

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1069 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie')

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA en SP. Ik waardeer het dat de leden van de hiervoor genoemde fracties vragen over het wetsvoorstel hebben gesteld waarbij verschillende aspecten worden belicht van rechtszaken die bedoeld zijn om publieke participatie te ontmoedigen. Dergelijke rechtszaken worden ook wel aangeduid met de Engelse afkorting SLAPPs (Strategic Lawsuits Against Public Participation). De vragen uit het verslag zal ik beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld, tenzij anders aangegeven.

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN

1. Inleiding

2. Context van het wetsvoorstel

- 2.1 *Aanleiding en doelstelling van de richtlijn*
- 2.2 *Inhoud van de richtlijn*
- 2.3 *Anti-SLAPP aanbeveling van de Europese Unie (EU) en van de Raad van Europa*
- 2.4 *Caribisch Nederland*

3. Implementatie van de richtlijn

- 3.1 *Toepasselijkheid richtlijn*
- 3.2 *Zekerheidstelling (artikel 6, eerste lid, onder a, en artikel 10 van de richtlijn)*
- 3.3 *Vroegtijdige afwijzing (artikel 6, eerste lid, onder b, en artikel 11 van de richtlijn)*
- 3.4 *Voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie (artikel 6, eerste lid, onder c, en artikel 14 en 15 van de richtlijn)*
- 3.5 *Diversen*

4. Consultatie

OVERIG

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen welke problemen voor mensen in Nederland worden opgelost met het wetsvoorstel.

Met het wetsvoorstel wordt de Richtlijn (EU) 2024/1069 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende bescherming van bij publieke participatie betrokken personen tegen kennelijk

ongegrunde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie'), (hierna: de richtlijn) geïmplementeerd. Het doel van de richtlijn is te bevorderen dat bij publieke participatie betrokken personen, zoals journalisten, mensenrechtenverdedigers en onderzoekers, in alle EU-lidstaten hun werk onbelemmerd kunnen doen. Het kabinet benadrukt dat het van wezenlijk belang is voor een goed functionerende rechtsstaat dat publieke participanten onbelemmerd hun werk kunnen doen. De richtlijn beoogt dit te bereiken door het instellen van een strategische rechtszaak onaantrekkelijker te maken en door publieke participanten betere bescherming te bieden als zij te maken krijgen met een dergelijke rechtszaak. Het veld ervaart in toenemende mate dat ook in Nederland het onbelemmerd je werk kunnen doen voor publieke participanten steeds meer onder druk komt te staan.¹ Met de omzetting van de richtlijn in het nationale recht kunnen deze publieke participanten in de hele EU aanspraak maken op een vergelijkbare bescherming.

Voor de omzetting van de richtlijn in het Nederlandse recht geldt het volgende. Op de in deze richtlijn opgenomen maatregel van zekerheidstelling voor de proceskosten en schadevergoeding na, voorziet het Nederlandse (proces)recht reeds in de door de richtlijn voorgeschreven procedurele waarborgen. Hiervoor is dus geen afzonderlijke implementatie nodig. Dit wetsvoorstel implementeert daarom enkel de maatregel van zekerheidsstelling door invoering van de mogelijkheid voor een verweerder die stelt dat de ingestelde eis neerkomt op een SLAPP om, kort gezegd, zekerheidstelling voor de proceskosten en schadevergoeding te vragen van de eiser. Met die zekerheid kan de betaling van de proceskosten en schadevergoeding worden gewaarborgd in het geval de rechter na een inhoudelijke behandeling tot het oordeel komt dat de procedure een SLAPP is. Als de rechter op grond van de overgelegde stukken meteen tot het oordeel komt dat er sprake is van een SLAPP, zal hij de vordering van de eiser afwijzen. De zekerheidstelling is dus vooral van belang voor die zaken waarin de rechter een inhoudelijke behandeling nodig acht alvorens te kunnen beoordelen of er sprake is van een SLAPP.

Deze leden vragen verder of de regering uiteen kan zetten welke andere initiatieven naast het wetsvoorstel worden ontplooid om ervoor te zorgen dat journalisten, wetenschappers, onderzoekers en anderen in vrijheid en zonder belemmeringen hun werk kunnen blijven doen.

Naast implementatie van de richtlijn in wetgeving zet het kabinet zich in om ook andere elementen van de richtlijn en de Aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad van Europa over dit onderwerp uit te voeren. Bescherming van deelnemers aan het publieke debat is van groot belang voor een gezonde democratie. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er vanuit de overheid subsidies worden verstrekt aan PersVeilig voor het ondersteunen van journalisten om hun werk vrij en veilig te kunnen doen. De ondersteuning bestaat uit bijvoorbeeld hulp bij het doen van aangifte of het aanbieden van trainingen. Het werk van de Balie Persvrijheid is in het bijzonder relevant. De Balie ondersteunt freelance journalisten of kleine en lokale uitgeverijen en omroepen bij (dreigende) juridische procedures.² De aanpak van SLAPPs maakt onderdeel uit van het bestaande bredere beleidskader van de ministeries van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV). In het kader van de richtlijn en Aanbevelingen wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een pagina op rijksoverheid.nl waar toegankelijke en begrijpelijke informatie wordt verstrekt over het fenomeen SLAPPs en over ondersteunende maatregelen. Daarnaast zal de rechtspraak uitspraken van SLAPP-zaken publiceren en daarin expliciet, bij voorkeur in de inhoudsindicatie, vermelden dat de rechter de zaak als SLAPP beoordeelt dan wel dat is aangevoerd dat er sprake is van een SLAPP, ook als een daarop gebaseerd verzoek niet is toegewezen. Op deze manier is informatie voor eenieder toegankelijk, mede ten behoeve van gegevensverzameling, rapportage en monitoring, waartoe de richtlijn oproept.

¹ E. Bergmans en J. de Zeeuw, *Een onderschat probleem, disproportionele juridische druk op de Nederlandse journalistiek*, Free Press Unlimited (FPU), 10 april 2024.

² *Kamerstukken II*, 2024-2025, 31777, nr. 56

2. Context van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding en doelstelling van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering alles overziende nu ten minste één voorbeeld kan noemen van een SLAPP die in Nederland wordt of is gevoerd en of er ten minste één voorbeeld kan worden gegeven van een grensoverschrijdende SLAPP in de zin van de richtlijn. Als deze voorbeelden niet kunnen worden gegeven, wat zegt dat over de noodzaak van het wetsvoorstel?

Nu het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, worden SLAPP-zaken door de rechtspraak nog niet als 'SLAPP' gerubriceerd en gepubliceerd op rechtspraak.nl. Gelet hierop kunnen daaruit op dit moment daarom ook geen concrete voorbeelden worden gehaald van zaken waarin de rechter tot het oordeel kwam dat er sprake is van een SLAPP als zodanig.

