

Vergaderjaar 2010–2011

32 612

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad (Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 22 maart 2011

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Bewegredenen invoering prejudiciële procedure	5
3. In welke gevallen kan de rechter een prejudiciële vraag stellen?	7
4. De voor beantwoording relevante feiten	7
5. Rechtsbeslissingen en gemengde beslissingen	8
6. Weigeringsgronden	8
Artikelen	9

¹ Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), Voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenborg, M.M. van (CDA), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), El Fassed, A. (GL) en Taverne, J. (VVD).
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Smeets, P.E. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Janssen, R.A. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Dijkstra, P.A. (D66), Kuiken, A.H. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Spekman, J.L. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Voortman, L.G.J. (GL) en Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD).

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt van de regering, te weten het versnellen van rechterlijke procedures en het verwezenlijken van een efficiënte en effectieve inzet van de rechterlijke macht. Deze leden achten het aannemelijk dat door invoering van dit wetsvoorstel de werklast voor de rechtspraak in totaal vermindert, de rechtseenheid wordt bevorderd en er sneller duidelijkheid voor partijen is. Zeker ten aanzien van vorderingen ter vergoeding van collectieve schade is dit van belang, aangezien gebleken is dat een definitieve afronding van deze zaken jaren op zich kan laten wachten. De aan het woord zijnde leden

wijzen erop dat dit wetsvoorstel ook de paradox kan herstellen dat de Hoge Raad meer zaken behandelt op basis van gefinancierde rechtshulp dan op basis van betaalde rechtshulp, waarmee de toegang tot ons hoogste rechtscollege – vanwege de daarmee gemoeide kosten – op een onredelijke wijze wordt beperkt.

De leden van de VVD-fractie hechten belang aan een snelle rechterlijke tussenkomst indien beide partijen met het zelf oplossen van hun geschil met alle mogelijke alternatieven, zoals mediation, er niet dreigen uit te komen. In het belang van de rechtszekerheid en rechtseenheid is een spoedige beantwoording van principiële rechtsvragen van zeer groot belang. Deze leden achten dit wetsvoorstel daartoe een belangrijk middel, temeer daar het invoeren van prejudiciële vragen de rechtseenheid kan vergroten door in een vroeg stadium van de rechtsgang al een richtinggevende beslissing van de Hoge Raad te verkrijgen. De lagere rechtspraak heeft zo een belangrijk richtsnoer. Bovendien zal de behoefte aan de gang naar de Hoge Raad, zo vermoeden deze leden, afnemen, tenzij de beantwoording van de prejudiciële vraag niet op een juiste wijze wordt verwerkt in de vonnissen of arresten in eerste en tweede aanleg. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Hoge Raad om prejudiciële vragen te herformuleren zijn de leden van de VVD fractie verheugd dat de regering tegemoet is gekomen aan de opmerking van de Hoge Raad zelf. Dit is in het belang van een goede en effectieve beantwoording ten dienste van de rechtseenheid en de rechtsvorming.

Deze leden zijn het eens met het feit dat de regering de gegeven adviezen heeft opgevolgd om de reikwijdte van de prejudiciële procedure niet enkel te beperken tot massavorderingen. Het stellen van prejudiciële vragen kan op verschillende rechtsgebieden waar rechtsvragen van principieel juridische aard spelen van pas komen. Begrijpen zij het goed dat het huidige wetsvoorstel niet geldt voor de belastingkamer? Is de regering de mening toegedaan dat het stellen van prejudiciële vragen in het belastingrecht niet mogelijk zou moeten zijn?

De regering heeft aangegeven dat bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel ook gekeken is naar het Franse systeem. Zoals R.P.J.L. Tjittes en R. Meijer hebben aangegeven, verschilt dit wetsvoorstel op een belangrijk punt van de Franse procedure.¹ In Frankrijk is het antwoord op de prejudiciële vraag niet bindend zoals in Nederland, maar een advies. Is het echter niet zo dat als de feitelijke vaststelling in een zaak nog niet is afgerond, de mogelijkheid bestaat dat het antwoord van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag achterhaald kan worden door een nieuw en ander feitencomplex? Pleit dit er dan niet alsnog voor om het antwoord op de prejudiciële vragen niet bindend, maar adviserend te laten zijn? Graag vernemen de leden van de VVD-fractie een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat de implementatie van dit wetsvoorstel de nodige organisatorische maatregelen zal vergen. Zal er worden gewerkt aan een systeem waar rechters lopende een procedure kunnen zien of vergelijkbare zaken aanhangig zijn en of er al prejudiciële vragen aan de Hoge Raad zijn voorgelegd en welke dat zijn? Is de regering niet bezorgd dat deze wijziging naast de al lopende organisatorische aanpassingen van de rechtspraak zal leiden tot extra kosten en vertragingen?

