



RECTIFICATIE Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1069

Nader Rapport

4 april 2025,
Nr. 6260919,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende 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').

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 december 2024, nr. 2024002939, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 februari 2025, nr. W16.25.00001/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog een enkele verduidelijking door te voeren in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken.*



Advies Raad van State

No. W16.25.00001/II

's-Gravenhage, 5 februari 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2024, no.2024002939, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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'), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
L.F.M. Verhey.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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') [KetenID WVGK026657]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is regels te stellen ter implementatie van 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 ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie');

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 224 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 224a

1. In een geding als bedoeld in artikel 10 van 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 ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie') kan de rechter degene die de vordering instelt en degene die zich aan diens zijde voegt, op vordering van de wederpartij verplichten zekerheid te stellen voor de proceskosten en schadevergoeding als bedoeld in de artikelen 10 en 14 van die richtlijn tot betaling waarvan zij veroordeeld zouden kunnen worden.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als:
 - a. dit voortvloeit uit een verdrag tussen een derde land en de Europese Unie of Nederland, dat vóór 6 mei 2024 is gesloten; of
 - b. daardoor de effectieve toegang tot de rechter zou worden belemmerd voor degene van wie zekerheid wordt gevorderd.
3. Artikel 224, derde tot en met vijfde lid, zijn van toepassing.

B

Artikel 353, tweede lid, wordt vervangen door vijf leden, luidende:

2. De artikelen 224 en 224a zijn van toepassing in hoger beroep.
3. Niettemin is de oorspronkelijke verweerder, eiser zijnde in hoger beroep, niet gehouden tot zekerheidstelling.
4. De verweerder in hoger beroep is daartoe evenmin gehouden, zelfs niet bij het instellen van incidenteel hoger beroep.
5. De in eerste aanleg gestelde zekerheid blijft ook verbonden voor de kosten van hoger beroep.
6. De zekerheidstelling wordt gevorderd vóór alle weren van rechten.

C

In artikel 414, eerste lid, wordt 'Artikel 224 is ' vervangen door 'De artikelen 224 en 224a zijn '.



ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel implementeert 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 ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie', hierna: de richtlijn). De richtlijn is op 16 april 2024 gepubliceerd in Publicatieblad L en op 6 mei 2024 in werking getreden.¹ De richtlijn moet uiterlijk 7 mei 2026 zijn geïmplementeerd. Het kabinet onderschrijft het doel van de richtlijn; het is van essentieel belang dat bij publieke participatie betrokken personen, zoals journalisten, mensenrechtenverdedigers en onderzoekers, hun werk onbelemmerd kunnen doen. Hun bijdragen aan het publieke debat zijn onmisbaar in en voor een goed functionerende rechtsstaat.

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.² Dit wetsvoorstel implementeert daarom uitsluitend de maatregel van zekerheidsstelling door invoering van de mogelijkheid voor een verweerder³ om, kort gezegd, zekerheidstelling voor de proceskosten en schadevergoeding te vragen van een eiser die volgens de wederpartij misbruik van procesrecht maakt als bedoeld in de richtlijn.

In § 2 wordt de context van het wetsvoorstel beschreven, waarna in § 3 de implementatie van de richtlijn wordt besproken. In § 4 wordt aangegeven welke reacties naar aanleiding van de (internet) consultatie zijn ontvangen en op welke wijze deze zijn verwerkt. Vervolgens wordt in § 5 ingegaan op de financiële gevolgen en de gevolgen voor organisaties. Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting. Aan het einde van de toelichting is de transponeringstabel opgenomen, waarin is aangegeven hoe de afzonderlijke bepalingen van de richtlijn zijn of worden geïmplementeerd.

2. Context van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding en doelstelling van de richtlijn

In en buiten de Europese Unie lijkt het aantal strategische rechtszaken tegen journalisten en andere deelnemers aan het publieke debat toe te nemen.⁴ De Commissie, maar ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa, hebben hiervan verslag gedaan.⁵

Ter versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de Europese Unie (hierna: de Unie) heeft het Europees Parlement in zijn resolutie van 11 november 2021 de Europese Commissie (hierna: Commissie) verzocht een pakket met zowel 'soft law' als 'hard law' maatregelen voor te stellen voor de aanpak van het toenemende aantal strategische rechtszaken tegen publieke participatie van journalisten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), wetenschappers en maatschappelijke organisaties in de Unie (in het Engels '*strategic lawsuits against public participation*', hierna: SLAPPs). Hierop heeft de Commissie op 27 april 2022 gelijktijdig een aanbeveling en een richtlijnvoorstel gepubliceerd, met als doel personen en organisaties die zijn betrokken bij publieke participatie beter te kunnen beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht.⁶ De Raad van Europa heeft op 5 april 2024 eveneens een aanbeveling op dit terrein aangenomen.⁷

¹ Richtlijn – EU – 2024/1069 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

² Dit is in overeenstemming met aanwijzing 9.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving die voorschrijft dat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande regelgeving reeds voorziet.

³ In deze toelichting wordt het begrip verweerder gebruikt. In de dagvaardingsprocedure wordt de verweerder ook aangeduid als gedaagde.

⁴ Zie: Resolutie 2022/C 205/01 van het Europees Parlement ter versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de EU van 11 november 2021. Zie ook: 2020 Rechtsstaatrapportage van de Europese Commissie over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, p. 22.

⁵ Dit blijkt onder andere uit de jaarlijkse rechtsstaatrapportages uit 2020 en 2021 en uit de rapportages die de Commissie over iedere EU-lidstaat heeft gepubliceerd. Zie ook: OVSE, 'Special Report – Legal Harassment and Abuse of the Judicial System against Media', 2021 (https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_nl, https://commission.europa.eu/publications/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_nl en www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/505075)

⁶ Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie van 27 april 2022 over de wijze waarop journalisten en mensenrechtenverdedigers die betrokken zijn bij publieke participatie kunnen worden beschermd tegen kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures ('strategische rechtszaken tegen publieke participatie').

⁷ Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Council of Europe on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), van 5 april 2024.

SLAPPs worden ingezet om deelname van personen of organisaties aan het publieke debat te voorkomen, te beperken of te bestraffen. De richtlijn beoogt hindernissen weg te nemen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures en bescherming te bieden aan natuurlijke personen en rechtspersonen die vanwege hun publieke participatie in zaken van algemeen belang in rechte worden betrokken om hen te weerhouden van publieke participatie.⁸ In het BNC-fiche van 3 juni 2022 heeft het toenmalige kabinet aangegeven de doelstelling van de richtlijn te steunen.⁹ De Nederlandse inzet in de onderhandelingen was erop gericht om te komen tot maatregelen die doelwitten van SLAPPs daadwerkelijk beter kunnen beschermen, die uitvoerbaar zijn en die aansluiten bij bestaande procesrechtelijke mogelijkheden.

Over de Richtlijn is op 19 maart 2024 een akkoord bereikt in de Raad en op 11 april 2024 is de richtlijn vastgesteld.

2.2. Inhoud van de richtlijn

De richtlijn biedt een aantal procedurele waarborgen en maatregelen waarop o.a. journalisten en mensenrechtenverdedigers zich kunnen beroepen om zich te (laten) beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht. Het gaat daarbij om civiele zaken die zijn aangespannen met het doel de deelname aan het publieke debat te voorkomen of te beperken. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zaken tegen journalisten of mensenrechtenverdedigers waarbij buitensporige schadevergoedingen worden geëist of waarbij tegen hen in verschillende landen meerdere procedures worden gestart. De richtlijn is uitsluitend van toepassing op zaken 'met grensoverschrijdende gevolgen' (artikel 2 jo 5 richtlijn). Daarbij is gekozen voor een ruime definitie van grensoverschrijdende gevolgen: alleen als beide partijen en alle overige omstandigheden zich uitsluitend in één lidstaat bevinden, is een zaak niet grensoverschrijdend en is de richtlijn niet van toepassing.

De richtlijn omvat de volgende procedurele waarborgen:

- a. zekerheidstelling: de rechter kan de eiser verplichten om een financiële zekerheid te stellen voor de geschatte (proces)kosten om te bevorderen dat het SLAPP-doelwit na afloop van de procedure schadeloos kan worden gesteld (zie § 3.2);
- b. vroegtijdige afwijzing: de rechter kan op verzoek van een SLAPP-doelwit de eiser die een kennelijk ongegronde vordering heeft ingesteld in een zo vroeg mogelijk stadium niet-ontvankelijk verklaren (zie § 3.3); en
- c. voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie: de rechter kan de eiser die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt veroordelen tot vergoeding van de (proces)kosten van de verweerder of de eiser een sanctie of maatregel opleggen (zie § 3.4).

Daarnaast moeten lidstaten potentiële SLAPP-doelwitten ondersteunen o.a. door hen informatie aan te bieden over de procedurele waarborgen, de mogelijkheid van rechtsbijstand en financiële en psychologische ondersteuning (indien beschikbaar), via bewustmakingscampagnes (zie § 3.1). Verder moeten de lidstaten ervoor zorgen dat in grensoverschrijdende civiele procedures overeenkomstig Richtlijn 2003/8/EG van de Raad rechtsbijstand wordt verleend. Ook moeten lidstaten de eindarresten van hun nationale gerechten in hoger beroep of van de hoogste instantie publiceren.

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

Als aanvulling op het richtlijnvoorstel heeft de Europese Commissie ook een aanbeveling over SLAPPs aangenomen.¹⁰ De aanbeveling ziet ook op SLAPPs zonder grensoverschrijdende gevolgen (hierna: binnenlandse SLAPPs) en op zaken die in andere rechtsgebieden vallen, zoals het strafrecht. Enkele onderdelen uit de aanbeveling zijn tijdens de onderhandelingen over de richtlijn uiteindelijk ook in de richtlijn terecht gekomen, zoals de verplichting om te zorgen voor toegang tot informatie over beschikbare procedurele waarborgen, steunmaatregelen en waar beschikbaar tot financiële steun. Daarnaast is een publicatieverplichting van eindarresten in hoger beroep of van de hoogste instantie (i.c. de Hoge Raad) opgenomen in de richtlijn.