Wel hebben Free Press Unlimited (FPU) en NDP Nieuwsmedia, een brancheorganisatie voor mediabedrijven, in ambtelijke contacten aangegeven dat intimidatie en bedreigingen vooral ook voorafgaand aan publicaties ernstig toenemen. Dit heeft aldus hun informatie er in sommige gevallen ook al toe geleid dat is afgezien van publicatie (het zogenoemde chilling effect). De richtlijn ziet specifiek op gevallen dat iemand daadwerkelijk een rechtszaak instelt tegen een SLAPP-doelwit. Niet valt uit te sluiten dat in dergelijke gevallen ook steeds vaker juridische procedures worden aangevangen met het enkele doel om de betrokken deelnemer aan het publieke debat de mond te snoeren. Ik meen dat de dreiging van strategische rechtszaken daarom een serieus te nemen probleem is. Vrije nieuwsgaring en het in vrijheid kunnen deelnemen aan het publieke debat zijn van wezenlijk belang in een democratische rechtsstaat. Ten overvloed vermeld ik dat Nederland als lidstaat van de Europese Unie is gehouden om EU richtlijnen binnen de gestelde termijnen op zorgvuldige wijze om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Daartoe dient dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie constateren verder dat de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding heeft gezien om inhoudelijke opmerkingen te maken over het wetsvoorstel. Wel blijkt uit het nader rapport dat aanleiding is gezien om de memorie van toelichting te verduidelijken. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe de memorie van toelichting is verduidelijkt.

De memorie van toelichting is verduidelijkt door toevoeging van enkele passages. Zo is paragraaf 3.1. onder c. aangevuld met de voorbeelden van mogelijke SLAPPs die volgen uit de overwegingen bij de richtlijn. Verder is in paragraaf 3.5. bij artikel 16 van de richtlijn nader toegelicht wat geldt als er geen verdrag is voor de erkenning en tenuitvoerlegging van buiten de Europese Unie gegeven beslissingen. In dat geval kan een partij op grond van artikel 431 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) het geding opnieuw bij de Nederlandse rechter aanhangig maken en een veroordeling overeenkomstig de buitenlandse beslissing vragen. Daarbij is ingegaan op vaste jurisprudentie van de Hoge Raad. In paragraaf 4 is nader toegelicht waarom de suggestie van de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) om van de zekerheidsstelling een ex parte procedure te maken, niet is overgenomen. In de artikelsgewijze toelichting is bij artikel 224a het door de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) genoemde Haags Rechtsvorderingsverdrag 1954 toegevoegd als voorbeeld van een verdragsrechtelijke bepaling die het opleggen van een verplichting tot zekerheidsstelling aan onderdanen van verdragsluitende staten verbiedt. Ten slotte zijn in de transponeringstabel verwijzingen opgenomen naar de passages in de memorie van toelichting over de betreffende artikelen uit de richtlijn.

2.2 Inhoud van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen of lidstaten er voor kunnen kiezen de richtlijn van toepassing te verklaren op zuiver nationale procedures, en of dat een nationale kop zou zijn, terwijl het kabinet geen nieuwe nationale koppen op EU-regelgeving wil.

De richtlijn ziet alleen op grensoverschrijdende gevallen, waarbij de afbakening van wat als een grensoverschrijdend geval kan worden gekwalificeerd bijzonder ruim is.³ De lidstaten kunnen de waarborgen ook van toepassing verklaren op nationale zaken zonder grensoverschrijdend element. De anti-SLAPP aanbeveling van de Europese Commissie en die van de Raad van Europa roepen lidstaten op om dat ook te doen. Dit wetsvoorstel heeft enkel tot doel de richtlijn om te zetten in Nederlandse regelgeving, en daarom kent de implementatiewet alleen een regeling voor grensoverschrijdende gevallen. Dit is in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin staat dat bij implementatie van Europese regelgeving in de implementatiewetgeving geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (aanwijzing 9.4). Overigens voorziet het Nederlandse (proces)recht al in de door de richtlijn voorgeschreven maatregelen (ook in nationale gevallen), met uitzondering van de zekerheidstelling. Om ook uitvoering te geven aan de Aanbevelingen van de Europese Commissie en van de Raad van Europa zou de regeling inzake zekerheidstelling ook op zuiver interne gevallen van toepassing kunnen worden verklaard. Die zekerheidstelling is vooral bedoeld om te waarborgen dat de gedaagde de gemaakte kosten daadwerkelijk kan verhalen als de rechter vaststelt dat sprake is van een SLAPP. In de praktijk is er bij zuiver nationale gevallen minder noodzaak omdat – anders dan bij een buitenlandse eiser – de voor eventueel verhaal benodigde vermogensbestanddelen meestal in Nederland aanwezig zullen zijn. Zo zullen in Nederland gevestigde ondernemingen veelal in Nederland een bankrekening hebben waarop in voorkomende gevallen conservatoir beslag kan worden gelegd. Om het verhaal door de gedaagde partij ook in die gevallen te vergemakkelijken, bestaat, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, het voornemen om in een afzonderlijk wetstraject te voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen.

Deze leden constateren dat de vorige Europese Commissie de lidstaten heeft aangespoord om te voorzien in dezelfde waarborgen zoals genoemd in de richtlijn, voor zaken zonder grensoverschrijdend karakter en op andere rechtsgebieden. Zij vragen of dit ook het standpunt is van de huidige Europese Commissie en welke andere lidstaten voornemens zijn de waarborgen, die voortvloeien uit de richtlijn, ook op te nemen bij nationale procedures en op andere rechtsgebieden.

Dit is inderdaad ook het standpunt van de huidige Europese Commissie. De implementatie van de richtlijn is in de meeste landen nog niet afgerond. Het is op dit moment dan ook nog niet duidelijk of er lidstaten voornemens zijn de toepassing uit te breiden naar andere rechtsgebieden. Tijdens de door de Europese Commissie georganiseerde implementatiebijeenkomsten bleken de meeste lidstaten voornemens te zijn geen onderscheid te maken tussen nationale en grensoverschrijdende gevallen. Overigens ziet de richtlijn alleen op civielrechtelijke procedures en civielrechtelijke zaken. De aanbeveling van de EU, evenals de aanbeveling van de Raad voor Europa, ziet ook op zaken zonder grensoverschrijdend karakter en op andere rechtsgebieden.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of tot op heden nog altijd geen effectbeoordeling (impact assessment) is opgesteld en wat de regering hiervan vindt. Had het niet meer in de rede gelegen dat een effectbeoordeling was uitgevoerd? Kan de regering ook ingaan op de kanttekeningen die in het BNC-fiche zijn geplaatst waar het de schadevordering betreft?

Een effectbeoordeling is een instrument dat in het wetgevingsproces van de EU wordt gebruikt om voorafgaand aan de totstandkoming van een Commissievoorstel of definitieve richtlijn of verordening

³ Zie artikel 5 van de richtlijn: Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een zaak geacht grensoverschrijdende gevolgen te hebben, tenzij beide partijen hun woon- of vestigingsplaats hebben in dezelfde lidstaat als het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt en alle overige aanknopingspunten van de betrokken omstandigheden zich uitsluitend in die lidstaat bevinden.