Aangegeven is dat dit wetsvoorstel vermoedelijk niet zal leiden tot een werklastverzwaring van de Hoge Raad, omdat in dergelijke gevallen de daarbij van belang zijnde rechtsvragen uiteindelijk toch via de gebruikelijke weg aan de Hoge Raad zouden zijn voorgelegd. Aangezien de Hoge Raad een nieuwe taak krijgt toebedeeld zou betoogd kunnen worden dat het mogelijk is dat er een werklastverzwaring op zal treden zonder dat hier waarborgen tegenover staan. Bij een onjuiste verwerking van het antwoord van de Hoge Raad is een gang naar de Hoge Raad immers niet uitgesloten. Dit zou kunnen wringen omdat de laatste jaren sprake is van

¹ Franse en Europese lessen voor een prejudiciële procedure bij de Hoge Raad, RM Themis 2009.

een toegenomen werklast en noodzaak tot bezuiniging bij de Hoge Raad. Graag vernemen de leden van de VVD-fractie een reactie op deze stelling.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling het voorliggende wetvoorstel gelezen. Als deze leden het goed hebben gelezen, kunnen gedupeerden in massaschadezaken eerder en beter bediend worden omdat er eerder overeenstemming over de schade en het schadebedrag te verwachten is. Dat vinden deze leden een goede zaak. De ervaringen met eerdere massaschadezaken leren dat de behandeling daarvan veel te lang duurt, wat de slachtoffers extra gedupeerd. Deelt de regering deze stelling?

De aan het woord zijnde leden zien in dit voorstel een parallel met Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade. Ook in die wet kunnen partijen een deel van de rechtsvraag voorleggen aan de rechter die dan oordeelt over een deel van het geschil. Kan worden gezegd dat het in delen voorleggen van een geschil aan een (hogere) rechter de toekomst is, zo vragen deze leden? Is de regering voornemens om andere voorstellen in te dienen met dezelfde strekking?

De aan het woord zijnde leden vragen of de prejudiciële vragen en antwoorden gepubliceerd worden op de site Rechtspraak.nl.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan leggen zij een aantal vragen en opmerkingen voor.

Vooralsnog wordt de mogelijkheid om een prejudiciële procedure te starten alleen mogelijk gemaakt voor massavorderingen. Deze leden vragen of deze mogelijkheid in de toekomst wordt uitgebreid. Zij vragen wanneer er precies sprake is van een massavordering. Hoe wordt een massavordering herkend door de rechter?

Deze leden merken op dat zij niet verwachten dat er veel gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen. Zij vragen of de regering deze verwachting deelt. Kan de regering een uiteenzetting geven van het aantal te verwachten prejudiciële procedures? Tevens vragen deze leden hoeveel tijd een prejudiciële procedure in beslag zal nemen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij merken op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de procedure tot het vragen van een prejudiciële beslissing aan de Hoge Raad niet zal worden beperkt tot alleen massavorderingen, maar ook in het geval in vele geschillen een nieuwe, nog niet beantwoorde rechtsvraag aan de orde is, zoals uitleg over nieuwe wetgeving. De keuze voor deze uitbreiding wordt gemotiveerd met de stelling dat dan voldoende praktijkervaring opgedaan kan worden. De keuze voor de uitbreiding is niet opnieuw aan de geconsulteerde partijen voorgelegd. Is bij de beslissing tot uitbreiding voldoende nagedacht over de gevolgen voor de werklast van de Hoge Raad? Deze leden vragen of aan de kritiek van de Raad van State voldoende gehoor is gegeven.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enige opmerkingen en vragen. Deze leden zijn voorstander van een efficiënte rechtspraak die voor een ieder toegankelijk is in voorkomende gevallen, zonder onoverkomelijke financiële drempels. In dat licht uiten zij hun zorgen over het kabinetsbeleid waarbij de toegang tot de rechter wordt gestuurd door het verhogen van griffiekosten en het bemoeilijken van de toegang tot rechtshulp. Dat dit gebeurt, zoals ook in het nader rapport wordt verwoord door burgers meer te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid, is zorgelijk. Dit wekt de suggestie dat burgers voor hun plezier procederen.

Een ieder moet naar mening van de leden van de SP-fractie zijn recht kunnen halen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden waarderen de wens om het mogelijk te maken prejudiciële vragen te stellen aan de Civiele Kamer van de Hoge Raad. De prejudiciële procedure is naar hun mening een waardevolle toevoeging aan de rechtspraak die de effectiviteit en de uniformiteit van de rechterlijke macht bevordert. Wel hebben deze leden nog de volgende vragen bij het voorstel.

De aan het woord zijnde leden merken op dat prof. dr. Happé, hoogleraar belastingrecht in Tilburg, pleit voor de introductie van prejudiciële vragen in belastingzaken.¹ De argumenten die in het civiele recht voor prejudiciële vragen worden aangevoerd gelden volgens hem ook voor het belastingrecht. Niet alleen roept het belastingrecht volgens de hoogleraar vaak gecompliceerde vragen op, bovendien speelt het aspect van massaliteit.² Daarbij komt nog dat gebrek aan rechtszekerheid in de complexe financiële wereld soms prohibitief is om bepaalde transacties aan te gaan. Het pleidooi van prof. Happé vindt voorzichtig bijval van prof. mr. Wattel, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en hoogleraar Europees belastingrecht aan de UvA.³ Prof. Wattel neemt aan dat, indien de civiele ervaringen gunstig zijn, deze mogelijkheid ook geopend zal worden in belastingzaken.⁴ Graag vernemen deze leden de mening van de regering hierover.

