

De prejudiciële vraagprocedure

implementeren in het bestuursrecht?

Thijs Dwars

thijs.dwars@student.ru.nl

Student: s1059370

Werkgroep: 9

Academische vaardigheden

Werkstuk 2: Essay

mr. D.M.B. Gerards

Docent Academische vaardigheden

De behoefte aan rechtszekerheid en efficiëntie binnen het Nederlands procesrecht is significant. Het doet dan ook deugd om op te merken dat de wetgever zich de afgelopen jaren flink heeft ingezet voor het versterken van deze waarden. De invoering van een prejudiciële procedure in het burgerlijk procesrecht, waarin een feitenrechter een rechtsvraag voorlegt aan de rechter in hoogste aanleg, komt de versterking van deze waarden ten goede.¹ In dit essay wordt onderzocht of in navolging van het burgerlijk procesrecht ook in het bestuursprocesrecht een prejudiciële procedure moet worden ingevoerd.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt allereerst in kaart gebracht met welke redenen de wetgever een prejudiciële procedure heeft ingevoerd in het burgerlijk procesrecht. Daaropvolgend wordt in grote lijnen uiteengezet hoe de 'Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad'² werkt. Achtereenvolgens tracht ik de werking van de prejudiciële procedure in het burgerlijk procesrecht te evalueren en de uitbreidingsmogelijkheden van een prejudiciële procedure te analyseren. Nadat de evaluatie heeft plaatsgehad worden de voor- en nadelen van een prejudiciële procedure in het bestuursprocesrecht belicht. De verwachting is dat een oordeel kan worden gevormd over het al dan niet invoeren van een prejudiciële procedure in het bestuursprocesrecht.

I De voorgeschiedenis en de totstandkoming van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad

Medio 2012 is de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in werking getreden.³ Deze wet is in eerste instantie een aanvulling op de 'Wet collectieve afwikkeling massaschade'.⁴ De wet biedt de mogelijkheid dat de rechter een overeenkomst die voorziet in de afwikkeling van vorderingen tot schadevergoeding, verbindend kan verklaren voor alle gedupeerden in het geschil.⁵ Beoogd was dat de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad⁶ de mogelijkheid zou bieden aan de Hoge Raad om in zaken van massaschade en andere massavorderingen⁷, tijdig duidelijkheid te geven over voor dat geschil relevante rechtsvragen. De tijdige beantwoording van belangrijke rechtsvragen in deze zaken kan bijdragen aan de bereidheid van een schadeveroorzaker om over een schikking te praten en kan mede tot gevolg hebben dat een schadeveroorzaker de beantwoording van deze rechtsvragen meeweegt in een schikkingsvoorstel.⁸ Daarnaast komt het de rechtsvorming en uiteindelijk de rechtseenheid ten goede dat de Hoge Raad in grote zaken snel tot een oordeel komt. Vele individuele procedures raken namelijk overbodig door vroegtijdige inmenging van de Hoge Raad. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat feitenrechters tegenstrijdige uitspraken doen. Een mogelijk risico van een prejudiciële vraagprocedure zou een werklastverschuiving zijn van de rechtbanken en gerechtshoven naar de Hoge Raad.⁹ Uit een tussentijdse evaluatie van de Wpv door Ucall blijkt niet dat er sprake is van een werklastenverschuiving. Voor feitenrechters geldt dat de behandeling van een prejudiciële procedure doorgaans meer inspanning vergt dan andere procedures.¹⁰

II De werking van de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad

De basis van de Wpv is vastgelegd in art. 81a Wet RO: de Hoge Raad der Nederlanden neemt kennis van prejudiciële vragen die zijn gesteld door rechtbanken en gerechtshoven.¹¹ Het inhoudelijke gedeelte van de Wpv is vastgelegd in art. 392-394 Rv. Bij het lezen van art. 392 Rv valt op, dat de wetgever de feitenrechters veel ruimte heeft geboden wat betreft het onderwerp die een prejudiciële vraag behoort te bevatten. Naast de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen in zaken die betrekking hebben op een veelheid aan vorderingsrechten¹², kunnen er ook prejudiciële vragen worden gesteld in zaken die van belang zijn voor de geschilbeslechting van talrijke andere feitelijk vergelijkbare zaken.¹³

¹ Barkhuysen & Schuurmans, *Ars Aequi* 2013/10, p. 736.