zoveel mogelijk zicht te krijgen op de te verwachten gevolgen. In dit geval heeft de Europese Commissie voorafgaand aan de publicatie van het richtlijnvoorstel geen impact assessment uitgevoerd. Net zoals het toenmalige kabinet had dit kabinet graag gezien dat een dergelijke beoordeling wel was uitgevoerd. Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de Unie de Commissie verzocht een pakket met zowel “soft law” als “hard law” voor te stellen voor de aanpak van het toenemende aantal strategische rechtszaken tegen publieke participatie tegen journalisten, niet-gouvernementele organisaties (ngo’s), wetenschappers en maatschappelijke organisaties in de Unie. Het Parlement wees daarbij op de behoefte aan wetgevingsmaatregelen op onder meer het gebied van burgerlijk procesrecht. Tijdens de behandeling van het richtlijnvoorstel in de Raad is dit punt door diverse lidstaten aan de orde gesteld. De Commissie heeft in haar reactie steeds gewezen op de urgentie van het voorstel, onder meer met een verwijzing naar de moord in 2017 op Daphne Caruana Galizia, een Maltese journaliste. Zij stelde vele misstanden aan de kaak over onder meer corruptie en witwaspraktijken. Tegen haar zijn vele procedures aangespannen. Voor wat betreft de regeling voor een schadevordering in artikel 15 van het richtlijnvoorstel is in het BNC-fiche vermeld dat het kabinet dit kan steunen voor zover dit niet mede tot doel heeft om het schadebegrip op Europees niveau te harmoniseren. Tijdens de onderhandelingen bleek Nederland niet de enige lidstaat met veel vragen over dit artikel. In de uiteindelijke richtlijn is deze bepaling niet opgenomen en wordt de schadevergoeding aan het nationale recht van de lidstaten overgelaten. In elke lidstaat bestaat wel een regeling om in voorkomend geval schadevergoeding toe te kennen aan een SLAPP-doelwit. In de ene lidstaat, zoals Nederland, is dit op basis van een vordering uit onrechtmatige daad, in de andere is dit weer op een andere grondslag. Op deze manier is de richtlijn beter uitvoerbaar in de lidstaten, omdat wordt aangesloten bij de bestaande concepten in het nationale recht.

2.3 Anti-SLAPP aanbeveling van de Europese Unie (EU) en van de Raad van Europa

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten welke concrete ondersteuning (extra) beschikbaar wordt gesteld en op welke wijze mogelijke doelwitten hierover worden geïnformeerd.

Het kabinet acht het van belang personen die betrokken zijn bij publieke participatie te beschermen. In de richtlijn, en ook aanbevelingen van de EU en de Raad van Europa, worden aanvullende maatregelen genoemd die daar aan kunnen bijdragen. Zoals ook aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie, werkt het kabinet op dit moment aan een pagina op rijksoverheid.nl waarin op een toegankelijke en begrijpelijke manier informatie beschikbaar wordt gesteld over SLAPPs en mogelijkheden tot ondersteuning. Daarnaast zijn er organisaties, waaronder PersVeilig die een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van journalisten als mogelijke SLAPP doelwitten. Het ministerie van OCW heeft aan PersVeilig eenmalig extra financiering gegeven, onder meer om de Balie Persvrijheid te versterken. De Balie geeft advies aan journalisten die te maken krijgen met juridische procedures.

2.4 Caribisch Nederland

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of de keuze om de wetgeving voor Caribisch Nederland nog niet aan te passen puur is gemaakt omwille van de tijdsdruk. Wanneer kan de Kamer een terugkoppeling verwachten van het onderzoek of het ook van toepassing moet zijn op Caribisch Nederland?

Omdat de omzetting van een richtlijn in het nationale recht aan een (relatief korte) termijn is gebonden, worden in een implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (geen ‘nationale kop’, zie ook aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De richtlijn geldt alleen voor Europees Nederland. In lijn hiermee omvat dit wetsvoorstel geen wijzigingen in de op de BES geldende wetgeving op dit terrein. Zoals in de memorie van toelichting opgemerkt, wordt nog gezien of aanpassing van de in Caribisch Nederland geldende wetgeving wenselijk en haalbaar is. Dit

gebeurt in overleg met de betrokken organisaties op de BES. Daarbij moet rekening worden gehouden met het beperkte zogeheten absorptievermogen en de beperkte uitvoeringscapaciteit op de BES, als ook de beschikbare wetgevingscapaciteit in Nederland mede ook in het licht van alle andere (wetgevings)trajecten. Vooralsnog is er geen capaciteit beschikbaar om hier verder op in te zetten.

3 Implementatie van de richtlijn

3.1 Toepasselijkheid richtlijn

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat zich verzet tegen opname van de genoemde handvatten uit de EU-richtlijn in de wet. Temeer daar er gezien de beperkte jurisprudentie maar weinig aanknopingspunten voor rechters zijn. Bovendien menen deze leden dat artikel 3:13 van het Burgerlijk Wetboek (BW) met betrekking tot misbruik van het procesrecht dermate breed geformuleerd is dat dat niet aansluit bij wat er in SLAPP-zaken specifiek nodig is. En hoe verhoudt deze keuze zich tot de aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad van Europa, die juist pleiten voor duidelijke juridische kaders en bescherming tegen het misbruikende karakter van procedures, los van de inhoudelijke (on)gegrondheid? Kan de regering aangeven hoe er in andere lidstaten van de EU wordt omgegaan met deze aanbevelingen en of daar wel sprake is van een wettelijke verankering van de handvatten?

Genoemde handvatten betreffen voorbeelden en aanwijzingen die erop kunnen duiden dat er sprake is van een SLAPP. Deze voorbeelden en aanwijzingen lenen zich gelet op hun casuïstische karakter niet voor opname in de tekst van de wet, maar zijn zeer geschikt als toelichting en zijn derhalve opgenomen in de memorie van toelichting op de wet. In procedures kan hierop ook een beroep worden gedaan. Bij opname in de wet zou dit bovendien onbedoeld tot gevolg kunnen hebben dat de reikwijdte wordt bepaald door die betreffende voorbeelden. Dit terwijl SLAPPs allerlei verschijningsvormen kunnen hebben. Een algemeen geformuleerde bepaling is daarom effectiever, omdat deze breed toepasbaar is en blijft. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, de NOVA en de Rvdr onderschrijven deze wijze van implementatie en hebben aangegeven dat zij het bestaande instrumentarium toereikend achten. De handvatten zullen uiteraard ook worden vermeld op de website die momenteel wordt ingericht om de doelgroep te informeren over SLAPPs en hen wegwijs te maken hoe zij zich tegen een SLAPP kunnen verweren.

De implementatiewerkzaamheden bevinden zich in de meeste lidstaten van de EU nog in een vroeg en vaak nog oriënterend stadium. Het kabinet kan daarom op dit moment nog niet aangegeven hoe andere lidstaten van de EU omgaan met de aanbevelingen en verankering van de handvatten.

Deze leden geven verder aan dat hoewel zij begrijpen dat journalisten doelwit van SLAPPs kunnen worden en het goed is dat de informatiepositie voor journalisten wordt verbeterd, zij zich afvragen of er ook gewerkt wordt aan het informeren en ondersteunen van andere kwetsbare groepen, zoals activisten, wetenschappers, medewerkers van niet-gouvernementele organisaties en klokkenluiders. Zo ja, zijn daar concrete plannen voor en wat houden die in? Zo nee, waarom (nog) niet?

Zoals ook eerder aangegeven in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de VVD wordt op dit moment gewerkt aan een pagina op rijksoverheid.nl waarin op een toegankelijke en begrijpelijke manier informatie beschikbaar wordt gesteld over SLAPPS. Deze pagina en de informatie die daarop wordt opgenomen, is er voor iedereen en is niet alleen gericht op journalisten. Momenteel wordt onderzocht welke eventuele andere mogelijkheden er zijn om deze informatie zo toegankelijk mogelijk te maken zodat alle personen die zich geconfronteerd zien met een SLAPP informatie kunnen vinden over de mogelijkheden om zich hiertegen te verweren.

De leden van de NSC-fractie begrijpen dat voor een ruime omschrijving van publieke participatie is gekozen, maar wijzen er wel op dat het voor de rechtszekerheid beter zou zijn als bijvoorbeeld meer bepaald zou zijn wie SLAPP-doelwitten kunnen zijn. Ziet de regering kans om hier iets meer duiding bij te geven?