De leden van de D66-fractie merken nog op dat een paragraaf over de financiële gevolgen van het voorstel ontbreekt. Zij vragen de regering de financiële consequenties van het voorstel voor de rechterlijke macht in kaart te brengen. Daarnaast vragen zij wat het voorstel aan administratieve lasten met zich meebrengt voor de partijen en de rechterlijke macht.

De leden van de SGP-fractie merken op dat zij met de Raad van State vragen hebben bij het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel zij het belang ervan inzien dat er snel en tijdig duidelijkheid is over de uitleg van wetgeving, is het de vraag of dit bereikt moet worden via de in dit wetsvoorstel geboden mogelijkheid.

In de inleiding staat dat het de bedoeling is om de mogelijkheid van prejudiciële vragen open te stellen voor massavorderingen. Dat is ook eerder gemeld in de brief van 23 oktober 2008, waarin staat dat de doelstelling is dat de bereidheid van partijen om (in een vroeger stadium) te onderhandelen en te komen tot een schikking wordt vergroot.⁵ Deze leden vragen of de Hoge Raad een geëigend instituut is om te bevorderen dat partijen vroegtijdig tot onderhandeling en schikking komen. Wordt daarmee de rol van de Hoge Raad niet teveel gezien als verkapte bevordering van mediation in plaats van de primair rechtsprekende functie die de Hoge Raad heeft?

De mogelijkheid van prejudiciële vragen wordt allereerst opengesteld voor massavorderingen. De aan het woord zijnde leden constateren dat dit wetsvoorstel dus eigenlijk een proefproject is. Kan de regering aangeven op welke punten er vooral getoetst zal worden of de proef geslaagd is? Wat zijn daarbij de belangrijkste criteria? Is er ook al zicht op voor welk soort rechtsvragen naar verwachting in de toekomst deze mogelijkheid ook opengesteld zal worden?

De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat de wens om prejudiciële vragen mogelijk te maken vooral voortkomt uit massaschadezaken. Graag vernemen zij voor welk soort rechtsvragen naast de in het wetsvoorstel genoemde gevallen een prejudiciële vraagstelling ook van belang zou kunnen zijn. Betreffen andere zaken niet vooral individuele gevallen?

¹ R.H. Happé, «Rechtspraak op het moment dat het er toe doet. Een pleidooi voor prejudiciële vragen en een voor cassatie vatbare beschikking in het belastingrecht», in: A.M. Hol e.a. (red.), *De Hoge Raad in 2025*, Den Haag: Boom 2011, p. 163–180.

² Happé 2011, p. 173.

³ P.J. Wattel, «Een proactievare rol van de Hoge Raad in belastingzaken?», in: A.M. Hol e.a. (red.) 2011, p. 181–190.

⁴ Wattel 2011, p. 187.

⁵ Kamerstuk 31 762, nr. 1, blz. 6.

Ook vragen zij voor welk soort rechtsvragen die de afgelopen tien jaar aan de orde zijn geweest de mogelijkheid van een prejudiciële procedure bij de Hoge Raad tot versnelling van de zekerheid voor burgers had kunnen leiden.

2. Beweegredenen invoering prejudiciële procedure

De leden van de VVD-fractie merken op dat de tijdige beantwoording van belangrijke rechtsvragen één van de beweegredenen is geweest voor de invoering van de prejudiciële procedure. Voorts heeft de regering aangegeven dat bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gekeken naar de prejudiciële procedure zoals die geldt binnen de Europese Unie. Deze leden merken hierbij op dat blijkens het perscommuniqué van het Europees Hof van 2 maart 2011 het aantal prejudiciële vragen bij het Europees Hof in 2010 gestegen is met 27,4% (385 zaken in 2010 tegenover 302 zaken in 2009) en dat de gemiddelde procesduur van prejudiciële vragen 16,1 maanden bedroeg. In dit licht verzoeken zij dan ook een meer uitgebreide toelichting op de mening van de regering dat het invoeren van de prejudiciële procedure in Nederland zou leiden tot snellere duidelijkheid. Zij vragen dit temeer daar het stellen van een prejudiciële vragen leidt tot opschorting van de uitspraak en mogelijk zou kunnen zorgen voor een langere rechtsgang en hogere kosten in verband met langere procedures. Daarbij vragen deze leden welke maatregelen de regering eventueel in gedachte heeft om te voorkomen dat de doorlooptijd van de behandeling van prejudiciële vragen te hoog zal worden.

In de memorie van toelichting meldt de regering dat het stellen van prejudiciële vragen ervoor zorgt dat rechtsvragen, waar maatschappelijke behoefte aan bestaat, tijdig worden beantwoord. Wat moet worden verstaan onder het begrip «maatschappelijke behoefte» en wat zijn de criteria om hieraan te voldoen? Komen zaken met veel media-aandacht hiervoor eerder in aanmerking dan bijvoorbeeld minder mediagevoelige zaken? Wat verstaat de regering onder «tijdig» en wordt daar naar het oordeel van de regering nu al aan voldaan?

