

Vergaderjaar 2011–2012

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 20 december 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad een *efficiency* voordeel voor de justitiële keten en tijdwinst voor de (potentiële) procespartijen kan opleveren vanwege het feit dat een rechtsvraag in een vroeg stadium van de procedure door het hoogste rechterlijke college wordt beantwoord, terwijl deze beantwoording direct betekenis heeft voor een (groot) aantal andere procedures over soortgelijke aangelegenheden. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste Nederlandse rechter als een welkome verrijking van het burgerlijk procesrecht en als een logische aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om prejudiciële vragen te stellen aan het Beneluxgerechtshof en het Hof van Justitie van de Europese Unie. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «prejudiciële vragen aan de Hoge Raad», maar hebben daarover wel enkele vragen.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot introductie van een nieuwe processuele mogelijkheid, te weten het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad, in daarvoor nader omschreven gevallen. Hij ontleent aan het voorstel het vertrouwen dat deze extra mogelijkheid zal bijdragen aan het bespoedigen van de beëindiging van geschillen en dat het voorstel – in een eerder stadium dan thans mogelijk is – zal bijdragen aan de rechts-eenheid en de rechtszekerheid.

2. Algemeen

Hoe vaak denkt de regering dat gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van een prejudiciële vraag aan de civiele kamer van de Hoge Raad? Het is prijzenswaardig dat de regering tegenover de duurder wordende rechtspraak efficiëntere procedures voorstelt als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. De leden van de **VVD**-fractie zouden echter wel enige indicatie willen hebben – in relatieve zin – van het aantal procedures dat sneller kan verlopen als gevolg van de introductie van de prejudiciële procedure.

Dit wetsvoorstel haalt de beoordeling door de Hoge Raad in voorkomende gevallen in de procesgang naar voren. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering hoe het de kwaliteit van de rechtspraak precies ten goede komt als in een eerder stadium een uitspraak van de Hoge Raad mogelijk is? Waarom zou – bijvoorbeeld – een ruimere toepassing van cassatie in het belang der wet op zichzelf niet voldoende kunnen zijn om uiteindelijk tot verbeteringen te komen en te voorzien in adequate beantwoording van belangrijke rechtsvragen? Graag een antwoord.

Kan de regering verder de te hoge werklast voor de Hoge Raad nog eens cijfermatig inzichtelijk maken voor de leden van de **ChristenUnie**-fractie? Kan de regering de gevallen waarin rechtsvragen in het huidige stelsel niet of te laat worden beantwoord door de Hoge Raad, cijfermatig inzichtelijk maken? In hoeveel zaken verwacht de regering dat een dubbel beroep wordt gedaan op de Hoge Raad: middels een prejudiciële vraag en later via een cassatieberoep? Graag een reactie.

Uitbreiding toepassingsbereik

Waarom wordt met dit wetsvoorstel het stellen van een prejudiciële vraag mogelijk gemaakt aan alleen de civiele kamer van de Hoge Raad? Kan de regering aan de leden van de **VVD**-fractie uiteenzetten waarom dit niet ook aan bijvoorbeeld de belastingkamer of de strafkamer kan? Ook in belastingzaken is snelle duidelijkheid over de uitleg van belastingrechtsregels immers vaak zeer wenselijk. Graag een reactie.

De leden van de **PVV**-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel beperkt blijft tot de mogelijkheid om in enkele specifieke gevallen prejudiciële vragen te stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad. Deze leden lezen dit wetsvoorstel als een *pilot*, waarbij de mogelijkheid nadrukkelijk open gehouden wordt om het toepassingsbereik van het huidige wetsvoorstel in de toekomst uit te breiden. Mag en kan het wetsvoorstel inderdaad als een *pilot* begrepen te worden? Zo ja, is de ambitie in dat geval om het toepassingsbereik op te rekken binnen het werkgebied van de civiele kamer van de Hoge Raad en/of ook daarbuiten? Zijn hier concrete plannen voor? Graag een antwoord van de regering.

Kosten prejudiciële vragen

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat procederen in de loop der jaren fors duurder is geworden. Deze leden verwachten niet dat daar in de nabije toekomst verandering in komt, integendeel. In dat kader vragen

deze leden in hoeverre het stellen van prejudiciële vragen in een gerechtelijke procedure extra kosten voor de partijen met zich meebrengt. Zijn hier bijvoorbeeld griffierechten mee gemeoid? Uit het feit dat partijen zich voorafgaand aan het stellen van prejudiciële vragen over de vraagstelling mogen uitlaten en na beantwoording ook over het antwoord, vermoeden deze leden dat in ieder geval een proceskostenveroordeling fors duurder zal uitvallen. Is dit vermoeden juist? Zijn er nog andere kosten waar betrokken partijen rekening mee moeten houden? Graag een antwoord.

