

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Notitie

voor [REDACTED] (Ministerie van Justitie en Veiligheid en
ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
van [REDACTED] (kantoor landsadvocaat)
datum 17 november 2022
inzake Advies indexering bestuursrechtelijke griffierechten
zaaknr 11019314

- 1 U heeft mij namens de minister voor Rechtsbescherming gevraagd om advies over de vraag of hij gehouden is om de griffierechten voor bestuursrechtelijke (hoger) beroepsprocedures per 1 januari aanstaande te indexeren (conform de consumentenprijsindex met een percentage van 10,26%), en zo ja, of wij juridisch ruimte zien voor de minister om op dit punt van de wet af te wijken. Hierbij treft u ons advies.
- 2 Artikel 11:2 lid 1 van de Awb schrijft dwingend voor dat de minister jaarlijks per 1 januari de griffierechten aan de hand van de CPI moet indexeren. Zowel de tekst als de parlementaire geschiedenis is duidelijk over de bedoeling van deze bepaling: het gaat hier om een verplichting, evenals voor de bedragen voor aanmaning en de proceskostenvergoeding. Voor andere bedragen, zoals de dwangsom bij niet tijdig beslissen, geldt nadrukkelijk een andere, facultatieve regeling. Op grond van het tweede lid van artikel 11:2 van de Awb is de minister bevoegd om deze andere bedragen te indexeren, maar mag hij daar ook vanaf zien.
- 3 In de Awb is dus uitdrukkelijk voorzien in verschillende regimes voor griffierechten, proceskosten en aanmaningskosten enerzijds en andere bedragen anderzijds. Vóór de wijziging van de Awb per 1 januari 2013 gold ook voor griffierechten een facultatieve indexeringsbepaling. Met ingang van die datum is gekozen voor een verplichting. Daarmee werd aangesloten op de vaste praktijk dat jaarlijks werd geïndexeerd.

Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 69:

“Bij de griffierechten (...) is thans voorzien in een bevoegdheid om de bedragen (...) aan te passen aan prijsontwikkeling. De laatste jaren is van deze bevoegdheid jaarlijks gebruik gemaakt. Het ligt daarom meer voor de hand de bevoegdheid om te zetten in een verplichting.”

In 2018 is dit nog eens bevestigd, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34 887, nr. 3, p. 2:

“A (Artikel 11:2)

Dit onderdeel bevat een redactionele verbetering van artikel 11:2 van de Algemene wet bestuursrecht, met name gelet op aanwijzing 34, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gebruik van de term «gewijzigd» in het eerste lid leidt tot vervanging van de formulering «aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex» door de ook in het tweede lid van artikel 11:2 gebruikte formulering «voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft». Beide wijzigingen zijn louter tekstueel. Ongewijzigd blijft dus dat het eerste lid regelt voor welke bedragen een verplichte indexering geldt en dat het tweede lid regelt dat voor de overige bedragen een facultatieve indexering geldt.”

- 4 De imperatieve (dwingende) formulering van artikel 11:2 lid 1 Awb, en de toelichting, brengen mee dat de wet zelf geen mogelijkheid biedt om af te zien van indexatie, of om een lagere indexatie toe te passen dan volgens de CPI.
- 5 De vraag is dan of de minister de wet buiten toepassing kan (of moet) laten en in hoeverre daarbij een rol speelt dat de regering het voornemen heeft om een wetsvoorstel in te dienen dat erin voorziet dat de griffierechten met 25% worden verlaagd, zulks in het belang van de toegang tot de rechter. Het wetsvoorstel zou in 2024 in werking moeten treden. U vraagt zich af of de wens om op dat voornemen te anticiperen, (meer) ruimte geeft om de Awb buiten toepassing te laten. Daar gaan wij nu op in.
- 6 Uitgangspunt is dat de minister gehouden is om de wet uit te voeren. Uw vraag is in de kern of het legaliteitsbeginsel absoluut is, of dat de wet buiten toepassing kan worden gelaten en of wij daarvoor voldoende dragende argumenten zien.
- 7 Volgens de huidige stand van de rechtspraak is er voor de rechter maar zeer beperkt ruimte om een wet in formele zin buiten toepassing te laten. Dat kan alleen vanwege strijd met hoger recht (met uitzondering van de Grondwet, vanwege het grondwettelijk toetsingsverbod) of strijd met een algemeen rechtsbeginsel, zoals het evenredigheidsbeginsel, vanwege gevolgen die de wetgever niet onder ogen heeft gezien.

