



EUROPESE UNIE

HET EUROPEES PARLEMENT

DE RAAD

**Brussel, 11 april 2024
(OR. en)**

**2022/0117 (COD)
LEX 2313**

**PE-CONS 88/1/23
REV 1**

**JUSTCIV 200
FREMP 381
AUDIO 131
JAI 1701
CODEC 2558**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
BETREFFENDE BESCHERMING VAN BIJ PUBLIEKE PARTICIPATIE
BETROKKEN PERSONEN TEGEN KENNELIJK ONGEGRONDE VORDERINGEN
OF MISBRUIK VAN PROCESRECHT
("STRATEGISCHE RECHTSZAKEN TEGEN PUBLIEKE PARTICIPATIE")**

RICHTLIJN (EU) 2024/...
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")**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 2, punt f),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure²,

¹ PB C 75 van 28.2.2023, blz. 143.

² Standpunt van het Europees Parlement van 27 februari 2024 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad) en besluit van de Raad van 19 maart 2024.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Unie heeft zich ten doel gesteld om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in stand te houden en te ontwikkelen waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is. Om een dergelijke ruimte tot stand te brengen, moet de Unie onder meer maatregelen vaststellen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen die nodig zijn om hindernissen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures weg te nemen. Dat doel moet zo nodig worden nagestreefd door de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen inzake burgerlijke rechtsvordering te bevorderen.
- (2) In artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is bepaald dat de Unie berust op de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.
- (3) In artikel 10, lid 3, VEU is bepaald dat iedere burger van de Unie het recht heeft aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het “Handvest”) voorziet onder meer in het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, op bescherming van persoonsgegevens, op vrijheid van meningsuiting en van informatie, met inbegrip van de eerbiediging van de vrijheid en de pluriformiteit van de media, op vrijheid van vergadering en van vereniging, en op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

- (4) Het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, zoals vastgelegd in artikel 11 van het Handvest, omvat ook het recht om een mening te hebben en kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Artikel 11 van het Handvest moet worden gelezen in de zin en met de reikwijdte van het overeenkomstige artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) over het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).
- (5) In zijn resolutie van 11 november 2021 over de versterking van de democratie en de vrijheid en pluriformiteit van de media in de Unie heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht een pakket met zowel “soft law” als “hard law” voor te stellen voor de aanpak van het toenemende aantal strategische rechtszaken tegen publieke participatie (*strategic lawsuits against public participation* – SLAPP’s) tegen journalisten, niet-gouvernementele organisaties (ngo’s), wetenschappers en maatschappelijke organisaties in de Unie. Het Parlement wees op de behoefte aan wetgevingsmaatregelen op het gebied van burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht, zoals een mechanisme voor vroegtijdige afwijzing voor misbruik van burgerlijk procesrecht, het recht op volledige vergoeding van de door de verweerder gemaakte kosten en het recht op schadevergoeding. De resolutie van 11 november 2021 bevatte ook een oproep tot toereikende opleiding van rechters en juristen op het gebied van SLAPP’s, een specifiek fonds om financiële steun te verstrekken aan de slachtoffers van SLAPP’s en een openbaar register met uitspraken van gerechten over SLAPP’s. Daarnaast heeft het Parlement opgeroepen tot herziening van Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad³ en van Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad⁴ om “smaadtoerisme” en “forumshopping” te voorkomen.

³ 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 (PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1).

⁴ Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (“Rome II”) (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40).

- (6) Deze richtlijn heeft tot doel hindernissen weg te nemen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures en tegelijkertijd bescherming te bieden aan natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij publieke participatie in zaken van algemeen belang, waaronder journalisten, uitgevers, mediaorganisaties, klokkenluiders en mensenrechtenverdedigers, alsook maatschappelijke organisaties, ngo's, vakbonden, kunstenaars, onderzoekers en wetenschappers, tegen gerechtelijke procedures die tegen hen aanhangig worden gemaakt om hen te weerhouden van publieke participatie.
- (7) Het recht op vrijheid van meningsuiting is een grondrecht dat met plichts- en verantwoordelijkheidsbesef moet worden uitgeoefend, waarbij rekening moet worden gehouden met het grondrecht van personen op onpartijdige informatie, alsmede met de eerbiediging van het grondrecht op bescherming van de goede naam, van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer. Wanneer sprake is van een conflict tussen die rechten moeten alle partijen toegang krijgen tot de rechter met inachtneming van het beginsel van een eerlijk proces. Daartoe moet het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, op grond van deze richtlijn de nodige beoordelingsvrijheid hebben om na te gaan of de toepassing van de betrokken waarborgen in een bepaald geval passend is. In de uitoefening van die beoordelingsvrijheid moet het gerecht niet de relevante waarborgen toepassen, bijvoorbeeld indien de publieke participatie niet te goeder trouw is, zoals in gevallen waarin de verweerder, door middel van publieke participatie, desinformatie heeft verspreid of beschuldigingen heeft verzonnen met het doel de reputatie van de eiser te schaden.

