

Vergaderjaar 2011–2012

33 108

Wijziging van de Wet van 30 september 2010 tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 november 2011 en het nader rapport d.d. 28 november 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 september 2011, no. 11.002312, 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 Wet van 30 september 2010 tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Reparatiewet griffierechten burgerlijke zaken), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe enkele technische gebreken en leemten in de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) te herstellen. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het afschaffen van de verplichting om de hoogte van het door de gedaagde verschuldigde griffierecht aan te zeggen en over het opnemen van een hardheidsclausule voor de situatie waarin een natuurlijk persoon of een onvermogen bij verlies van een zaak bij de kantonrechter het tarief van rechtspersonen, dat substantieel hoger is dan dat van natuurlijke personen, voor zijn rekening moet nemen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 september 2011, nr. 11.002312, 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 10 november 2011, nr. W03.11.0404/II, bied ik U hierbij aan.

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering merk ik het volgende op.

1. Context

Op 1 november 2010 is de Wet griffierechten burgerlijke zaken in werking getreden.¹ Daarin is een nieuw griffierechtenstelsel voor civiele zaken geïntroduceerd. Uitgangspunten van dit nieuwe stelsel zijn de vaststelling van vaste tarieven in alle zaken in plaats van een percentageregeling, een vast laag tarief voor onvermogens en de introductie van het uitgangspunt van inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel van deze wet is een aantal technische gebreken geconstateerd. Met het hier voorliggende voorstel wordt beoogd deze gebreken te verhelpen. Voorts is van belang dat bij koninklijke boodschap van 28 oktober 2011 het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten² bij de Tweede Kamer is ingediend, waarin, onder andere, voorstellen worden gedaan met betrekking tot het vermelden van de hoogte van het griffierecht in de dagvaarding en het opnemen van de hardheidsclausule. Over de voorgestelde reparaties merkt de Afdeling het volgende op.

a. Aanzeggen van de hoogte van het griffierecht

Voorgesteld wordt in het exploit van de dagvaarding niet langer de hoogte van het door de gedaagde bij verschijning te betalen griffierecht te vermelden.³ In het wetsvoorstel verhoging griffierechten is voorgesteld om de aanzegging van de hoogte van het griffierecht in artikel 111, tweede lid, onder k, aanhef, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) te vervangen door een verwijzing in de dagvaarding naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de griffierechten zijn opgenomen die verschuldigd zijn voor procederen bij de kantonrechter, de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad.

Het uitgangspunt van het in 2010 ingevoerde griffierechtenstelsel is dat het griffierecht aan het begin van de procedure wordt geïnd. Het niet tijdig voldoen van het verschuldigde griffierecht heeft processuele consequenties. Deze consequenties zijn voor eiser en gedaagde ongelijksoortig. Voor eiser is het gevolg van de onjuiste vermelding van de hoogte van het griffierecht dat een herstelexploot kan worden uitgebracht, voor gedaagde is het gevolg van betaling van een onjuist bedrag aan griffierecht verstekverlening en toewijzing van de vordering.⁴ Nu het gevolg in het bijzonder voor gedaagde ingrijpend is, ligt het niet in de rede dat het risico van betaling van een onjuist bedrag aan griffierecht bij gedaagde wordt gelegd op de wijze zoals voorgesteld. De Afdeling wijst er verder op dat juist gelet op deze consequenties voor de gedaagde de wetgever in 2010, toen de Wgbz van kracht werd, voor een stelsel heeft gekozen waarin de melding van de heffing van griffierechten én de aanzegging van de hoogte ervan verplicht zijn.⁵ De gedaagde kan dientengevolge snel en duidelijk overzien wanneer hij welk bedrag aan griffierecht verschuldigd is.⁶ De ratio van de recent getroffen regeling geldt, naar het oordeel van de Afdeling, nog steeds. In het advies met betrekking tot het wetsvoorstel verhoging griffierechten wees de Afdeling er dan ook op dat in civiele zaken burgers en bedrijven tijdig op de hoogte moeten kunnen zijn van het te betalen griffierecht.⁷ Desondanks heeft de regering in het wetsvoorstel verhoging griffierechten ervoor gekozen om de aanzegging van de hoogte van het griffierecht te vervangen door de aanzegging dat griffierecht verschuldigd is met verwijzing naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de hoogte van het griffierecht is opgenomen. Daarmee zou het probleem van de onjuiste vermelding van de hoogte van het griffierecht worden opgelost dat met name veroorzaakt wordt door tussentijdse indexering. De Afdeling merkt hierbij op dat voor de situatie

¹ Stb. 2010, 715.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 2.

³ Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 111, tweede lid, onderdeel k, aanhef, Rv. Hetzelfde wordt geregeld voor de verzoekschriftprocedure, zie de voorgestelde wijziging van artikel 276, tweede lid, aanhef, Rv.

⁴ Dit volgt uit artikel 128, zesde lid, Rv. Een ander gevolg is bijvoorbeeld dat de gedaagde zijn conclusie van antwoord pas dan kan nemen, als hij het verschuldigde griffierecht heeft betaald, zie artikel 128, tweede lid, Rv.

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nr. 3, blz. 16–17.

⁶ Handelingen I, 28 september 2010, blz. 28 (Griffierechten burgerlijke zaken).

⁷ Zie advies van 15 september 2011, W03.11 0297/II, opm. 7b, Kamerstukken II 2011/12, 33 071, nr. 4.

waarin de hoogte van het griffierecht wijzigt tussen het moment van de dagvaarding en het moment waarop de gedaagde het griffierecht is verschuldigd een (overgangs)regeling kan worden getroffen.

De Afdeling adviseert de voorgestelde wijziging van artikel 111, tweede lid, onderdeel k, aanhef, Rv en artikel 276, tweede lid, aanhef, Rv nader te bezien. Indien de regering ervoor kiest om deze bepalingen te handhaven adviseert de Afdeling deze bepalingen in overeenstemming te brengen met de bepalingen uit het wetsvoorstel verhoging griffierechten. Dit kan worden bewerkstelligd door het onderhavige voorstel zodanig te wijzigen dat de eis van de aanzegging van de hoogte van het te betalen griffierecht wordt vervangen door een verwijzing naar de vindplaats van de meest recente tabel bij de Wgbz.

b. Tarieven griffierechten rechtspersonen in kantonzaken

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wgbz zijn tarieven voor rechtspersonen bij kantonzaken aan de orde gesteld. Deze tarieven zijn aanzienlijk hoger dan tarieven in dezelfde zaken voor natuurlijke personen. Dit verschil kan tot gevolg hebben dat bij proceskostenveroordeling de natuurlijke persoon het hogere tarief aan griffierecht voor rechtspersonen moet betalen. Vooral in incassozaken komt het veelvuldig voor dat de gedaagde wordt veroordeeld in de proceskosten van de eiser, doorgaans een onderneming. Als gevolg hiervan worden natuurlijke personen, die toch al financiële problemen hebben en daarom de vordering niet betalen, geconfronteerd met het hoge tarief aan griffierecht voor rechtspersonen. Daardoor zal hun schuldenlast aanmerkelijk toenemen. Deze situatie werd in de Eerste Kamer zorgelijk gevonden.¹ De minister heeft vervolgens toegezegd deze problematiek bij de reparatiewet te betrekken. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op drie mogelijkheden tot oplossing van het geconstateerde probleem. In het voorliggende voorstel wordt deze situatie echter niet gerepareerd. De Afdeling beveelt daartoe aan om in het onderhavige voorstel een regeling te treffen, die in essentie overeenkomt met die in het wetsvoorstel verhoging griffierechten. Dat wetsvoorstel behelst een hardheidsclausule waardoor de rechter de bevoegdheid krijgt om de proceskostenveroordeling te matigen indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het hogere griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.² De Afdeling beveelt aan in het onderhavige wetsvoorstel alsnog een dergelijke regeling te treffen.

De Afdeling adviseert voorts te voorzien in een samenloopregeling tussen het onderhavige voorstel en het wetsvoorstel verhoging griffierechten. Dit gelet op het feit, dat in het wetsvoorstel verhoging griffierechten vrijwel gelijktijdig wijzigingen worden voorgesteld, die betrekking hebben op onderwerpen die onderdeel zijn van het onderhavige voorstel, zoals de hierboven besproken aanzegging van de hoogte van het griffierecht en het opnemen van een hardheidsclausule. Een dergelijke samenloopregeling is wenselijk, omdat niet duidelijk is in welke volgorde de wetsvoorstellen eventueel zullen worden aangenomen.

1. Context

De Afdeling wijst in haar advies terecht op de samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met het reeds bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel verhoging griffierechten. Beide wetsvoorstellen brengen wijzigingen aan in de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) en in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Ik deel dan ook de mening van de Afdeling dat de artikelen van de Wgbz en Rv die door beide

¹ Toelichting, Algemeen, paragraaf 2, Kamerstukken I 2009/10, 31 758, E, blz. 10 en Handelingen I, 28 september 2010, blz. 30–31 (Griffierechten burgerlijke zaken).

² Artikel 237, vijfde lid, Rv nieuw van het wetsvoorstel verhoging griffierechten. Zie ook toelichting, Algemeen, paragraaf 2, Ad a.

wetsvoorstellen worden gewijzigd, inhoudelijk met elkaar dienen overeen te stemmen. Gelet hierop zijn de adviezen van de Afdeling, zoals hierna toegelicht, overgenomen.

a. Aanzeggen van de hoogte van het griffierecht

De Afdeling adviseert om de schrapping van de aanzegging van de hoogte van het griffierecht in het exploit van dagvaarding (artikel 111 Rv, tweede lid, onderdeel k) en in de oproeping in het kader van een verzoekschriftprocedure (276, tweede lid, aanhef) nader te bezien.

Ik deel de mening van de Afdeling dat in civiele zaken burgers en bedrijven tijdig op de hoogte moeten kunnen zijn van het door hen verschuldigde griffierecht. Het is in het belang van de gedaagde dat hij volledig wordt geïnformeerd over de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht. De tabel behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken biedt de gedaagde dit volledige overzicht. Daarom heb ik besloten in artikel 111, tweede lid, onderdeel k, Rv de aanzegging van de hoogte van het griffierecht in de dagvaarding te vervangen door een verwijzing naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de griffierechten zijn opgenomen die verschuldigd zijn voor procederen bij de kantonrechter, de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad. De persoon die een dagvaarding ontvangt, zal als gevolg van deze wijziging door raadpleging van de tabel op snelle en eenvoudige wijze kunnen achterhalen welk griffierecht hij verschuldigd is. De verwijzing naar de griffierechtentabel heeft als voordeel dat de gedaagde ook op de hoogte is van de verlaagde griffierechtstarieven. De huidige aanzegging in de dagvaarding betreft slechts de vermelding van het standaardgriffierechtentarief, waarbij wordt verwezen naar de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een verlaging van het griffierecht. Bijkomend voordeel is dat de gedaagde niet onjuist wordt geïnformeerd over de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht door onjuistheden in de aanzegging in de dagvaarding. Artikel 276, tweede lid, Rv waarin de aanzegging van het griffierecht is geregeld voor de verzoekschriftprocedures, is om voornoemde redenen op dezelfde wijze aangepast.

b. Tarieven griffierechten rechtspersonen in kantonzaken

Het advies van de Afdeling om de in het wetsvoorstel verhoging griffierechten geïntroduceerde hardheidsclausule over te nemen, is opgevolgd. De in voornoemd wetsvoorstel voorgestelde tekst voor een nieuw toe te voegen vijfde lid aan artikel 237 Rv, is overgenomen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is in dit kader aangepast.

Samenloopregeling

Het uitgangspunt van de Afdeling dat een samenloopregeling nodig is tussen twee voorstellen waarin vrijwel gelijktijdige wijzigingen worden voorgesteld, die betrekking hebben op dezelfde onderwerpen, kan ik in beginsel onderschrijven. Vooralsnog acht ik een samenloopregeling in het onderhavige voorstel niet noodzakelijk om de volgende redenen. De wijzigingen die in het onderhavige voorstel worden aangebracht in de Wgbz en Rv verschillen inhoudelijk niet van de wijzigingen die in het wetsvoorstel verhoging griffierechten worden voorgesteld. Laatstgenoemd wetsvoorstel brengt in het kader van de verhoging van de griffierechtstarieven en de invoering van enkele nieuwe categorieën aan griffierechtstarieven, zoals voor middeninkomens, aanvullende wijzigingen aan in bijvoorbeeld artikel 16 Wgbz en artikel 111, tweede lid, onder k, Rv. Een samenloopbepaling zou daarom noodzakelijk zijn, indien het onderhavige wetsvoorstel later in werking treedt dan het wetsvoorstel

verhoging griffierechten. Mijn verwachting is evenwel dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking zal kunnen treden dan het wetsvoorstel verhoging griffierechten, aangezien het een reparatiewet betreft met voornamelijk wetstechnische reparaties van de Wgbz. Indien blijkt dat het wetsvoorstel verhoging griffierechten eerder of gelijktijdig in werking zal treden met dit wetsvoorstel, dan biedt artikel III van dit wetsvoorstel mij de mogelijkheid om die artikelen, of onderdelen daarvan, die ook in de wet verhoging griffierechten worden gewijzigd in de onderhavige wet niet in werking te laten treden.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekening

De redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 111, tweede lid, onderdeel I, Rv en artikel 276, derde lid, Rv is aangevuld met een alinea waarin wordt uitgelegd dat de term gemachtigde is komen te vervallen c.q. niet voorkomt, omdat een gedaagde of belanghebbende enkel bij de kantonrechter bij gemachtigde kan procederen en de gedaagde of belanghebbende in een kantonprocedure geen griffierecht verschuldigd is. De aanzegging dat gedaagden en belanghebbenden die gezamenlijk procederen en worden bijgestaan door een gemachtigde slechts eenmaal griffierecht verschuldigd zijn, is derhalve overbodig.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de terminologie in de tabel behorende bij de Wgbz aan te passen door het onderscheid in griffierecht voor rechtspersonen en griffierecht voor niet-rechtspersonen te wijzigen in griffierecht voor niet-natuurlijke personen en griffierecht voor natuurlijke personen. Dit in verband met de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 8 juli 2011¹. In de memorie van toelichting wordt thans ook verwezen naar deze uitspraak van de Hoge Raad als reden voor de terminologische wijziging in de tabel.

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,
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 Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ LJN: BQ2800.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11 0404/II met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de artikelsgewijze toelichting uitleggen waarom in artikel 111, tweede lid, onderdeel I, Rv «of gemachtigde» vervalt en in een nieuw voorgesteld artikel 276, derde lid, Rv «of gemachtigde» niet voorkomt.