De richtlijn beoogt te bevorderen dat alle personen en rechtspersonen die dat willen onbelemmerd kunnen deelnemen aan het publieke debat. Publieke participatie kent allerlei verschijningsvormen. De deelnemers aan publieke participatie zijn evenmin te vatten onder een enkele noemer. De richtlijn kiest daarom bewust voor een ruime omschrijving. In de richtlijn en ook in de toelichting op dit wetsvoorstel worden wel de nodige voorbeelden genoemd, maar deze voorbeelden zijn niet uitputtend. De richtlijn laat geen ruimte voor een nadere afbakening van SLAPP-doelwitten op nationaal niveau. Zo'n nadere afbakening acht ik ook niet wenselijk met het oog op het doel van de richtlijn en de bevordering van een onbelemmerd publiek debat. Zo wordt ruimte gelaten aan ontwikkelingen in de rechtspraak waarbij kan worden ingespeeld op de diversiteit aan verschijningsvormen van SLAPPs en doelwitten daarvan. Deelnemers aan het publieke debat weten zich aldus verzekerd van de bescherming die de richtlijn beoogt te bieden, ongeacht in welke hoedanigheid en op welke wijze zij deelnemen aan dat publieke debat.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de uiteenzetting van 'misbruik van procesrecht' in de memorie van toelichting. De rechter moet beoordelen of naar zijn/haar oordeel sprake is van een kennelijk ongegronde vordering en/of misbruik van procesrecht. Kan de regering nader toelichten hoe dit toetsingskader voor de rechter er in de Nederlandse context uit ziet? Kan de regering daarbij de bestaande Nederlandse rechtspraak betrekken?

De rechter is toegerust om in een concrete zaak aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval te beoordelen of sprake is van een kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht. In de richtlijn, maar ook in de toelichting zijn meerdere voorbeelden van omstandigheden genoemd die bij die beoordeling betrokken kunnen worden (zie bijv. artikel 4 onder 3 van de richtlijn, de overwegingen 28 en 29 bij de richtlijn en paragraaf 3.1., onder c van de toelichting). Het gaat hierbij om een niet-limitatieve opsomming. Aldus wordt de rechter een kader geboden dat hij kan gebruiken bij zijn beoordeling. Het is daarbij wel aan degene die meent het doelwit van een SLAPP te zijn, om deze omstandigheden onder de aandacht van de rechter te brengen en waar mogelijk te onderbouwen. In de rechtspraak wordt terughoudend omgegaan met het oordeel dat er sprake is van misbruik van procesrecht of van een kennelijk ongegronde vordering. Vaak gaat het bij dit soort zaken om een conflict van grondrechten, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op toegang tot de rechter. Met de richtlijn en dit wetsvoorstel zal de bewustwording van SLAPPs toenemen en het verweer dat hiervan sprake is vaker worden gevoerd. Rechters zullen dan ook naar verwachting vaker moeten onderzoeken of er sprake is van een SLAPP. De jurisprudentie die in het vervolg hierop ontstaat in Nederland en andere lidstaten, zal de rechtspraak tevens richting geven.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering alvast kan aangeven hoe de informatievergathering en de bewustwordingscampagnes omtrent SLAPPs eruit gaan zien.

Zoals ook aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de VVD- en D66-fractie wordt op dit moment gewerkt aan een pagina op rijksoverheid.nl waarin op een toegankelijke en begrijpelijke manier informatie beschikbaar wordt gesteld over SLAPPs en mogelijkheden tot ondersteuning. Het is de verwachting dat met deze website, de reeds genomen maatregelen en activiteiten door betrokken organisaties en de toegenomen aandacht voor het onderwerp SLAPPs de bewustwording van en kennis over het fenomeen strategische procedures gericht tegen publieke participatie en zijn verschijningsvormen zal toenemen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten op welke wijze – in afwachting van de nationale wetgeving – wordt gewaarborgd dat het beschermingsniveau in nationale SLAPP-zaken gelijkwaardig is aan dat in internationale SLAPP-zaken, onder andere in de zekerheidstelling.

Het Nederlandse recht voorziet al in de meeste waarborgen zoals voorgeschreven door de richtlijn. Die waarborgen gelden daarom nu al zowel in nationale gevallen als in internationale gevallen. Alleen in de maatregel van zekerheidstelling voorziet het Nederlandse (proces)recht nog niet. Met een zekerheidstelling kan een SLAPP-doelwit bevorderen dat hij na afloop van de procedure de geschatte (proces)kosten vergoed krijgt. In puur nationale gevallen zal een dergelijke zekerheidstelling minder vaak een meerwaarde hebben, omdat er bij een in Nederland gevestigde eiser er in de regel wel voor verhaal vatbare vermogensbestanddelen zijn, zoals een bankrekening, en waarop zo nodig ook conservatoir beslag kan worden gelegd.

De leden van de BBB-fractie geven aan dat het een subjectieve beoordeling blijft of een zaak een SLAPP-zaak is of niet. De richtlijn werkt namelijk met termen als ‘kennelijk ongegrond’ en ‘misbruik van procesrecht’, maar laat veel ruimte aan interpretatie. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid én willekeur bij rechters, zeker als er politieke of gevoelige maatschappelijke onderwerpen spelen. Kan de regering hier een reactie op geven?

Wetten bevatten vaak noodzakelijkerwijs open normen zodat deze voldoende flexibiliteit bieden om recht te doen aan de betrokken belangen in een individueel geval. Het is de taak van een rechter om een aan hem voorgelegd geschil te beoordelen aan de hand van de wet en daarbij de individuele feiten en omstandigheden van het geval te betrekken. Hij past het wettelijk kader toe op de voorliggende casus en betreft de daarop gebaseerde jurisprudentie. De rechter is toegerust om open normen toe te passen in individuele zaken en pleegt dit op een zorgvuldige en integere wijze te doen. Ik heb geen enkele reden om aan te nemen dat dit bij de toepassing van deze wet anders zal zijn. De rechtspraak wordt in ons land uitgevoerd door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige rechters. Dit wordt ook geconstateerd in het landenhoofdstuk over Nederland van het recent verschenen EU-rechtsstaattrapport.⁴

De leden van de BBB-fractie merken op dat de richtlijn personen beschermt die zich uitspreken in het publieke debat, maar mogelijk te weinig bescherming biedt aan personen of bedrijven die zich terecht benadeeld voelen door bijvoorbeeld laster, smaad of onjuiste beschuldigingen. De vrijheid van meningsuiting is namelijk niet absoluut. Als iemand onterecht beschuldigd wordt van bijvoorbeeld corruptie, moet diegene ook effectief naar de rechter kunnen stappen zonder meteen als ‘misbruiker van het procesrecht’ te worden bestempeld. Kan de regering aangeven hoe zij hiernaar kijkt?

Deze leden merken terecht op dat in het kader van SLAPPs verschillende fundamentele rechten een rol kunnen spelen. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is in dit soort zaken enerzijds van belang het recht op vrijheid van meningsuiting en in het verlengde daarvan het recht van persvrijheid. En anderzijds spelen ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bijvoorbeeld het recht op bescherming van de goede naam en bescherming van persoonsgegevens een rol. Deze grondrechten kunnen met elkaar conflicteren en het is van belang dat in voorkomende gevallen wordt gekomen tot een eerlijk evenwicht tussen de betrokken rechten. Partijen moeten in een dergelijk geval de zaak kunnen voorleggen aan een rechter ter beoordeling of er sprake is van een SLAPP. Als iemand onterecht

⁴ https://commission.europa.eu/document/download/02c5f8a3-cb3c-466f-92f0-5233129091df_nl?filename=23_2_63958_coun_chap_netherlands_nl.pdf.

beschuldigd wordt van bijvoorbeeld corruptie en naar de rechter stapt, moet hij hiertegen kunnen opkomen bij de rechter. In dat geval maakt iemand geen misbruik van procesrecht.