- (8) Journalisten vervullen een belangrijke rol bij het bevorderen van het publieke debat en de verspreiding en verkrijging van informatie, meningen en ideeën. Zij moeten hun werkzaamheden doeltreffend en zonder vrees kunnen uitoefenen om ervoor te zorgen dat burgers in Europese democratieën toegang hebben tot een groot aantal verschillende opvattingen. Onafhankelijke, professionele en verantwoordelijke journalistiek, alsmede de toegang tot pluralistische informatie, zijn belangrijke pijlers van de democratie. Het is van wezenlijk belang dat journalisten de noodzakelijke ruimte krijgen om bij te dragen aan een open, vrij en eerlijk debat en om desinformatie, informatiemanipulatie en inmenging tegen te gaan, in overeenstemming met de journalistieke ethiek, en dat zij bescherming krijgen wanneer zij te goeder trouw handelen.
- (9) In deze richtlijn wordt geen definitie gegeven van een journalist, aangezien het doel is natuurlijke of rechtspersonen te beschermen die betrokken is bij publieke participatie. Er zij echter op gewezen dat de journalistiek door een breed scala aan actoren, waaronder verslaggevers, analisten, columnisten en bloggers wordt beoefend, alsook anderen die zich bezighouden met vormen van zelfpublicatie in gedrukte vorm, op het internet of elders.
- (10) Met name onderzoeksjournalisten en mediaorganisaties spelen een cruciale rol bij de onthulling en bestrijding van georganiseerde misdaad, machtsmisbruik, corruptie, grondrechtenschendingen en extremisme. Aan hun werk zijn bijzonder grote risico's verbonden en zij zijn steeds vaker het slachtoffer van aanvallen, moorden, bedreigingen, intimidatie en pesterijen. Een robuust stelsel van waarborgen en bescherming is vereist om onderzoeksjournalisten in staat te stellen hun cruciale waakhondfunctie in zaken van algemeen belang te vervullen, zonder vrees voor bestraffing omdat zij de waarheid zoeken en het publiek willen informeren.

- (11) Mensenrechtenverdedigers moeten actief aan het openbare leven kunnen deelnemen en de verantwoordingsplicht bevorderen zonder vrees voor intimidatie.
- Mensenrechtenverdedigers zijn personen, groeperingen en maatschappelijke organisaties die universeel erkende mensenrechten en fundamentele vrijheden bevorderen en beschermen. Mensenrechtenverdedigers zetten zich in om burger-, politieke, economische, sociale, culturele, milieu-, klimaat-, vrouwen- en lhbtq-rechten te bevorderen en te beschermen en directe of indirecte discriminatie, zoals bepaald in artikel 21 van het Handvest, te bestrijden. In het licht van het milieu- en klimaatbeleid van de Unie moet ook aandacht worden besteed aan de milieurechtenverdedigers, aangezien zij een belangrijke rol spelen in Europese democratieën.
- (12) Ook andere belangrijke deelnemers aan het publieke debat, waaronder wetenschappers, onderzoekers en kunstenaars, hebben recht op passende bescherming, aangezien zij ook het doelwit kunnen zijn van SLAPP's. In een democratische samenleving moeten zij in staat zijn les te geven, te leren, onderzoek te doen, op te treden en te communiceren zonder vrees voor represailles. Wetenschappers en onderzoekers dragen fundamenteel bij aan het publieke debat en de verspreiding van kennis, zorgen ervoor dat het democratische debat op een geïnformeerde basis kan plaatsvinden en gaan desinformatietegen.
- (13) In een gezonde en florerende democratie moeten personen actief aan het publieke debat kunnen deelnemen zonder onnodige inmenging van de overheid of andere machtige actoren, zowel binnenlandse als buitenlandse. Om een zinvolle participatie te waarborgen, moeten personen toegang hebben tot betrouwbare informatie, zodat zij in staat zijn hun eigen mening te vormen en hun eigen oordeel te volgen in een openbare ruimte waarin uiteenlopende meningen vrijelijk kunnen worden geuit.