De regering meldt dat de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen ook moet gelden voor zaken waar een groot financieel belang mee is gemoeid. De leden van de VVD-fractie vragen wat hier de ondergrens voor is. Is de regering voornemens om hiervoor criteria op te stellen? Zo ja, waar dan?

De leden van de PvdA-fractie vragen of aan het wetsvoorstel een bezuinigingsgedachte ten grondslag ligt. Zo nee, waarom wordt dan toch de opmerking gemaakt dat in de toekomst de toegang tot het recht duurder wordt? Volgens deze leden duidt deze opmerking op een van de bezuinigingen die de regering voor ogen heeft. Hoe verhoudt de opmerking dat meer voor de rechtspraak betaald moet worden zich tot de opmerking dat een efficiënter en effectieve inzet van de rechterlijke macht daar tegenover moet staan? Betekent dit dat als de rechterlijke macht efficiënter en effectiever werkt, de kosten voor de burger minder hoog zullen zijn dan wanneer de rechterlijke macht niet efficiënter en effectiever werkt? Kan de regering dit antwoord toelichten?

Deze leden vragen welke kosten bij benadering gemoeid zijn met het stellen van een prejudiciële vraag. Kunnen deze (hoge) kosten een reden zijn om geen prejudiciële vraag te stellen? Is het mogelijk om de kosten die gemaakt worden voor het stellen van een prejudiciële vraag niet neer te leggen bij de verliezende partij om de eenvoudige reden dat dit een extra financiële belasting legt op deze verliezende partij en deze dat niet kan dragen? Zo nee, waarom niet? Wie betaalt de kosten voor een ambtshalve prejudiciële vraag?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat Frankrijk ervaring heeft met het stellen van prejudiciële vragen. Die ervaring leert dat dit niet leidt tot een grote hoeveelheid prejudiciële vragen. Mag worden verwacht dat de prejudiciële procedure zal leiden tot minder cassatieverzoeken? Wat zijn de ervaringen op dit punt in Frankrijk?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het mogelijk maken van het vragen van een prejudiciële beslissing maakt dat de positie van de rechter kan veranderen, nu deze kan besluiten dat een rechtsvraag beantwoording nodig heeft zonder dat de wetgever tot de conclusie is gekomen dat daartoe reden bestaat en zonder dat de wetgever heeft beslist welke afwegingen daarbij moeten prevaleren. De Raad van State wijst hier ook op. Er kan hier worden gesproken van een vorm van pseudowetgeving. Zien deze leden het goed dat in geval de wetgever het niet met de uitleg van de Hoge Raad eens is, hij tot wetgeving moet/kan overgaan. Dit ook gezien het feit dat de Hoge Raad niet snel terugkomt op eerdere jurisprudentie. Volgens de aan het woord zijnde leden betekent dit dat zicht op gevraagde en gegeven prejudiciële beslissingen van belang is. Hoe kan voor overzicht worden gezorgd van gevraagde prejudiciële beslissingen en hun uitkomst? De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het toetsingsverbod van artikel 20 van de Grondwet.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de kritische opmerkingen en vragen van de Raad van State over het voorliggende wetsvoorstel. In het bijzonder onderschrijven zij de opmerking van de Raad van State dat de voorgestelde prejudiciële procedure een ingrijpende wijziging voor het stelsel van civiele rechtspraak vormt. De constatering van de Raad van State dat dwingende redenen voor de invoering van de prejudiciële procedure onvoldoende duidelijk zijn geworden, wordt naar mening van deze leden vooralsnog onvoldoende weerlegt. Zij vragen om een nadere onderbouwing. De naar de mening van de regering noodzakelijke bezuinigingen op rechtsbijstand mogen in ieder geval niet leidend zijn in deze principiële discussie, zo menen de leden van de SP-fractie. Dat de Hoge raad zelf meent dat de prejudiciële procedure onmisbaar is bij de vervulling van de opgedragen taken doet daaraan niet af. Kan de regering een nadere onderbouwing geven waar de Hoge Raad nu tekortschiet bij de taakuitoefening?

Deze leden vragen een nadere onderbouwing van de door de regering veronderstelde aannemelijke maatschappelijke behoefte aan richtingsprekende uitspraken van de Hoge Raad. Daarnaast wijzen zij erop dat de categorie zaken die door de regering wordt genoemd voor uitbreiding als vaag moet worden gekenmerkt. Zijn niet alle veel voorkomende zaak aan te merken als «zaken waarin dezelfde vraag in talrijke geschillen aan de orde is»? De aan het woord zijnde leden vragen om een concretere invulling.

De leden van de SP-fractie wensen nog een nadere uiteenzetting te ontvangen over de mogelijke financiële drempel en mogelijke rechtsongelijkheid bij schriftelijke opmerkingen of toelichting bij prejudiciële vragen, aangezien de daaraan verbonden kosten voor rechtsbijstand door partijen zelf dienen te worden gedragen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de belangrijkste beweegredenen om tot het wetsvoorstel te komen samenhangen met de wens om tijdige of spoedige beantwoording te verkrijgen op een rechtsvraag. Deze leden vragen wat de verwachte duur is van een prejudiciële procedure. Zij missen in het voorstel de harde termijnen, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten ook adviseerde, waardoor de tijdige en spoedige beantwoording van de rechtsvraag – de belangrijkste beweegredenen van het wetsvoorstel – in de praktijk ook daadwerkelijk gegarandeerd kan worden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering voorstelt om de prejudiciële procedure niet alleen mogelijk te maken voor situaties van massaschade, maar ook voor situaties waarin sprake is van een groot aantal zaken waarin dezelfde rechtsvraag speelt. Voor deze leden is het nog niet helemaal duidelijk aan wat voor soort rechtsvragen gedacht moet worden. Wat moet worden verstaan onder «verwante zaken»? Opent een dergelijke mogelijkheid niet een breed scala voor allerlei soorten rechtsvragen?

De aan het woord zijnde leden merken op dat wanneer een groot aantal vergelijkbare zaken tegelijk speelt de kans groot is dat men op de hoogte is van vergelijkbare zaken waarin een prejudiciële vraag is voorgelegd aan de Hoge Raad. Hoe dient een rechter te handelen die met een dergelijke zaak te maken heeft? Is hij verplicht te wachten tot de prejudiciële vraag die een andere rechter heeft gesteld, is beantwoord? Of mag hij ook reeds een uitspraak doen, omdat hij niet zelf een vraag aan de Hoge Raad heeft voorgelegd?

Het kan ook zo zijn dat iemand zich op een gegeven moment heeft neergelegd bij een uitspraak van een lagere rechter, terwijl in een wat later stadium via een rechtsvraag bij de Hoge Raad duidelijk is geworden dat de zaak volgens de Hoge Raad anders behandeld had dienen te worden. Heeft de visie van de Hoge Raad dan nog rechtstreekse consequenties voor de uitspraak van de lagere rechter?

3. In welke gevallen kan de rechter een prejudiciële vraag stellen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering stelt dat de lagere rechter altijd de mogelijkheid heeft om de kwestie zelf voor te leggen aan het Europees Hof van Justitie. Begrijpen deze leden het goed dat, nadat de Hoge Raad een prejudiciële vraag heeft beantwoord, de lagere rechter alsnog een prejudiciële vraag aan het Hof kan stellen? Wordt hiermee niet mogelijk afbreuk gedaan aan het spoedeisende belang van zaken en de status van uitspraken van de Hoge Raad? Is het denkbaar dat de Hoge Raad zich genoodzaakt ziet na het ontvangen van een prejudiciële vraag zelf een prejudiciële vraag te stellen aan het Europese Hof? Zo ja, wat is dan het gevolg hiervan voor de doorlooptijd van de procedure? Graag vernemen deze leden de reactie van de regering hierop.

De leden van de PVV-fractie vragen wat er gebeurt als één van de partijen een prejudiciële procedure wil starten en de wederpartij daar niets voor voelt. Ook vragen zij of de rechter kan beslissen een prejudiciële procedure te starten zonder de uitdrukkelijke wil van de procespartijen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering stelt dat van de Hoge Raad in een prejudiciële procedure een meer rechtsvraaggerelateerde dan zaaksgelateerde opstelling wordt verlangd. Deze leden vragen met name met betrekking tot artikel 392, eerste lid, onderdeel b, in hoeverre de Hoge Raad zich moet concentreren op het vinden van een oplossing voor het concrete geval dan wel zich meer moet richten op de zaakoverstijgende belangen. In hoeverre is het mogelijk om algemene richtinggevende uitgangspunten te formuleren wanneer daaraan niet een eenduidig feitencomplex ten grondslag ligt?

4. De voor beantwoording relevante feiten

De leden van de VVD-fractie vragen onder verwijzing naar Lindijer¹ of het gewenst is als de rechter een prejudiciële vraag stelt in het geval dat de voor de beantwoording relevante feiten door een van de partijen in de procedure wordt betwist.

¹ Het voorontwerp Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, Verkeersrecht 57 (2009) 10:297–302.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat tijdens de prejudiciële procedure betrokken partijen en anderen de mogelijkheid krijgen zich uit te spreken in de zaak. Komt de behandeling van de prejudiciële vraag niet heel dicht in de buurt van een feitelijke behandeling van de zaak? De aan het woord zijnde leden vragen hoe de Hoge Raad de maatschappelijke belangen zal wegen bij het beantwoorden van een prejudiciële vraag.

De leden van de PVV-fractie merken op dat procespartijen de mogelijkheid krijgen om schriftelijk verweer te voeren. Zij vragen of aan het voeren van deze verweren termijnen zijn verbonden. Waarom is de exacte termijn (nog) niet in het wetsvoorstel opgenomen?