Ambtshalve stellen prejudiciële vraag en partijautonomie

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat behalve op verzoek van partijen, er ook ambtshalve prejudiciële vragen kunnen worden gesteld door de rechter. Op zichzelf is dat niet zo vreemd. Ook bij de reeds bestaande prejudiciële procedures is dat het geval. Deze leden kunnen zich echter wel voorstellen dat partijen niet (altijd) op vertraging van hun procedure zitten te wachten (zeker niet als dat ook nog eens extra kosten met zich meebrengt). Lezen deze leden het wetsvoorstel goed als zij vaststellen dat partijen niet kunnen verhinderen dat er ambtshalve prejudiciële vragen worden gesteld, zonder dat partijen daarom hebben gevraagd? Hoe verhoudt dit zich tot het beginsel van partijautonomie, dat geldt voor de aanleg en voortzetting van de procedure, de omvang van de rechtsstrijd en de vraag wie aan het geding zullen deelnemen? Deze leden verzoeken de regering tevens in te gaan op de lijdelijkheid van de rechter.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt de regering of partijen invloed kunnen uitoefenen op de beslissing van de feitenrechter, of deze al dan niet een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad zal voorleggen.

3. Feiten en standpunten bij prejudiciële vraag

De beslissing waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld vermeldt onder meer de door de rechter vastgestelde feiten en de door partijen ingenomen standpunten.¹ De Hoge Raad stelt partijen en eventueel ook anderen dan partijen in de gelegenheid om schriftelijke opmerkingen te maken. Ook is het mogelijk dat advocaten van partijen een mondelinge toelichting geven. De Hoge Raad kan verder degenen die schriftelijke opmerkingen hebben gemaakt, uitnodigen ter zitting aanwezig te zijn om over hun opmerkingen te kunnen worden gehoord.² Niet zelden komt het voor dat mondelinge toelichtingen op een zitting een nieuw licht werpen op de eerder door partijen ingebrachte feiten, of kunnen er nieuwe feiten worden ingebracht, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Hoe dient de Hoge Raad hier mee om te gaan? Wat als die nieuwe feiten worden betwist? Dient de Hoge Raad deze dan geheel buiten beschouwing te laten of kan de Hoge Raad deze naar zijn eigen oordeel al of niet laten meewegen bij de beantwoording van de prejudiciële vraag?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nog eens aan te geven wat de consequenties zijn van het feit dat de Hoge Raad weliswaar een rechtsvraag krijgt voorgelegd, maar dat deze vraag is gebaseerd op feiten die nog niet in de procedure vaststaan. Immers, de partijen hoeven het niet eens te zijn met de vaststelling van de feiten waarop de vragende rechter zijn verzoek baseert, terwijl er ook nog in de (feitelijke) procedure een opinie van anderen mogelijk is. Bovendien kan er sprake zijn van gemengde beslissingen, waarin de Hoge Raad een standpunt zal moeten bepalen. Hoe dient hiermee te worden omgegaan? Waarom is hier voor de oplossing gekozen dat de Hoge Raad een beslissing geeft en niet – zoals in het Franse systeem het geval is – kan worden volstaan met het geven van een advies? Speelt hierbij ook een rol – en zo ja, in hoeverre –

¹ Zie het voorgestelde artikel 1:392, derde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, *Kamerstukken I 2011/12*, 32 612, A.

² Zie het voorgestelde artikel 1:393, eerste, tweede en vierde lid, Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering, *Kamerstukken I 2011/12*, 32 612, A.

dat de Hoge Raad volgens het voorgestelde artikel 393, zeven lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de hem gestelde vraag kan herformuleren? Graag een reactie.

Acht de regering het denkbaar dat er in een procedure onnodige vertraging ontstaat doordat een prejudiciële vraag wordt gesteld die enkel relevant is met betrekking tot een feitencomplex, dat in een latere instantie, dan wel verderop in de betreffende instantie, niet overeind blijft? De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering hoe zij dit beoordeelt.