- (14) Om een dergelijk klimaat te bevorderen, moeten natuurlijke personen en rechtspersonen worden beschermd tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie. Dergelijke gerechtelijke procedures worden niet aanhangig gemaakt om toegang tot de rechter te krijgen, maar wel om het publieke debat het zwijgen op te leggen en onderzoek en verslaglegging over inbreuken op het Unierecht en het nationaal recht af te wenden, veelal door middel van pesterijen en intimidatie.
- (15) SLAPP's worden doorgaans aanhangig gemaakt door machtige entiteiten, bijvoorbeeld personen, lobbygroepen, bedrijven, politici en overheidsorganen in een poging om het publieke debat tot zwijgen te brengen. Vaak is daarbij sprake van ongelijke machtsverhoudingen tussen de partijen, waarbij de eiser in financieel of politiek opzicht meer macht heeft dan de verweerder. Ofschoon geen onontbeerlijke component van zulke zaken, versterken ongelijke machtsverhoudingen, in voorkomend geval, de schadelijke gevolgen alsmede het remmende effect van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie aanzienlijk. Het misbruik van een economische machtspositie of politieke invloed van de eiser jegens de verweerder is, in voorkomend geval, samen met het ontbreken van een rechtsgrond, met name zorgwekkend als het misbruik van procesrecht in kwestie direct of indirect uit de staatsbegrotingen worden gefinancierd en worden gecombineerd met andere directe of indirecte overheidsmaatregelen tegen onafhankelijke mediaorganisaties, onafhankelijke journalistiek en het maatschappelijk middenveld.

- (16) Gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen nadelige gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid en de reputatie van bij publieke participatie betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen en kunnen hun financiële en andere middelen uitputten. Door dergelijke procedures kan de publicatie van informatie over een zaak van algemeen belang worden vertraagd of zelfs geheel worden voorkomen. De duur van procedures en de financiële druk kunnen een remmend effect hebben op bij publieke participatie betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen. Dergelijke praktijken kunnen dus een afschrikkend effect hebben op hun werk, omdat zij bijdragen aan zelfcensuur uit vrees voor mogelijke toekomstige gerechtelijke procedures, wat leidt tot verschraling van het openbaar debat ten nadele van de hele samenleving.
- (17) De doelwitten van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie kunnen tegelijkertijd te maken krijgen met meerdere zaken, die soms in verschillende rechtsgebieden aanhangig worden gemaakt. Deze richtlijn is alleen van toepassing op burgerlijke of handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen, hoewel praktijken die gericht zijn op het voorkomen, beperken of bestraffen van publieke participatie ook het voorwerp kunnen zijn van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke zaken of een combinatie van verschillende soorten procedures. Procedures die in het rechtsgebied van een lidstaat aanhangig worden gemaakt tegen een persoon die in een andere lidstaat woont of gevestigd is, zijn doorgaans gecompliceerder en duurder voor de verweerder. Eisers in gerechtelijke procedures tegen publieke participatie kunnen ook procedurele instrumenten gebruiken om de duur en de kosten van het geding te verhogen, en om procedures aanhangig te maken in een naar hun oordeel voor hun zaak gunstig rechtsgebied, in plaats van in het rechtsgebied dat het meest geschikt is voor de behandeling van hun vordering (forumshopping). De financiële druk, de duur en verscheidenheid van de procedures, en de dreiging met sancties zijn krachtige instrumenten om kritische stemmen te intimideren en tot zwijgen te brengen. Dergelijk praktijken zijn ook onnodig belastend en nadelig voor gerechtelijke stelsels en leiden tot misbruik van hun middelen, en zijn dus een vorm van misbruik van dergelijke gerechtelijke stelsels.