De leden van de SGP-fractie merken op dat een probleem bij het voorleggen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad is dat de feiten niet altijd duidelijk en onbetwist zullen zijn. Deze leden vragen of de Hoge Raad met deze procedure niet meer dan nu het geval is, geacht wordt zich een opinie te vormen over de feiten van een bepaalde casus, wat ook weer zijn uitwerking heeft op de beoordeling van de feiten door de lagere rechters in de concrete casus. Gaan op deze manier niet teveel de vraag naar de feiten en de rechtsvragen door elkaar lopen? Betekent het feit dat de feitelijke rechter de door hem vastgestelde feiten zo nauwkeurig mogelijk vastlegt niet tegelijkertijd een soort tussenvonnissen in de voorliggende zaak? Kan in de uiteindelijke uitspraak na het prejudiciële oordeel van de Hoge Raad worden gekozen voor een andere vaststelling van de feiten? Betekent een dergelijke situatie niet dat er een geheel nieuwe twist ontstaat over de rechtsfeiten, zodat er gekozen zal worden voor hoger beroep?

De aan het woord zijnde leden willen graag weten aan wat voor tijdsduur gedacht moet worden bij de termijnen die de Hoge Raad geeft voor het stellen van schriftelijke inlichtingen. Kan ook een indicatie gegeven worden van de tijd die verloopt tussen het vragen van een prejudicieel oordeel en de uiteindelijke beslissing hierover van de Hoge Raad?

De Hoge Raad is ook niet verplicht zich te houden aan het prejudiciële oordeel, als blijkt dat er andere feiten zijn vastgesteld. De leden van de SGP-fractie krijgen de indruk dat op die manier de rechtszekerheid voor de strijdende partijen eerder verminderd dan versterkt wordt in de voorfase. Hoe kan worden voorkomen dat de partijen toch doorgaan met procederen?

5. Rechtsbeslissingen en gemengde beslissingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening van de Hoge Raad deelt dat hem in een prejudiciële procedure een grotere beoordelingsvrijheid toekomt dan wanneer hem in de cassatieprocedure is gegeven. Zo ja, kan dat worden toegelicht? Zo nee, waarom niet?

6. Weigeringsgronden

De leden van de VVD-fractie merken op dat R.P.J.L. Tjittes en R. Meijer kritiek hebben geuit op het feit dat de Hoge Raad mag afzien van de beantwoording van een prejudiciële vraag zonder nadere motivering. Kort gezegd zijn zij van mening dat de gronden voor de Hoge Raad te ruim geformuleerd zijn. Zij wijzen erop dat deze ruime formulering een aanzuigende werking kan hebben om een vraag te stellen. Een doel van dit wetsvoorstel is de werklast bij de rechterlijke macht te verminderen en sneller duidelijkheid te verkrijgen omtrent rechtsvragen. Deze leden vragen om een reactie van de regering op dit standpunt.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de rechter niet verplicht is te motiveren waarom hij een prejudiciële procedure afwijst. Deze leden vragen waarom er geen motiveringsplicht geldt.

ARTIKELEN

Artikel 1

Artikel 392

De leden van de VVD-fractie constateren dat de voorgestelde bevoegdheid niet toekomt aan de enkelvoudige kamer. Wat betekent dit praktisch, nu het voornemen bestaat meer gebruik te maken van enkelvoudige kamer in het kader van de bezuiniging op kosten van de rechtspraak? Zoals de Raad voor de rechtspraak terecht opmerkt, kent de bestaande procedure ten aanzien van het stellen van prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie een dergelijke inperking niet. De regering heeft aangegeven dat een lichtvaardig gebruik hiermee wordt voorkomen. Graag vernemen deze leden een toelichting van de regering waarom zij meent dat een al te lichtvaardig gebruik door enkelvoudige kamers aan de orde kan zijn. De Hoge Raad waarborgt immers toch dat de prejudiciële vragen zo nauwkeurig als mogelijk worden geformuleerd? Wordt de snelheid en efficiency niet beter gediend als de kantonrechter – en dan dus ook de enkelvoudige rechter in hoger beroep – wel de bevoegdheid krijgt prejudiciële vragen te stellen? Is het niet zo, onder verwijzing naar R.P.J.L. Tjittes en R. Meijer, dat alleensprekende rechters heel wel in staat zijn vragen te formuleren en feiten vast te stellen?

In het verlengde hiervan merken deze leden op dat Lindijer dit standpunt deelt. Hij wijst erop dat, alhoewel verwijzing naar de meervoudige kamer geen halszaak is, dit toch weer met vertraging gepaard kan gaan. Dit zou partijen en de alleensprekende rechter kunnen doen besluiten eerder af te zien van het stellen van een prejudiciële vraag. Aangezien een doel van dit wetsvoorstel is om de werklast bij de rechterlijke macht te verminderen en sneller duidelijkheid te verkrijgen omtrent rechtsvragen verzoeken deze leden een reactie van de regering op dit standpunt. Is deze beperking zoals in het wetsvoorstel is opgenomen wel nodig?

