



Advies Raad van State inzake voorstel van wet tot wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht, de Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken en de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten

Nader Rapport

13 september 2013

Nr. 426203

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

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

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

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

1. Cumulatie van maatregelen

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

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

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

2. Verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie

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



neer te leggen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

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

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

4. Algemene hardheidsclausule

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

5. Verhoging van de vergoeding voor inschrijving van huwelijkse voorwaarden

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

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

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



Advies Raad van State

No. W03.13.0219/II
's-Gravenhage, 30 augustus 2013

Aan de Koning

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

Het wetsvoorstel laat de bestaande structuur van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) intact en voorziet in gedifferentieerde verhoging van griffierechten.¹ De tarieven voor natuurlijke personen voor zaken bij de kantonrechter en civiele zaken bij de rechtbank worden verhoogd met 2% en het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg wordt op één lijn gebracht met dat voor civiele zaken. Verder wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen hetzelfde lagere tarief² te gebruiken. Daarnaast gaat het griffierecht in hoger beroep en cassatie aanzienlijk omhoog. In civiele zaken wordt een uniform bedrag voor hoger beroep en cassatie voorgesteld. Voor rechtspersonen in handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen wordt een hoger griffierecht geïntroduceerd.

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

1. Cumulatie van maatregelen

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

2. Verhoging van het griffierecht in hoger beroep en cassatie

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de bedragen voor het griffierecht in hoger beroep en cassatie in civiele zaken voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen voor de meeste situaties met 75 tot 100% te verhogen.³ In hoger beroep en cassatie in bestuurszaken is alleen een substantiële verhoging van 30 tot 60% voorgesteld voor het griffierecht van natuurlijke personen. In de zaken die vallen onder de Regeling verlaagd griffierecht gaat het om een verhoging van € 118 naar € 189 en bij de overige zaken van € 239 naar € 311.

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

Weliswaar is door zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter zoals verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese

¹ Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel.

² Regeling verlaagd griffierecht (artikelen 8:41 en 8:109 en Bijlage 3 van de Awb).

³ Bij voorbeeld in zaken met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000 is een natuurlijk persoon thans bij het gerechtshof € 683 verschuldigd en € 747 bij de Hoge Raad; op basis van het wetsvoorstel moet in beide gevallen € 1.366 worden betaald.



Unie (EU-Handvest) niet een absoluut recht betreft;⁴ daarop aangebrachte beperkingen moeten echter een legitiem doel dienen en de daarbij gebruikte middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken. Bezuinigen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.⁵ Het zorgen voor een goed functionerend systeem van rechtsbedeling kan wel een legitiem doel zijn, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient wel proportioneel te zijn en er niet toe te leiden dat die toegang illusoir is. Of aan deze voorwaarden is voldaan, staat uiteindelijk ter beoordeling van de (nationale en internationale) rechter.

Zoals in het advies van de Raad voor de Rechtspraak wordt benadrukt moet de appelrechter in staat zijn zijn functie naar behoren uit te oefenen in de vorm van correctie van de rechter in eerste aanleg, herkansing voor partijen en bevordering van de rechtseenheid. De Hoge Raad wijst voorts op de functie van de rechter bij het invullen van open normen in wetgeving. Het gaat naar het oordeel van de Afdeling om belangrijke elementen van een goed functionerend systeem van rechtsbedeling. Voor zover in de toelichting⁶ wordt gesteld dat hogere bedragen tot een scherpere afweging leiden, wordt niet gemotiveerd in hoeverre de verwachte uitval ziet op zaken waarin de procedure zonder goede grond zou zijn, een andere oplossing is gevonden, of afgezien is van het instellen van rechtsmiddelen alleen vanwege de te hoge financiële drempel. Juist in die laatste categorie wordt de toegang tot rechter geraakt. Zoals de Hoge Raad in zijn advies opmerkt, gaat dit argument voorts niet op voor de verhoging van het griffierecht voor de partij die in hoger beroep of cassatie verweer wil voeren.

De toelichting motiveert niet in hoeverre de forse verhogingen van de griffierechten in hoger beroep en cassatie proportioneel zijn in het licht van het behoud van een goed functionerend hoger beroep en cassatie.

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

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

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

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

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

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

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

Zoals onder punt 2 is aangestipt, kunnen bezuinigingen op zichzelf geen legitiem doel vormen voor het beperken van de toegang tot de rechter. Voor zover de regering stelt dat deze maatregelen nodig

⁴ EHRM 28 mei 1985, Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk (8225/78), resp. HvJEU 22 december 2010, DEB t. Bondsrepubliek Duitsland (C-279/09).

⁵ EHRM 26 juli 2005, Podbielski en PPU Polpure t. Polen (39199/98).

⁶ Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel.



zijn voor het goede functioneren van het rechtsbestel, wordt daarbij naar het oordeel van de Afdeling de proportionaliteit van deze maatregel niet of nauwelijks gemotiveerd, mede gelet op de gevolgen voor de desbetreffende rechtspersonen.