- (18) De waarborgen van deze richtlijn moeten van toepassing zijn op alle natuurlijke personen of rechtspersonen die zich direct of indirect inzetten voor publieke participatie. De waarborgen moeten ook natuurlijke personen of rechtspersonen beschermen die beroepsmatig of op persoonlijke titel andere personen ondersteunen, bijstaan of van goederen of diensten voorzien voor doeleinden die rechtstreeks verband houden met publieke participatie in zaken van algemeen belang, zoals advocaten, familieleden, internetaanbieders, uitgeverijen of drukkerijen waartegen gerechtelijke procedures aanhangig worden gemaakt of dreigen te worden gemaakt wegens het verlenen van ondersteuning, bijstand, goederen of diensten ten behoeve van personen die het doelwit zijn van SLAPP's.
- (19) Deze richtlijn moet van toepassing zijn op alle soorten vorderingen in burgerlijke en handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen die in burgerrechtelijke procedures worden aangebracht, ongeacht de aard van het gerecht. Dat omvat voorlopige en bewarende maatregelen, reconventionele vorderingen of procedures voor andere bijzondere soorten voorzieningen in rechte die uit hoofde van andere instrumenten beschikbaar zijn. Wanneer burgerlijke vorderingen worden ingesteld in strafprocedures, moet deze richtlijn van toepassing zijn indien de behandeling van die vorderingen volledig door het burgerlijk procesrecht wordt geregeld. De richtlijn mag echter niet van toepassing zijn indien de behandeling van dergelijke vorderingen geheel of gedeeltelijk door het strafprocesrecht wordt geregeld.

- (20) Deze richtlijn mag niet van toepassing zijn op vorderingen die voortvloeien uit de aansprakelijkheid van de staat voor handelingen of omissies bij de uitoefening van het overheidsgezag (*acta iure imperii*) of op vorderingen jegens ambtenaren die namens de staat optreden of op de aansprakelijkheid voor handelingen van publieke autoriteiten, waaronder begrepen van overheidswege benoemde ambtsdragers. De lidstaten zouden de reikwijdte van de in deze richtlijn bepaalde procedurele waarborgen uit hoofde van nationaal recht tot dergelijke vorderingen kunnen uitbreiden. In lijn met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zouden gerechtelijke procedures nog steeds binnen het toepassingsgebied van “burgerlijke en handelszaken” zoals bedoeld in deze richtlijn kunnen vallen, indien een staat of overheidsorgaan partij is en de handelingen of omissies niet plaatsvinden bij de uitoefening van het overheidsgezag. Deze richtlijn mag niet van toepassing zijn op strafzaken of arbitrage.
- (21) Bij deze richtlijn worden minimumvoorschriften vastgesteld die de lidstaten in staat stellen om voor bij publieke participatie betrokken personen gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven, met inbegrip van nationale wetgeving die voorziet in doeltreffendere procedurele waarborgen, zoals een aansprakelijkheidsregeling ter handhaving en bescherming van het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie. De uitvoering van deze richtlijn mag niet als rechtvaardiging dienen voor enigerlei verlaging van het in alle lidstaten reeds bestaande beschermingsniveau.

- (22) Publieke participatie moet worden gedefinieerd als het doen van elke verklaring of activiteit door een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de uitoefening van haar grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en van informatie, vrijheid van kunsten en wetenschappen, of vrijheid van vergadering en vereniging en betreffende een zaak van huidig of toekomstig algemeen belang, waaronder het creëren, tentoonstellen, adverteren, of anderszins promoten van journalistieke, politieke, wetenschappelijke, academische, kunstzinnige, becommentariërende of satirische mededelingen, publicaties of werken, en marketingactiviteiten. Toekomstig algemeen belang moet verwijst naar de situatie waarin een zaak wellicht nog niet van algemeen belang is, maar dat wel zou kunnen worden zodra het publiek er kennis van krijgt, bijvoorbeeld door middel van een publicatie. Publieke participatie kan ook activiteiten omvatten die verband houden met de uitoefening van de academische en artistieke vrijheid, het recht op vrijheid van vereniging en vreedzame vergadering, zoals het organiseren van of het deelnemen aan lobbyactiviteiten, demonstraties en protesten of activiteiten die voortvloeien uit de uitoefening van het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, waaronder het indienen van vorderingen bij gerechten of bestuursorganen en het deelnemen aan openbare hoorzittingen. Onder publieke participatie moeten ook voorbereidende, ondersteunende of bijstandverlenende activiteiten worden verstaan die rechtstreeks en onlosmakelijk verband houden met de verklaring of activiteit die doelwit van SLAPP's is om publieke participatie te onderdrukken. Dergelijke activiteiten moeten rechtstreeks betrekking hebben op een specifieke daad van publieke participatie of gebaseerd zijn op een contractuele band tussen het feitelijke doelwit van een SLAPP's en de persoon die de voorbereidende, ondersteunende of bijstandverlenende activiteit verricht. Het instellen van vorderingen tegen het internetplatform waarop journalisten of mensenrechtenverdedigers hun werk publiceren of tegen het bedrijf dat een tekst drukt of tegen een winkel die de tekst verkoopt in plaats van tegen de journalist of mensenrechtenverdediger zelf, kan een doeltreffende manier zijn om publieke participatie het zwijgen op te leggen, aangezien er zonder dergelijke diensten geen meningen kunnen worden gepubliceerd en er dus geen invloed kan worden uitgeoefend op het publieke debat. Daarnaast kan publieke participatie ook andere activiteiten dekken die bedoeld zijn om de publieke opinie te informeren of te beïnvloeden of om door het publiek genomen acties te steunen, waaronder activiteiten door private of publieke entiteiten in verband met een aangelegenheid van algemeen belang, zoals het organiseren van of het deelnemen aan onderzoek, enquêtes, campagnes of andere gezamenlijke activiteiten.