² *Stb.* 2012, 65.

³ *Stb.* 2012, 166.

⁴ *Stb.* 2005, 340.

⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32612, nr. 3, p. 3; art. 7:907 lid 1 BW.

⁶ Hierna: de Wpv.

⁷ Een massavordering is een veelheid aan vorderingsrechten die uit dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomt; art. 392 lid 1 sub a Rv.

⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32612, nr. 3, p. 3.

⁹ Giesen & De Jong, *NTBR* 2016/46, p. 313.

¹⁰ Giesen e.a. 2016, p. 155.

¹¹ Bovend'Eert/Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (HSB)* 2013/4.5.3.

¹² Art. 392 lid 1 sub a Rv.

¹³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32612, nr. 3, p. 12; art. 392 lid 1 sub b Rv.

Aan de zijde van de procespartijen en feitenrechters voorziet art. 392 Rv in de wijze van de procesgang van de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad. De feitenrechter kan ambtshalve of op verzoek van een procespartij een rechtsvraag stellen aan de Hoge Raad, die bij wijze van prejudiciële beslissing wordt beantwoord. Het antwoord op deze rechtsvraag moet nodig zijn om op de vordering of het verzoek van een procespartij te beslissen.¹⁴ De prejudiciële vraag moet passen binnen de hierboven beschreven reikwijdte. De noodzaak van de te stellen rechtsvraag is niet zonder meer aanwezig als deze binnen de reikwijdte valt. Een vergelijkbare rechtsvraag mag immers niet al behandeld zijn in een eerdere uitspraak van de Hoge Raad.¹⁵ Voorts is van belang dat de rechter de procespartijen informeert over zijn voornemen om een prejudiciële vraag te stellen.¹⁶ De beslissing waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld moet bevatten: het onderwerp van de zaak, de door de procespartijen ingenomen standpunten en de door de rechter vastgestelde feiten. Tevens bevat de beslissing een uiteenzetting dat de Hoge Raad met de beantwoording van de prejudiciële vraag voldoet aan de hierboven beschreven reikwijdte van art. 392 lid 1 Rv.¹⁷

De procespartijen worden door de Hoge Raad gedurende een bepaalde termijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijke opmerkingen te maken bij de gestelde prejudiciële vraag.¹⁸ Na het verstrijken van de termijn neemt de procureur-generaal bij de Hoge Raad een conclusie, waarna uitspraak van de Hoge Raad zelf volgt.¹⁹ De Hoge Raad is niet gehouden in een inhoudelijke beantwoording van de prejudiciële vraag te voorzien, indien de vraag zich naar zijn oordeel niet voor beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing leent of de vraag van onvoldoende gewicht is om de beantwoording te rechtvaardigen.²⁰ Het is vermeldingswaard dat de Hoge Raad een aan hem gestelde prejudiciële vraag ook kan beantwoorden als dit de individuele zaak niet meer dient, doch dit nog wel van belang is voor gelijkwaardige zaken.²¹

III De evaluatie van en de uitbreidingsmogelijkheid op de prejudiciële procedure

De Wpv is een onverdeeld succes, aldus Ucall in zijn tussentijdse evaluatie van de Wpv.²² De ontwikkeling van het burgerlijk recht heeft baat bij deze regeling. Alleen al als gekeken wordt naar de behandelperiode van prejudiciële vragen valt op, dat de Hoge Raad deze vragen in gemiddeld 27,3 weken heeft behandeld. Hierdoor wordt dus snel op het hoogste niveau een uitspraak gedaan. De Hoge Raad voldoet hiermee aan zijn eigen verwachtingen, aangezien hij prejudiciële vragen binnen 26 tot 52 weken wil afdoen.²³ Daarbij zijn er enkele spraakmakende prejudiciële beslissingen geweest die maatschappelijk van groot belang zijn voor de rechtsvorming en rechtseenheid in het burgerlijk recht.²⁴ Bovendien gaat het in elk van deze gevallen om zaken die de Hoge Raad anders pas later of vermoedelijk helemaal niet zouden bereiken. Dat laatste heeft te maken met de redenatie dat kantonzaken doorgaans niet de Hoge Raad bereiken en dat juist kantonrechters ook geregeld prejudiciële vragen stellen, aldus Giesen en Overheul.²⁵ Doch er zijn ook aandachtspunten. Zo moet er worden gewaakt voor een te grote toestroom van prejudiciële vragen bij de Hoge Raad. Daarbij moet de feitenrechter duidelijk zijn over de vraag of er vooroverleg is geweest met betrekking tot het voornemen over het stellen van een prejudiciële vraag.²⁶ De overige aandachtspunten uit de tussentijdse evaluatie van Ucall zijn meegenomen in het verbeterproces van de prejudiciële procedure en behoeven inmiddels geen aandacht meer.²⁷

