

Advies wijziging Wgbz i.v.m. het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister voor Rechtsbescherming drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Datum: 30 oktober 2019

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 29 augustus 2019, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met het introduceren van meerdere griffierechtcategorieën voor lagere geldvorderingen (het 'wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de toezegging van de Minister voor Rechtsbescherming in zijn brief van 15 november 2018 aan de Tweede Kamer om de Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: de 'Wgbz') te wijzigen. Als gevolg van het wetsvoorstel wordt de huidige griffierechtcategorie van vorderingen van € 500 tot € 12.500 opgesplitst in vier categorieën. Hiermee wordt beoogd de hoogte van het griffierecht meer in evenwicht te brengen met de hoogte van de vordering. De verschillen tussen de griffierecht tarieven voor rechtspersonen en burgers in de categorieën tot € 5.000 worden als gevolg hiervan kleiner. Bedrijven gaan een minder hoog griffierecht betalen voor het aanhangig maken van een geldvordering van € 500 tot € 5.000; burgers gaan een minder hoog griffierecht betalen voor het aanhangig maken van geldvorderingen van € 500 tot € 1.500. De griffierechten voor vorderingen van € 5.000 of meer worden voor zowel bedrijven als burgers verhoogd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een

ADVIES

1. Algemeen

De Raad onderschrijft de wenselijkheid om het griffierecht in zaken met een belang van minder dan € 5.000 te verlagen. Dit is ook zo bepleit door de Rechtspraak in het Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak (februari 2019) (hierna: het 'Visiedocument').² Zowel natuurlijke personen als het MKB hebben belang bij voldoende toegang tot de rechter bij lage geldvorderingen. De onder meer in de evaluatie van de Wgbz geconstateerde uitval van zaken in dit segment geeft aan dat de toegang tot de rechter in deze zaken in het geding is³. Raad spreekt hierbij waardering uit voor het feit dat deze problematiek in dit wetsvoorstel wordt geadresseerd.

2. De voorgestelde verlaging en verhoging in de kantonstaffels

De huidige hoogte van het griffierecht voor lagere vorderingen wordt als disproportioneel hoog ervaren in verhouding tot het belang van de vordering. Een treffend voorbeeld hiervan is het griffierecht van € 486 dat rechtspersonen nu moeten betalen bij een vordering van € 501. De disproportioneel hoge griffierechten in het lagere segment maken dat een gang naar de rechter door het MKB nu veelal als 'te duur' wordt ervaren.⁴

Met de opsplitsing van zaken met een belang van € 500 tot € 12.500 in vier categorieën, wordt het verschuldigde griffierecht meer op het belang van de zaak toegesneden. Zo wordt het verschuldigde griffierecht in het hierboven genoemde voorbeeld na invoering van dit wetsvoorstel teruggebracht naar € 306. Deze verfijning leidt tot een iets gecompliceerder stelsel van heffing van griffierecht, waar destijds met de Wgbz een vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel werd nagestreefd. Dit 'nadeel' weegt echter minder zwaar, nu deze maatregel duidelijk in het belang van de rechtszoekende is.

In het wetsvoorstel zien natuurlijke personen in vergelijking met rechtspersonen een veel beperktere verlaging van het griffierecht tegemoet in de categorieën tot € 5.000: 1) bij vorderingen tussen € 500 en € 1.500 krijgen rechtspersonen een verlaging van 37%, voor natuurlijke personen is dit 12%; 2) bij vorderingen tussen € 1.500 en € 2.500 krijgen rechtspersonen een verlaging van 29%, voor natuurlijke personen is dit 0%.

Op zich onderschrijft de Raad dat het dichter bij elkaar brengen van de tarieven voor rechtspersonen en natuurlijke personen (ook) voor natuurlijke personen gunstig zal uitpakken (MvT, pagina 2). In consumentenzaken waarin de consument om een relatief kleine vordering wordt gedagvaard ziet hij zich immers, bij toewijzing van de vordering,

adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechter zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, werkgroep schulden en rechtspraak, februari 2019, www.rechtspraak.nl/documenten

³ M.T. Croes, J. van der Schaaf, F.P. van Tulder, D.J. Burema, D.E.G. Moolenaar, R.M. van Os en M.G.C.J. Beerthuizen. 'Evaluatie Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging', Den Haag: WODC en Raad voor de rechtspraak, 2017. www.rechtspraak.nl/documenten

⁴ Zie Financieel Dagblad 'Klein bedrijf mijdt 'te dure' rechter', 17-10-2019. In dit artikel constateert MKB-Nederland dat het voor zaken van € 500 tot € 2500 nu meestal niet loont om achter vorderingen aan te gaan en dat MKB-Nederland ziet dat ondernemers die vorderingen massaal afboeken.

via de proceskostenveroordeling geconfronteerd met het relatief hoge griffierecht dat de eisende rechtspersoon heeft betaald. Hoewel de gedaagde in een kantonzaak geen griffierecht is verschuldigd, betaalt hij dus indirect (via de proceskostenveroordeling, bij toewijzing van de vordering) toch griffierecht, en wel het hogere tarief voor rechtspersonen.