- (23) Een zaak van algemeen belang moet worden gedefinieerd als aangelegenheden omvattend die relevant zijn voor het genot van de grondrechten. Het omvat kwesties als gendergelijkheid, bescherming tegen gendergerelateerd geweld en non-discriminatie, bescherming van de rechtsstaat en vrijheid en pluriformiteit van de media. Het moet ook de kwaliteit, veiligheid of andere relevante aspecten van goederen, producten of diensten omvatten wanneer die aangelegenheden relevant zijn voor de volksgezondheid, de veiligheid, het milieu, het klimaat of consumenten- en arbeidsrechten. Een zuiver individueel geschil tussen een consument en een producent of een dienstverlener over een goed, product of dienst valt alleen onder dit begrip wanneer de aangelegenheid een element van algemeen belang omvat, en het bijvoorbeeld gaat om een product dat of een dienst die niet voldoet aan de milieu- of veiligheidsnormen.
- (24) Activiteiten van een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een publieke figuur is, moeten ook worden beschouwd als zaken van algemeen belang, aangezien het publiek er om legitieme redenen interesse in kan hebben. Er is echter geen sprake van een legitiem belang wanneer een verklaring of activiteit met betrekking tot een dergelijke persoon uitsluitend tot doel heeft de nieuwsgierigheid van een bepaald publiek naar de details over het privéleven van een natuurlijke persoon te bevredigen.
- (25) Zaken die het voorwerp uitmaken van een behandeling door een wetgevende, uitvoerende of rechterlijke instantie, of van elke andere officiële procedure, kunnen voorbeelden zijn van zaken van algemeen belang. Specifieke voorbeelden van dergelijke zaken zijn wetgeving inzake milieunormen of productveiligheid, een milieuvergunning voor een fabriek of mijn, of gerechtelijke procedures van juridische betekenis die verder gaat dan het individuele geval, bijvoorbeeld procedures betreffende gelijkheid, discriminatie op het werk, milieucriminaliteit of witwaspraktijken.

- (26) Beschuldigingen van corruptie, fraude, verduistering, witwassen van geld, afpersing, dwang, seksuele intimidatie en gendergerelateerd geweld of andere vormen van intimidatie en criminaliteit, met inbegrip van financiële criminaliteit en milieucriminaliteit, gelden als zaken van algemeen belang aangemerkt. Wanneer het strafbare feit in kwestie een zaak van algemeen belang is, mag het niet uitmaken of het naar nationaal recht een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke overtreding is.
- (27) Activiteiten die gericht zijn op de bescherming van de in artikel 2 VEU verankerde waarden en het beginsel van niet-inmenging in democratische processen, en op het verstrekken of vergemakkelijken van de toegang van het publiek tot informatie met het oog op de bestrijding van desinformatie, met inbegrip van de bescherming van democratische processen tegen onnodige inmenging, moeten ook worden aangemerkt als zaken van algemeen belang.
- (28) Misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie gaat doorgaans gepaard met door de eiser te kwader trouw ingezette procestactieken, met betrekking tot de keuze van het rechtsgebied, het invoeren van een of meer volledig of gedeeltelijk ongegronde vorderingen, het eisen van buitensporige schadevergoedingen, het gebruik van vertragingstrategieën of het stopzetten van zaken in een later stadium van de procedure, het aanhangig maken van meerdere rechtszaken over soortgelijke kwesties en het veroorzaken van onevenredige kosten voor de verweerder in de procedure. Bij de beoordeling of sprake is van misbruik van procesrecht, moet ook rekening worden gehouden met het gedrag van de eiser in het verleden en met name met een eventuele geschiedenis van juridische intimidatie. Die procestactieken, die vaak worden gecombineerd met verschillende vormen van intimidatie, pesterijen of bedreigingen voor of tijdens de procedure, worden door de eiser toegepast voor andere doeleinden dan toegang tot de rechter of het daadwerkelijk uitoefenen van een recht, en hebben een remmend effect tot doel met betrekking tot publieke participatie in de zaak in kwestie.