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

4. Algemene hardheidsclausule

De Afdeling merkt op dat afgezien is van opnemings van een algemene hardheidsclausule in het voorstel.⁷ Daarbij wordt eraan voorbij gegaan dat deze inherent is aan het stelsel van het heffen van griffierecht, omdat de rechter, mede op grond van en aan de hand van jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, gehouden is om in iedere individuele zaak waarin dat expliciet of impliciet aan de orde is gesteld, te bepalen of het heffen van de voorgeschreven griffiegelden in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in het licht van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest. Dit betekent dat de rechter in iedere zaak waarin dit aan de orde is, een eigen (proportionaliteits)afweging hierover zal moeten maken. In dit licht adviseert de Afdeling alsnog te voorzien in een algemene hardheidsclausule en het voorstel daartoe aan te passen.⁸

5. Verhoging van de vergoeding voor inschrijving van huwelijkse voorwaarden

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

De toelichting vermeldt⁹ dat de in artikel 23 genoemde bedragen met 15% omhoog gaan, hetgeen het gemiddelde is van de verhoging van de griffierechten in de tabel bij de Wgbz en in de Awb.

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

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

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁷ Vergelijk het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 15 september 2011 ten aanzien van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten (W03.11.0297/II; onderdeel 1e).

⁸ In de rechtspraak wordt thans een uitzondering op het vereiste van het betalen van griffierecht aangenomen op basis van het belang dat in een rechtsstaat toekomt aan de toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie, welk belang mede ten grondslag ligt aan artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het EU-Handvest (uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 maart 2013 in zaak nr. 201110325/1/V2).

⁹ Artikelsgewijs, Artikel II, Onderdelen A-E.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van griffierechten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de griffierechten voor het instellen van of deelnemen aan rechterlijke procedures aan te passen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8:41, tweede lid, wordt '€ 44' vervangen door '€ 77', '€ 160' door '€ 163' en '€ 318' door: € 324.

B

In artikel 8:109, eerste lid, wordt '€ 118' vervangen door '€ 189', '€ 239' door '€ 311' en '€ 478' door: € 488.

C

Artikel 2 van bijlage 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische rangschikking wordt ingevoegd:

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

2. De zinsnede met betrekking tot de Wet op de huurtoeslag vervalt.

ARTIKEL II

De Wet griffierechten burgerlijke zaken wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 17, eerste lid, wordt '€ 581' vervangen door: € 669.

B

In artikel 19, eerste lid, wordt '€ 346' vervangen door: € 398.

C

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt '€ 19' vervangen door: € 22.

2. Het vierde lid vervalt.

D

In artikel 22, eerste lid, wordt '€ 117' vervangen door: € 135.



E

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '€ 176' vervangen door: € 203.
2. In het tweede en derde lid wordt '€ 19' telkens vervangen door: € 22.

F

De bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken wordt vervangen door de bijlage behorend bij deze wet.

ARTIKEL III

In artikel 7.67 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt '€ 44' vervangen door: € 77.

ARTIKEL IV

1. Op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening tegen een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, blijft het griffierecht van toepassing zoals het voor dat tijdstip gold.
2. Op het hoger beroep en het verzoek om voorlopige voorziening tegen een uitspraak van de bestuursrechter of de voorzieningenrechter die is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, blijft het griffierecht van toepassing zoals het voor dat tijdstip gold.
3. Op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel III, blijft het griffierecht van toepassing zoals het voor dat tijdstip gold.
4. In zaken waarbij de dagvaarding is uitgebracht of het verzoekschrift is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, blijft het griffierecht van toepassing zoals het voor dat tijdstip gold.

ARTIKEL V

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



BIJLAGE BIJ ARTIKEL II, ONDERDEEL F, VAN DE WET

Bijlage bij de artikelen 3, vijfde lid, en 16 van de wet

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht voor niet-natuurlijke personen	Griffierecht voor natuurlijke personen	Griffierecht voor onvermogenen
Griffierechten bij de rechtbank voor kantonzaken			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: – van onbepaalde waarde of – met een beloop van niet meer dan € 500	€ 114	€ 77	€ 77
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 500 en niet meer dan € 12.500	€ 448	€ 213	€ 77
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500	€ 914	€ 457	€ 77
Griffierechten bij de rechtbank voor andere zaken dan kantonzaken			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek van onbepaalde waarde	€ 601	€ 279	€ 77
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van niet meer dan € 100.000	€ 1.873	€ 859	€ 77
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 1 miljoen	€ 3.789	€ 1.503	€ 77
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1 miljoen	€ 7.430	€ 1.503	€ 77
Griffierechten bij de gerechtshoven en de Hoge Raad			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: – van onbepaalde waarde of – met een beloop van niet meer dan € 12.500	€ 1.366	€ 598	€ 305
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 3.724	€ 1.366	€ 305
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 1 miljoen	€ 7.442	€ 2.718	€ 305
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 1 miljoen	€ 14.883	€ 2.718	€ 305



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De rechtspraak in Nederland, die een van de belangrijkste pijlers van de rechtsstaat vormt, functioneert over het algemeen goed. In internationale vergelijkingen komt de rechtspraak in Nederland steevast goed uit de bus. Desalniettemin liggen er op het gebied van de rechtspraak belangrijke uitdagingen. Weliswaar zijn er – zo blijkt uit het Jaarverslag van de Rechtspraak over 2012 – in 2012 minder zaken bij de Rechtspraak ingestroomd, er wordt een stijgende instroom van zaken geraamd die zorgt voor een grote overschrijding van beschikbare budgetten en die de kwaliteit van de rechtspraak onder druk zet. Het tekort dat ontstaat ten gevolge van stijgende volumes en als gevolg van de algemene efficiëncytaakstelling uit het regeerakkoord voor het ministerie van Veiligheid en Justitie van 8,9% loopt op van € 60 miljoen in 2013 tot € 220 miljoen in 2018. Zonder maatregelen lopen in de rechtspraak de werkvoorraden sterk op en worden de doorlooptijden veel langer. Dat is schadelijk voor de rechtsstaat en is maatschappelijk niet aanvaardbaar: de economie en burgers verlangen tijdige rechterlijke beslissingen van geschillen op een kwalitatief hoog niveau.

