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

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

Het wetsvoorstel laat de bestaande structuur van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en het griffierechtenstelsel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) intact en voorziet in gedifferentieerde verhoging van griffierechten.[[1]](#footnote-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 tarief[[2]](#footnote-2) 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]](#footnote-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 Unie (EU-Handvest) niet een absoluut recht betreft;[[4]](#footnote-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.Bezuinigingen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.[[5]](#footnote-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 toelichting[[6]](#footnote-6) 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 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 opneming van een algemene hardheidsclausule in het voorstel.[[7]](#footnote-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]](#footnote-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 vermeldt[[9]](#footnote-9) 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,

1. Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-1)
2. Regeling verlaagd griffierecht (artikelen 8:41 en 8:109 en Bijlage 3 van de Awb). [↑](#footnote-ref-2)
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. [↑](#footnote-ref-3)
4. EHRM 28 mei 1985, Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk (8225/78), resp. HvJEU 22 december 2010, DEB t. Bondsrepubliek Duitsland (C-279/09). [↑](#footnote-ref-4)
5. EHRM 26 juli 2005, Podbielski en PPU Polpure t. Polen (39199/98). [↑](#footnote-ref-5)
6. Memorie van Toelichting, Algemeen, par. 2 Het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-6)
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). [↑](#footnote-ref-7)
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). [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikelsgewijs, Artikel II, Onderdelen A-E. [↑](#footnote-ref-9)