Het succes van de Wpv heeft veel voeten in de aarde gehad bij zowel juristen als de politiek. In het strafrecht wordt, mede naar aanleiding van een door Ucall uitgebracht rapport²⁸, inmiddels serieus nagedacht over de invoering van een prejudiciële procedure²⁹ en in het bestuursrecht is met de 'Tijdelijke wet Groningen'³⁰ al beperkt voorzien in de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹⁴ Art. 392 lid 1 Rv.

¹⁵ HR 21 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA3958, r.o. 3.5.

¹⁶ Art. 392 lid 2 Rv.

¹⁷ Art. 392 lid 3 Rv.

¹⁸ Bovend'Eert/Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (HSB)* 2013/4.5.3; art. 393 lid 1 Rv.

¹⁹ Bovend'Eert/Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (HSB)* 2013/4.5.3; art. 393 lid 7 Rv.

²⁰ Bovend'Eert/Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (HSB)* 2013/4.5.3; art. 393 lid 8 Rv.

²¹ HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1087, r.o. 3.2.4.

²² Giesen e.a. 2016, p. 263.

²³ Giesen & Overheul, *Ars Aequi* 2015/10, p. 833; *Kamerstukken II* 2010/11, 32612, nr. 6, p. 4.

²⁴ Giesen & Overheul, *Ars Aequi* 2015/10, p. 834; aldus ook HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9958, r.o. 3.6.1-3.7.1.

²⁵ Giesen & Overheul, *Ars Aequi* 2015/10, p. 834.

²⁶ Giesen e.a. 2016, p. 263.

²⁷ *Kamerstukken I* 2017/18, 32612, nr. F, p. 1-3.

²⁸ Giesen e.a. 2016, p. 264-265.

²⁹ *Kamerstukken II* 2016/17, 32612, nr. 9, p. 3-5.

³⁰ *Stb.* 2020, 85.

Ook in het belastingrecht kent men sinds 2016 een prejudiciële procedure.³¹ Geconcludeerd kan dus worden dat een uitbreiding van de prejudiciële procedure naar het strafrecht en het bestuursrecht in beginsel niet ondenkbaar is.

||| Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht

Hoewel het bestuursrecht al beperkt is voorzien in een prejudiciële procedure, is hiermee de onderzoeksvraag niet geheel beantwoord. De prejudiciële procedure in de Tijdelijke wet Groningen ziet slechts op rechtsvragen die voortkomen uit een bij de rechter aanhangig gemaakte zaak, die dient als beroep op een besluit van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Hierdoor strekt de huidige prejudiciële procedure in het bestuursrecht niet tot het stellen van rechtsvragen naar aanleiding van een beroep op een besluit van andere bestuursorganen.

In het bestuursrecht is er belang bij een optimale waarborging van de rechtszekerheid en rechtseenheid. De laatste jaren is dan ook veel aandacht besteed aan het verhogen van de efficiëntie van de bestuursrechtelijke procedures, weliswaar met wisselend resultaat. Een belangrijke ontwikkeling vond en vindt plaats bij de vorming van jurisprudentie omtrent de verplichting tot het betalen van schadevergoeding aan procespartijen, als de 'redelijke termijn' van art. 6 EVRM wordt geschonden.³² Ten aanzien van deze redelijke termijn is het bestuursrecht onder meer gebaat bij hoge mate van efficiëntie. Een prejudiciële procedure heeft in het burgerlijk procesrecht onder meer geleid tot verhoging van de efficiëntie³³, waardoor de prejudiciële procedure ook de efficiëntie in het bestuursrecht dienstig kan zijn. Uit de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet Groningen³⁴ blijkt dat ook de wetgever de noodzaak van efficiëntie in het bestuursprocesrecht erkent.