- (29) Vorderingen die zijn ingediend in het kader van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie kunnen geheel of gedeeltelijk ongegrond zijn. Dit betekent dat een vordering niet noodzakelijkerwijs volledig ongegrond hoeft te zijn om de procedure als misbruik van procesrecht te beschouwen. Zo kan er zelfs bij een kleine schending van persoonlijkheidsrechten die aanleiding kan geven tot een bescheiden vordering tot schadevergoeding op grond van het toepasselijke recht, nog steeds sprake zijn van misbruik van procesrecht zijn indien een kennelijk buitensporig bedrag of buitensporige voorziening in rechte wordt gevorderd. Anderzijds mag een dergelijke procedure, indien de eiser in een gerechtelijke procedure vorderingen instelt die gegrond zijn, niet als misbruik van procesrecht in de zin van deze richtlijn worden beschouwd.
- (30) Indien SLAPP's een grensoverschrijdende dimensie heeft, is dat extra gecompliceerd en lastig voor verweerders, omdat zij in dat geval te maken krijgen met procedures in andere rechtsgebieden en soms zelfs in meerdere rechtsgebieden tegelijkertijd. Dit leidt dan weer tot extra kosten en lasten, met nog meer negatieve gevolgen. Een zaak moet worden 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. Het is aan het gerecht in de betrokken omstandigheden om die aanknopingspunten vast te stellen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van elke zaak, bijvoorbeeld rekening houdend met, waar geschikt, de specifieke daad van publieke participatie of de specifieke elementen die op een mogelijk misbruik wijzen, met name wanneer meerdere procedures worden ingeleid in meer dan één rechtsgebied. Dergelijke vaststelling door het gerecht moet worden verricht ongeacht het gebruikte communicatiemiddel.

- (31) Verweerders moeten om de volgende procedurele waarborgen kunnen verzoeken: zekerheid ter dekking van de proceskosten en, indien van toepassing, van de schadevergoeding, vroegtijdige afwijzing van kennelijk ongegronde vorderingen, en voorzieningen in rechte, de veroordeling in de kosten en sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen. Dergelijke procedurele waarborgen moeten worden toegepast overeenkomstig het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zoals bepaald in artikel 47 van het Handvest, waarbij de rechter in individuele gevallen beoordelingsvrijheid wordt gelaten om de zaak in kwestie op passende wijze te onderzoeken, waardoor de snelle afwijzing van kennelijk ongegronde vorderingen mogelijk wordt gemaakt zonder de daadwerkelijke toegang tot de rechter te beperken.
- (32) De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle procedurele waarborgen waarin deze richtlijn voorziet, beschikbaar zijn voor de natuurlijke personen of rechtspersonen tegen wie een gerechtelijke procedure is ingeleid wegens betrokkenheid bij publieke participatie, en dat de uitoefening van deze waarborgen niet onnodig moeilijk is. In nationaal recht moeten specifieke procedureregels, vormen en methoden worden vastgesteld of gehandhaafd betreffende de wijze waarop het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, verzoeken om procedurele waarborgen moet behandelen. De lidstaten kunnen bijvoorbeeld bestaande voorschriften van het burgerlijk procesrecht inzake de behandeling van bewijsmateriaal toepassen om te beoordelen of aan de voorwaarden voor de toepassing van de procedurele waarborgen is voldaan, of kunnen daarvoor specifieke voorschriften vaststellen.