Ook de Raad van Europa heeft een aanbeveling op dit thema aangenomen.¹¹ Deze overlapt op onderdelen met de aanbeveling van de EU. Het kabinet steunt het doel van beide aanbevelingen om een bijdrage te leveren aan de bewustwording van en kennis over het fenomeen SLAPPs en zijn verschijningsvormen. Bewustwording van en kennis over het fenomeen SLAPPs is essentieel om journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere deelnemers aan het publieke debat te beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht. Ook het College voor de

⁸ Zie overweging 6 in de richtlijn.

⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3457, p. 5, en *Kamerstukken I* 2021/22, 36 009, C, p. 5

¹⁰ Zie voetnoot 4.

¹¹ Zie voetnoot 5.

Rechten van de Mens (hierna: het College) vraagt hiervoor aandacht in reactie op het wetsvoorstel. Er wordt door de rijksoverheid gewerkt aan toegankelijke en begrijpelijke informatie over het fenomeen SLAPP en over bestaande ondersteunende maatregelen. Bezien wordt waar en hoe deze informatie het beste beschikbaar kan worden gesteld.

2.4. Grondrechten

Bij SLAPPs speelt een aantal fundamentele rechten een rol, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en in het verlengde daarvan het recht van persvrijheid. Zie bijvoorbeeld artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Het is onacceptabel dat in een democratische rechtsstaat deelnemers aan het publieke debat, zoals journalisten worden geïntimideerd of onder druk worden gezet. De druk van rechtszaken tegen hen met kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht (of de dreiging van een rechtszaak) kan leiden tot zelfcensuur. Dit geldt ook voor andere personen en organisaties die deelnemen aan het publieke debat, zoals mensenrechtenverdedigers, onderzoekers en wetenschappers. Door bijvoorbeeld informatie over het functioneren van overheid of bedrijven openbaar te maken, misstanden aan het licht te brengen, aandacht te vragen voor mensenrechtenschendingen en onderzoeksresultaten te delen, zorgen zij ervoor dat burgers geïnformeerd zijn en weloverwogen keuzes kunnen maken. Dat is niet alleen van belang voor het maken van eigen individuele keuzes door burgers, maar ook voor het democratisch debat dat hierdoor beter geïnformeerd kan plaatsvinden.

Tegelijkertijd 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 (artikel 8 EVRM). In het licht van de individuele autonomie en vrijheid moet iedereen in beginsel zelf kunnen beslissen welke informatie en gegevens men met wie deelt, en ook welke informatie openbaar wordt gemaakt. Daarbij hoeft men niet te dulden dat er onwaarheden worden verspreid of dat de eigen goede naam wordt aangetast. Indien nodig moet hiervoor de gang naar de rechter openstaan.

Bij de totstandkoming van de richtlijn is onder ogen gezien dat deze grondrechten met elkaar kunnen conflicteren en dat het van belang is om te komen tot een eerlijk evenwicht tussen de betrokken rechten.¹² Zo kan een publicatie vanuit het perspectief van persvrijheid als opportuun worden beschouwd, terwijl de publicatie vanuit het perspectief van het betrokken individu ervaren wordt als een inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer. In dat geval moeten betrokken partijen toegang hebben tot de rechter met inachtneming van het beginsel van een eerlijk proces (artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest). Evenzeer geldt dat een (rechterlijke) procedure niet gebruikt mag worden met het enkele doel om het recht op persvrijheid te belemmeren door de (dreiging van) hoge proceskosten en lange procedures.

In een democratische rechtsstaat zijn zowel een goede bescherming van de persvrijheid, goede bescherming van de persoonlijke levenssfeer als de mogelijkheid voor partijen om hun zaak voor te kunnen leggen aan een rechter, die een eventuele vordering hierover in volle omvang kan beoordelen, van wezenlijk belang.

2.5. Nederlandse context

Bij het opstellen van het BNC-fiche in 2022 was het algemene beeld dat juridische procedures in Nederland niet als middel worden aangewend om journalisten en mensenrechtenverdedigers te intimideren of bedreigen. De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) meldde destijds dat de juridische druk op journalisten toeneemt, maar dat de meeste zaken wel degelijk een juridische grond hebben, en dus niet als *kennelijk* ongegrond of onrechtmatig aan te merken zijn. Er zouden wel incidenteel zaken voorkomen waarbij de kans op succes zo klein was of de juridische druk zo hoog dat er mogelijkerwijs van SLAPP gesproken zou kunnen worden. Daarnaast werd benoemd dat gedreigd zou kunnen worden met rechtszaken tegen journalisten, waardoor zij zich mogelijk minder vrij voelen in hun werk.

Sindsdien is er door verschillende organisaties verslag gedaan van ontwikkelingen in Nederland. Het tegengaan van SLAPPs vormt een standaard onderdeel van de rechtsstaatdialoog met de Europese Commissie. Ieder jaar vraagt de Commissie in haar rechtsstaatrapportages aandacht voor het fenomeen en licht ze relevante ontwikkelingen uit in lidstaten. In het 2023 rapport over Nederland is vermeld dat de NVJ en NPO hebben aangegeven dat SLAPPs in Nederland geen stelselmatig probleem zijn. In het rapport van 2024 over Nederland herhaalt de Commissie het standpunt van de NVJ dat SLAPPs zich in Nederland niet stelselmatig voordoen. De Commissie wijst wel op enige bezorgdheid bij de NVJ over een civielrechtelijke smaadzaak die volgens de NVJ dringend erkend zou

¹² Zie ook overweging 52 bij de richtlijn.

moeten worden als SLAPP en door de rechter moest worden verworpen.¹³

In maart 2023 heeft PersVeilig uit een enquête opgemaakt dat journalisten in Nederland voorzichtiger zijn met publiceren om het risico op juridische stappen te vermijden.¹⁴

In april 2024 heeft Free Press Unlimited (FPU) een onderzoek gepubliceerd over de omvang en impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek.¹⁵ In het rapport worden drie voorbeelden uit de Nederlandse rechtspraak besproken die volgens FPU mogelijk gekwalificeerd kunnen worden als voorbeelden van SLAPPs. De belangrijkste bevinding van dit onderzoek is volgens FPU dat de impact van juridische druk op de Nederlandse journalistiek wordt onderschat.

Het is en blijft lastig te duiden in hoeverre het fenomeen SLAPP zich in Nederland voordoet. Dit, omdat het in de praktijk vaak lastig is om vast te stellen of het in de betreffende rechtszaak om een procedure gericht tegen publieke participatie gaat, dan wel om een procedure waarin de eiser opkomt voor een gerechtvaardigd belang, zoals het tegengaan van desinformatie. De rechter moet beoordelen of het gaat om een kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht, dan wel om een procedure waarin de eiser opkomt voor een gerechtvaardigd belang, zoals het tegengaan van desinformatie. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) wijst daar ook op in zijn reactie op de consultatie en geeft daarbij aan dat het beginsel van hoor en wederhoor meebrengt dat partijen de gelegenheid moet worden geboden om hun visie bij de rechter naar voren te brengen, voordat de rechter beslist over de vordering. Bovendien zal een eiser die een SLAPP start, er alles aan doen om de zaak er juist niet als een SLAPP uit te laten zien.

Alhoewel het er niet naar uitziet dat SLAPPs stelselmatig of op grote schaal voorkomen in Nederland, is het uitermate belangrijk en een goede ontwikkeling dat er door de richtlijn en de aanbevelingen meer aandacht is gekomen voor het onderwerp. De richtlijn bevat handvatten voor de rechter bij de beoordeling of er sprake is van misbruik van procesrecht en de maatregelen die de rechter in dat geval kan treffen. Dit alles draagt bij aan de verdere bewustwording van en kennis over het fenomeen SLAPP en zijn verschijningsvormen. Het kunnen herkennen van een procedure als een SLAPP is belangrijk om journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen en organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang en deelnemen aan het publieke debat of dit initiëren, in staat te stellen tegen dit soort rechtszaken op te komen. Immers, het is in een democratische rechtsstaat van wezenlijk belang dat mensen kunnen deelnemen aan het publieke debat in vrijheid en zonder angst voor represailles kan plaatsvinden, zonder onnodige inmenging van de overheid of andere actoren. Daarbij geldt ook dat gerechtelijke procedures die aanhangig worden gemaakt om een legitiem belang te doen gelden, doorgang moeten kunnen vinden.

2.6. Caribisch Nederland

De richtlijn is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Dat betekent echter niet dat voorzieningen die in Europees Nederland gelden of gaan gelden niet ook in Caribisch Nederland geïntroduceerd zouden kunnen worden. Gelet op het gewijzigde beleid ten aanzien van de toepasselijkheid van Europees-Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland geldt immers het beginsel van 'comply or explain' (pas toe of leg uit). Dit beginsel houdt in dat Europees Nederlandse wetgeving in beginsel ook in Caribisch Nederland van toepassing wordt, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen. Nu het onderhavige wetsvoorstel implementatiewetgeving betreft waarvoor een implementatiedeadline geldt, is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel geen wijzigingen op te nemen in de aldaar geldende wetgeving op dit terrein. Dit is ook in lijn met aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar). Op grond hiervan worden bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (geen 'nationale kop').¹⁶ Of aanpassing van de in Caribisch Nederland geldende wetgeving wenselijk en haalbaar is, zal nog worden onderzocht.

3. Implementatie richtlijn

De richtlijn verplicht lidstaten om bepalingen vast te stellen die voorzien in bepaalde (procedurele) waarborgen om doelwitten van SLAPPs te beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht. Het gaat daarbij om zekerheidstelling voor proceskosten door de eiser als er aanwijzingen zijn dat er sprake is van een SLAPP, vroegtijdige afwijzing van SLAPP-vorderingen en de mogelijkheid om door de rechter maatregelen op te leggen door (in de richtlijn aangeduid als voorzieningen in rechte) als is vastgesteld dat er sprake is van een SLAPP. Het gaat dan bijvoorbeeld om het kunnen opleggen van een proceskostenveroordeling, rectificatie of een dwangsom voor het

¹³ Europese Commissie, 'Verslag over de rechtsstaat 2024 – Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland', 2024, p. 28–29.