Vooral in situaties waarin veel vergelijkbare geschillen bestaan, is de bestuursrechtspraak gebaat bij een tijdige uitspraak van de hoogste bestuursrechter. Immers, er zijn duizenden individuele uitvoeringsbesluiten die bestuursorganen moeten maken als gevolg van nieuwe althans gewijzigde wetgeving.³⁵ Vooral dat laatste type uitvoeringsbesluiten zorgt voor veel bezwaarprocedures en beroepzaken. Illustratief zijn de 145 beroepzaken tegen de Vogelaarheffing³⁶, die het indirecte gevolg zijn van de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit 'Wijziging Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (subsidie voor wijkenaanpak) en Besluit beheer sociale-huursector'.³⁷ Aangezien de hoogste bestuursrechters allen tevens feitenrechters zijn, is hun rechtspraak sterk zaaksgebonden.³⁸ Met de wetgever ben ik dan ook van mening dat het niet ondenkbaar is dat als de hoogste bestuursrechters tijdig een beslissing formuleren, zij hierdoor uiteindelijk als feitenrechters hun werklast kunnen verminderen en daarmee ellenlange doorlooptijden van zaken kunnen voorkomen althans terugdringen.³⁹ Als de bestuursorganen en in het bijzonder de bestuursrechters in eerste aanleg de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters volgen, dan zullen procespartijen minder snel geneigd zijn om in (hoger) beroep te gaan. Het voornoemde bestrijdt eveneens het risico dat een prejudiciële procedure zou kunnen leiden tot vertraging en daardoor tot extra kosten.⁴⁰ Onder andere door de snelle behandelperiode van de Hoge Raad⁴¹ en het hierboven beschreven kader, kan er van uit worden gegaan dat ook de hoogste bestuursrechters de behandeling van een prejudiciële vraag kunnen beperken tot een periode van ongeveer 27 weken.

Desalniettemin, er kan ook worden ingebracht dat een prejudiciële procedure een risico vormt voor de rechtsontwikkeling. Rechtsvorming van 'lagere' feitenrechters komt niet langer althans beperkter tot stand, waardoor de rechtsgemeenschap niet kan profiteren van diverse visies van rechtbanken over vergelijkbare rechtsvragen.⁴² Uit de tussentijdse evaluatie van de Wpv door Ucall blijkt echter dat een prejudiciële procedure in het civiel recht heeft geleid tot vooroverleg tussen rechtbanken.⁴³ De diverse visies van rechters zouden dus in ieder geval intern nog tot uiting worden gebracht.

³¹ Stb. 2015, 540.

³² Barkhuysen & Schuurmans, *Ars Aequi* 2013/10, p. 736.

³³ Giesen & Overheul, *Ars Aequi* 2015/10, p. 833.

³⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 28.

³⁵ Barkhuysen & Schuurmans, *Ars Aequi* 2013/10, p. 738.

³⁶ De Vogelaarheffing is een heffing die woningcorporaties moesten betalen ten einde subsidies voor wijken mogelijk te maken; Rb. Utrecht 26 november 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BO5098.

³⁷ Stb. 2008, 239.

³⁸ Giesen & Ortlep, *Trema* 2017/4, p. 141.

³⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 29.

⁴⁰ Barkhuysen & Schuurmans, *Ars Aequi* 2013/10, p. 738.

⁴¹ Giesen & Overheul, *Ars Aequi* 2015/10, p. 833.

⁴² Barkhuysen & Schuurmans, *Ars Aequi* 2013/10, p. 738.

⁴³ Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid* 2019/59.4; Giesen e.a. 2016, p. 167.

Verder zou het succes van een prejudiciële procedure in het bestuursprocesrecht kunnen worden betwist. Immers, er wordt gesteld dat het succes van de Wpv voortvloeit uit het stellen van rechtsvragen die zo veel mogelijk zijn “ontdaan van de feitelijkheden”. Een prejudiciële procedure zou daarom niet passen bij de hoogste bestuursrechters.⁴⁴ Desalniettemin blijkt dat de Hoge Raad bij de behandeling van prejudiciële vragen ook veel waarde hecht aan de feitelijkheden, zo halen Giesen en Ortlep aan.⁴⁵ Het kan dus eveneens dienstig zijn dat de hoogste bestuursrechters tevens feitenrechters zijn. Vermeldingswaard is dat het bestuursrecht zijn eigenaardigheden heeft. Zo draagt niet één maar dragen er in beginsel drie rechterlijke colleges – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven – de zorg voor de rechtsvorming.⁴⁶ Het is niet ondenkbaar dat een prejudiciële beslissing gevolgen heeft voor de geschilbeslechting in de verschillende werkterreinen van bijzondere bestuursrechters. Alleen al hierom is verregaande mate van samenwerking tussen de drie rechterlijke instanties van belang. Dat laatste zou het beantwoorden van een prejudiciële vraag behoorlijk complex kunnen maken. Het behandelen van prejudiciële vragen door de ‘grote kamer’⁴⁷ zou deze complexiteit wellicht kunnen terugdringen, aangezien rechters van alle voornoemde bestuursrechtelijke colleges daarin plaatsnemen.