Langs verschillende lijnen worden maatregelen getroffen.

Recent zijn met de Raad voor de rechtspraak afspraken gemaakt over de prijzen voor de periode 2014–2016. De afspraken doen recht aan de noodzaak de kwaliteit van de rechtspraak te garanderen. In 2014 en 2015 blijft de financiering voor de Rechtspraak op het huidige niveau. Vanaf 2016 gaat de prijs omlaag, doordat de bedrijfsvoering efficiënter wordt ingericht en meer wordt gedigitaliseerd.

De digitalisering gaat hand in hand met procesinnovatie waaraan de Rechtspraak en het ministerie gezamenlijk werken. Voor burgers, bedrijven en overheidsorganen wordt het mogelijk gemaakt digitaal te procederen volgens een eenvoudige basisprocedure waarbij de rechter de regie voert, maatwerk levert zonder onnodige processtappen en geschillen definitief beslecht.

Naast deze maatregelen kan niet worden ontkomen aan een geringe verhoging van de griffierechten, zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 106, blz. 4.

2. Het wetsvoorstel

De uitgangspunten en de structuur van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijven intact. Er wordt geen nieuw tariefmodel ontworpen en het stelsel van de griffierechten in bestuursrechtelijke en burgerlijke zaken blijft grotendeels ongewijzigd. De categorieën burgerlijke zaken en bestuurszaken die uitgezonderd zijn van het betalen van griffierechten blijven onveranderd. Het gaat hier onder andere om jeugdzaken (zoals ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen), bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring.

De verhoging is gedifferentieerd en zal voor de meeste categorieën bescheiden zijn. Wel wordt voorgesteld om voor rechtspersonen in handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen een aanzienlijk hoger griffierecht in te voeren. Ten slotte wordt voorgesteld om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen.

Gedifferentieerde verhoging van de griffierechtstarieven

De verhoging van de griffierechtstarieven is gedifferentieerd en voor de meeste categorieën zaken gering. Met name de tarieven voor zaken bij de kantonrechter en voor alle civiele zaken bij de rechtbank worden ontzien, in die zin dat er een verhoging wordt voorgesteld van slechts 2%. Er is besloten deze zaken te ontzien gelet op het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg.

Voor bepaalde categorieën is een substantieelere verhoging op zijn plaats. Dat geldt voor het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg en zaken in hoger beroep en cassatie. Het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken is nominaal laag en wordt op één lijn gebracht met het laagste tarief in civiele zaken, zodat er één minimumtarief in eerste aanleg zal zijn, ongeacht de aard van de zaak.

De tarieven voor hoger beroep en cassatie, met name in civiele zaken, verschillen op dit moment niet substantieel van de tarieven in eerste aanleg, terwijl de kosten van een behandeling in hoger beroep of cassatie aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van een procedure in eerste aanleg. Een groter bedrag aan griffierechten draagt bij aan een scherpere afweging van de rechtzoekende om wel of niet hoger beroep of beroep in cassatie in te stellen. Die scherpere afweging is gerechtvaardigd. Voor bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep geldt bovendien dat ook hier de huidige tarieven nominaal laag zijn. Bij de verhoging van deze categorie zaken is er rekening mee gehouden dat het hoogste tarief voor bestuurszaken – ook voor de laagste inkomens – niet te zeer verschilt met het griffierecht voor de



laagste categorie handelszaken. Voor de laagste inkomens blijven de griffierechten voor handelszaken in hoger beroep en cassatie vergelijkbaar met de huidige tarieven. De verhoging voor deze categorie bedraagt 2%.

In civiele zaken verschillen de huidige tarieven voor hoger beroep en cassatie enigszins van elkaar. Het uitgangspunt is om te komen tot een uniform tarief voor hoger beroep en cassatie.

De huidige en de voorgestelde nieuwe tarieven zijn opgenomen in de volgende tabel:

Tabel: Verhoging griffierechtstarieven met gemiddeld 15%

	huidige tarieven (2013) ***			nieuwe tarieven (prijspeil 2013) ***		
	RP	NP	OV	RP	NP	OV
civiel eerste aanleg, kanton						
- financieel belang < € 500 / onbepaald	€ 112	€ 75	€ 75	€ 114	€ 77	€ 77
- financieel belang < € 12.500	€ 448	€ 213	€ 75	€ 448	€ 213	€ 77
- financieel belang > € 12.500	€ 896	€ 448	€ 75	€ 914	€ 457	€ 77
civiel eerste aanleg, overig						
- onbepaald	€ 589	€ 274	€ 75	€ 601	€ 279	€ 77
- financieel belang < € 100.000	€ 1.836	€ 842	€ 75	€ 1.873	€ 859	€ 77
- financieel belang > € 100.000	€ 3.715	€ 1.474	€ 75	€ 3.789	€ 1.503	€ 77
- financieel belang > € 1 mln.	€ 3.715	€ 1.474	€ 75	€ 7.430	€ 1.503	€ 77
bestuur eerste aanleg						
- bestuur, toeslagen, uitkering, belasting	€ 318	€ 44	€ 44	€ 324	€ 77	€ 77
- bestuur, belasting*, vreemdelingen, overige	€ 318	€ 160	€ 160	€ 324	€ 163	€ 163
civiel hoger beroep/cassatie**						
- financieel belang < € 12.500 / onbepaald	€ 683	€ 299	€ 299	€ 1.366	€ 598	€ 305
- financieel belang < € 100.000	€ 1.862	€ 683	€ 299	€ 3.724	€ 1.366	€ 305
- financieel belang > € 100.000	€ 4.961	€ 1.553	€ 299	€ 7.442	€ 2.718	€ 305
- financieel belang > € 1 mln.	€ 4.961	€ 1.553	€ 299	€ 14.883	€ 2.718	€ 305
bestuur hoger beroep/cassatie						
- bestuur, toeslagen, belasting	€ 478	€ 118	€ 118	€ 488	€ 189	€ 189
- bestuur, belasting*, vreemdelingen, overige	€ 478	€ 239	€ 239	€ 488	€ 311	€ 311

* Het hoge tarief voor natuurlijke personen bij belastingzaken geldt voor besluiten genomen op grond van: Wet op de dividendbelasting 1965, Wet op de omzetbelasting 1968, Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, Wet op de accijns, Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten, Wet belastingen op milieugrondslag en Algemene douanewet.

** Huidige tarieven Hoge Raad, civiel, wijken iets af van de tarieven gerechtshoven:

- financieel belang < € 12.500 / onbepaald	€ 747	€ 309	€ 309
- financieel belang < € 100.000	€ 2.481	€ 747	€ 309
- financieel belang > € 100.000	€ 6.204	€ 1.862	€ 309
- financieel belang > € 1 mln.	€ 6.204	€ 1.862	€ 309

*** De bedragen zijn exclusief de indexering (inflatiecorrectie) per 1/1/2014.

Gebruikte afkortingen: RP: rechtspersonen; NP: natuurlijke personen; OV: onvermogens.

Handelszaken met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen

Er wordt een categorie handelszaken geïntroduceerd met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen, waarbij uitsluitend voor rechtspersonen een verhoogd tarief geldt. De introductie van deze categorie sluit aan bij de motie van de leden Recourt en Dibi, waarin werd opgeroepen het financieel belang zwaarder mee te laten wegen bij het vaststellen van de hoogte van de griffierechten (Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 29). Benadrukt zij dat het hier gaat om een tarief dat alleen bij rechtspersonen in rekening wordt gebracht. Wanneer een natuurlijk persoon procedeert in een zaak met een financieel belang van meer dan € 1 miljoen, dan wordt hem het op één na hoogste tarief in rekening gebracht.

Invoering van het lagere tarief voor alle toeslagzaken

Voorgesteld wordt om voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) hetzelfde lagere tarief te rekenen. In bijlage 3 bij de Awb zijn de besluiten en regelingen opgesomd waarvoor het lagere tarief geldt, bedoeld in de artikelen 8:41, tweede lid, onder a, en 8:109, eerste lid, onder a, Awb. In deze bijlage is wel de Wet op de huurtoeslag opgenomen, maar ontbreken de andere inkomensafhankelijke regelingen. In het nader rapport bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht is onderschreven dat, mede gezien de huidige toepassingspraktijk, een betere onderlinge afstemming van het griffierecht in



deze zaken in de rede ligt.¹ Het is niet in het belang van de rechtzoekende dat in bestuursrechtelijke zaken over toeslagen onduidelijkheid kan bestaan over de hoogte van het verschuldigde griffierecht. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld voor alle bestuursrechtelijke zaken over toeslagen hetzelfde lagere tarief in te voeren. Het voorgestelde tarief bedraagt in eerste aanleg € 77 en in hoger beroep € 189.

3. Gevolgen gedifferentieerde verhoging griffierechten

De hoogte van de griffierechten is van invloed op het aantal rechtszaken dat rechtzoekenden starten. Om in te schatten hoeveel zaken uitvallen als gevolg van de verhoging is gebruik gemaakt van twee methodieken.

Eenzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt.

Anderzijds is door onderzoeksbureau Significant in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Dit rekenmodel is via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica ontwikkeld door Significant. Daarbij zijn experts betrokken van de Raad voor de rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

De precieze effecten van aangepaste griffierechten op de instroom van rechtszaken laten zich niet eenvoudig voorspellen. Door het toepassen van twee methodieken is getracht een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen. Volgens beide methoden leidt de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassing van griffierechten, voor alle zaken waarvoor een griffierecht verschuldigd is, tot een gemiddelde vraaguitval van circa 1%. Omdat er sprake is van een gedifferentieerde aanpassing van de griffierechtstarieven is er tevens gekeken naar het effect op diverse onderdelen binnen de rechterlijke organisatie, rechtsgebied en de diverse doelgroepen (rechtspersonen en natuurlijke personen).

Uitgaande van een pragmatische benadering wordt in onderstaande tabel een beeld geschetst van de te verwachte vermindering van instroom voor een aantal rechtsgebieden en doelgroepen. Daarin zijn bandbreedtes aangegeven die de uiterste waardes omvatten van de uitkomsten van de beide benaderingen.