4. Afzien van beantwoording prejudiciële vraag en motivering

De Hoge Raad kan van beantwoording van een prejudiciële vraag afzien indien hij oordeelt dat de vraag van onvoldoende gewicht is om beantwoording te rechtvaardigen, begrijpen de leden van de **VVD**-fractie. De Hoge Raad hoeft dit oordeel niet nader te motiveren. Hoe moet het criterium van onvoldoende gewicht worden uitgelegd? Waarom heeft de regering niet gekozen voor het criterium van klaarblijkelijk onvoldoende gewicht, juist ook gelet op het feit dat de Hoge Raad zijn beslissing om een prejudiciële vraag niet te beantwoorden niet nader hoeft te motiveren? Wordt er bijgehouden hoeveel prejudiciële vragen worden gesteld waarvan de Hoge Raad oordeelt dat deze van onvoldoende gewicht zijn? En zo ja, is deze informatie openbaar raadpleegbaar?

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of het voor de hand ligt dat de Hoge Raad, wanneer hij afziet van de beantwoording van een vraag die bij wijze van een prejudiciële beslissing is voorgelegd, aansluiting zal zoeken bij de door het Hof van Justitie van de EG ontwikkelde gronden, die het Hof hanteert in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering waarom er ten behoeve van de transparantie niet voor is gekozen om een zeer beperkte vorm van motiveringsplicht te hanteren bij de beslissing om geen prejudiciële vraag te stellen of om deze niet te beantwoorden? Graag een reactie.

5. Uitleg criterium «talrijk»

De rechter kan een prejudiciële vraag stellen, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is voor onder meer de beslechting of beëindiging van talrijke andere, uit soortgelijke feiten voortvloeiende geschillen, waarin dezelfde vraag zich voordoet.¹ Kan de regering aan de leden van de **VVD**-fractie toelichten hoe het begrip «talrijk» door de Hoge Raad moet worden uitgelegd en toegepast?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben vragen over de reikwijdte van de categorie zaken die in aanmerking komen voor het stellen van een prejudiciële vraag. Het gaat om die categorie zaken waarbij er sprake is van een rechtsvraag die voor een groot aantal andere zaken relevant is. Hoe ruim is deze categorie (in potentie)? Mag er ook op basis van een gefundeerde inschatting een beoordeling van de praktische relevantie plaatsvinden, of biedt de wet daar in geen geval ruimte toe? Graag een reactie.

¹ Zie het voorgestelde artikel 392, eerste lid, onder b, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, *Kamerstukken I* 2011/12, 32 612, A.

Het lid van de **SGP**-fractie kan zich voorstellen dat de mogelijkheid tot het stellen van een prejudiciële vraag zal leiden tot meer *efficiency* in de totale rechtsketen. In de memorie van toelichting heeft dit lid gelezen dat de

reikwijdte van de wettelijke mogelijkheid tot het stellen van een prejudiciële vraag, beperkt is tot massavorderingen en andere feitelijk vergelijkbare en talrijk voorkomende zaken waarin eveneens dezelfde rechtsvraag aan de orde is. Is het wellicht op grond van deze beperking van de prejudiciële procedure dat de verwachting wordt uitgesproken dat openstelling hiervan vermoedelijk niet tot een werklastverzwaring voor de Hoge Raad zal leiden?

Verder vraagt dit lid of een prejudiciële vraag ook gesteld kan worden in het geval een individuele rechtzoekende gedupeerde zich niet bij een collectieve actie heeft aangesloten en dus ook niet in een collectieve schikking betrokken is. Is het denkbaar dat een prejudiciële vraag gesteld kan worden met het oog op de bijzondere feiten en omstandigheden van een individueel geval, of zal men in een dergelijk geval eventueel op een gewone cassatieprocedure zijn aangewezen? Graag een reactie.

6. Tot slot

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de taak van het parket bij de Hoge Raad in het geval van een prejudiciële procedure geheel dezelfde is als bij een «gewone» cassatieprocedure? Graag een reactie van de regering.

Uit de memorie van toelichting heeft het lid van de **SGP**-fractie opgemaakt dat het denkbaar is dat de Hoge Raad in een prejudicieel antwoord uit open normen harde subregels afleidt. Deze mededeling bracht dit lid op de vraag of het eveneens denkbaar is dat de Hoge Raad naar de wetgever meent te moeten verwijzen om tot een nadere normering bij wet te komen.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – graag binnen zes weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren