezelfde bedragen en maxima, maar bij de Hoge Raad (Højesteret) geldt een verhoging van het maximum met 50 % (art. 50 lid 2 RAL).

³⁴ J. vande Lanotte, G. Goedertier, *Inleiding tot het publiekrecht*, deel 2, Brugge 2003, p. 1236.

³⁵ Het onderstaande geldt alleen voor Denemarken zelf en niet voor Groenland en de Færøer eilanden. De daar geldende regelingen zijn niet onderzocht.

³⁶ De Deens Kroon (DKK) is omgerekend naar een koers van €0,1334133 per kroon.

³⁷ Daarmee verhouden de tranches zich als 1:1. De *Retsplejeråd* had voorgesteld de verhouding te stellen op 1:4, teneinde nog meer te bevorderen dat zaken geregeld worden.

De verhoging per 1 januari 2005 ligt in de lijn van eerdere vaststellingen van het griffierecht, dat altijd als hoog is ervaren, mede doordat er in het verleden geen maximum gold. Hiervan getuigt het feit dat zelfs in het Human Rights Committee van de Verenigde Naties werd gevraagd of deze Deense griffierechten niet in de weg stonden aan de gelding van de burgerrechten in Denemarken.³⁸ Er valt dus te verwachten dat de hoogte van de griffierechten in relatie tot het recht op toegang tot de rechter ter discussie is gesteld. Omdat gratis rechtsbijstand vrij snel wordt verleend (tot een maximaal jaarinkomen van ca. €25.000,-) en tevens impliceert, dat procederen - ook bij verlies - nagenoeg kosteloos is, zou die belemmerende werking in de praktijk mee kunnen vallen.

3.3.3 Duitsland

De Duitse griffierechtenregeling is te vinden in de Gerichtskosten-gesetz (GKG). Er zijn naast de griffierechten (*Gerichtskosten*) ook nog bijkomende kosten (*Auslagen*) voor expedities en het opstellen van akten, maar die zijn gering (in wezen €0,15 per pagina) en leggen dus geen gewicht in de schaal. De kosten moeten vooraf worden betaald (art. 10 GKG e.v.) en worden in rekening gebracht aan de eisende partij (art. 22 GKG). De griffierechtenregeling geldt voor alle niet strafrechtelijke procedures (art. 1 GKG); er zijn bijzondere tarieven voor arbeids-, belasting- en sociale-zekerheidszaken.

De hoogte van het griffierecht wordt berekend op basis van de "Streitwert" (art. 3 GKG). Voor de berekening van de Streitwert geldt een gedetailleerde regeling (hfdst. 7 GKG), waarbij in administratiefrechtelijke zaken van rechtswege een subsidiaire Streitwert van €5.000 is vastgesteld (art. 52 lid 2 GKG). Afhankelijk van de hoogte van de Streitwert is een bedrag verschuldigd per deel van de vordering dat ligt boven een bepaald bedrag. Deze berekening resulteert in een "Wertgebühr", waarop een factor moet worden toegepast, die afhankelijk is van de aard van de procedure. De bij de wet behorende lijst met factoren beslaat tientallen pagina's. De factor voor een civiele procedure in eerste aanleg is 3, in appel 4 en in cassatie 5. Er is geen maximum. Om de gedachten te bepalen: voor een vordering van €250.000,- moet ca. €5.000,- aan griffierecht worden betaald, voor een standaard, niet op geld te waarden administratiefrechtelijke zaak €121.

Opmerkelijk is nog dat er bepalingen zijn die betrekking hebben op elektronisch procederen. Verder trekt de aandacht dat kosten, die bij een correcte behandeling van de zaak door het gerecht niet hadden hoeven worden gemaakt, niet in rekening worden gebracht (art. 21 GKG).

3.3.4 Engeland en Wales

Bij de Judicial Reform in 1998 zijn door de Lord Chancellor de uitgangspunten voor het heffen van griffierechten (*court fees*) geëxpliciteerd. Deze zijn³⁹

³⁸ Verslag 1876th meeting, 27 oktober 2000, punt 66.

³⁹ Deze samenvatting en het merendeel van na te noemen gegevens zijn ontleend aan *Civil Court Fees, Consultation Paper on Fee Changes*, Lord Chancellor, Code No CP 10/04, mei 2004.

- De griffierechten mogen de toegang tot de rechter niet blokkeren.
- Minvermogens moeten worden beschermd.
- De hoogte van de griffierechten moet overeenkomen met de kosten van de dienst die wordt verleend.
- Het pay-as-you-go-systeem moet zo ver worden doorgevoerd als mogelijk is zonder de toegang tot de rechter te blokkeren.
- Vaste bedragen die de kosten van de stand van de procedure tot uitdrukking brengen, moeten op andere momenten worden geheven.
- Rechten voor afschriften en rechten die verband houden met de executie moeten worden gerelateerd aan de waarde van de vordering.
- Geüniformeerde rechten moeten worden gebaseerd op de gemiddelde en niet op de feitelijke kosten.
- Rechten moeten worden geheven bij de eisende of verzoekende partij.
- Rechten moeten vooruit worden betaald.

Op grond van de tot 2004 geldende regels werd het beleidsdoel van *full cost recovery* voor 78,67 % gehaald. Verder waren er knelpunten in de verhouding tussen de rechten te betalen in de lagere gerechten (County Courts) enerzijds en de High Courts en Courts of Appeal anderzijds. Om hierin te voorzien zijn over de hele linie wijzigingen en aanpassingen doorgevoerd met het uiteindelijke doel een dekkingpercentage van bijna 90 % te bereiken.

De doorgevoerde wijzigingen zijn in werking getreden op 4 januari 2005. Vanaf die datum zijn onder intrekking van alle tot dan geldende regelingen drie nieuwe Court Fees Orders van toepassing, te weten de Civil Proceedings Fees Order 2004, die ziet op de te heffen griffierechten in civiele en administratieve zaken, de Family Proceedings Fees Order 2004, die de heffing van griffierechten in familiezaken regelt en de Non-Contentious Probate Fees Order 2004⁴⁰ voor procedures van erfrechtelijke aard.

De grondslag voor de berekening van het griffierecht in civiele zaken volgens de Civil Proceedings Fees Order is in eerste instantie het gevorderde bedrag. Daaraan is een soort schijventarief gekoppeld met een vast bedrag per schijf, dat uitkomt op een maximaal basistarief van €2.503⁴¹ bij vorderingen vanaf €441.642. Bepalingen voor het berekenen van de waarde van een vordering lijken te ontbreken. In gevallen waarin geen bepaald bedrag wordt gevorderd, is een vast bedrag aan griffierecht verschuldigd afhankelijk van de aard van de zaak.

Het 'pay as you go'-principe vindt zijn uitwerking in de aanvullende griffierechten, die in het verdere verloop van de procedure moeten worden betaald. Als er verweer wordt gevoerd is dat in ieder geval €18 of €47 voor de 'allocation questionnaire' aan de hand waarvan de 'track' wordt bepaald. Wanneer het komt tot het bepalen van een datum voor een *trial*⁴² moet €883 worden betaald in High Court en €736 (multi-track) resp. €368 in de county courts. Dit is gekoppeld aan het indienen van de 'listing questionnaire', een vragenlijst die de rechter gebruikt ter vaststelling en instructie van de zitting. Ook de bewijslevering (bevel tegen een getuige bijvoorbeeld) kan tot extra griffierechten leiden. Voor afschriften moet een

⁴⁰ Omdat het gaat om procedures die geen equivalent naar Nederlands recht hebben, worden deze verder niet besproken.

⁴¹ De Engelse pond is omgerekend naar een koers van €1,47214 per pond.

⁴² Dit geldt dus niet voor de mondelinge behandeling in de *small claims track*.

gering bedrag worden betaald. Voor het verkrijgen van een titel (*enforcement*) moet afzonderlijk worden betaald, maar dat is maximaal €147 (fees 6.1 t/m 7.10).

Het griffierecht voor *judicial review* bedraagt €74. Als het verlov wordt verleend en de procedure wordt voortgezet, is € 265 verschuldigd (fee 1.8). Bij de gespecialiseerde gerechten (*tribunals*) worden geen griffierechten geheven.

In familiezaken dient een bedrag van €309 te worden betaald voor de hele procedure.

De griffierechten zijn alleen verschuldigd door de partij die de vordering of tegenvordering heeft ingediend c.q. de bewuste proceshandeling heeft verricht. Er gelden vrijstellingen voor on- en minvermogenden, die zijn gekoppeld aan verschillende andere voorzieningen. Daarnaast kan er altijd door de betrokken partij een beroep worden gedaan op een hardheidsclausule door een daartoe strekkend verzoek te richten tot de Lord Chancellor, die deze bevoegdheid weer heeft gedelegeerd aan de gerechten.

Hoewel men met de invoering van het nieuwe griffiestelsel gepoogd heeft tot een overzichtelijkere opzet te komen, blijft het voor de continentale buitenstaander een slecht te doorgronden geheel. Dit wordt nog eens versterkt doordat de Engelse regelgever de frequente aanpassingen op de regels niet in de regels zelf verwerkt en geconsolideerde publicaties moeilijk te vinden zijn. De kans is daardoor groot dat een wijziging over het hoofd wordt gezien.

3.3.5 Estland

De griffierechten in Estland worden geregeld in de *Riigiloivuseadus* (State Fees Act), die zowel bepalingen voor administratiefrechtelijke als voor civielrechtelijke procedures kent. In diezelfde wet worden ook de accijnsen geregeld.

In bestuurszaken is het basistarief € 0,70.⁴³ In bepaalde gevallen - waarin kennelijk bedrijfsmatige belangen aan de orde zijn - is het tarief aanmerkelijk hoger (€154 - €350). Wanneer het gaat om schadevergoeding, onverschuldigde betaling of belastingzaken, is het griffierecht 3 procent van het belang met een maximum van € 350.

Ook in civiele zaken wordt het griffierecht geheven van de eisende partij. Er zijn vaste tarieven die variëren van € 0,70 (chtscheiding) tot € 210 (industriële eigendom). Bij geldvorderingen en vorderingen die op een bepaalde waarde gewaardeerd kunnen worden, wordt het griffierecht berekend op grond van een afnemend percentage van de vordering. Bij een vordering van €35 moet €3,50 worden betaald, bij een vordering vanaf €639.000 is het griffierecht €2.236,50 en 3,5 % over het meerdere. Sommige procedures zijn vrijgesteld van griffierecht. De keuze daarvan is sterk gericht op bescherming van "slachtoffers" in ruime zin, nu het blijkt te gaan om loonvorderingen, letselschade en schade na strafbare feiten. In aanvulling op het griffierecht dient nog een bedrag voor kopieën te worden betaald, dat afhangt van de instantie en het papierformaat (A3 of A4).

Voor individuele vrijstellingen van griffierecht wordt het Poolse systeem⁴⁴ gevolgd, wat inhoudt dat na iedere vaststelling van het griffierecht nog tijdens de

⁴³ De Estlandse kroon is omgerekend naar een koers van €0,0639 per kroon.

⁴⁴ Kenbaar uit het in hoofdstuk 2 al genoemde arrest EHRM 19 juni 2001, *Kreuz tegen Polen*, 28249/95. Ten Westen van Polen wordt dit systeem niet aangetroffen.

procedure aan de rechter kan worden gevraagd gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen.

3.3.6 Finland

In Finland wordt een bescheiden bijdrage van de eisende partij aan de kosten van een procedure gevraagd. De hoogte van de bijdrage wordt achteraf vastgesteld, nu deze afhangt van het verloop van de procedure. Het hoogste tarief in een civiele zaak in eerste aanleg bedraagt €160 voor een zaak die is geëindigd na een mondelinge behandeling door een meervoudige kamer. Hetzelfde tarief geldt in hoger beroep. In cassatie moet €200 worden betaald. Voor administratieve zaken geldt in eerste aanleg een tarief van €80, in appel €160 en in beroep bij de Supreme Administrative Court €200. Bij gefinancierde rechtsbijstand - waarvoor 75 % van de bevolking in aanmerking schijnt te komen⁴⁵ - is geen griffierecht verschuldigd.

Naast het griffierecht is door de desbetreffende partij een vergoeding verschuldigd voor afschriften en kopieën. Dat is ook het geval wanneer een partij in gebreke is gebleven het juiste aantal exemplaren van een stuk ter griffie in te dienen.

3.3.7 Frankrijk

Eén van de beginselen van het Franse procesrecht is de kosteloosheid daarvan. Dat beginsel is neergelegd in de *Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives*, waarvan art. 1 luidt: "La gratuité des actes de justice est instaurée dans les conditions prévues par la présente loi." De wet kent een aantal minieme uitzonderingen voor weinig voorkomende gevallen, die erop neerkomen dat soms een uiterst gering bedrag betaald moet worden.

Dit *principe de gratuité* is een reactie op de situatie van vóór de Franse revolutie, toen partijen zelf de rechter moesten betalen en gaat ook terug tot die tijd. Op grond van dit beginsel worden geen griffie- of vergelijkbare rechten geheven in civiele, strafrechtelijke en administratiefrechtelijke procedures. Hoewel het beginsel uitstekend te rijmen valt met art. 6 EVRM, is er historisch gezien dus geen direct verband. Theorievorming in die richting is dan ook (na oppervlakkig onderzoek) niet aangetroffen.

3.3.8 Griekenland

In administratiefrechtelijke zaken wordt een griffierecht gevraagd van ten hoogste €50. Wanneer er een direct aanwijsbaar financieel belang is (bijvoorbeeld bij een verzoek om toekenning van schadevergoeding) bedraagt het griffierecht 0,4 % van de gevorderde som.

In civiele zaken wordt nog steeds gewerkt met een gecompliceerd systeem van zegels en kleine vergoedingen, waarvan de hoogte afhankelijk is van de zaak. Deze kosten komen in eerste instantie voor rekening van de eiser. Het gaat om zegelrecht (*taxe de timbre*), een gerechtsbijdrage (*contribution à l'administration de la justice*) en een bijdrage aan diverse openbare kassen, zoals het Fonds voor Juristen (*Fonds des avocats*) en het Fonds voor het Welzijn van Atheense Advocaten (*Fonds de bien-être des avocats d'Athènes*).

⁴⁵ Antti Jokela, *Legal Procedure*, in: *An introduction to Finnish Law*, Helsinki 2002, p. 392.

Er is voor de onderzoekers geen taalprobleem, maar de primaire bronnen worden niet door het Griekse Ministerie van Justitie on-line ter beschikking gesteld en zijn dus vanuit Nederland slecht toegankelijk. Ook overigens blijkt dit ministerie weinig toetschielijk te zijn bij het verstrekken van informatie.

3.3.9 Italië

De regeling van de kosten van justitie is neergelegd in een uniforme, voor alle procedures (strafrechtelijk, civiel, administratief, comptabel en belastingrechtelijk) geldend presidentieel decreet, de 'Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)⁴⁶, van 30 mei 2002, nr. 115 (SdG), zoals dit decreet nadien ten aanzien van de tarieven is gewijzigd. Deze alle procedures omvattende regeling is de voortzetting, uitbouw en harmonisatie van eerdere, verspreide regelingen (maar liefst 100 in getal) en markeert ten aanzien van de hoogte van de griffierechten zelf niet een overgang naar een wezenlijk nieuw regime.

Voor administratieve en civiele zaken geldt grotendeels een uniforme regeling (art. 8 en hoofdstuk II SdG) en er wordt dan ook gesproken van een *contributo unificato*. Bij gefinancierde rechtsbijstand volgt in debetstelling van het griffierecht. Er zijn vrijstellingen o.a. voor procedures die al vrij zijn gesteld van zegelrechten e.d., voor familie zaken en bepaalde incidenten (art. 10 SdG). De actie van de benadeelde partij leidt alleen bij succes tot het verschuldigd worden van griffierecht (art. 12 lid 2 SdG). Het griffierecht voor geldvorderingen is vastgesteld volgens een schijvensysteem (vast bedrag per schijf) en bedraagt maximaal € 1110 voor vorderingen vanaf € 120.000. Voor vorderingen van onbepaalde hoogte geldt een tarief van € 170 (art. 13 lid 1 sub c SdG). Er geldt een - naar verhouding - hoog tarief voor de partij die nalaat duidelijk bekend te maken dat de vordering is vermeerderd of een reconventionele vordering is ingesteld (art. 13 lid 6 SdG). Het griffierecht moet worden betaald voor de inschrijving van een zaak op de rol. Als er griffierecht moet worden betaald, is geen zegelrecht verschuldigd (art. 18 SdG).

Uit art. 107 SdG (opsomming van kosten die voor rekening van de staat blijven bij gefinancierde rechtsbijstand) zou kunnen volgen dat ook nog andere kosten voldaan moeten worden (reiskosten gerechtsambtenaren bij gerechtelijke plaatsopnemingen e.d., kosten van afschriften, aan de staat te betalen kosten voor het horen van getuigen), maar daarover kon in dit oppervlakkige onderzoek geen duidelijkheid worden verkregen. Inmiddels heeft het Italiaanse Constitutionele Hof van een aantal bepalingen al vastgesteld dat deze in strijd zijn met de constitutie (CC 8 juni 2003, t.a.v. de artt. 237, 238 en 299).

3.3.10 Letland⁴⁷

⁴⁶ Er is ook een tekst B en een tekst C. Het onderscheid heeft te maken met de legislatieve rangorde van de verschillende bepalingen. Tekst A bevat alle bepalingen, ongeacht de rangorde.

⁴⁷ Tenzij anders vermeld is het gestelde gebaseerd op een uiteenzetting van het Ministerie van Justitie van de Republiek Letland, vervat in een aan de onderzoekers gerichte brief van 10 juni 2005 (1-10/891-H).

Zowel in civiele als administratiefrechtelijke procedures worden in Letland griffierechten geheven. Het bestuursprocesrecht heeft als voornaamste doel het bieden van rechtsbescherming tegen de overheid. Daarom is het griffierecht vastgesteld op een vast bedrag, onafhankelijk van de aard en duur van de procedure en het ermee gemoeide belang.

In civiele zaken wordt met het griffierecht onder meer beoogd om de kosten van de procedure te financieren en partijen af te houden van lichtvaardig procederen. Daarom hangt het griffierecht af van de aard van de zaak en het belang. In sommige gevallen hoeft geen griffierecht te worden betaald. Bij geldvorderingen is het griffierecht afhankelijk van de hoogte van de vordering.

De basis voor de heffing is te vinden in de algemene *Par nodokliem un nodevam* (Wet op de rechten en belastingen). Dit is uitgewerkt in de Civil Procedure Law (*Civilprocesa Likums*) en de Administrative Procedure Law (*Administrativaprocesa likums*). Deze wetten worden in het kader van een omvangrijk vertaalproject on-line in het Engels ter beschikking gesteld, maar wetswijzigingen worden met een vertraging van enige maanden verwerkt.

In bestuurszaken is het griffierecht € 2,90⁴⁸ in eerste aanleg en € 1,45 in appel (art. 124 APL). In cassatie is geen recht verschuldigd. Bij het winnen van de zaak en in een aantal andere gevallen bestaat recht op terugbetaling van het griffierecht. Tegen beslissingen over het griffierecht kan ook nog worden geappelleerd (art. 129 APL). In Letland wordt het kleine geëerd.

Het civiele griffierecht moet worden betaald door degene die de vordering instelt. Dat kan dus ook een vordering in reconventie of een vordering van een tussenkomen partij zijn, zelfs een vordering in verzet (art. 34 CPL, waarin ook na te noemen bedragen te vinden zijn). Bij een geldvordering is het griffierecht een percentage van de vordering, dat van 10 % afneemt naar 0,05 % bij vorderingen boven de € 144.800 (waarvoor € 707 betaald moet worden). Er is geen maximum. Voor sommige procedures gelden afwijkende tarieven (€ 14,48 voor een echtscheiding bijvoorbeeld, met als curiositeit dat slechts € 1,45 betaald hoeft te worden als de echtscheidingsaanvraag is gebaseerd op vermissing, een strafrechtelijke veroordeling of incapacitas mentis van de echtgenoot). Voor expedities en getuigen moeten afzonderlijke (geringe) bedragen worden betaald (art. 38 CPL). Extra kosten in verband met een gerechtelijke plaatsopneming of het horen van getuigen ter plaatse komen voor rekening van de partij die daartoe een verzoek heeft gedaan (art. 39 en 40 CPL). Er gelden vrijstellingen voor bepaalde procedures (o.a. loonvorderingen, letselschade, schade na strafbare feiten, levensonderhoud). Gratis rechtsbijstand impliceert vrijstelling van de meeste van de genoemde bedragen. Alle beslissingen over griffierechten en verwante kosten kunnen aan de hogere rechter worden voorgelegd (art. 45 CPL).

3.3.11 Luxemburg

Bij groothertogelijk reglement van 27 december 1980 (*Règlement grand-ducal portant abrogation des dispositions accordant des droits et émoluments aux greffiers*, Mém. 1980, 2343) zijn alle griffierechten en vergelijkbare voorzieningen afgeschaft. Alleen wordt nog in art. 4 bepaald, dat voor door de griffie uitgegeven stukken een bedrag van - thans - € 0,25 per pagina moet worden betaald, uitgezonderd jeugd- en voogdijzaken.

⁴⁸ De Letse lati is omgerekend naar een koers van € 0.2896 per lati.

Van voornemens om in deze situatie wijziging te brengen en daarmee samenhangende debatten, is niet gebleken.

3.3.12 Noord-Ierland

De regelingen voor het griffierecht zijn neergelegd in de Magistrates' Court Fees Order, de County Courts Fees Order en de Supreme Court Fees Order. Het gevolgde systeem komt sterk overeen met dat van Schotland; evenals in Schotland wordt het 'pay as you go'- uitgangspunt tamelijk consequent uitgewerkt. Dat betekent dat de aard en het belang van de zaak nauwelijks een rol spelen en per verrichting een bedrag dient te worden betaald dat ongeveer ligt tussen de €21 en €303.⁴⁹ De meest in het oog springende verschillen zijn dat voor het indienen van een verweerschrift naar het zich laat aanzien anders dan in Schotland niets betaald hoeft te worden en dat - evenals in Engeland en Wales - voor het verkrijgen van een executoriale titel (*enforcement*) afzonderlijk moet worden betaald. In dat geval speelt het belang wel een rol in die zin, dat in dat stadium het griffierecht oploopt tot €935 plus €2,60 voor iedere €145 boven de €14.493. Dat zijn grote bedragen, maar die worden dus geheven op het moment dat de vordering al is toegewezen, zodat er geen onzekerheid bestaat over de draagplicht van die bedragen.

De genoemde *Orders* zijn ook van toepassing op zaken tegen de overheid.

3.3.13 Oostenrijk

In Oostenrijk worden griffierechten in rekening gebracht onder de aanduiding "Gerichtsgebühren". De regeling voor alle procedures is neergelegd in de Gerichtsgebührengesetz (Bundesgesetz vom 27. November 1984 über die Gerichts- und Justizverwaltungsgebühren (Gerichtsgebührengesetz - GGG) StF: BGBl. Nr. 501/1984) (verder: GGG), die na haar eerste vaststelling geregeld is gewijzigd, laatstelijk in 2004.

In procedures worden de Gerichtsgebühren in rekening gebracht van de partij die de procedure begint (art. 1 par. 7 GGG). Er gelden vrijstellingen voor degenen aan wie gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend (art. 1 par. 8 GGG). De verliezende partij dient het vrijgestelde bedrag op te brengen (art. 1 par. 20 GGG).

De grondslag voor de berekening van het griffierecht in civiele zaken is de 'Streitwert' (art. 1 par. 14 GGG). Daaraan zijn bepalingen gekoppeld voor de berekening van deze Streitwert wanneer geen geldsom wordt gevorderd. Het te berekenen tarief kan niet worden ontlopen door een verklaring voor recht te vorderen (art. 15 lid 3a GGG). Wanneer geen Streitwert kan worden bepaald kent de wet aan bepaalde zaken een bedrag toe (art. 1 par. 17 GGG). In sommige gevallen geldt een vast tarief. Het basistarief is uiteindelijk 1,2 % van deze Streitwert zonder maximum. In appel wordt 1,8 % geheven en bij de hoogste instantie 2,4 %. Er is geen maximum. Voor andere dan civiele zaken (pachtzaken, faillissementen en allerlei aan de gerechten te richten verzoeken) gelden zeer gedifferentieerde tarieven. Bij subjectieve cumulatie wordt het recht verhoogd (art. 1 par. 19a GGG). Arbeidszaken zijn in eerste en tweede aanleg vrijgesteld van griffierecht wanneer er geen loonvordering aan is verbonden.

⁴⁹ De ponden zijn omgerekend naar een koers van €1,47214 per pond.

Bij gebreke van betaling geldt een verhoging van 50 %. Rechtshulpverleners zijn hoofdelijk aansprakelijk (art. 1 par. 31 GGG).

Volgens uit Oostenrijk verkregen inlichtingen zou de wet ook van toepassing zijn op administratiefrechtelijke procedures. Die worden in de wet echter niet als zodanig genoemd en er zijn ook geen beschrijvingen van procedures, die naar Nederlands recht als administratiefrechtelijk gekwalificeerd zouden worden. Dit zou bij verder onderzoek nog voor complicaties kunnen zorgen.

De regeling van het Gerichtsgebührengesetz is in ieder geval gedetailleerd en doordacht. Naast de al genoemde bepalingen zijn er bijvoorbeeld voorzieningen voor veranderingen van de Streitwert tijdens de procedure en voor de terugbetaling van ten onrechte in rekening gebrachte bedragen.

3.3.14 Portugal

De kosten van civiele en strafzaken zijn geregeld in een afzonderlijk, per 1 januari 2004 herzien wetboek, de *Código das Custas Judiciais* (Wetboek op de justitiekosten, CCJ). De vaststelling van dit wetboek vloeit voort uit art. 20 van de Portugese Grondwet, dat opdraagt om bij wet de bescherming van ieders rechten volgens de wet te garanderen. Die regeling dient op grond daarvan zodanig te zijn, dat geen onoverkomelijke barrières worden opgeworpen om van de diensten van justitie gebruik te maken en voorzieningen worden getroffen voor on- en minvermogenden.⁵⁰ De wijzigingen per 1 januari 2004 worden dan ook vanuit sommige kampen bekritiseerd, omdat beknibbeld is op de vrijstellingen en de griffierechten aanzienlijk zijn verhoogd.

De CCJ onderscheidt de kosten in griffierechten (*taxas de justiça*) en lasten (*encargos*, i.e. specifieke kosten die samenhangen met het onderzoek, zoals transportkosten). De vrijstellingen betreffen het geheel van deze kosten. Zij gelden (art. 2 CCJ) voor overheids- en sociale instellingen en voor bepaalde personen die bescherming verdienen (geestelijk gehandicapten, slachtoffers van een arbeidsongeval, hun nabestaanden e.d.). De objectieve vrijstellingen betreffen zaken waarbij het algemeen belang een rol speelt, zoals onteigeningen, en enkele procedures met betrekking tot minderjarigen (zoals gezag en adoptie).

Voor de berekening van de waarde van de vordering worden verschillende voorschriften gegeven. Het griffierecht wordt berekend in UC's. Voor de Portugese belastingwetgeving - waartoe de CCJ wordt gerekend - geldt een algemene rekeneenheid (UC = *unidade de conta*), die driejaarlijks wordt vastgesteld op een kwart van het minimum maandloon geldend op 1 oktober voorafgaand aan de nieuwe periode. Per 1 januari 2004 geldt op basis daarvan een UC van €89,15. Voor de bepaling van de hoogte van het griffierecht moet een tabel worden gehanteerd (art. 13 CCJ). Van een voor alle zaken geldend minimum van 1/2 UC loopt het griffierecht op tot 24 UC's bij een vordering van €250.000 en 5 UC voor iedere € 25.000 (of een deel daarvan) daarboven. Er is dus geen maximum. Aan die tabel is een heel stelsel van reducties met 50 of 75 % gekoppeld (art. 14 t/m 19 CCJ), deels met een duidelijk rechtspoliteit karakter. Als een zaak bijvoorbeeld snel wordt geregeld, is nog maar een kwart van het griffierecht verschuldigd. In sommige gevallen (bijvoorbeeld in familiezaken) wordt de bepaling van de waarde van de zaak overgelaten aan de rechter, waarbij de wet een maximum stelt (40 UC).

⁵⁰ Bulletin van het Portugese ministerie van justitie van 27 november 2003, Reforma do Código de Custas Judiciais.

Het griffierecht moet worden betaald door de partij die de vordering instelt of het verzoek indient (art. 22 CCJ). De artt. 23 en 29 CCJ voorzien vervolgens in een betaling in twee termijnen, waarvan de eerste verschuldigd is na het aanbrengen van de zaak en de tweede na het vaststellen van een zittingsdatum.

De CCJ geeft overigens voorschriften voor de kosten van deskundigen en getuigen en daarvoor te betalen voorschotten.

Voor de administratiefrechtelijke procedures geldt een bijzondere regeling, neergelegd in de *Codigo do Procedimento Administrativo*. Art. 11 bepaalt, dat administratiefrechtelijke procedures gratis zijn, tenzij een bijzondere regeling anders bepaalt. Indien in een dergelijk geval het griffierecht niet tijdig wordt betaald, vervalt volgens art. 113 de instantie, tenzij binnen een termijn van 10 dagen alsnog aan de verplichtingen wordt voldaan. Of er dergelijke bijzondere regelingen zijn, is niet uitgezocht.

3.3.15 Schotland

De *court fees* in Schotland gaan terug op de Courts of Law Fees (Scotland) Act 1895, op grond waarvan de ministerraad de hoogte van de griffierechten voor de verschillende gerechten kan bepalen. De desbetreffende regelingen zijn nu te vinden in de Court of Session etc. Fees Order, de Sheriff Court Fees Order en de Scottish Land Court (Fees) Order. Deze regelingen zijn na een eerste vaststelling in 1996 en 1997 herhaaldelijk gewijzigd.

In 1999 heeft de ministerraad besloten dat toegang tot de rechter voor iedereen gegarandeerd dient te zijn, maar anderzijds de te betalen bijdrage in civiele zaken dient te corresponderen met de werkelijke kosten die voor het behandelen van de zaak door de staat moeten worden gemaakt. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in enerzijds vrijstellingen voor wie op de een of andere wijze door de overheid financieel wordt bijgestaan en anderzijds in een tamelijk rigoureuze uitgewerkte 'pay as you go'-systeem.

Die uitwerking houdt in de eerste plaats in dat het griffierecht betaald moet worden voor bepaalde *verrichtingen*. De aard van de zaak speelt daarbij nauwelijks een rol en de hoogte van de vordering in het geheel niet. Een verdere consequentie is, dat elk der partijen die een beroep doet op het gerecht, griffierecht verschuldigd wordt. Daarmee is Schotland naast Nederland het enige onderzochte land dat ook van de verweerder een bijdrage verlangt voor het voeren van verweer.

De uiteindelijke tarifiering hangt uiteraard sterk samen met de inrichting van de procedure. Een tarief van €90⁵¹ voor het zegelen van een dagvaarding zegt weinig, omdat een dergelijke handeling naar Nederlands recht niet hoeft te worden verricht. Hoe dit systeem voor partijen in een concrete zaak uitpakt, is dus bij een oppervlakkig onderzoek niet snel vast te stellen. We krijgen wel een beeld als wordt bedacht dat voor de stukkenwisseling bij de Courts of Session een gecumuleerd maximum is vastgesteld van €312. Voor zittingen moet een bedrag van €23 - €48 (afhankelijk van de aard van de zitting) per half uur worden betaald na de eerste 30 minuten. Ook voor incidenten in het kader van de bewijslevering (inclusief het verzoek daartoe te worden toegelaten) moet worden betaald.

⁵¹ De ponden zijn omgerekend naar een koers van €1,47214 per pond.

Schotland kent geen systeem van gespecialiseerde administratieve rechters. De rechterlijke controle op overheidsop treden vindt plaats via de Courts of Session. Het beschreven griffierechtenstelsel geldt ook in zaken tegen de overheid.

3.3.16 Spanje

De Spaanse Grondwet van 1978 bepaalt in art. 119, dat de diensten van justitie kosteloos zijn, voor zover de wet niet anders bepaalt. In 1986 (*Ley 25/1986, de 24 de diciembre*) werden daarop de griffierechten (*tasa judicial*), die in 1959 waren ingevoerd, volledig afgeschaft, omdat men van oordeel was dat door die griffierechten ongelijkheid in de door art. 24 Grondwet gegarandeerde rechtsbescherming werd gecreëerd.

Hierop is inmiddels, heel voorzichtig, teruggekomen. Art. 35 van de wet van 30 december 2002 (53/2002) *de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social* voert per 1 april 2003 weer een griffierecht in voor het instellen van een - eventueel reconventionele - vordering in een civiele of administratiefrechtelijke zaak (in alle instanties). De subjectieve uitzonderingen zijn zo geformuleerd, dat het griffierecht alleen verschuldigd is door rechtspersonen met winstoogmerk met een omzet van € 5.000.000 of meer per jaar. De objectieve uitzonderingen, voor zover die betrekking hebben op familiezaken, erfrechtelijke zaken en bescherming van mensenrechten, doen in die context enigszins vreemd aan.

De hoogte van het griffierecht is gesteld op 0,5 % van de vordering tot € 1.000.000 en 0,25 % van het meerdere met een maximum van € 6.000. Vorderingen van onbepaalde waarde worden gesteld op € 18.000. Er kan een nadere regeling worden getroffen om het griffierecht te verlagen wanneer voor het inleiden van de procedure van elektronische middelen gebruik wordt gemaakt. Omdat de bepaling over de proceskostenveroordeling in de *Ley de Enjuiciamiento Civil* niet is aangepast, wordt dit griffierecht niet doorgeschoven naar de verliezende partij.

Er lopen verschillende procedures die ten doel hebben om de ongrondwettigheid van deze regeling te laten vaststellen.⁵²

3.3.17 Zweden

In bestuurszaken is in Zweden geen griffierecht verschuldigd, in civiele zaken een gering bedrag van maximaal € 52⁵³ voor een procedure (voor faillissementsaanvragen is het griffierecht € 312). De regeling is te vinden in de *Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna* (Verordening op de griffierechten bij de algemene gerechten).

Het Zweedse civiele procesrecht is in 1947 volledig opnieuw ingericht. Er zijn toen principiële keuzes gemaakt met het oog op de kwaliteit en snelheid van de civiele procedure. Voornaamste karakteristiek is enerzijds de verdeling van de procedure in twee fases (een instructie onder leiding van een rechter en daarna de behandeling van de zaak zelf ter zitting) en anderzijds een zo consequent mogelijk (voor zover de praktijk dat toelaat) onmiddellijkheidsbeginsel. In de uitgebreide beschrijving van dit systeem - opgenomen in een voorlichtingsfolder van de Zweedse

⁵² De zaken met de nummers 1389-2005 en 1584-2005. Bij beslissing van 7 juni 2005 zijn beide zaken door het Spaanse Constitutionele Hof (Tribunal Constitucional) ontvankelijk verklaard (Boletín Oficial del Estado nr. 146 van 20 juni 2005).

⁵³ De Zweedse kroon is omgerekend naar een koers van €0,1054 per kroon.

overheid⁵⁴ - komen de kosten van de procedure voor de overheid niet voor. Contacten met de Swedish Bar Association hebben bevestigd, dat deze kosten geen issue zijn in Zweden.

3.4 Financiële vergelijking

Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt is het niet mogelijk te kwantificeren hoe griffierechten worden ervaren – en in hoeverre deze dus de toegang tot de rechter belemmeren, wanneer van een feitelijke onmogelijkheid om deze te betalen geen sprake is. Daarbij speelt ook nog een rol dat, wanneer twee olietankers op elkaar varen en daar een procedure uit volgt, zelfs torenhoge griffierechten door niemand in verband zullen worden gebracht met de rechten gegarandeerd door art. 6 EVRM. Het behoort immers tot het bedrijfsrisico dat dergelijke procedures moeten worden gevoerd en dat moet dan maar op een adequate manier worden afgedekt.

Voor een cijfermatige benadering zal derhalve veeleer moeten worden gekeken naar 1) het soort procedures waarmee iedere burger in zijn perceptie geconfronteerd kan worden en 2) procedures die in ieder van de in de vergelijking te betrekken landen voorkomen. Om een vergelijking te kunnen maken is daarom gekozen om te kijken naar een geldvordering van € 50.000 (bijvoorbeeld letselschade na een ongeval; de precieze grondslag van de vordering is buiten beschouwing gelaten), een echtscheiding, een ontslagzaak met loonvordering (bij een salaris van €3.000 per maand) en een procedure tegen de bouwvergunning van de buurman. Empirisch is daarvoor geen onderbouwing, maar gevoelsmatig kan toch wel worden aangenomen dat dit de procedures zijn die in sterke mate bepalen hoe een griffierechtenstelsel wordt ervaren.

Op basis van deze keuzes is een vergelijkende tabel opgesteld voor de in de *quick scan* betrokken landen. In de laatste kolom zijn de gehanteerde wisselkoersen voor de landen buiten de eurozone vermeld. Niet ingevulde bedragen konden in het kader van deze *quick scan* niet worden vastgesteld, bijvoorbeeld doordat werd verwezen naar andere, niet in het onderzoek betrokken wetgeving. De bedragen worden ook met enig voorbehoud vermeld, omdat de desbetreffende regelingen soms redelijk gecompliceerd zijn, waardoor bij een eerste kennisneming uitzonderingen over het hoofd kunnen worden gezien of een berekening ten onrechte wordt gebaseerd op *prima-facie*-interpretaties. Het betreft hier dus slechts een indicatie. Niettemin zal de tabel een goed beeld geven van de onderlinge verhoudingen.

Vordering ⇨ Land ⇩	€50.000	Echtsch.	Ontsl.+ loonv. €000 pm	Bouwv. buurman	Koers
Nederland	1100+1100	192	192	141	
België	82+5	82	35		
Denemarken	620	0	101 + 1,2 % vd vordering	0	0.1334

⁵⁴ The Swedish Judiciary - a Brief Introduction, uitgegeven door het ministerie van justitie en de Zweedse Raad voor de Rechtspraak (*Domstolsverket*).

Duitsland	1368	242	543	121	
Engeland/Wales	574+292	190		73+263	1.4721
Estland	2428	19	0	1	0.0639
Finland	130	65	130	80	
Frankrijk	0	0	0	0	
Griekenland				50	
Italië	340	0	340	340	
Letland	422	14	0	3	0.2896
Luxemburg	0	0	0	0	
Noord-Ierland	204	226	204	172	1.4721
Oostenrijk	1.082	79		79	
Portugal	624	<200		0	
Schotland	<1000	<500	<1000	<500	1.4721
Spanje	0	0	0	0	
Zweden	53	40	53	0	0.1054

Tabel griffierechten per land per procedure in euro's (2005)

Zonder correctie naar de hoogte van het nationaal inkomen (wat immers de druk van de griffierechten uiteindelijk bepaalt) en zonder te kijken naar de kosten van de rechtspraak (wat de druk van de griffierechten zou kunnen relativeren) blijkt dat Nederland de hoogste griffierechten berekent wanneer het gaat om civiele rechtbankzaken met een bepaald op geld te waarden belang. Er moet immers rekening worden gehouden met het feit dat in Nederland van beide partijen een bijdrage wordt verlangd (vandaar de twee in de tabel genoemde bedragen), terwijl het totaal van die bijdragen uiteindelijk voor rekening komt van de verliezende partij. In hun economische afwegingen zullen de betrokken partijen dus beide bedragen in aanmerking nemen. Het iets hoger uitvallende bedrag in Estland is vermoedelijk onvergelijkbaar, omdat volgens de daar geldende regeling van ieder griffierecht gehele of gedeeltelijke vrijstelling kan worden gevraagd.⁵⁵

3.5 Landenkeuze

Voor het verder uitdiepen van de gevonden informatie dienden vier landen te worden geselecteerd. De landenkeuze heeft plaatsgevonden op basis van de hiervoor verzamelde gegevens.

De in 3.1 aangegeven criteria sluiten Frankrijk, Spanje en Luxemburg uit, nu in die landen (zo goed als geen) griffierechten worden geheven, waardoor deze landen moeilijk kunnen worden vergeleken met Nederland. Voor Finland en Zweden geldt in feite hetzelfde, nu slechts zeer geringe bedragen worden geheven. Het Belgische stelsel lijkt sterk verouderd te zijn. Griekenland had interessant kunnen zijn doordat griffierechten mede strekken tot de financiering van sociale voorzieningen voor actoren in de rechtspleging, maar het niet kunnen verkrijgen van de nodige medewerking ter plaatse vormt een obstakel. Bij Estland en Letland is er een taalprobleem, waarvoor door de tijdsdruk waaronder dit onderzoek moest worden uitgevoerd geen oplossing kon worden gevonden.

⁵⁵ Hier kunnen geen precieze uitspraken over worden gedaan zonder de jurisprudentiële invulling van deze regeling in het onderzoek te betrekken, wat evenwel buiten de opdracht valt.

De overblijvende landen leken interessant genoeg om eventueel te selecteren. Daarvan bleken de vier dichtstbij gelegen landen echter voldoende aspecten in zich te verenigen om te besluiten het onderzoek daarop verder te concentreren. Derhalve is besloten om te kiezen voor

- **Engeland en Wales**, met name nu het daar gehanteerde ‘full cost recovery’-stelsel pretendeert 90 % van de kosten te dekken; daarnaast is er sprake van een nieuwe verhoging van de griffierechten, zodat na zou kunnen worden gegaan hoe men hier tegenover staat;

- **Schotland**, met name nu het “pay as you go”-systeem aanknopingspunten lijkt te bieden voor een verdeling van de lasten op een aan de “consumptie van rechtspraak” gerelateerde grondslag; dit systeem is in Schotland consequenter uitgewerkt dan in Engeland en Noord-Ierland;

- **Duitsland**, met name gelet op de hoogte van de rechten en gedetailleerdheid van de regeling; daarnaast is het griffierechtenstelsel recentelijk drastisch gewijzigd;

- **Denemarken**, met name nu, naar het zich liet aanzien, de lasten eenzijdig “bij de geldvorderingen worden gelegd” en dat de vraag oproept hoe een dergelijke verdeling van de lasten wordt gerechtvaardigd en ervaren;⁵⁶ de EVRM-component van dit onderzoek komt hier het sterkst naar voren.

Hoewel in de startnotitie van het WODC en de offerte ook de landen België, Oostenrijk, Frankrijk en Spanje waren genoemd, sloten de genoemde landen beter aan bij de opzet van het onderzoek, zodat daarvoor gekozen is.

3.6 Opzet van de hoofdstukken 4 t/m 7

In de volgende vier hoofdstukken wordt het griffierechtenstelsel van de gekozen landen beschreven. Die beschrijving wordt voorafgegaan door een schets van de procesrechtelijke context, waarbinnen het griffierechtenstelsel functioneert. De weergave van de procesregels blijft doorgaans beperkt tot die elementen, die voor de vaststelling van de hoogte van het griffierecht van belang zijn.

Na de beschrijving van het stelsel, de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en het feitelijk functioneren daarvan worden de griffierechten in verband gebracht met de overige kosten van een procedure, waarbij telkens wordt nagegaan in hoeverre voor partijen met een gering inkomen of vermogen afwijkende regels of bedragen gelden. Deze partijen worden onder gebruikmaking van een sinds lang ingeburgerde maar daardoor iets verouderde term de “on- en minvermogenden” genoemd.

Tenslotte wordt in ieder hoofdstuk nagegaan welke opbrengsten met het desbetreffende griffierechtenstelsel worden gerealiseerd.

De resultaten van de in de bestudeerde landen gehouden interviews worden steeds verwerkt bij het onderwerp waarover uitspraken werden gedaan.

SAMENVATTING

⁵⁶ De kennis van het Engels van Deense juristen is zo groot, dat er geen onoverkomelijke taalproblemen werden verwacht, mede nu Deense juridische teksten door de onderzoeksgroep zonder vertaling kunnen worden gelezen.

De quick scan geeft een divers beeld te zien. In sommige landen worden griffierechten principieel afgewezen (Frankrijk, Luxemburg en Spanje), in andere landen is er sprake van een eenvoudig systeem en de heffing van geringe bedragen (België, Zweden, Finland, en iets mindere mate Letland en Italië), weer andere landen blijken complexe regels te hanteren, wat doorgaans gepaard gaat met de heffing van substantiële bedragen.)

Wanneer de resultaten van de quick scan worden ondergebracht in een indicatieve vergelijkende tabel, blijkt dat Nederland in civiele handelszaken de hoogste griffierechten heft. Dat komt met name doordat in Nederland ook de verwerende partij griffierechten moet betalen.

Voor een diepgaande beschrijving van het griffierechtenstelsel blijken zich het best Denemarken (vanwege de hoogte van de griffierechten), Duitsland (vanwege de gedetailleerde regelgeving), Engeland en Wales (vanwege het streven naar 'full cost recovery') en Schotland (vanwege het consequent uitgewerkte 'pay as you go'-systeem) te lenen.

HOOFDSTUK 4 DENEMARKEN

4.1 Rechterlijke organisatie

De gewone Deense rechterlijke organisatie bestaat evenals in Nederland uit drie hiërarchische lagen. Op het laagste niveau staat de rechtbank (*byret*, waarvan er 82 zijn), daarboven komt het gerechtshof (*landsret*, waarvan er twee zijn, de *Østre* en de *Vestre*) en aan de top staat de Hoge Raad (*Højesteret*).

Daarnaast zijn er bijzondere gerechten met een specifieke taak. De *Sø- og Handelsret* behandelt zeerechtzaken, bepaalde handelszaken en faillissementen. In het laatste geval wordt het appel gebracht bij de *Østre landsret*. De *Særlige Klageret* (Bijzonder Klachtgerecht) heeft een aantal zeer specifieke taken, waaronder het behandelen van strafrechtelijke herzieningsverzoeken. De *Rigsret* (Rijksgerecht) wordt ad hoc samengesteld en behandelt de strafvervolgung tegen ministers.⁵⁷

4.2 Jurisdicties

Alle civiele zaken⁵⁸ worden behandeld door de rechtbanken, hoven en de Hoge Raad. De rechter van eerste aanleg is de rechtbank, tenzij de vordering meer dan € 133.413⁵⁹ bedraagt, in welk geval partijen de zaak bij het hof kunnen aanbrengen of verwijzing naar het hof kunnen vragen. Verder kan de rechtbank zaken naar het hof verwijzen indien het belang van de zaak dat met zich brengt.

Appel van beslissingen van de *byret* moet worden ingesteld bij de *landsret*.⁶⁰ Bij vorderingen onder de € 1.334 is daarvoor verlop nodig van na te noemen instantie. Appel tegen beslissingen van de *landsret* en van de *Sø- og handelsret* wordt ingesteld bij de *Højesteret*. Daarvoor is in het geval van een tweede appel verlop nodig van een aparte instantie, de *Procesbevillingsnævn*. Dat verlop wordt gegeven als de zaak een principieel karakter heeft.⁶¹ Er is geen cassatierechtspraak.

Administratiefrechtelijke geschillen worden eerst door administratieve beroepsinstanties behandeld. Daarna staat beroep open op de *landsret*. In dit geval kan niet worden gekozen voor de *byret*.⁶²

Tegen andere beslissingen dan vonnissen staat het rechtsmiddel *kære* open op dezelfde wijze als appel.

4.3 Procedure in civiele en administratiefrechtelijke zaken

⁵⁷ Hiernaast zijn er nog de meer gespecialiseerde arbeidsgerechten (oordelen over cao-conflicten), ambtenarengerechten en landbouwgerechten (Gomard p. 73 e.v.).

⁵⁸ Waarbij moet worden aangetekend dat zaken op het gebied van het personen- en familierecht vrijwel uitsluitend bestuurlijk worden afgedaan door de provincies (*statsamter*). Alleen bij verschil van mening moet de rechter worden geadieerd (vgl. Gomard, p. 713 e.v.). Huurzaken worden behandeld door de *boligret*, die deel uitmaakt van de *byret*, maar volgens de eigen procesregels de zaak behandelt (Gomard, p. 74-75).

⁵⁹ De Deense kroon (DKK) is omgerekend naar een koers van €0, 1334133 per kroon.

⁶⁰ Van ca. 3 % van de in eerste aanleg behandelde zaken wordt geappelleerd (Gomard, p. 608).

⁶¹ In 1998 werd op 258 verzoeken 18 keer een dergelijk verlop voor een derde instantie verleend (Gomard, p. 608).

⁶² Gomard, p. 86.

4.3.1 De civielrechtelijke procedure

De civielrechtelijke procedure is geregeld in de Wet op de rechtspleging (Retsplejelov, RPL), waarin ook bepalingen voor de behandeling van strafzaken te vinden zijn. De regeling kenmerkt zich door eenvoud en rechterlijke vrijheid. Dat laatste vindt onder meer uitdrukking in de aanwijzing aan de rechter⁶³ om partijen, die hun standpunt gebrekkig naar voren brengen, door het stellen van vragen op het goede spoor te helpen (art. 339 lid 1 RPL). Niet door een advocaat vertegenwoordigde partijen moet de rechter in het bijzonder begeleiden (art. 339 lid 4 RPL). De rechter mag de eis of het verweer echter niet aanvullen (art. 338 RPL).

De zaak wordt aanhangig gemaakt door inlevering van een dagvaarding bij het gerecht (art. 348 lid 1 RPL). De dagvaarding bevat een aanduiding van partijen, de vordering en de gronden daarvoor, alsmede een aanduiding van documenten en andere bewijsstukken. Die moeten in kopie mee worden ingeleverd. Niet voldoening aan een van deze voorschriften, een onvoldoende motivering van de vordering of een onjuist adres van de gedaagde, kunnen tot onmiddellijke afwijzing van de vordering leiden (art. 349 en 350 lid 2 RPL). Elders zijn vergelijkbare sancties opgenomen als het gaat om de inlevering van stukken, het geven van inlichtingen, het opvolgen van aanwijzingen van de rechter en het verschijnen op de zitting; een partij die daarin tekort schiet riskeert daarop te worden afgerekend (art. 360 RPL en de vele bepalingen die naar dit artikel verwijzen).

In opdracht van de rechter wordt de dagvaarding betekend aan de wederpartij. De rechter kan in dat stadium al een zitting gelasten (art. 351 RPL), waar dan de verweerder zijn verweerschrift met onderbouwing kan indienen. In dat geval kan bij de rechtbank ook mondeling worden geantwoord; bij het hof is daarvoor verlof nodig (art. 351 lid 5 RPL). Ook de *byret* kan echter eisen dat schriftelijk wordt geantwoord.⁶⁴ Indien de rechter deze zitting niet nodig acht, wordt voor het indienen van het verweerschrift met bijlagen een termijn gesteld. Het verweerschrift kan een tegeneis bevatten (art. 351 lid 4 RPL); beperkingen zijn daaraan niet gesteld. Wanneer er mondeling wordt geantwoord, kan de tegeneis ook mondeling worden ingesteld.

Wanneer de verweerder niets van zich laat horen, volgt een veroordeling bij verstek. De verwerende partij heeft vier weken om heropening van de behandeling van de zaak te vragen (art. 367 RPL).

Re- en dupliek zijn mogelijk, indien de rechter dat nodig vindt (art. 353 RPL).

De volgende stap is de voorbereidende zitting, die door de rechter wordt gelast wanneer er nog onduidelijkheid bestaat over de punten waaromtrent bewijs moet worden geleverd of waarover verschil van mening bestaat.⁶⁵ Voorafgaand aan de zitting kunnen door de rechter bevelen worden gegeven (art. 355 RPL). Deze zitting kan, evenals iedere andere zitting, door de rechter worden benut om een regeling te beproeven. De rechter is immers verplicht daarnaar steeds te streven, indien de zaak en de opstelling van partijen dat toelaten (art. 268 RPL). Voor het overige dient de voorbereidende zitting ter verdere instructie van de zaak. In dat kader kan de rechter partijen ook gelasten een definitief standpunt ten aanzien van een bepaalde kwestie in

⁶³ De Deense regeling in de RPL geldt vaak voor alle rechterlijke instanties en spreekt daarom doorgaans niet van “de rechter”, maar van “het gerecht”. Leesbaarheidshalve zijn hier formuleringen aangehouden, die overeenkomen met de wijze waarop vergelijkbare voorschriften in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn gesteld.

⁶⁴ Gomard, p. 227.

⁶⁵ Gomard, p. 233.

te nemen en de eis of het verweer in een definitieve vorm voor te leggen. Voor latere wijzigingen is dan toestemming nodig (art. 356a en 357 RPL).

Indien de zaak voldoende is geïnstrueerd, sluit de rechter het voorbereidend onderzoek (art. 356 RPL). Die beslissing kan ook worden genomen zonder voorbereidende zitting (art. 355 lid 1 laatste zinsdeel RPL). Vervolgens wordt een datum bepaald voor de behandeling ter terechtzitting, de *domsforhandling*. Die zitting kan meteen aansluitend aan de voorbereidende zitting plaatsvinden als de zaak zich daarvoor leent of partijen dat gezamenlijk verlangen (art. 356 lid 3 RPL).

De *domsforhandling* is de zitting waar de bewijslevering moet plaatsvinden (art. 340 RPL), zij het dat tussentijdse bewijslevering en bewijslevering buiten een procedure om ook mogelijk is (art. 340 RPL en 343 RPL). Partijen bepalen zelf welk bewijs wordt geleverd, maar de rechter belet bewijslevering die niet relevant is voor de beslissing van de zaak (art. 341 RPL). De eisende partij zet vervolgens zijn standpunt uiteen, waarop de verwerende partij antwoordt. Daarna volgen re- en dupliek, waarna de rechter beslist (art. 365 RPL). De *domsforhandling* is dus het centrale onderdeel van de procedure.⁶⁶

De rechter kan, indien de zaak daartoe aanleiding geeft, bepalen dat met een schriftelijke behandeling kan worden volstaan.

Voor enige familierechtelijke zaken zijn er bijzondere bepalingen. Voorlopige voorzieningen zijn geregeld onder de *foreløbige retsmidler* van art. 627 e.v. RPL, maar worden de facto niet in het kader van een afzonderlijke procedure gevraagd.⁶⁷ De aandacht verdient ook de recent ingevoerde incassoprocedure⁶⁸, die lijkt te zijn gemodelleerd naar het Europese betalingsbevel.⁶⁹ De schuldeiser die geen verweer of tegeneis verwacht, kan bij een vordering van maximaal € 6.671 om een betalingsbevel verzoeken bij de *fogedret*.⁷⁰ De debiteur wordt daarvan in kennis gesteld. Indien er niet of niet tijdig verweer wordt gevoerd, wordt een betalingsbevel afgegeven dat gelijke kracht heeft als een vonnis (art. 477e lid 3 RPL). Indien er verweer wordt gevoerd en de crediteur heeft daarom verzocht, dan wordt de zaak verwezen naar de gewone procedure, waarbij het oorspronkelijke verzoek als dagvaarding geldt (art. 477f RPL).⁷¹ Wil de schuldeiser dat niet, dan krijgt hij de stukken weer terug.

Procesvertegenwoordiging is in een procedure bij rechtbank of hof niet verplicht. De rechter kan een partij evenwel bevelen zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat, indien hij van oordeel is dat de betrokken partij niet in staat is om het proces op rechtens juiste wijze te voeren. Wanneer dit bevel niet wordt opgevolgd, dan worden verdere proceshandelingen van die partij genegeerd (art. 359 RPL).

De civiele procedure in appel verloopt eveneens volgens het hiervoor uiteengezette stramien. Er gelden uiteraard andere regels voor de inhoud van het

⁶⁶ Gomard, p. 237.

⁶⁷ Raad voor de Rechtspraak, 'De rechtspraak internationaal gezien: Nederland & Denemarken vergeleken', *Rechtstreeks* 2005, p. 30.

⁶⁸ Wet van 9 juni 2004 (Lov nr 450), inwerkingtreding 1 januari 2005.

⁶⁹ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure d.d. 19 maart 2004, COM (2004) 173.

⁷⁰ Dit is een kamer van de rechtbank, die belast is met de executie van vonnissen en daarmee verband houdende geschillen en daarom "deurwaarder-rechter" heet.

⁷¹ Uit de gehouden interviews kwam naar voren dat deze procedure op korte termijn volledig geautomatiseerd gaat worden.

inleidende processtuk en er zijn beperkingen wat betreft het aanvoeren van nieuwe gronden, maar de positie en het verloop van de *domsforhandling* zijn hetzelfde.⁷²

4.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken

Administratiefrechtelijke zaken worden in eerste aanleg doorgaans bij het hof aangebracht. In veel gevallen is er geen keuzevrijheid. Het hof wordt door art. 225 RPL aangewezen als beroepsinstantie voor beroep tegen beslissingen van een ministerie of een centrale beroepsinstantie, en een gelijke bepaling is te vinden in veel bijzondere regelingen.⁷³

Er zijn geen bijzondere procedurevoorschriften voor de behandeling van deze zaken. In het Deense procesmodel is zoveel flexibiliteit ingebouwd, dat hieraan kennelijk geen behoefte bestaat.

4.4 Het griffierechtenstelsel

4.4.1 Uitgangspunten

In Denemarken zijn de griffierechten voor het eerst ingevoerd bij het Sportelreglement for Retsplejen van 22 maart 1814. Die regeling had de strekking de kosten van de rechtspraak deels te verhalen op de procederende partijen. Die strekking bleef gehandhaafd bij de wijzigingen die de regeling sindsdien onderging tot 1999. Daarbij werden wel instrumenten ingebouwd om bepaald procedeedrag te bevorderen.

Vóór de wijziging van 1999 had het stelsel al zijn huidige inrichting. In civiele zaken moest een gering vast bedrag worden betaald, dat werd aangevuld met een toeslag van 1 % van de vordering boven een bepaalde drempel. In 1989⁷⁴ kwam daar een toeslag van 20 % bij voor het geval de zaak ter zitting werd behandeld. Volgens het wetsontwerp was het de bedoeling hierdoor partijen te stimuleren zich in een zo vroeg mogelijk stadium af te vragen of er geen regeling kon worden getroffen, zodat zittingstijd niet onbenut zou blijven.⁷⁵

In 1999⁷⁶ werd het percentage verdubbeld van 1 naar 2 %, wat inclusief de verhoging met 20 % uitkwam op 2,4 % van de vordering. Daarbij werd expliciet de relatie tot de bekostiging van de rechtspraak losgelaten, nu in het wetsontwerp werd aangegeven dat aan deze verhoging zuiver fiscale motieven ten grondslag lagen. De griffierechten werden gezien als een middel om belasting te heffen zonder dat er nog een relatie werd gelegd met een dienst die daartegenover zou moeten staan. Het doel was dan ook een extra opbrengst te bereiken van DKR 100 mio per jaar voor civiele zaken. Deze fiscale achtergrond is sindsdien niet losgelaten.⁷⁷

⁷² Gomard, p. 638.

⁷³ P.J.P. Tak, J.P.S. Fiselier (red.), Denemarken-Nederland, De rechtspleging vergeleken, Nijmegen 2004, p. 321.

⁷⁴ Lov nr. 330 van 24 mei 1989, in werking getreden op 28 mei 1989.

⁷⁵ Handelingen Folketing (parlement) 1988-1989, bijl. A, kol. 4087.

⁷⁶ Lov nr. 1103 van 29 december 1999.

⁷⁷ Art. 63 lid 1 RAL bepaalt dan ook, dat griffierechten rechtstreeks in de staatskas vloeien. De geïnterviewde vertegenwoordiger van het Deense Ministerie van Justitie kon in het verlengde hiervan mededelen, dat er geen enkele relatie is tussen de hoogte van de griffierechten en de werkzaamheden die in een bepaald soort zaken verricht moeten worden.

In combinatie met het ontbreken van een maximum, ontstonden er hierdoor problemen. De eerste zaak die de aandacht trok was een uitspraak van de Deense Hoge Raad van 26 maart 2002⁷⁸, waarin de berekeningsregels voor de waarde van termijnen in een op het oog eenvoudige BTW-zaak - de betrokken partij had voor het griffierecht een cheque bijgevoegd van €67 - de waarde deden oplopen tot een zodanig bedrag, dat de griffierechten bij de Hoge Raad ruim €180.000 bedroegen.

De tweede zaak betrof een uitspraak van de *Østre Landsret*.⁷⁹ Gevorderd was de levering van onroerende zaken, welke vordering niet valt onder de uitzonderingen met betrekking tot goederenrechtelijke acties (zie daarvoor hieronder). De waarde van de vordering werd daarom bepaald naar de waarde van de te leveren zaken. Die kwam uit op een aanzienlijk bedrag, waardoor een griffierecht verschuldigd werd van € 1.200.000. Het hof overwoog dat dit niet een zodanig bedrag is, dat kan worden gezegd dat de betrokken partij hierdoor kan worden afgehouden van het voorleggen van haar zaak aan het Hof. Mocht dat anders zijn, dan kan, zo overwoog het hof, gratis admmissie⁸⁰ worden verzocht.

Ondanks deze uitspraak bestond toch in brede kringen het idee dat het Deense stelsel wel eens onverenigbaar zou kunnen zijn met de waarborgen van art. 6 EVRM. De Vaste Commissie voor Civiele Rechtspleging (*Retsplejeråd*) stelde de kwestie aan de orde in haar rapport van 2004.⁸¹ Het rapport constateert dat Denemarken alleen staat in het niet stellen van een bovengrens aan de griffierechten en dat dit problematisch is. Verder blijkt dat ook het ontbreken van een ondergrens bij kleine geldvorderingen tot een wanverhouding leidt ten opzichte van het belang van de zaak.⁸² Voorts is de commissie van oordeel dat veel meer gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden, die de al bestaande heffing in twee tranches biedt.

De ideeën van de *Retsplejeråd* vinden allerwege steun. Met name de Orde van Advocaten juicht de voorstellen toe, maar heeft wel andere opvattingen over de concrete invulling van bedragen en percentages.⁸³ De wetgever neemt de voorstellen met voortvarendheid over, waarna op 1 januari 2005 een geheel herziene *Lov om retsafgifter* in werking treedt.⁸⁴

4.4.2 Bronnen

De griffierechten worden uitputtend geregeld in de Wet op de griffierechten (Lov om retsafgifter, RAL). Deze wet is per 1 januari 2005 ingrijpend gewijzigd.

⁷⁸ Hoge Raad 26 maart 2002, zaak 44/2002, U.2002.1281H.

⁷⁹ *Østre Landsret* (Oostelijke Hof) 19 december 2002, beroepszaak 2. afd. nr. B.-3351-02, U.2003.779Ø.

⁸⁰ Door de hierna te bespreken inhoud van de Deense regeling is deze inmiddels niet meer in de Nederlandse wet voorkomende term de beste vertaling. Men heeft immers niet zozeer recht op gefinancierde rechtshulp, als wel op een *fri proces*.

⁸¹ No. 1436/2004, met name deel III, par. 6.

⁸² Dat was al geconstateerd in 1997 in een rapport van een speciaal daarvoor ingestelde Commissie Kleine Vorderingen (rapport 1341/1997).

⁸³ Brief van het bestuur van de Orde van Advocaten aan het Ministerie van Justitie van 1 mei 2004, kenmerk 04-012602-04-0172, ter beschikking gesteld van de onderzoekers.

⁸⁴ *Lov om ændring af lov om retsafgifter og retsplejeloven* nr. 1436 van 22 december 2004, in werking getreden op 1 januari 2005.

Jurisprudentiële verfijningen zijn er daardoor nog niet. Een kopie van de belangrijkste bepalingen van deze wet is als bijlage bij dit rapport gevoegd.⁸⁵

4.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan

Het griffierecht is in tweeën geknipt en wordt ook in twee tranches verschuldigd.

In alle zaken geldt voor het beginnen van de procedure - dus door inlevering van het beginnend processtuk bij het gerecht - een basistarief van €67 (art. 1 lid 1 RAL). Bij vorderingen met een waarde boven de € 6.671 moet daarbovenop een toeslag worden betaald van €33, vermeerderd met 1,2 % van de vordering voor zover die de € 6.671 overtreft (art. 1 lid 2 RAL). Het totale bedrag van de eerste tranche is gemaximeerd tot € 10.006 (art. 1 lid 3 RAL). Het maximum bedraagt € 267 in administratiefrechtelijke zaken die een onderzoek naar de uitoefening van overheidsgezag betreffen en in een aantal specifiek aangeduide zaken.⁸⁶

De tweede tranche is verschuldigd wanneer het tot een *domsforhandling* of een daarvoor in de plaats komende schriftelijke behandeling komt en de vordering een waarde heeft van boven de €6.671. Het dan te betalen griffierecht bedraagt € 101 vermeerderd met weer 1,2 %⁸⁷ van de vordering voor zover deze de €6.671 overtreft (art. 2 lid 1 en 2 RAL). Er gelden dezelfde maxima als bij de eerste tranche. In totaal wordt dus - afgezien van twee kleine toeslagen - bij vorderingen boven de €6.671 van het deel van de vordering dat dat bedrag te boven gaat 2,4 % aan griffierecht geheven met een maximum van € 20.012 (in administratiefrechtelijke zaken en consumentenzaken €534).

Het tijdstip waarop de tweede tranche verschuldigd wordt is de datum waarop de zittingsdatum wordt vastgesteld, maar niet eerder dan drie maanden vóór die zitting. Het recht vervalt, wanneer uiterlijk zes weken vóór de zitting wordt medegedeeld dat de zaak wordt ingetrokken (art. 2 lid 4 RAL). Bij schriftelijke behandeling kan deze mededeling uiterlijk worden gedaan op de datum dat het laatste stuk moet worden ingediend (art. 2 lid 5 RAL). Als geen vonnis hoeft te worden gewezen, als kan worden volstaan met een verstekvonnis of als er sprake is van - in Nederlandse termen - een gave referte, dan wordt van deze tranche van het griffierecht éénderde deel terugbetaald met een minimum van €67 (art. 2 lid 6 RAL).⁸⁸

Art. 3 geeft voorschriften voor de bepaling van de waarde van een vordering.⁸⁹ Rente en kosten worden niet meegeteld. Bij de tweede tranche is niet de eis in de dagvaarding bepalend, maar de eis die in dat stadium nog voorligt. Subjectief gecumuleerde vorderingen worden bij elkaar opgeteld. Hetzelfde geldt bij objectief gecumuleerde vorderingen en bij een veelvoud van gedaagden.⁹⁰ Bij vordering van te betalen termijnen wordt de waarde bepaald op het totaal van alle termijnen met een

⁸⁵ Bijlage 5, Lov om retsafgifter (Denemarken).

⁸⁶ Met name de zaken van art. 335a RPL, waarin een eerdere beslissing ten gunste van een consument of cliënt wordt aangevochten door de producent of advocaat.

⁸⁷ Daarmee verhouden de tranches zich als 1:1. De *Retsplejeråd* had voorgesteld de verhouding te stellen op 1:4, teneinde nog meer te bevorderen dat zaken geregeld worden.

⁸⁸ Het betreft hier een door de wetgever overgenomen voorstel van de *Retsplejeråd*, dat was geïnspireerd op het Noorse stelsel.

⁸⁹ In het verleden werd aangesloten bij de regels die ook gelden voor de bepaling van de absolute competentie (Gomard, p. 53), maar in 2005 is dit vervangen door een zelfstandige regeling.

⁹⁰ Dus als twee eisers van twee gedaagden betaling van € 10.000 vorderen, wordt het griffierecht berekend over €40.000.

maximum van 10 jaar. Bij huur- en pachtzaken is dat beperkt tot 5 jaar en in bepaalde gevallen tot 1 jaar. Het slotstuk van deze regeling is te vinden in art. 3 lid 4 RAL. Als de eis geen aanknopingspunt biedt voor de waardebepaling, dan dient deze zo nauwkeurig mogelijk te worden bepaald. Indien nodig mag er geschat worden.

Bij een vermeerdering van eis moet er over de vermeerderde eis worden afgerekend (art. 3 lid 5 RAL); voor een verminderde eis zijn geen voorschriften gegeven. Tussenkost wordt als zelfstandig geding beschouwd, voeging daarentegen niet (art. 6 RAL).⁹¹ De reconventie wordt op dezelfde wijze behandeld als de conventie⁹², tenzij bij een in conventie gestelde octrooi-inbreuk in reconventie vernietiging van het octrooi wordt gevorderd (art. 7 RAL). Heropening na verzet is geen zelfstandig geding (art. 9 RAL); voortzetting van de behandeling na terugwijzing door de appelinstantie evenmin (art. 10 RAL). Het verzet zelf is wel een geding, waarvoor griffierecht verschuldigd is (art. 11 sub 4 RAL).

Wanneer de rechter zich onbevoegd verklaart (of om die reden de zaak niet wordt doorgezet), kan het opnieuw verschuldigd worden van griffierecht worden vermeden wanneer de zaak binnen drie maanden opnieuw wordt aangebracht. Een door de rechter naar een klacht- of geschillencommissie verwezen zaak, die weer terugkomt, is geen zelfstandig geding. Wordt na verwijzing de zaak ingetrokken, dan wordt het griffierecht terugbetaald (art. 9 lid 2 RAL).

Er gelden vrijstellingen voor zaken op het gebied van o.a. het personen- en familierecht (art. 12 RAL⁹³). Overheidsorganen betalen geen griffierechten (art. 13 sub 1 RAL). Bij gefinancierde rechtsbijstand geldt hetzelfde (art. 13 sub 2 RAL). Er is een bijzonder tarief van € 53 voor zaken die uitsluitend bepaalde goederenrechtelijke vorderingen of een vermoeden van overlijden betreffen (art. 4 RAL). Voor een voorlopig getuigenverhoor, deskundigenbericht of plaatsopneming is ook € 53 verschuldigd (art. 14 RAL). Verder gelden er bijzondere (i.e. aanmerkelijk lagere) tarieven voor executoriale maatregelen (art. 16-26a RAL), boedelscheidingen (art. 27-36 RAL), erfenissen en andere verdelingen (art. 36a-41 RAL). Voor afschriften moet €23 worden betaald (art. 48 lid 1 RAL), maar daarop gelden vele uitzonderingen, waaronder voor vonnissen (art. 49 lid 2 sub 4 RAL).

Wordt de betalingsbevelprocedure gevolgd (zie hiervoor), dan geldt een basistarief van €53. Wordt het betalingsbevel afgegeven, dan komt daar €40 bij. Wanneer de zaak wordt voortgezet als een gewone procedure, dan moet €13 worden bijbetaald (art. 15a RAL).

In appel gelden dezelfde tarieven en hetzelfde systeem als in eerste aanleg, zij het dat een minimum geldt van €101. Bij de Hoge Raad worden de tarieven verhoogd met 50 % en geldt een minimum van €201 (art. 50 RAL). De grondslag vormt het deel van de eis dat in hoger beroep aan de orde is. Het griffierecht blijft ook na roeyment, referte of een verstekvonnis verschuldigd. Dezelfde vrijstellingen gelden

⁹¹ Anders dan de Nederlandse wetgever heeft de Deense wetgever deze twee figuren van een scherpe omschrijving voorzien en worden zij afzonderlijk geregeld in art. 251 resp. 252 RPL. Omdat bij tussenkost een zelfstandige vordering wordt ingesteld en bij voeging niet, is het onderscheid rationeel.

⁹² Het griffierecht wordt dan verschuldigd bij het indienen van het stuk of het mondeling instellen van de vordering (art. 11 sub 2 en 3 RAL).

⁹³ Omdat echtscheidingen grotendeels niet via de rechter verlopen, is daarvoor doorgaans geen griffierecht verschuldigd.

als in eerste aanleg (art. 51 RAL). Bij terugwijzing naar de eerste aanleg wordt het griffierecht terugbetaald (art. 52 RAL). Voor appel tegen beschikkingen (de *kære*⁹⁴) moet bij de *landsret* €53 en bij de *Højesteret* €101 worden betaald (art. 54 RAL).

Voor voorlopige voorzieningen zijn geen afwijkende voorschriften gegeven.

Art. 64 RAL regelt de rechtsbescherming. Tegen een beslissing kan een klacht worden ingediend bij de instantie die het griffierecht heeft vastgesteld. Doorgaans is die instantie de *justitssekretær*, dat wil zeggen de persoon die aan het hoofd staat van de griffie van het gerecht. Op het bezwaar wordt in alle gevallen beslist door een rechter of het gerecht. *Reformatio in peius* is mogelijk.⁹⁵ De beslissing wordt afgegeven in de vorm van een beschikking in de zin van de Retsplejelov, zodat beroep (*kære*) volgens de gewone regels mogelijk is.⁹⁶

4.4.4 *Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel*

Betaling van griffierechten is een voorwaarde voor het beginnen van of het kunnen voortgaan met een rechterlijke procedure. Zonder betaling is er geen zaak. Wanneer het griffierecht niet onmiddellijk wordt betaald (bv. omdat het nog niet kon worden berekend of uitgestelde betaling door de griffie om de een of andere reden werd geaccepteerd), dan wordt door het gerecht een betalingstermijn gesteld. Wordt binnen die termijn niet betaald, dan blijft de zaak buiten behandeling en vervalt het griffierecht (art. 63 lid 1 en lid 2 RAL). Gaat het om een tweede-tranchegriffierecht, dan wordt de vordering afgewezen en vervalt het tweede-tranchegriffierecht (art. 63 lid 3 RAL). Inningsproblemen zijn er daardoor niet. Evenzeer ontbreken bepalingen die aangeven wie gehouden is het griffierecht te betalen; wanneer geen betaling plaatsvindt, is er immers geen zaak.

Wanneer de eindverantwoordelijke op de griffie van oordeel is dat aan de balie een te laag bedrag in rekening is gebracht, krijgt de betrokken partij daarvan bericht. De zaak blijft dan liggen totdat bijbetaling heeft plaatsgevonden. De definitieve vaststelling van het griffierecht vindt dus niet altijd meteen bij indiening van de stukken plaats.

Bij tegenvorderingen ligt dit enigszins anders. Hier ligt ook een taak voor de rechter. Een vordering in reconventie kan mondeling op de zitting worden ingesteld. Omdat die alleen in behandeling mag worden genomen als het griffierecht betaald is, hoort de rechter te wachten met de verdere behandeling om de partij in de gelegenheid te stellen een verklaring van de griffie over te leggen waaruit blijkt dat het griffierecht betaald is (of uitstel is verleend). Uit de gehouden interviews kwam naar voren, dat dit in de praktijk geen problemen geeft.

Het hele systeem is gebaseerd op de waarde van de vordering en dat is meteen de achilleshiel, omdat duidelijk is dat over de waarde van niet in geld uitgedrukte vorderingen van mening kan worden verschillend. In de praktijk blijkt dit wat wrijving te geven. De beslissing over de waarde van de vordering wordt genomen door de het hoofd van de griffie, de *justitssekretær*. Die waardetoekenning vindt ook plaats in gevallen waarin bijvoorbeeld alleen een verklaring voor recht of een erkenning van gedaagde wordt gevraagd. Bij de advocatuur bestaat het idee dat bij deze waardevaststelling veel natte-vingerwerk komt kijken. De geïnterviewde

⁹⁴ Art. 389 RPL.

⁹⁵ Ambtshalve kan alleen een wijziging plaatsvinden in het voordeel van de griffierechtdebiteur (art. 66 RAL).

⁹⁶ Gomard, p. 54.

griffiemedewerker die dergelijke beslissingen nam had daarentegen de indruk, dat men tracht de vordering zo in te kleden, dat er geen waarde aan kan worden toegekend. De bestaande regeling van rechtsbescherming lijkt echter toereikend om bij verschillen van mening een onafhankelijk oordeel te krijgen.

4.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure

4.5.1 On- en minvermogens

Er bestaat een afzonderlijke regeling van gefinancierde rechtsbijstand gekoppeld aan een procedure, die is te vinden in hoofdstuk 31 van de Wet op de rechtspleging. Omdat de Deense wet spreekt van een *fri proces* zal verder worden gesproken van “gratis admisie”.