Het verlagen van het tarief voor rechtspersonen past in het grotere geheel van initiatieven, ook overheidsbreed, om de schuldenproblematiek voor natuurlijke personen beter beheersbaar te krijgen en - als procedures eenmaal lopen - niet onnodig te verergeren. Toch bepleit de Raad, conform het Visiedocument, om natuurlijke personen ook in het segment € 2.500-€ 5.000 meer tegemoet te komen. Als een natuurlijke persoon zelf een vordering instelt en niet door de rechter in het gelijk wordt gesteld schiet hij met de wijziging van de tarieven voor rechtspersonen immers niet veel op.

3. Budget-neutraliteit

Waar de Minister het uitgangspunt van budget-neutraliteit bij de bepaling van de hoogte van de tarieven hanteert, bepleit de Raad om hier een meer inhoudelijke afweging te maken. Onder de punten 4, 5 en 6 worden vanuit een meer inhoudelijke afweging alternatieve voorstellen gedaan voor de hoogte van de griffierechten.

De Raad vraagt hier ook aandacht voor het feit dat budget-neutraliteit op twee manieren uitgewerkt kan worden, nl. 1) het gelijk blijven van de totale inkomsten aan griffierechten of 2) het gelijk blijven van het verschil van de totale kosten van de behandelde zaken (dit zijn kosten die de Minister draagt) en de totale inkomsten uit griffierechten (die aan de Minister toevloeien). Het wetsvoorstel gaat uit van optie 2, wat tot gevolg heeft dat de inkomsten uit griffierechten de facto moeten stijgen.

De Raad is van mening dat er goede redenen zijn om uit te gaan van optie 1. In het nabije verleden was sprake van een verhoging van de tarieven en daarmee ging een vermindering van het aantal zaken gepaard. Feitelijk was dit een onbedoelde bezuiniging op de Rechtspraak. Als het wetsvoorstel nu zou leiden tot een verhoging van de kosten als gevolg van een verlaging van de tarieven (die extra zaken en dus extra kosten genereert) kan dat gezien worden als een vereffening van een onbedoelde bezuiniging.⁵

Vanuit het oogpunt van behoud van de toegang tot de rechter, adviseert de Raad om de griffierechten niet al vanaf de categorie zaken met een belang vanaf € 5.000 te verhogen. Volgens het wetsvoorstel zou het griffierecht in die categorie zaken voor rechtspersonen en natuurlijke personen al stijgen met maar liefst 35%. Dat is een forse verhoging die reeds vanaf een relatief laag gevorderd bedrag wordt ingezet. Daarnaast draagt de verhoging voor vorderingen vanaf € 5.000 geenszins bij aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. Het is een misvatting dat schuldenproblematiek alleen zou spelen in de allerlaagste categorieën. Ook bij zaken boven de € 5.000 zijn vaak mensen en eenmansbedrijven betrokken, die in een benarde en kwetsbare positie verkeren.

Daarom wordt geadviseerd het punt waarop verlaging van het griffierecht overgaat in een verhoging, of op zijn minst genomen het punt waarop een wijziging met 0%

⁵ Zie in dit verband ook het artikel van F.P. van Tulder, 'Naar evenwichtiger griffierechtstarieven?', NJB 2019/2108.

overgaat in een verhoging, te verplaatsen naar € 25.000 en daarmee aan te sluiten bij de kantongrens van € 25.000. De voorkeur van de Raad gaat evenwel uit naar de alternatieve voorstellen die hieronder worden gepresenteerd.

4. Tarieven in hoger beroep en cassatie

De Raad signaleert in het wetsvoorstel een discrepantie tussen de griffierechten van de rechtbanken en die bij de gerechtshoven en de Hoge Raad. Klaarblijkelijk zijn die laatste twee bewust buiten dit wetsvoorstel gehouden (zo valt op te maken uit de brief van de Minister aan de Tweede Kamer van 15 november 2018, pagina 2 onder 'uitgangspunten'). Dit leidt in ieder geval tot één mogelijk onvoorzien gevolg, namelijk dat invoering van het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat rechtspersonen en natuurlijke personen in de categorie € 25.000 tot € 100.000 en in de categorie vanaf € 100.000 bij de rechtbanken méér griffierecht betalen dan bij de hoven. De Raad vraagt zich af of de Minister dit heeft beoogd. In dit verband zij ook opgemerkt dat in het kader van het wetsvoorstel Aanpassing griffierechten uit 2013 nog hele andere keuzen werden gemaakt: daar werd de 'rekening' voor 75 tot 100% bij hoger beroep en cassatie neergelegd, en werd de eerste aanleg juist ontzien.⁶