Concluderend

Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht heeft mijns inziens voldoende toegevoegde waarde om het invoeren daarvan in het bestuursprocesrecht te rechtvaardigen. De verwachting is dat de invoering van een prejudiciële procedure in het bestuursprocesrecht leidt tot meer rechtseenheid en meer efficiëntie. Doch, het is belangrijk te waken voor de risico’s van een prejudiciële procedure. Er zullen een aantal waarborgen in de prejudiciële procedure moeten worden ingebouwd. Onder andere is het van belang dat ‘college-overschrijdende’ vragen⁴⁸ worden beantwoord door de grote kamer, zodat prejudiciële beslissingen geen althans minder ondoordachte gevolgen zullen hebben. In de grote kamer kan men immers rekening houden met alle werkterreinen van het bestuursrecht. Voor de prejudiciële vragen die slechts van belang zijn voor één werkterrein, volstaat de behandeling van de vraag door het rechterlijke college die bevoegd is om in hoger beroep kennis te nemen van het geschil waarvoor de prejudiciële vraag wordt gesteld. Verder ben ik, met de wetgever, van mening dat als een prejudiciële procedure in het bestuursrecht zal worden ingevoerd, dat deze zo veel mogelijk moet aansluiten op de prejudiciële procedure in het burgerlijk recht.⁴⁹ Art. 16-17 van de Tijdelijke wet Groningen geven er blijk van hoe de wetgever een prejudiciële procedure in het bestuursrecht voor ogen heeft. Mijns inziens kan de Tijdelijke wet Groningen als bron van inspiratie worden gebruikt voor de ontwikkeling van een permanent ontwerp van een prejudiciële procedure in het bestuursrecht.

⁴⁴ Giesen & Ortlep, *Trema* 2017/4, p. 143.

⁴⁵ Giesen & Ortlep, *Trema* 2017/4, p. 143.

⁴⁶ Giesen & Ortlep, *Trema* 2017/4, p. 141.

⁴⁷ In de grote kamer nemen vijf leden deel die elk werkzaam zijn bij één van de drie rechterlijke colleges van het bestuursprocesrecht.

⁴⁸ Een college-overschrijdende vraag is aanwezig als de beantwoording van een prejudiciële vraag gevolgen heeft voor de verschillende werkterreinen van bijzondere bestuursrechters.

⁴⁹ *Stb.* 2020, 85.

Literatuurlijst

Barkhuysen e.a., 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid 2019/59.4

T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Barkhuysen & Schuurmans, Ars Aequi 2013/10

T. Barkhuysen & Y.E. Schuurmans, 'Een prejudiciële procedure in het bestuursrecht?', *Ars Aequi* 2013/10, p. 736-739.

Bovend'Eert/Kortmann, Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (HSB) 2013/4.5.3

P.P.T. Bovend'Eert/C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2013.

Giesen e.a. 2016

I. Giesen e.a., *De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht - Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall) 2016, wdc.nl.

Giesen & De Jong, NTBR 2016/46

I. Giesen & E.R. de Jong, 'Een succesverhaal voor rechtsvorming, rechtseenheid en rechtszekerheid: de Wet Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad', *NTBR* 2016/46, p. 312-322.

Giesen & Ortlep, Trema 2017/4

I. Giessen & R. Ortlep, 'De prejudiciële vraagprocedure in het bestuursrecht: een mogelijk succesverhaal?', *Trema* 2017/4, p. 135-145.

Giesen & Overheul, Ars Aequi 2015/10

I. Giesen & M. Overheul, 'Rechtsvorming door prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussenstand', *Ars Aequi* 2015/10, p. 825-834.