¹⁴ Onderzoek veiligheid journalisten | PersVeilig.

¹⁵ <https://www.freepressunlimited.org/nl/persberichten/onderzoek-fpu-toenemende-juridische-druk-op-nederlandse-media-wordt-onderschat>

¹⁶ Dit is ook in lijn met het Regeerprogramma, pg. 8

geval de veroordeling niet wordt nagekomen. Het Nederlandse (proces)recht voorziet, met uitzondering van de zekerheidstelling, al in genoemde waarborgen. Hieronder wordt toegelicht wanneer de richtlijn van toepassing is, waarbij ingegaan wordt op een aantal kernbegrippen. Daarna wordt toegelicht op welke wijze de bepalingen van de richtlijn worden geïmplementeerd dan wel op welke wijze hierin reeds is voorzien.

3.1. Toepasselijkheid richtlijn

De richtlijn is van toepassing in a) civiele zaken met grensoverschrijdende gevolgen, die aanhangig worden gemaakt b) tegen natuurlijke personen en rechtspersonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie en c) waarbij sprake is van kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht. Nadrukkelijk uitgesloten van het toepassingsbereik van de richtlijn zijn fiscale zaken, douanezaken, bestuursrechtelijke zaken en strafrechtelijke zaken (artikel 1 en 2 van de richtlijn).

a) Grensoverschrijdende gevolgen

Op grond van artikel 5 lid 1 van de 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. Ingevolge het tweede lid wordt de woon- of vestigingsplaats bepaald overeenkomstig de Brussel Ibis Verordening.¹⁷

b) Publieke participatie

Wanneer sprake is van 'publieke participatie' is omschreven in artikel 4 onder 1 en 2 van de richtlijn; het doen van enige verklaring of activiteit door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon in de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, vrijheid van kunsten en wetenschappen, of vrijheid van verzameling en vereniging, alsmede enige daarmee rechtstreeks verband houdende voorbereidende, ondersteunende of bijstandsverlenende activiteiten, die betrekking hebben op een zaak van algemeen belang. Daarbij worden als zaak van algemeen belang aangemerkt: alle zaken die het publiek zodanig raken dat het publiek er om legitieme redenen interesse voor kan hebben, op gebieden zoals:

- a) grondrechten, volksgezondheid, veiligheid, milieu of het klimaat;
- b) activiteiten van een natuurlijke of rechtspersoon die een publiek figuur is in de publieke of private sector;
- c) aangelegenheden die behandeld worden door een wetgevende, uitvoerende of rechterlijke instantie, of het voorwerp uitmaken van een andere officiële procedure;
- d) beschuldigingen van corruptie, fraude of enige andere strafbare feiten of administratieve overtredingen in verband met dergelijke aangelegenheden;
- e) activiteiten die gericht zijn op de bescherming van de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie verankerde waarden, met inbegrip van de bescherming van democratische processen tegen onnodige inmenging, met name door de bestrijding van desinformatie.

Deze omschrijving is in de richtlijn bewust ruim geformuleerd en bevat geen limitatieve opsomming, omdat 'publieke participatie' allerlei verschillende verschijningsvormen kan hebben. Die diversiteit geldt ook voor de betrokken actoren, zoals journalisten, mensenrechtenverdedigers en onderzoekers.

c) Misbruik van procesrecht

In artikel 4 onder 3 van de richtlijn is omschreven wanneer sprake is van 'misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie': gerechtelijke procedures die niet worden ingeleid om daadwerkelijk een recht te doen gelden of uit te oefenen, maar die als voornaamste doel hebben het voorkomen, beperken of bestraffen van publieke participatie, waarbij vaak misbruik wordt gemaakt van ongelijke machtsverhoudingen tussen de partijen en ongegronde vorderingen worden ingesteld. Mogelijke aanwijzingen voor een dergelijk doel omvatten bijvoorbeeld:

- a) de onevenredige, buitensporige of onredelijke aard van de vordering of een deel daarvan, met inbegrip van de buitensporige waarde van het geschil;
- b) het bestaan van meerdere procedures die door de eiser of met hem of haar gelieerde partijen aanhangig zijn gemaakt in verband met soortgelijke aangelegenheden;
- c) intimidatie, pesterijen of bedreigingen door de eiser of diens vertegenwoordigers voor of tijdens de gerechtelijke procedure, alsmede gelijksoortige gedragingen door de eiser in gelijksoortige of gelijktijdige zaken;
- d) het te kwader trouw gebruiken van procedurele tactieken, zoals het vertragen van de procedure,

¹⁷ Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking)

forumshoppen door middel van fraude of misbruik van procesrecht of het te kwader trouw stopzetten van zaken in een later stadium van de procedure.

De Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) en de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep, onderdeel van CASE, adviseren in hun reactie op de internetconsultatie (zie § 4) om deze handvatten uit de richtlijn in de wet op te nemen, zodat de rechter een kader voor de beoordeling wordt geboden. Zowel de handvatten als omschrijving vallen onder de algemene noemer misbruik van recht, waarin reeds is voorzien in artikel 3:13 jo 3:15 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Deze handvatten lenen zich echter niet goed voor opname in de wet. Het gaat om aanknopingspunten en voorbeelden die de rechter indien van toepassing kan gebruiken bij de individuele beoordeling van de aan hem voorgelegde zaak. Door in deze toelichting uitgebreid in te gaan ook op de toepassing van het bestaande instrumentarium in het licht van de richtlijn, is beoogd mede te voorzien in het door deze organisaties genoemde kader voor de rechtspraak, waaronder de rechterlijke macht.

In voorkomende gevallen zal aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval door de rechter worden beoordeeld of bepalingen uit de richtlijn van toepassing zijn. Dat zal niet altijd evident zijn, zeker niet nu een eiser in dergelijke zaken zal proberen te verhullen dat er sprake is van een SLAPP. De richtlijn, zowel in de bepalingen als de overwegingen, en deze memorie van toelichting bevatten de nodige handvatten die de rechter kan betrekken bij die beoordeling. Daarbij is de verwachting dat ook met de toegenomen aandacht voor het onderwerp SLAPP de bewustwording van en kennis over het fenomeen strategische procedures gericht tegen publieke participatie en zijn verschijningsvormen zal toenemen.

Om te verzekeren dat deze kennis actueel en gemakkelijk toegankelijk is voor een rechtzoekende of een rechtsbijstandsverlener, wordt gewerkt aan toegankelijke en begrijpelijke informatie over het fenomeen SLAPP, over de anti-SLAPP-waARBorgen en over organisaties die een rechtzoekende ondersteuning kunnen bieden. Dit is in lijn met artikel 19 van de richtlijn en met de aanbevelingen van de Europese Commissie en de Raad van Europa. Ten behoeve van het vergroten van de bewustwording over SLAPPs zal in de eerste plaats worden bezien of aansluiting kan worden gezocht bij de bestaande structuren, zoals het platform PersVeilig en de Balie Persvrijheid. Daarnaast zullen de ontwikkelingen over SLAPPs in Nederland worden gemonitord, bijvoorbeeld door de dialoog te voeren met belanghebbende organisaties en met de Raad voor de rechtspraak. Op Europees niveau wordt hier jaarlijks aandacht aan besteed in de rechtsstaatrapporages van de Europese Commissie. Aldus wordt voldaan aan de wens van CASE en de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep om de kennis over en aandacht voor SLAPPs te vergroten, zij het op een andere wijze.

3.2. Zekerheidstelling (artikel 6 lid 1 onder a en artikel 10 van de richtlijn)

Op grond van artikel 6 lid 1 onder a en artikel 10 van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de rechter de eiser, onverminderd het recht op toegang tot de rechter, kan verplichten om zekerheid te stellen voor de geschatte proceskosten en, indien nationaal recht daarin voorziet, schadevergoedingen. De proceskosten kunnen bestaan uit de door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte. De richtlijn laat het aan de lidstaten om te bepalen of de rechter deze zekerheidstelling ook ambtshalve kan bevelen.

Een nieuw artikel 224a in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) implementeert deze bepalingen (zie ook de artikelsgewijze toelichting, artikel 224a Rv). Bij de omzetting is aansluiting gezocht bij de bepaling inzake zekerheidstelling in artikel 224 Rv. Zo kan zekerheidstelling uitsluitend worden opgelegd als de wederpartij dit vordert.

Met de bestaande regeling over zekerheidsstelling in artikel 224 Rv kan niet worden volstaan. Die bepaling ziet uitsluitend op de mogelijkheid om zekerheidstelling te vragen van een eiser zonder woonplaats of gewone verblijfplaats in Nederland. Voor de toepassing van de richtlijn is niet vereist dat de eiser in een SLAPP-zaak uit een andere lidstaat afkomstig is. De richtlijn is immers ook van toepassing als beide partijen in dezelfde lidstaat wonen maar er een aanknopingspunt is dat zich buiten die lidstaat bevindt, bijvoorbeeld omdat de betwiste publicatie (ook) in een andere lidstaat is verschenen. Daarnaast bevat het tweede lid van artikel 224 Rv een aantal uitzonderingen op de verplichting tot zekerheidstelling van het eerste lid. Die uitzonderingen, bijvoorbeeld als een kostenveroordeling in Nederland of in een ander land verhaald kan worden, gelden niet voor richtlijngevallen. Het nieuw artikel 224a Rv bevat daarom een eigen regeling voor zekerheidstelling in SLAPP-zaken. In lijn met de richtlijn is tevens voorzien in een regeling voor zekerheidsstelling (bij incidentele vordering) in hoger beroep en cassatie, (zie hieronder de artikelsgewijze toelichting op de artikel 353 en 414 Rv).

De richtlijn ziet alleen op grensoverschrijdende gevallen. Als uitgangspunt geldt bij implementatie van Europese regelgeving dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (Ar 9.4). Echter, zowel de anti-SLAPP aanbeveling van de EU als die van de Raad van Europa roepen lidstaten op om de waarborgen ook van toepassing te verklaren op nationale zaken zonder grensoverschrijdend element. Niet goed valt in te zien waarom de

waarborgen van de richtlijn niet ook van toepassing zouden kunnen en moeten zijn in nationale gevallen. Het Nederlandse (proces)recht voorziet al in de door de richtlijn voorgeschreven maatregelen, met uitzondering van de zekerheidstelling. In navolging van de adviezen van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, het College, CASE, de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep en de Rvdr wordt bezien bij welke afzonderlijke gelegenheid kan worden voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen. Met eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen wordt het beschermingsniveau bij SLAPP-zaken in grensoverschrijdende gevallen respectievelijk nationale gevallen gelijk getrokken. Daarmee wordt tevens bewerkstelligd dat in de rechtspraak niet hoeft te worden onderscheiden of een zaak grensoverschrijdend dan wel nationaal is. Dit komt ook de uitvoerbaarheid en dus het nuttig effect van de maatregel ten goede.

3.3. Vroegtijdige afwijzing (artikel 6 lid 1 onder b en artikel 11 van de richtlijn)

Op grond van artikel 6 lid 1 onder b en artikel 11 van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de rechter overeenkomstig nationaal recht na passend onderzoek te hebben verricht vorderingen tegen publieke participatie in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure kan afwijzen wegens kennelijke ongegrondheid. Het Nederlandse (proces)recht voorziet reeds in deze mogelijkheid.

Het Nederlandse procesrecht is erop gericht om zo snel mogelijk de omvang van het geschil helder te krijgen, zodat daar ook zo snel mogelijk op kan worden beslist. In dat kader waakt de rechter tegen onredelijke vertraging van de procedure en treft, zo nodig, op verzoek van een partij of ambtshalve maatregelen.

Ook zijn partijen tegenover elkaar verplicht onredelijke vertraging van de procedure te voorkomen (artikel 20 Rv). De eiser moet de eis en alle gronden bij dagvaarding kenbaar maken (artikel 111 lid 2 onder d en 120 Rv) en ook de bekende wettelijke en gronden daarvoor noemen (artikel 111 lid 3 Rv). Daarop moet verweerder reageren (artikel 128 Rv). Verweerder kan dan als eerste naar voren brengen dat er naar zijn mening sprake is van een SLAPP en om afwijzing van de vordering vragen. Hij kan daartoe een beroep doen op 'misbruik van bevoegdheid' (artikel 3:13 jo 3:15 BW) en 'geen belang, geen rechtsovereenkomst' (artikel 3:303 jo 3:326 BW). Op grond van de artikelen 3:13 jo 3:15 BW mag een bevoegdheid niet worden ingeroepen wanneer deze bevoegdheid wordt uitgeoefend met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen. Op grond van artikel 3:303 jo 3:326 BW moet de eiser voldoende belang hebben om de rechtsovereenkomst te rechtvaardigen. De verweerder kan daarbij vragen om de vordering tot afwijzing als incident te behandelen. Behandeling als incident betekent dat de rechter hierop afzonderlijk eerst vooraf kan beslissen (al dan niet na een mondelinge behandeling) (artikel 208 en 209 Rv). 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. Als een partij goed onderbouwd aanvoert dat sprake is van een SLAPP en dat de vordering daarom vroegtijdig moet worden afgewezen, ligt het voor de hand dat de rechter een daarop gerichte incidentele vordering ook eerst, vooraf en versneld behandelt. Een nieuwe voorziening zoals voorgestaan door CASE en de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep is daarvoor niet nodig. De artikelen 208 en 209 Rv voorzien immers al in de mogelijkheid om een vordering tegen publieke participatie in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure af te laten wijzen wegens kennelijke ongegrondheid, zonder dat daar een afzonderlijke procedure voor hoeft te worden begonnen.

Nadat verweerder op de vordering heeft gereageerd en voor zover de hoofdzaak niet gelijktijdig met het incident is afgedaan, bepaalt de rechter een tijdstip voor mondelinge behandeling, tenzij de rechter de zaak meteen kan afdoen of een schriftelijke ronde meer passend acht (artikel 131 en 132 Rv). Als de rechter voldoende informatie heeft en de zaak meteen beslist, kan de rechter bijvoorbeeld de eiser niet-ontvankelijk verklaren of de vordering afwijzen, omdat er sprake is van een kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht met als doel de deelname aan het publieke debat te voorkomen of te beperken.

In een aanhangige bodemprocedure kan de verweerder ook om een voorlopige voorziening vragen (artikel 223 Rv). Daarnaast kan in spoedeisende zaken de persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn een kort geding starten met als inzet dat de partij die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt, deze procedure intrekt en zich onthoudt van verdere juridische stappen (artikel 254 Rv).

Overigens moet een beroep op 'misbruik van bevoegdheid' en 'geen belang, geen rechtsovereenkomst' wel afdoende door de verweerder worden onderbouwd. In de rechtspraak wordt met een beroep op deze bepalingen terughoudend omgegaan, juist ook gelet op de betrokken grondrechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op toegang tot de rechter. De FPU beveelt in haar eerder genoemde rapport aan om in artikel 3:13 BW een lex specialis op te nemen voor

SLAPPs.¹⁸ Zoals hiervoor aangegeven is juist het aantonen dat er sprake is van een kennelijk ongegronde vordering of misbruik van procesrecht om deelname aan het publieke debat te beperken of te voorkomen en de daarvoor noodzakelijke weging van grondrechten, vaak moeilijk. De toevoeging van een specifieke bepaling aan artikel 3:13 BW maakt dat niet anders. Ook dan is een onderbouwing en beoordeling nodig of er sprake is van een SLAPP. Een dergelijke toevoeging heeft dan ook geen meerwaarde met het oog op een betere bescherming van onder meer journalisten, mensenrechtenverdedigers onderzoekers en wetenschappers tegen SLAPPs.¹⁹ Naar verwachting zal het vergroten van de kennis over SLAPPs in de rechtspraak ertoe leiden dat een verweerder vaker dit verweer zal voeren zodat rechters bij hun oordeel of sprake is van misbruik van procesrecht ook vaker zullen onderzoeken of een vordering een SLAPP is. De jurisprudentie die hierdoor ontstaat, kan de rechtspraak daarbij tevens richting geven.

3.4. Voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie (artikel 6 lid 1 onder c en artikel 14 en 15 van de richtlijn)

Op grond van artikel 6 lid 1 onder c van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat kan worden verzocht om voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie zoals bepaald in de artikelen 14 en 15 van de richtlijn. Het gaat hierbij om a) een kostenveroordeling en b) sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen. Het Nederlandse (proces)recht voorziet reeds in deze mogelijkheden.

a) Kostenveroordeling

Op grond van artikel 14 van de richtlijn moet een SLAPP-doelwit de volledige kosten van vertegenwoordiging in rechte vergoed kunnen krijgen, tenzij die kosten buitensporig zijn. Hierin voorziet het Nederlandse (proces)recht. In beginsel wordt in Nederland de partij die in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten veroordeeld (artikel 237 lid 1 RV). Ook kan de rechter de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte.

In het civiel recht neemt de rechter voor de kostenberekening in het algemeen het liquidatietarief/puntenstelsel als uitgangspunt. Het liquidatietarief is niet dwingend voorgeschreven.²⁰ Het betreft rechterlijk beleid om de open normen voor de proceskostenveroordeling in te vullen en op die manier te komen tot een zekere voorspelbaarheid van de proceskostenveroordeling en daarmee het procesrisico van partijen. De rechter kan hier dus van afwijken en een volledige proceskostenvergoeding toewijzen.²¹ De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een vordering tot vergoeding van alle proceskosten toewijsbaar is in geval van misbruik van procesrecht of onrechtmatig handelen, en waarbij het aanspannen van de procedure als zodanig een onrechtmatige daad oplevert. Volgens de Hoge Raad is daarvan sprake als het instellen van de vordering, gelet op de evidente ongegrondheid ervan, in verband met de betrokken belangen van de wederpartij achterwege had behoren te blijven. Hiervan is sprake als een eiser zijn vordering baseert op feiten en omstandigheden waarvan hij de onjuistheid kende dan wel behoorde te kennen of op stellingen waarvan hij op voorhand moest begrijpen dat deze geen kans van slagen hadden, aldus de Hoge Raad.²²

Dit biedt bij SLAPPs voldoende ruimte om in afwijking van het puntenstelsel te komen tot een volledige proceskostenveroordeling. In geval van een SLAPP ligt een dergelijke afwijking ook in de rede. De Rvdr geeft in zijn reactie op de consultatie ook aan dat te verwachten is 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. Het onderscheidende kenmerk van een SLAPP is juist dat sprake is van misbruik van procesrecht. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht geeft in haar advies aan dat het voor de hand ligt dat de op onrechtmatige daad gebaseerde aanspraak tot vergoeding van de volledige proceskosten bij een SLAPP kan worden meegenomen bij de proceskostenveroordeling als is voldaan aan de eis van artikel 14 van de richtlijn dat sprake is van misbruik van procesrecht. Het hier bedoelde misbruik van procesrecht komt immers erop neer dat van bedoelde onrechtmatige daad sprake is.

CASE en de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep hebben in hun reactie op de internetconsultatie (zie § 4) aanbevolen een bijzondere regeling voor de kostenveroordeling in SLAPP-zaken op te nemen, omdat tot op heden slechts terughoudend gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om tot een volledige proceskostenveroordeling te komen. Zoals hiervoor aangegeven kan met het bestaande

¹⁸ Zie noot 6.