5. Tarief in zeer grote handelszaken

Een aantal rechtbanken behandelt zeer grote handelszaken waarbij de vorderingen soms extreem hoog oplopen. In 2017 waren er ruim 2.700 zaken met een financieel belang boven de € 100.000, een kleine 500 zaken met een belang boven de € 1 miljoen en 27 zaken met een belang boven de € 50 miljoen. Het is naar de mening van de Raad buiten proportie dat deze procedures kunnen worden gevoerd tegen een tarief van € 4.030. Dit is het tarief dat gerelateerd is aan de categorie zaken met een financieel belang van €100.000 en meer. Daarboven vindt geen differentiatie meer plaats, dus of het financieel belang € 100.000 beloopt of € 50 miljoen maakt voor de heffing van het griffierecht niet uit.

Het zijn doorgaans zeer grote ondernemingen die procedures van deze omvang voeren. Het griffierecht staat dan in geen enkele verhouding tot het belang dat deze ondernemingen hebben bij de procedure en de hoeveelheid werk die de Rechtspraak aan deze zaken heeft. Nu volgens de MvT, pagina 1, met het wetsvoorstel wordt beoogd om 'de hoogte van het griffierecht meer in overeenstemming te brengen met de hoogte van de vordering' ligt het niet voor de hand om dit bovensegment op deze wijze te ontzien. De Raad wijst in dit verband ook op de overwegingen die ten grondslag lagen aan de beslissing om een hoger griffierecht te heffen bij procedures voor de Netherlands Commercial Court (NCC).⁷ Ook bij de advisering over de Wet Homologatie onderhands akkoord is erop gewezen dat in sommige procedures dermate hoge belangen op het spel staan, dat partijen alles uit de kast halen en hoog oplopende proceskosten volstrekt normaal vinden.⁸ Het Nederlandse griffierenstelsel houdt met deze context onvoldoende rekening.

⁶ In eerdergenoemde publicatie 'Evaluatie van de Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging' (zie noot 3) is geconstateerd dat de griffierechten in hoger beroep in handelszaken in 2010/2011 effectief zijn verlaagd.

⁷ TK 34761, nr. 3.

⁸ Raad voor de rechtspraak, Advies Wet Homologatie onderhands akkoord, 14 december 2017, 2017/31. www.rechtspraak.nl

De Raad ziet dan ook goede gronden om te pleiten voor een fors hogere heffing van griffierecht in zeer grote handelszaken. Dit is niet primair in het belang van de Rechtspraak, waaraan de griffierechten immers niet rechtstreeks toevloeien, of in het belang van het Ministerie, maar vooral in het belang van de belastingbetaler. Bovendien ondersteunt dit voorstel het streven naar kostenneutraliteit dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, omdat hiermee fors hogere inkomsten gegenereerd kunnen worden, waardoor het lagere en middensegment wat meer kunnen worden ontzien.⁹

6. Voorbeelden van zaken waarbij de hoogte van het griffierecht disproportioneel is en voorstellen

Ter illustratie hierbij twee voorbeelden van zaken die in de praktijk spelen, en waarbij de hoogte van het griffierecht volkomen disproportioneel is in verhouding tot het belang van de zaak en de hoeveelheid werk die de Rechtspraak hieraan heeft.

- *a. Cumulatie van vorderingen ingesteld via litigation vehicles of andere 'belangenbehartigers'*

Een litigation vehicle koopt vorderingen op van partijen die stellen schade te hebben geleden als gevolg van hetzelfde schadeveroorzakende feit. Deze constructie wordt bijvoorbeeld toegepast als er sprake is (geweest) van kartelvorming. De benadeelde partijen kunnen grote ondernemingen zijn. Litigation vehicles hebben zelf ook een winstoogmerk. Het gaat in feite om procesfinanciering door derden: een derde verplicht zich tegen een in het vooruitzicht gestelde beloning om een claimant in een civiele procedure of arbitrage van financiering te voorzien om de kosten van de procedure te dekken. Deze derden zijn veelal professionele, internationaal opererende investeringsmaatschappijen of aan de verzekeringsindustrie gelieerde financieringsmaatschappijen. Het litigation vehicle keert bij het slagen van de procedure een percentage van het toegewezen bedrag aan de claimanten uit. Voor een dergelijke zaak kunnen de belangen oplopen tot vele miljoenen euro's, waarvoor toch slechts eenmalig € 4.030,- griffierecht is verschuldigd.

