

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 15 september 2022

dossiernummer:

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer:

e-mail:

Betreft: voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verlaging van griffierechten en de Algemene wet bestuursrecht

Geachte minister,

Op 6 juli 2022 is de internetconsultatie 'voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verlaging van griffierechten en de Algemene wet bestuursrecht' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissies burgerlijk procesrecht en bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u de adviezen van de adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

algemeen secretaris

bijlagen: adviezen van de adviescommissies burgerlijk procesrecht en bestuursrecht

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan: algemene raad
Van: adviescommissie bestuursrecht
Datum: 12 september 2022
Betreft: **voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de verlaging van griffierechten (Wet verlaging griffierechten)**

SAMENVATTING

De adviescommissie bestuursrecht onderschrijft de in de memorie van toelichting beschreven noodzaak om de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid te versterken en kan zich vinden in de voorgenomen verlaging van de griffierechten met 25%.

De commissie constateert echter ook dat het wetsvoorstel niet is beperkt tot deze verlaging, maar dat daarin ook is opgenomen een herijking van de griffierechten in burgerlijke zaken, waarbij sommige tarieven niet worden verlaagd, maar juist (aanzienlijk) worden verhoogd. Daardoor dekt de naam van het wetsvoorstel niet de inhoud daarvan.

De herijking van het (vergaand gedifferentieerde) stelsel van griffierechten in burgerlijke zaken is een aanzienlijk gecompliceerder onderwerp dan de verlaging van de in de Awb opgenomen griffierechten. Het samenbrengen van die twee onderwerpen in hetzelfde wetsvoorstel is daarom ongelukkig en leidt tot vertraging van de beoogde verlaging en daarmee van de beoogde versterking van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid. Daarom adviseert de commissie:

- het wetsvoorstel te splitsen in *afzonderlijke* voorstellen voor het bestuursrecht en voor het burgerlijk recht;
- de verlaging van de *bestuursrechtelijke* tarieven *per 1 januari 2023* in te voeren.

CONSULTATIEREACTIE

De naam dekt de lading niet

Het wetsvoorstel beoogt per 1 januari 2024 de griffierechten voor alle soorten zaken in het burgerlijk en bestuursrecht structureel met 25% te verlagen.

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de verhouding tussen de griffierechten in eerste aanleg en in hoger beroep in burgerlijke zaken te herijken. In de verschillende voorgelegde scenario's worden de griffierechten voor het hoger beroep voor sommige gevallen verlaagd, maar voor andere gevallen verhoogd met percentages die kunnen oplopen tot +35%.

Dat betekent dat de naam van het voorstel ("verlaging griffierechten") de lading niet dekt en beter vervangen zou kunnen worden door: verlaging bestuursrechtelijke griffierechten en herijking griffierechten in burgerlijke zaken.

Verlaging griffierechten in bestuursrechtelijke zaken

De commissie onderschrijft de in de memorie van toelichting beschreven noodzaak om de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid te versterken en kan zich vinden in de voorgenomen verlaging van de bestuursrechtelijke griffierechten. Dat verlaagt de financiële drempel en maakt de bestuursrechter beter toegankelijk voor rechtzoekenden.

Over de herijking van de griffierechten in burgerlijke zaken kan de commissie echter geen uitspraak doen. Zij verwijst daarom naar het advies van de adviescommissie burgerlijk procesrecht.

Beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2024

Het is de commissie opgevallen dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is beoogd per 1 januari 2024. Dat zal eruit voortkomen dat in het consultatievoorstel geen keuze is gemaakt voor een van de herijkingsscenario's, waardoor er meer tijd nodig is voor het verder uitwerken van die scenario's en het maken van een definitieve keuze.

Uit artikel IV blijkt bovendien dat op voorhand al rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat invoering per 1 januari 2024 niet zal worden gehaald, waardoor de verlaging van de tarieven in de Awb en de daarmee beoogde versterking van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid nog verdere vertraging zal oplopen. Gelet op de – ook door de regering gevoelde – noodzaak van die versterking acht de commissie dat ongewenst.

