

Vergaderjaar 2008–2009

31 758

Invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 december 2007 en het nader rapport d.d. 27 oktober 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2007, no. 07.003667, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe regeling voor de heffing en inning van griffierechten in civiele zaken. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de betekenis van het stelsel voor de toegang tot de rechter, de vrijstelling van griffierecht voor het indienen van een verweerschrift bij de kantonrechter of de pachtkamer bij de rechtbank en de afschaffing van artikel 243 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Bij Kabinetsmissive van 13 november 2007, nr. 07.003667, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan de minister van Justitie te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 december 2007, nr. W03.07.0412/II, bied ik U hierbij aan.

1. Uitgangspunten van het nieuwe stelsel zijn de vaststelling van vaste tarieven in alle zaken in plaats van een percentageregeling, een vast laag tarief voor on- en minvermogenden en de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. Hoewel de toelichting stelt dat bij het opstellen van de nieuwe regeling gold dat de toegang tot het recht voor de burger gewaarborgd moet blijven, mist de Raad in de toelichting een uiteenzetting waaruit blijkt dat een stelsel dat uitgaat van deze kenmerken aan deze eis voldoet. In aanmerking genomen het karakter en de omvang van de voorgestelde wijzigingen meent de Raad, mede gelet op artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat een dergelijke uiteenzetting in de toelichting niet mag ontbreken. Het college adviseert een dergelijke toelichting alsnog te geven.

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

1.

Conform het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld met een nieuwe paragraaf 1.5 waarin uiteen is gezet op welke wijze ook in het nieuwe griffierechtenstelsel de toegang tot het recht voor de burger gewaarborgd blijft.

2. In artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt een opsomming gegeven van processuele handelingen waarvoor – in afwijking van de hoofdregel – geen griffierecht is verschuldigd. Deze vrijstellingen zijn ontleend aan de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Onderdeel a betreft het indienen van een verweerschrift bij de kantonrechter of de pachtkamer bij de rechtbank. Nu in het voorstel de reguliere tarieven die in eerste aanleg bij de kantonrechter worden geheven van natuurlijke personen gemiddeld aanzienlijk zijn verlaagd en voor arbeidsgeschillen de competentiegrens van 5000 euro niet geldt¹, is het, mede gezien het vaste tarief voor on- en minvermogenden, niet zonder meer logisch dat deze vrijstelling wordt gehandhaafd, zo min als de vrijstelling voor het indienen van een verweerschrift bij de pachtkamer. De Raad adviseert artikel 4, tweede lid, onder a, nader te bezien.

2.

De Raad van State adviseert de in artikel 4, tweede lid, onder a, opgenomen vrijstelling van de heffing van griffierecht voor het indienen van een verweerschrift bij de kantonrechter of de pachtkamer van de rechtbank nader te bezien. Naar zijn oordeel is het niet zonder meer logisch deze vrijstelling te handhaven, nu de reguliere tarieven bij de kantonrechter gemiddeld aanzienlijk worden verlaagd en voor on- en minvermogenden een vast laag tarief geldt. In het nieuwe griffierechtenstelsel zijn enkele uitgangspunten van het huidige systeem gehandhaafd. De vrijstelling van de heffing van griffierechten bij de kantonrechter en de pachtkamer voor gedaagden en verweerders is hiervan een voorbeeld (artikel 4, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder a). Deze regel maakt deel uit van een samenstel van maatregelen – waaronder ook vallen: het ontbreken van de verplichte procesvertegenwoordiging en de eenvoudige procedureregels, zoals de regel dat mondeling verweer mogelijk is – waarin de kanton- en pachtrechtspraak zich onderscheidt van de algemene civiele rechtspraak en waarmee wordt beoogd ervoor te zorgen dat bij deze vorm van rechtspraak sprake is van een laagdrempelige procedure. Momenteel wordt er binnen het ministerie gewerkt aan een wetsvoorstel ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman)². Een van de aanbevelingen van de Commissie Deetman die in dit wetsvoorstel wordt uitgewerkt betreft de verruiming van de competentie van de kantonrechter. In dit verband zal opnieuw gekeken worden naar de wenselijkheid van deze specifieke regels in de kantonrechtspraak. In het kader van dat wetsvoorstel zal, mede in het licht van het advies van de Raad van State, de genoemde vrijstelling van de heffing van griffierechten nader worden bezien.