Ingevolge het eerste lid, onderdeel a, kan de feitelijke rechter een prejudiciële vraag stellen indien het antwoord van belang is voor een veelheid aan vorderingsrechten die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomen. Wat moet precies worden verstaan onder een veelheid aan vorderingsrechten? Wederom verwijzende naar Lindijer vragen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de stelling dat het wetsvoorstel niets zou zeggen over welke feiten ten minste vastgesteld moeten zijn, wil de rechter een prejudiciële vraag kunnen stellen.

Deze leden vragen wat de uitkomst is van het gesprek met de Hoge Raad over de vraag op welke wijze de vragen en antwoorden van de prejudiciële vragen kunnen worden geregistreerd.

De leden van de D66-fractie constateren dat op grond van artikel 392, eerste lid, onder b, de rechter een mogelijkheid krijgt om de Hoge Raad een rechtsvraag te stellen ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing indien antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is voor de beslechting of beëindiging van talrijke andere uit soortgelijke feiten voortvloeiende geschillen, waarin dezelfde vraag zich voordoet. Deze leden vragen of het mogelijk is om algemene richtinggevende uitgangspunten te formuleren wanneer daaraan niet een eenduidig feitencomplex te grondslag ligt. Graag ontvangen zij hier dan ook een reactie op.

De regering spreekt de verwachting uit dat een rechter geen prejudiciële vraag zal stellen wanneer partijen hiermee niet akkoord gaan. De regering wil dit echter niet in de wet opnemen en laat de beslissing in concreto aan de rechter over. De leden van de D66-fractie plaatsen hierbij een vraagteken. Een van de beginselen van de civiele procedure is dat partijen zelf de omvang van de rechtszaak bepalen. Zijzelf verkiezen of een conflict aan de rechter wordt voorgelegd en waarover deze een oordeel moet vellen. Partijen kunnen goede redenen hebben om geen prejudiciële vraag te willen. Een belangrijke rechtsvraag kan in een geschil van ondergeschikte betekenis zijn; partijen kunnen veel belang hebben bij een spoedige uitspraak en wensen bijvoorbeeld de procedure tot één instantie te beperken om vertraging te voorkomen. Een prejudiciële procedure zal ook partijen geld kosten, nu immers de kostenveroordeling niet alle kosten dekt. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat de rechter een prejudiciële vraag stelt, terwijl beide partijen hiertegen bezwaar kunnen hebben. Ondanks de door de regering uitgesproken verwachting, vragen deze leden of het niet de voorkeur verdient om expliciet in het wetsvoorstel op te nemen dat de rechter geen prejudiciële vraag stelt, indien partijen goede redenen hebben om dit niet te willen. Graag vernemen deze leden de mening van de regering hierover.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het ook mogelijk blijft om een voorlopige voorziening te vragen. Verdraagt deze mogelijkheid zich wel met de gestelde prejudiciële vragen? Wordt er dan bij de voorlopige voorziening niet vooruitgelopen op de uitspraak van de Hoge Raad, terwijl de rechtsvraag nu juist dermate ingewikkeld is dat een prejudiciële procedure nodig geacht wordt?

Artikel 393

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering heeft besloten in het wetsvoorstel geen termijnen op te nemen waarbinnen de Hoge Raad dient te beslissen, omdat de praktijk is dat het parket en de Hoge Raad zaken met een groot maatschappelijk belang met voorrang behandelen. Deze leden hebben vertrouwen in de Hoge Raad, maar begrijpen niet goed waarom de regering van mening is dat het opnemen van termijnen onnodig complicerend zou werken. Bevordert het opnemen van harde termijnen in de wet immers niet de efficiency, zoals het Adviescollege Burgerlijk Procesrecht opmerkt? Graag vernemen de aan het woord zijnde leden dan ook een meer uitgebreide toelichting van de regering op dit punt. Zij vragen dit temeer daar de Franse Cour de Cassation binnen een termijn van drie maanden het prejudicieel advies dient te geven. Dat lijkt deze leden een redelijke termijn.

Niet alleen partijen hebben de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen, maar ook anderen. Begrijpen deze leden het goed dat de Hoge Raad kan bepalen dat een ieder opmerkingen kan indienen? Wat moet precies onder anderen worden verstaan? Wordt de werklast hiermee niet onnodig verzwaard, door dit niet te limiteren? Alhoewel de Hoge Raad zich niet behoeft uit te laten over de door anderen dan partijen gemaakte opmerkingen, vragen deze leden dit omdat in zaken met grote maatschappelijke aandacht het aantal ingediende vragen behoorlijk hoog kan zijn en de Hoge Raad van deze vragen wel kennis dient te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat voor de regering een aanvaardbare verlenging is van de duur van de rechtszaak die ontstaat ten gevolge van een prejudiciële vraag en waarom. Deze leden kunnen zich vinden in de opmerking van de Nederlandse Orde van Advocaten dat een termijn gesteld moet worden waarbinnen de Hoge Raad de prejudiciële vraag moet beantwoorden. Zij achten het zeer onwenselijk als de zaak door een te hoge werkdruk bij de Hoge Raad extra wordt vertraagd. Een

wettelijke termijn waarbinnen de prejudiciële vraag moet worden beantwoord kan dat voorkomen. Deze leden zien niet in waarom een wettelijk termijn onnodig complicerend zal werken. Zij denken dat dit juist helderheid geeft. Het geeft de Hoge Raad een handvat binnen welke termijn zij de prejudiciële vraag moeten beantwoorden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om op dit punt het wetsvoorstel aan te passen.