De verweerder kan een verzoek tot vroegtijdige afwijzing doen zodra hij is gedagvaard, zo merken de leden van de BBB-fractie op. De rechter moet dit verzoek met voorrang behandelen en kan dus voordat de inhoudelijke behandeling plaatsvindt, oordelen tot vroegtijdige afwijzing. De behandeling is bedoeld om snelheid te garanderen en verdere schade of intimidatie te voorkomen. Een belangrijke waarborg om bovengenoemde soepel te laten verlopen, is voldoende capaciteit bij de rechtspraak. Kan de regering zeggen of dit gewaarborgd is in deze gevallen?

Binnen dit kabinet heeft de staatssecretaris Justitie en Veiligheid de stelselverantwoordelijkheid voor de rechtspraak en is onder andere verantwoordelijk voor een goed functionerend rechtsbestel. Het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit is primair een verantwoordelijkheid van de Rechtspraak en heeft bij de rechtspraak permanent de aandacht. De Rvdr heeft overigens in zijn advies de rechterlijke capaciteit niet als een aandachtspunt benoemd.

De leden van de SP-fractie lezen dat verschillende partijen het terechte punt maken dat de definitie van dit hele wetsvoorstel te nauw is, namelijk dat er alleen sprake kan zijn van een SLAPP als er elementen in zitten van een internationaal karakter. Meerdere geconsulteerde partijen geven aan dat de SLAPP-regelgeving ook van toepassing moet zijn op strikt nationale zaken. De regering geeft in reactie hierop aan dat dit in de praktijk al zo is, omdat de overige procedurele bepalingen al in te roepen zijn. Deze leden hebben het idee dat dit wel minder ver gaat dan wat de geconsulteerde partijen bedoelen. Is het feit dat dit bij overige procedurele bepalingen in te roepen is, hetzelfde als in de wetgeving opnemen dat deze SLAPP-regelgeving ook op strikt nationale zaken van toepassing is? Waarom kiest de regering er niet voor dit als zodanig op te schrijven in wetgeving? Is de regering het met deze leden eens dat dit mogelijk wel meer duidelijkheid kan scheppen?

De richtlijn heeft als doel te bevorderen dat bij publieke participatie betrokken (rechts)personen hun werk onbelemmerd kunnen doen. Daartoe voorziet de richtlijn in een aantal waarborgen (zoals zekerheidstelling, vroegtijdige afwijzing en kostenveroordeling). Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en D66-fractie is aangegeven voorziet het Nederlandse (proces)recht nu al in de door de richtlijn voorgeschreven maatregelen. Personen en organisaties die menen doelwit te zijn van een SLAPP kunnen (ook nu al) op de betreffende bepalingen in Rv en het BW een beroep doen, ook in nationale gevallen. Een afzonderlijke bepaling is daarvoor niet nodig. De enige uitzondering betreft de met dit voorstel ingevoerde maatregel van de zekerheidstelling. Daarover is in de memorie van toelichting vermeld, dat het voornemen bestaat om in een afzonderlijk traject te voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen. Hiervoor is in antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie al aangegeven dat in zuiver nationale gevallen de noodzaak van een zekerheidsstelling minder groot is omdat bij een Nederlandse eiser er veelal voldoende verhaalsmogelijkheden voorhanden zijn. Het feit dat de zekerheidsstelling voor nationale gevallen later in werking zal treden dan dit wetsvoorstel leidt in de praktijk naar verwachting dan ook niet tot grote problemen.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad voor de rechtspraak een suggestie doet om de SLAPP-zaken ook te publiceren op rechtspraak.nl, aangezien dit de transparantie en duidelijkheid ten goede zal komen. Deze leden zien deze suggestie niet duidelijk terugkomen in de memorie van toelichting. Kan de regering op deze suggestie reflecteren? Mocht de regering deze niet willen opvolgen: waarom wil zij dat niet?

De publicatie van rechtelijke uitspraken is de verantwoordelijkheid van de rechtspraak. Hiervoor is dus geen wetswijziging nodig. De rechtspraak heeft aangegeven dat op termijn alle rechterlijke uitspraken

gepubliceerd zullen worden en dat het zoeken naar uitspraken waarin een SLAPP-verweer is gevoerd relatief eenvoudig zou moeten zijn. In de tussentijd zullen de gerechten de zaak na de uitspraak als SLAPP registreren in het processysteem en daarnaast alle SLAPP-uitspraken publiceren. Ik onderschrijf dit van harte en ben hierover ook in gesprek met de rechtspraak. Door publicatie van de uitspraken in deze zaken op de website rechtspraak.nl wordt voldaan aan de richtlijn.

3.2 Zekerheidstelling (artikel 6, eerste lid, onder a, en artikel 10 van de richtlijn)

De leden van de NSC-fractie merken op dat de regering aangeeft dat wordt bezien bij welke afzonderlijke gelegenheid kan worden voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen. Kan de regering hier al wat over zeggen en kan zij aangeven waarom dat niet in het onderhavige wetsvoorstel kan?

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering kan uitweiden over deze zogezegde afzonderlijke gelegenheid. Begrijpen deze leden het goed dat de regering nog geen uitsluitel heeft over bij welke afzonderlijke gelegenheid kan worden voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen? Indien deze leden dit juist hebben begrepen, willen zij vragen of de regering dan wel kan toezeggen dat er eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen als voor grensoverschrijdende gevallen gaat komen.

Zoals ook hierboven in antwoord op vergelijkbare vragen van de VVD-fractie is geantwoord, is het inderdaad de bedoeling dat bij afzonderlijke gelegenheid de zekerheidstelling ook voor nationale gevallen wordt geregeld. In dit implementatiewetsvoorstel wordt alleen geregeld waartoe de richtlijn verplicht. Dit omdat gelet op de tijdige implementatie het uitgangspunt bij implementatie van Europese regelgeving is dat in de implementatiewetgeving geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 9.4). Op dit moment is nog niet duidelijk bij welke gelegenheid de zekerheidstelling voor nationale gevallen kan worden meegenomen.

3.3 Vroegtijdige afwijzing (artikel 6, eerste lid, onder b, en artikel 11 van de richtlijn)

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe het starten van een kort geding in dit kader betere rechtsbescherming biedt dan een versnelde behandeling van het hoofdgeding, bijvoorbeeld middels een vroegtijdige toets aan het begin van de hoofdprocedure.

Artikel 6, eerste lid, onder b, en artikel 11 van de richtlijn zien op de vroegtijdige afwijzing van vorderingen. Op grond van die bepalingen moet de rechter overeenkomstig het nationaal recht en na passend onderzoek te hebben verricht vorderingen tegen publieke participatie in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure kunnen afwijzen wegens kennelijke ongegrondheid. In de memorie van toelichting op de implementatie van genoemde bepalingen van de richtlijn is uiteengezet welke voorzieningen het Nederlandse (proces)recht in dit kader bevat.⁵ Daarbij is het bredere scala aan voorzieningen genoemd waarvan (ook) in het begin van de procedure gebruik kan worden gemaakt. Het gaat dan om de incidentele vordering (artikel 208 en 209 Rv), de voorlopige voorziening (artikel 223 Rv) en het kort geding (artikel 254 Rv). Een SLAPP-doelwit kan in een vroeg stadium van de procedure bij incidentele vordering gemotiveerd verzoeken om de vordering af te laten wijzen wegens kennelijke ongegrondheid. Op die vordering kan de rechter afzonderlijk (al dan niet na een mondelinge behandeling), voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de vordering, beslissen. In een aanhangige procedure kan ook een voorlopige voorziening worden gevraagd en er kan een afzonderlijke kort geding procedure worden gestart. Zowel bij een voorlopige voorziening als bij een kort geding kan het SLAPP-doelwit vorderen dat de eiser iets doet of juist nalaat. Het is aan het SLAPP-doelwit om te kijken wat in zijn geval de beste bescherming biedt.