- (33) Om ervoor te zorgen dat verzoeken om zekerheid en vroegtijdige afwijzing versneld worden behandeld kunnen de lidstaten termijnen vaststellen voor het houden van zittingen of voor het nemen van een beslissing door het gerecht. Ook kunnen zij regelingen vaststellen die vergelijkbaar zijn met de procedures inzake voorlopige maatregelen. Om de procedures zo snel mogelijk af te ronden, moeten de lidstaten, overeenkomstig hun nationaal procesrecht, zich inspannen om ervoor te zorgen dat wanneer de verweerder om voorzieningen in rechte uit hoofde van deze richtlijn heeft verzocht, de beslissing over een dergelijk verzoek versneld wordt genomen, onder meer door gebruik te maken van reeds bestaande nationale procedures voor versnelde behandeling.
- (34) In sommige gevallen van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie trekken eisers opzettelijk hun vorderingen of processtukken in of brengen zij daarin wijzigingen aan om gerechtelijke veroordeling in de kosten van de in het gelijk gestelde partij te voorkomen. Die juridische tactiek kan, in sommige lidstaten, ervoor zorgen dat de verweerder geen mogelijkheid heeft om de proceskosten vergoed te krijgen. Dergelijke intrekkingen of wijzigingen moeten daarom, indien nationaal recht daarin voorziet, en onverminderd de bevoegdheid van de partijen om over de procedure te beschikken, voor de verweerder de mogelijkheid onverlet laten om overeenkomstig nationaal recht te verzoeken om voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participaties. Dit moet de mogelijkheid voor de lidstaten om te bepalen dat procedurele waarborgen ambtshalve kunnen worden genomen onverlet laten.

- (35) Om een doeltreffender niveau van bescherming te bieden, moeten verenigingen, organisaties, vakbonden en andere entiteiten die er overeenkomstig de in hun nationaal recht vastgestelde criteria een rechtmatig belang bij hebben de rechten van bij publieke participatie betrokken personen te beschermen of te bevorderen, de verweerder – met zijn of haar toestemming – kunnen ondersteunen bij gerechtelijke procedures die aanhangig zijn gemaakt in verband met publieke participatie. Die ondersteuning moet ervoor zorgen dat die entiteiten bij dergelijke procedures hun specifieke deskundigheid kunnen inbrengen, waardoor zij bijdragen aan de beoordeling door het gerecht of in een zaak sprake is van misbruik van procesrecht of dat een vordering kennelijk ongegrond is. Dergelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld inhouden dat er voor de zaak nuttige informatie wordt verstrekt, dat er ten gunste van de verweerder in de gerechtelijke procedure wordt tussengekomen of dat er een andere vorm van ondersteuning wordt gegeven waarin het nationale recht voorziet. De voorwaarden waaronder ngo's de verweerder kunnen ondersteunen en de procedurele vereisten voor dergelijke steun, zoals in voorkomend geval procestermijnen, moeten door het nationale recht worden geregeld. Dit laat de bestaande rechten inzake vertegenwoordiging en tussenkomst als gewaarborgd door ander Unie- of nationaal recht onverlet. Lidstaten die geen criteria voor rechtmatig belang hebben, mogen aanvaarden dat entiteiten in het algemeen de verweerder kunnen steunen overeenkomstig deze richtlijn.

- (36) Om de verweerder een extra waarborg te bieden, moet het mogelijk zijn om zekerheid toe te kennen ter dekking van de geschatte proceskosten die kunnen bestaan uit de door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte en, indien nationaal recht hierin voorziet, de geschatte schadevergoeding. Er moet echter een evenwicht worden gevonden tussen die maatregel en het recht van de eiser op toegang tot de rechter. Het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt moet, indien het dat passend acht, de eiser kunnen bevelen een zekerheid te stellen als er elementen zijn die erop wijzen dat de sprake is van misbruik van procesrecht is of als er een risico bestaat dat de verweerder niet wordt terugbetaald of in het licht van de economische situatie van de partijen of andere soortgelijke in nationaal recht vastgelegde criteria. Het toekennen van zekerheid houdt geen beslissing ten gronde in, maar dient als bewarende maatregel om te waarborgen dat gevolg zal worden gegeven aan een eindbeslissing waarin wordt vastgesteld dat sprake is van misbruik van procesrecht en dat de kosten alsmede, indien nationaal recht daarin voorziet, de voor de verweerde berokkende potentiële schade, met name wanneer er risico is op onherstelbare schade, worden gedekt. Het moet aan de lidstaten worden overgelaten om te beslissen of een zekerheid ambtshalve door het gerecht dan wel op verzoek van de verweerder moet worden gelast. Indien het nationale recht daarin voorziet, moet het mogelijk zijn in elk stadium van de gerechtelijke procedure zekerheid toe te kennen.