Tabel: Verwachte vermindering van instroom naar onderdeel rechterlijke organisatie, rechtsgebied en doelgroep (in % berekend op basis van zaken waar griffierecht wordt geheven)

	Rechtspersonen	natuurlijke personen	minder draagkrachtigen
Kanton	0%	0–1%	1%
Civiel, eerste aanleg	0–1%	0%	0%
Bestuur, eerste aanleg	0%	4–6%	6–7%
Civiel, hoger beroep	0–17%	0–16%	0–1%
Bestuur, hoger beroep	0–1%	3–11%	5–8%

Een vergelijking van de uitkomsten van de twee benaderingen leert dat Significant met name de verminderde instroom van civiele zaken in hoger beroep systematisch lager inschat dan op basis van de prijselasticiteit-methode. De prijselasticiteiten zijn vooral geschikt om het effect van geringe wijzigingen in de hoogte van de griffierechten te voorspellen. De benadering biedt relatief weinig inzicht in de wijze waarop de verwachte verminderde instroom van zaken tot stand komt. De methodiek van Significant modelleert deze onderliggende processen wel en biedt een gedetailleerder inzicht in de onderliggende werking. Bij hoger beroep houdt de methodiek van Significant rekening met de hoogte van het financieel belang in de zaak en de kosten van procesvertegenwoordiging, die doorgaans hoger zijn dan het griffierecht. Op basis daarvan verwacht Significant weinig effect van de tariefverhoging in hoger beroep in civiele zaken. De uitkomsten van beide methoden liggen hier het verst uit elkaar en dat verklaart de relatief ruime bandbreedte op deze onderdelen. In iets mindere mate speelt dit bij de uitkomsten bij hoger beroep in bestuurszaken.

4. Financiële consequenties

Beoogd is dat het wetsvoorstel ongeveer € 45 miljoen bijdraagt aan de oplossing van de financiële

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 455, nr. 4, blz. 2.



problematiek. Dit bedrag is gebaseerd op het volume aan zaken zoals is dat wordt verwacht voor het begrotingsjaar 2014. De exacte bedragen verschillen echter per jaar, aangezien de verwachte volumes per jaar verschillen. Bovendien zullen de financiële effecten in het eerste jaar (2014) zich iets later voordoen dan het moment van inwerkingtreding, waardoor de opbrengst in het eerste jaar iets lager is.

De verwachte opbrengst van dit wetsvoorstel bedraagt in 2014 dan ook € 38 miljoen. In 2015 bedraagt de opbrengst € 51 miljoen. Dit bedrag loopt conform de verwachte stijging van het volume aan zaken op naar een bedrag van € 58 miljoen in 2018. Dit verklaart een belangrijk deel van het verschil met de berekening die de Raad voor de rechtspraak heeft gemaakt in bijlage 2 bij het advies van 20 juni 2013. De Raad gaat bij de berekening van de effecten uit van de volumes over 2012, hetgeen leidt tot een lagere begrote opbrengst.

De genoemde bedragen bestaan uit lagere uitgaven vanwege de vraaguitval enerzijds en uit hogere ontvangsten anderzijds. Ongeveer een kwart van de berekende opbrengst vloeit voort uit de lagere uitgaven vanwege de vraaguitval en driekwart vloeit voort uit hogere ontvangsten. Alleen in het eerste jaar ligt deze verhouding iets anders, omdat de effecten van de vraaguitval zich later voordoen dan de hogere ontvangsten.

(bedragen x € 1 miljoen)

	2014	2015	2016	2017	2018
Lagere uitgaven	5	13	13	14	14
Hogere ontvangsten	33	38	40	42	44
Totaal	38	51	53	56	58

5. Adviezen

Het wetsvoorstel is ter consultatie gezonden aan organisaties die rechtstreeks met het wetsvoorstel zullen worden geconfronteerd, omdat zij met de uitvoering ervan te maken zullen krijgen of omdat zij belanghebbenden vertegenwoordigen die door het wetsvoorstel geraakt zullen worden. Naar aanleiding daarvan is een reactie ontvangen van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht (Adviescommissie), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

De RvdR heeft er begrip voor dat er oplossingen voor de financieringsproblemen bij de Rechtspraak worden gezocht. Maar de mogelijke effecten van de volgens de RvdR forse verhogingen baren hem zorgen. De RvdR vraagt zich af of gezien de verwachte uitval van handelszaken in hoger beroep (volgens de RvdR 14%) de toegang tot de rechter te zeer beperkt zal worden. Ook de NOvA vindt het zorgelijk dat de verhogingen in dit wetsvoorstel ten algemene de toegang tot de rechter en het recht kunnen belemmeren, mede gelet op bezuinigingen en lastenverzwaringen die burgers en bedrijven op ander terreinen treffen. De RvdR, de NVvR, de HR en de Adviescommissie wijzen op de kwaliteitsfunctie en het algemeen belang van appel- en cassatierechtspraak voor de bevordering van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. De HR wijst bovendien op de open normen in wetgeving, waarvan de invulling aan de rechter wordt overgelaten. Volgens de NVvR zou het redelijk zijn als de overheid een deel van deze rechtspraak uit de algemene middelen zou betalen. Ook de HR vraagt zich af of het gezien het algemeen belang redelijk is om de relatief hogere kosten van hoger beroep en cassatie aan partijen door te berekenen. De Adviescommissie is van mening dat de onderbouwing van de tariefstijging voor hoger beroep het profijtbeginsel zou introduceren. De RvdR onderschrijft het belang van een laagdrempelige toegang tot de rechter in eerste aanleg, maar heeft de voorkeur voor enkele procenten verhoging van de tarieven in eerste aanleg ten gunste van een verhoging van hoger beroep rond de 60%.