Anderen dan betrokken partijen krijgen de mogelijkheid zich uit te spreken in de zaak. Deze leden zien niet helemaal voor zich hoe dat in zijn werk gaat. Om wie gaat het? Wie nodigt de andere partijen uit om hun advies te geven aan de Hoge Raad in een bepaalde zaak? Kunnen alleen organisaties zich uitspreken of zijn particulieren ook welkom om zich te melden bij de Hoge Raad? Kan de behandelende rechter van de rechtszaak adviseren om bepaalde organisaties of particulieren te spreken? Kan door het horen van verschillende organisaties niet een scheef beeld ontstaan over de maatschappelijke relevantie of noodzaak? Hoe kan de Hoge Raad deze scheefhang voorkomen?

De leden van de D66-fractie menen dat de regering onvoldoende heeft beargumenteerd wat onder «andere partijen» moet worden verstaan. Deze leden menen dat de regering de kritiek van de Raad van State onvoldoende pareert door te vermelden dat, de zij van mening is dat de Hoge Raad zelf het beste in staat is om te bepalen welke anderen de gelegenheid zou moeten worden geboden om opmerkingen te maken. De leden vragen de regering nader toe te lichten waarop deze mening is gebaseerd.

In gevolge de tweede zin van het tweede lid heeft de Hoge Raad de bevoegdheid de gestelde vraag te herformuleren. Soms is een vraag niet goed geformuleerd en is iedereen ermee gediend wanneer deze enigszins wordt geherformuleerd. In de memorie van toelichting is te lezen dat aan de Hoge Raad ter beoordeling kan worden overgelaten of een herformulering van de rechtsvraag het noodzakelijk maakt dat aan partijen, derden en de procureur-generaal de gelegenheid moet worden gegeven hierover opmerkingen te maken. De ervaring met het Europese Hof van Justitie leert dat er regelmatig behoefte kan bestaan om een vraag te herformuleren, omdat deze bijvoorbeeld voor verschillende uitleg vatbaar is, niet duidelijk is gesteld etc. Wanneer het gaat om een ondergeschikte, technische wijziging, komt deze bepaling deze leden logisch voor. Wanneer het echter gaat om een herformulering van inhoudelijke aard, vragen zij of het niet de voorkeur verdient om in het wetsvoorstel op te nemen dat partijen worden gehoord over de wenselijkheid van herformulering en de beantwoording van de gewijzigde vraag. Zo kan worden voorkomen dat de Hoge Raad een verrassingsbeslissing neemt en een wending geeft aan de prejudiciële vraag waarop partijen niet hebben kunnen anticiperen. Zoals de regering ook al zelf aangeeft, zal de beantwoording van een prejudiciële vraag dikwijls grote gevolgen hebben voor het verloop van de procedure. Om die reden worden partijen op grond van artikel 392, tweede lid, door de rechter in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over de inhoud van de te stellen vraag. Waarom dan niet bij de herformulering van de rechtsvraag door de Hoge Raad? Graag vernemen de leden van de D66-fractie de mening van de regering hierover.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de Hoge Raad ook de mogelijkheid kan geven aan andere partijen om schriftelijke opmerkingen te maken. Hoewel dit vanuit het oogpunt van een zo goed mogelijk overzicht van de feiten logisch kan zijn, roept dit bij deze leden wel de vraag op of de Hoge Raad dan niet min of meer verplicht wordt rekening te houden met een veel bredere groep aan belanghebbenden dan degenen die rechtstreeks in het geding betrokken zijn. Zou daarmee de

positie van de Hoge Raad niet meer omstreden kunnen worden, omdat de Hoge Raad niet verplicht is op alle opmerkingen in te gaan?

De schriftelijke opmerkingen moeten worden ingediend met behulp van een advocaat bij de Hoge Raad. Dit zorgt ervoor dat degenen die schriftelijke opmerkingen maken ook met deze advocaat moeten werken, terwijl zij helemaal geen partij zijn. Deze leden vragen wat de gevolgen daarvan zijn voor de positie van de betrokken advocaat. Wie draagt de kosten die deze in dat verband maakt?

Artikel 394

De leden van de D66-fractie vragen hoe met name in individuele zaken de partijen worden beschermd tegen onverwacht hoge proceskosten die een procedure bij de Hoge Raad met zich mee kan brengen. De regeling voorziet niet in een «opt-out» voor partijen.

Artikel III

Het verheugt de leden van de D66-fractie zeer dat de regering heeft besloten om het in het regeerakkoord aangekondigde beleid voor kostendekkende griffiegelden niet toe te passen op de prejudiciële procedure.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De griffier van de commissie,
Nava