¹⁹ Zo ook mijn ambtsvoorganger in een reactie op een motie van de leden Rooderkerk en Paternotte, Kamerstukken II 2023/24, 32 827, nr. 315

²⁰ Zie ook A.N.A. Buyserd, De volledige proceskostenveroordeling: voor- en nadelen in beleidsmatig perspectief, Tijdschrift voor de Procespraktijk 2015-6

²¹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2009:BG7995 (r.o.3.5)

²² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2012:BV7828 (Grand Café Duka/Achmea)

instrumentarium al worden gekomen tot een volledige proceskostenveroordeling. Als de rechter uitgaat van een SLAPP zal daar ook veelal alle redenen toe zijn. Zowel bij toepassing van het bestaande instrumentarium als bij toepassing van een specifieke wettelijke regeling voor SLAPPs zal de rechter aan de hand van de individuele omstandigheden van het concrete geval moeten vaststellen of sprake is van een SLAPP. Dit zal niet altijd duidelijk zijn. Ook de vraag of bij een SLAPP een volledige proceskostenveroordeling passend is, vereist een beoordeling aan de hand van de individuele omstandigheden van het concrete geval. Ook artikel 14 van de richtlijn gaat uit van de *mogelijkheid* ('kan') van een volledige proceskostenveroordeling, 'mits deze niet buitensporig zijn'. Dit betekent dat ook de richtlijn meebrengt dat de rechter een beoordeling maakt in het concrete geval. Een aparte voorziening maakt die individuele beoordeling niet anders.

b) Sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen

Ingevolge artikel 15 van de richtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de rechter in geval van een SLAPP doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kan opleggen aan de partij die de procedure heeft aangespannen of, indien nationaal recht daarin voorziet, andere even doeltreffende passende maatregelen, waaronder de betaling van schadevergoeding of de bekendmaking van de rechterlijke beslissing. Ook hierin voorziet het Nederlandse (proces)recht.

Op grond van artikel 3:296 BW kan verweerder een verbod of gebod vorderen. Ook kan hij een verbod vorderen ter voorkoming van een dreigende normschending. Dit betekent dat de verweerder bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad schadevergoeding (artikel 6:162 BW), rectificatie (6:167 BW) of een verbod tot het verder intimideren of het instellen van SLAPPs naar aanleiding van een bepaalde publicatie kan vorderen. Daarnaast kan hij vorderen dat bij niet nakomen van het vonnis een dwangsom wordt opgelegd voor zover het niet gaat om een veroordeling tot betaling van een geldsom (artikel 611a Rv).

3.5. Diversen

De richtlijn voorziet nog in een aantal andere voorzieningen waarin het Nederlandse (proces)recht reeds voorziet. Daarop wordt hieronder ingegaan. Bij de toelichting van deze artikelen wordt de volgorde van de bepalingen in de richtlijn aangehouden.

Artikel 6 lid 2 van de richtlijn

De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om te bepalen dat de rechter de (procedurele) maatregelen (zekerheidstelling, vroegtijdige afwijzing van vorderingen en voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie) ook ambtshalve kan nemen (en dus niet op verzoek van een partij). Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt behalve voor zover het Nederlandse nationale recht daarin nu ook al voorziet. Zo wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het nationale recht. De rechter in Nederland kan ambtshalve besluiten over een vroegtijdige afwijzing (artikel 20 Rv) en de proceskostenveroordeling (237 Rv). De rechter zal daarvoor wel over voldoende aanknopingspunten moeten beschikken om te kunnen beoordelen of er sprake is van een SLAPP.

Artikel 7 van de richtlijn

Op grond van deze bepaling moeten lidstaten ervoor zorgen dat vorderingen tot zekerheidstelling en voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie in een versnelde procedure kunnen worden behandeld. Hierin is reeds voorzien. Het ligt uit de aard van de vordering voor de hand dat de rechter een vordering tot zekerheidstelling met voorrang behandelt en beslist, voordat tot de inhoudelijke behandeling wordt overgegaan. Ook kan de verweerder vragen om vorderingen tot zekerheidstelling en voorzieningen in rechte als incident te behandelen, opdat de rechter hierop eerst en vooraf beslist (al dan niet na een mondelinge behandeling, artikel 208 en 209 Rv). In een aanhangige bodemprocedure kan de verweerder ook om een voorlopige voorziening vragen (artikel 223 Rv). Daarnaast kan een persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn in spoedeisende zaken te allen tijde een kort geding aanhangig maken.

Artikel 8 van de richtlijn

Op grond van deze bepaling moeten lidstaten ervoor zorgen dat latere wijzigingen van de vorderingen of de processtukken door de eiser, inclusief de intrekking van vorderingen, geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de verweerder om bepaalde voorzieningen te verzoeken zoals veroordeling in de kosten, sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen.

Het Nederlandse procesrecht voorziet hier al in:

- de verweerder kan tot het nemen van de conclusie van antwoord een eis in reconventie ('tegenvordering') indienen (artikel 136 Rv);

- de verweerder kan er ook voor kiezen een nieuwe procedure te starten en daarin schadevergoeding te vorderen (op grond van artikel 6:162 BW);
- de eiser kan nadat de zaak aanhangig is gemaakt en nadat de verweerder een conclusie van antwoord heeft genomen, deze overigens niet eenzijdig beëindigen door afstand van instantie te doen. Doet de eiser afstand van instantie, dan is hij verplicht om de proceskosten van verweerder te betalen (artikel 249 Rv). Zo nodig en desgevraagd vaardigt de rechter daarvoor een bevelschrift uit (artikel 250 lid 4 Rv). Indien de verweerder al heeft geconcludeerd kan de eiser alleen nog om royement vragen (artikel 246 Rv). Hiervoor is instemming van de verweerder nodig. Op verzoek van de partijen wordt dan de zaak doorgehaald op de rol. De verweerder kan dan dus nog een beslissing vragen over de proceskosten.

Artikel 9 van de richtlijn

Op grond van deze bepaling moeten lidstaten ervoor zorgen dat een verweerder in gerechtelijke procedures zich desgewenst kan laten ondersteunen of informatie kan laten verstrekken door verenigingen, organisaties, vakbonden en andere entiteiten die, overeenkomstig de in hun nationaal recht vastgelegde criteria, een rechtmatig belang hebben bij de bescherming of bevordering van de rechten van bij publieke participatie betrokken personen. Hierin voorziet bestaande wetgeving.

Bij kantonzaken geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging (artikel 79 lid 1 Rv). Partijen kunnen in persoon procederen, maar kunnen zich ook laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door anderen dan advocaten (artikel 80 lid 1 Rv). En partijen kunnen zich in alle gevallen laten bijstaan door een advocaat naar keuze, ook advocaten van een vakbond (artikel 79 lid 2 Rv). Verder kunnen met voorafgaande toestemming van de rechter tijdens de mondelinge behandeling getuigen en partijdeskundigen worden gehoord (zie artikel 87, 163–185, 194–200, 186–207 (nieuw) Rv). Hierbij kan worden gedacht aan organisaties zoals de Balie Persvrijheid. Ook kan eenieder die een belang heeft bij een tussen andere partijen aanhangig geding, vorderen zich daarin te mogen voegen of daarin te mogen tussenkomen (artikel 217 Rv).

Artikel 12 van de richtlijn

Artikel 12 van de richtlijn bepaalt dat de bewijslast voor de gegrondheid van de vordering berust bij de eiser die de vordering heeft ingesteld. Daarbij moeten de lidstaten ervoor zorgen dat, wanneer een verweerder om vroegtijdige afwijzing heeft verzocht, het aan de eiser is om de vordering te onderbouwen opdat de rechter kan beoordelen of deze al dan niet kennelijk ongegrond is. Ook hiervoor biedt het Nederlandse procesrecht voldoende ruimte.

Naar Nederlands recht draagt de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, de bewijslast van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit (artikel 150 Rv). Uitgangspunt is dus dat degene die stelt, bewijst. De eiser moet, zoals hiervoor onder § 3.3 beschreven, al in de dagvaarding de onderbouwing aanvoeren voor zijn stellingen. De verweerder die stelt dat sprake is van misbruik van procesrecht of een kennelijk ongegronde vordering, zal dat moeten onderbouwen. Dit is in overeenstemming met de richtlijn omdat de rechter op basis van de stellingen van eiser vervolgens wel kan onderzoeken of in dat stadium al is te bepalen of de vordering misbruik van procesrecht is of dat deze kennelijk ongegrond is.

Artikel 13 van de richtlijn

Op grond van deze bepaling moet tegen een beslissing tot vroegtijdige afwijzing (zie artikel 11 van de richtlijn) beroep open staan. Partijen kunnen op grond van artikel 332 Rv van een in eerste aanleg gewezen vonnis in hoger beroep komen, tenzij de vordering waarover de rechter in eerste aanleg had te beslissen niet meer beloopt dan € 1.750 of, in geval van een vordering van onbepaalde waarde, er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de vordering geen hogere waarde vertegenwoordigt dan € 1.750, een en ander tenzij de wet anders bepaalt. Dit betekent dat als de rechter besluit tot afwijzing van de vordering, hiertegen beroep mogelijk is. Bij een SLAPP zal uit de aard van de zaak in de regel sprake zijn van vorderingen die meer bedragen dan € 1.750. Hiermee voorziet het Nederlandse procesrecht in de door artikel 13 van de richtlijn voorgeschreven mogelijkheid.

Artikel 16 van de richtlijn

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de erkenning en tenuitvoerlegging van in derde landen gegeven beslissingen tegen een SLAPP-doelwit worden geweigerd indien naar het recht van de lidstaat waarin om een dergelijke erkenning of tenuitvoerlegging wordt verzocht, die vordering als kennelijk ongegrond of die procedure als misbruik van procesrecht wordt aangemerkt. Hiervoor geldt dat internationaal privaatrechtelijke verdragen plegen te voorzien in een openbare orde exceptie waarvan in deze gevallen gebruik kan worden gemaakt. Als er geen verdrag geldt, dan dient

op grond van artikel 431 Rv een geding opnieuw bij de Nederlandse rechter te worden behandeld en afgedaan. Ook dan heeft de rechter de mogelijkheid om toewijzing van een veroordeling overeenkomstig het buitenlandse vonnis te weigeren als blijkt dat het om een SLAPP gaat.

Artikel 17 van de richtlijn

Op grond van deze bepaling moeten de lidstaten ervoor zorgen dat als een SLAPP aanhangig is gemaakt door een buiten de Unie wonende of gevestigde eiser bij een gerecht in een derde land tegen een in een lidstaat wonend SLAPP-doelwit, dat SLAPP-doelwit bij een gerecht van zijn of haar woon- of vestigingsplaats vergoeding kan vorderen voor de schade en de kosten die in verband met de procedure voor het gerecht van het derde land zijn geleden. Het Nederlandse recht voorziet al in deze regeling.