Ik onderschrijf van harte het algemene belang van appel- en cassatierechtspraak en daarom blijft ook een deel van deze rechtspraak door de overheid betaald worden. De griffierechten dekken slechts een klein deel van de kosten van de rechtspraak en dat zal ook na invoering van deze wetswijziging zo blijven. Van invoering van een profijtbeginsel is dan ook geen sprake. Maar uit een oogpunt van toegang tot het recht, is een lage drempel naar de eerste aanleg belangrijker dan de toegang naar hoger beroep. Eenieder moet een beroep op de rechter kunnen doen. Wel mag verlangd worden dat wie na een eerste oordeel van de rechtspraak, die in Nederland op een hoog niveau staat, nog een tweede feitelijke behandeling van zijn zaak wenst, een afweging maakt over de noodzaak van en de kansen in hoger beroep in relatie tot de kosten. De griffierechten zullen deel uitmaken van die afweging, maar ook de overige kosten – zoals die van rechtsbijstand – die een procedure met zich brengt. De griffierechtdrempel mag hier hoger liggen dan in eerste aanleg, dat is ook allang zo. De Adviescommissie, de RvdR, de NVvR en de KBvG wijzen op de doorwerking van de verhoogde tarieven in de proceskostenveroordeling. De Adviescommissie wijst vooral op het geval waarin een natuurlijke persoon procedeert tegen een rechtspersoon om een belang boven € 1 miljoen. Ook dit



heeft volgens met name de Adviescommissie nadelige gevolgen voor de toegang tot het recht. Het aantal zaken in deze hoogste griffierechtscategorie bedraagt doorgaans slechts een paar honderd (423 zaken op basis van berekeningen uit 2008). Het aandeel natuurlijke personen dat in een dergelijke zaak door een rechtspersoon betrokken wordt, is naar verwachting bijzonder gering. In schadevergoedingszaken (letselschade) zal het doorgaans de verzekeringsmaatschappij zijn en niet het slachtoffer zelf die procedeert. Daar waar dit gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt, kan de rechter bovendien de proceskostenveroordeling matigen tot het bedrag dat de natuurlijke persoon als eiser zou moeten betalen (artikel 237, vijfde lid, Rv). Ik hecht veel belang aan het uitgangspunt dat de partij die in het ongelijk wordt gesteld, haar proceskosten vergoed krijgt, vooral uit het oogpunt van gelijke behandeling van partijen. Ook het uitgangspunt dat rechtspersonen meer griffierecht betalen dan natuurlijke personen is verdedigbaar in het kader van de toegang tot het recht en een eerlijke verdeling van de lasten. Die uitgangspunten rechtvaardigen de proceskostenveroordeling voor die groep burgers die een procedure tegen een rechtspersoon verliezen. In het algemeen is door met name de hoge competentiegrens voor kantonzaken, gecombineerd met het ontbreken daar van griffierechten voor gedaagde en van een verplichting om een advocaat in te schakelen, de kans voor in het ongelijk gestelde burgers om tweemaal griffierecht te moeten betalen, waarvan eenmaal het hoge tarief voor rechtspersonen, aanzienlijk verminderd.

De HR wijst erop dat niet alle rechtspersonen even financieel draagkrachtig zijn en stelt voor de verhoging te beperken tot rechtspersonen die financieel werkelijk krachtiger zijn dan particulieren. Daarbij zou volgens de HR aangesloten kunnen worden bij de norm van artikel 2:396 BW, de kleine rechtspersonen in het jaarrekeningenrecht. Die categorie vormt circa 96% van het Nederlandse bedrijfsleven. Wanneer de HR bedoelt die categorie van de griffierechtverhoging uit te sluiten, is dat niet realistisch. Verlaging van griffierecht voor rechtspersonen zal moeten leiden tot een forse verhoging voor het griffierecht voor natuurlijke personen teneinde de beoogde inkomsten te realiseren, hetgeen ik geen juiste keuze vind.

De KBvG wijst op het hoge percentage verstekvonnissen in kantonzaken (volgens haar 84% in 2011). Zij uit haar bezorgdheid over de proceskostenveroordeling van gedaagden in deze zaken. Volgens haar is het verschil tussen kosten en griffierecht in deze categorie veel kleiner dan in appel en cassatie. Ik verwijs naar hetgeen ik hierboven heb vermeld over kantonzaken. Juist die categorie wordt in dit wetsvoorstel ontzien en juist in die zaken hoeft de verweerder zelf geen griffierecht te betalen, zodat hij alleen de proceskosten van eiser moet vergoeden.

De RvdR geeft in overweging het griffierecht voor vorderingen tussen de € 500 en € 1500 substantieel te verlagen, teneinde de door de RvdR gesignaleerde afname van het aantal zaken in deze categorie te keren. Ik wijs erop dat juist deze categorie niet wordt geraakt door enige verhoging in dit wetsvoorstel. Voor een verlaging van een bepaald tarief zie ik geen ruimte, omdat daartegenover dan weer andere tarieven zouden moeten worden verhoogd.

De Adviescommissie stelt en ook de HR suggereert dat de verhoging van het griffierecht een middel zou zijn om de stijgende instroom tegen te gaan. Dat is niet juist. Het wetsvoorstel is bedoeld om eraan bij te dragen de Rechtspraak adequaat te kunnen financieren en de lasten daarvan zo goed mogelijk te verdelen zonder de toegang tot de rechter in gevaar te brengen. Ik erken dat uitval van zaken een gevolg kan zijn van die griffierechtverhoging, maar het is niet een doel van het wetsvoorstel.