Om aanspraak te kunnen maken op gratis admisie moet zijn voldaan aan twee voorwaarden; in de eerste plaats moet er voldoende belang zijn bij het voeren van een procedure⁹⁷ en in de tweede plaats moeten de kosten niet anders dan door aanzienlijke offers kunnen worden opgebracht.⁹⁸ Er bestaat geen aanspraak op gratis admisie voor zover de kosten worden gedekt door een rechtsbijstandsverzekering.⁹⁹ Op het verzoek wordt beslist door de provinciale overheid bij zaken in eerste aanleg en door of vanwege de minister van justitie in beroepszaken.¹⁰⁰

Het stellen van nadere regels is gedelegeerd aan de minister van justitie. Die regels¹⁰¹ houden ten aanzien van de eerste eis in dat zowel moet worden gekeken naar de kans om te winnen als naar de verhouding tussen kosten en opbrengst (art. 6 BFP). Voor toepassing van het tweede criterium wordt gekeken naar het totaal van de bruto inkomsten als blijkend uit de meest recente opgave voor de inkomstenbelasting (art. 10 BFP). Er bestaat recht op gratis admisie bij een jaarinkomen van maximaal € 31.486 voor alleenstaanden en een gezamenlijk jaarinkomen van € 40.023 bij gehuwden of samenwonenden. Dit bedrag wordt verhoogd met €5.337 per inwonend kind onder de 18 (art. 2 BPL). Bij minderjarigen wordt gekeken naar het inkomen van de ouders (art. 4 BPL). Er geldt een hardheidsclausule voor het geval het aldus verkregen inkomen aanzienlijk afwijkt van het feitelijke inkomen (art. 3 BPL). Er wordt niet gewerkt met een systeem van eigen bijdragen.

Bij gratis admisie zijn geen griffierechten verschuldigd (art. 332 lid 1 sub 1 RPL jo. art. 13 lid 1 sub 2 RAL). De advocaatkosten komen voor rekening van de staat (art. 332 lid 1 sub 2 RPL), waarbij staffels worden gehanteerd die zijn gerelateerd

⁹⁷ Deze eis geldt niet voor zaken, waarin een consument of cliënt na een gewonnen procedure geconfronteerd wordt met een doorprocederende consument of advocaat (art. 335a RPL).

⁹⁸ Art. 330 lid 1 RPL.

⁹⁹ Art. 330 lid 2 RPL. Uit alle interviews kwam maar voren dat de spreiding van dergelijke verzekeringen erg groot is, nu de rechtsbijstand deel uitmaakt van de standaardpolis die gezinnen plegen af te sluiten. De standaardpolis (te vinden op een site met algemene verzekeringsinformatie, www.forsikringsoplysninger.dk) regelt het zo (art. 6 lid 2), dat bij gratis admisie de verzekering alle kosten voor haar rekening neemt, die onder de normale dekkingsomvang vallen.

¹⁰⁰ Art. 330 lid 3 RPL.

¹⁰¹ Bekendtgørelse om fri proces nr. 999 van 6 december 2001, laatstelijk gewijzigd bij Bekendtgørelse nr. 1116 van 18 december 2004 (verder: BFP).

aan de waarde van de zaak.¹⁰² In de kosten van getuigen en deskundigen betaalt de overheid een vergoeding (art. 332 lid 1 sub 3 RPL). Wie een *fri proces* heeft, kan niet worden veroordeeld in de kosten van de tegenpartij (art. 332 lid 1 sub 4 RPL).

Voor veel procederende partijen zullen de griffierechten dus geen rol spelen, omdat gelet op de inkomensgrenzen in ieder geval tot een modaal inkomen iedereen aanspraak kan maken op gratis admisie.¹⁰³ Wellicht vormt art. 332 lid 2 RPL een addertje onder het gras, nu op grond van die bepaling de financiële voordelen van gratis admisie kunnen worden beperkt tot één of meer van de genoemde gevolgen. Het minister van justitie kon niet aangeven op welke wijze en in welke mate hiervan in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Die bevoegdheid wordt dus kennelijk alleen in zeer specifieke gevallen gehanteerd.

4.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden

Ondanks het per 1 januari 2005 ingevoerde plafond is het nog steeds mogelijk, dat het te betalen griffierecht oploopt tot bedragen van rond de €20.000. Omdat een hoge vordering niet altijd impliceert dat een zaak ook bewerkelijk is, zal in een aantal gevallen - wanneer er geen recht bestaat op gratis admisie - het griffierecht de overige kosten (advocaat, bewijslevering) overtreffen en dus een factor van betekenis zijn bij de afweging of al dan niet een beroep moet worden gedaan op de rechter.

Empirische data over de verhouding tussen griffierechten en overige kosten konden niet worden verkregen. Aan de hand van de hiervoor genoemde door de overheid gehanteerde staffels kan echter wel een beeld worden verkregen van die verhouding. In die staffel geeft de overheid immers aan wat bij een bepaalde waarde van een zaak (en dus bij een veronderstelde bewerkelijkheid) een redelijke vergoeding voor de advocaatkosten is. Nu ook de griffierechten zijn gekoppeld aan de waarde van zaak, kunnen die rechten en de vergoeding aan elkaar worden gerelateerd. Daar komt uit naar voren dat er een verhouding is van tussen de 1:2,5 en 1:5. De griffierechten vormen dus gemiddeld tussen de 20 en 40 % van de totale kosten, exclusief de kosten van bewijslevering.

Art. 312 lid 1 RPL stelt als hoofdregel dat de verliezende partij de kosten van de winnende partij draagt. Het tweede lid geeft de rechter echter de nodige vrijheid, terwijl een kostenveroordeling in familiezaken in het zesde lid wordt uitgesloten. Indien een vordering slechts deels wordt toegewezen, kan de rechter ook de kosten over partijen verdelen (art. 313 lid 1 RPL).¹⁰⁴ Een bijzondere bepaling geeft nog art. 312 lid 3 RPL, op grond waarvan een partij die een aanbod doet in de loop van de procedure vanaf dat moment geen kosten meer hoeft te betalen wanneer niet meer wordt toegewezen dan is aangeboden.

Bij een kostenveroordeling worden de feitelijke kosten genomen, alleen de advocatenkosten worden begroot overeenkomstig de genoemde staffels (art. 316 RPL). De partij die overtuigd is van zijn gelijk, zal derhalve ten aanzien van de

¹⁰² Er is een staffel voor incassozaken, d.w.z. zaken waarin geen verweer wordt gevoerd, en voor de overige zaken (de *Omkostningsafgølsen* van 1 juli 2005). Om een idee te geven: bij een vordering tussen de €266.827 en €667.067 is de Deense overheid bereid aan de advocaat een vergoeding te betalen tussen de €13.341 en €33.353.

¹⁰³ Volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van het ministerie van justitie komt ongeveer de helft van de Deense bevolking in aanmerking voor gratis admisie.

¹⁰⁴ Volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van het ministerie van justitie is het praktijk om bij de kostenveroordeling het griffierecht te verminderen naar rato van het toegewezen deel van de vordering.

griffierechten geen bedenkingen hoeven te hebben, mits de wederpartij verhaal biedt. Overigens merkten alle geïnterviewden op, dat door het grote aantal rechtsbijstandsverzekeringen de kosten van een procedure slechts zelden een rol spelen bij de beslissing te procederen of verweer te voeren.

4.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten

De recente wijzigingen van het griffierechtenstelsel per 1 januari 2005 blijken met grote tevredenheid ontvangen te zijn. Zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van de advocatuur werd geconstateerd, dat de *angels* eruit zijn, doordat er een maximum is ingevoerd en er een vrijstelling is gekomen voor de *small claims*. Ook verwacht men veel van de splitsing van het griffierecht in twee gelijke delen, afhankelijk van de stand van de procedure. Wat de uitwerking is van de wijziging kon echter nog niet gezegd worden, nu op zo korte termijn nog geen evaluatie kon plaatsvinden.

Ook de resulterende hoogte van de griffierechten ondervindt geen wezenlijke kritiek, al vindt de Advocatenorde dat de griffierechten nog wel iets verlaagd hadden kunnen worden gelet op het recht op toegang tot de rechter. Zo er al ooit een probleem is geweest in verband met art. 6 EVRM, dan is dit in de visie van de Deense betrokkenen op dit moment waarschijnlijk opgelost. Dat hangt natuurlijk ook samen met de ruime mogelijkheden om kosteloos te kunnen procederen. Er werd ook op gewezen dat bij de indiening van het wetsontwerp dat leidde tot de wijzigingen per 1 januari 2005, art. 6 EVRM zelfs niet werd genoemd.

Aan alle geïnterviewden is ook de vraag voorgelegd waarom in Denemarken niet ook een griffierecht van de verweerder werd gevraagd. De reacties varieerden tussen verbazing en verbijstering. De vertegenwoordiger van het ministerie van justitie van het een nieuw idee, maar wel een beetje vreemd. Volgens de Raad voor de Rechtspraak zou iets dergelijks in Denemarken nooit ingevoerd kunnen worden, nu dit indruiste tegen het grondrecht van een eerlijke behandeling, terwijl de Orde van Advocaten vond dat het een grondrecht van de burger is om zich gratis te mogen verdedigen tegen een ingestelde vordering.

4.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak

Het is niet goed mogelijk inzichtelijke cijfers te krijgen voor Denemarken. Het jaarrapport 2004¹⁰⁵ van de gezamenlijke gerechten geeft wel het een en ander aan, maar daarbij ontbreekt een verantwoording van de berekeningen. Met name wordt niet duidelijk gemaakt hoe kosten worden toegeschreven aan civiele zaken en welke kosten daarbij worden betrokken. Met die opmerkingen in het achterhoofd moet worden gekeken naar het gegeven dat in 2004 voor civiele zaken in totaal €65,1 mio werd uitgegeven en aan griffierechten in totaal € 24,5 mio werd ontvangen. Opgemerkt moet worden dat de griffierechten voor werkzaamheden, die in Nederland niet bij rechtbanken, maar bij kadaster, deurwaarders of notarissen zijn ondergebracht, meer dan kostendekkend waren.

Dit kan worden afgezet tegen de volgende aantallen ingekomen en afgedane zaken voor 2004:

¹⁰⁵ Danmarks Domstoles Årsrapport 2004, april 2005, met name p. 11-13.

	Ingekomen	Afgedaan
Hoge Raad	371	350
Hoven	6.189	7.307
Rechtbanken	131.409	133.509

Cijfers waaruit de invloed van de wijzigingen van 2005 kan worden afgeleid, zijn nog niet beschikbaar.

HOOFDSTUK 5 DUITSLAND

5.1 Rechterlijke organisatie

Duitsland is een federale staat, die wordt gevormd door 16 deelstaten. De rechterlijke macht is te onderscheiden in instanties op deelstaatniveau en instanties op federaal (bonds-)niveau.

De gewone rechtspraak in civiele en strafzaken is ondergebracht bij de rechterlijke instanties van de deelstaten. In hiërarchische volgorde gaat het om de Amtsgerichte, de Landgerichte en de Oberlandesgerichte. De taakverdeling is vergelijkbaar met die welke bestond tussen de Nederlandse kantongerechten, rechtbanken en hoven, doordat de Amtsgerichte en Landgerichte rechter van eerste instantie zijn, de Landgerichte in sommige gevallen appelinstantie zijn voor beslissingen van de Amtsgerichte en de Oberlandesgerichte alleen maar als appelinstantie fungeren.

Al deze gerechten zijn instanties die ook over de feiten oordelen. Rechtsvragen moeten, na het doorlopen van appel, worden voorgelegd aan het op bondsniveau functionerende Bundesgerichtshof.

De bijzondere rechtspraak betreft bestuurszaken, arbeidszaken, belastingzaken, sociale-zekerheidszaken en octrooizaken. Afgezien van de belastingzaken wordt rechtgesproken in twee instanties. Rechtsvragen kunnen daarna worden voorgelegd aan bijzondere federale gerechtshoven. Zo is de algemene administratieve rechter, bevoegd in alle niet uitgezonderde geschillen van publiekrechtelijke aard¹⁰⁶, in eerste aanleg het Verwaltungsgericht, in beroep het Oberverwaltungsgericht en vervolgens het Bundesverwaltungsgericht.

Over constitutionele zaken die de federatie aangaan beslist in eerste en enige instantie het Bundesverfassungsgericht. Vijftien deelstaten hebben een eigen constitutioneel hof voor de beslissing van constitutionele kwesties die alleen de constituties van de deelstaat betreffen.

5.2 Jurisdiction

De bevoegdheidsverdeling voor civiele vorderingen is te vinden in de Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). De Amtsgerichte zijn bevoegd te oordelen over vorderingen met een waarde tot en met € 5.000,- en hebben daarnaast exclusieve bevoegdheid in huurzaken, familiezaken en enige bijzondere gevallen (art. 23-23b GVG). Voor het overige zijn de Landgerichte de rechter van eerste instantie (art. 71 lid 1 GVG), doch deze hebben exclusieve bevoegdheid - ongeacht de hoogte van de vordering - in enige bijzondere, voor dit onderzoek niet van belang zijnde gevallen (art. 71 lid 2 en 3 GVG¹⁰⁷).

Tegen beslissingen van een Amtsgericht kan bij het Oberlandesgericht worden geappelleerd, indien het gaat om een familiezaak, er vermoedelijk internationaal privaatrechtelijke regels in het geding zijn of buitenlands recht is toegepast (art. 119 lid 1 sub 1 GVG). Tegen andere beslissingen moet, als appel open staat, het Landgericht worden geadieerd (art. 72 GVG). Voor appellen tegen beslissingen van

¹⁰⁶ Art. 40 lid 1 Verwaltungsgerichtsordnung.

¹⁰⁷ En de vele bijzondere regelingen genoemd in Baumbach p. 2785-2786.

het Landgericht is het Oberlandesgericht de aangewezen instantie (art. 119 lid 1 sub 2 GVG).

De artt. 3 t/m 9 van de Zivilprozessordnung (ZPO) geven aan op welke wijze de waarde van een vordering moet worden berekend. Deze waardevaststelling is van belang voor de beoordeling van de bevoegdheid van het gerecht, voor de griffierechten en voor de kostenveroordeling.

Arbeidszaken worden behandeld door de Arbeitsgerichte, met appel bij de Landesarbeitsgerichte en “cassatie” bij het Bundesarbeitsgericht.

Voor alle geschillen met een publiekrechtelijk karakter is het Verwaltungsgericht de aangewezen rechter, tenzij het - kort gezegd - gaat om aanspraken op schadevergoeding (art. 40 Verwaltungsgerichtsordnung). Geappelleerd moet worden bij het Landes- of Oberlandesverwaltungsgericht, afhankelijk van de wetgeving van de deelstaat.

De gewone rechterlijke macht fungeert als restrechter. Alle zaken waarvoor geen andere rechter is aangewezen, kunnen daar worden aangebracht (art. 13 GVG).

5.3 Procedure in civiele en administratiefrechtelijke zaken

5.3.1 Procedure in civiele zaken

De Deense en de Duitse civielrechtelijke procedure hebben veel gemeen, nu in beide gevallen veel keuzemogelijkheden voor de rechter zijn ingebouwd en het weliswaar partijen zijn die de omvang van het geschil en het bewijs bepalen (*Verhandlungsmaxime* en *Beibringungsgrundsatz*), maar de rechter de expliciete opdracht krijgt partijen te helpen waar dat geboden is (de *Hinweispflicht* van art. 139 ZPO). Verder kennen beide rechtsstelsels een civiele procedure in twee fasen, waarbij de eerste fase dient ter voorbereiding van een zitting, waarop een volledige en definitieve behandeling van de zaak moet kunnen plaatsvinden (*Konzentrationsmaxime*).

De in de meeste gevallen te volgen procedure begint met een *Klageschrift*, waarin de aanleggende partij zijn vordering (*Antrag*) en de feitelijke grondslag daarvan (*Gegenstand*), eventueel aangevuld met de rechtsgronden, dient op te nemen. De eisende partij dient ook de waarde van de vordering aan te geven indien het gevorderde niet bestaat uit een geldsom (art. 253 lid 3 ZPO). Eventueel kunnen stukken worden bijgevoegd.

Dit verzoekschrift wordt ingediend ter griffie van het gerecht en wordt meteen voorgelegd aan een rechter, die dient te beoordelen of de zaak zich leent voor een voorbereidende zitting (*früher erster Termin*) of dat volstaan kan worden met een schriftelijke voorbereiding (art. 272 lid 2 ZPO). Tevens worden in dit stadium de griffierechten afgewikkeld, omdat anders met de procedure niet voortgegaan mag worden.¹⁰⁸

Vervolgens wordt het verzoekschrift in opdracht van het gerecht aan de verweerder (*Beklagte*) betekend (art. 271 ZPO). Daarbij wordt een hele reeks mededelingen gedaan betreffende de - mocht dat zo zijn - verplichte procesvertegenwoordiging (art. 271 lid 2 ZPO), de datum van de voorbereidende zitting, indien daartoe is besloten, met oproeping (art. 274 ZPO), de in verband met die zitting door de rechter gegeven bevelen en aanwijzingen (art. 273 ZPO) en de ten aanzien van een eventueel verweerschrift (*Klageerwiderung*) in acht te nemen

¹⁰⁸ Art. 12 Gerichtskostengesetz (GKG), hieronder nog nader te bespreken.

termijnen (art. 275 lid 1 en 276 ZPO). Bij een schriftelijke voorbereiding is de termijn voor het indienen van het verweerschrift in totaal 4 weken. Er schijnt een tendens te zijn in de richting van een schriftelijke voorbereiding.¹⁰⁹

Wanneer de verweerder niet reageert, ondanks de aankondiging daarvan geen verweerschrift indient of niet op de voorbereidende zitting verschijnt, kan de verzoekende partij toewijzing van de vordering bij verstek vragen (*Versäumnisurteil*). In sommige gevallen kan dit - als uitvloeisel van het *Mündlichkeitsprinzip* (art. 128 ZPO) - slechts op een zitting worden verzocht (art. 331 ZPO), in andere gevallen kan dit op de stukken gebeuren (*Entscheidung nach Aktenlage*, art. 331a ZPO of art. 331 lid 3 ZPO¹¹⁰). Binnen 14 dagen na betekening kan verzet (*Einspruch*) worden gedaan (art. 338 en 339 ZPO).

Bij een gave referentie - in Nederlandse termen - volgt een *Anerkenntnisurteil*.

De verweerder kan een tegenvordering instellen (*Widerklage*), waarvoor geen afzonderlijke voorschriften zijn gegeven.¹¹¹ De tegenvordering wordt daarom behandeld als een eis, zij het dat deze mondeling kan worden ingesteld op een zitting en betekening niet hoeft plaats te vinden. Tegen de *Widerklage* is ook weer een *Widerklage* van de oorspronkelijke eiser mogelijk. Zolang de behandeling van de zaak in eerste aanleg of in beroep nog niet is afgesloten¹¹², kan de *Widerklage* worden ingesteld. Over de vraag of er een samenhang tussen eis en tegeneis moet zijn, verschilt men in de literatuur van mening.¹¹³

De rechter heeft de opdracht steeds de mogelijkheid van een regeling in der minne te onderzoeken en dergelijke regelingen te stimuleren.¹¹⁴ Processueel heeft dat sinds 2001 zijn uitwerking gekregen in de regelingscomparitie (*Güteverhandlung*), die afgezien van de gevallen waarin dat evident zinloos is, in alle zaken in een zo vroeg mogelijk stadium dient plaats te vinden (art. 278 ZPO). In de praktijk wordt deze comparitie aan het begin van de eerste zitting (of dat nu de voorbereidende zitting of de *Haupttermin* zelf is) gehouden.

Aan het slot van de voorbereidende zitting of na de schriftelijke voorbereidende behandeling geeft de rechter aan, wat er in de *Hauptverhandlung* moet gebeuren en met name welk bewijs dient te worden geleverd (*Beweisaufnahme*). De daarvoor bepaalde zitting heet de *Haupttermin*.¹¹⁵ Uitgangspunt is dat deze zitting niet wordt onderbroken en de zaak op die zitting volledig wordt behandeld, inclusief een inleidende toelichting op de standpunten en pleidooien na de bewijslevering. Verschillende bepalingen hebben de strekking dit mogelijk te maken, zoals de beperkte mogelijkheden tot eiswijziging (art. 263 ZPO) en de verplichting nieuwe stellingen en verweren voorafgaand aan de mondelinge behandeling tijdig schriftelijk mede te delen (*Erkundigung*, art. 282 lid 2 ZPO).

¹⁰⁹ Murray, p. 213.

¹¹⁰ Deze mogelijkheid is eerst sinds 2004 in de ZPO opgenomen en wordt gezien als van "enorme praktische Bedeutung" (Baumbach, p. 1396).

¹¹¹ Baumbach, p. 996-998.

¹¹² Zoals a contrario volgt uit art. 296a ZPO.

¹¹³ Murray, p. 234.

¹¹⁴ Op het moment volgt in 30 % van de ingekomen zaken een eindvonnis, de overige 70 % worden daarvoor op de een of andere manier afgedaan (Murray, p. 315).

¹¹⁵ Op verzoek van partijen kan deze zitting achterwege blijven en kan de zaak volledig schriftelijk worden afgedaan. Dit is recent mogelijk gemaakt, maar er wordt weinig gebruik van gemaakt (Murray, p. 186).

De behandeling wordt door de rechter gesloten wanneer de zaak voldoende is uiteengezet om een beslissing te kunnen nemen (art. 136 lid 4 ZPO). In het daarop volgende eindvonnis dient ook een beslissing opgenomen te worden over de kosten van de procedure.

De verschillende bijzondere procedures, zoals die in familiezaken of de procedures voor het Verwaltungs- of het Arbeitsgericht, volgen dit stramien van een behandeling in twee fasen.

Voor voorlopige voorzieningen (*einstweiliger Rechtsschutz*) geven de artt. 935 e.v. ZPO de te volgen procedure. De procedurevoorschriften voor het beslag moeten worden gevolgd (art. 936 ZPO).

Vermeld moet nog worden het *Mahnverfahren*, welke procedure is bedoeld voor de incasso van geldvorderingen. Deze procedure kan ook voor loonvorderingen worden gebruikt.¹¹⁶ De in niet-arbeidszaken bevoegde rechter is het Amtsgericht (art. 689 ZPO). De procedure kan worden gevolgd, wanneer de crediteur verwacht dat er geen verweer zal worden gevoerd. De procedure begint met een *Mahntrag*, die ook elektronisch kan worden ingediend. De wederpartij krijgt daarop een betalingsbevel (*Mahnbescheid*) betekend vanwege het gerecht (art. 693 ZPO), waarop binnen twee weken schriftelijk gereageerd kan worden. Houdt de reactie een (aankondiging van een) verweer in, dan volgt verwijzing naar de in normale gevallen bevoegde rechter (art. 696 ZPO). Bij gebreke van tegenspraak wordt aan de verzoekende partij een executoriale titel afgegeven (*Vollstreckungsbescheid*, art. 699 ZPO), die gelijk staat aan een verstekvonnis (art. 700 ZPO).

5.3.2 Procedure in administratiefrechtelijke zaken

De regeling is te vinden in de Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). De procedure lijkt - strikt processueel gezien - op de standaardprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. In grote lijnen verloopt deze als volgt.

Wie zich niet kan verenigen met een bestuurshandeling, kan daartegen een bezwaarschrift (*Erhebung des Widerspruchs*) indienen (art. 69 VwGO), wat binnen een maand dient te gebeuren (art. 70 VwGO). Het bestuur kan het bezwaar gegrond verklaren of in het andere geval een *Widerspruchsbescheid* laten betekenen (art. 73 VwGO). Daartegen kan binnen een maand een *Anfechtungsklage* worden ingediend bij het Verwaltungsgericht, die zich moet richten tegen het bestuursorgaan waarvan de beslissende instantie deel uitmaakte (art. 78 VwGO). Bezwaar en beroep hebben, anders dan in Nederland, in beginsel schorsende werking (art. 80 VwGO).

Bij het Verwaltungsgericht staat, nadat schriftelijk verweer is gevoerd, de mondelinge behandeling centraal (art. 101 VwGO). Evenals in Nederland is het gerecht echter in ruime mate vrij bij het bepalen van procesorde en procesverloop (art. 86 e.v. VwGO); indien daarvoor termen zijn kan de rechter ook beslissen zonder mondelinge behandeling (art. 84 VwGO).

5.4 Het griffierechtenstelsel

5.4.1 Uitgangspunten

Het eerste Gerichtskostengesetz werd vastgesteld op 18 juni 1878 als *Reichsjustizgesetz* en is sindsdien het voorwerp geweest van vele wijzigingen en

¹¹⁶ Art. 46a Arbeitsgerichtsgesetz.

debatten. Het ging daarbij vooral om het verkrijgen van een voor het hele land en voor alle procedures geldende regeling. Dit leidde in 1952 tot een expliciet verzoek van het parlement aan de regering om een regeling te treffen die alle bestaande problemen zou wegnemen.

Voor het eerst in 1994¹¹⁷ is de Duitse wetgever erin geslaagd om aan dat verzoek te voldoen door het aannemen van de *Kostenrechtänderungsgesetz* 1994, waarbij een systeem in het leven werd geroep waarin onder andere de gerechtskosten en de advocatenkosten met elkaar werden verbonden. Deze wijziging leidde tot nieuwe problemen en na een consultatieronde in 2002 is in 2004 een nieuwe *Gerichtskostengesetz* en een daarmee samenhangende *Rechtsanwaltsvergütungsgesetz* vastgesteld.

De nieuwe regeling van de griffierechten had primair de bedoeling om de complexiteit van de bestaande regeling terug te brengen tot een transparant en in de praktijk hanteerbaar systeem.¹¹⁸ Daarbij dienden de uitgangspunten van de griffierechtenregeling uiteraard te worden gerespecteerd. Die uitgangspunten zijn¹¹⁹:

? het voor zover mogelijk dekken van de kosten van rechtspraak uit de opbrengsten van griffierechten (full cost recovery);

? het door de heffing van griffierechten bereiken van rechtspolitieke doelen, zoals het treffen van regelingen zonder dat daarvoor (verdere) rechterlijke bemoeienis nodig is; en

? het niet verder hinderen van de toegang tot de rechter dan gelet op de aard van de zaak gerechtvaardigd is (sociale doelstelling, blijkend uit lage tarieven in arbeids- en familiezaken).

Het derde uitgangspunt heeft de strekking het door art. 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter te waarborgen. Het artikel wordt in het wetsontwerp echter niet genoemd, zoals daarin ook geen afweging van de hoogte van de griffierechten in relatie tot dit recht op *access to justice* te vinden is.

5.4.2 Bronnen

De Duitse griffierechten en vergelijkbare kosten (*Anlagen*) zijn uitputtend geregeld in de *Gerichtskostengesetz*, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd.¹²⁰ Doordat de hoogte van het recht afhangt van de waarde van de vordering, die ook bepalend is voor het advocatenhonorarium en de absolute competentie, is er veel jurisprudentie over deze *Streitwert*.¹²¹

¹¹⁷ D. Meyer, *Gerichtskostengesetz*, Kommentar, Berlijn 2004, p. 1.

¹¹⁸ Gesetzentwurf 15/1971 van 11 november 2003, p. 1. Over de complexiteit van de oude regeling moet niet geringschattend worden gedacht. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van de rechterlijke macht bekende dat het onder de oude regels vaak moeilijker was om de griffierechten te berekenen dan om een beslissing in de zaak zelf te geven.

¹¹⁹ De opsomming is gebaseerd op de schriftelijke antwoorden van de geïnterviewde vertegenwoordiger van het Bundesministerium der Justiz te Berlijn.

¹²⁰ Bijlage 6, *Gerichtskostengesetz* (Duitsland).

¹²¹ De geïnterviewde vertegenwoordiger van de Duitse Orde van Advocaten (Deutsche Anwalt Verein) schatte dat in 3 tot 5 % van de zaken over de *Streitwert* wordt geprocedeerd.

5.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan

De GKG bestaat enerzijds uit een reeks bepalingen, die voornamelijk van meer processuele aard zijn, en anderzijds uit een omvangrijke bijlage, waarin per procedure gegevens zijn opgenomen aan de hand waarvan het griffierecht in een concreet geval moet worden berekend.

De berekeningssystematiek is aldus dat na het vaststellen van de *Streitwert*, waarover hieronder meer, eerst het daarbij behorende basistarief (*Gebühr*) moet worden berekend (vgl. art. 2 lid 1 GKG). De regels daarvoor zijn te vinden in art. 34 GKG, waarnaar korthedshalve wordt verwezen. Als bijlage 2 is bij de wet een tabel gevoegd, waaruit kan worden afgelezen waar de toepassing van art. 34 lid 1 GKG toe leidt (waardoor ook interpretatieproblemen kunnen worden voorkomen). Het is een systeem waarbij uitgaand van een minimumbedrag (€ 25 bij een vordering¹²² tot € 300) per schijf - waarvan de lengte steeds toeneemt - een voor die schijf vast bedrag (bv. € 10 voor elke € 300 tot een aan vordering van € 1500) aan het minimumbedrag wordt toegevoegd. Het systeem kent een algemeen minimum¹²³ en is gemaximeerd doordat de *Streitwert* niet boven de € 30 mio kan worden vastgesteld (art. 39 lid 2 GKG). Het griffierecht komt dan wel in de buurt van de € 270.000 voor een gewone procedure.

Na berekening van het basistarief moet in bijlage 1 bij de GKG de desbetreffende procedure worden opgezocht. Deze bijlage kent acht hoofdstukken voor de verschillende soorten procedures (zoals strafzaken, administratiefrechtelijke zaken, arbeidszaken, civiele zaken), waarbinnen weer onderscheid wordt gemaakt tussen de specifieke rechtsgangen. Zo gaat het eerste hoofdstuk over de civiele procedure voor de gewone gerechten. Het negende hoofdstuk bevat de voor alle gerechten algemene verschottenregeling (*Auslagen*).

De respectieve hoofdstukken zijn onderverdeeld in nummers, waarvan het eerste getal het nummer van het hoofdstuk aangeeft. Bij elk nummer hoort een beschrijving van de bedoelde procedure, eventueel een opsomming van bijkomende omstandigheden, en een factor of een bedrag. Als er een factor staat, kan het griffierecht worden berekend door het basistarief (de voor die zaak vastgestelde *Gebühr*) te vermenigvuldigen met de factor.

In de verschillende factoren kunnen de hiervoor vermelde uitgangspunten worden herkend. De standaardfactor voor een civiele of administratiefrechtelijke procedure is 3. Voor het *Mahnverfahren*, waarvan men het gebruik kennelijk aantrekkelijk wil maken, is de factor echter 0,5 (nummer 1110), terwijl voor appelprocedures, ten aanzien waarvan klaarblijkelijk een ontmoedigingsbeleid geldt, een factor 4 is vastgesteld (nummer 1220). Voor een procedure bij het Bundesgerichtshof geldt zelfs een factor 5 (*Revision*, nummer 1230) of 6 (nummer 1250). Daarentegen is de factor in familiezaken en arbeidszaken 2 (nummer 1310 en 8210).

Anders dan in Denemarken wordt het stimuleren van de totstandkoming van regelingen in al begonnen procedures niet nagestreefd door de griffierechten in twee tranches te heffen, maar wordt gewerkt met een systeem van reducties. Aan het begin van een zaak moet het volle tarief worden betaald, maar wanneer die zaak tussentijds

¹²² Waar gemakshalve van vordering wordt gesproken wordt de *Streitwert* bedoeld.

¹²³ € 10 volgens art. 34 lid 2 GKG. Dergelijke lage bedragen kunnen eruit rollen door toepassing van na te noemen factoren.

kan worden geroyeerd, wordt alsnog, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, het griffierecht vastgesteld op een lager bedrag.

Als voorbeeld kan worden gewezen op nummer 1211, dat betrekking heeft op de gewone civiele procedure. Wanneer - zakelijk weergegeven - 1) de zaak is ingetrokken en de rechter niet over de kosten hoeft te beslissen; 2) een vonnis kon worden gewezen op basis van referte; 3) een regeling in rechte is getroffen of 4) partijen een vergelijkbare verklaring hebben afgelegd en de rechter niet over de kosten hoeft te beslissen, wordt de factor alsnog bepaald op 1.¹²⁴ De gevolgen daarvan worden hieronder nog beschreven.

Om een beeld te krijgen van de uitwerking van dit systeem wordt het volgende overzicht gegeven, waarin de te betalen griffierechten (door de winnaar of verliezer, of door beide partijen gezamenlijk) bij enkele *Streitwerts* in een civiele zaak die eindigt met een vonnis of met een regeling zijn vermeld:

Streitwert	Griffier. bij vonnis	Griffier. bij regeling
500	75	25
5.000	363	121
10.000	588	196
50.000	1.368	456
100.000	2.568	856
500.000	8.868	2.956
1.000.000	13.368	4.456

In hoofdstuk 9 van de bijlage bij de GKG wordt een ander systeem gevolgd, nu het daar gaat om verschotten. In de meeste gevallen moeten de werkelijke kosten worden vergoed, terwijl voor afgifte van kopieën een bedrag per pagina verschuldigd is van €0,50 per pagina voor de eerste 50 pagina's en van €0,15 voor elke volgende pagina. Hiervan zijn echter alle rechterlijke beslissingen en processen-verbaal uitgezonderd, die kosteloos worden verstrekt (nummer 9000).

De berekening van de waarde van de vordering dient plaats te vinden volgens de regels van de artt. 39-65, i.e. de zevende afdeling, van de GKG. De tweede onderafdeling gaat over specifieke procedures en zal verder niet worden besproken. De eerste onderafdeling geeft enige algemene regels, de derde onderafdeling voorziet in de te volgen procedures.

De waarde moet worden vastgesteld naar de datum waarop de vordering is ingesteld (art. 40 GKG).¹²⁵ Bij pluraliteit van vorderingen moeten de waardes bij elkaar worden opgeteld (art. 39 GKG). Meegevorderde vruchten, renten en kosten

¹²⁴ De strekking van de regeling wordt hiermee weergegeven. Op de site van het Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg (www.lagbw.de) is echter een vele pagina's lang artikel opgenomen (Werner Pfitzer, *Kosten und Gebühren*), waaruit blijkt, dat ook de rechters zelf in concrete gevallen tegen onoplosbare problemen oplopen bij de toepassing van deze nummers.

¹²⁵ Bij een vermeerdering van eis is dat dus de eerste maal dat de vermeerderde eis ter sprake komt (Wetsontwerp o.c., p. 154). Een vermindering van eis blijft buiten beschouwing (Baumbach, p. 79).

blijven buiten beschouwing (art. 43 GKG). De artt. 41 en 42 GKG geven regels voor de waardering van gevorderde termijnen en van vordering die betrekking hebben op overeenkomsten met periodieke verplichtingen. De maxima liggen tussen de één en vijf maal het jaarlijks te betalen bedrag. Al verschenen termijnen moeten daarbij worden opgeteld (art. 42 lid 5 GKG). Bij de zgn. *Stufenklage* (vgl. art. 254 ZPO), dat wil zeggen een tweede vordering die samenhangt met de gegrondheid van de eerste vordering, geldt het hoogste bedrag (art. 44 ZPO). Sommige familie zaken moeten als één geheel worden gezien (art. 46 GKG). Bij het instellen van rechtsmiddelen betreft de waarde alleen dat deel van de vordering, dat nog aan de orde is, met als maximum het in eerste aanleg vastgestelde bedrag (art. 47 GKG).

Bij een tegenvordering (*Widerklage*) ontstaat een - naar Nederlandse begrippen - vreemde figuur. Ingevolge art. 45 GKG¹²⁶ wordt de *Streitwert* verhoogd met de waarde van de tegenvordering. De twee vorderingen worden in het kader van de GKG dus niet afzonderlijk behandeld, maar gezamenlijk. Dat heeft te maken met het degressieve tarief van art. 34 GKG, dat er anders toe zou leiden dat een in totaal te hoog griffierecht in rekening zou worden gebracht. Beide partijen dienen nu in te staan voor de betaling van het volledige bedrag (art. 22 GKG). Betaling hoeft echter nog niet plaats te vinden, want de voorschotregeling ziet niet op de tegenvordering (art. 12 lid 2 GKG). Deze verhoging geeft dus alleen aanleiding tot verrekeningen en betalingen achteraf.

Indien de waarde van een vordering al is vastgesteld in het kader van een beslissing over de bevoegdheid van een gerecht, dan is die vaststelling ook voor de griffierechten in beginsel bindend (art. 62 GKG). Overigens zal bij iedere vordering en verzoek, die niet een bepaald bedrag betreft, de betrokken partij de waarde van de vordering zelf moeten aangeven (art. 61 GKG). Een onjuiste opgave kan die partij duur te staan komen, want als daardoor een deskundigenbericht nodig is, komen de kosten voor rekening van die partij (art. 64 GKG).

Voor voorlopige voorzieningen geldt in civiele zaken een afwijkende regeling. In dat geval moet de rechter de waarde bepalen overeenkomstig de voorschriften van art. 3 ZPO (art. 53 lid 1 sub 1 GKG). Dat betekent dat er sprake is van een "freies Ermessen", waardoor de rechter niet aan de gewone regels gebonden is. De rechter pleegt de *Streitwert* te stellen op 33 tot 50 % van de gewone waarde. Wanneer echter bij *einstweilige Verfügung* de hoofdzaak in feite al wordt beslist, kan die waarde nagenoeg gelijk zijn.¹²⁷ In administratiefrechtelijke zaken wordt de *Streitwert* ook bij het vaststellen van voorlopige voorzieningen op de gewone wijze bepaald (art. 53 lid 3 GKG). De bijbehorende *Gebühren* wijken in beide gevallen af van de factoren die gelden voor een gewone procedure.¹²⁸

De partij die een procedure begint, is het volle voor een dergelijke procedure te betalen bedrag verschuldigd. Zolang er nog niet is betaald, vindt de procedure geen doorgang.¹²⁹ Bij een vermeerdering van eis worden door het gerecht geen verdere handelingen ondernomen, zolang het aanvullende bedrag niet is betaald (art. 12 lid 1

¹²⁶ Een vergelijkbare regeling wordt getroffen voor een beroep op verrekening en andere bijzondere gevallen.

¹²⁷ Baumbach, p. 58.

¹²⁸ Hauptabschnitt 4 van onderdeel 1 van de Bijlage bij de GKG. 1,5 in het algemeen; 1,0 als de procedure in een vroeg stadium wordt beëindigd; 3, 0 als het een vonnis wordt.

¹²⁹ Uitgezonderd zijn (natuurlijk) de gevallen waarin geen griffierechten hoeven te worden betaald en de gevallen, waarin de spoedeisendheid der zaak of de financiële omstandigheden van betrokkene maken dat redelijkerwijs om die reden de verdere behandeling niet achterwege kan blijven (art. 14 GKG, zakelijk weergegeven).

GKG). Omdat het uiteindelijk te betalen bedrag lager kan zijn (namelijk wanneer het niet tot een eindvonnis komt), wordt gesproken van een voorschot.

De definitieve afrekening komt bij de kostenvaststelling in de hoofdzaak. De artt. 93 e.v. ZPO geven voorschriften die bewerkstelligen, dat een dergelijke vaststelling ook plaatsvindt, wanneer het in de zaak niet tot een eindvonnis komt. De partij die in de kosten veroordeeld wordt, kan dan naast de winnende partij debiteur worden van het griffierecht (art. 29 GKG). Te veel betaald griffierecht moet terug worden betaald; de vordering verjaart in vier jaar en er is geen rente over verschuldigd (art. 4 GKG).

Te wijzen valt verder nog op art. 4 GKG, dat een regeling geeft voor verwijzingen na onbevoegdheid. Er hoeft geen dubbel griffierecht te worden betaald, wanneer de vergissing niet onverschoonbaar is.

Een elders niet aangetroffen bepaling is te vinden in art. 21 GKG, dat bepaalt dat "Kosten, die bei richtiger Behandlung der Sache nicht entstanden wären, werden nicht erhoben". Fouten van de rechter kunnen derhalve leiden tot het niet verschuldigd worden of teruggave van het griffierecht, indien er causaal verband tussen beide bestaat. Gelet op het hiervoor beschreven systeem kan zich dit voordoen, wanneer een intrekking van de zaak door toedoen van de rechter op zo'n manier geschiedt, dat geen reductie van het griffierecht volgt, of wanneer ten onrechte verschotten verschuldigd worden. Doordat de bepaling ook in de wet van 1994 was opgenomen, is er een uitgebreide jurisprudentie op, waarin met name het causaal verband en de vraag of er wel een fout is gemaakt, centraal staan.¹³⁰

Tegen de verschillende (rechterlijke) beslissingen met de betrekking tot de griffierechten, zijn rechtsmiddelen voorzien (art. 66-69a GKG).

5.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel

Hoewel het Duitse griffierechtenstelsel de buitenstaander erg gecompliceerd voorkomt, blijkt uit de afgenomen interviews dat alle betrokkenen (ministerie, rechterlijke macht en advocatuur) buitengewoon te spreken zijn over het systeem. Dat laat zich mede verklaren uit de recente verbeteringen, maar dat neemt niet weg dat de veelheid aan bepalingen voor degenen die ermee moeten werken kennelijk goed hanteerbaar is. Ook al werd toegegeven dat er met name over de *Streitwert* veel geschillen zijn, toch vond men dat hieruit nog niet volgde dat de regeling grote problemen opwierp. Er is "Tatbestandbestimmtheit", verklaarde de vertegenwoordiger van het Bundesministerium, en daardoor zijn er weinig interpretatieproblemen. Bovendien dient de rechter er volgens het ministerie van uit te gaan, dat er een analogieverbod is, nu het immers gaat om door de burgers te betalen belastingen. Dat geeft al richting aan de uitleg van de wet, omdat dit uitgangspunt de rechter voorschrijft zich strikt te houden aan de bewoordingen van de desbetreffende bepalingen.

Ter relativering van deze ingenomenheid met de formuleringen van de wet diene wellicht dat van de onderzochte landen Duitsland het enige is, waar de onderzoekers

¹³⁰ A. Oestreich e.a., Kommentar zum Gerichtskostengesetz, art. 21, randnummer 14-40.

in een forum op het internet een discussie tussen burgers hebben gevonden die gingen over de berekening van griffierechten.¹³¹

Bij de inning van de griffierechten werden ook geen problemen van betekenis gesignaleerd. Het overgrote deel van de te betalen bedragen moet worden voorgeschoten en van het restant kan kennelijk het grootste deel zonder problemen worden geïnd. Doordat wordt gewerkt met aansprakelijkheid ook voor door anderen veroorzaakt griffierecht (zoals bij de vordering in reconventie), functioneert het voorschot in feite als een depot waaruit het verschuldigde kan worden geïnd.

5.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure

5.5.1 On- en minvermogens

Wie de kosten van een procedure niet, niet geheel of slechts in termijnen kan betalen, kan aanspraak maken op financiering daarvan (*Prozeskostenhilfe*, verder: PKH), indien de vordering of het verweer kansrijk lijkt te zijn en een redelijk handelend mens een dergelijke vordering zou instellen of een dergelijk verweer zou voeren (art. 114 ZPO).¹³²

De financiële criteria die voor PKH gelden zijn gecompliceerd (art. 115 ZPO). Van het volledige inkomen dienen allereerst de sociale premies en verzekeringspremies te worden afgetrokken. Verder wordt het inkomen verminderd met een vast percentage van in de sociale wetgeving opgenomen bedragen, met de woonkosten en met bedragen, waarmee op grond van de persoonlijke situatie rekening moet worden gehouden. Wat resteert is het in aanmerking te nemen inkomen, waarvan afhankelijk van de hoogte (er is sprake van een verdeling in schijven) een maandbedrag wordt genomen. Wanneer de proceskosten niet meer zullen bedragen dan 4 maal het maandbedrag, dan is er geen aanspraak op PKH. In andere gevallen wordt de eigen bijdrage bepaald op maximaal 48 maandbedragen. Daarnaast geldt dat het vermogen moet worden aangesproken, voor zover dat redelijk is.

De aanvraag wordt ingediend bij het gerecht, onder overlegging of aanduiding van de bewijsmiddelen (art. 117 ZPO). De tegenpartij kan zich erover uitlaten (art. 118 ZPO). Indien het verzoek wordt ingewilligd, wordt ook vastgesteld welk bedrag per maand moet worden betaald. Een advocaat van eigen keuze wordt toegevoegd (art. 120 ZPO).

Het rechtsgevolg is, dat de griffierechten uit de eigen bijdrage worden betaald en ten opzichte van de advocaat geen verplichtingen bestaan (art. 122 ZPO). De verwerende tegenpartij wordt tijdelijk ontheven van de verplichting griffierecht te betalen (art. 122 lid 2 ZPO). Wanneer de tegenpartij verliest, herleeft die verplichting (art. 125 ZPO).

De verplichting griffierecht te betalen lost zich derhalve voor on- en minvermogens op in de eigen bijdrage. Die is geheel op de draagkracht afgestemd, zodat de druk van die griffierechten niet zodanig kan zijn, dat daarom moet worden afgezien van het starten van een procedure. Dat de PKH-ondersteunde partij wel rekening moet houden met een mogelijke veroordeling in de kosten van de

¹³¹ Onder de titel "Gerichtskosten bei abgetrennter Folgesache" in het forum <http://www.isar-fachseminare.de/cgi-bin/dcforum>.

¹³² Voor een 100 % zekere vordering tegen een failliet wordt dus geen PKH verleend (Baumbach p. 513).

tegenpartij, wordt redelijk gevonden ter voorkoming van al te lichtvaardig gestarte procedures.¹³³

5.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden

De door advocaten in rekening te brengen bedragen zijn in Duitsland in beginsel sterk gereguleerd. In Duitsland gold tot voor kort de Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung (BRAGO), dat het door advocaten te berekenen tarief gedetailleerd vastlegde. Per 1 juli 2004 is deze regeling vervangen door de Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG). De regeling beoogt de advocaten te stimuleren om zaken buitengerechtelijk af te doen en daardoor uiteindelijk de gerechten te ontlasten. Het eerder bestaande uitgangspunt, dat wil zeggen een gedetailleerde normering van de door advocaten te berekenen tarieven, is daarbij nauwelijks verlaten, zij het dat meer ruimte wordt gelaten aan de advocatuur om prijsafspraken met hun cliënten te maken.

De regeling van de advocatentarieven sluit aan bij het hiervoor beschreven systeem voor de berekening van griffierechten. Op basis van de *Streitwert* kan een basistarief (*Gebühr*) worden berekend¹³⁴, dat met een factor vermenigvuldigd moet worden. Die factor kan weer worden afgelezen uit bijlagen bij de wet, waarin verschillende mogelijkheden aan de hand van een nummer worden onderscheiden. De factor hangt af het verloop van de procedure. In een civiele zaak die na een behandeling ter zitting tot een vonnis heeft geleid, gelden bijvoorbeeld de nummers 3100 met factor 1,4 en nummer 3104 met factor 1,2, in totaal dus factor 2,6.

Tussen cliënt en advocaat kunnen afwijkende afspraken worden gemaakt (zij het dat *contingency fees* verboden zijn), maar bij de proceskostenveroordeling wordt dit systeem onverkort toegepast. Die proceskosten worden voor rekening gebracht van de verliezende partij (art. 93 ZPO) of naar rato verdeeld bij over en weer in het ongelijk gestelde partijen (art. 92 ZPO). Bij een regeling in der minne geldt kostencompensatie als uitgangspunt (art. 98 ZPO).

Bij voldoende mate van zekerheid over de waarde van de vordering is het in Duitsland dus mogelijk om een goede berekening te maken van het maximale financiële risico dat aan het voeren van een procedure verbonden is. Wanneer met de eigen advocaat het standaardtarief is overeengekomen, is zelfs een berekening zonder onzekere factoren mogelijk, indien de kosten beperkt blijven tot griffierechten en advocatenhonorarium.

In de praktijk blijkt de advocatuur dan ook met een zgn *Gebührenkalkulator* te werken.¹³⁵ Dat is een soort parkeerschijf, waarop bij iedere vordering kan worden afgelezen wat de advocaat kost - afhankelijk van de afloop van de belangenbehartiging - en welk bedrag aan griffierechten moet worden betaald. Alleen kijkend naar het honorarium van de eigen advocaat zien we aan de hand van deze schijf dat van een *Streitwert* van € 300 oplopend tot € 125.000 (het hoogste bedrag

¹³³ Baumbach, p. 584.

¹³⁴ Voor de duidelijkheid: deze basistarieven vallen hoger uit dan bij de berekening van de griffierechten.

¹³⁵ H. Mayer, *Gebührenkalkulator, Umfassendes Tabellenbuch mit Vergütungsverzeichnis und Gebührenrad*, Baden-Baden 2004.

van de schijf) de totale kosten¹³⁶ bij een procedure met vonnis oplopen van €162 tot €7.041,10. Het aandeel van de griffierechten daarin begint bij 46,3 % en daalt naar 40,73 %. Bij een kostenveroordeling moet rekening worden gehouden met nog eens dezelfde bedragen, maar dan zonder griffierechten. Bij verlies van de procedure is het aandeel van de gerechtskosten dus lager (van 30,12 % dalend naar 25,57 %).

5.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten

De wetwijziging van 2004 hield niet alleen een vereenvoudiging in van het griffierechtenstelsel, maar per saldo ook een verhoging van de te betalen bedragen. Volgens het Bundesministerium is het huidige systeem echter uitgebalanceerd, nu enerzijds een sociale component heeft meegewogen bij de bepaling van de factoren en anderzijds er een relatie is gelegd tussen de hoogte van het griffierecht en de daartegenover staande dienstverlening.

Bij de advocatuur werd een tweeslachtige houding geconstateerd. Doordat de advocatenvergoeding via het systeem van *Streitwerte* en *Gebühren* gekoppeld is aan het griffierecht, profiteren de advocaten rechtstreeks van hoge griffierechten. Dat verklaart wellicht waarom de Deutsche Anwalt Verein niet bekend was met het streven van het ministerie om te komen tot een 100 % dekking van de kosten van de rechtspraak uit de griffierechten.

Anderzijds werd door de advocatuur toch geconstateerd, dat de griffierechten op zich genomen een punt van afweging werden voor hun cliënten, mede doordat - om niet duidelijke redenen - het aantal afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen lijkt af te nemen. Bij het instellen van appel moet het griffierecht worden voorgeschoten, en door de factor 4 wordt dat een aanzienlijk bedrag.

Uit deze omstandigheden werd verklaard dat sinds kort op de markt "procesfinanciering" als financieel-commercieel product wordt aangeboden. Commerciële bureaus werven zaken, waarin volledig voor rekening van dat bureau kan worden geprocedeerd. Het bureau neemt dus de griffierechten en de advocaatkosten voor zijn rekening. Bij verlies is er niets verschuldigd, maar bij winst moet een percentage van 40 % worden afgestaan. Doordat deze bureaus niet zelf onder de advocatenregelgeving vallen, hebben zij geen last van de verboden in de Rechtsanwaltsvergütungsgesetz.

Een griffierecht voor de verwerende partij werd in Duitsland niet gemist. De reactie van de vertegenwoordiger van de Deutsche Anwalt Verein spreekt boekdelen: "A defendant's fee? That is really strange!"

5.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak

In Duitsland konden geen gegevens worden verkregen waaruit de opbrengst van de griffierechten en de kosten van rechtspraak konden worden afgeleid. Het Bundesministerium deelde mede dat zowel het een als het ander een kwestie is die de deelstaten aangaat en niet op federaal niveau wordt geëvalueerd. Het Statistisches Bundesamt geeft ieder jaar een rapport uit met de titel "Rechtspflege, Zivilgerichte", maar daarin zijn slechts aantallen zaken opgenomen, terwijl van de griffierechten alleen wordt vermeld hoe deze - uitgedrukt in aantallen beslissingen - over partijen zijn verdeeld.

¹³⁶ Inclusief verschotten voor de advocaat en omzetbelasting.

Bij overheid, rechterlijke macht en advocatuur was nog geen onderzoek gedaan naar de (financiële) gevolgen van de wijzigingen van 2004. Die evaluatie gaat in het eerste halfjaar van 2006 plaatsvinden.

HOOFDSTUK 6 ENGELAND & WALES

6.1 Rechterlijke organisatie

De Engelse rechterlijke organisatie is complex en kent een aantal termen, die voor verwarring kunnen zorgen. Zo is de Supreme Court niet een gerecht in eigenlijke zin, maar een organisatorische samenvoeging van de High Court (waarvan er 26 zijn), de Crown Court (waarvan er 90 zijn) en de Court of Appeal.

De Court of Appeal bestaat uit twee sectoren, de Criminal Division en de Civil Division. Dit gerecht beslist over appellaten tegen beslissingen van de High Court en de Crown Court. De laatste heeft alleen strafrechtelijke jurisdictie. Na de beslissing van de Court of Appeal kan nog worden geappelleerd bij de House of Lords. Een vorm van cassatie bestaat niet, maar de facto beslist de House of Lords bijna uitsluitend over het recht en niet over de feiten.¹³⁷

De High Court bestaat uit drie sectoren, te weten de Queen's Bench Division, de Chancery Division en de Family Division.

Onder de High Courts moeten de County Courts worden gesitueerd, waarvan er meer dan 230 zijn. Aan iedere County Court is ten minste een circuit judge, dat wil zeggen een rechter met meer dan 10 jaar ervaring, en een district judge, dat wil zeggen een rechter met 7 jaar ervaring, verbonden, die niet dezelfde bevoegdheden hebben. De rechtspraak is daar dus in handen van rechters.¹³⁸

Dat is niet het geval bij de magistrates' courts, die in principe volledig worden bemand door lekenrechters (vrederechters, *justices of the peace*). Om als lekenrechter benoemd te kunnen worden is geen juridische kennis vereist, ook al kan wel de verplichting worden opgelegd cursussen te volgen.¹³⁹ De lekenrechters worden wel bijgestaan door barristers, die als clerk de *magistrates* voorlichten over de juridische aspecten van een zaak. Onderdeel van de magistrates' courts zijn de Youth Courts, die zijn belast met de berechting van de lichtere strafzaken tegen jeugdigen.

Naast deze gerechten met een doorgaans algemene taak zijn er nog vele gespecialiseerde tribunals, waaraan een specifieke vorm van rechtspraak is opgedragen.

6.2 Jurisdicties

6.2.1 Competentie in civiele zaken

Civiele rechtspraak in eerste aanleg wordt in beginsel uitgeoefend door de county courts en de High Courts. Welke van beide moet worden geadieerd hangt af van de hoogte van de vordering en de complexiteit of het belang van de zaak.¹⁴⁰ Sommige

¹³⁷ Andrews, p. 917.

¹³⁸ Ook al kunnen zij worden vervangen door part-time rechters, de zgn. recorders (Blackstone 17).

¹³⁹ S. 10 ss 4 Courts Act 2003.

¹⁴⁰ Bij een vordering van meer dan €22.082 (€73.607 bij letselschade) kan de zaak door een High Court worden berecht, maar dat kan ook wanneer de zaak feitelijk of juridisch complex is of van algemeen belang is (s. 2 PD 7). Een strikte competentieverdeling zoals in Nederland is er dus niet. NB: Het Engelse pond is omgerekend naar een koers van €1,47214. Bedragen worden alleen weergegeven in hele euro's volgens de gebruikelijke afrondingsregels.

zaken kunnen alleen bij de High Court worden aangebracht.¹⁴¹ Overigens is het steeds de rechter zelf die beslist waar een zaak moet worden berecht; het brengen van een bepaalde claim bij een bepaalde rechter is dus niet meer dan een voorstel en kan nooit tot niet-ontvankelijkheid of een onbevoegdverklaring leiden.¹⁴²

Aan de magistrates' courts is de behandeling van sommige familiezaken (met name met betrekking tot kinderen) en zaken betreffende gemeentelijke belastingen, die naar Engels recht tot de *civil cases* behoren, opgedragen.

Van de civiele vonnissen van magistrates' courts kan altijd, dus zonder verlof, worden geappelleerd. Het appel wordt behandeld door de Family Division van de High Court. De in appel bevoegde instantie hangt in de andere gevallen niet zozeer af van het gerecht dat de beslissing heeft genomen, als wel van de rechter. Afhankelijk van diens positie wordt het appel behandeld door een andere rechter in de county court, de High Court (met de mogelijkheid van overdracht naar de Court of Appeal) of de Court of Appeal. De laatste appelinstantie is de House of Lords. In al deze gevallen is verlof nodig.

De tribunals zijn in sommige gevallen belast met de behandeling van zaken, die in Nederland voor de civiele rechter worden gebracht. Zo beslist de Lands Tribunal over de schadevergoeding na onteigening en moeten arbeidszaken voorkomend op de *jurisdiction list* bij de Employment Tribunals worden aangebracht. Appel kan openstaan op de High Court of Court of Appeals wanneer daarin in een bijzondere regeling is voorzien.¹⁴³

6.2.2 Competentie in administratiefrechtelijke zaken

De administratieve rechtspraak is in de eerste plaats ondergebracht bij een aantal gespecialiseerde tribunals, die elk hun eigen bevoegdheid hebben. Hun werkterrein varieert van verblijfsvergunningen en huurvaststellingen tot het transportwezen en de sociale zekerheid. De appelmogelijkheden zijn afzonderlijk geregeld.

Wat overblijft staat onder controle van de *judicial review*, een vorm van rechterlijk toezicht op de uitoefening van de publieke taak door publiekrechtelijke lichamen, daaronder begrepen de rechterlijke instanties. Judicial review claims moeten worden aangebracht bij de High Court (Administrative Court als onderdeel van de Queen's Bench Division).¹⁴⁴ Appellen moeten worden ingesteld bij het Court of Appeal, waarna eventueel een tweede appel mogelijk is bij de House of Lords. Voor appel is in alle gevallen verlof nodig.

6.3 Procederen in civiele en administratiefrechtelijke zaken

¹⁴¹ Huurzaken en zaken betreffende intellectuele eigendom bij de Chancery Division en in het algemeen zaken waarvoor een specifiek onderdeel van de Chancery Division (Companies Court en Patents Court) of de Queen's Bench Division (Admiralty Court, Commercial Court, Technology and Construction Court, Administrative Court) is aangewezen. Voor de Mercantile Court (ook een onderdeel van de Queen's Bench Division) kan worden gekozen, wanneer verwacht wordt dat de behandeling van de zaak wordt gediend door die over te laten aan een rechter met die specifieke specialisatie (s. 2.1 PD 59).

¹⁴² Tenzij de Engelse rechter geen rechtsmacht heeft.

¹⁴³ PD 52 geeft een overzicht van de talloze regelingen op dit punt.

¹⁴⁴ Supreme Court Act 1981, sct. 1, par. 2(b).

6.3.1 Korte beschrijving van de procedure in civiele zaken

Bronnen

In wetten (*statutes*) is weinig te vinden dat rechtstreeks van belang is voor de procedure in civiele zaken. De Supreme Court Act 1981 geeft aan sommige gerechten de bevoegdheid bepaalde uitspraken te doen, zoals de County Courts Act 1984 dat doet voor de county courts. “Verjaringstermijnen” zijn te vinden in de Limitation Act 1980.

In feite wordt de inrichting van de procedure zelf overgelaten aan lagere regelgeving (*statutory instruments*), vast te stellen door de Civil Procedure Rule Committee (s. 2 Civil Procedure Act 1997). Dit Rule Committee bestaat voor het overgrote deel uit rechters, waaronder de hoogste civiele rechter, de voorzitter van de Civil Division van de Court of Appeal (de Master of the Rolls). Tot de Rule Committee behoren ook professionals met procedeerervaring. In de Engelse literatuur wordt toegejuicht dat de inrichting van de civiele procedure in feite wordt overgelaten aan de rechters zelf.¹⁴⁵ De Lord Chancellor¹⁴⁶ moet de door de Rule Committee vastgestelde regeling goedkeuren en de regeling kan door beide kamers van het parlement worden vernietigd (s. 3 Civil Procedure Act 1997).

De regels voor de civiele procedure zijn vastgelegd in de Civil Procedure Rules (CPR) van 1998. Naar de toenmalige Master of the Rolls en ontwerper worden deze regels ook wel de “Lord Woolf’s Rules” genoemd. Na vaststelling zijn de CPR bijna maandelijks gewijzigd en aangevuld. Op de site van de Department for Constitutional Affairs (DCA)¹⁴⁷ is de laatste versie te vinden.

De CPR worden aangevuld door Practice Directions, vast te stellen door de Lord Chancellor (s. 5 Civil Procedure Act 1997). Ieder onderdeel van de CPR wordt inmiddels toegelicht of verfijnd door vaak meer dan één PD. Genoemde site van de DCA geeft ook de bijgewerkte tekst van alle PD’s.

In familiezaken wordt de bevoegdheid om procedureregels te geven gedelegeerd aan de Family Rule Procedure Committee (Matrimonial and Family Proceedings Act 1984). Deze regels zijn neergelegd in de Family Proceedings Rules 1991 zoals die sinds de vaststelling zijn gewijzigd.

Rechtspraak, praktijk en de rechtsgeleerdheid vormen de secundaire bronnen. In een common law rechtstelsel als het Engelse neemt de nationale rechtspraak een belangrijke plaats in. Het ziet er echter naar uit dat de rechters de CPR zo veel mogelijk intact willen laten.¹⁴⁸ Naast de nationale rechtspraak kan de jurisprudentie van het EHRM op art. 6 EVRM¹⁴⁹ van invloed zijn op het civiele procesrecht.

Procedure

¹⁴⁵ Andrews, p. 198.

¹⁴⁶ Hoofd van het Department of Constitutional Affairs en als zodanig te zien als Minister van Justitie. De Lord Chancellor is als voorzitter van de House of Lords ook de hoogste rechter van Engeland. Aan deze vermenging van functies zal een einde worden gemaakt door de implementatie van de Constitutional Reform Act 2005.

¹⁴⁷ www.dca.gov.uk.

¹⁴⁸ Andrews, p. 11.

¹⁴⁹ In het Engelse recht geïncorporeerd via de Human Rights Act 1998.

Een standaard civiele procedure¹⁵⁰ met betrekking tot een geldvordering begint met het verzoeken om uitgifte van een *claim form* bij het gerecht dat volgens de eisende partij de zaak het best kan behandelen (s. 2 PD 7). De formulieren zijn online beschikbaar op de site van de DCA en vrij verkrijgbaar bij de gerechten. Het te kiezen formulier hangt af van de aard van de procedure en de rechter die op de vordering moet beslissen. Keuze van het verkeerde formulier kan tot doorhaling (*strike out*) van de zaak leiden als daardoor onduidelijkheid ontstaat bij de verweerder.¹⁵¹

Het voor een gerecht met een algemene jurisdictie in de standaard procedure te gebruiken formulier is formulier N1. Het formulier wordt ingevuld door de eisende partij. Op het formulier moeten worden vermeld de gegevens van partijen, de waarde van de vordering en eventueel de grondslag daarvan (*particulars of claim*).¹⁵² Het gerecht plaats er een *seal* op en een datum. Op de door het gerecht op het formulier gestelde datum begint de procedure (s. 7.2 CPR).

De claim form moet vervolgens binnen vier maanden worden betekend (*served*, wat per post gaat) aan de verweerder (*defendant*) (s. 7.5 CPR). Het betekenen kan worden overgelaten aan het gerecht, maar de claimant kan dit ook zelf doen.¹⁵³ De *particulars of claim* kunnen ook nog binnen 14 dagen na de betekening van het formulier worden betekend (s. 7.4 CPR). Zoals vrijwel iedere andere partijverklaring moeten de *particulars of claim* worden bevestigd door een verklaring, dat het gestelde waar is (*statement of truth*).

Wanneer de verweerder niet reageert, kan een verstekvonnis volgen (Part 12 CPR). Daarvoor moet formulier N225 worden ingediend. In sommige gevallen - bijvoorbeeld wanneer wordt geprocedeerd tegen een minderjarige - moet een aparte procedure worden gevolgd (s. 12.4 p. 2 CPR). Voor een verstekvonnis tegen de Staat (*Crown*) is een beslissing van een "Master or district judge" nodig (s. 12.4 (6) CPR). Overigens moet formulier N225 ook worden gebruikt, wanneer de verweerder de vordering gaaf erkent.

De verweerder die verweer wil voeren, maar de stukken nog niet klaar heeft, of de bevoegdheid wil betwisten, kan een erkenning van betekening (*acknowledgement of service*) indienen (s. 10.1 (3) CPR). Dat gaat door middel van formulier N9, dat ook weer aan de wederpartij moet worden betekend. Op het formulier kan worden aangekruist of de bevoegdheid al dan niet betwist gaat worden. De bevoegdheid betwisten is naar Engels procesrecht het verzoeken van een *court order* (waarin het gerecht verklaart geen jurisdictie te hebben). Voor *applications for court orders* is een aparte procedure voorgeschreven (Part 23 CPR), waarvoor formulier N244 kan worden gebruikt. De verzoekende partij kan daarin aangeven hoe het verzoek zou kunnen worden behandeld (met of zonder zitting, telefonisch) en hoeveel tijd dat gaat kosten. Indien mogelijk dient al een concept-beslissing te worden bijgevoegd.

¹⁵⁰ Er zijn heel veel uitzonderingen, waarvan alleen de meest voor de hand liggende worden beschreven. Verder verloopt de procedure in familiezaken niet volgens de CPR. Bij de beschrijving van de griffierechten in die zaken zal dit nog naar voren komen.

¹⁵¹ Hannigan v Hannigan [2000] 2 FCR 650.

¹⁵² Voor statistische doeleinden wordt ook gevraagd aan te geven of het een zaak betreft die is gegrond op de Human Rights Act 1998.

¹⁵³ Blackstone, p. 181.

Wie verweer wil voeren dient een verweerschrift in (*defence*), dat aan alle andere partijen moet worden betekend (s. 15.6 CPR). Daarvoor geldt een termijn van maximaal vier weken na de betekening van de *particulars of claim*. Er kan wel altijd via een verzoek om een *court order* om verlenging worden gevraagd. Voor het verweer kan een formulier worden gebruikt. De verweerder zal van elk van de (juridische of feitelijke) stellingen van eiser moeten aangeven of deze worden erkend, worden betwist of worden betwist bij gebreke van wetenschap, terwijl van de verweerder ook wordt verwacht zijn eigen versie van de gebeurtenissen te geven (s. 16.5 (2) CPR). Een beroep op compensatie (*set-off*) kan worden gedaan zonder counterclaim (s. 16.6 CPR). Wanneer blijkt dat niet bij het gerecht van de woonplaats van verweerder wordt geprocedeerd, vindt ambtshalve verwijzing plaats (s. 26.2 CPR).

De eisende partij kan reageren op het verweerschrift (*reply*), maar bij het achterwege laten daarvan mag niet worden geconcludeerd dat hij het door verweerder gestelde erkent (s. 16.7 (1) CPR). Indiening dient plaats te vinden samen met de *allocation questionnaire* (zie hieronder). Voor een dupliek (*rejoinder*) moet toestemming worden gevraagd, maar die zal niet worden gegeven.¹⁵⁴

Een vordering in reconventie (*counterclaim*) is altijd mogelijk. De verweerder kan ook een vordering tegen derden instellen (bijvoorbeeld tegen een waarborg), maar heeft daarvoor een *court order* nodig. De vordering in reconventie wordt opgenomen in het verweerschrift (s. 6.1 PD 20) en dus tegelijk daarmee ingediend en betekend. De oorspronkelijke eiser kan een verweerschrift indienen. In dat geval zal de rechter van geval tot geval na moeten gaan hoe de procedure verder moet verlopen (s. 20.13 CPR).

In principe zijn hiermee alle stukken gewisseld en is het dossier (*statement of case*¹⁵⁵) compleet. Wanneer een partij echter nadere informatie van de andere partij wil, geeft Part 18 CPR daarvoor een procedure. Er kan een verzoek tot de andere partij worden gericht, welk verzoek kan worden versterkt tot een *court order*. De andere partij kan worden gevraagd een stelling toe te lichten of nadere informatie te verstrekken. Vraag en reactie daarop (weigering of antwoord) worden toegevoegd aan het dossier. Part 17 CPR geeft de procedure voor het wijzigen van de (grondslag van de) eis en (de grondslag van) het verweer.

Op dit punt aangekomen kan de rechter de procedure geheel of gedeeltelijk kortsluiten, wanneer hij vindt dat de eis of het verweer iedere grond mist, er misbruik wordt gemaakt van procesrecht of procedurele fouten zijn gemaakt. Hij royeert (*strike out*) het dossier (de *statement of case*) geheel of gedeeltelijk en treft de aanvullende voorzieningen die hij nodig acht (s. 3.4 CPR). De rechter kan dit doen op verzoek van partijen of ambtshalve.

De zaak, of wat ervan is overgebleven, moet vervolgens aan een *track* worden toegewezen (*allocation*). Indien de rechter dat nodig vindt, wordt aan partijen verzocht informatie te verstrekken die voor de toewijzing van de zaak aan een *track* van belang kan zijn. Deze *allocation questionnaire* bestaat uit een reeks standaardvragen (zoals naar het resterende bedrag in geschil, getuigen, deskundigen, verwachte duur van een trial, verhinderdata, kosten), opgenomen in formulier N150. Via de vragenlijst worden partijen aangespoord ook over de verdere procedure

¹⁵⁴ Blackstone, p. 291-292.

¹⁵⁵ Deze term wordt overigens zowel voor het dossier in zijn geheel (bv Andrews, p. 252) als voor de van een bepaalde partij afkomstige stukken gebruikt (bv Blackstone, p 475), wat wel eens verwarrend is.

regelingen te treffen. Als de vragenlijsten onvoldoende zijn voor een beslissing, worden partijen nog gehoord (s. 26.5 (4) CPR).

Toewijzing aan een vervolgprocedure vindt in beginsel plaats op basis van de hoogte van de vordering: de *small claims track* voor vorderingen tot €7.361¹⁵⁶, de *fast track* voor vorderingen tot €22.082 en de *multi-track* voor vorderingen vanaf €22.082. Wanneer de behandeling op de zitting naar verwachting meer dan één dag (i.e. 5 uur¹⁵⁷) gaat duren, zal geen toewijzing aan de *fast track* plaatsvinden maar aan de *multi-track*. In zaken van onbepaalde waarde vindt toewijzing plaats aan de vervolgprocedure die de rechter het geschiktst acht (s. 26.7 (2) CPR). De rechter kan bij de toewijzing letten op verschillende aspecten van de zaak (s. 26.8 CPR).¹⁵⁸

In de *small claims track* volgen standaard- of bijzondere aanwijzingen van de rechter en wordt de zaak behandeld op een mondelinge zitting, de *final hearing*. Daar moet alle bewijs worden bijgebracht dat de rechter heeft toegelaten.¹⁵⁹ De zitting wordt opgenomen met opnameapparatuur.¹⁶⁰ Aan het eind geeft de rechter - doorgaans - mondeling zijn beslissing met de motivering daarvoor. De partij die een transcriptie wil, moet daarvoor betalen.¹⁶¹ Indien een partij niet is verschenen op de slotzitting, kan onder omstandigheden herziening worden gevraagd (s. 27.11 (1) CPR).

CPR Part 28 behandelt de *fast track*. Onderscheidend kenmerk van deze vervolgprocedure is dat bij de toewijzing al een datum of periode¹⁶² voor *trial* wordt bepaald (*listing*), die niet later behoort plaats te vinden dan 30 weken na toewijzing (s. 28.2 (4) CPR). Een *trial* is niet te vergelijken met een zitting in een Nederlandse procedure. Op de *trial* moeten partijen het bewijs produceren van hun stellingen. Daaraan voorafgaand moet het schriftelijke bewijs openbaar worden gemaakt (*disclosure*), moeten schriftelijke getuigenverklaringen gelijktijdig worden uitgewisseld en moeten de deskundigenverklaringen - één per partij per onderwerp van deskundigheid - worden ingebracht. Daarvoor is 30 weken krap bemeaten¹⁶³, zodat bij de toewijzing aan deze vervolgprocedure ook een *timetable* door de rechter wordt vastgesteld (s. 28.2 (1) CPR). Tijdens deze 30 weken moeten *pre-trial checklists* (formulier N170) worden ingediend, aan de hand waarvan de rechter kan nagaan of alles op schema ligt en of er geen aanvullende aanwijzingen moeten worden gegeven. Tevens kan aan de hand hiervan een behandelingsschema voor de *trial* zelf worden opgesteld.

¹⁵⁶ €1.472 bij letselschade en achterstallig onderhoud van verhuurders.

¹⁵⁷ Blackstone, p. 455.

¹⁵⁸ Feitelijke behandeling vindt vervolgens plaats in de *civil trial centres* of in het gebouw van de High Court en de Court of Appeal, de Royal Courts of Justice aan de Strand in Londen. Alleen *small-track*-zaken worden behandeld in de county courts zelf.

¹⁵⁹ In dit soort zaken beslist de rechter zelf over toelaatbaarheid van bewijs zonder aan enige regel gebonden te zijn (s. 27.2 jo 32.1 CPR).

¹⁶⁰ Blackstone, p. 470. Wat hier wordt opgemerkt geldt ook voor de nog te bespreken *trials* in de *fast* en *multi-tracks* (Blackstone, p. 690).

¹⁶¹ Dat staat los van het griffierecht: wie daarvan is vrijgesteld, is deze kosten toch verschuldigd. Vandaar dat, als partijen het geld niet hebben, de rechter zijn motivering op een briefje zet dat dat in appel kan worden beoordeeld (Blackstone, p. 470).

¹⁶² Drie weken *trial* geldt als maximum in de *fast track* (Blackstone, p. 673).

¹⁶³ Wat verklaart waarom deze *track*, die naar Nederlandse begrippen bepaald niet van vlot procederen getuigt, toch *fast* wordt genoemd.

De *multi-track* (CPR Part 29) geeft een procedure zonder beperkingen, terwijl de regels van het bewijsrecht volledig van toepassing zijn. Er wordt dan ook pas een (begin)datum voor de *trial* bepaald wanneer de zaak daar rijp voor is. De voortgang staat onder voortdurende controle van de rechter, die termijnen kan stellen voor de te nemen stappen. In dat verband kunnen verschillende zittingen plaatsvinden (*case management conferences*), waarin ook al de onderbouwing van de stellingen van partijen aan de orde kan komen.

Voordat de *trial* begint dienen partijen hun *trial*-dossiers in te dienen, waarvan de rechter kennis neemt. De rechter kan partijen hebben opgedragen daaraan een kort overzicht van hun juridische standpunten met de daarvoor aan te voeren argumenten toe te voegen (*skeleton arguments*).¹⁶⁴ Op de *trial* zelf geldt het beginsel van mondelinge behandeling. Hoe de procedure verloopt bepaalt de rechter; er is zelfs geen onderdeel van de CPR dat daarvoor regels geeft. Er is niettemin wel een algemeen stramien, dat doorgaans wordt gevolgd.¹⁶⁵

De eiser krijgt aan het begin de gelegenheid een *opening speech* te houden (tenzij de rechter vindt dat het dossier dat overbodig maakt, s. 8.2 PD 28, s. 10.2 PD 29). Daarna kan de eiser zijn bewijs produceren. Daarbij gaat het vooral om de getuigen (inclusief eiser zelf), die namens eiser worden ondervraagd. De verweerder kan dan overgaan tot de *cross-examination* van de getuigen, waarbij de getuigen de gelegenheid moeten krijgen zich uit te laten over de feitelijke stellingen van verweerder. Bij de *cross-examination* mogen suggestieve vragen worden gesteld. De eisende partij heeft vervolgens recht op *re-examination*.

Als eiser al zijn bewijs heeft voorgebracht, kan gedaagde proberen de zaak kort te sluiten door een *submission of no case to answer*. De gedaagde voert dan aan dat het aangevoerde bewijs op zich al ontoereikend is. De rechter zal doorgaans van de gedaagde eisen dat deze *submission* alleen wordt toegelaten, wanneer gedaagde afziet van bewijslevering. De rechter beslist dan of eiser zijn stellingen voldoende aannemelijk heeft gemaakt. Wanneer verweerder kiest voor bewijslevering, geldt voor hem hetzelfde als hiervoor voor eiser is opgemerkt. Na de bewijslevering wordt de zaak afgesloten door de pleidooien (*closing speeches*), waarbij de verweerder die ook bewijs heeft voorgebracht moet beginnen.

Tijdens de *trial* bewaakt de rechter de voortgang daarvan. Hij moet ervoor zorgen dat de relevante informatie van de getuigen wordt verkregen en beslist op bezwaren van partijen. Aan het slot wijst hij in beginsel mondeling vonnis. In complexere zaken wordt het vonnis op schrift gesteld, waarvan een concept, onder de verplichting tot geheimhouding, kort voor de uitspraak aan de procesvertegenwoordigers van partijen wordt gegeven. Die hebben het recht op verschrijvingen te attenderen. Een mondeling vonnis wordt later op schrift gesteld, wat ook aan partijen kan worden overgelaten (s. 40.3 (1) CPR) of aan een gerechtsmedewerker (s. 40.6 CPR). Het vonnis wordt gezegd.

Tijdens of voorafgaand aan de procedure kunnen voorlopige voorzieningen en bewarende maatregelen worden gevraagd. Daarop wordt beslist bij een zgn. *interim judgment*. Het kan gaan om *interim payments*, *interim injunctions*, *freezing injunctions*, *search orders* en *security for costs*. 'Interim payments' kunnen alleen tijdens de procedure worden verzocht (vgl. *IB* 23, par. 2.7). Omdat er niet is

¹⁶⁴ Blijkens het voor de appelprocedure gebruikte formulier N163 gaat men ervan uit dat de *skeleton arguments* voor alle zaken op een A4'tje passen.

¹⁶⁵ Juryrechtspraak blijft hier buiten beschouwing. Naar schatting worden nog 25 civiele zaken per jaar door een jury berecht (Andrews, p. 775). De beschrijving van het gebruikelijke stramien is gebaseerd op Blackstone, p. 687 e.v.

voorzien in een spoedprocedure, heeft een dergelijk verzoek alleen zin in de *multi-track*.¹⁶⁶ Er moet worden aangegeven waarvoor het gevorderde bedrag nodig is (PD 25B par. 2.1) en de rechter heeft een discretionaire bevoegdheid.¹⁶⁷

Voor de executie van een vonnis zijn nadere stappen nodig. Voor executoriaal beslag op roerende zaken kan in de High Courts een *writ of fieri facias* (executur) worden verkregen, in de county courts een *warrant of execution*. Voor - heel kort gezegd - een dwangbetalingsregeling wordt een *administration order* gegeven. Voor executie onder derden wordt eerst een voorlopig verlof gegeven, waarna een procedure volgt om te bezien of ook definitief toestemming kan worden verkregen (*final third party debt order*). Loonbeslag kan alleen worden toegestaan door de county courts (*attachment of earnings order*). Door middel van een *charging order* kan beslag worden gelegd op onroerend goed. Gijzeling is alleen nog in alimentatiezaken mogelijk door *judgment summonses*. Levering van goederen kan worden afgedwongen met een *warrant/writ of delivery*. Revindicatie van grond wordt geëffectueerd met een *warrant/writ of possession*. Wanneer alle andere vormen van executie geen soelaas bieden, kan een door een *receivership order* een *receiver* worden aangesteld, die bepaalde inkomsten van de debiteur in ontvangst neemt en besteedt op een vooraf aangegeven wijze.

Over de kosten van de procedure wordt in beginsel bij iedere tussenbeslissing afzonderlijk en bij de eindbeslissing een oordeel gegeven. Bij gebreke van een dergelijke beslissing voorzien de CPR in de kostenverdeling (s. 44.12 en 44.13 CPR). De hoofdregel is dat de beslissing over de kosten volledig wordt overgelaten aan de rechter (s. 44.3 (1) CPR), maar die dient daarbij wel als uitgangspunt te hanteren dat de verliezende partij de kosten van de winnende partij moet dragen (s. 44.3 (2) CPR). Deze rechterlijke vrijheid wordt overigens weer ingeperkt door honderden regels die bij de kostenbeslissing in acht moeten worden genomen (Part 43-48 CPR).

Voor de vaststelling van de omvang van de kosten moet in de *multi-track* een aparte procedure worden gevolgd (*detailed assessment of costs*).¹⁶⁸ In de *fast track* wordt meteen bij de uitspraak over de omvang van de kosten beslist. Daarvoor moet vóór de zitting via formulier N260 een opgave van de kosten worden gedaan, uitgesplitst naar de aard van de werkzaamheden en de persoon die deze heeft verricht. Tot de kostenopgave behoren ook de griffierechten. Op basis van de opgave vindt een *summary assessment* plaats. Op deze vaststelling is Part 46 CPR van toepassing, dat voorschrijft om in beginsel uit te gaan van een standaardtarief wat de procesvertegenwoordigingskosten betreft.¹⁶⁹ In de *small claims track* hoeven voor de kostenveroordeling geen gegevens te worden verstrekt. De rechter moet uitgaan van de *fixed costs* van Part 45, terwijl het aan zijn discretie wordt overgelaten of ook de griffierechten vergoed moeten worden (s. 27.14 (2) en (3) CPR).

6.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken

¹⁶⁶ Blackstone, p. 375.

¹⁶⁷ Blackstone, p. 378.

¹⁶⁸ Om aan te geven wat men zich daarbij voor moet stellen: er zijn zaken waarin deze procedure over de kosten twee zittingsweken in beslag neemt.

¹⁶⁹ S. 46.2 (1) CPR: €515 bij vorderingen tot €4.416, €736 bij vorderingen tot €14.721 en €1.104 bij vorderingen boven de €14.721.

Administratiefrechtelijke zaken zijn grotendeels ondergebracht bij de hiervoor genoemde gespecialiseerde tribunals. De wijze van procederen wordt voor ieder tribunal afzonderlijk geregeld. Bij de tribunals zijn partijen vrijgesteld van de betaling van griffierechten, zodat deze procedures hier buiten beschouwing kunnen blijven.

Beslissingen van publiekrechtelijke lichamen (rechterlijke instanties daarbij inbegrepen) die de uitoefening van een publiekrechtelijke taak betreffen zijn onderworpen aan *judicial review*. Deze zaken worden uitsluitend behandeld door de Administrative Court, een afdeling van de Queen's Bench Division van de High Court. De procedure wordt beschouwd als een *ultimum remedium* voor het geval geen andere voorziening voorhanden is.¹⁷⁰ De procedure kan pas worden begonnen na voorafgaand rechterlijk verlof (s. 54.4 CPR). Het verzoek moet worden gedaan middels een formulier (N461). De partij die verweer wil voeren laat dat weten door middel van een *acknowledgement of service* (formulier N462). Het verlof kan worden beperkt tot bepaalde gronden.

Als het verlof wordt verleend hebben de verweerders 35 dagen de tijd om zich over het verzoek tot *judicial review* uit te laten (s. 54.14 (1) CPR). Indien de rechter dat nodig oordeelt vindt een mondelinge behandeling plaats. Daar kan ook bewijs worden geleverd, maar gebruikelijk is dat niet.¹⁷¹ Wanneer het verzoek gegrond is, kan in beginsel de betrokken beslissing worden vernietigd (*quashing order*), een verbod of gebod worden uitgesproken (*prohibiting* of *mandatory order*) of een declaratoir worden gegeven (*declaration*). Op de beslissing zijn verder de algemene regels van toepassing, zodat tevens een beslissing over de kosten wordt gegeven.

6.4 Het griffierechtenstelsel

6.4.1 Uitgangspunten

De regeling van het griffierecht is bij wet opgedragen aan de Lord Chancellor na voorgeschreven overleg met verschillende personen en commissies.¹⁷² Bij de invoering van de Judicial Reform in 1998 heeft de Lord Chancellor de bij de regeling van de griffierechten in acht te nemen uitgangspunten geëxpliciteerd. Deze zijn¹⁷³:

- ? De griffierechten mogen de toegang tot de rechter niet blokkeren.
- ? Minvermogenden moeten worden beschermd.
- ? De hoogte van de griffierechten moet overeenkomen met de kosten van de dienst die wordt verleend.
- ? Het 'pay as you go'-systeem moet zo ver worden doorgevoerd als mogelijk is zonder de toegang tot de rechter te blokkeren.
- ? Vaste bedragen die de kosten van de stand van de procedure tot uitdrukking brengen, moeten op andere momenten worden geheven.
- ? Rechten voor afschriften en rechten die verband houden met de executie moeten worden gerelateerd aan de waarde van de vordering.

¹⁷⁰ Blackstone, p. 895.

¹⁷¹ Blackstone, p. 911.

¹⁷² Het een en ander zoals aangegeven in de aanhef van de verschillende *fees orders*.

¹⁷³ Zie par. 3.3.4 voor de vindplaats. Overigens heeft HMCS expliciet bevestigd dat andere uitgangspunten niet worden gehanteerd. Overwegingen met betrekking tot rechtsbijstandsverzekeringen (verzekeringsgraad en verzekeringsdichtheid) spelen dus geen rol.

- ? Geüniformeerde rechten moet worden gebaseerd op de gemiddelde en niet op de feitelijke kosten.¹⁷⁴
- ? Rechten moeten worden geheven bij de eisende of verzoekende partij.
- ? Rechten moeten vooruit worden betaald.

Bij aanpassingen van het griffierechtenstelsel worden middels zgn. *consultation papers* belanghebbenden uitgenodigd om commentaar te geven op de voorstellen. Daarbij worden voornoemde uitgangspunten steeds naar voren geschoven als bepalend voor de inrichting van het stelsel.

Waar deze uitgangspunten de hieronder te beschrijven inrichting van het stelsel kunnen verklaren, geldt dit slechts in beperkte mate ook voor de hoogte van de griffierechten. Het doel van de heffing is dat de kosten van de rechtspraak volledig door de te betalen rechten en andere opbrengsten¹⁷⁵ moeten worden gedekt. Historisch gezien is dat steeds het uitgangspunt geweest en na een korte knieval voor een staatsfinanciering van 20 % is vanaf 1992 het officiële beleid weer gericht op *full cost recovery*.¹⁷⁶ Onder *full cost* wordt niet alleen de actuele prijs - waaronder de salariskosten en de te betalen pensioenen - van een bepaalde dienst verstaan, maar tevens het bedrag dat moet worden geïnvesteerd om die dienst te moderniseren.

De griffierechten worden dus zodanig berekend dat deze doelstelling kan worden bereikt, zij het dat in sommige opzichten een stapsgewijze implementatie is voorzien of het uitgangspunt is bijgesteld in verband met het recht op toegang tot de rechter. In par. 5.6 wordt hier meer over gezegd.

6.4.2 Bronnen

De griffierechten worden uitgewerkt in *fees orders*, die in 2004 opnieuw zijn vastgesteld en in werking zijn getreden op 4 januari 2005. Vanaf die datum zijn onder intrekking van alle tot dan geldende regelingen drie nieuwe Court Fees Orders van toepassing, te weten de Civil Proceedings Fees Order 2004 (CPFO), die ziet op de te heffen griffierechten in civiele en administratieve zaken, de Family Proceedings Fees Order 2004 (FPFO), die de heffing van griffierechten in familiezaken regelt en de Non-Contentious Probate Fees Order 2004¹⁷⁷ voor procedures van erfrechtelijke aard. De eerste twee regelingen zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen.^{178,179}

¹⁷⁴ De vertegenwoordiger van Her Majesty's Court Service merkte in een interview overigens op dat dit uitgangspunt niet erg zinnig is, nu vaste bedragen nooit op de feitelijke kosten gebaseerd kunnen zijn.

¹⁷⁵ Wat in Nederland successierecht wordt genoemd, werd in Engeland van oudsher door de gerechten geïncasseerd. Nog steeds vloeit een - gering - deel van deze bedragen naar justitie. Omdat de te betalen rechten de kosten niet mogen overtreffen is echter van een bijdrage in de kosten van rechtspraak nog slechts in beperkte mate sprake, wat weer tot verhoging van de griffierechten heeft geleid.

¹⁷⁶ *The Fees and Charges Guide 1993*. De geschiedenis van de griffierechtenpolitiek wordt uitgebreid beschreven in Lord Justice Thomas, *The maintenance of local justice*, Lecture Bangor University 4 december 2004. De informatie uit de vorige noot is ook ontleend aan dit stuk.

¹⁷⁷ Omdat het in deze regeling gaat om procedures die geen equivalent naar Nederlands recht hebben, worden deze verder niet besproken.

¹⁷⁸ Bijlage 7, Civil Proceedings Fees Order 2004 (Engeland & Wales).

Sinds de inwerkingtreding van art. 92 van de Court Acts 2003 zijn de *fees orders* expliciet onderworpen aan parlementaire controle door middel van de zgn. 'negative resolution procedure'. Dit gold voor het eerst voor de Civil Procedure Court Fees Order 2004. Er is nog nooit een *fees order* geheel of gedeeltelijk door het parlement onverbindend verklaard.

Er vindt rechterlijke correctie plaats wanneer de gestelde regels in strijd komen met de Engelse constitutie. Het daarin verankerde¹⁸⁰ recht op een eerlijke berechting impliceert het recht op toegang tot de rechter en kan dus tot gevolg hebben, dat een griffierechtregel buiten werking moet worden gesteld. De rechter heeft op basis daarvan inmiddels uitgesproken dat alleen bij formele wet een regeling kan worden getroffen die de strekking heeft, dat bepaalde zaken in bepaalde gevallen niet kunnen worden aangebracht.¹⁸¹

6.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan

Civiele zaken anders dan familiezaken

De CPFO¹⁸² geeft eerst enige algemene bepalingen, die de reikwijdte van de regeling bepalen en aangeven welke vrijstellingen (hieronder te bespreken) mogelijk zijn en de restitutie van ten onrechte gegeven rechten inperkt. Daarbij is ook een algemene hardheidsclausule opgenomen (s. 5), die de Lord Chancellor de bevoegdheid geeft een afwijkend recht vast te stellen, wanneer de omstandigheden van het geval tot een "undue financial hardship" zouden leiden.¹⁸³

De griffierechten zijn uitgewerkt in een schema, dat als bijlage bij de regeling is opgenomen. Het schema geldt voor alle civiele procedures, met uitzondering van familiezaken. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen procedures voor de county courts en voor de andere gerechten. In het algemeen kan worden gezegd dat de heffing van de griffierechten tijdens de procedure op drie momenten plaatsvindt, namelijk bij *issuing*, *allocation* en *listing* van de zaak. Hieronder wordt dit verder uiteengezet.

Voor het beginnen van een procedure moet een griffierecht worden betaald door de eisende partij (of de eisende partijen gezamenlijk) dat is gerelateerd aan de hoogte van de vordering. De relatie wordt gelegd door een schijventarief. Het griffierecht bij de High Court loopt van €589 bij een vordering van maximaal €73.607 tot hooguit €2503 bij vorderingen van meer dan €441.642 of vorderingen van onbegrensde waarde.¹⁸⁴ In de county courts geldt een tarief dat zich alleen onderscheidt in de eerste schijf, die is uitgesplitst in vijf schijven, waarbij het laagste griffierecht €44 is. Het gebruik maken van een incassoprocedure via het Claim Production Centre wordt gestimuleerd door verlaging van het griffierecht met €29. Voor niet op geld te waarden vorderingen moet in de High Court €589 worden betaald en in de county

¹⁷⁹ Bijlage 8, Family Proceedings Fees Order 2004 (Engeland & Wales).

¹⁸⁰ Voor art. 6 EVRM is dus niet direct een zelfstandige rol weggelegd.

¹⁸¹ O.a. R v Lord Chancellor, ex parte Witham, [1998] QB 575, Div Ct.

¹⁸² De in onderdeel 3 van het schema opgenomen *fees* voor procedures op grond van de Companies Act 1985 en Insolvency Act 1986 worden buiten beschouwing gelaten.

¹⁸³ Hierover meer hieronder.

¹⁸⁴ Geldvorderingen van onbepaalde waarde zoals in een vordering tot schadevergoeding op te maken bij staat, kent het Engelse recht niet. In de *claim form* moet altijd worden aangegeven welk bedrag de eisende partij verwacht te incasseren als er geen beroep op compensatie wordt gedaan.

courts €221. Deze bedragen worden gecumuleerd met het voor een geldvorderingen te betalen griffierecht, maar kunnen maar één keer in rekening worden gebracht.

Bij vermeerdering van eis moet het verschil worden bijgepast. Uit art. 6 volgt echter, dat vermindering van eis geen gevolgen heeft voor het griffierecht.

De vordering in reconventie wordt op dezelfde voet behandeld als de vordering in conventie, ook bij een vermindering of vermeerdering van eis (fee 1.6). Wanneer echter in het vervolgetraject (dus vanaf de toewijzing van een zaak aan een vervolprocedure) zowel de conventie als de reconventie nog in behandeling is, komen alle verdere rechten verbonden aan de hoofdprocedure voor rekening van de eisende partij. Wordt daarentegen alleen nog maar de reconventie behandeld, dan rust de betalingsverplichting op de eisende partij in reconventie.

Voor verschillende ‘incidenten’ wordt een afzonderlijk bedrag in rekening gebracht van €74 in de High Court en €44 in de county courts. Het gaat om het betrekken van derden in de procedure, het vragen van voorafgaand verlot, het verzoek om de kosten vast te stellen als geen procedure is gevolgd en de meeste tussentijdse verzoeken die worden gedaan in de periode dat de *trial* wordt voorbereid (fees 2.7, 2.8 en 2.9). Voor voorlopige voorzieningen en bewarende maatregelen geldt een griffierecht van €88 in de county courts en €147 in de High Court (fee 2.6).¹⁸⁵

Het volgende heffingsmoment ligt bij de toewijzing aan een vervolprocedure (*track allocation*), wat €294 in de High court en €147 in de county courts kost.¹⁸⁶ Daarna kosten tussentijdse appels €294 in High Court en €118 (small claims) resp. €147 in de county courts. Wanneer het komt tot het bepalen van een datum voor een *trial*¹⁸⁷ moet €883 worden betaald in High Court en €736 (multi-track) resp. €368 in de county courts. Voor de uitgifte van documenten moet een afzonderlijk bedrag worden betaald van ca. €0,29 per pagina (fees 4.1 t/m 4.3).

De heffing van rechten gaat door na de rechterlijke uitspraak. Doordat zowel voor de kostenvaststelling in de *multi-track* als voor iedere vorm van executie een afzonderlijke rechterlijke beslissing nodig is, volgt uit het pay-as-you-go-systeem dat daarvoor ook een afzonderlijk griffierecht moet worden betaald.

Wanneer slechts sprake is van een *summary assessment* is geen griffierecht verschuldigd. Voor een *detailed assessment of costs* is €883 verschuldigd in de High Court en €442 in de county courts. Er gelden lagere tarieven voor wie rechtsbijstand krijgt of gesubsidieerd wordt door de Legal Services Commission. Het griffierecht voor het verlot voor het treffen van een executoriale maatregel hangt af van de inhoud van het verzoek, maar is maximaal €147 (fees 6.1 t/m 7.10). De fees van onderdeel 8 hebben betrekking op executie door openbare verkoop en lopen op tot 15 % van de opbrengst naast de werkelijke kosten van beslag en bekendmaking.

De fees van onderdeel 9 en verder hebben betrekking op specifieke procedures voor specifieke gerechten, daaronder begrepen het optreden van rechters als arbiter onder de Arbitration Act 1996.

Familiezaken

¹⁸⁵ Vgl. Blackstone, p. 1268b.

¹⁸⁶ Bij vorderingen onder de €2.208 hoeft deze fee niet te worden betaald.

¹⁸⁷ Dit geldt dus niet voor de mondelinge behandeling in de *small claims track*.

De FPFO voorziet in een vrijstelling voor partijen met een gering inkomen, minderjarigen en partijen die een bepaalde vorm van rechtsbijstand genieten. Evenals in de CPFO is er een hardheidsclausule die de Lord Chancellor de bevoegdheid geeft geheel of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen bij “undue financial hardship”.

De wijze van procederen in familiezaken is in de meeste gevallen bij afzonderlijke wet geregeld, zoals de Matrimonial Causes Act, de Matrimonial and Family Proceedings Act, de Family Law Act en de Children Act. Procesrechtelijk wordt daarin vaak gekozen voor de *petition* als inleidend processtuk, wat het geval is voor echtscheidingen en verdelingen. Voorlopige voorzieningen staan bekend onder de naam *order for ancillary relief*.

Voor het starten van een procedure middels een *petition* geldt een algemeen tarief van €309 (fee 1.2). Een procedure beginnen op een andere manier kost €191 (fee 1.1). Het voeren van verweer tegen een *petition* kost in familiezaken wel geld, nu daarvoor een griffierecht wordt geheven van €221 (fee 1.4)¹⁸⁸. Voor het wijzigen van de eis moet €73 worden betaald (fee 1.3).

De rechten van de onderdelen 2 en 3 hebben betrekking op gezagsvoorzieningen (in de ruimste zin des woords) en adoptie. De tarieven gaan de €221 niet te boven. Onderdeel 4 ziet op tussentijdse verzoeken, waarbij opvalt dat voor *ancillary relief* €309 moet worden betaald.

De onderdelen 6, 7, 9 en 14 zien op de verstrekking van afschriften en het doorzoeken van registers, dus niet op rechterlijke activiteiten.

Evenals in de gewone procedure moet voor kostenvaststellingen en *exécutoire* maatregelen afzonderlijk worden betaald (onderdelen 8, 10, 11, 12 en 13). De hiervoor te betalen rechten zijn van dezelfde orde van grootte als de rechter die in andere procedures moeten worden betaald.

In de *magistrates' courts* moet voor hiervoor niet genoemde gevallen een - in de Magistrates' Courts Fees Order geregeld - recht worden betaald, dat ligt tussen de €1 en €59.

Administratiefrechtelijke zaken

Een verzoek om verlof voor *judicial review* kost €74, hetzelfde bedrag dat in de High Court voor andere incidenten wordt gevraagd. Als het verlof wordt verleend en de procedure wordt voortgezet, is €265 verschuldigd (fee 1.8). Zoals gezegd worden bij de tribunals geen griffierechten geheven.

Griffierechten in appel

Zowel in de CPFO als in de FPFO zijn tarieven opgenomen voor in een appelprocedure te betalen griffierechten. Voor het instellen van appel (of een tweede, *second-tier* appel) is bijna altijd voorafgaand verlof nodig (s. 52.3 CPR). Als het appel mag worden ingesteld legt de eisende partij het dossier over en dient hij een formulier in waarin zijn gronden voor het appel kort worden aangeduid (N163). Er is een vorm van incidenteel appel mogelijk. In appel volgt een mondelinge

¹⁸⁸ Dat wijkt af van de heffing in andere civiele zaken en ondervindt dan ook kritiek. In de hieronder te bespreken reacties op de *consultation paper* 2004 brengen twee respondenten tot uitdrukking dat dit unfair is en wellicht in strijd met het EVRM.

behandeling, maar die heeft de behandeling in eerste aanleg als uitgangspunt. Er vindt dus geen *rehearing* plaats, maar een *review*.¹⁸⁹

Voor de appelprocedure hoeft - afgezien van eventuele tussentijdse incidenten - slechts eenmaal griffierecht te worden betaald. Voor een appel in de county courts is dat €118 (*small claims*) resp. €147, in de High Court €294 en in de Court of Appeal €589.

6.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel

Wat de inning van het griffierecht aangaat, blijkt het Engelse stelsel volgens betrokkenen optimaal te functioneren.¹⁹⁰ Griffierechten moeten van tevoren worden betaald, zodat een zaak niet kan beginnen zonder dat er een betaling heeft plaatsgevonden. Is de *claim* form wel ingediend, maar wordt er geen betaling ontvangen, dan wordt alles teruggestuurd naar de desbetreffende partij. In spoedeisende zaken wordt in de praktijk wel eens begonnen met een zaak voordat er betaald is, in welk geval van de procesvertegenwoordiger een garantie voor de betaling wordt gevraagd. Het uitblijven van betaling van griffierechten die in de loop van de behandeling verschuldigd worden, geeft de rechter de bevoegdheid om de zaak te royeren.¹⁹¹ Dat blijkt afdoende te zijn. Er is daardoor geen verschil tussen verschuldigde en geïnde griffierechten.

Betaling kan op alle gebruikelijke wijzen plaatsvinden, dus ook contant. Het is de partij zelf die moet betalen. *Repeat players* kunnen regelingen treffen in rekening-courant, maar dat hangt af van het beleid van het desbetreffende gerecht.

De *court fees orders* blijken in de praktijk hanteerbaar te zijn. Er is een handleiding uitgegeven, waarmee de griffies uit de voeten kunnen. De kwantificatie van rente voor de bepaling van de hoogte van het initiële griffierecht blijkt wel een issue te zijn, maar daar wordt praktisch mee omgegaan. Men pleegt de rente buiten de beschouwing te laten en neemt voor lief dat daardoor een lager griffierecht wordt opgelegd.

6.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure

6.5.1 On- en minvermogensden

Art. 4 lid 2 CPFO stelt vrij van griffierechten degene die - op grond van de op hem toepasselijke regelingen - al een verstrekking krijgt op grond van gering inkomen (*means tested benefits*) en geen rechtsbijstand geniet onder de werking van Legal Aid Act 1988¹⁹² of een *funding arrangement* heeft met de Legal Services Commission. Bij een gering inkomen moet worden gedacht aan inkomens rond het minimumloon oplopend tot €21.500 per jaar als aan bepaalde voorwaarden (zoals invaliditeit) is voldaan.

¹⁸⁹ Blackstone p. 868.

¹⁹⁰ De gegevens betreffende de inning van griffierechten zijn verstrekt door HMCS.

¹⁹¹ S. 3.7 CPR.

¹⁹² Dit ziet op gevallen die nog vielen onder de "oude wet", buiten werking gesteld bij de Access to Justice Act 1999 (Commencement No. 3, and Transitional Provisions and Savings) Order 2000 ("Commencement Order"). Deze gevallen blijven hier buiten beschouwing.

De Legal Services Commission is in het leven geroepen bij de Access to Justice Act 1999 met als taak de *Community Legal Service* op te richten, in stand te houden en te ontwikkelen. Deze dienst dient rechtshulp te verlenen althans te verzorgen in civiele zaken, zowel in als buiten rechte, voor degenen die daar gelet op hun inkomen voor in aanmerking komen. Wie rechtshulp krijgt, moet dus wel de griffierechten betalen. Die griffierechten worden echter weer terugbetaald aan de rechtshulpverlener. In familiezaken geldt echter het omgekeerde; rechtshulp impliceert dan volledige vrijstelling van het griffierecht (art. 3 lid 1 sub b FPFO).

De bevoegdheid van de Lord Chancellor om vermindering of vrijstelling van het griffierecht te verlenen, is gedelegeerd aan de gerechten. Een verzoek om vermindering (dit wordt “remission” genoemd) kan - per te betalen griffierecht - worden ingediend met formulier Ex160. In de bijbehorende instructie wordt nog eens uitgelegd dat het gaat om de aanwending van publieke middelen en dat daarvan alleen sprake kan zijn, indien men daadwerkelijk in aanmerking komt voor vermindering. Tegen de beslissing kan worden geappelleerd bij de gerechtsdirecteur en vervolgens bij de directeur van alle gerechten binnen het district.

Het formulier is in de eerste plaats bedoeld om de gevallen uit te filteren, waarin een *conditional fee agreement* is gesloten. Art. 28 Access to Justice Act 1999 definieert dit - indirect - als de afspraak dat de vergoeding voor verleende rechtshulp afhankelijk wordt gesteld van “specified circumstances”, welke vergoeding eventueel nog kan worden verhoogd met een “success fee”. Dergelijke overeenkomsten zijn toegestaan, waarmee men de financiering van rechtshulp wil stimuleren uit een andere bron dan de algemene middelen. Wanneer in die overeenkomst de verschotten (*disbursements*) zijn uitgesloten, kan alsnog vermindering worden verkregen. Voor het overige dienen gedetailleerd onder overlegging van bewijsstukken het inkomen en de gezinssituatie te worden opgegeven.

Tegenover deze precisie wekt het enige verbazing om van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen te vernemen, dat beslissingen op dergelijke verzoeken van geval tot geval worden genomen zonder dat er sprake is van richtlijnen of tabellen. De praktijk lijkt overigens te zijn alleen in die gevallen vermindering te verlenen, waarin het inkomen in de orde van grootte ligt van degenen die recht hebben op *means tested benefits* uit de laagste categorie.¹⁹³ Uit een gehouden interview kwam echter naar voren dat het uiteindelijk afhangt van het humeur van de persoon aan de balie die het verzoek in behandeling neemt. Aan deze situatie van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid wordt op dit moment wel gewerkt.¹⁹⁴

Al met al is er sprake van een stelsel dat vrijstelling of vermindering van griffierecht lijkt in te houden bij een gering inkomen. Dat wordt bereikt hetzij door een afzonderlijke vrijstellingsbeslissing, hetzij door een algemene vrijstelling¹⁹⁵, hetzij door een restitutie in het kader van de *Community Legal Service*.

Wanneer er sprake is van gefinancierde rechtshulp, is ook het risico van een veroordeling in de kosten van de tegenpartij beperkt. Art. 11 Access to Justice Act 1999 bepaalt dat in dat geval de kosten moeten worden beperkt tot een redelijk

¹⁹³ Zo stelt de Law Society in zijn reactie op de *consultation paper* van juli 2004 dat alleen de *very poorest* vermindering krijgen, wat neerkomt op een netto inkomen per week voor een alleenstaande volwassene van €82.

¹⁹⁴ In de *consultation paper* van 23 september 2005 (zie hieronder) is wel als beleidsdoel opgenomen dat het systeem op dit punt verbetering behoeft.

¹⁹⁵ In 2004 is op 250.000 verzoeken in totaal voor meer dan €26 mio aan vrijstellingen en verminderingen verleend.

bedrag, rekening houdend met de middelen van betrokkene en diens processuele houding. Tevens kan worden bepaald dat een *costs order* in een dergelijk geval niet kan worden geëxecuteerd. Verder kan de winnende partij vragen aan de rechter om de kosten voor rekening van de Legal Services Commission te brengen.¹⁹⁶

Wie een gering inkomen heeft, maar niet in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand (bijvoorbeeld gelet op de aard van de zaak of de kans op succes¹⁹⁷), geniet deze bescherming echter niet, zodat rekening moet worden gehouden met een veroordeling in de kosten van de tegenpartij voor het volle bedrag. Hieronder zal blijken dat dat bedrag aanzienlijk zal zijn.

Anders dan in Nederland wordt bij een vrijstelling van griffierecht de verliezende partij niet verplicht om het griffierecht aan de Staat te betalen. Die wordt dus in minder kosten veroordeeld dan anders het geval zou zijn.¹⁹⁸

6.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden

Procederen in Engeland kan een kostbare aangelegenheid zijn. Niet alleen moet de eigen advocaat worden betaald¹⁹⁹, maar bij een kostenveroordeling geldt ook het *indemnity principle*. In zaken waarin dit beginsel van toepassing is²⁰⁰, betekent dit dat wordt gestreefd naar een volledige vergoeding van de werkelijke kosten van de andere partij. Die kan dus aan het eind van de rit de met zijn advocaat gesloten overeenkomst inbrengen, waarna de andere partij de consequenties van de gemaakte afspraken moet dragen.

Dit blijkt overigens een zichzelf versterkend systeem te zijn. Partijen proberen de kosten te drukken door CFA's af te sluiten. Die overeenkomsten zijn extra aantrekkelijk wanneer er ook een *success fee* kan worden afgesloten. Het *indemnity principle* heeft ertoe geleid dat ook deze fees bij verlies voor rekening van de andere partij komen. Iedere partij moet in geval van verlies dus rekening houden met aanzienlijke kosten, die mede kunnen bestaan uit lukratieve *success fees* van de advocaat van de andere partij. Dat heeft er weer toe geleid, dat men zich daartegen poogt in te dekken door een *after the event*-verzekering af te sluiten. Dat is dus een na het ontstaan van het geschil af te sluiten een verzekeringsovereenkomst, waarmee wordt beoogd het risico van een kostenveroordeling af te dekken. De premies daarvoor zijn aanzienlijk. In geval van winst worden deze premies dus weer ingebracht bij de *assessment of costs*, wat weer heeft geleid tot vergoeding van ook

¹⁹⁶ Art. 11 lid 4 sub d Access to Justice Act 1999.

¹⁹⁷ De Funding Code 2000 maakt het mogelijk verzoeken af te wijzen als het belang in verhouding tot de kosten te gering is, als de vordering weinig kans van slagen heeft of als financiering langs andere weg (bijvoorbeeld een CFA) aangewezen is. Andrews, p. 206 komt tot de conclusie dat deze wet de gefinancierde rechtsbijstand feitelijk heeft afgeschaft en spreekt dan ook van een wet met een dubbele bodem.

¹⁹⁸ Volgens de HMCS is wel ooit overwogen om het Nederlandse systeem te volgen, maar is daar vanaf gezien. De overwegingen die daarbij de doorslag hebben gegeven waren niet bekend.

¹⁹⁹ Zowel bij barristers als solicitors kan dit oplopen tot €440 per uur als standaardtarief.

²⁰⁰ In de *fast track* en de *small claims track* worden de fees van procesvertegenwoordigers vastgesteld volgens een forfaitair tarief.

deze premies door de verliezende partij (de ‘triple whammy’²⁰¹). De kosten lopen op die manier steeds verder op.

Doordat zowel de kosten van rechtsbijstand als de griffierechten sterk variëren in relatie tot het verloop van de procedure, valt weinig zinnigs te zeggen over hun exacte onderlinge verhouding.²⁰² Het ziet er wel naar uit dat zeker in de grotere zaken de griffierechten slechts van ondergeschikt belang zullen zijn.

6.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten

Volgens de beleidsmakers in Engeland²⁰³ is men erin geslaagd een griffierechtenstelsel tot stand te brengen, dat ondanks de hoge opbrengst de toegang tot de rechter niet belemmert. Er zijn geen cijfers die erop wijzen dat verhoging van griffierechten - zoals de meest recente verhoging van 4 januari 2005 - het aantal zaken doet verminderen.²⁰⁴ Dat verklaart men door het systeem van vrijstellingen en verminderingen, dat voldoende soelaas biedt. De benadering is enigszins eenzijdig, nu griffierechten op verschillende punten in de procedure worden geheven en het aantal zaken alleen dus geen goede indicatie biedt van de uitwerking van die heffing.²⁰⁵ Verder is de HMCS van oordeel dat de tarieven in overeenstemming zijn met de diensten waarvoor zij worden gevraagd.

De overige betrokkenen blijken er heel anders over te denken. Er kan een goed beeld worden gekregen van de bij de betrokkenen en beroepsgroepen levende opvattingen, doordat in ruime mate is gereageerd op de *consultation paper* van mei 2004. De reacties zijn door de DCA gepubliceerd²⁰⁶ en ook door de betrokken organisaties rechtstreeks aan het publiek ter beschikking gesteld. Het algemene beeld is dat men vreest dat de voorgenomen verhogingen het beroep op de rechter alleen nog maar mogelijk maken voor de allerarmsten en allerrijksten, dat de verschillen in griffierechten als onbegrijpelijk worden ervaren en de verhogingen als onrechtvaardig omdat daar geen verbeterde dienstverlening tegenover staat. In het bijzonder het voorstel om voor zittingen een bedrag per uur in rekening te gaan brengen, stuit op algemeen verzet.

²⁰¹ Andrews, p. 809.

²⁰² Volgens de HMCS waren er in Engeland ook geen studies geweest, die deze vraag hadden weten te kwantificeren. Men komt niet verder dan de stelling dat naarmate er meer wordt gevorderd en de procedure langer duurt, het aandeel van de griffierechten steeds geringer wordt.

²⁰³ Interview met HMCS.

²⁰⁴ Wel heeft men toen geconstateerd dat er in december 2004 naar verhouding meer en in januari 2005 naar verhouding minder zaken werden aangebracht. Daarna werden de normale aantallen weer bereikt.

²⁰⁵ Uit het in 2004 verschenen rapport *European Judicial Systems 2002* van de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), p. 30, blijkt dat in Engeland minder dan 10 % van de aangebrachte zaken tot een rechterlijke uitspraak leidt (tabel 23 en 24). In veel gevallen wordt de zaak dus niet doorgezet. Dat hangt samen met het Angelsaksische systeem, waarin de procedure uitmondt in een erg kostbare *trial*. Onderzoek heeft uitgewezen dat dit systeem het intrekken van vorderingen en het totstandkomen van regelingen bevordert (B.G.M. Main, *An Economic Perspective on the Costs of Justice*, Hume Papers, 5 (4), p. 15 en de daar genoemde onderzoeken). Het heffen van griffierechten bij het vervolgen van de procedure zal dit effect versterken.

²⁰⁶ Civil Court Fees, Response to Consultation, CP (R) 10/04, 5 mei 2004.

De Civil Justice Council is een breed samengesteld adviesorgaan, dat is ingesteld bij de Access to Justice Act 1999. Deze raad vindt²⁰⁷ de ontwikkelingen in de hoogte van het griffierecht niet gerechtvaardigd en acht het in het bijzonder onjuist, dat de huidige generatie procespartijen de kosten van investeringen moet opbrengen. Het hele systeem van vrijstelling en vermindering van griffierecht moet volgens de raad op de helling, omdat te weinig rekening wordt gehouden met de financiële omstandigheden van betrokkenen. Verder zouden zaken met een belang tot €147.214 vrijgesteld moeten worden van verdere verhogingen.

In de reactie van de Law Society²⁰⁸ wordt een diepe bezorgdheid over de hoogte van de griffierechten uitgesproken. Uit een peiling blijkt dat volgens 1/3 van de aangesloten advocaten cliënten afzien van een procedure alleen om de hoogte van de griffierechten. De stijging van de griffierechten blijkt in een gemiddelde de zaak de inflatie met 1000 % te overtreffen. Ook de onderlinge zwaarte van de griffierechten wordt bekritiseerd. Zo wordt voor een echtscheiding een zelfde bedrag geheven van € 309 als voor een voorlopige voorziening (*ancillary relief*), terwijl in het eerste geval veel minder werk hoeft te worden verricht. Uiteindelijk concludeert de Law Society dat het griffierechtstelsel inmiddels een serieuze bedreiging voor het recht op toegang tot de rechter vormt.

De teneur van de reacties van de zijde van de rechters (Council of Circuit Judges²⁰⁹ en de Judges' Council²¹⁰) is geen andere. Wel valt op dat van die zijde ook kritiek wordt uitgeoefend op de vrijstellingen van griffierecht, die het partijen mogelijk maakt om zonder financiële gevolgen (kostenveroordelingen kunnen door hen niet worden opgebracht) de ene kansloze zaak na de andere aan te brengen. Een systeem dat werkt met vrijstellingen wordt daarom afgekeurd.

In een afgenomen interview met een lid van de Judges' Council werd het systeem geëvalueerd als een "ratjetoe" (*hodgepodge*). De verschillen in de tarieven zijn volgens betrokkene niet te rechtvaardigen, waar ongeveer hetzelfde moet worden betaald voor de financiële afwikkeling van een echtscheiding (wat de rechter een dag werk kost) als voor de echtscheiding zelf (twee minuten werk). Ook het relateren van het griffierecht aan het belang levert hetzelfde probleem op, nu de complexiteit van een zaak niet kan worden gekoppeld aan het gevorderde bedrag. De actuele tarieven kunnen volgens deze rechter beter historisch worden verklaard dan vanuit de kosten van de dienst die wordt verleend. Het feit dat de verwerende partij geen griffierecht hoeft te betalen verklaart hij mede uit de omstandigheid dat deze binnen korte tijd moet reageren, terwijl de eisende partij zelf het moment van "de aanval" kan kiezen. Overigens was deze rechter wel opgevallen dat na vijf jaar van stijgende griffierechten en dalende instroom dit jaar weer een toeneming werd geconstateerd van het aantal aangebrachte zaken.

6.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak

²⁰⁷ Response Fees.doc-updated 12/7/04, ter beschikking gesteld van de onderzoekers.

²⁰⁸ Civil Court Fees: A Consultation Paper on Fee Changes, Response of the Law Society, juli 2004 (www.lawsociety.org.uk).

²⁰⁹ F.J.M. Marr-Johnson, Civil Court Fees, Summary of Views of the Council of Circuit Judges, juli 2004, ter beschikking gesteld van de onderzoekers.

²¹⁰ Civil Court Fees, The Response of the Judges' Council, ter beschikking gesteld van de onderzoekers.

Bij *full cost recovery* als expliciete doelstelling is het in de eerste plaats zaak een helder beeld te krijgen van de kosten waar het om gaat. Omdat de griffierechten alleen worden geheven in civiele zaken, zal dus op de een of andere manier een schatting moeten worden gemaakt van het deel van de totale kosten voor alle zaken, dat aan de afhandeling van civiele zaken moet worden toegeschreven. Desgevraagd kon niet worden aangegeven op welke wijze deze toeschatting wordt verricht. De op te brengen kosten worden ontleend aan de door Her Majesty's Court Service toegewezen budgetten.²¹¹ Bij interpretatie van de hieronder volgende gegevens moet dit in gedachten worden gehouden.

Tot de op te brengen kosten horen alle uitgaven die nodig zijn om het justitieel apparaat te laten draaien. Dat zijn de salarissen en overige onkosten, zoals kantoor materiaal en onderhoud of huur van gebouwen. Tot de salariskosten behoren ook de pensioenen, die kennelijk niet in een pensioenlichaam worden ondergebracht. Verder worden hiertoe gerekend de afschrijvingen, een deel van de kosten van het ministerie (Department of Constitutional Affairs) en een vergoeding van 6 % over het in de rechtspleging geïnvesteerde kapitaal.

Verder wordt bij het evalueren van de inkomsten rekening gehouden met de vrijstellingen en verminderingen van griffierechten. Het daarmee gemoeide bedrag hoeft niet door de in andere zaken procederende partijen te worden opgebracht en blijft dus voor rekening van de algemene middelen. De opbrengsten van het griffierecht worden daarom gecorrigeerd met de niet geïnde bedragen.

Voor het begrotingsjaar 2004-2005 bedragen de kosten van civiele rechtspraak (exclusief faillissementen en procedures betreffende nalatenschappen, die steeds buiten beschouwing zijn gelaten) en de opbrengsten van het griffierecht uitgaande van de per 4 januari 2005 doorgevoerde en hiervoor beschreven tarieven²¹²:

	Kosten	Griffierecht	%
Supreme Court	101,2 ²¹³	54,6	56,38
County Courts	361,1	403,1	111,65
Totaal civiele zaken			99,96
Familiezaken	172,2	94,0	54,61

Inmiddels is het de bedoeling de griffierechten nogmaals te verhogen. De doelstelling kostendekkende inkomsten te verkrijgen werd altijd al genuanceerd voor familiezaken, terwijl bekend was dat in de Supreme Court de doelstelling niet werd gehaald. Dat werd echter gecompenseerd door hogere griffierecht opbrengsten in de lagere gerechten. In de *consultation paper* van 23 september 2005²¹⁴ wordt een

²¹¹ Er wordt dus niet achteraf gecorrigeerd voor de werkelijke kosten. Overigens is een van de beleidsdoeleinden op het moment te komen tot de ontwikkeling van instrumenten waarmee een zorgvuldiger inschatting van de kosten en een preciezere allocatie van geïnde griffierechten kan worden bereikt.

²¹² In miljoenen euro's. De cijfers zijn ontleend aan de Consultation Paper on Fee Changes, Code No CP 10/04, mei 2004, p. 13.

²¹³ Bij de interpretatie van deze bedragen moet wel worden bedacht dat veel civiele rechtspraak is ondergebracht bij de tribunals en dus geen onderdeel hiervan uitmaakt.

²¹⁴ Civil and Family Court Fee Increases, Consultation Paper, CP (L) 24/05, 23 september 2005.

nieuwe invulling gegeven aan het beleidsdoel kostendekkende inkomsten te verkrijgen. Die invulling houdt in

- een 100 % dekking voor civiele procedures in de county courts en in de Supreme Court;
- een 66 % dekking voor familiezaken in deze gerechten in 2007-2008;
- een 66 % dekking voor civiele zaken behandeld door de *magistrate's courts*.

Daarvoor is een verhoging van de griffierechten met € 74 mio nodig. Bij de voorgestelde verhogingen worden de al in 2005 verhoogde rechten zoveel mogelijk ontzien. De voorstellen zijn niettemin ingrijpend. Ten aanzien van familiezaken gaat het zelfs om een verhoging met 650 %. Ten tijde van de afsluiting van dit onderzoek waren de reacties op deze voorstellen nog niet bekend.

De door het ministerie gestelde doelstellingen ondervinden veel kritiek van de zijde van de rechterlijke macht, de balie en organisaties die opkomen voor burgerrechten. Tekenend daarvoor is dat in de reacties op de *consultation paper* van mei 2004, waarin uitdrukkelijk was gesteld dat deze beleidskeuze niet aan de orde was, niettemin van alle kanten kritiek op de *full cost recovery*-politiek werd uitgeoefend. De argumenten uit "het veld", met name van de zijde van de rechters en de advocaten, komen globaal gesproken op het volgende neer:

1) Het recht op toegang tot de rechter is een fundamenteel recht. Het is dan ook in de eerste plaats aan de staat om dat recht te garanderen en dus ook de kosten daarvan te dragen. Het is maar zeer de vraag of het systeem van vrijstellingen en verminderingen van het griffierecht in overeenstemming is met die verantwoordelijkheid.

2) De staat heeft er zelf belang bij dat civiele geschillen op een correcte manier worden afgehandeld en hoort dus ook een deel van de kosten voor haar rekening te nemen.

3) Het te betalen griffierecht moet altijd redelijk zijn ten opzichte van de dienst die daarvoor wordt verleend. Kostendekkendheid biedt dus geen juist criterium. Bovendien leidt dit criterium tot een "vicious spiral", omdat hogere griffierechten leiden tot minder procedures en dus tot nog hogere griffierechten (nodig om de niet veranderende kosten van het apparaat te dekken). Daarbij komt nog dat niet valt in te zien waarom voor dezelfde dienst een ander bedrag moet worden betaald, afhankelijk van het gerecht waardoor de dienst wordt verleend.

4) De manier waarop kosten worden toegerekend aan zaken is niet doorzichtig. Het is niet duidelijk hoe straf- en civiele zaken van elkaar kunnen worden onderscheiden. Het doorberekenen van investeringskosten en het in rekening brengen van een kapitaalvergoeding (zie hiervoor) is dubbel op.

5) Het gekozen systeem leidt tot *cross-subsidy*, waarbij procederende partijen bij het ene gerecht moeten opkomen voor de kosten van een ander gerecht, of waarbij partijen die in civiele zaken procederen de kosten van de familiezaken krijgen omgeslagen in hun griffierecht.

De woorden van het geïnterviewde lid van de Judges' Council zorgen voor de vette letters: "Er is geen rechter in dit land die het eens is met het *full cost recovery* beleid".

HOOFDSTUK 7 SCHOTLAND

7.1 Rechterlijke organisatie

De hoogste rechtsprekende instantie in Schotland is in strafzaken de High Court of Justiciary, die zowel in eerste aanleg als in appel rechtspreekt. Dit gerecht heeft geen civiele jurisdictie.

In civiele zaken staat de Court of Session, gevestigd te Edinburgh, aan de top van de piramide. De Court is georganiseerd in een Outer House en een Inner House. De Outer House beslist over civiele zaken in eerste aanleg, met name als het gaat om onrechtmatige daadsacties (*delict*) en overeenkomstenrecht (*contracts*). De Inner House is de appellinstantie voor beslissingen van de Outer House en de Sheriff Courts. Tegen beslissingen van de Inner House kan worden geappelleerd bij de (Engelse) House of Lords.

De lagere rechtspraak is in handen van de Sheriff Courts (civiele en strafzaken) en de District Courts (alleen strafzaken). In 2005 is een Summary Justice Reform aangekondigd, die beoogt deze twee gerechten te integreren.

Naast deze rechtsprekende instanties met een algemene bevoegdheid zijn er nog de gespecialiseerde tribunals en de gespecialiseerde gerechten.

7.2 Jurisdicties

7.2.1 Competentie in civiele zaken

De Sheriff Courts en de Court of Session hebben grotendeels dezelfde absolute competentie.²¹⁵ De eisende partij kiest voor de instantie die het geschiktst wordt geacht voor de zaak. De rechter kan verwijzen als hij het daar niet mee eens is.

Er zijn in Schotland 6 sheriffdoms en in totaal 49 Sheriff Courts. De civiele zaken worden berecht door een enkelvoudig zittende sheriff. Aan het hoofd van een sheriffdom staat de Sheriff Principal, die voor sommige zaken exclusieve bevoegdheden heeft. De Sheriff Principal is ook de appellinstantie voor de beslissingen van een sheriff. In de meeste zaken kan vervolgens worden geappelleerd op de Court of Session (Inner House). Appelrechtspraak is overigens zeer beperkt. In 2002 werden tegen 115.326 zaken in eerste aanleg slechts 399 appellanten behandeld door de Sheriff Principals en 145 door de Court of Session.²¹⁶

Over onteigeningszaken beslist de Lands Tribunal for Scotland. Dit gerecht heeft ook een taak op meer administratiefrechtelijk gebied. Pachtzaken worden berecht door de Scottish Land Courts. Arbeidszaken zijn ondergebracht bij de Employment Tribunals. De appelmogelijkheden worden geregeld in de procesregelingen voor de afzonderlijke tribunals, waarbij soms een afzonderlijk appelgerecht in het leven

²¹⁵ De Court of Session is exclusief bevoegd als het gaat om nietigverklaring van een huwelijk, judicial review, *inhibitions* en *adjudications*, nietigverklaring van aktes, liquidatie van grotere ondernemingen en bewijs van de inhoud van een verloren bewijsmiddel (*proving of tenor*). De Sheriff Courts hebben exclusieve bevoegdheid voor vorderingen onder de €2.208 (Hennessy, p. 14).

²¹⁶ Civil Judicial Statistics Scotland 2002, par. 1.

wordt geroepen (zoals de Employment Appeals Tribunal). Als geen appel openstaat, kan de weg van *judicial review* worden gevolgd.

Partijen die een geschil hebben dat uitsluitend juridisch van aard is, kunnen dit rechtstreeks zonder enige procedure te volgen voorleggen aan de Inner House van de Court of Session voor advies of een beslissing.²¹⁷

7.2.2 Competentie in administratiefrechtelijke zaken

Rechtspraak op het gebied van de sociale zekerheid is in handen gelegd van verschillende tribunals, met name de Office of the Public Guardian, Office of the Social Security Commissioners and the Child Support Commissioners en de Pensions Appeal Tribunal for Scotland. Over indirecte belastingen beslist de VAT and Duties Tribunal.

Als er geen tribunal bevoegd is om over het geschil te beslissen moet bescherming tegen de overheid worden gezocht in *judicial review*, de bevoegdheid van de rechter om beslissingen van bestuursorganen te vernietigen en daarmee samenhangende beslissingen te geven. De Outer House van de Court of Session is de rechter in eerste aanleg.

7.3 Procederen in civiele en administratiefrechtelijke zaken

7.3.1 Korte beschrijving van de procedure in civiele zaken

Bronnen

Het civiele procesrecht voor de standaardprocedure (*ordinary cause*) is te vinden in de Sheriff Court Ordinary Cause Rules 1993 (OCR). Het gaat hierbij - evenals bij de na te noemen regelingen - om een Act of Sederunt, dat wil zeggen een civielrechtelijke regeling, van oudsher overgelaten aan de gerechten zelf, die tegenwoordig in dit geval op grond van de Scotland Act 1998 wordt vastgesteld door de uitvoerende macht (Scottish Ministers) als *statutory instrument* en moet worden voorgelegd aan het parlement.

Voor de sheriff court kan ook worden geprocedeerd volgens de *summary cause*-procedure en de *small claims*-procedure, waarvoor de regels te vinden zijn in respectievelijk de Sheriff Court Summary Cause Rules 2002 (SCR, vastgesteld door de Lords of Council and Session) en de Sheriff Court Small Claims Rules 2002 (SmCR, eveneens vastgesteld door de Lord of Council and Session). De grondslag voor deze regels is te vinden in de Sheriff Courts (Scotland) Act 1971.

De regels voor civiele geschillen bij de Court of Session zijn vastgelegd in de Rules of the Court of Session. De toepassing wordt uitgewerkt in door dit gerecht uitgevaardigde Practice Notes.²¹⁸

Procedure

Bij de sheriff courts moet worden gekozen tussen drie procedures. De eenvoudigste is de *small claims*-procedure voor vorderingen tot en met (een waarde

²¹⁷ De *special cases* van art. 27 Court of Session Act 1988.

²¹⁸ Hennessy, p. 19.

van) € 1.104.²¹⁹ Voor vorderingen met een waarde van meer dan € 1.104 en maximaal € 2.208 moet de *summary cause*-procedure worden gevolgd.²²⁰ Voor alle andere gevallen geldt de *ordinary cause*-procedure, die hier als uitgangspunt wordt genomen.²²¹ Er is overigens naar gestreefd deze procedure zoveel mogelijk te harmoniseren met de procedure in de Court of Session.²²²

Een civiele procedure begint met een zgn. *writ*²²³, die door de eisende partij (*pursuer*) moet worden ingevuld. Het daarvoor in een standaardzaak te gebruiken formulier heet G1 (voor handelszaken - *commercial actions* - moet een iets uitgebreider formulier worden gebruikt). De eisende partij dient aan te geven wat hij vordert, op welke feiten dit is gebaseerd (genummerd) - dit wordt *condescendence* genoemd - en welke juridische argumenten hij naar voren wil brengen (ook genummerd).²²⁴

Vervolgens dient een verlof te worden gevraagd aan de sheriff om de andere partij te dagvaarden (*warrant of citation*). Dit verlof wordt samen met de writ betekend aan de verweerder (*defendant*). Wanneer dat via de post niet lukt, komt daar een sheriff officer aan te pas. Nietigheden worden gedekt door verschijning (s. 5.10 OCR).

De verweerder heeft vervolgens 21 dagen om aan te laten tekenen dat hij verweer wil voeren (s. 4.5 (2) OCR). De verweerder die niets laat weten wordt bij verstek veroordeeld (s. 7 OCR), maar kan daartegen in verzet (*reponing*, s. 8 OCR). De gedaagde partij kan ook verzoeken om vaststelling van een betalingsregeling.

Als verweer is aangekondigd wordt door de sheriff een datum bepaald voor de *options hearing* (s. 9.2 OCR). Daarbij wordt tevens aangegeven wanneer uiterlijk het verweer moet zijn ingediend. Bij het verweer is de verwerende partij verplicht de nummering van de *condescendence* aan te houden.²²⁵ Wat niet wordt weersproken, staat tussen partijen vast (s. 9.7 OCR). Het verweer kan een tegenvordering (*counterclaim*) bevatten (s. 19 OCR). De sheriff is volledig vrij in het bepalen van de wijze waarop de tegenvordering wordt behandeld (s. 19.4 OCR).

Tot twee weken voor de zitting hebben partijen het recht hun stellingen aan te passen zonder de sheriff daarin te betrekken (s. 9.8 OCR). Dat maakt dat de kern van de procedure schriftelijk is.²²⁶ Wanneer geen wijzigingen meer mogen worden

²¹⁹ Alle bedragen worden vermeld in euro's. De ponden zijn omgerekend naar een koers van € 1,47214 en afgerond volgende de gewone regels. De definitie van een *small claim* is te vinden in art. 35 lid 2 Sheriff Courts (Scotland) Act 1971.

²²⁰ Art. 35 lid 1 Sheriff Courts (Scotland) Act 1971.

²²¹ Uiteindelijk zijn er tien verschillende civiele procedures in Schotland, ten aanzien waarvan soms ook nog keuzevrijheid bestaat (Hennessy, p. 5). De hier beschreven procedure wordt, de incasso's buiten beschouwing gelaten, het meest gebruikt (Hennessy, p. 36). Lokale verschillen in de toepassing van de regels konden uiteraard niet worden verwerkt.

²²² Hennessy, p. 141.

²²³ In de andere twee procedures heet dit stuk een *summons*.

²²⁴ Naar Schots recht bevat ieder verzoek aan de rechter drie onderdelen, de eis (*grave*), de feitelijke grondslag (*averment*) en de juridische grondslag (*plea-in-law*). In de eenvoudige procedures wordt dit de *statement of case* genoemd.

²²⁵ Ook al staat er vaak niet meer dan: "denied" (Hennessy, p. 52).

²²⁶ Hennessy, p. 37.

aangebracht, moet de *pursuer* op straffe van niet-ontvankelijkheid²²⁷ een gewaarmerkt afschrift van het dossier overleggen (s. 9.11 OCR). De partij die een beslissing over een preliminaire kwestie wil uitlokken, moet uiterlijk drie dagen voor de zitting de grondslag daarvan indienen en meedelen aan de wederpartij (s. 22.1 OCR), bij gebreke waarvan hierop geen beroep meer kan worden gedaan.²²⁸

Op de *options hearing* bepaalt de sheriff het verdere verloop van de procedure. Hij kan een *debate* gelasten ten aanzien van preliminaire kwesties (*preliminary pleas*, de exceptieve verweren) en bewijs opdragen (s. 9.12 OCR), ook in verband met de *preliminary plea (proof before answer)*. Wanneer de zaak voor dergelijke beslissingen nog niet voldoende is geïnstrueerd, vindt verwijzing naar de *additional procedure* (s. 10 OCR) plaats. Ook in deze procedure zijn verdere aanpassingen van het dossier op een gegeven moment niet meer mogelijk, waarna de *pursuer* weer een gewaarmerkte kopie van het dossier in moet dienen (s. 10.5 OCR).

De bewijslevering voor de sheriff is onderworpen aan de regels van s. 29 van de OCR. Daarbij valt op dat gedetailleerde aanwijzingen worden gegeven voor het vastleggen van hetgeen op de zitting voorvalt, hetzij door een stenotypist²²⁹ hetzij door een bandopname. Bewijs en tegenbewijs zijn niet van elkaar onderscheiden, beide partijen brengen alles in wat voor hun zaak van belang kan zijn. Aan het eind van de bewijslevering worden partijen gehoord en neemt de sheriff een beslissing bij *decree* (s. 29.20 OCR).

Deze gang van zaken kan op vele punten worden onderbroken door incidenten en tussentijdse verzoeken. Er worden regels gegeven voor tussenkomst (*part minuter procedure*, s. 13 OCR), verzoeken om versnelde afdoening (*summary decree*, s. 17 OCR), aanpassing van de eis of het verweer (s. 18 OCR), vrijwaring (*third party procedure*, s. 20 OCR), afstand van instantie (*abandonment*, s. 23 OCR), verzoeken tot schorsing en partijwijziging (*sist and transference*, s. 25 OCR) en allerlei vormen van bewarende maatregelen en voorlopige voorzieningen (zoals *arrestment, recovery of evidence* en *caution and security*). Ook kan worden gevraagd een deel van de vordering alvast toe te wijzen, wanneer daartegen geen verweer mogelijk is en dit kan worden beoordeeld onafhankelijk van de rest van de vordering.²³⁰ Daarnaast kunnen resp. moeten tussentijdse verzoeken tot de rechter worden gericht in verband met de bewijslevering, zoals de vaststelling van de som die tot zekerheid voor de getuigentaxen moet worden gedeponeerd (s. 29.8 OCR).

De procedure hierbij is - globaal gesproken - dat een *minute of application* (s. 14 OCR) of een *motion* (s. 15 OCR) moet worden ingediend. De andere partij moet dan laten weten of het verzoek al dan niet wordt tegengesproken. Bij tegenspraak wordt een hearing vastgesteld, waarna op het verzoek wordt beslist.

Wanneer een partij aanspraak kan maken op vergoeding van kosten ten laste van de andere partij, moet in een afzonderlijk verzoek om begroting van die kosten worden gevraagd (*taxation of expenses*). De begroting wordt opgesteld door de *auditor of court* (s. 32.3 OCR) in een zitting die de *diet of taxation* wordt genoemd. De partij die het niet eens is met de begroting dient een *note of objections* in, waarop de sheriff beslist (s. 32.4 (3) OCR).

²²⁷ Inner House (1 Div), *DTZ Debenham Thorpe v I Henderson Transport Services*, 1995 S.L.T. 553.

²²⁸ Hennessy, p. 154.

²²⁹ Door de eisende partij zelf te arrangeren (Hennessy, p. 146).

²³⁰ Hennessy, p. 317-318.

Van executeerbare beslissingen kan een titel worden verkregen op de voet van s. 30.7 OCR. Anders dan in Engeland is dus niet voor iedere executiemaatregel afzonderlijk verlof nodig.

De OCR kent verder een aantal specifieke voorschriften voor afzonderlijke acties, zoals huurzaken, echtscheidingen (gewoon en vereenvoudigd), alimentatiezaken en de alleen in Schotland bestaande *action of multiplepoinding*, op grond waarvan de houder van een goed waarover anderen een geschil hebben, een beslissing kan uitlokken.

Het procederen bij de sheriff courts volgens de *small claims*-procedure of de *summary cause*-procedure volgt in grote lijnen het hiervoor uitgezette stamien. Het grootste verschil is dat de rechter meer bevoegdheden heeft om te beslissen zonder bewijslevering²³¹, alsmede dat er beperkingen zijn aan de kostenveroordeling. Vanuit de *summary cause*-procedure kan naar een van de twee andere procedures worden verwezen (s. 16.2 SCR).

Ook de procedure bij de Court of Session verloopt volgens het aangegeven stamien. Daar is echter procesvertegenwoordiging verplicht, kan de rechter zich bij laten staan door een *assessor* en kan de behandeling plaatsvinden ten overstaan van een jury. Dat laatste vindt met name plaats in letselschadezaken waarin alleen feitelijke kwesties spelen.²³²

7.3.2 Korte beschrijving van de procedure in administratiefrechtelijke zaken

De Rules of the Court of Session geven in de eerste plaats regels voor de gevallen waarin een bijzondere wet voorziet in beroep op de Court of Session van een beslissing van een administratieve rechter of beroepsinstantie (*statutory appeals*), te vinden in hoofdstuk 41. Deze regels zijn uitgesplitst naar de regeling op grond waarvan beroep wordt ingesteld. De te volgen procedure hangt sterk af van de gronden voor het appel.

De procedure voor *judicial review* wordt beschreven in hoofdstuk 58 van de Rules of the Court of Session (RCS).²³³ De procedure begint met het indienen van een *petition for judicial review* (s. 58.3 (1) RCS). Deze weg staat alleen open, als er geen bijzondere rechtsbeschermingsregeling is (s. 58.3 (2) RCS). Voor de *petition* moet een speciaal formulier worden gebruikt, maar de rechter is niettemin niet gebonden aan de concrete inhoud van het verzoek en kan iedere beslissing nemen die hij gepast acht (s. 58.4 RCS).

De zaak komt eerst op de *first hearing* (s. 58.9 RCS), waar hetzij een beslissing kan worden gegeven, hetzij verdere instructie plaatsvindt, die tevens kan inhouden dat er een *second hearing* komt. In het laatste geval zal tevens worden aangegeven welke informatie in welke vorm nog moet worden verstrekt, waarvoor de zaak op de By Order Roll kan worden geplaatst. Na de *second hearing* (of een eventuele aanhouding) hoort alle relevante informatie te zijn verstrekt, waarna op het verzoek

²³¹ Wat door de Schotse rechters bepaald niet gewaardeerd wordt (Hennessy, p. 199).

²³² Hennessy, p. 290.

²³³ De regeling is van recente datum, nu eerst in 1983 na een uitspraak van de House of Lords een commissie aan het werk is gezet, om herziening van beslissingen van overheidsinstanties door de Court of Session mogelijk te maken. Het aantal zaken komt overigens niet uit boven de 200 per jaar (Hennessy, p. 129).

kan worden beslist. In iedere fase van de procedure heeft de rechter ruime discretionaire bevoegdheden.²³⁴

7.4 Het griffierechtenstelsel

7.4.1 Uitgangspunten

Bij de Courts of Law Fees (Scotland) Act 1895 werd aan de rechters van de Supreme Court of Scotland²³⁵ de bevoegdheid gegeven om bij Act of Sederunt regelingen te treffen met betrekking tot de griffierechten. Het beleid werd de facto bepaald door de Engelse regering. Na de devolutie van 1998²³⁶ kwam de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de griffierechten bij de Scottish Ministers (Scottish Executive) te liggen.

In 2001 werd door de Scottish Executive een *consultation paper* uitgegeven met als onderwerp de griffierechten in de Sheriff Courts en de Court of Session.²³⁷ Ten aanzien van de uitgangspunten van het beleid wordt het volgende opgemerkt:

"Prior to devolution, the policy of the UK Government was that fees for civil business should be increased progressively to a point where full cost recovery, including Judicial costs, would be achieved. In short, those who used the Courts to settle disputes would meet the cost without subsidy from the general taxpayer. Scottish Ministers have reviewed the policy that was inherited from their predecessors. Their view is that there should continue to be a move in the direction of full cost recovery. This should be tempered by the need to ensure that access to justice is not denied to those who cannot easily afford the cost of going to Court. (...)"

De conclusies naar aanleiding van de consultatie zijn door de Justice Department neergelegd in een brief van 18 juni 2002, die voormelde uitgangspunten (*full cost recovery* met vrijstellingen voor de minst verdienenden) bevestigt.

Over de wijze van heffing is geen recente gedachteswisseling aangetroffen.²³⁸ Van oudsher geldt in de Scottish courts dat griffierechten worden geheven volgens een rigoureuus doorgevoerd 'pay as you go'-systeem, waarin iedere volgende stap weer leidt tot een nieuw te betalen recht. Dit systeem valt al te vinden in de Act regulating the Fees payable to the Assistants of the Clerks of Session van 10 maart 1798 en in de Act of Sederunt regulating the Collection of Fees payable to the Keepers of the Inner-Houser Rolls and Judges' Clerks van 19 juni 1821. Het systeem is verklaarbaar wanneer wordt bedacht, dat op deze wijze het rechterlijk apparaat moest worden bezoldigd. Daarvan is overigens - zoals hier onder nog zal blijken - nog steeds in beperkte mate sprake.

²³⁴ Hennessy, p. 129.

²³⁵ Dit is de "verzamelterm" voor de Court of Session en de High Court of Justiciary.

²³⁶ Scotland Act 1998, waarbij gedeeltelijke onafhankelijkheid aan Schotland werd verleend en volledige beslissingsbevoegdheid op bepaalde beleidsterreinen.

²³⁷ Civil Court Fees in the Court of Session and the Sheriff Court: A Consultation Paper, september 2001.

²³⁸ De geïnterviewde vertegenwoordiger van de rechterlijke macht kon dan ook niet aangeven, op welke gronden voor dit systeem was gekozen.

In ieder geval staat deze wijze van heffing niet ter discussie. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de uitbreiding tot een voor de zittingstijd van de rechter te betalen bedrag per half uur van recente datum is.

7.4.2 Bronnen

De griffierechten zijn geregeld in de Court of Session etc. Fees Order en de Sheriff Court Fees Order. Beide regelingen zijn voor het laatst in 2002 gewijzigd, naar aanleiding van genoemde consultatieronde. De aangepaste tarieven zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.^{239 240}

7.4.3 Het gekozen systeem en de uitwerking daarvan

Civiele zaken (inclusief familiezaken)

Het ‘pay as you go’-systeem wordt consequent en rigoureuus in praktijk gebracht. Kort gezegd komt het erop neer, dat iedere handeling die een beroep doet op het gerecht (rechter, griffie of gerechtsdienaren) in beginsel tot heffing van een griffierecht leidt. Daarbij wordt, zoals in het verlengde ligt van het vorenstaande, geen onderscheid gemaakt tussen de eisende en verwerende partij. “Want,” zoals de geïnterviewde Sheriff Principal of Edinburgh het uitdrukte, “both parties should be treated equally unfair”. Het op de voet volgen van een civiele procedure geeft een beeld van waar dit op neerkomt.

Voor de inleidende *writ* moet €74 worden voldaan (fee 6) (€156 in de Court of Session, fee I.B.1). Voor echtscheidingen geldt een afwijkend tarief (€119 resp. € 91 voor de vereenvoudigde procedure, fees 7 en 8; in de Court of Session gelden dezelfde bedragen, fees I.B.3 en 4). Voor vorderingen onder de € 74 is € 10 verschuldigd (fee 14.a, andere vorderingen in de *small claim* of *summary cause* kosten €57 (fee 14.b).

De voor de betekening te vragen machtiging kost €57 (fee 9). In de *small claim* en *summary cause* hoeft deze *warrant of citation* niet te worden gevraagd, maar wanneer betekening niet lukt en uiteindelijk door een sheriff officer moet worden uitgevoerd, kost dat €38 (fee 14.c).

De verwerende partij moet voor het eerste verweer (dat kan ook het verzet zijn tegen een verstekvonnis) €74 betalen (fee 20). In echtscheidingszaken kost verweer meer (€119, fee 21). Dezelfde bedragen zijn verschuldigd bij het voeren van verweer tegen een tussentijdse beslissing (*interim order*). In de Court of Session hoeft alleen voor het eerste verweer betaald te worden (€156 resp. €119 in echtscheidingen, fees I.B.2 en I.B.5).

Wanneer de speciale procedure wordt gevolgd voor het gezamenlijk voorleggen van een juridische vraag aan de Inner House van de Court of Session, zijn beide partijen een griffierecht verschuldigd van €78 (fee I.B.8).

Bij de Court of Session is het griffierecht voor de wisseling van de stukken bedoeld in de fees I.B.1 t/m I.B.8 gemaximeerd op €317.

²³⁹ Bijlage 9, Court of Session etc. Fees Order 2002 (Schotland).

²⁴⁰ Bijlage 10, Sheriff Court Fees Order 2002 (Schotland).

Het indienen van het dossier door de eisende partij voorafgaand aan de Options Hearing of in de *additional procedure* kost €93 (fees 22 en 23). In de Court of Session moeten beide partijen hiervoor betalen (€78, fee I.B.14). Het bepalen van een zittingsdatum (hearing, debate of proof) kost de eisende partij €41 (fee 24), ook als er geen zitting volgt. Dit kost in de Court of Session €41 (fee I.B.15). Voor de zitting zelf moet de eisende partij €93 per dag of een gedeelte van een dag betalen (fee 25). Dit punt is voor de Court of Session principieel anders geregeld. Daar moet door beide partijen een bedrag per half uur worden betaald van € 24 of € 49, afhankelijk van de soort zitting (fees I.B.16 t/m 22 en 24), waarbij in sommige gevallen het eerste half uur vrij van kosten is (fees I.B.21 en 22).

Tussentijdse verzoeken (*motion of minute of application*) kosten de partij die het verzoek indient, ongeacht de inhoud daarvan, €38 (fee 26). Het griffierecht voor het indienen van dergelijke verzoeken in de Court of Session hangt af van de aard van het verzoek en varieert van €28 tot €156 (fees I.B.9, met hetzelfde tarief voor het verweer in fee I.B. 10; I.B.13; I.B.23).

Bij winst moet ook voor de begroting van de kosten worden betaald. De indiening van het verzoek kost € 44 (fee 41 (1)). Voor de rest moet - globaal gesproken - 4 % van de begroting aan fees worden afgestaan (fee 41(2)). In de Court of Session gelden dezelfde tarieven (fee III.I.1). Het bijzondere van deze rechten is dat deze niet toekomen aan de staat, maar aan de auditor of court persoonlijk, die daar een deel van zijn inkomen aan ontleent.

Fee 39 geeft tenslotte de regels voor de afgifte van afschriften en kopieën van documenten (waaronder vonnissen). Wanneer het document daadwerkelijk gecreëerd moet worden - zoals het verslag van een zitting waarop getuigen zijn gehoord - kost dat €10 per pagina. Gewone kopieën kosten €0,44 per pagina.²⁴¹

In dit systeem, waarin voor ieder in te dienen stuk een tarief geldt, ligt het niet voor de hand aan het indienen van een tegenvordering een griffierecht te verbinden. Een dergelijk griffierecht wordt dan ook niet geheven.

Administratiefrechtelijke zaken

De griffierechten zijn in wezen gelijk aan de rechten die in andere zaken betaald moeten worden. In de Court of Session Fee Order zijn zij te vinden onder hoofdstuk C, *Petition department*. Voor ieder stuk moet het bedrag worden betaald dat voor vergelijkbare stukken in civiele zaken in rekening wordt gebracht, terwijl ook de zittingen weer per half uur moeten worden bekostigd.

Griffierechten in appel

Mutatis mutandis geldt hetzelfde als voor de administratiefrechtelijke zaken is opgemerkt.

7.4.4 Het feitelijk functioneren van het griffierechtenstelsel

De wijze van inning van de griffierechten is eveneens een uitvloeisel van het 'pay as you go'-systeem. Bij het aanbieden van een stuk ter afhandeling of inschrijving moet het griffierecht meteen worden betaald, anders wordt het niet in

²⁴¹ Oorspronkelijk was dit € 1,47 per pagina, maar uit onderzoek is gebleken dat dat niet correspondeerde met de werkelijke kosten.

behandeling genomen. Incassoproblematiek is er daardoor in zoverre niet. Andere sancties zijn ook niet nodig.

Bij procesvertegenwoordiging loopt de inning via de procesgemachtigde, die een rekening-courant heeft bij het gerecht. De procesvertegenwoordiger is ook hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van de griffierechten. Administratief schijnen er kort geleden problemen geweest te zijn, omdat niet duidelijk was voor welke proceshandelingen in welke zaak de rechten in rekening werden gebracht. Advocatenkantoren moesten een medewerker 2 weken per maand vrij maken om daar uit te komen. Sinds kort verloopt alles geautomatiseerd en worden de juiste referenties bij de boekingen vermeld, zodat die problemen tot het verleden behoren.

Hoewel voor de zittingstijd van de rechter op de zitting betaald moet worden, wil men niet dat daar cheques worden uitgeschreven. Mede omdat pas achteraf duidelijk is hoeveel voor een zitting moet worden betaald, worden daarover wel facturen geschreven. Die worden in de praktijk ook daadwerkelijk betaald. Het bedrag aan onvoldaan gebleven vorderingen is zo gering, dat het niet loont om tot incasso over te gaan. Dergelijke procedures zijn dan ook onbekend.

Interpretatieproblemen blijken er niet te zijn; voor alle betrokkenen is steeds duidelijk welk recht er betaald moet worden. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat griffierechten zijn gekoppeld aan proceshandelingen, die in de procesregeling zijn terug te vinden. Die verklaring is plausibel. De zittingstijd wordt door middel van een klokje op de zitting geregistreerd. Daar zijn geen discussies over.

7.5 Druk van griffierechten in relatie tot totale kosten van een procedure

7.5.1 On- en minvermogenden

Beide fees orders²⁴² kennen een vrijstelling van griffierecht voor iedereen die *means tested benefits* geniet, derhalve van staatswege al een bijdrage ontvangt in het kader waarvan het inkomen van betrokkene al is vastgesteld en als zo laag wordt gezien, dat volledige vrijstelling geïndiceerd is. Hiernaast geldt een vrijstelling voor iedereen die in de een of andere vorm (er zijn blijkens de fees orders drie varianten mogelijk) gefinancierde rechtsbijstand geniet. Dit is een toevoeging uit 2002, die heeft plaatsgevonden nadat dit in de consultatieronde van verschillende zijden was aanbevolen.

Legal aid houdt in dat van overheidswege een bijdrage wordt geleverd aan de kosten van een procesvertegenwoordiger rechtstreeks in verband met een te voeren proces. Het verzoek moet worden gedaan via een solicitor, waarop wordt beslist door de Scottish Legal Aid Board. Er wordt getoetst aan vier criteria: financiële omstandigheden, kans op succes, bijkomende omstandigheden die het verlenen van rechtshulp redelijk doen zijn en subsidiariteit (kan de rechtshulp niet op andere wijze worden gefinancierd). De tegenpartij wordt in de gelegenheid gesteld bezwaar te maken.

Het financiële criterium is gekoppeld aan het bruto jaarinkomen van de betrokkene en een eventuele partner, verminderd met de inkomstenbelasting, werkgerelateerde kosten en woonkosten en verminderd met een vast bedrag per partner (€ 2453), kind of afhankelijke inwonende (€ 3368). Verder moet het

²⁴² Court of Session etc. Fees Order s. 5; Sheriff Courts Fees Order s. 7.

vermogen worden opgegeven, exclusief de eigen woning. Bij een resulterend inkomen tot €14.088 bestaat recht op *legal aid* met een maximale eigen bijdrage van €3.258. Het vermogen mag dan niet de €15.868 overtreffen, tenzij de kosten van de procedure zo hoog zullen zijn, dat hiervan kan worden afgeweken. Op grond van het vermogen kan een aanvullende eigen bijdrage worden opgelegd.

Tegenover de vrijstelling van het griffierecht staat dus een - naar Nederlandse maatstaven gemeten - aanzienlijke eigen bijdrage. Verder is er nog het systeem van de “clawback”. Aan het eind van de zaak kan de betrokken solicitor zijn kosten volledig in rekening brengen bij de Scottish Legal Aid Board. Er wordt dus niet gewerkt met een van tevoren vastgesteld vast tarief, wel met een vast bedrag per uur. De rekening wordt betaald voor zover de in rekening gebrachte werkzaamheden redelijk zijn. Het betaalde bedrag wordt verrekend met de eigen bijdrage en met het eventueel door de wederpartij betaalde bedrag. Het restant wordt volledig - en dat is de *clawback* - verhaald op de opbrengst van de zaak, dat wil zeggen het bedrag of de waarde die kon worden geïnd of behouden. Alleen in echtscheidingen is de eerste € 6.293 vrijgesteld.

Legal aid vrijwaart niet tegen een kostenveroordeling. De rechter is bij de vaststelling van de hoogte van de kosten echter volledig vrij, zodat in aanmerking kan worden genomen dat het gaat om een partij die de kosten van de procedure niet zelf kon betalen. Daarbij zal worden gekeken naar de financiële omstandigheden van partijen, de inhoud van de zaak en naar de processuele opstelling van partijen.²⁴³ Bij geringe inkomsten is nihilstelling gebruikelijk.²⁴⁴

Anders dan in Engeland is er geen systeem van *remissions*. Wanneer er geen gefinancierde rechtshulp wordt verleend en er geen sprake is van *means tested benefit*, moet het volledige griffierecht worden betaald en is er geen mogelijkheid om gedeeltelijke vrijstelling te verkrijgen. Het enige wat als zodanig schijnt te functioneren zijn de gevallen waarin de justitiabele de rekening voor een zitting niet betaalt omdat hij aangeeft daartoe niet in staat te zijn. Dat wordt dan voorgelegd aan de rechter, die doorgaans zal bepalen dat de voortgang van de zaak belangrijker is, zodat een *de facto* vrijstelling wordt verleend. Deze procedure is echter informeel en het is zelfs de vraag of deze bij het Schotse publiek bekend is.

Hoewel het *legal aid*-systeem niet echt genereus van opzet is, kan in ieder geval worden geconcludeerd dat in de hier besproken gevallen griffierechten geen rol kunnen spelen bij de beslissing al dan niet te procederen.

7.5.2 Anderen dan on- en minvermogenden

De hoogte van de te betalen griffierechten hangt sterk af van het verloop van de procedure. Om de gedachten te bepalen kan worden aangehaald dat volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van de Law Society in extreme gevallen de court fees op kunnen lopen tot €2944 per partij, wat voor griffierechten hoog wordt gevonden. In veel gevallen zal het bedrag echter veel lager uitvallen. Wanneer beroep wordt gedaan op een procesvertegenwoordiger gaat het echter om een nog steeds gering bedrag, nu voor een senior counsel €2.208 tot €2.944 per dag moet worden betaald.

²⁴³ Outer House 30 juli 2004, *McNeish v The Advocate General*, gepubliceerd op <http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/A5260.html>.

²⁴⁴ Hennessy, p. 351, die ook wijst op de *wrange* gevolgen voor de ten onrechte aangesproken, winnende partij.

In een gewonnen zaak kan via de kostenveroordeling het volledige bedrag van alle kosten terug worden gekregen. De rechter is daartoe echter niet verplicht, want hij heeft de vrijheid anders te beslissen op grond van de omstandigheden van het geval, waaronder de processuele opstelling van de betrokken partij. In de praktijk blijkt het debat overigens vooral te gaan over de kosten van de door de andere - winnende - partij ingeschakelde deskundigen.

Bij een *small claims*-procedure geldt echter de regel dat bij vorderingen onder de €294 iedere partij de eigen kosten draagt. In de overige gevallen kan maximaal € 110 aan kosten worden toegewezen. In de *summary cause*-procedure wordt gewerkt met een tabel van forfaitaire kosten, zodat ook daar niet alle kosten verhaald zullen kunnen worden.

In de praktijk blijken - volgens informatie van de Law Society - alle grotere zaken uitsluitend op “no win no fee”-basis te worden ingenomen. Daarmee kan inderdaad worden voorkomen dat een vordering niet geldend kan worden gemaakt door ontoereikende financiële middelen. Of dat tot gevolg heeft dat de *access to justice* toch weer wordt belemmerd doordat alleen de op het eerste gezicht kansrijke zaken worden ingenomen, gaat het bestek van dit rapport te buiten.

7.5.3 Perceptie griffierechtenstelsel en hoogte griffierechten

Het Schotse griffierechtenstelsel onderscheidt zich van de andere onderzochte stelsels doordat voor zittingen per dag of per half uur een griffierecht moet worden betaald. In Engeland heeft een voorstel van die strekking het tot nog toe niet gehaald, mede omdat men vreest voor discussies over de traagheid van de rechter of de obstructie van de tegenpartij, die de griffierechten doet oplopen.

In de Schotse praktijk blijkt dit mee te vallen. De geïnterviewde rechter stelde dat hem nooit gebleken is dat er tijdens de zitting gemaand werd tot spoed in verband met de griffierechten. Ook was hem niet bekend dat er ooit discussies waren geweest over de exacte duur van een zitting, wat werd bevestigd door de vertegenwoordiger van de Law Society²⁴⁵ en de Scottish Court Service. Hij nam overigens aan dat dit verband hield met de hoogte van de andere kosten, waarbij vergeleken de griffierechten van ondergeschikt belang (“negligible”) zijn, wat door de andere geïnterviewden werd beaamd. Over de hoogte van de griffierechten ontstaat in zijn visie alleen een probleem, wanneer een zaak naar een andere procedure (van de *small claim* naar de *ordinary cause* of zelfs de Court of Session) wordt verwezen.

De tarieven voor zittingstijd zijn overigens gebaseerd op het rechterssalaris. Volgens de Scottish Court Service kost een rechter €1030 per dag. Dat geeft een hoog uurtarief, dat niet ineens voor rekening van partijen mag worden gebracht. Daarom is in 1999 gestart met €47 per uur. Het dichten van dit gat is voor de Scottish Court Service een probleem, waarvoor nog geen politiek draagvlak kan worden gevonden.

Een tweede opmerkelijk punt betreft het in rekening brengen van griffierechten aan de verwerende partij. Hiervoor is al aangegeven dat dit historisch verklaarbaar is en daarmee correspondeert, dat niet is gebleken dat hiervoor een rechtstheoretische grondslag bestaat. Men veronderstelt dat het wel te maken zal hebben met het idee

²⁴⁵ Daarvoor werd als verklaring gegeven dat achteraf bij de kostenbeslissing volledige verrekening plaats vindt.

dat ook een verwerende partij schuld zal hebben aan het ontstaan van het geschil en dus evenals als de *pursuer* voor het krijgen van een beslissing zal moeten betalen. Bij de kostenveroordeling krijgt de verweerder die terecht niet toegaf het geld bovendien weer terug.

De hoogte van de griffierechten wordt volgens de geïnterviewde rechter niet als problematisch ervaren. De vertegenwoordiger van de Law Society dacht daar anders over. In combinatie met de voorwaarden voor het verkrijgen van rechtsbijstand zijn er gevallen, die tussen wal en schip kunnen vallen. Daarbij wordt gedacht aan een slachtoffer van letselschade die niet is aangesloten bij een vakbond of andere organisatie en dus zelf de kosten voor zijn rekening zal moeten nemen. De Law Society bereidt een proefproces voor om uitgaand van een dergelijk geval via een beroep op art. 6 EVRM de onwettigheid van de huidige regeling aan te kaarten.²⁴⁶ De volledigheid gebiedt te vermelden, dat een dergelijk geval zich nog niet heeft voorgedaan.

Koppeling van griffierechten aan voortgang van de procedure creëert een sterke relatie met specifieke dienstverlening van de zijde van de gerechten. Volgens de vertegenwoordiger van de Law Society schiet het systeem in dit opzicht tekort. Wanneer bijvoorbeeld moet worden betaald voor het vaststellen van een zittingsdatum, dan mag ook worden verwacht dat er op die datum daadwerkelijk een rechter beschikbaar is. Dat blijkt niet steeds het geval te zijn. Ook is de relatie tussen de hoogte van het recht en het griffiewerk niet steeds duidelijk. Het overleggen van het dossier (zie hiervoor, fees 22 en 23 bij de Sheriff Courts) kost €93, terwijl de griffier er maar twee minuten werk aan lijkt te hebben. Verder laat de kwaliteit - nog steeds volgens de vertegenwoordiger van de Law Society - van de rechters in de Sheriff Courts te wensen over, zodat ieder griffierecht al gauw te hoog is. De Scottish Court Service stelt daar tegenover dat er een onderzoek gaande is om na te gaan welke griffierechten aanpassing behoeven doordat een verandering in de werkwijze, bijvoorbeeld door automatisering, het actuele bedrag niet meer rechtvaardigt.

Het algemene gevoel is dat de griffierechten geen werkelijke invloed hebben op de aantallen zaken die per jaar worden aangebracht. Na de verhogingen van 2002 is wel het geregistreerde aantal zaken bij de Court of Session afgenomen²⁴⁷, maar dit is een al in 2000 ingezette tendens die volgens de Scottish Court Service naadloos kan worden verklaard uit de inzet van rechters in strafzaken, waardoor civiele zaken niet meer gealloceerd konden worden. Het aantal zaken dat bij de Sheriff Courts wordt aangebracht neemt jaarlijks toe met ongeveer 4 % en daarin is geen recente verandering opgetreden.²⁴⁸

7.6 Opbrengst van griffierechten in relatie tot de kosten van rechtspraak

Bij een doelstelling van *full cost recovery* is uiteraard van belang wat tot de te dekken kosten wordt gerekend. Tot voor kort werden daar in Schotland de kosten van de rechters zelf niet toe gerekend, maar wel alle andere kosten die aan de civiele

²⁴⁶ Aidan O'Neill QC, *Re: Increasing court fees for litigants before the civil courts in Scotland, On the possibility of a legal challenge to the policy of the Scottish Ministers to increase courts fees for civil business to a point of full cost recovery by the Scottish Courts Administration*, Advice, januari 2003, ter beschikking gesteld van de onderzoekers.

²⁴⁷ Scottish Court Service, *Annual Report and Accounts 2003-2004*, p. 68.

²⁴⁸ *Ib.* Er is wel een afname in de kleinere zaken geconstateerd. Gelet op het gestelde in par. 6.5.2 hangt dat misschien samen met de onaantrekkelijke kostenregeling in geval van winst.

rechtspraak kunnen worden toegerekend. Daarbij moest wel een schatting worden gemaakt voor het gebruik van de gebouwen, verzekeringen e.d., die zowel in strafals in civiele zaken worden ingezet.

Inmiddels wordt ook de rechterstijd tot de kosten gerekend, waardoor uit de griffierechten op termijn een veel groter bedrag moet worden opgebracht. Ten tijde van de consultatieronde in 2001 werd 40 % van de kosten van de Court of Session - inclusief de kosten van de rechter - door griffierechten gedekt. Er werd daarom voorgesteld om met name de griffierechten voor zittingstijd drastisch te verhogen. Dit voorstel heeft het niet gehaald, waardoor de verhoging beperkt is gebleven. De Sheriff Courts opereerden al kostendekkend.

Volgens een vertegenwoordiger van de Scottish Court Service ligt er, vanuit haar optiek, een politiek probleem. De SCS probeert de verantwoordelijke ministers ervan te overtuigen dat alleen door een verhoging van de griffierechten de doelstelling van *full cost recovery* kan worden gehaald, maar dat is een impopulaire maatregel waartoe men op dit moment nog niet wil overgaan. Dat valt ook wel te begrijpen, nu in de consultatieronde van 2001 bleek dat geen van de geconsulteerde organisaties het uitgangspunt van *full cost recovery* wilde onderschrijven. De actuele situatie is dat €13,2 mio van de kosten niet door griffierechten wordt gedekt.

De meest recente gegevens zijn die over het gerechtelijk jaar 2003-2004 (in Schotland valt dat niet samen met het kalenderjaar). De Scottish Court Service geeft voor civiele zaken in het hiervoor al ter sprake gebracht jaarrapport de volgende cijfers in miljoenen euro's:

	Sheriff Courts	Supreme Courts	Totaal 2003-2004	Totaal 2002-2003
Griffierechten	16,50	4,81	21,31	20,64
Vrijstellingen	1,81	0,2	2,01	1,17
Kosten	24,21	12,9	37,11	34,6
Tekort	5,91	7,89	13,80	12,79

In deze cijfers is duidelijk de invloed te zien van de beslissing vanaf 2002 alle *legal aid*-gevallen vrij te stellen van griffierecht, wat eigenlijk alleen verantwoordelijk is voor de toeneming van het tekort.

Tegenover deze cijfers staat een jaarlijkse instroom van ca. 90.000 zaken in de Sheriff Courts en ca. 5100 zaken in de Court of Session.

HOOFDSTUK 8 VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE GRIFFIERECHTENSTELSELS

8.1 Korte beschrijving van het Nederlandse griffierechtenstelsel

Voor civiele zaken geven de eerste twee titels van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (WTBZ) de huidige regels voor de heffing en inning van griffierechten.

Uit art. 2 lid 1 WTBZ blijkt dat alle partijen - zowel de eisende of verzoekende als verwerende partij - in beginsel griffierecht verschuldigd zijn. Er geldt alleen een uitzondering voor verwerende partijen bij de kantonrechter en pachtkamer.

De hoogte van het recht - nagenoeg geheel geregeld in art. 2 WTBZ - wordt bepaald door de inhoud van de vordering. Gaat het om een geldsom, dan is een bedrag verschuldigd dat gerelateerd is aan de hoogte daarvan, bij de sector kanton via een soort schijventarief, bij de rechtbanksector, hof en hoge raad via een percentage vanaf een bepaald gevorderd bedrag. Bij de rechtbank is het percentage 2,2 met een maximum van € 4.667 voor de eisende partij en van € 1.120 voor de verwerende partij die een natuurlijke persoon is. Bij het hof en de hoge raad ligt het maximum voor de appellerende partij op € 5.834 bij een percentage van 3. Een uitzondering geldt voor loonvorderingen, waarvoor een gefixeerd tarief van € 34 bij de sector en kanton en € 105 bij rechtbank, hof en hoge raad is vastgesteld.

Wanneer het niet gaat om de betaling van een geldvordering geldt een vast tarief van € 105 bij de sector kanton, € 248 bij de rechtbank, € 248 bij het hof als er is geappelleerd van de sector kanton of de pachtkamer en € 296 bij hof en hoge raad in de andere gevallen. De eisende partij in een kantonzaak die het ongeluk heeft rechtspersoon te zijn, wordt getroffen door een uit de toon vallend griffierecht van € 281. Voor familiezaken geldt een iets gematigd tarief van € 196 bij de rechtbank en € 248 bij hof en hoge raad. Verweerder in een kort geding betalen € 248.

Een bijzondere regeling geldt voor onteigeningszaken in eerste aanleg, waarvoor uiteindelijk - na een voorlopige vaststelling - 2,2 % van de vastgestelde schadeloosstelling door beide partijen moet worden voldaan met nagenoeg dezelfde maxima als gelden voor geldvorderingen. Een vreemde eend in de bijt vormt de regeling van de vordering tot vrijwaring in eerste aanleg bij de rechtbanksector. Daarvoor geldt het hiervoor genoemde percentage met de hiervoor genoemde maxima over de achterliggende vordering "indien deze op een financieel belang waardeerbaar is". De wetgever heeft zich kennelijk niet gerealiseerd dat dit een radicaal andere invalshoek is dan het "strekken tot betaling van een geldvordering".²⁴⁹

Voor de berekening van het griffierecht wordt aangesloten bij de eis in de dagvaarding. Vermeerderingen van eis leiden tot verhoging van het griffierecht²⁵⁰, verminderingen blijven buiten beschouwing (art. 2 lid 4 WTBZ).

Art. 3 WTBZ geeft een nadere afbakening van wat wel en niet als een (of als één) zaak wordt beschouwd. Opmerkelijk zijn het uitsluiten van de heffing van griffierecht de vordering in reconventie - die immers vaak tot een volwaardig zelfstandig geding leidt - en de vordering in vrijwaring - waardoor een doorgaans voor veel complicaties zorgende procesfiguur wordt gestimuleerd.

²⁴⁹ *Kamerstukken II 1997-1998, 25926, 3 (MvT)*, zegt er in ieder geval niets over.

²⁵⁰ "De verhoging is verschuldigd na de uitroeping van de zaak ter terechtzitting waarop de eiser zijn eis bij conclusie of akte ter rolle heeft vermeerderd.", bepaalt het ondoorgrondelijke art. 2 lid 4, laatste zin WTBZ. Strikt genomen is de verhoging dus nooit verschuldigd, omdat een zaak niet twee keer wordt uitgeroepen.

Het griffierecht is bedoeld voor de volledige behandeling van een zaak, inclusief de incidenten, tussentijdse en aan de dagvaarding vooraf gegane verzoeken (zoals volgt uit art. 2 lid 6 en 7 WTBZ). Daarmee hangt samen dat ook na verwijzing geen dubbel griffierecht wordt gerekend, doch alleen het griffierecht dat uit de verwijzing voortvloeit (art. 3 lid 8 en 9 WTBZ). Met het griffierecht wordt meteen voor alle afschriften van door het gerecht te verstrekken stukken betaald (art. 5 WTBZ).

Blijkens art. 16 WTBZ loopt de betaling van het griffierecht via een contante afrekening of wordt het griffierecht afgeboekt van een voorschot. In samenhang daarmee bepaalt het tweede lid dat de procesvertegenwoordigers hoofdelijk aansprakelijk zijn. Zij zijn het immers die blijkens art. 24 WTBZ het voorschot moeten betalen. Bij gebreke daarvan kunnen de griffiers "hun diensten weigeren". Dat betekent dat de procedure weliswaar verder gaat, maar er geen uitwisseling van stukken meer plaatsvindt, indien althans de griffier van deze bevoegdheid gebruik maakt. De inning van griffierechten kan plaatsvinden via een dwangbevel en dus langs eenvoudige weg (art. 22 WTBZ).

Is er sprake van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand, dan is - globaal gesproken - slechts een kwart of de helft (afhankelijk van de eigen bijdrage opgelegd in het kader van deze rechtsbijstand) van het griffierecht verschuldigd (art. 17 WTBZ). Indien de beslissing tot verlenen van gefinancierde rechtsbijstand wordt ingetrokken of komt te vervallen, dan is alsnog het volledige griffierecht verschuldigd. Blijft het inkomen binnen de grenzen die gelden voor gefinancierde rechtsbijstand, maar is die niettemin niet verleend of aangevraagd, dan kan onder overlegging van bewijsstukken op gelijke voet indebetstelling worden verkregen (art. 18 WTBZ). Art. 18a WTBZ bevat een regeling voor de gevallen waarin de betrokken stukken niet tijdig konden worden overgelegd.

De verliezende partij kan door de rechter worden veroordeeld in de kosten van de procedure. Is een deel van het griffierecht voor de winnende partij in debet gesteld, dan geldt een bijzondere regeling. Het in debet gestelde deel wordt dan na afloop van de procedure door de griffier verhaald op de wederpartij, indien deze is veroordeeld in de kosten (art. 243 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het gehele bedrag van de kosten komt dan toe aan de griffier, die daarop de aan de overheid toekomende bedragen inhoudt en het eventuele restant afdraagt aan de partij te wiens behoeve de kostenveroordeling is uitgesproken.

In bestuursrechtelijke zaken geldt een andere regeling. De tarieven zijn in hoge mate geüniformeerd. Natuurlijke personen betalen €38 in uitkeringszaken en anders €141, rechtspersonen zijn steeds €281 verschuldigd voor het aanhangig maken van een zaak (art. 8:41 lid 3 Awb). De verweerder, steeds een bestuursorgaan, betaalt geen griffierecht. Blijf betaling binnen de gestelde termijn achterwege, dan volgt niet-ontvankelijkverklaring (art. 8:41 lid 2 Awb).

Bij winst wordt het griffierecht terugbetaald (art. 8:74 lid 1 Awb). Vrijstellingen op grond van on- of minvermogen zijn niet mogelijk.

Door verwijzing naar deze bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht geldt het vorenstaande ook voor de (beroeps)procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁵¹, bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven²⁵² en bij de Centrale Raad van Beroep.²⁵³

²⁵¹ Art. 36 lid 1 en 39 lid 1 Wet op de Raad van State.

Zowel in bestuurs- als in civiele zaken voorziet de procesrechtelijke regeling derhalve niet in een algehele vrijstelling van griffierecht, ook niet wanneer betrokkene is aangewezen op een bijdrage van de overheid voor de voorziening in zijn levensonderhoud. In feite wordt daardoor de toegang tot de rechter geblokkeerd, nu deze inkomens als het bestaansminimum worden gezien en er derhalve geen ruimte is om dit griffierecht op te brengen. In deze leemte wordt voorzien doordat voor het griffierecht²⁵⁴ bijzondere bijstand kan worden gevraagd. In de praktijk wordt deze bijzondere bijstand doorgaans toegekend. Problematische gevallen ontstaan wanneer al eerder een beroep moest worden gedaan op bijzondere bijstand, zodat het maximale bedrag al is toegekend.

8.2 Onderlinge vergelijking van de griffierechtenstelsels

De kwalitatieve²⁵⁵ vergelijking van de griffierechtenstelsels kan plaatsvinden door de aandacht te richten op de kenmerken van dergelijke stelsels als weergegeven in par. 2.4. De bevindingen van dit onderzoek kunnen worden samengevat in onderstaande, hierna toe te lichten tabel.

<i>Kenmerk</i>	DNK	DLD	ENG	SCL	NDL
Grondslag reallocatie middelen	+	+	-	-	+
Grondslag (full) cost recovery	-	-	+	+	-
Griffierecht als instrument justitiële politiek	+	+	+	+	-
Griffierecht naar belang vordering	+	+	+	-	+
Regels voor waardebeoordeling	+	+	+	-	-
Griffierecht naar omvang dienstverlening	+	+	+	+	-
Griffierecht afhankelijk van partij (rechtspersoon)	-	-	-	-	+
Heffing ook na begin zaak	+	-	+	+	-
Betaling vooraf	+	+	+	+	-
Processuele sanctie bij niet-betaling	+	+	+	+	-/+
Heffing bij verweerder	-	-	-	+	+
Reconventie belast	+	+	+	-	-
Teruggave bij vermindering eis	-	-	-	-	-
Bijbetaling bij vermeerdering eis	+	+	+	-	+
Verhoging bij aanwenden rechtsmiddelen	+	+	-	-	+
Afwijkend tarief voorlopige voorziening	-	+	+	-	+
Afwijkend tarief bestuurszaken	+	+	+	+	+
Nihilstelling bij gering inkomen	+	+	+	+	-
Hardheidsclausule	-	- ²⁵⁶	+	-	-
Uniforme regeling	+	+	+	+	-

Tabel kenmerken griffierechtenstelsels

²⁵² Art. 19 lid 1 en 22 lid 1 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

²⁵³ Art. 17 lid 1 en 21 lid 1 Beroepswet.

²⁵⁴ Evenals voor de eigen bijdrage in het kader van de gefinancierde rechtsbijstand.

²⁵⁵ De financiële vergelijking is al opgenomen in par. 3.4.

²⁵⁶ Uit de gehouden interviews is gebleken, dat art. 14 GKG als hierboven beschreven niet als een hardheidsclausule wordt gezien.

Ten aanzien van de grondslag van het griffierechtenstelsel blijken alleen Engeland en Schotland een verband te leggen met de kosten van rechtspraak, waarbij in Engeland nog meer dan in Schotland is besloten te streven naar een zo snel mogelijk te bereiken 100 % dekking. Bedacht dient te worden, dat hiermee wel een natuurlijke bovengrens aan het griffierecht wordt gesteld. In een land als Denemarken geldt dat niet, zodat het kan gebeuren dat de opbrengst van de heffing van griffierechten de kosten van de rechtspraak overtreft. Het is hiervoor gebleken dat dit in de niet-contentieuze sfeer in Denemarken ook daadwerkelijk het geval is.

Van alle nader onderzochte landen behalve Nederland kan worden gezegd dat zij het griffierecht gebruiken als instrument van justitiële politiek. Daarmee wordt niet bedoeld dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende procedures - waaraan telkens ten grondslag ligt dat men vindt dat soms, bijvoorbeeld in familie zaken, van de burger niet evenveel behoort te worden gevraagd als in andere gevallen -, maar dat door een soort bonus-malusregeling getracht wordt bepaalde processuele keuzes te bevorderen. Dat kan zowel betrekking hebben op de soort procedure (zoals de incassoprocedures in Engeland en Denemarken), als op het verloop van de procedure (zoals in Duitsland en Denemarken door de korting bij tussentijds royement en in Schotland door het consequent doorgevoerde 'pay as you go'-systeem, dat er in zijn geheel op gericht is efficiënt procederen te bevorderen).

Hiermee lijkt samen te hangen dat het Nederlandse systeem zich uitstekend leent voor processuele keuzes waardoor griffierechten juist kunnen worden ontlopen zonder dat de bedoeling is dat die weg wordt gevolgd. Zo kunnen partijen met vorderingen over en weer zeer kostenbesparend te werk gaan door in overleg de hoogste vordering in reconventie te laten instellen en worden in de praktijk vorderingen tot schadevergoeding vaak vooraf gegaan door een afzonderlijke procedure, waarin alleen een verklaring voor recht wordt gevraagd. Een systeem dat niet is doordacht met het bereiken van bepaalde rechtspolitieke doelen, zal eerder dit soort mazen vertonen. De onderzoekers hebben deze buiten Nederland in ieder geval niet aangetroffen.

Alleen Schotland kent geen enkel geval waarin het griffierecht wordt berekend op basis van het belang van de vordering. De andere landen hanteren hiervoor verschillende systemen. Denemarken en Nederland kennen een vast bedrag voor de kleine vorderingen en werken daarboven met een al dan niet aan een basisbedrag toe te voegen percentage van resp. 2,4 % en 2,2 % met een verhoging voor appel resp. appel en cassatie. In Duitsland is dit ondergebracht in een schijvensysteem, dat een glijdende schaal kent van ca. 10 % naar 0,9 %, maar wel doorgaat tot een relatief zeer hoog maximum van iets minder dan € 270.000. Ook Engeland kent een schijvensysteem, dat echter al stopt bij een griffierecht van € 2.503.

Van deze vier landen beperkt alleen Nederland zich tot een regeling die uitsluitend aanknoopt bij vorderingen tot betaling van een geldsom. De andere landen hebben het griffierecht gerelateerd aan het belang van de zaak en kennen dus ook regels, aan de hand waarvan dat belang moet worden berekend. In Duitsland en Denemarken zijn die regels erg precies, in Engeland wordt dit volledig overgelaten aan de praktijk, waarbij van de eisende partij al bij het inleidende processtuk gevergd

wordt een schatting te doen van de waarde van vordering. In geen van deze landen kon worden geconstateerd dat de uitvoering van dergelijke voorschriften tot bepaling van de waarde van een niet in geld uitgedrukte vordering op praktische problemen stuitte.

Wanneer niet het belang van de vordering de hoogte van het griffierecht bepaalt, zou kunnen worden gekeken naar de dienst die in het desbetreffende geval door het rechterlijk apparaat wordt verleend. Hoe bewerkelijker een paar soort zaken, hoe eerder een hoog griffierecht voor de hand ligt. In een griffierechtenstelsel dat (*full*) *cost recovery* nastreeft ligt het voor de hand aldus te werk te gaan. In Engeland en Schotland wordt dan ook - in sommige, niet alle - gevallen gepoogd om die relatie aan te brengen. Ook in Denemarken en Duitsland blijkt dit het geval te zijn doordat reducties worden verleend c.q. een andere factor moet worden toegepast, wanneer een zaak bij verstek of na gave referte kan worden afgedaan of tussentijds geroyeerd wordt. Alleen Nederland werkt met tarieven waarvan niet kon worden vastgesteld dat die zijn gekoppeld aan het te verwachten beslag op het rechterlijk apparaat.

Wat de grondslag van de berekening van het griffierecht betreft, is Nederland het enige land dat onderscheid maakt naar de persoon die bij de procedure betrokken is. Dit beperkt zich weliswaar tot een ander maximum bij rechtspersonen in civiele zaken en een ander griffierecht voor rechtspersonen in bestuursrechtelijke zaken, maar het verschil is toch opmerkelijk te noemen.

Vanuit het perspectief van de systeemkosten is het verkieslijk het aantal heffingsmomenten en dus inningsmomenten met daaraan gekoppelde administratieve handelingen zoveel mogelijk te beperken. In Nederland is dit tamelijk consequent doorgevoerd doordat in de overgrote meerderheid van de zaken het griffierecht slechts eenmaal hoeft te worden vastgesteld. De vier andere onderzochte landen zijn wat dit betreft minder efficiënt, doordat ook na het begin van de procedure nog heffing of herberekening van het griffierecht moet plaatsvinden. In een 'pay as you go'-stelsel als in Schotland moet zelfs gewerkt worden met omvangrijke administratie per zaak. In Duitsland moet weliswaar het griffierecht ineens worden betaald, maar dit is in wezen een voorschot waarvan delen worden terugbetaald wanneer het verloop van de zaak daartoe aanleiding geeft.

Hiernaast valt nog op dat in Nederland het recht verschuldigd wordt bij het uitroepen van de zaak, terwijl dit in de andere landen doorgaans is gekoppeld aan het indienen van een processtuk. Daardoor kan in andere landen de inning van het griffierecht ook meteen plaatsvinden en zijn er weinig administratieve handelingen meer nodig. Men weet immers dat het processtuk niet in behandeling wordt genomen, wanneer het griffierecht niet is betaald. Het in Nederland in civiele zaken gevolgde systeem is dus minder praktisch.

Hieraan gekoppeld geldt voor alle onderzochte landen dat niet-betaling van het griffierecht fatale gevolgen heeft voor het verloop van de zaak, doordat hetzij een stuk niet in behandeling wordt genomen, hetzij niet-ontvankelijkverklaring van eiser of afwijzing van de vordering volgt. In Nederland wordt dit systeem echter alleen in administratiefrechtelijke zaken gevolgd.

Denemarken, Duitsland en Engeland blijken alleen van de eisende partij griffierecht te heffen. In Schotland en Nederland moet - in het laatste geval alleen in rechtbankzaken - ook voor het voeren van verweer worden betaald. In de eerste drie landen werd in de interviews een door alle betrokkenen gedeelde verbazing geconstateerd ten aanzien van de in Nederland geldende regeling. Deze werd ook afgekeurd in die zin dat men vond, dat het voeren van verweer onbelast hoort te zijn. In Schotland kon ter rechtvaardiging van het geldende stelsel worden gewezen op het 'pay as you go'-systeem, dat inderdaad kan verklaren waarom ook een gedaagde partij die een beroep doet op het rechterlijk apparaat daarvoor moet betalen.

Ten aanzien van de vordering in reconventie kwam uit het onderzoek een wisselend beeld naar voren. Dat die in Schotland en Nederland niet tot heffing van griffierechten leidt, laat zich naadloos verklaren uit het feit dat juist in deze landen de gedaagde partij al griffierecht moet betalen. Het Nederlandse systeem is ook consequent in die zin, dat het griffierecht voor alle verwickelingen in een procedure geldt, zodat er veel voor te zeggen valt de vordering in reconventie daarvan niet uit te zonderen. De andere landen belasten het voeren van verweer niet en vragen dus wel griffierecht voor het instellen van een tegenvordering. In Duitsland is daarvoor een ingewikkeld systeem van verhoging van het voorschot gekozen.

Ten aanzien van de vermindering van eis zijn de gekozen stelsels identiek, nu dit in geen van de onderzochte landen leidt tot teruggave van griffierecht. Men is het er kennelijk over eens dat deze omstandigheid voor risico van de eisende partij komt. Vermeerderingen van eis leiden alleen in Schotland niet tot bijbetaling. Dat hangt samen met het daar geldende procesrechtelijke systeem, waarbij in de fase tot de eerste zitting partijen onbeperkte mogelijkheden hebben hun stellingen en vorderingen aan te passen.

Behalve Engeland en Schotland kennen de onderzochte landen alle een vorm van verhoging van griffierecht bij het aanwenden van rechtsmiddelen, kennelijk met de bedoeling het aanvechten van beslissingen te beperken tot de gevallen waarin er werkelijk iets aan de hand is. In Engeland en Schotland zal er aan een dergelijke inrichting van het griffierechtenstelsel minder behoefte bestaan, nu vrijwel altijd voor het instellen van een rechtsmiddel verlop moet worden gevraagd.

De tariefstelling in het geval van voorlopige voorzieningen geeft een gevarieerd beeld. Denemarken geeft geen afwijkend tarief, maar daarbij moet worden aangetekend dat het vragen van voorlopige voorzieningen daar de facto niet voorkomt. Schotland heeft een stelsel dat nergens aanknoopt bij de aard van de procedure, zodat er ook geen afwijkende regels voor voorlopige voorzieningen zijn. In het Duitse stelsel geldt een afwijkende *Streitwert*-bepaling, wat binnen de gekozen systematiek verklaard kan worden, nu in een voorlopig stadium nog geen definitieve uitspraken over de *Streitwert* kunnen worden gedaan. Engeland geeft een laag tarief, dat gelijk is voor alle soorten tussenbeslissingen. Nederland fixeert het tarief voor de verwerende partij, maar verklaart overigens de gewone regels van toepassing.

Procederen tegen de overheid neemt in alle onderzochte landen een uitzonderingspositie in. Procesrechtelijk zijn er meestal afwijkende regels en het

griffierecht kent steeds een lager, meestal ook (alleen in Denemarken is dit anders) gefixeerd tarief. Een goede vergelijking is echter nauwelijks mogelijk, doordat een groot deel van de administratieve rechtspraak doorgaans is ondergebracht bij gespecialiseerde gerechten of beroepsinstanties, die niet in het onderzoek konden worden betrokken. In Engeland en Schotland worden bij die gespecialiseerde gerechten (de *tribunals*) in ieder geval geen griffierechten geheven.

De vrijstellingsregeling voor personen met gering inkomen en vermogen was in Denemarken, Duitsland, Engeland en Schotland royaal. In al deze landen wordt het griffierecht op nihil gesteld bij geringe inkomens en in Denemarken zelfs bij inkomens tot modaal. Nederland onderscheidt zich doordat altijd nog een deel van het griffierecht (in bestuursrechtelijke zaken het gehele griffierecht) moet worden betaald en de procesrechtelijke regeling niet voorziet in een mogelijkheid ook van dit laatste gedeelte vrijstelling te verkrijgen. Nu er geen garantie bestaat dat in dergelijke gevallen bijzondere bijstand wordt verleend, laat de vraag zich stellen of buiten de "gevaarzone van art. 6 EVRM" wordt gebleven.

Een vangnet onder de regeling in de vorm van een hardheidsclausule blijkt alleen in Engeland te bestaan. Ook dat moet nog worden gerelativeerd, nu langs die weg in Engeland een oplossing is gevonden voor procederende partijen met een gering inkomen, die niet in aanmerking komen voor *legal aid*. In feite gaat het dus om een regeling als opgenomen in art. 18 WTBZ.

Afgezien van Nederland kan van alle onderzochte landen worden gezegd dat zij het griffierechtenstelsel voor alle procedures in één regeling hebben weten onder te brengen. De procesregelingen zijn ook daar versnipperd, maar de gevallen waarin griffierecht moet worden betaald zijn bij elkaar gebracht in eenzelfde wettelijk instrument. Dat heeft ook als voordeel dat inning, rechtsbescherming e.d. steeds langs op dezelfde wijze verlopen.

SUMMARY

This report is the result of a comparative study of court fee systems in memberstates of the European Union. The research was conducted by a professor and assistant-professor of the Faculty of Law of the University of Maastricht in collaboration with several members of their staff. The report was commissioned by the Research and Documentation Centre (*WODC*) of the Ministry of Justice.

Purpose of this survey was gathering information about the height of court fees outside of the Netherlands and the way these fees are imposed and collected (court fee system). In this context court fees are defined as any contribution asked by government in exchange for services in the realm of civil or administrative procedure. Criminal cases were not taken into consideration.

Limitations in time and money restricted the study of court fee systems to four states, whereas the height of the court fees could be studied in 18 countries, including the Netherlands, by means of a quick scan.

The height of court fees

Comparing the height of court fees by taking absolute figures carries a certain risk with it, since the real price to be paid for court services can only be obtained by relating it to the real value of money in a given country. Converting foreign currency to euros or even the euro itself therefore cannot be taken as being as exact as one should wish. In other words, court fees should be related to the buying power of the currency. Since no such correction could be made within the scope of this research, this should be borne in mind in assessing the following table.

Civil and administrative procedure differs highly in any two given countries. Consequently, the actual work involved in dealing with a case and even the concept of a case itself is likely to vary. What could be taken as a fair price for filing a certain demand in one country could therefore possibly amount to extortion elsewhere. Accordingly, comparing the average court fee - if such a thing is possible, since it presupposes a very precise definition of what a case is - will not give much of an idea of the way in which court services are taxed.

This report took a different approach by taking the perception of the average citizen as a starting point. Some procedures are more likely to occur than others or are commonly seen as something that could happen to anybody. By focusing on these procedures, some insight can be gained in the way court fees in the selected countries are experienced. This gives an instrument to make a comparison on a less arbitrary basis. It is like the technique of defining a "shopping basket" to compare prices.

The procedures selected for this "legal shopping basket" are a personal injury case with a €50.000,- claim, a divorce case, a labour case (involving dismissal and a claim for payment of wages) and an administrative procedure concerning a complaint about a building licence. The selection was based on the legal experience of the researchers that these procedures are the most likely to occur and to be seen as something that could happen to anybody any time.