Er is bovendien geen enkele reden waarom de verlaging van de tarieven in de Awb niet al per 1 januari 2023 zou kunnen worden ingevoerd. Er bestaat immers geen onderlinge samenhang tussen de griffierechten in het bestuursrecht en die in het burgerlijk procesrecht, terwijl de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid ook niet afhankelijk is van de in burgerlijke zaken geldende griffierechten.

De commissie vindt het dan ook zowel ongewenst als onjuist dat de verlaging van de bestuursrechtelijke griffierechten wordt gecompliceerd (en daardoor vertraagd) door de herijking van de burgerlijke griffierechten: belast een eenvoudige aanpassing van de Awb niet met een ingewikkelde herijking van de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

Splits het wetsvoorstel en verlaag de tarieven van de Awb per 1 januari 2023

Omdat de versterking van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid een hogere prioriteit heeft dan de herijking van het stelsel van burgerlijke griffierechten, adviseert de commissie

het wetsvoorstel te splitsen in afzonderlijke voorstellen voor het bestuursrecht en voor het burgerlijk recht en de verlaging van de bestuursrechtelijke tarieven per 1 januari 2023 in te voeren.

ADVIES

Van: adviescommissie burgerlijk procesrecht
Datum: 8 september 2022
Betreft: **voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de verlaging van griffierechten (Wet verlaging griffierechten)**

SAMENVATTING

Conclusie

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld tarieven van griffierechten die worden geheven in het burgerlijk recht en het bestuursrecht voor zowel burgers als bedrijven, te verlagen. Hiermee wordt beoogd de toegang tot de rechter voor burgers en het MKB te vergroten.

Kernpunten

- *De adviescommissie kan zich vinden in de voorgestelde verlaging van de griffierechten ter vergroting van de toegang tot het recht.*
- *Wat betreft de discrepantie tussen de hoogte van het griffierecht in eerste aanleg en in hoger beroep/cassatie kan de adviescommissie zich voorstellen dat die wordt opgelost. Er bestaat geen principieel bezwaar tegen dat de griffierechten in hoger beroep en cassatie hoger zijn dan voor het procederen in eerste aanleg.*
- *De adviescommissie adviseert ook na te denken over het (verder) verhogen van griffierechten voor vorderingen van meer dan EUR 1 miljoen en om ook boven EUR 1 miljoen meer griffierechtcategorieën te introduceren, mede gelet op de toestroom van bijvoorbeeld massaschadezaken waarin vorderingen van een miljard of meer geen uitzondering zijn. De hoogte van het griffierecht heeft bij dit soort zaken en procedures geen of nauwelijks invloed op de beslissing om al dan niet te procederen.*

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Per 1 januari 2022 is de gewijzigde Wgbz in werking getreden. Daarin zijn met name voor lagere vorderingen tussen EUR 500 en EUR 12.500 extra griffierechtcategorieën toegevoegd, om tegemoet te komen aan het bezwaar dat met name bij lagere vorderingen de hoogte van het griffierecht niet in verhouding stond tot de hoogte van de vordering. Daarnaast zijn bij deze wijziging de tarieven voor natuurlijke personen en voor niet-natuurlijke personen voor kantonzaken tussen EUR 500 en EUR 2.500 dichter bij elkaar gebracht. Daarmee werd beoogd tegemoet te komen aan het bezwaar dat de proceskostenveroordeling voor natuurlijke personen een probleem is als de wederpartij/verzoeker een niet-natuurlijke persoon is, omdat het griffierecht voor niet-natuurlijke personen veel hoger was.

Ondanks deze wijzigingen zijn de tarieven voor natuurlijke personen voor lagere vorderingen niet of slechts in beperkte mate gedaald en zijn de tarieven voor zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen voor hogere vorderingen gestegen. Dit laatste komt door de vooraf gestelde randvoorwaarde dat de wetswijziging budgetneutraal moest plaatsvinden. De huidige tarieven van het griffierecht worden hierdoor nog steeds als relatief hoog ervaren en worden, met name als het gaat om lagere geldvorderingen, als drempel ervaren om een gerechtelijke procedure te starten. Om deze drempel te verlagen en daarmee de toegang tot het recht te vergroten, wordt voorgesteld de griffierechten voor burgers en het MKB met ingang van 1 januari 2024 met 25% te verlagen.

Voor vorderingen in de categorieën met een waarde van meer dan EUR 100.000 en voor procedures bij de Netherlands Commercial Court (NCC) wordt voorgesteld om de tarieven niet te verlagen. De verlaging van de tarieven moet bijdragen aan een verbetering van de toegang tot de rechter en bij dergelijke vorderingen en procedures speelt de hoogte van het griffierecht slechts een beperkte rol in de gang naar de rechter.

In het bij het wetsvoorstel gepubliceerde consultatiedocument worden twee vragen gesteld die voor de uiteindelijke inhoud van het wetsvoorstel van belang zijn. De eerste vraag heeft betrekking op het effect van de verlaging van de griffierechttarieven bij vorderingen van niet meer dan EUR 500 op de schuldenaanpak. De tweede vraag heeft betrekking op de discrepantie in de tarieven tussen de verschillende instanties (de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad) in de Wgbz.

De NOvA heeft de adviescommissie burgerlijk procesrecht gevraagd met name te adviseren over dit tweede vraagstuk. Toch maakt de adviescommissie hierna ook enkele opmerkingen naar aanleiding van de eerste vraag.

Vraagstuk 1. Effect verlaging griffierechten op schuldenaanpak

De verlaging van het griffierecht leidt tot een betere toegang tot de rechter. In het coalitieakkoord is naast de verbetering van de toegang tot het recht ook opgenomen dat de brede schuldenaanpak wordt voortgezet. Opeenstapeling van schulden moet worden voorkomen, o.a. door een maximum te stellen aan verhogingen, rente- en incassokosten. De vraag is of de verlaging van het griffierecht bij vorderingen tot EUR 500 van invloed is op het halen van de doelstelling van de brede schuldenaanpak, waarbij kleine schulden klein worden gehouden en zo spoedig mogelijk buitengerechtelijk worden opgelost.

In het consultatiedocument wordt gesignaleerd dat een mogelijk ongewenst neveneffect van de verlaging van de griffierechten voor vorderingen tot EUR 500 kan zijn dat schuldeisers minder energie steken in het minnelijk traject en sneller kiezen voor een gerechtelijke procedure. Dat kan weer leiden tot een verhoging van de kosten die de schuldenaar uiteindelijk moet betalen als hij in de procedure in het ongelijk wordt gesteld. In het consultatiedocument wordt gesteld dat het verbeteren van de toegang tot de rechter door het verlagen van de financiële drempel voor schuldeisers niet mag leiden tot een verergering van de eventuele financiële problemen van schuldenaren. Gesteld wordt dat dit zich met name kan voordoen als de schuldeiser zijn vordering ineens betaald wil krijgen, terwijl de schuldenaar dit onmogelijk kan. Daarom zouden ook maatregelen getroffen moeten worden die dit voorkomen, waaronder het stimuleren dat schuldeisers van onbetaalde vorderingen met de schuldenaar in contact proberen te komen om in onderling overleg tot een betaling(sregeling) te komen. Als dit niet lukt, is het van belang om te zorgen dat de schuldenaar en zijn belangen in de procedure voldoende in beeld komen. In dit kader wordt vermeld dat het belangrijk is om schuldenaren te stimuleren op de zitting te verschijnen, en wordt ook verwezen naar het conceptwetsvoorstel dat de rechter de mogelijkheid geeft om ook tegen de wil van de schuldeiser een passende betalingsregeling op te leggen.