De Nederlandse regeling sluit aan op artikel 7 sub 2 Brussel Ibis Verordening en het daaraan gelijklopende artikel 6 onderdeel e Rv, voor gevallen waarin de Brussel Ibis Verordening niet van toepassing is. Op basis van vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie over artikel 7 sub 2 van die verordening (dat bepaalt dat bij een onrechtmatige daad de rechter bevoegd is van de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan) ziet die bepaling zowel op de plaats waar de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan (het 'Handlungsort') als op de plaats waar de directe schade is ingetreden (het 'Erfolgsort'). Bij SLAPPs in een derde land gericht tegen een in Nederland woonachtig persoon is goed voorstelbaar dat er zowel materiële schade (o.a. de kosten van de procedure) als immateriële schade is voor degene tegen wie de SLAPP zich richt. Voor zuiver financiële schade vereist het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) voor het aannemen van bevoegdheid andere bijzondere omstandigheden naast de plaats van de bankrekening in de woonplaats van de benadeelde.²³ In dat geval mag de rechter van de plaats van de financiële schade bevoegdheid aannemen. Zulke andere bijzondere omstandigheden zouden mede in het licht van de richtlijn bij een in het buitenland aangespannen SLAPP bijvoorbeeld kunnen zijn: het feit dat de deelname aan het publieke debat vanuit die woonplaats is gedaan of dat de benadeelde zelfs nooit een voet heeft gezet op de bodem van het land waar de SLAPP aanhangig is gemaakt. In zulke gevallen kan worden aangenomen dat de directe schade voor deze persoon zich (ook) voordoet in Nederland, zodat er in Nederland een bevoegde rechter is waar een SLAPP-doelwit de voornoemde schade kan vorderen. Voor immateriële schade ligt nog meer voor de hand om aan te nemen dat deze zich voordoet in de woonplaats van de persoon tegen wie de SLAPP zich richt. Dit betekent dat voor de implementatie van artikel 17 richtlijn al een voorziening is getroffen.

Ingevolge het tweede lid van artikel 17 van de richtlijn kunnen lidstaten de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen in de lidstaat van het SLAPP-doelwit beperken zolang een procedure aanhangig is in een derde land. Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt, omdat er geen reden is om de mogelijkheden van potentiële SLAPP-doelwitten in deze te beperken.

Artikel 18 van de richtlijn

De richtlijn laat de toepassing van verdragen tussen een derde land, enerzijds, en de Europese Unie of een lidstaat, anderzijds die voor 6 mei 2024 zijn gesloten onverlet.

Artikel 19, 20 en 21 van de richtlijn

Artikel 19, 20 en 21 van de richtlijn leggen enkele verplichtingen op aan lidstaten ten aanzien van informatievoorziening en transparantie, gegevensverzameling en evaluatie. Deze bepalingen hebben geen wettelijke implicaties, maar zullen worden uitgevoerd, waar nodig in afstemming met belanghebbende organisaties. Het doel van deze bepalingen is om juridische beroepsbeoefenaars en het grote publiek in Nederland en Europa over voldoende bewustzijn en kennis te laten beschikken over het fenomeen SLAPP om deze te kunnen voorkomen of bestrijden.

4. Consultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is van 1 oktober 2024 tot en met 12 november 2024 in internetconsultatie gegeven. Daarnaast zijn het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), uitgenodigd te reageren op het concept wetsvoorstel. Opmerking verdient dat over het ontwerp van een implementa-

²³ HvJ EU 16 juni 2016, Universal Music International Holding BV tegen Michael Tétéreault Schilling e.a., C-12/15, ECLI:EU:C:2016:449, r.o. 38–40.

tieregeling in beginsel geen advies wordt gevraagd.²⁴ Gelet op het onderwerp van de richtlijn en de belangstelling van de betrokken doelgroepen voor de wijze van implementatie is van dit uitgangspunt afgeweken en voorzien in een (internet)consultatie.

Het ATR heeft laten weten dat het wetsvoorstel niet voor advies aan het ATR hoeft te worden voorgelegd gelet op de een-op-een implementatie. In de internetconsultatie zijn twee reacties van burgers (waarvan een niet openbare reactie) en vier reacties van organisaties ontvangen. De organisaties die hebben gereageerd zijn het College, CASE²⁵, de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep (onderdeel van CASE)²⁶ en de NOvA die ook via de internetconsultatie heeft gereageerd. De implementatie van de richtlijn en het doel daarvan worden positief beoordeeld. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande instrumentarium en alleen voor de zekerheidsstelling een regeling te treffen. De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, de NOvA en de Rvdr onderschrijven deze wijze van implementatie en geven aan dat zij het bestaande instrumentarium toereikend achten. CASE en de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep (onderdeel van CASE) zouden liever zien dat de handvatten en voorbeelden uit de richtlijn in de wet worden opgenomen. Verder bevelen zij aan om een specifieke wettelijke voorziening te treffen voor versnelde behandeling van vroegtijdige afwijzing en voor de proceskostenveroordeling bij SLAPPs. Tot slot adviseren het College, 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. De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Rvdr delen dit uitgangspunt. Zij pleiten er daarom voor om de nieuwe bepaling over zekerheidsstelling ook voor nationale gevallen te regelen. Uit de wijze van implementatie volgt reeds dat de overige procedurele bepalingen al zijn in te roepen, dus ook voor zuiver nationale SLAPPs. Deze adviezen en de reactie hierop zijn in deze memorie van toelichting verwerkt bij de onderwerpen waarop zij betrekking hebben. Het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht om enkele tekstuele aanpassingen door te voeren is opgevolgd. Na afloop van de consultatie heb ik nog een brief ontvangen van een universitair docent van de Universiteit Maastricht. Daarin wordt gewezen op de omstandigheid dat de rechtspraak van het HvJEU over de plaats van het intreden van directe zuiver financiële schade niet helemaal duidelijk is. Ter bevordering van de rechtszekerheid zou de bijzondere bevoegdheidsgrond in artikel 17 lid 1 van de richtlijn moeten worden geïmplementeerd in het Nederlandse internationaal privaatrecht. Ik deel die noodzaak niet. Voor de duidelijkheid is de toelichting aangevuld met een passage over de zuiver financiële schade van de persoon tegen wie in een niet-EU-land een SLAPP wordt ingesteld.

5. Financiële gevolgen en gevolgen voor organisaties en personen

Het burgerlijk procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij, hangen die direct samen met deze waarborgfunctie. De kosten die met deze informatieverplichtingen gemoeid zijn, worden vanwege het bijzondere karakter niet als regeldruk aangemerkt. Overigens sluit dit wetsvoorstel grotendeels aan bij het bestaande instrumentarium, zodat dit geen gevolgen met zich brengt. Het wetsvoorstel levert daarmee evenmin extra regeldruk op. Daarbij heeft de Rvdr in zijn reactie op de consultatie aangegeven dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen voor de werklust heeft.

Bij het opstellen van de richtlijn is ook het doenvermogen van doelwitten van SLAPPs meegewogen. De richtlijn voorziet in een aantal procedurele waarborgen om een SLAPP-doelwit te beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht met als doel de deelname aan het publieke debat te voorkomen of te beperken. Om hierop aanspraak te maken moet het doelwit van een SLAPP (de verweerder) kunnen onderbouwen dat sprake is van een SLAPP. Hierbij is van wezenlijk belang dat het SLAPP-doelwit voldoende kennis heeft over het fenomeen SLAPPs en handvatten krijgt om hierop te reageren. Die verplichting is vastgesteld in artikel 19 van de richtlijn. Hierin is bepaald dat lidstaten moeten zorgen dat SLAPP-doelwitten toegang hebben tot informatie over beschikbare procedurele waarborgen en tot voorzieningen in rechte en bestaande steunmaatregelen, zoals rechtsbijstand en financiële en psychologische ondersteuning indien dat beschikbaar is (artikel 19,

²⁴ Zie ook Ar 9.16.

²⁵ De reactie van CASE is ondertekend door: Amnesty International, Association of European Journalists (AEJ Belgium), Blueprint for Free Speech, Civic Initiatives (Serbia), Community Media Forum Europe, Croatian Journalists' Association (CJA), European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), European Environmental Bureau (EEB), European Federation of Journalists (EFJ), FIBGAR, Foundation Atelier for Community Transformation – ACT – Bosnia and Herzegovina, Free Press Unlimited, Frente Cívica (Portugal), German Union of Journalists (dju in ver.di), Global Witness, IFEX, Institute for Mass Media – Cyprus, International Press Institute (IPI), Legal Human Academy – Denmark/Belgium, Media Diversity Institute, OBC Trans.europa (OBCT), Pro Publico Sherpa, South East Europe Media Organisation (SEEMO), The Daphne Caruana Galizia Foundation

²⁶ De leden van de Nederlandse anti-SLAPP werkgroep zijn: Free Press Unlimited, NDP Nieuwsmedia, Amnesty International Nederland, Greenpeace International, Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), Otto Volgenant, Netherlands Helsinki Committee (NHC) en Tarlach McGonagle.

eerste lid). In overeenstemming met de richtlijn rechtsbijstand²⁷ dient er rechtsbijstand te worden verleend en dienen eindspraken in hoger beroep en bij de Hoge Raad, overeenkomstig nationale wetgeving, op toegankelijke wijze te worden gepubliceerd. Er zal worden zorggedragen voor toegankelijke en begrijpelijke informatie over het fenomeen SLAPP en over ondersteunende maatregelen waar een SLAPP-doelwit gebruik van kan maken. Er wordt nog bezien waar en hoe deze informatie het beste beschikbaar kan worden gesteld. Met de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad wordt overlegd hoe aan de publicatieverplichting kan worden voldaan, zodat het SLAPP-doelwit, maar ook juridische beroepsbeoefenaars en gerechten ook hieruit informatie kunnen putten. Omdat de implementatie bijna geheel aansluit bij het bestaande wettelijke instrumentarium worden geen problemen voorzien ten aanzien van de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