Verder vraagt de Adviescommissie de effecten van griffierechtverhogingen sinds 2010 in kaart te brengen. Dit is een van de onderdelen van het evaluatieonderzoek naar de Wgbz dat recent is gestart en dat was toegezegd tijdens de parlementaire behandeling van de Wgbz. Dit onderzoek neemt enige tijd in beslag, zodat het nog niet mogelijk is om de uitkomsten ervan in dit wetsvoorstel mee te nemen.

De effecten van het wetsvoorstel worden door de RvdR anders ingeschat dan hierboven is weergegeven. Voor een belangrijk deel is dit erop terug te voeren dat de RvdR de berekening baseert op de realisatie van de instroom en de griffierechtontvangsten in 2012, terwijl dit wetsvoorstel uitgaat van de volumes uit het voor de begroting gebruikte Prognosemodel Justitiële keten (de PMJ-raming). Verder werkt in de berekening door dat de RvdR de vraaguitval op basis van prijselasticiteiten heeft bepaald. De ABRvS spreekt uit het oogpunt van toegankelijkheid van het (hoger) beroep haar zorg uit over de voorgestelde verhoging van het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken. De HR merkt op dat vooral met betrekking tot de voorgestelde verhogingen voor het hoger beroep en het beroep in cassatie de vraag rijst of de burger op deze wijze niet wordt gehinderd in zijn toegang tot de rechter. De HR geeft in overweging om te voorzien in een mogelijkheid tot het verkrijgen van vrijstelling van griffierecht in bestuursrechtelijke zaken in geval van onvermogen van de betrokkene en in een lager tarief bij geringe draagkracht.

Bij het laagste tarief in bestuursrechtelijke zaken is procentueel weliswaar sprake van een sterke verhoging (75% in eerste aanleg en 60% in hoger beroep of beroep in cassatie), maar het na de verhoging te betalen bedrag blijft bescheiden: € 77 in eerste aanleg en € 189 in hoger beroep of beroep in cassatie. Voor het hoger beroep of beroep in cassatie dat door een natuurlijk persoon wordt ingesteld inzake een besluit in andere bestuursrechtelijke zaken wordt een verhoging voorgesteld van het griffierecht van € 239 naar € 311, dus een verhoging met 30%. De regering acht de na de



verhoging nominaal te betalen bedragen niet zodanig hoog dat een wettelijke vrijstellings- of kortingsregeling voor on- en minvermogenden nodig is.

De ABRvS merkt nog op dat de wetgever bij de oplopende tarieven voor hoger beroep nader zou moeten overwegen of de gemaakte keuze dat voor het instellen van incidenteel hoger beroep geen griffierecht verschuldigd is, uit een oogpunt van gelijke behandeling van partijen evenwichtig is. Ten slotte beveelt zij aan dat, indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de wetswijziging op 1 januari, en niet tussentijds, in werking zal treden.

De mogelijkheid van incidenteel hoger beroep in niet-belastingzaken bestaat pas sinds 1 juli 2013 en is geïntroduceerd via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht.² Daarin is voornamelijk de keuze gemaakt om geen griffierecht verplicht te stellen, met name gelet op de nog beperkte ervaring die met incidenteel hoger beroep is opgedaan en de uitvoeringstechnische consequenties. Die keuze sluit aan bij het belastingrecht, dat sinds 2005 de mogelijkheid kent van incidenteel hoger beroep en incidenteel beroep in cassatie. De voorgestelde verhoging van de griffierechten is voor de regering geen reden om de gemaakte keuze reeds thans te heroverwegen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zal aan de hand van de ervaringen met het incidenteel beroep opnieuw worden bezien of het wenselijk is alsnog griffierecht te gaan heffen.³ Het is de bedoeling dat de voorgestelde verhoging in werking treedt op 1 januari 2014. Mocht dat niet mogelijk blijken, dan zal te zijner tijd het belang van de uitvoeringspraktijk bij inwerkingtreding op 1 januari moeten worden afgewogen tegen de noodzaak om op korte termijn de financiën op orde te brengen.

Ten slotte doet de RvdR nog enkele voorstellen voor inhoudelijke wijzigingen op het terrein van griffierechten en burgerlijke rechtsvordering, waaronder ook een meer fundamentele beperking van het hoger beroep (appelgrensverhoging). De strekking van dit wetsvoorstel is echter zuiver financieel en niet bedoeld om het systeem van griffierechtenheffing of burgerlijke rechtsvordering te wijzigen. Aan enkele punten van kritiek op de onderbouwing van het wetsvoorstel en van de vraaguitval is hiervoor in deze memorie van toelichting tegemoetgekomen.

Artikelen

Artikel I – Algemene wet bestuursrecht

I – Onderdeel A

Onderdeel A verhoogt het griffierecht in eerste aanleg. Artikel 8:41 Awb kent drie tarieven. Het laagste tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder a (nu € 44, straks € 77), geldt voor het beroep van een natuurlijke persoon tegen een besluit als bedoeld in bijlage 3 bij de Awb (Regeling verlaagd griffierecht). Het gaat onder meer om geschillen over sociale uitkeringen en studiefinanciering, om beroepen van natuurlijke personen in de meeste belastingzaken, om een beroep tegen een bestuurlijke boete van maximaal € 340 en om een beroep tegen een besluit waarbij de kosten van bestuursdwang op maximaal € 340 zijn vastgesteld. Wat betreft beroepen over toeslagen vermeldt bijlage 3 nu alleen de Wet op de huurtoeslag. Voorgesteld wordt om het laagste tarief ook voor andere toeslagzaken te laten gelden. Zie de toelichting bij onderdeel C.