The results of the quick scan are summarized in the following table:

Claim ⇄ Country ↓	€50.000	DIV	DISM+ € 3000 pm	BUILDING LICENCE	Exchange rate
Netherlands	1100+1100	192	192	141	
Belgium	82+5	82	35		
Denmark	620	0	101 + 1,2 % of the claim	0	0.1334
Germany	1368	242	543	121	
England/Wales	574+292	190		73+263	1.4721
Estonia	2428	19	0	1	0.0639
Finland	130	65	130	80	
France	0	0	0	0	
Greece				50	
Italy	340	0	340	340	
Latvia	422	14	0	3	0.2896
Luxemburg	0	0	0	0	
Northern Ireland	204	226	204	172	1.4721
Austria	1.082	79		79	
Portugal	624	<200		0	
Scotland	<1000	<500	<1000	<500	1.4721
Spain	0	0	0	0	
Sweden	53	40	53	0	0.1054

Court fee table in euros (2005)

The table shows that from this point of view the highest rates are charged in Estonia, the Netherlands (partly because of the fact that the defendant has to pay as well) and Germany, whereas in Spain, France and Luxemburg no court fees are due, since those countries hold the view that access to justice should be free of charge. However, it should be stressed that this outcome is largely determined by the selection of the procedures in the "legal shopping basket"; a different selection could yield a different outcome.

The court fee systems

The report contains an in-depth study of the court fee system of Denmark, Germany, England & Wales and Scotland. These countries were selected because according to their rules a) court fees are charged to a substantial level, b) their court fee systems have been changed recently and c) they represent distinctive features of court fee systems like the objective of full cost recovery (England and Scotland to a lesser extent), charging on the basis of "pay as you go" (Scotland and England to a lesser extent), taxation as sole justification (Denmark) and charging on the basis of an intricate system of assigning values to claims (Germany).

In the report each of these systems is described, starting with a general description of civil and administrative procedure as a whole. The court fee system is reported in detail. For each country, court fees are related to the overall costs of procedures for the litigant parties and the cost of the judicial system. In this part of

the report reference is made frequently to the interviews that have been held with representatives of the local Ministry of Justice, Council for the Judiciary, court registraries and Law Society.

In none of the countries court fee rates jeopardize the right to access to justice in such a way that an infringement of art. 6 ECHR should be feared. Nevertheless, especially in Denmark the court fee rates recently have been limited in order to avoid excessive rates of over 1 million euros. All systems provide for exemptions or reductions in order to guarantee the access to justice for people with limited benefits. Although in all systems recent fee changes have taken place, in none of the country a positive or negative influence on the number of cases could be established.

To compare the court fee systems between themselves and the Dutch system, an inventory was made of choices one has to make to set up a court fee system. Court fee systems can thus be characterized as a function of a set of features. These features are:

- the general basis of the system (full cost recovery, reallocation of means);
- the way court fees are used as an instrument of judicial policy by promoting or discouraging procedural choices;
- the basis on which court fee rates are fixed (kind of case, quality of the litigating parties, value of the claim, cost of the judicial service);
- uniformity or pluriformity in respect of the different kinds of procedures;
- the moment the court fee is imposed (e.g. at the filing of a form, the commencement of a procedure, after the outcome of the case);
- the moment the court fee is due;
- the existence of procedural sanctions related to non-payment of court fees;
- the existence of layered charging (building up the fee as the case evolves);
- the party that is charged;
- the way counterclaims are treated;
- the way rates are fixed in the case of appeal and interim judgments;
- the relation between court fees and the financial situation of the parties;
- the way increase and reduction of the claim are treated;
- the way undue hardship is dealt with.

These features allow for a more specific and systematic comparison of the court fee systems in the Netherlands and the countries that were the object of this part of the survey. The results have been grouped together in the following table:

<i>Feature</i>	DNK	DLD	ENG	SCL	NL
Basis reallocation of means	+	+	-	-	+
Basis (full) cost recovery	-	-	+	+	-
Court fees as instrument of judicial policy	+	+	+	+	-
Rates on basis of the value of the claim	+	+	+	-	+
Existence of rule to determines the value of a claim	+	+	+	-	-
Rates on basis of the service rendered	+	+	+	+	-
Rates related to quality of parties	-	-	-	-	+
Layered charging	+	-	+	+	-
Payment in advance	+	+	+	+	-
Procedural sanctions in case of non-payment	+	+	+	+	-/+
Charging the defendant party	-	-	-	+	+
Charging counterclaims	+	+	+	-	-
Refund in case of reduced claims	-	-	-	-	-
Additional payment in case of increased claims	+	+	+	-	+
Increased rates in (second) appeal	+	+	-	-	+
Different rate for interim judgments	-	+	+	-	+
Different rate for administrative cases	+	+	+	+	+
Exemption in case of low benefits	+	+	+	+	-
Exception for undue hardship	-	- ²⁵⁷	+	-	-
Uniform system for civil and procedural cases	+	+	+	+	-

Table features of court fee systems

It appears from this table that the actual Dutch court fee system at some points is not in line with what can be considered as common practice in other countries. Anomalous is the rule that moral persons should pay more and the fact that even for people with the lowest means no complete exemption of court fees is granted. The Netherlands is also the only country that doesn't use court fees to influence procedural choices made by the litigant parties.

Some features are interrelated, thus providing for instance for the Scottish system a good reason (the 'pay as you go'-system) to charge the defending party for making use of the court system. This makes Scotland a bit less of an ally in this respect, since the Netherlands cannot justify its system in this way. In the interviews held in Germany, England and Denmark, the interviewees invariably considered the charging of the defendant as something coming in conflict with the right of access to justice.

It is also remarkable that the Netherlands takes the value of a claim as a basis for setting court fee rates, but doesnot give specific rules for calculating this value by restricting its system to money claims only.

Finally it should be remarked, that the Netherlands is the only country that doesn't come up with a unified system for court fees in civil and administrative cases.

²⁵⁷ Although s. 14 GKG seems to give a procedure in the case of undue hardship, in Germany this provision appears to be interpreted in another way according to the interviewees.

BIJLAGE 1. LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN NAAR LAND EN ORGANISATIE

1 Denemarken

1.1 Denemarken - 'Ministerie van Justitie'

Ketilbjørn Hertz
Procedural Law Division
Law Department
Ministry of Justice
Slotssholmsgade 10
DK-1216 Kopenhagen

1.2 Denemarken - 'Raad voor de Rechtspraak'

H.F. Petersen
Retten i Korsør
Kirkepladsen 1
4220 Korsør

1.3 Denemarken – 'Griffie'

S. Nørskov-jensen
Praesidentens Kontor
Domhuset
Nytovr 25
DK-1450
Copenhagen K.

1.4 Denemarken - 'Orde van Advocaten'

S. Pihlblad
Kontor Chef
Advokatsamfundet
Kronprinsessegade 28
1306 København K

M. Bundgaard Larsen
Legal Consultant
Advokatsamfundet
Kronprinsessegade 28
1306 København K

2 Duitsland

2.1 Duitsland - 'Ministerie van Justitie'

Klaus Otto
Leiter des Referats Gerichtskosten- und Rechtsanwaltvergütungsrecht

Bundes Ministerium der Justiz
Mohrenstr. 37
10117 Berlin

2.2 Duitsland - 'Raad voor de Rechtspraak'

Dr. Bernd Scheiff
Vizepräsident des Landgerichts Aachen.
Landgericht Aachen
Adalbertsteinweg 90
52070 Aachen

2.3 Duitsland - 'Griffie'

Klaus Otto
Leiter des Referats Gerichtskosten- und Rechtsanwaltvergütungsrecht
Bundes Ministerium der Justiz
Mohrenstr. 37
10117 Berlin

Dr. Bernd Scheiff
Vizepräsident des Landgerichts Aachen.
Landgericht Aachen
Adalbertsteinweg 90
52070 Aachen

2.4 Duitsland - 'Orde van Advocaten'

Udo Henke
Geschäftsführer
Deutscher AnwaltVerein
Littenstr. 11
D-1-179 Berlin

Dr. Malaika Ahlers
Geschäftsführerin, Director International Department
Deutscher AnwaltVerein
Littenstr. 11
D-1-179 Berlin

3 Engeland & Wales

3.1 Engeland & Wales - 'Ministerie van Justitie'

Andrew Lee
Civil Law and Justice Directorate
Her Majesty's Court Service / Department for Constitutional Affairs
First Floor Southside
105 Victoria Street
London
SW1E 6QT

Cara Mitchell-Langford
Civil Law and Justice Directorate

Her Majesty's Court Service / Department for Constitutional Affairs
First Floor Southside
105 Victoria Street
London
SW1E 6QT

3.2 Engeland & Wales - 'Raad voor de Rechtspraak'

Michael Walker
District Judge Wandsworth County Court
Wandsworth County Court
76-78 Upper Richmond Road
Putney
London
SW15 2 SU

3.3 Engeland & Wales - 'Griffie'

Andrew Lee
Civil Law and Justice Directorate
Her Majesty's Court Service / Department for Constitutional Affairs
First Floor Southside
105 Victoria Street
London
SW1E 6QT

Cara Mitchell-Langford
Civil Law and Justice Directorate
Her Majesty's Court Service / Department for Constitutional Affairs
First Floor Southside
105 Victoria Street
London
SW1E 6QT

4 Schotland

4.1 Schotland - 'Ministerie van Justitie'

Nicola Bennett
Director of Finance
Scottish Court Service
Hayweight House,
23 Lauriston Street,
Edinburgh,
EH3 9DQ

David Stewart
Assistant Director, Finance Expenditure Policy Division
Finance and Central Services Department
Scottish Executive Justice Department
St Andrew's House
Regent Road

Edinburgh
EH1 3DG

4.2 Schotland - 'Raad voor de Rechtspraak'

Edward F. Bowen QC
Sheriff Principal of Lothian and Borders
Sheriff Court House
27 Chambers Street
Edinburgh
EH1 1LB

4.3 Schotland - 'Griffie'

David F. Shand
Acting Principal Clerk of Session and Justiciary
Parliament House
11 Parliament Square
Edinburgh
EH1 1RQ

4.4 Schotland - 'Orde van Advocaten'

Syd Smith
Law Society of Scotland
LP1 - EDINBURGH 1
26 Drumsheugh Gardens
Edinburgh EH3 7YR

BIJLAGE 2. QUESTIONNAIRE²⁵⁸

Vragen gesteld aan het ‘Ministerie van Justitie’

Assessment of the system as a whole

A.1 How would you assess your court fee system as a whole?

A.1.1 Has there been any recent evaluation that is available to the public?

A.1.2 Do plans exist to change the system in the near future? To what respect?

A.1.3 (England) The objectives of the English court fee system have been set out in 1998 by the Lord Chancellor as described in *Civil Court Fees, Consultation Paper on Fee Changes*, Lord Chancellor, Code No CP 10/04, may 2004. Have these objectives been met, taking the system as a whole?

A.1.3 (Scotland) The objectives of the Scottish court fee system have been formulated in 1999 by the Scottish Ministers. On the one hand access to justice has to be guaranteed, whereas on the other hand those who can afford it should pay for the work actually done on their behalf (‘pay-as-you-go’). Have these objectives been met, taking the system as a whole?

A.1.3 (Germany and Denmark) What where the overall objectives of your court fee system? Have these objectives been met?

A.1.4 (Germany) By its myriad provisions the system seems to be very complicated. Have there been requests for simplification from either court registries, judges, lawyers or the public?

Assessment of particular parts of the system

A.2 Are there any parts of your court fee system that are considered to be problematic?

A.2.1 Is there any shortfall in the fees charged and actually obtained?

A.2.2 Against which financial effort the sums due are recovered?

A.2.3 Are there instances in which assessing the court fee turns out to be not too obvious?

A.2.4 (England) Apparently, the Civil Proceedings Fees Order 2004 does not contain any rule that allows to calculate the value of a claim. What rules are applied in non-evident cases, like claims in a foreign currency?

A.2.4 (Scotland) Paying for hearings in the Court of Session is an important part of the system. Nevertheless, no provisions are given for the way time should be measured. What method is used in practice? Has this method ever been disputed? Are parties willing to pay for a hearing if the time necessary is due to the judge or the other party?

A.2.4 (Germany) German court fees are in most cases independent of the work that has actually to be done by the courts (e.g. immediately withdrawing a case does not change the court fee). Has this situation been criticized?

A.2.5 (Scotland) Apart from hearings Scottish court fees are always related to procedural steps. Has there ever been a serious discussion about the interpretation of a certain fee?

A.2.4 (Denmark) Danish court fees are in most cases independent of the work that has actually to be done by the courts (e.g. immediately withdrawing a case does not change the court fee). Has this situation been criticized?

A.2.5 (Germany) The numerous provisions for calculating the value of a claim seem to rely on subtle distinctions. Do they give rise to procedures about the height of court fees?

Setting court fee rates

A.3 In what way the specific fees have been set?

A.3.1 Has a criterion been developed to fix a fee for a specific procedure or step? Is there any relation between an estimate of the work involved and the court fee rate?

²⁵⁸ De questionnaire was opgenomen in het tweede tussenrapport van september 2005.

A.3.2 In setting the fee rates, has art. 6 of the European Convention on Human Rights been taken in consideration? Have calculations in this respect been made? Did you develop a financial instrument (e.g. the total court fee in a hypothetical case in relation to the net income of a party) to ensure compliance with the European Convention?

A.3.3 Are the differences between the fees for different procedures considered to be justified in every case?

A.3.4 Are specific fees evaluated in terms of revenue as a whole? Could you give any insight in the sums that are obtained by every individual fee?

A.3.5 (England) Court Fee Orders are subject to annulment by the two houses of Parliament. Has there ever been an annulment in that way and for what reason? Are the representative bodies willing to interfere with the details of court fee regulations, e.g. the rates to be set?

A.3.6 In the Netherlands and in Scotland the defendant party has to pay a fee for filing his defence. Has ever been considered to introduce such a court fee? What were the reasons to give up this idea?

A.3.6 (Scotland) In the Netherlands the defendant party as in Scotland has to pay a fee for filing his defence. No other country asks for a defendant's fee. Has this system ever been criticized?

A.3.7 (Scotland) For hearings in the Sheriff Courts the court fee is due for each day or part thereof instead of a specified amount of time (item I.25 of the Sheriff Court Fees Order). What considerations have led to this decision?

Ensuring the payment of court fees

A.3A Is it possible to enforce the payment of court fees?

A.3A.1 Are there any sanctions other than enforcement measures to ensure the payment of court fees?

A.3A.2 Is there any instance of court fees having to be paid as a condition for the admissibility of a claim or defence?

A.3A.3 Can cases in any way be struck out if a party fails to pay his court fees? Or stayed?

A.3A.4 Are legal representatives liable for the payment of their clients' fees? Do they suffer any non-financial consequences if this liability has not been met?

A.3A.5 Are the court registries authorized to withhold documents or copies thereof if the court fees haven't been paid?

Court fees as an instrument of judicial policy

A.3B Are court fees used as an instrument of judicial policy by trying to induce the parties to choose a certain procedure or abstain from it because of the court fee rates?

A.3B.1 (England) Filing a claim in the Claim Production Centre or County Court Bulk Centre gives the claimant a court fee reduction. Could be established if this reduction alone, i.e. apart from other advantages, makes parties to choose this procedure?

Court fees and costs of the judiciary

A.4 (England) One of the objectives is full cost recovery. In what way the costs of the judiciary are calculated?

A.4 (Scotland, Germany, Denmark) Could a reliable estimate be given of the part of the costs of the judiciary that is covered by court fees? Do these costs comprise the cost of non-judicial personnel and the costs of buildings, stationary etc?

A.4.1 (England) Do these costs comprise the cost of non-judicial personnel and the costs of buildings, stationary etc?

A.4.2 (England) Do these costs comprise the costs of the lay judges in the magistrates' courts?

A.4.3 (England and Scotland) A procedure before one of the many tribunals is free of charge. Why isn't there an objective of even partial cost recovery in those instances?

A.4.4 (England) A litigant party receiving legal aid from the Community Legal Service is exempted from paying court fees. Normally these fees are recovered from the losing party by a costs order, so in these cases the losing party profits in a certain way to the disadvantage of the State. Has ever been considered to oblige the losing party to pay the exempted fee to the State (as in the Netherlands and in Denmark)? What were the reasons for not pursuing this idea?

A.4.5 (England) A system that combines full cost recovery and exemption of fees for the underprivileged, necessarily charges litigant parties for more than the actual work that has to be done by the courts. Has this ever been taken in consideration?

Court fees and litigation costs

A.5 How do you view the court fees in relation to the overall costs of a procedure for the litigant parties?

A.5.1 Has ever been tried to establish what percentage court fees make out of the overall costs for the losing party?

A.5.2 Is there an indication that parties could abstain from filing a claim or a defence only because of the court fee rates?

A.5.3 Is it your policy to take into account that private individuals should take out an insurance policy (if necessary an "after-the-event"-insurance) to cover these costs?

A.5.4 (England) According to the CEPEJ-report, E&W spend relatively much money on legal assistance. On the other hand, legal aid has been replaced by conditional fee agreements and funding is mainly a loan. How can these data be combined?

A.5.4 (Scotland) Are the exemptions of s. 5 Court of Sessions Fees Order/s. 7 Sheriff Courts Fees Order appropriate to prevent charging fees from persons without adequate means? Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned?

A.5.4 (Germany) Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned?

A.5.4 (Denmark) A party who has the right to a *fri proces* is exempted from paying court fees. Other parties have to pay the full amount. Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned?

Evaluation of system changes

A.6.1 (England) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

A.6.1 (Scotland) In 2002 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

A.6.1 (Denmark) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

Specific questions about specific rules

A.7 (England) Under s 5, Civil Proceedings Fees Order 2004 the Lord Chancellor has the right to reduce or remit the fee. How often appeal is made to this provision? Are there any published rules about the way the Lord Chancellor makes use of this right? Is the decision of the Lord Chancellor liable for judicial review? If so, what is the view of the High Courts on this issue?

A.7 (Scotland) Item B8 Court of Session Fees Order does not specify what is meant by a "Special case". Could this be clarified? How is the maximum mentioned under item B8 to be applied?

A.7 (Germany) S. 21 Gerichtskostengesetz stipulates that court fees are not due if these court fees had to be paid as a cause of undue casemanagement by the court. Is this provision often applied?

A.7 (Denmark) According to the Retsafgiftelov, the same fee applies when a certain amount is claimed as when the claim has a certain value (*penge eller penges værd*). In what way the value of a claim has to be calculated?

Vragen gesteld aan de ‘Raad voor de Rechtspraak’

Assessment of the system as a whole

B.1 How would you assess your court fee system as a whole?

B.1.1 Has there been any recent evaluation within your organization that is available to the public?

B.1.2 Does your organization plan to initiate changes in the near future? To what respect?

B.1.3 (England) The objectives of the English court fee system have been set out in 1998 by the Lord Chancellor as described in *Civil Court Fees, Consultation Paper on Fee Changes*, Lord Chancellor, Code No CP 10/04, May 2004. Does your organization consider that these objectives have been met, taking the system as a whole?

B.1.3 (Scotland) The objectives of the Scottish court fee system have been formulated in 1999 by the Scottish Ministers. On the one hand access to justice has to be guaranteed, whereas on the other hand those who can afford it should pay for the work actually done on their behalf ('pay-as-you-go'). According to you, have these objectives been met, taking the system as a whole?

B.1.3 (Germany) What is the opinion of German judges of the overall objectives of the German court fee system? Have these objectives been met?

B.1.3 (Denmark) What is the opinion of your organization of the overall objectives of the Danish court fee system? Have these objectives been met?

B.1.4 (Germany) By its myriad provisions the system seems to be very complicated. Is there a wish for simplification among judges?

Assessment of particular parts of the system

B.2 (England) Are there any parts of the English court fee system that your organization considers to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing? What rules are applied in non-evident cases, like claims in a foreign currency?

B.2 (Scotland) Are there any parts of the Scottish court fee system that judges consider to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing?

B.2.1 (Scotland) Paying for hearings in the Court of Session is an important part of the system. Nevertheless, no provisions are given for the way time should be measured. What method is used in practice? Has this method ever been disputed? Are parties willing to pay for a hearing if the time necessary is due to the judge or the other party? Do judges feel a certain pressure to deal with a case as quickly as possible in order to reduce the court fees due by the litigant parties?

B.2.1 (Germany and Denmark) Are there any parts of your court fee system that judges consider to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing?

B.2.2 (Scotland) Apart from hearings Scottish court fees are always related to procedural steps. Has there ever been a serious discussion about the interpretation of a certain fee?

B.2.2 (Germany) The numerous provisions for calculating the value of a claim seem to rely on subtle distinctions. Do they give rise to procedures or disputes about the height of court fees?

B.2.2 (Denmark) Danish court fees are in most cases independent of the work that has actually to be done by the courts (e.g. immediately withdrawing a case does not change the court fee). Has this situation been criticized by your organization?

B.2.3 (Germany) German court fees are in most cases independent of the work that has actually to be done by the courts (e.g. immediately withdrawing a case does not change the court fee). Has this situation been criticized by judges as of your knowledge?

Court fee rates

B.3 Does judges think the rates of the court fees are fair?

B.3.1 Is there an acceptable relation between the specific rates and the court performance that is being paid for?

B.3.2 Does judges feel the court fee rates to be set in a consistent way or more or less at random?

B.3.3 Does judges think the standard of art. 6 of the European Convention on Human Rights has been met inasmuch as court fee rates do not hamper the access to justice in an unacceptable way?

B.3.3 Are the differences between the fees for different procedures considered to be justified in every case?

B.3.4 (Scotland) In the Netherlands the defendant party as in Scotland has to pay a fee for filing his defence. No other country asks for a defendants fee. Do judges agree with this system?

B.3.5 (Germany) In the Netherlands and in Scotland the defendant party has to pay a fee for filing his defence. Do judges think such a court fee should be introduced in Germany?

B.3.5 (Denmark) In the Netherlands and in Scotland the defendant party has to pay a fee for filing his defence. Do judges think such a court fee should be introduced in Denmark?

The payment of court fees

B.3A Is the payment of court fees sufficiently ensured?

B.3A.1 Is there a task for the judiciary to ensure the payment of court fees?

B.3A.2 Are judges in any way involved with the assessment of the actual fee to be paid and the actual payment?

B.3A.3 Is there a possibility or willingness to strike out or stay a case if the claimant did not pay the court fees?

Court fees as an instrument of judicial policy

B.3B Is your organization of the opinion that government makes an efficient use of court fees as a means of judicial policy? What changes should be made?

Court fees and litigation costs

B.5.1 How do judges view the court fees in relation to the overall costs of a procedure for the litigant parties?

B.5.2 Is there an indication that parties could abstain from filing a claim or a defence only because of the court fee rates?

B.5.3 Should court fee policy be based on the assumption that private individuals can take out insurance policies to cover litigation costs?

B.5.4 (Scotland) Are the exemptions of s. 5 Court of Sessions Fees Order/s. 7 Sheriff Courts Fees Order appropriate to prevent charging fees from persons without adequate means? Is there an adequate procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? If no such procedure exists, do judges think it should be introduced?

B.5.4 (Germany) Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? Should such a procedure be introduced?

B.5.4 (Denmark) A party who has the right to a *fri proces* is exempted from paying court fees. Other parties have to pay the full amount. Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? Should such a procedure be introduced?

Evaluation of system changes

B.6.1 (England) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number or the nature of claims that has been filed since?

B.6.1 (Scotland) In 2002 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

B.6.1 (Denmark) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

Specific questions about specific rules

B.7 (England) Under s 5, Civil Proceedings Fees Order 2004 the Lord Chancellor has the right to reduce or remit the fee. Does your organization think this is a sufficient remedy to court fees that turn out to be too burdensome in a particular case?

B.7 (Scotland) Item B8 Court of Session Fees Order does not specify what is meant by a "Special case". Could this be clarified? How is the maximum mentioned under item B8 to be applied?

B.7 (Germany) S. 21 Gerichtskostengesetz stipulates that court fees are not due if these court fees had to be paid as a cause of undue casemanagement by the court. Is this provision often applied and in what kind of cases?

B.7 (Denmark) According to the Retsafgiftelov, the same fee applies when a certain amount is claimed as when the claim has a certain value (*penge eller penges værd*). In what way the value of a claim has to be calculated?

Vragen gesteld aan de ‘griffie van een gerecht’

Establishing the court fee to be paid

C.1 In what way is decided what court fee should be paid in a specific case?

C.1.1 Is there an internal procedure for making this decision?

C.1.2 Is any way of appeal or review open for the claimant if he does not agree with the height of the fee?

C.1.3 What procedure is followed if the rule in question is imprecise or ambiguous?

C.1.4 (Germany) Is any specialization needed to be able to apply the German court fee rules?

Payment

C.2 In which ways can the payment be made (in cash, by money order, electronically etc)?

C.2.1 Is it possible to pay a court fee on behalf of another person?

C.2.2 Is it possible to make payment arrangements?

Collection

C.3 Who is responsible for collecting court fees?

C.3.1 What measures can be taken to enforce payment of court fees?

C.3.1 What costs are allowed to be spend to enforce payment?

Vragen gesteld aan de ‘Orde van Advocaten’

Assessment of the system as a whole

D.1 How would your organization assess your court fee system as a whole?

D.1.1 Has there been any recent evaluation within your organization that is available to the public?

D.1.2 Does your organization plan to initiate changes in the near future? To what respect?

D.1.3 (England) The objectives of the English court fee system have been set out in 1998 by the Lord Chancellor as described in *Civil Court Fees, Consultation Paper on Fee Changes*, Lord Chancellor, Code No CP 10/04, may 2004. Does your organization consider that these objectives have been met, taking the system as a whole?

D.1.3 (Scotland) The objectives of the Scottish court fee system have been formulated in 1999 by the Scottish Ministers. On the one hand access to justice has to be guaranteed, whereas on the other hand those who can afford it should pay for the work actually done on their behalf ('pay-as-you-go'). According to you, have these objectives been met, taking the system as a whole?

D.1.3 (Germany) What is the opinion of your organization of the overall objectives of the German court fee system? Have these objectives been met?

D.1.3 (Denmark) What is the opinion of your organization of the overall objectives of the Danish court fee system? Have these objectives been met?

D.1.4 (Germany) By its myriad provisions the system seems to be very complicated. Is there a wish for simplification among practicing lawyers?

Assessment of particular parts of the system

D.2 (England) Are there any parts of the English fee system that your organization considers to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing? What rules are applied in non-evident cases, like claims in a foreign currency? Are there instances in which the court fee imposed turns out to be not too obvious for a solicitor's client?

D.2 (Scotland) Are there any parts of the Scottish fee system that your organization considers to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing? Are there instances in which the court fee imposed turns out to be not too obvious for a solicitor's client?

D.2 (Denmark) Are there any parts of the Danish fee system that your organization considers to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing? Are there instances in which the court fee imposed turns out to be not too obvious for a solicitor's client?

D.2.1 (Scotland) Paying for hearings in the Court of Session is an important part of the system. Nevertheless, no provisions are given for the way time should be measured. What method is used in practice? Has this method ever been disputed? Are parties willing to pay for a hearing if the time necessary is due to the judge or the other party? Is there any way to prevent the other party to take up too much of a court's time?

D.2.1 (Germany) Are there any parts of the German fee system that your organization considers to be problematic? Did you receive signals that the rules are imprecise or confusing? Are clients capable of calculating the court fees themselves? Are there instances in which the court fee imposed turns out to be not too obvious for a solicitor's client?

D.2.2 (Scotland) Apart from hearings Scottish court fees are always related to procedural steps. To your knowledge, has there ever been a serious discussion about the interpretation of a certain fee?

D.2.2 (Germany) The numerous provisions for calculating the value of a claim seem to rely on subtle distinctions. Do they give rise to procedures or disputes about the height of court fees?

D.2.3 (Germany) German court fees are in most cases independent of the work that has actually to be done by the courts (e.g. immediately withdrawing a case does not change the court fee). Has this situation been criticized by solicitors or their clients as of your knowledge?

Court fee rates

D.3 Does your organization think the rates of the court fees are fair?

D.3.1 Is there an acceptable relation between the specific rates and the court performance that is being paid for?

D.3.2 Does your organization feel the court fee rates to be set in a consistent way or, on the contrary, more or less at random?

D.3.3 Does your organization think the standard of art. 6 of the European Convention on Human Rights has been met inasmuch as court fee rates do not hamper the access to justice in an unacceptable way?

D.3.4 Are the differences between the fees for different procedures considered to be justified in every case?

D.3.5 (England) What position would be taken by your organization if defendants would have to pay a court fee for filing their defence?

D.3.5 (Scotland) In the Netherlands the defendant party as in Scotland has to pay a fee for filing his defence. No other country asks for a defendant's fee. Do solicitors and their clients agree with this system?

D.3.5 (Germany) In the Netherlands and in Scotland the defendant party has to pay a fee for filing his defence. Does your organization think such a court fee should be introduced in Germany?

D.3.5 (Denmark) In the Netherlands and in Scotland the defendant party has to pay a fee for filing his defence. Does your organization think such a court fee should be introduced in Denmark?

The payment of court fees

D.3A Is the way payment of court fees is ensured (e.g. by liability of legal representatives, as a preliminary condition for access to justice) acceptable in the eyes of your organization?

D.3A.1 Should payment procedures (by cash, by money order, electronically etc) be improved?

D.3A.2 Is there an acceptable balance between the amount to be paid by a specific person and his income and/or means?

D.3A.3 Are all litigants capable of paying the court fees without having to resort to loans or other ways of funding?

Court fees as an instrument of judicial policy

D.3B Is your organization of the opinion that government makes an efficient use of court fees as a means of judicial policy? What changes should be made?

D.3B.1 (England) Do claimants choose to file their claims in the Claim Production Centre or County Court Bulk Centre because of the court fee reductions, i.e. apart of the other advantages?

Court fees and litigation costs

D.5.1 How does your organization view the court fees in relation to the overall costs of a procedure for the litigant parties? Is there an indication that parties could abstain from filing a claim or a defence only because of the court fee rates?

D.5.2 Is there an increase in private individuals taking out an insurance policy to cover litigation costs?

D.5.3 (Scotland) Are the exemptions of s. 5 Court of Sessions Fees Order/s. 7 Sheriff Courts Fees Order appropriate to prevent charging fees from persons without adequate means?

D.5.3 (Germany) Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? Should such a procedure be introduced?

D.5.3 (Denmark) A party who has the right to a *fri proces* is exempted from paying court fees. Other parties have to pay the full amount. Is there a procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? Should such a procedure be introduced?

D.5.4 (Scotland) Is there an adequate procedure that could be followed if the total sum of court fees would constitute something like an undue hardship for the person concerned? If no such procedure exists, do solicitors think it should be introduced?

Evaluation of system changes

D.6 (England) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

D.6 (Scotland) In 2002 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

D.6 (England) In 2005 there has been a change in the rate of court fees. Can any influence be noticed on the number of claims that has been filed since?

Specific questions about specific rules

D.7 (England) Under s 5, Civil Proceedings Fees Order 2004 the Lord Chancellor has the right to reduce or remit the fee. Is this, according to your organization, an acceptable way to prevent unjustified decisions concerning court fees

D.7 (Scotland) Item B8 Court of Session Fees Order does not specify what is meant by a "Special case". Could this be clarified? How is the maximum mentioned under item B8 to be applied?

D.7 (Germany) S. 21 Gerichtskostengesetz stipulates that court fees are not due if these court fees had to be paid as a cause of undue casemanagement by the court. Is this provision often applied and in what kind of cases?

D.7 (Denmark) According to the Retsafgiftelov, the same fee applies when a certain amount is claimed as when the claim has a certain value (*penge eller penges værd*). In what way the

value of a claim has to be calculated? Do problems arise between parties and the State about the value of claims and hence about the court fee to be paid?

BIJLAGE 3. RETSAFGIFTSLOVEN (DENEMARKEN)

Retsafgiftsloven (Denemarken)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://www.retsinfo.dk/>

BIJLAGE 4 GERICHTSKOSTENGESETZ (DUITSLAND)

Gerichtskostengesetz (Duitsland)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://bundesrecht.juris.de/index.html>

BIJLAGE 5. FAMILY PROCEEDINGS FEES ORDER (ENGELAND EN WALES)

Family proceedings fees order (Engeland en Wales)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://www.hmcourts-service.gov.uk/>

<http://www.opsi.gov.uk/>

BIJLAGE 6. CIVIL PROCEEDINGS FEES ORDR (ENGELAND EN WALES)

Civil proceedings fees order (Engeland en Wales)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://www.hmcourts-service.gov.uk/>

<http://www.opsi.gov.uk/>

BIJLAGE 7. SHERIFF COURT FEES ORDER (SCHOTLAND)

Sheriff court fees order (Schotland)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://www.scotcourts.gov.uk/index.asp>

BIJLAGE 8. COURT OF SESSION FEES ORDER (SCHOTLAND)

Court of session fees order (Schotland)

De actuele wetgeving waarnaar verwezen wordt, is te vinden op webpagina:

<http://www.scotcourts.gov.uk/index.asp>

BIJLAGE 9. LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Begeleidingscommissie

Voorzitter:

Prof. dr. L.E. de Groot-van Leeuwen
Rijksuniversiteit Nijmegen
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Postbus 9049
6500 KK Nijmegen

Leden:

Mr. P.M.M. van der Grinten
Ministerie van Justitie
DW/Sector Privaatrecht
H 528
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Mr. T.C. Kersten
Raad voor de Rechtspraak
Afdeling Ontwikkeling
kamer: 2A.36
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Mr.dr. H.O. Kerkmeester
Universiteit Antwerpen
College van Beroep voor het Bedrijfsleven
Postbus 20021,
2500 EA Den Haag

Mr. Y. Visser
Ministerie van Justitie
WODC/EWB
KO 229
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Mr. J.J.M. Wijnen
Ministerie van Justitie
DGWRR/DSR
H 1933
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Agendalid:
Drs. F.A.H. Gunters
Ministerie van Justitie
DGWRR/DTR
H 607
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

BIJLAGE 10. GERAADPLEEGDE EN VERWERKTE LITERATUUR

N. Andrews, *English Civil Procedure, Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003

A. Baumbach, W. Lauterbach, J. Albers, P. Hartmann, *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und anderen Nebengesetzen*, 63ste druk, München 2005

Civil and Family Court Fee Increases, Consultation Paper, CP (L) 24/05, 23 september 2005

Civil Court Fees, Consultation Paper on Fee Changes, Lord Chancellor, Code No CP 10/04, mei 2004

Civil Court Fees: A Consultation Paper on Fee Changes, Response of the Law Society, juli 2004 (www.lawsociety.org.uk)

Civil Court Fees in the Court of Session and the Sheriff Court: A Consultation Paper, september 2001

Civil Judicial Statistics Scotland, Edinburgh 2002

R. Coase, 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, 1960, p. 1-44

Danmarks Domstoles Årsrapport 2004, april 2005

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European Judicial Systems 2002*, 's-Gravenhage 2004

M. Faure, *Overzicht van de socio-economische literatuur met betrekking tot de beslechting van conflicten*, in: G. de Leval en J. Hubin (red.), *Espace judiciaire et social européen*, Brussel 2003, p. 461-489

B. Gomard m.m.v. M. Kistrup, *Civilprocessen*, 5de druk, Kopenhagen 2000

C. Hennessy, *Civil Procedure and Practice*, 2de druk, Edinburgh 2005

J.W. Hughes, E.A. Snyder, 'Litigation and settlement under the English and American Rules', *Journal of Law and Economics*, 24 (1995), 1, p. 225-250

Antti Jokela, Legal Procedure, in: *An introduction to Finnish Law*, Helsinki 2002, p. 392

Justitie Issue Monitor 2004, Intomart, 78557/YV, februari 2005

- W.M. Landes, 'An Economic Analysis of the Courts', *Journal of Law and Economics*, 1971, vol. 14, p. 61-107
- J. vande Lanotte, G. Goedertier, *Inleiding tot het publiekrecht*, deel 2, Brugge 2003
- B.G.M. Main, *An Economic Perspective on the Costs of Justice*, Hume Papers, 5 (4)
- F.J.M. Marr-Johnson, Civil Court Fees, Summary of Views of the Council of Circuit Judges, juli 2004
- H. Mayer, *Gebührenkalkulator, Umfassendes Tabellenbuch mit Vergütungsverzeichnis und Gebührenrad*, Baden-Baden 2004
- D. Meyer, *Gerichtskostengesetz, Kommentar*, Berlijn 2004
- P.L. Murray, R. Stürner, *German Civil Justice*, Durham 2004
- A. Oestreich e.a., *Kommentar zum Gerichtskostengesetz*, Kluwer Deutschland 1993 (losbladig)
- A. O'Neill QC, *Re: Increasing court fees for litigants before the civil courts in Scotland, On the possibility of a legal challenge to the policy of the Scottish Ministers to increase courts fees for civil business to a point of full cost recovery by the Scottish Courts Administration*, Advice, januari 2003
- Werner Pfitzer, *Kosten und Gebühren*, gepubliceerd op www.lagbw.de
- C. Plant (ed.), *Blackstone's Civil Practice*, Oxford 2004
- R.A. Posner, 'An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration', *Journal of Legal Studies*, vol. 2, 1973, p. 399-458
- G.L. Priest, B. Klein, 'The Selection of Disputes for Litigation', 13 *Journal of Legal Studies* p. 1-55 (1984)
- Raad voor de Rechtspraak, 'De rechtspraak internationaal bezien: Nederland & Denemarken vergeleken', *Rechtstreeks* 2005
- Scottish Court Service, *Annual Report and Accounts 2003-2004*
- S. Shavell, 'The Social versus the Private Incentive to Bring Suit in a Costly Legal System', *Journal of Legal Studies*, vol. 11, 1982, p. 333-339
- S. Shavel, 'Suit, Settlement, and Trial: A Theoretical Analysis under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs', *Journal of Legal Studies*, vol. 11, 1982, p. 55-81
- P.J.P. Tak, J.P.S. Fiselier (red.), *Denemarken-Nederland, De rechtspleging vergeleken*, Nijmegen 2004

Lord Justice Thomas, *The maintenance of local justice*, Lecture Bangor University 4 december 2004

F. van Tulder en S. Janssen, *De prijs van de weg naar het recht*, Sociaal-Cultureel Planbureau, nr. 45, Rijswijk 1988

L.T. Visscher, *Een Rechtseconomische Analyse van het Nederlandse Onrechtmatige Daadsrecht*, Diss. EU Rotterdam, 3 november 2005

W.C.T. Weterings, *Vergoeding van Letselschade en Transactiekosten. Een Kwalitatieve en Kwantitatieve Analyse*, Deventer 1999

A. A. S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspectives of Civil procedure*, Oxford 1999