A Artikel 224a

Deze bepaling voorziet in de implementatie van artikel 6 lid 1 onder a en artikel 10 van de richtlijn. Er is aansluiting gezocht bij de bepaling inzake zekerheidstelling in artikel 224 Rv. Met artikel 224a Rv wordt voorgesteld om in gevallen waarin een procedure vanwege betrokkenheid bij publieke participatie aanhangig wordt gemaakt, de rechter de mogelijkheid te bieden op verzoek van de wederpartij de eiser en degene die zich voegt aan de zijde van de eiser te verplichten zekerheid te stellen voor de proceskosten en de schadevergoeding tot betaling waarvan deze partijen veroordeeld zouden kunnen worden. De rechter kan verplichten tot het stellen van zekerheid als hij zulks passend acht en er elementen zijn die erop wijzen dat er sprake is van misbruik van procesrecht in de zin van de richtlijn (artikel 10 en overweging 36 richtlijn). Aldus kan de rechter een dergelijke verplichting tot zekerheidstelling opleggen als hij meent dat er voldoende aanwijzingen bestaan dat sprake is van een SLAPP om het opleggen van de verplichting tot zekerheidsstelling te rechtvaardigen. Een dergelijke verplichting kan de rechter ook opleggen aan de derde die zich aan de zijde van de eiser voegt. De derde die zich voegt, beoogt daarmee niet meer dan toewijzing van de vordering in de hoofdzaak. Bij tussenkomst stelt de derde een tegenvordering in. Anders dan in artikel 224 is degene die tussenkomt niet expliciet genoemd. Voor degene die tussenkomt en een eigen vordering instelt, geldt immers dat deze als eiser daartoe kan worden verplicht. Het stellen van zekerheid kan worden gevorderd voor de proceskosten en voor eventueel gevorderde schadevergoeding.

Het verplichten tot het stellen van zekerheid houdt geen beslissing ten gronde in, maar dient als bewarende maatregel om te borgen dat gevolg zal kunnen worden gegeven aan een mogelijke eindbeslissing tot betaling van de proceskosten en eventuele schadevergoeding. In dat licht is het belangrijk, zoals ook de NOvA opmerkt, dat de rechter bij het bepalen van het bedrag waarvoor zekerheid moet worden gesteld in een SLAPP-zaak, niet te terughoudend is in het begroten van de reële en volledige proces- en advocaatkosten aan de kant van de verweerder.

In het tweede lid is een tweetal uitzonderingen opgenomen (vergelijkbaar met artikel 224 lid 2 onder a en d Rv). Zo bestaat de verplichting om zekerheid te stellen niet als dit, kort gezegd, voortvloeit uit een verdrag dat voor 6 mei 2024 is gesloten (zie artikel 18 van de richtlijn). Deze verplichting bestaat evenmin als daardoor de effectieve toegang tot de rechter zou worden belemmerd voor degene van wie zekerheid wordt gevorderd. Dit laatste is in lijn met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als ook de richtlijn (zie artikel 10 van de richtlijn waarin staat '...onverminderd het recht op toegang tot de rechter...').

De leden 3 tot en met 5 van artikel 224 zijn formeel procedurele vereisten die ook gelden bij toepassing van artikel 224a Rv. Zo geldt dat een vordering tot zekerheidstelling in beginsel voor alle weren, dat wil zeggen uiterlijk bij de conclusie van antwoord, kan worden ingesteld, maar dat is niet verplicht. Uit jurisprudentie volgt evenwel dat deze vordering in elke stand van het geding kan worden ingesteld. Hierbij wordt de partij die zekerheidstelling vordert, niet geacht daardoor de rechtsmacht van de rechter te hebben erkend. Tot slot geldt dat als de rechter de vordering tot zekerheidstelling toewijst, hij tevens het bedrag moet noemen waarvoor zekerheid moet worden gesteld.

Ook een eis in reconventie kan neerkomen op een SLAPP. In dit verband wordt gewezen op de eveneens aan zekerheidsstelling gewijde huidige artikelen 224 en 353 Rv, waarvan de tekst ook de ruimte geeft om deze mede op een vordering in reconventie toe te passen. De literatuur neemt ten aanzien van die bepalingen al aan dat deze mede zien op die vordering (waarbij onder 'eiser' en 'gedaagde' in art. 353 Rv – waarmee zijn bedoeld de eiser en gedaagde in eerste aanleg – dus mede moet worden verstaan de 'eiser in reconventie' en de 'gedaagde in reconventie'). Hetzelfde heeft te gelden bij de voorgestelde bepaling van artikel 224a Rv.

²⁷ 20038/EG van de Raad van 19 februari 2005



Tevens wordt opgemerkt dat van een SLAPP ook sprake kan zijn in een verzoekschriftprocedure. Het voorgestelde artikel 224a Rv wordt toegevoegd aan de tweede titel van eerste Boek Rv, waarmee die bepaling in beginsel is opgenomen voor de dagvaardingsprocedure. Ten aanzien van het eveneens alleen voor de dagvaardingsprocedure geschreven artikel 224 Rv heeft de Hoge Raad beslist dat dit van overeenkomstige toepassing is op een op geschilbeslechting gerichte verzoekschriftprocedure. Gelet op het feit dat artikel 224a Rv evenals 224 Rv ziet op zekerheidstelling kan eenzelfde benadering worden gevolgd voor artikel 224a Rv.

Artikel 224a Rv dient ter implementatie van de richtlijn en is dan ook van toepassing in gevallen waarin de richtlijn (mogelijk) van toepassing is, dat wil zeggen in zaken met grensoverschrijdende gevolgen, zoals gedefinieerd in artikel 2 en 5 van de richtlijn. Alleen als beide partijen en alle overige aanknopingspunten zich uitsluitend in één lidstaat bevinden, is een zaak niet grensoverschrijdend (zuiver nationaal). Artikel 224a Rv is daarop niet van toepassing. Dit betekent dat in een zaak van een Nederlandse eiser tegen een in Nederland werkzame journalist over een uitsluitend in Nederland verschenen publicatie, de journalist geen zekerheidstelling kan vragen. Als er wel een aanknopingspunt is te vinden voor grensoverschrijdende gevolgen kan de journalist dus wel zekerheidstelling vorderen, maar is het nog altijd aan de rechter om te beoordelen of dit in het voorliggende geval passend is. Zoals onder 3.2 aangegeven wordt bezien bij welke afzonderlijke gelegenheid kan worden voorzien in eenzelfde voorziening tot zekerheidstelling voor nationale gevallen.

B en C Artikelen 353 en 414

De mogelijkheid om zekerheid te vorderen (bij wege van incident) bestaat ook in hoger beroep en cassatie. Daartoe strekken de wijzigingen van artikel 353 respectievelijk 414 Rv. Alleen de eiser in eerste aanleg kan tot zekerheidstelling worden gehouden. Ook in hoger beroep moet de zekerheidstelling voor alle weren worden gevorderd. De in eerste aanleg reeds gestelde zekerheid blijft overigens ook verbonden voor de proceskosten in hoger beroep.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de spelling van artikel 353 uit 1838 te moderniseren op eenzelfde manier als waarop dat al bij artikel 414 Rv voor zekerheidstelling incassatie is gedaan.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Op grond van Ar 4.17 lid 5 onder d gelden voor implementatie van bindende EU-rechtshandelingen geen vaste verandermomenten of minimum-invoeringstermijnen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Transponeringstabel

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 1	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling geeft het onderwerp van de richtlijn aan.	
Artikel 2	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling legt geen verplichtingen op aan de lidstaten.	Deze bepaling over het toepassingsgebied heeft geen zelfstandige implementatie, maar is wel meegenomen bij (de toelichting op) de implementatie van artikel 10 van de richtlijn (zie hieronder).
Artikel 3 lid 1	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling geeft aan dat de RL minimumharmonisatie betreft.	
Artikel 3 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Bepaling geeft aan dat RL-implementatie niet mag worden gebruikt om reeds geboden waarborgen voor onder de RL vallende aangelegenheden te verlagen.	
Artikel 4 onder 1	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling betreft een definitiebepaling.	De bepaling heeft geen zelfstandige implementatie, maar is, voor zover van belang, meegenomen bij (de toelichting op) de implementatie van artikel 10.
Artikel 4 onder 2	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling betreft een definitiebepaling.	De bepaling heeft geen zelfstandige implementatie, maar is, voor zover van belang, meegenomen bij (de toelichting op) de implementatie van artikel 10.
Artikel 4 onder 3	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling betreft een definitiebepaling.	De bepaling heeft geen zelfstandige implementatie, maar is, voor zover van belang, meegenomen bij (de toelichting op) de implementatie van artikel 10.
Artikel 5 lid 1	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling legt geen verplichtingen op aan de lidstaten.	De omschrijving van de reikwijdte van de richtlijn heeft geen zelfstandige implementatie, maar is, voor zover van belang, meegenomen bij (de toelichting op) de implementatie van de hierna te noemen bepaling.
Artikel 5 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling verwijst naar Brussel Ibis Verordening m.b.t. bepaling van de woon- of vestigingsplaats.	
Artikel 6 lid 1 sub a	Artikel 224a Rv	Na artikel 224 Rv wordt een nieuw artikel 224a opgenomen waarin wordt bepaald dat in gevallen die onder de anti-SLAPP Richtlijn vallen zekerheid kan worden gevraagd.	
Artikel 6 lid 1 sub b	Artikelen 20, 111 lid 2 onder d, 120, 128, 131, 132, 208, 209, 223 en 254 Rv en 3:303 en 3:326 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Zie hieronder bij artikel 11.
Artikel 6 lid 1 sub c	Artikelen 237 lid 1 Rv, en 6:162, 6:167, 3:13, 3:15, 3:296 en 3:326 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Zie hieronder bij artikel 14 en 15.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorzien complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 6 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Het betreft een 'kan-bepaling'.	Van de geboden beleidsruimte wordt geen gebruik gemaakt voor zover het Nederlandse nationale recht daarin nu ook niet voorziet, om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het nationale recht. Bovendien leent vaststelling van een SLAPP zich niet goed voor ambtshalve toetsing. Bewijs daarvoor moet worden aangedragen door verweerder.
Artikel 7 lid 1	Artikel 208, 209, 223 en 254 e.v. Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	De verweerder kan vragen om vorderingen tot zekerheidstelling en vroegtijdige afwijzing als incident te behandelen, opdat de rechter hierop eerst en vooraf beslist (al dan niet na een mondelinge behandeling, artikel 208 en 209 Rv). In een aanhangige bodemprocedure kan de verweerder ook om een voorlopige voorziening vragen (artikel 223 Rv). Een persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn kan in spoedeisende zaken te allen tijde een kort geding aanhangig maken.
Artikel 7 lid 2	Artikel 208, 209, 223 en 254 e.v. Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	De verweerder kan vragen om vorderingen tot voorzieningen in rechte als incident te behandelen, opdat de rechter hierop eerst en vooraf beslist (al dan niet na een mondelinge behandeling, artikel 208 en 209 Rv). In een aanhangige bodemprocedure kan de verweerder ook om een voorlopige voorziening vragen (artikel 223 Rv). Een persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn, kan in spoedeisende zaken te allen tijde een kort geding aanhangig maken.
Artikel 8	Artikel 136 Rv en 6:162 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Het Nederlandse procesrecht voorziet hier al in: – verweerder kan een eis in reconventie ('tegenvordering') indienen (artikel 136 Rv). – verweerder kan er ook voor kiezen een nieuwe procedure te starten en daarin schadevergoeding te vorderen (op grond van artikel 6:162 BW).



Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 9	Artikelen 79, 87, 163–185, 194–200, 186–207 (nieuw) Rv en 217 Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Bij kantonzaken geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging (artikel 79 lid 1 Rv). Partijen kunnen zich in alle gevallen laten bijstaan door een advocaat naar keuze, ook advocaten van een vakbond (artikel 79 lid 2 Rv). Verder kunnen met voorafgaande toestemming van de rechter tijdens de mondelinge behandeling getuigen en partijdeskundigen worden gehoord (zie artikel 87, 163–185, 194–200, 186–207 (nieuw) Rv). Ook kan eenieder die een belang heeft bij een tussen andere partijen aanhangig geding, vorderen zich daarin te mogen voegen of daarin te mogen tussenkomen (artikel 217 Rv).
Artikel 10	Artikel 224a Rv	Na artikel 224 Rv wordt een nieuw artikel 224a opgenomen waarin wordt bepaald dat in gevallen die onder de anti-SLAPP Richtlijn vallen zekerheid kan worden gevraagd.	
Artikel 11	Artikelen 20, 111 lid 2 onder d, 120, 128, 131, 132, 208, 209, 223 en 254 Rv en 3:13, 3:15, 3:303 en 3:326 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Het Nederlandse procesrecht is erop gericht om zo snel mogelijk de omvang van het geschil helder te krijgen, zodat daar ook zo snel mogelijk op kan worden beslist. In dat kader waakt de rechter tegen onredelijke vertraging van de procedure en treft, zo nodig, op verzoek van een partij of ambtshalve maatregelen. Ook zijn partijen tegenover elkaar verplicht onredelijke vertraging van de procedure te voorkomen (artikel 20 Rv). De eiser moet de eis en alle gronden bij dagvaarding kenbaar maken (artikel 111 lid 2 onder d en 120 Rv). Daarop moet verweerder reageren (artikel 128 Rv). Hij kan dan ook meteen naar voren brengen dat er sprake is van een SLAPP / misbruik van procesrecht (artikel 3:13, 3:15, 3:303 en 3:326 BW).



Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
			Vervolgens bepaalt de rechter een tijdstip voor mondelinge behandeling, tenzij hij een schriftelijke ronde meer passend acht (artikel 131 en 132 Rv). De rechter kan vervolgens indien hij voldoende informatie heeft op de zaak beslissen. De verweerder kan ook vragen om het verzoek om afwijzing als incident te behandelen, opdat de rechter hierop eerst en vooraf beslist (al dan niet na een mondelinge behandeling) (artikel 208 en 209 Rv). In een aanhangige bodemprocedure kan de verweerder ook om een voorlopige voorziening vragen (artikel 223 Rv). Daarnaast kan de persoon die meent doelwit van een SLAPP te zijn in spoedeisende zaken een kort geding-procedure starten met als inzet dat de partij die een SLAPP aanhangig heeft gemaakt, deze procedure intrekt en zich onthoudt van verdere juridische stappen. Tegen dit oordeel staat hoger beroep en cassatie open.
Artikel 12 lid 1	Artikel 150 Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt de bewijslast van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit (artikel 150 Rv).
Artikel 12 lid 2	Artikelen 111 lid 2 onder d, 120, 128, 131 en 132 Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Eiser moet aan het begin van de procedure zijn vordering onderbouwen (artikel 111 lid 2 onder d en 120 Rv). Daarop moet verweerder reageren (artikel 128 Rv). Hij kan dan ook meteen met onderbouwing om afwijzing verzoeken. Vervolgens bepaalt de rechter een tijdstip voor mondelinge behandeling, tenzij hij een schriftelijke ronde meer passend acht (artikel 131 en 132 Rv). De eiser zal dan op de stelling van verweerder moeten reageren. De rechter kan vervolgens indien hij voldoende informatie heeft op de zaak beslissen.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 13	Artikel 332 Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Partijen kunnen van een in eerste aanleg gewezen vonnis – waaronder een ‘vroegtijdige afwijzing’ – in hoger beroep komen, tenzij de vordering waarover de rechter in eerste aanleg had te beslissen niet meer beloopt dan € 1.750 of, in geval van een vordering van onbepaalde waarde, er duidelijke aanwijzingen bestaan dat de vordering geen hogere waarde vertegenwoordigt dan € 1.750, een en ander tenzij de wet anders bepaalt. Bij een SLAPP zal uit de aard van de zaak sprake zijn van vorderingen die meer dan € 1.750 bedragen.
Artikel 14 lid 1	Artikelen 237 lid 1 Rv en 3:13 en 3:15 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	In beginsel wordt de partij die bij vonnis in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten veroordeeld. Ook kan de rechter de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte. Dit biedt in voorkomende gevallen ruimte om in afwijking van het puntenstelsel – dat in principe geldt voor de kostenberekening – te komen tot een volledige proceskostenveroordeling.
Artikel 14 lid 2	Artikelen 237 lid 1 Rv en 3:13 en 3:15 BW	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Zie hierboven; de rechter kan ook de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte.
Artikel 15	Artikelen 6:162, 6:167, 3:13, 3:15 en 3:296 BW en artikel 611a e.v. Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Tenzij uit de wet, uit de aard van de verplichting of uit een rechtshandeling anders volgt, kan hij die jegens een ander verplicht is iets te geven, te doen of na te laten, daartoe door de rechter, op vordering van de gerechtigde, worden veroordeeld. Verweerder kan bijvoorbeeld vragen om de eiser aansprakelijk stellen op grond van onrechtmatige daad en daarbij schadevergoeding, rectificatie of het opleggen van een dwangsom vorderen.
Artikel 16	Verdragen (bijv. Brussel Ibis en Verdrag van Lugano) en artikel 431 Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	Verdragen voorzien in openbare orde exceptie waar in deze gevallen gebruik van kan worden gemaakt. Als er geen verdrag geldt, dient op grond van art. 431 Rv een geding opnieuw bij de Nederlandse rechter te worden behandeld en afgedaan.

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 17 lid 1	Artikelen 1 en 6 onder e Rv	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	De Nederlandse regeling sluit aan op artikel 7 Verordening Brussel I bis. Op basis van vaste rechtspraak ziet de bepaling van artikel 7 sub 2 (plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan) zowel op het schadebrengende feit als op de plaats waar de directe schade is ingetreden. Bij SLAPP's in een ander land gericht tegen een in Nederland woonachtig persoon mag worden aangenomen dat de schade voor deze persoon zich voordoet in Nederland. Dit betekent dat voor de implementatie van artikel 17 richtlijn al een voorziening is getroffen.
Artikel 17 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Het betreft een 'kan-bepaling'.	De bepaling maakt het mogelijk om het vragen van schadevergoeding te beperken zolang een procedure aanhangig is in een derde land. Van de geboden beleidsruimte wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 18	Behoeft geen implementatie.	Betreft verhouding van de RL tot bilaterale en multilaterale overeenkomsten.	
Artikel 19 lid 1	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling behoeft geen implementatie in de vorm van wetgeving, hieraan wordt beleidsmatig uitvoering gegeven.	
Artikel 19 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Is al geïmplementeerd met bestaande wetgeving.	De richtlijn rechtsbijstand (Richtlijn 2003/8/EG) is op 19 februari 2005 geïmplementeerd in nationale wetgeving (Stb. 2005, 90)
Artikel 19 lid 3	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling behoeft geen implementatie in de vorm van wetgeving, hieraan wordt beleidsmatig uitvoering gegeven.	
Artikel 20	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling behoeft geen implementatie in de vorm van wetgeving. Deze bepaling vergt beleidsmatige uitvoering voor zover de gevraagde informatie beschikbaar is.	Onderzocht wordt of de betreffende informatie beschikbaar is. Indien (een deel van) de informatie beschikbaar is, zal hieraan uitvoering worden gegeven.
Artikel 21	Behoeft geen implementatie.	Deze bepaling behoeft geen implementatie in de vorm van wetgeving, hieraan wordt beleidsmatig uitvoering gegeven voor zover de gevraagde informatie beschikbaar is.	
Artikel 22 lid 1	Behoeft geen implementatie.	Betreft implementatietermijn.	
Artikel 22 lid 2	Behoeft geen implementatie.	Betreft uitvoering.	
Artikel 23	Behoeft geen implementatie.	Betreft inwerkingtreding van de richtlijn.	



Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren in of geïmplementeerd in (zo mogelijk artikel + regeling en toelichting nieuw of bestaand)	Bijzonderheden (voorziene complicaties, belangrijke nationale beleidskeuzen, interdep. afstemming. Indien nieuwe regelgeving ter implementatie niet nodig is de reden daarvan opnemen)	Toelichting op implementatiewijze
Artikel 24	Behoeft geen implementatie.	Betreft de adressanten van de richtlijn.	