⁵ Memorie van toelichting paragraaf 3.3. en de transponeringstabel.

De leden van de SP-fractie zien vanuit de Raad voor de rechtspraak nog enige zorgen als het gaat over het beginsel van hoor en wederhoor. Deze leden zien dat de passage in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting niet voldoende refereert aan dat principe en dat de SLAPP-regelgeving hierin niet in voldoende waarborgen voorziet in sommige gevallen. Begrijpt de regering deze zorgen? Op welke manier is er tegemoetgekomen aan deze zorgen?

De Rvdr heeft in zijn advies over de consultatieversie van het wetsvoorstel opgemerkt dat het beginsel van hoor en wederhoor meebrengt dat partijen de gelegenheid moet zijn geboden om hun visie bij de rechter naar voren te brengen, voordat de rechter beslist over de vordering. Naar de mening van de Rvdr was hier onvoldoende rekening mee gehouden in paragraaf 3.3 zoals opgenomen in de consultatieversie van de memorie van toelichting. Het beginsel van hoor en wederhoor is van fundamentele waarde in ons recht. Het belang daarvan wordt ook in SLAPP-procedures door het kabinet onderschreven. In vervolg op de (internet)consultatie en onder meer het advies van de Rvdr is paragraaf 3.3 aangepast. Zo is bijvoorbeeld toegevoegd '...Zoals de Rvdr in zijn reactie op de consultatie terecht opmerkt, geldt ook hierbij in de regel het beginsel van hoor en wederhoor. Dat beginsel brengt mee dat partijen de gelegenheid wordt geboden om hun visie bij de rechter naar voren te brengen, voordat de rechter beslist over de vordering. ...'. Met deze toevoeging is het kabinet van mening dat tegemoet is gekomen aan de zorgen van de Raad.

De leden van de SP-fractie zien dat de Rvdr vraagtekens zet bij een vroegtijdige afwijzing middels enkel een kort geding. De Raad geeft aan dat dit middel wellicht te zwaar is en ook niet nodig is en het de voorkeur geeft in te zetten op de incidentele vordering en dat dit ook nog effectiever is. De Raad geeft aan dat dit als mogelijkheid ook een plek moet krijgen in de memorie van toelichting. Kan de regering op deze analyse reflecteren? Is de regering ertoe bereid dit alsnog toe te voegen aan de memorie van toelichting?

De Rvdr heeft op de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel gereageerd. Onder het kopje overig wijst de Raad erop dat het in een lopende zaak meer voor de hand ligt om niet een kort geding te beginnen maar een voorlopige voorziening te verzoeken op grond van 223 Rv. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is aangegeven, is paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting aangevuld en uiteengezet welke voorzieningen het Nederlandse (proces)recht in het kader van vroegtijdige afwijzing bevat. Daarbij is ook de mogelijkheid van de incidentele vordering opgenomen. Aldus is de mogelijkheid om een incidentele vordering belicht in de memorie van toelichting en is reeds tegemoet gekomen aan de in de internetconsultatie ontvangen reactie van de Rvdr. Overigens is het niet mogelijk om de memorie van toelichting nog aan te passen na de indiening ervan bij de Tweede Kamer.

3.4 Voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie (artikel 6, eerste lid, onder c, en artikel 14 en 15 van de richtlijn)

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie geven aan dat de Nederlandse anti-SLAPP-werkgroep er op wijst dat ook als een rechter in uitzonderlijke gevallen een schending van artikel 3:13 BW (misbruik van procesrecht) toewijst, dit in de praktijk toch zelden leidt tot een volledige kostenveroordeling. Kan de regering hier nader op ingaan? En hoe denkt de regering over een specifieke kostenregeling voor SLAPPs vergelijkbaar met intellectuele eigendomszaken waarin de in het ongelijk gestelde partij veroordeeld kan worden tot betaling van redelijke en evenredige gerechtskosten en andere kosten die de in het gelijk gestelde partij heeft gemaakt (artikel 1019h Rv)?

Ook de leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom de bestaande rechtsmiddelen in de praktijk voldoende bescherming bieden tegen de financiële druk van SLAPP-zaken. Evenals de leden van de fractie van Groen Links/PvdA vragen zij waarom niet is gekozen voor een aparte wettelijke bepaling dat de rechter in SLAPP-zaken expliciet een volledige proceskostenvergoeding moet overwegen (tenzij de billijkheid zich daartegen verzet)?

Artikel 14, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een eiser die misbruik maakt van procesrecht gericht tegen publieke participatie, kan worden veroordeeld in alle uit hoofde van nationaal recht toewijsbare soorten proceskosten, met inbegrip van de volledige door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte, tenzij die kosten buitensporig zijn. In Nederland is de proceskostenveroordeling in civiele zaken geregeld in artikel 237 Rv. In de regel wordt de verliezende partij veroordeeld in de proceskosten van de wederpartij. Dat zijn normaal gesproken het door de wederpartij betaalde griffierecht en de advocaatkosten berekend op basis van het zogeheten liquidatietarief. Het liquidatietarief gaat uit van forfaitaire bedragen (waarbij de hoogte van het bedrag afhankelijk is van de verrichte werkzaamheden en het belang van de zaak). Het liquidatietarief dekt niet de daadwerkelijk door een partij aan haar advocaat betaalde kosten.

De richtlijn vereist dat de nationale rechter de eiser in een SLAPP kan veroordelen de daadwerkelijk gemaakte kosten te vergoeden. Bij een SLAPP is sprake van misbruik van procesrecht. Bij misbruik van procesrecht zal er sprake zijn van nodeloos gemaakte kosten. Artikel 237 Rv bepaalt dat de rechter de kosten die nodeloos zijn gemaakt voor rekening van de partij laat die deze kosten heeft veroorzaakt. In de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht is hierover uitgebreid van gedachten gewisseld. De conclusie was dat deze regeling voldoende grondslag biedt voor de rechter om in het geval van een SLAPP te komen tot een volledige proceskostenveroordeling. Ook de Rvdr heeft in haar reactie in de internetconsultatie de verwachting uitgesproken dat, in afwijking van het puntenstelsel, de rechter op grond van misbruik van procesrecht een volledige proceskostenvergoeding zal toewijzen, als hij de zaak als een SLAPP beschouwt. De Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) heeft in haar consultatiereactie opgemerkt dat er in de praktijk zelden tot een volledige kostenveroordeling wordt overgegaan. Ook Van Houtert meent dat dient te worden voorzien in een specifieke bepaling die waarborgt dat in geval van misbruik van procesrecht een in het gelijk gesteld SLAPP-slachtoffer recht heeft op volledige vergoeding van de kosten voor vertegenwoordiging in rechte en overige proceskosten, tenzij deze buitensporig zijn.⁶ Van Houtert gaat daarmee in feite verder dan de richtlijn omdat de richtlijn bepaalt dat de rechter als sprake is van een SLAPP de eiser in de volledige proceskosten moet *kunnen* veroordelen. Voor misbruik van procesrecht en ook voor een SLAPP moet duidelijk zijn dat de eiser zijn toegang tot de rechter niet gebruikt om zijn rechten te verwezenlijken. Het moet gaan om een situatie waarin de eiser een procedure begint, terwijl hij dit niet zou moeten doen omdat de zaak kansloos is of de eiser uitsluitend tot doel heeft zijn wederpartij te schaden. Het is juist dat niet snel sprake is van misbruik van procesrecht en dat ook niet snel sprake zal zijn van een SLAPP. Het opnemen van een specifieke bepaling over een volledige proceskostenveroordeling verandert daar niets aan. Voor het toepassen van die specifieke bepaling is dan immers nog steeds nodig dat de rechter oordeelt dat sprake is van een SLAPP. Ditzelfde geldt overigens voor de andere onderwerpen waarvan CASE (en ook Van Houtert) meent dat hiervoor een specifieke regeling nodig is.

De toegenomen druk op publieke participatie, de richtlijn en dit implementatievoorstel leiden wel tot meer aandacht voor en kennis over SLAPPs. Bovendien geldt dat de door CASE genoemde uitspraken dateren van voor de implementatie van de anti-SLAPP richtlijn. De memorie van toelichting en deze nota naar aanleiding van het verslag benadrukken juist dat bij een SLAPP de regeling van de nodeloos gemaakte kosten zich leent voor een volledige proceskostenveroordeling. De rechter zal dit bij toekomstige uitspraken kunnen betrekken. Zoals gezegd, verplicht de richtlijn de lidstaten er enkel toe om de rechters in staat te stellen een volledige proceskostenveroordeling op te leggen. Het is aan de rechter om op basis van de omstandigheden van het geval te oordelen over de proceskosten. De wet maakt dit nu al mogelijk en uit de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel volgt dat de wetgever dit als hoofdregel ook wenselijk acht als sprake is van misbruik van procesrecht. Het is echter aan de rechter om de specifieke omstandigheden van het geval te wegen. Dat kan op basis van het bestaande artikel inzake proceskosten. Een aparte wettelijke bepaling is dan ook niet nodig.

⁶ Van Houtert, B.(2025), Het tekortschietende wetsvoorstel implementatie anti-SLAPP-richtlijn, Nederlands Juristenblad, afl. 27, p. 2230.

3.5 Diversen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een specifieke wettelijke voorziening voor versnelde behandeling van vroegtijdige afwijzing bij SLAPPs.

In enkele consultatiereacties is bepleit om een specifieke wettelijke voorziening voor SLAPPs op te nemen, ook voor de vroegtijdige afwijzing. Ook Van Houtert meent dat een specifieke regeling voor SLAPPs de voorkeur geniet.⁷ Een specifieke regeling voor de vroegtijdige afwijzing is echter niet nodig en niet wenselijk. Niet nodig, omdat het Nederlandse (proces)recht al in een dergelijke regeling voorziet. Op grond van de artikelen 208 en 209 Rv kan een SLAPP-doelwit in een vroeg stadium van de procedure bij incidentele vordering verzoeken om de vordering af te laten wijzen wegens kennelijke ongegrondheid. De rechter kan op die vordering afzonderlijk (al dan niet na een mondelinge behandeling), voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de vordering, beslissen. Een bijzondere regeling is daarom niet nodig. Een specifieke wettelijke voorziening in de zin van een aparte procedure is ook niet wenselijk, omdat dit tot gevolg zou hebben dat een SLAPP-doelwit een extra procedure zou moeten starten. Dit betekent een extra belasting voor het SLAPP-doelwit. Bovendien kan een dergelijke procedure ook worden gebruikt door de eiser in de SLAPP om de procedure(s) te vertragen en het SLAPP doelwit op kosten te jagen. In een afzonderlijke procedure moet er op grond van de richtlijn tegen een oordeel dat een zaak wordt afgewezen een rechtsmiddel openstaan (artikel 11 van de richtlijn) en tijdens de afzonderlijke procedure moet de 'initiële' zaak worden aangehouden. Dat zou betekenen dat er in drie instanties geprocedeerd kan worden over de vroegtijdige afwijzing waarna, als in hoogste instantie alsnog besloten zou worden tot afwijzing van de vordering tot vroegtijdige afwijzing, de 'initiële' zaak inhoudelijk ook weer in drie instanties kan worden voortgezet.

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering kan toelichten of zij in kaart heeft gebracht om hoeveel zaken het mogelijk kan gaan. Zo niet, kan de regering dit in kaart brengen en de Kamer hierover informeren?

Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, is het algemene beeld dat er op dit moment geen juridische procedures in Nederland lopen om journalisten en mensenrechtenverdedigers te intimideren of bedreigen. De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) heeft in het kader van het EU-Rechtsstaatsrapport aangegeven dat SLAPPs zich in Nederland niet stelselmatig voordoen.⁸ Dit betekent evenwel niet dat er geen sprake is van het dreigen met het voeren van procedures in Nederland. Zo stellen de FPU en NDP Nieuwsmedia, dat intimidatie en bedreigingen vooral ook voorafgaand aan publicaties wel toenemen. Ook het College voor de Rechten van de Mens stelt in haar jaarrapportage dat organisaties Greenpeace en Follow the Money te maken hebben met een SLAPP.⁹ De rechtspraak kan op dit moment nog geen informatie verschaffen over het aantal zaken, omdat deze niet als zodanig worden geregistreerd. De rechtspraak zal alle SLAPP-uitspraken publiceren. Op basis van deze informatie kan inzicht worden verkregen in het aantal zaken.

De leden van de BBB-fractie merken op dat in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen. Vanwege zorgen die deze leden hebben, achten zij een dergelijke evaluatie van belang. Kan de regering uitleggen waarom er geen evaluatiebepaling is opgenomen? En zou de regering bereid zijn deze in het wetsvoorstel op te nemen?

⁷ Van Houtert, B.(2025), Het tekortschietende wetsvoorstel implementatie anti-SLAPP-richtlijn, Nederlands Juristenblad, afl. 27, p. 2226-2234.

⁸ https://commission.europa.eu/document/download/02c5f8a3-cb3c-466f-92f0-5233129091df_nlf?filename=23_2_63958_coun_chap_netherlands_nl.pdf.

⁹ Tegenspraak onder druk: Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland, Jaarrapportage 2024-2025 College voor de Rechten van de Mens, 8 september 2025.

In artikel 21 van de richtlijn is een evaluatiebepaling opgenomen. Op grond van die bepaling moeten de lidstaten de Europese Commissie uiterlijk 7 mei 2030 de beschikbare informatie verstrekken over de toepassing van de richtlijn. Het gaat dan met name om beschikbare gegevens waaruit blijkt op welke wijze personen die doelwit zijn van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, gebruik hebben gemaakt van de waarborgen waarin deze richtlijn voorziet. Op basis van de verstrekte informatie dient de Europese Commissie uiterlijk 7 mei 2031 en vervolgens om de vijf jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van deze richtlijn. In het verslag van de Europese Commissie wordt een beoordeling opgenomen van de ontwikkelingen met betrekking tot misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie en van de gevolgen van deze richtlijn in de lidstaten. Daarbij wordt rekening gehouden met de nationale context in elke lidstaat en de uitvoering van de Aanbeveling van de Europese Commissie¹⁰. Het verslag gaat, indien nodig, vergezeld van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn. De Commissieverslagen worden openbaar gemaakt. Nieuwe commissievoorstellen worden voorzien van een BNC fiche aan het parlement gezonden. Met het oog hierop wordt een nadere nationale evaluatiebepaling niet nodig geacht.