Zie HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AM4447 (Doorbraak) en HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (Harmonisatiewet). Volgens de conclusie van staatsraad AG Snijders van 18 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1441) is er geen aanleiding om de huidige lijn in de rechtspraak te verruimen of veranderen.
- 8 Van strijd met hoger recht zou sprake kunnen zijn als de toegang tot de rechter aanzienlijk wordt beperkt of ontnomen in situaties waarop artikel 6 en 13 EVRM van toepassing is. Rechtszoekenden met een relatief laag inkomen zullen de verhoging van het griffierecht als een verzwaring ervaren, maar dat betekent nog niet dat de

indexering in zijn algemeenheid in strijd komt met deze bepalingen. In dit verband achten wij van belang dat de rechter in individuele gevallen hardheid kan wegnemen door géén griffierecht te heffen. Op grond van de procesregelingen voor de rechtbanken en de hoger beroepscolleges kunnen rechtszoekenden de griffier bij betalingsonmacht verzoeken om géén griffierecht te heffen. Het initiatief daarvoor ligt bij de rechtszoekende, en wij weten niet of deze bevoegdheid ruimhartig wordt toegepast, maar deze geeft in ieder geval de mogelijkheid om schrijnende gevallen te voorkomen. Om dezelfde reden is volgens ons geen sprake van (evidente en ernstige) strijd met het evenredigheidsbeginsel (of een ander algemeen rechtsbeginsel). Wij verwachten dus niet dat, als de griffierechten worden geïndexeerd volgens de bestaande regeling, de rechter tot het oordeel zal komen dat de indexatie van de griffierechten in strijd is met artikel 6 en/of 13 EVRM of het evenredigheidsbeginsel.

- 9 Dat betekent echter nog niet dat de minister daar in dit geval ook geen (juridische) ruimte en argumenten voor heeft. Een belangrijke factor daarbij is volgens ons of de wetgever zich erin kan vinden dat vooruitlopend op de behandeling van het (voorgenomen) wetsvoorstel tot verlaging van het griffierecht wordt afgezien van indexatie. Uit het commissiedebat over de griffierechten zou kunnen worden opgemaakt dat die wens wordt gedeeld in de Tweede Kamer, gelet op het belang van toegang tot het recht. Het ligt volgens ons in de rede om, als de minister daartoe zou willen overgaan, het voornemen om niet te indexeren bij voorkeur aan beide Kamers voor te leggen en de Kamers de gelegenheid te bieden een standpunt in te nemen. Zijn de reacties zoals verwacht instemmend, dan zou die ontwikkeling passen bij het voornemen, zoals vastgelegd in het coalitieakkoord, om het griffierecht fors te verlagen. Het beoogde wetsvoorstel zal weliswaar niet precies hetzelfde regelen, maar heeft wel hetzelfde oogmerk, nl. om de toegang tot het recht te verbeteren. Dat gedeelde oogmerk maakt dat een forse indexatie van de griffierechten zich niet goed lijkt te verhouden met dat voorgenomen wetsvoorstel, al moet de wetgever zich hier nog over uitspreken. Tot slot zien wij geen juridische risico's in een procedure bij de bestuursrechter, gelet op het belang van rechtszoekenden.
- 10 Wij wijzen er nog op dat ook op andere terreinen een wettelijke verplichting tot indexering bestaat en dat in twee gevallen kennelijk al is voorzien in indexering per 1 januari 2023 met 10%, namelijk op grond van het Besluit leges akten burgerlijke stand en de lesgeldtarieven. In beide gevallen is uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting. Bij de lesgeldtarieven is onderkend dat het verplichte karakter van de indexering alleen bij wet kan worden gewijzigd, welk traject ook al is gestart (Stcrt. 2022, 26 112). Als zou worden afgezien van de indexering van de griffierechten, roept dat de vraag op waarom bij de andere indexeringsregelingen wel uitvoering is gegeven aan de wettelijke verplichting en of dat consequenties heeft voor de beoogde beslissing af te zien van indexering van de griffierechten in het bestuursprocesrecht. Volgens ons is hierbij onderscheidend dat in dit geval al langer het voornemen bestond, vastgelegd in het coalitieakkoord, om de griffierechten aanzienlijk te verlagen

vanwege het belang van de toegang tot het recht.

- 11 Tot zover ons advies. Vanzelfsprekend lichten wij het nog graag verder toe als u dat op prijs stelt.