- *b. Exorbitant hoge vorderingen*

Bij zeer hoog oplopende belangen halen partijen vaak alles uit de kast aan middelen om hun claim te onderbouwen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan intellectuele eigendomszaken en aanbestedingszaken. In dit soort zaken worden kosten noch moeite gespaard en worden hoge bedragen neergeteld voor adviseurs, experts en rapporten. De vergoeding voor het werk dat de rechtbank verricht loopt flink uit de pas met deze realiteit. Niet uitgesloten is dat partijen (vaak beursgenoteerde ondernemingen), gelet op de kosten die zij toch al maken, een hoger griffierecht ook volstrekt acceptabel en normaal zouden vinden.

Om voor deze groepen zaken tot een proportionele, redelijker heffing te komen kan aan de volgende opties worden gedacht:

- *a. Zaken met een groep eisers*

⁹ Zie ook in dit verband F.P. van Tulder, 'Naar evenwichtiger griffierechtstarieven?', NJB 2019/2108. Dit artikel laat zien in hoeverre de tarieven voor zaken met een kleiner financieel belang lager kunnen uitvallen door hogere griffierechtstarieven bij 'grote' zaken.

Artikel 15 Wgbz bepaalt thans dat slechts een maal griffierecht wordt geheven in een zaak waarin meerdere partijen gezamenlijk met één advocaat procederen en gelijklopende conclusies nemen. De Raad adviseert deze hoofdregel om te draaien, in die zin dat in een zaak van een groep eisers iedere eiser het griffierecht betaalt. Daarbij kunnen dan eventuele uitzonderingssituaties worden benoemd waarbij dit anders is en een maal griffierecht wordt geheven.

- *b. Zeer hoge vorderingen*

Voor het heffen van een hoger tarief in zaken met zeer hoge vorderingen zal de Wgbz moeten gaan voorzien in een aparte categorie voor vorderingen vanaf € 1 miljoen. Zoals hierboven aangegeven is de hoogste categorie thans de staffel € 100.000 en meer. Het ligt hierbij voor de hand aansluiting te zoeken bij de hoogte van het griffierecht dat voor een bodemzaak bij de Netherlands Commercial Court wordt geheven, namelijk € 15.000. Eventueel kunnen boven de € 1 miljoen ook nog extra staffels benoemd worden, bijvoorbeeld vanaf € 5 miljoen, € 10 miljoen of € 50 miljoen.

7. IT-gevolgen

Het wetsvoorstel leidt mogelijk tot nieuwe typering van griffierechtbedragen aan hangen, maar de kosten voor deze aanpassingen zijn beperkt en vallen onder regulier beheer.

8. Werklast

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

Door de verlaging van het griffierecht bij zaken met een lager financieel belang (t/m €5.000), verwacht de Raad in deze categorie een groei van het aantal zaken met 23.000 zaken per jaar.¹⁰ Het percentage verstekzaken is hoger naarmate het financieel belang lager is; daarom verwacht de Raad dat relatief veel van deze 23.000 zaken (goedkopere) verstekzaken zullen zijn (84%, circa 19.500 zaken).

Bij zaken met een hoger financieel belang (> €5.000) nemen de griffierechten juist toe, waardoor de Raad een daling verwacht van het aantal zaken in deze categorie. Naar schatting gaat het om 2.000 zaken per jaar, waarvan 51% verstekzaken (circa 1.000 zaken).

In totaal verwacht de Raad dus een toename van ongeveer 21.000 zaken per jaar, waarvan circa 18.000 (87%) verstekzaken en 3.000 (13%) zaken op tegenspraak. De totale kosten hiervan bedragen € 2.614.000 per jaar.

De voorgestelde wijziging van griffierechten is budgetneutraal volgens de door het ministerie gehanteerde definitie. Dit betekent dat ook de totale inkomsten uit griffierechten naar verwachting met ongeveer dit bedrag zullen stijgen.

¹⁰ Voor de berekening van de groei en daling in het aantal zaken door verandering van griffierechten zijn de volgende schattingen van prijselasticiteiten gehanteerd: -0,5% bij zaken tot € 2.500 en -0,2% bij alle andere zaken. D.w.z. dat een verhoging van het griffierecht met 1% een daling van het aantal zaken voor de rechter met 0,5% respectievelijk 0,2% betekent. Bij een verlaging geldt het omgekeerde. Zie M.T. Croes, J. van der Schaaf, F.P. van Tulder, D.J. Burema, D.E.G. van Os en M.G.C.J. Beerhuizen, 'Evaluatie Wgbz: de complexiteit van vereenvoudiging', WODC en Raad voor de rechtspraak, 2017. www.rechtspraak.nl/documenten



9. Conclusie

De Raad voor de rechtspraak kan zich verenigen met verlaging van het griffierecht voor lagere vorderingen, maar geeft u in overweging om deze verlaging anders vorm te geven en het wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

10. Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. H. Rappa-Velt
Lid Raad voor de rechtspraak