De adviescommissie onderschrijft op zich de doelstellingen van de verbetering van de toegang tot het recht en de brede schuldenaanpak. Voorkomen moet worden dat schuldenaren door verhogingen met rente en incassokosten steeds verder in de problemen komen.

Tegelijkertijd moet ervoor gewaakt worden dat de belangen van schuldeisers en schuldenaren in balans blijven. Een schuldeiser moet in beginsel ook aanspraak kunnen maken op betaling van zijn vordering. Over het genoemde conceptwetsvoorstel dat de rechter de mogelijkheid geeft om ook tegen de wil van de schuldeiser een betalingsregeling op te leggen, heeft de adviescommissie recent kritisch geadviseerd.

Als een debiteur niet betaalt, moet de schuldeiser de mogelijkheid hebben de zaak aan de rechter voor te leggen. De prijs die hij daarvoor betaalt in de vorm van griffierecht, moet in verhouding staan tot de hoogte van de vordering. De vrees dat een verdere verlaging van het griffierecht voor geringe vorderingen leidt tot een toename van het aantal procedures en daarmee het aantal schuldenaren dat bij verlies boven op hun bestaande schuld in de proceskosten (het griffierecht) wordt veroordeeld, zou geen reden moeten zijn om het griffierecht niet te verlagen. Aangenomen mag worden dat schuldeisers (met name de *repeat players* met veel kleine(re) vorderingen) ook inzien dat het sneller of lichtzinnig voorleggen van zaken aan de rechter, niet zal leiden tot snellere betaling als mensen niet kunnen betalen. Zoals in het consultatiedocument wordt gesignaleerd, zit het probleem er ook in dat veel schuldenaren niet op de zitting verschijnen, waardoor het alsnog vinden van een passende oplossing bij de rechter vaak niet mogelijk is.

Gezien de specifieke problematiek vraagt de adviescommissie zich af of voor vorderingen tot bijvoorbeeld EUR 500 niet nagedacht kan worden over oplossingen waarbij wordt gestimuleerd dat schuldenaren op zitting verschijnen. Te denken valt aan een korting op of het kwijtschelden van het griffierecht (ook in de kostenveroordeling) als de schuldenaar op zitting verschijnt en op zitting een betalingsregeling wordt afgesproken. Ook valt te denken aan alternatieven voor de oproeping voor de zitting. Zo werken veel bedrijven en instanties tegenwoordig met herinneringen voor afspraken die worden verstuurd via sms of whatsapp. Het inzetten van digitale oproepingsmogelijkheden (naast de dagvaarding of het deurwaardersexploot) vergroot mogelijk de kans dat schuldenaren op zitting verschijnen en dat ten overstaan van de rechter daadwerkelijk over een oplossing kan worden gesproken.

Vraagstuk 2. Discrepancie in tarieven voor verschillende instanties

De doelstelling in het griffierechtenstelsel is dat procederen bij een hogere instantie duurder of in ieder geval niet goedkoper is dan het starten van de procedure in eerste aanleg. Het wordt gerechtvaardigd geacht dat sprake is van een financiële prikkel die is gericht op het maken van een zorgvuldige afweging ten aanzien van het instellen van een rechtsmiddel.

Door de wijzigingen in de Wgbz per 1 januari 2022 is hier een discrepantie ontstaan. Omdat toen een deel van de tarieven in eerste aanleg is verhoogd en de tarieven in hoger beroep en cassatie buiten beschouwing zijn gelaten, is het nu zo dat de tarieven voor vorderingen van boven EUR 100.000 bij de rechtbank over het algemeen hoger zijn dan de tarieven bij het gerechtshof en de Hoge Raad.