Het standaardtarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder b (nu € 160, straks € 163), geldt voor het beroep van een natuurlijke persoon tegen andere besluiten dan de besluiten, bedoeld in bijlage 3 bij de Awb.

Het hoge tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder c (nu € 318, straks € 324), geldt voor alle indieners van een beroepschrift die geen natuurlijke persoon zijn.

I – Onderdeel B

Onderdeel B verhoogt het griffierecht in hoger beroep. Ook artikel 8:109 Awb kent drie tarieven, waarvoor dezelfde indeling geldt als in eerste aanleg.

I – Onderdeel C

Onderdeel C zorgt ervoor dat het lagere tarief gaat gelden voor alle zaken over inkomensafhankelijke regelingen. Daartoe wordt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen toegevoegd aan bijlage 3 bij de Awb. De vermelding van die overkoepelende wet maakt het overbodig om de afzonderlijke wetten te vermelden. Behalve de Wet op de huurtoeslag zijn dat de Wet op de zorgtoeslag, de Wet op het kindgebonden budget en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (kinderopvangtoeslag).

² De Wet aanpassing bestuursprocesrecht is in werking getreden op 1 januari 2013, met uitzondering van de bepalingen over incidenteel hoger beroep en incidenteel beroep in cassatie, die in werking zijn getreden op 1 juli 2013.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 65.



Artikel II – Wet griffierechten burgerlijke zaken

II – Onderdelen A-E

De griffierechten die betaald moeten worden ingevolge de artikelen 17, eerste lid (afronding faillissement), 19, eerste lid (gerechtelijke rangregelingen en benoemingen van rechter-commissarissen), 21, derde lid (abonnementen op roluittreksels), 22, eerste lid (akten, processen-verbaal, beslissingen), 23, eerste lid (inschrijving in het huwelijksgoederenregister), 23, tweede lid (legalisatie van handtekeningen), en 23, derde lid (apostilles), worden alle met 15% verhoogd. Deze 15% is het gemiddelde percentage waarmee de overige griffierechten in de tabel in de bijlage en in de Algemene wet bestuursrecht worden verhoogd.

Artikel 21, derde lid, bepaalt de hoogte van het griffierecht voor de geregelde verstrekking van niet-getekende afschriften van of uittreksels uit de rol aan advocaten of gemachtigden. Hoewel advocaten tegenwoordig online toegang hebben tot het roljournaal van de gerechten, valt niet met zekerheid te zeggen dat er geen advocaten meer gebruik maken van de papieren faciliteit. Daarom blijft dit griffierecht bestaan en wordt het eveneens met 15% verhoogd.

Het vierde lid van artikel 21 komt te vervallen omdat het niet meer van toepassing is. De rechtbanken hebben geen registers van de burgerlijke stand meer in bewaarneming, zodat zij er ook geen uittreksels meer uit hoeven te verschaffen. Bewaargeving geschiedt sinds 2000 aan de Justitiële Informatiedienst in Almelo, die dienst doet als centrale bewaarplaats.

II – Onderdeel F

Zie het algemene deel van de toelichting voor een toelichting op de voorgestelde griffierechten in de tabel die in de bijlage bij de Wgbz is opgenomen.

Artikel III – Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Voor het instellen van beroep bij het College van beroep voor het hoger onderwijs geldt sinds jaar en dag het lagere tarief van artikel 8:41, tweede lid, onder a, Awb. Sinds 1 januari 2013 is dat € 44. Het nieuwe tarief wordt € 77.

Artikel IV – Overgangsrecht

Voor bestuursrechtelijke procedures geldt dat voor het te heffen griffierecht de datum bepalend is waarop het besluit van het bestuursorgaan of de uitspraak van de bestuursrechter is bekendgemaakt. Op deze wijze wordt voorkomen dat de hoogte van het griffierecht wijzigt gedurende de termijn waarbinnen beroep of hoger beroep kan worden ingesteld. Is het besluit of de uitspraak na de inwerkingtreding van deze wet bekendgemaakt, dan betalen de belanghebbende en het bestuursorgaan het nieuwe griffierecht.

In civiele zaken die op het moment van inwerkingtreding van de wetwijzigingen al aanhangig zijn gemaakt, blijft het huidige recht van toepassing. De datum van betekening van de dagvaarding bij de wederpartij en de datum van oproeping van de belanghebbende bij het verzoekschrift (de datum van verzending van de oproepingsbrief, die ingevolge artikel 274 in de brief moet worden vermeld), is bepalend, bij hoger beroep en cassatie de datum van de uitspraak waartegen het rechtsmiddel wordt ingesteld. Sinds de inwerkingtreding op 1 april 2013 van de Reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken hoeft de hoogte van het griffierecht niet meer in de dagvaarding of het verzoekschrift opgenomen hoeft te worden, maar volstaat een verwijzing naar de vindplaats van de meest recente bijlage bij de Wgbz waarin de hoogte van de griffierechten staat vermeld. Daardoor bestaat het gevaar niet meer van het moeten uitbrengen van een herstelexploot wanneer verkeerde griffierechten zijn vermeld. In de overgangsbepaling wordt uitgegaan van het moment van uitbrengen van de dagvaarding en de oproeping van de belanghebbende en niet het moment van verschuldigd zijn van het griffierecht, dat voor degenen die in de procedure worden betrokken, later ligt. Dat voorkomt dat men op moment van ontvangst van een dagvaarding of oproeping het te betalen griffierecht opzoekt en later een rekening krijgt die hoger ligt, omdat nadien het griffierecht verhoogd is.

De Minister van Veiligheid en Justitie,