3. De inning en verrekening van de proceskostenveroordeling voor zaken waarin wordt geprocedeerd met een toevoeging geschiedt thans door de griffie op grond van artikel 243 Rv. Omdat in het voorstel de «indebetstelling» wordt afgeschaft en daarmee ook de bijzondere procedure inzake de afwikkeling van de proceskostenveroordeling bij winst van de procedure ten gunste van een on- of minvermogene partij, is het niet langer logisch om voor on- of minvermogenden een uitzondering te maken op de regel dat de partij die de procedure wint, zelf verantwoordelijk is voor het incasseren van de proceskostenveroordeling.³ Artikel 243 Rv wordt daarom geschrapt.⁴ De Raad is niet overtuigd van de redelijkheid van het niet langer voorzien in enigerlei vorm van een wettelijke regeling waarbij ten gunste van on- en minvermogenden de nodige voorzieningen zijn getroffen teneinde hen zo min mogelijk te belasten met het incassorisico in het geval dat hun tegenpartij in de kosten is verwezen. Niet zonder meer valt in te zien dat on- en minvermogenden doorgaans in staat zullen zijn deze kosten te incasseren zonder het inschakelen van degenen die professioneel rechtshulp verlenen en dat geen compenserende maatregelen nodig zijn om voor hen te voorzien in het gesignaleerde risico. De kosten van rechtsbijstand ten behoeve van dergelijke incasso's dienen onder meer in de afweging te worden betrokken bij het voorstel tot schrapping. De gevolgen van dat voorstel voor de regeling van de proceskostenveroordeling in art. 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht en

¹ Artikel 93 Rv.

² Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 42; www.justitie.nl/onderwerpen/recht_en_rechtsbijstand/Commissie-Evaluatie-Modernisering-Rechterlijke-Organisatie/index.aspx.

³ Memorie van toelichting, algemeen, paragraaf 1.5 Schrappen van artikel 243 Rv.

⁴ Artikel 32, onderdeel L van het voorstel.

artikel 13a van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften vergen tevens aandacht. De Raad beveelt aan het voorstel tot schrapping van art. 243 nader te bezien.

3.

In zijn advies merkt de Raad van State op dat hij niet overtuigd is van de redelijkheid van het niet langer voorzien in enigerlei vorm van een wettelijke regeling waarbij ten gunste van on- en minvermogenden de nodige voorzieningen zijn getroffen teneinde hen zo min mogelijk te belasten met het incassorisico in het geval dat hun tegenpartij in de kosten is verwezen. De Raad van State beveelt daarom aan het voorstel tot schrapping van artikel 243 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) nader te bezien. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de gevolgen van dit voorstel voor de regeling van de proceskostenveroordeling in artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 13a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

De in artikel 243 Rv opgenomen bijzondere procedure inzake de afwikkeling van de proceskostenveroordeling houdt verband met de in het huidige griffierechtstelsel bestaande «regeling voor indebetstelling». Op basis van deze regeling wordt een on- of minvermogende partij gedeeltelijk vrijgesteld van de griffierechtenheffing. Valt de proceskostenveroordeling uiteindelijk uit ten gunste van deze partij, dan dient de wederpartij de proceskosten te voldoen aan de griffier. Zo nodig kan de griffier een dwangbevel uitvaardigen tegen de veroordeelde. De griffier betaalt uit de opbrengst aan de on- of minvermogende partij diens eigen bijdrage aan het salaris van de rechtshulpverlener en aan zichzelf het in debet gestelde deel van het griffierecht en de eventueel aan de rechtshulpverlener uitbetaalde vergoeding. Het eventuele bedrag dat dan nog resteert, voldoet de griffier aan de rechtshulpverlener. In het nieuwe griffierechtstelsel is de «regeling voor indebetstelling» afgeschaft. In plaats daarvan wordt van een onvermogende partij een vast laag tarief geheven. Het verschil tussen dit tarief en het reguliere tarief wordt in geval van verwijzing van de wederpartij in de proceskosten, niet alsnog van die wederpartij ingevorderd. Gelet op deze wijzigingen ligt het niet langer voor de hand om artikel 243 Rv te handhaven.

De onvermogende partij wordt in het nieuwe griffierechtstelsel – evenals de niet-onvermogende procespartijen – zelf verantwoordelijk voor het incasseren van de proceskostenveroordeling ter compensatie van zijn eigen bijdrage. Op basis van artikel 40 Wet op de rechtsbijstand is de onvermogende partij geen kosten verschuldigd indien hij hiervoor bijstand inroept van een gerechtsdeurwaarder. Zowel onder de oude als onder de nieuwe regeling ligt het incassorisico – het risico dat de wederpartij de proceskostenveroordeling niet voldoet – bij de onvermogende partij ten gunste van wie de proceskostenveroordeling is uitgesproken. Het schrappen van artikel 243 Rv brengt naar mijn mening derhalve geen nadelige gevolgen voor de onvermogende mee.

De opmerkingen van de Raad over de artikelen 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en 13a van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften hebben ertoe geleid dat in het wetsvoorstel twee nieuwe wijzigingsbepalingen zijn opgenomen. Voor de goede orde merk ik nog op dat voor advies bij de Raad van State aanhangig is het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. In dit wetsvoorstel komt ook de in deze artikelen opgenomen regeling aan bod.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4.

Met de redactionele kanttekeningen van de Raad, opgenomen in de bij het advies behorende bijlagen is rekening gehouden.

5.

Na ontvangst van het advies van de Raad van State heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven dat nadere bestudering van het in een eerder stadium voorgelegde conceptwetsvoorstel aanleiding had gegeven tot zorgen over de uitvoering. Deze zorg zag met name op de uitwerking van het uitgangspunt «inning van het griffierecht aan het begin van de procedure» en op de tijd die de griffies op basis van het wetsvoorstel zouden krijgen voor – kort gezegd –

de administratieve verwerking van de griffierechtenheffing en de betalingen die naar aanleiding daarvan worden gedaan. Daarin is aanleiding gevonden om het wetsvoorstel op dit punt alsnog aan te passen. Thans is aansluiting gezocht bij het griffierechtenstelsel in bestuursrechterlijke zaken. Zo wordt in het griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken aan partijen – net als in het bestuursrecht – een termijn van vier weken gegeven om het verschuldigde griffierecht te voldoen. Hiermee hebben de griffies meer tijd gekregen voor de genoemde werkzaamheden. De Raad voor de rechtspraak is geïnformeerd over deze wijzigingen en heeft naar aanleiding daarvan laten weten dat dit zijn zorgen op adequate wijze wegnam. De wijziging heeft ook elders in het voorstel van wet tot aanpassingen geleid.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.07.0412/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De redactie van artikel 8, vierde lid en artikel 9, vijfde lid, zo mogelijk op elkaar afstemmen.
- In artikel 16, eerste lid, onderdeel b «bedoeld artikel 35» vervangen door: bedoeld in artikel 35; dezelfde wijziging in de artikelen 112 (artikel 32, onderdeel c) en 276 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikel 32, onderdeel m).
- In artikel 32, onderdeel j, «vierde tot en met de zesde» vervangen door: derde tot en met de vijfde.
- In artikel 32, onderdeel l, «2. Er wordt een lid toegevoegd» vervangen door: 2. Er worden twee leden toegevoegd.
- In artikel 219a, tweede lid (artikel 32, onderdeel k) «wordt» vervangen door: is.
- In artikel 282a, vierde lid (artikel 32, onderdeel n) «dat» schrappen.
- De artikelen 55 en 56 opnieuw bezien in verband met de intrekking van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Staatsblad 2006, 605).
- In verband met het vervallen van artikel 243 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de artikelen 205, 244 en 289 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aanpassen.