Het conceptwetsvoorstel biedt de gelegenheid om deze discrepantie te herstellen. In de bijlage bij het consultatiedocument wordt een aantal mogelijkheden gesuggereerd. Opgemerkt wordt dat om de discrepantie op te lossen, in ieder geval een deel van de tarieven moet worden verhoogd of extra categorieën gedeeltelijk moeten worden uitgezonderd van een verlaging. De manier waarop de discrepantie opgelost wordt, is bovendien van invloed op de hoogte van het bedrag dat beschikbaar is voor andere maatregelen die de toegang tot het recht vergroten. Opgemerkt wordt ook dat de discrepantie niet kan worden opgelost door alle tarieven in eerste aanleg dusdanig te verlagen dat deze lager zijn dan de huidige tarieven in hoger beroep (en cassatie). Dat zou leiden tot een derving van griffierechtontvangsten die niet in lijn is met het coalitieakkoord. Tot slot is ook een mogelijkheid om de discrepantie niet op te lossen en de tarieven te wijzigen zoals is beschreven in het conceptwetsvoorstel van de Wet verlaging griffierechten. Daarin wordt voorgesteld de hoogste categorieën (vorderingen met een waarde van meer dan EUR 100.000) uit te zonderen van de verlaging met 25%, waardoor EUR 3 miljoen beschikbaar komt voor andere maatregelen die de toegang tot het recht vergroten.

De adviescommissie wordt gevraagd hoe zij in relatie tot de toegang tot het recht aankijkt tegen de vraag of de genoemde discrepantie in de Wgbz tussen het tarief in eerste aanleg en in hoger beroep en cassatie bij vorderingen in de hogere categorieën al dan niet moet worden opgelost, en zo ja, hoe.

De adviescommissie realiseert zich dat het oplossen van de discrepantie een complex vraagstuk is, waarbij diverse factoren een rol spelen voor de vraag wat het effect is van een verhoging of verlaging van het griffierecht in bepaalde categorieën op de toegang tot de rechter en het rechtspraakbudget.

De adviescommissie volstaat daarom met het formuleren van een aantal uitgangspunten die wat haar betreft in de beoordeling van dit vraagstuk betrokken zouden moeten worden:

- Het is gerechtvaardigd dat de griffierechten in hoger beroep en cassatie hoger zijn dan in eerste aanleg. Er mag best een wat hogere financiële drempel zijn voor het aanwenden van een rechtsmiddel dan voor het voeren van een procedure in eerste aanleg. Het antwoord op de vraag of de discrepantie moet worden opgelost, luidt dus in beginsel bevestigend.
- Voor grotere vorderingen is het griffierecht doorgaans geen belemmering voor het aanhangig maken van de procedure of het aanwenden van een rechtsmiddel. Zeker voor de categorie boven EUR 1 miljoen kan het griffierecht in hoger beroep of cassatie (verder) omhoog.

- Nederland wordt internationaal gezien als land waar procederen goed en relatief goedkoop is. In combinatie met wetgeving die bijvoorbeeld collectieve acties faciliteert, trekt dat zeer grote en complexe zaken aan waarin vorderingen van een miljard of meer geen uitzondering zijn. Op het totaalplaatje van de kosten die met een dergelijke zaak gemoeid zijn, is het griffierecht, zelfs in de hoogste categorie, verwaarloosbaar. Bovendien zijn bij dergelijke zaken vaak commerciële procesfinanciers betrokken, zodat het griffierecht geen belemmering vormt voor de toegang tot de rechter. Tegelijkertijd leggen deze zaken een groot beslag op de capaciteit van de rechterlijke macht. De adviescommissie heeft eerder al eens geopperd om voor de hogere vorderingen extra griffierechtcategorieën te introduceren, waarvoor de griffierechten aanzienlijk hoger zijn dan de huidige (dan wel de voorgestelde) tarieven. De adviescommissie vraagt in dit kader nogmaals aandacht voor deze mogelijkheid. Het introduceren van meer griffierechtcategorieën voor vorderingen van meer dan EUR 1 miljoen, en een (relatief) hoger griffierecht in die categorieën kan mogelijk bijdragen aan het oplossen van budgettaire uitdagingen, terwijl de toegang tot de rechter daardoor niet in het gedrang komt.