4 Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten dat volgens artikel 224a, tweede lid, Rv de rechter geen verplichting tot zekerheidstelling kan opleggen aan de eiser in een SLAPP-zaak indien "dit voortvloeit uit een bilateraal of multilateraal verdrag tussen een derde land, enerzijds, en de Europese Unie of Nederland, anderzijds dat voor 6 mei 2024 is gesloten." Kan de regering reageren op het punt dat de NOvA hierover heeft aangestipt? Kan de regering daarnaast een overzicht verstrekken van de verdragen die zekerheidstelling zouden verhinderen?

De NOvA werpt in zijn advies de vraag op of de beperking in artikel 224a, tweede lid, onder a, Rv in de praktijk niet een belangrijke belemmering vormt voor het opleggen van een verplichting tot zekerheidstelling in SLAPP-zaken. In voorkomende gevallen kan artikel 224a, tweede lid, onder a, Rv inderdaad een belemmering voor het opleggen van de verplichting om zekerheid te stellen. Maar zoals de NOvA ook terecht opmerkt, vloeit deze beperking rechtstreeks voort uit de richtlijn. De Nederlandse wetgever kan daarvan dus niet afwijken.

In de memorie van toelichting is het Haags Rechtsvorderingsverdrag 1954 genoemd als voorbeeld op grond waarvan de verplichting om zekerheid te stellen niet kan worden opgelegd. Op enkele landen na zijn vooral Europese landen partij bij dat verdrag.¹¹ In de grote rechtshulpverdragen is de mogelijkheid om het stellen van zekerheid te vorderen beperkt, omdat de mogelijkheid om een dergelijke vordering in te stellen, wordt gezien als een ongewenste achterstelling van buitenlandse eisers die de toegang tot het recht belemmert. Ook in het Haags Verdrag inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen 1980 is bijvoorbeeld een dergelijke bepaling opgenomen, evenals in de Brussel Ibis-verordening. Rechtshulpverdragen worden op allerlei terreinen gesloten. Het is dan ook niet goed mogelijk om een volledig overzicht van dergelijke verdragen te geven.

De leden van de VVD-fractie merken op dat tijdens de onderhandelingen in Brussel Nederland heeft ingezet op aanpassingen om het richtlijnvoorstel beter werkbaar te maken in de rechtspraak en om de doelwitten van strategische rechtszaken beter te beschermen. Kan de regering aangeven wat de resultaten zijn geweest van deze inspanningen?

¹⁰ (EU) 2022/758 van de Europese Commissie.

¹¹ Zie voor een compleet overzicht van aangesloten landen de Verdragenbank, <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/007300#Partijen>.

Een belangrijk resultaat is dat de richtlijn, anders dan in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Commissie, lidstaten de ruimte biedt aan te sluiten bij het bestaande kader. Dit geldt voor een aantal punten in de richtlijn. Het belangrijkste daarvan betreft het schrappen van de afzonderlijke (en kostbare) (pre)procedure voor het beoordelen en vroegtijdig afwijzen van een SLAPP-vordering (artikelen 9-13 in het richtlijnvoorstel). Nederland vreesde dat deze (pre)procedure zou leiden tot extra belasting van het SLAPP-doelwit en een reële kans op het oplopen van de doorlooptijden. Vooral omdat in de afzonderlijke procedure rechtsmiddelen moesten openstaan en tijdens de afzonderlijke procedure de zaak zou worden aangehouden. Het voorstel kwam erop neer dat in het slechtste geval een cassatierechter uiteindelijk na drie instanties in de afzonderlijke procedure tot het oordeel zou komen dat, alles afwegende, geen sprake was van een SLAPP en dat daarna de zaak inhoudelijk ook weer in drie instanties kon worden voortgezet. Hierdoor zou het SLAPP-doelwit aanmerkelijk slechter af zijn dan onder de normale regels van burgerlijk procesrecht. Mede op initiatief van Nederland is dit in de vastgestelde richtlijn vervangen door een bepaling in artikel 11 die verplicht tot de mogelijkheid voor gerechten om een SLAPP-vordering *"in een zo vroeg mogelijk stadium"* af te wijzen. Deze mogelijkheid zorgt ervoor dat rechters een SLAPP-vordering in elke fase van het geding kunnen afwijzen omdat het een SLAPP is. De zaak is voor het SLAPP-doelwit dan ook afgelopen, tenzij de oorspronkelijke eiser in hoger beroep gaat tegen dit oordeel. Dit is een grote verbetering ten opzichte van het voorstel. Ook het schrappen van de bepaling over schadevergoeding is een verbetering omdat lidstaten het vergoeden van schade vanwege SLAPPs nu beter kunnen inpassen in hun nationale recht.

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering in hoeverre het advies van het College voor de Rechten van de Mens, CASE en de Nederlandse anti-SLAPP-werkgroep om de waarborgen uit de richtlijn, die alleen zien op grensoverschrijdende gevallen, ook voor nationale gevallen in te voeren, leidend is geweest in de overweging om hierop in te zetten.

Naast het College voor de Rechten van de Mens, CASE en de Nederlandse anti-SLAPP-werkgroep hebben ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Rvdr geadviseerd om artikel 224a Rv uit te breiden, zodat dit ook van toepassing is op zuiver nationale zaken. In navolging van al deze adviezen is in de memorie van toelichting aangekondigd, en hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-, NSC- en CDA-fractie bevestigd, dat wordt gezien bij welke afzonderlijke gelegenheid kan worden voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen.

OVERIG

De leden van de NSC-fractie zijn benieuwd naar de gang van zaken omtrent het SLAPP-meldpunt dat de toezichthouder op de advocatuur heeft opgericht. Wordt daar gebruik van gemaakt? Zo ja, hoeveel en wat voor meldingen komen er binnen? Wat gebeurt er vervolgens met die meldingen?

Het SLAPP-meldpunt is in 2024 ingericht en ondergebracht bij de deken van de Amsterdamse Orde van advocaten om bij te houden of en zo ja, welke SLAPPs in Nederland aanhangig zijn of worden gemaakt. Indien een advocaat melding van een mogelijke SLAPP maakt, kijkt de deken of, aan de hand van de SLAPP-richtlijn, inderdaad sprake is van een SLAPP. Indien het er inderdaad op lijkt dat er sprake is van een SLAPP, wordt de melding met een kort advies van de Amsterdamse deken doorgestuurd naar de deken in het arrondissement waar de betrokken advocaat kantoor houdt voor nader onderzoek naar mogelijk (tuchtrechtelijk) verwijtbaar handelen van de advocaat. Het is aan de deken in het betrokken arrondissement om actie te ondernemen. De deken gaat alleen over tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen van de advocaat die een SLAPP voert. De deken kan niet ingrijpen in de rechtszaak zelf. Het SLAPP-meldpunt heeft tot op heden drie meldingen en een informatieverzoek ontvangen. De meldingen hebben betrekking op een advocaat die had gedreigd aangifte tegen een andere advocaat te doen (mogelijke SLAPP, zaak is geschikt na bemiddeling door de bevoegde deken); een burger die te maken had met vele procedures van een ex-echtgenoot (oordeel: geen SLAPP); en een bij toezichthouders/ombudsman en andere publieke instellingen bekende persoon die een verbod heeft gekregen om procedures te voeren en wilde klagen over een procedure die door de staat was aangespannen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,