- (37) De beslissing waarbij een vordering vroegtijdig wordt afgewezen moet een beslissing ten gronde zijn die wordt genomen nadat er passend onderzoek is gedaan. De lidstaten dienen nieuwe regels vast te stellen of bestaande regels uit hoofde van nationaal recht toe te passen om ervoor te zorgen dat het gerecht kan beslissen kennelijk ongegronde vorderingen af te wijzen zodra het de nodige informatie heeft ontvangen om die beslissing te onderbouwen. Een dergelijke afwijzing moet in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure plaatsvinden, maar zou op elk moment tijdens de procedure kunnen geschieden, afhankelijk van wanneer het gerecht dergelijke informatie heeft ontvangen, overeenkomstig nationaal recht. De mogelijkheid om vroegtijdige afwijzing toe te staan, laat de toepassing van nationale regels op grond waarvan de nationale gerechten de ontvankelijkheid van een beroep kunnen beoordelen nog voordat de procedure aanhangig wordt gemaakt, onverlet.
- (38) Wanneer de verweerder heeft verzocht de vordering af te wijzen wegens kennelijke ongegrondheid, moet het gerecht dat verzoek versneld behandelen, overeenkomstig nationaal recht, om sneller te kunnen beoordelen of de vordering kennelijk ongegrond is, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de zaak.
- (39) In lijn met de algemene beginselen van burgerlijk procesrecht draagt de eiser de bewijslast dat een vordering tegen een natuurlijke persoon of rechtspersoon die betrokken is bij publieke participatie, gegrond is. Indien een verweerder om vroegtijdige afwijzing heeft verzocht, moet de eiser, om die vroegtijdige afwijzing te voorkomen, de vordering ten minste zodanig onderbouwen dat de rechter kan vaststellen dat de vordering niet kennelijk ongegrond is.
- (40) Een beslissing waarbij een vordering vroegtijdig wordt afgewezen moet vatbaar zijn voor beroep. Een beslissing waarbij vroegtijdige afwijzing wordt afgewezen zou ook voor beroep vatbaar kunnen zijn overeenkomstig nationaal recht.

- (41) Wanneer het gerecht tot het oordeel is gekomen dat sprake is van misbruik van procesrecht, moeten onder “kosten” alle uit hoofde van nationaal recht toewijsbare soorten proceskosten worden verstaan, met inbegrip van de volledige door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte, tenzij dergelijke kosten buitensporig zijn. Indien nationaal recht niet voorziet in de volledige verwijzing in de kosten van vertegenwoordiging in rechte boven hetgeen in wettelijke vergoedingstabellen is vastgelegd, zorgen de lidstaten er door andere uit hoofde van nationaal recht beschikbare middelen voor dat de eiser dergelijke kosten volledig dekt. De volledige kosten van vertegenwoordiging in rechte mogen echter niet worden toegewezen wanneer die kosten buitensporig zijn, bijvoorbeeld wanneer onevenredige vergoedingen zijn overeengekomen. Het gerecht moet de beslissingen over kosten nemen overeenkomstig nationaal recht.
- (42) De mogelijkheid voor gerechten om sancties op te leggen of andere even doeltreffende passende maatregelen te nemen is met name bedoeld om potentiële eisers ervan te weerhouden misbruik te maken van procesrecht gericht tegen publieke participatie. Andere passende maatregelen, waaronder de betaling van schadevergoeding of de bekendmaking van de rechterlijke beslissing, indien nationaal recht daarin voorziet, moeten even doeltreffend zijn als sancties. Indien het gerecht oordeelt dat sprake is van misbruik van procesrecht, moeten dergelijke sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen per geval worden bepaald, en moeten zij evenredig zijn met de aard en met de elementen die wijzen op misbruik van procesrecht en rekening houden met de mogelijke nadelige of remmende effecten van die procedures op publieke participatie of met de economische situatie van de eiser die de machtsongelijkheid heeft aangekaart. Het is aan de lidstaten om te beslissen hoe eventuele geldbedragen moeten worden betaald.

- (43) In een grensoverschrijdende context is het ook van belang om de dreiging te onderkennen die uitgaat van SLAPP's in derde landen tegen journalisten, mensenrechtenverdedigers en andere personen die bij publieke participatie betrokken zijn en in de Unie wonen of gevestigd zijn. Als gevolg van SLAPP's in derde landen kunnen bij publieke participatie betrokken personen tot buitensporige schadevergoedingen worden veroordeeld. Gerechtelijke procedures in derde landen zijn gecompliceerder en duurder voor de doelwitten van SLAPP's. Om de democratie en het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie in de Unie te waarborgen en om te voorkomen dat de door deze richtlijn geboden waarborgen worden ondermijnd door het aanspannen van gerechtelijke procedures in andere rechtsgebieden, is het van belang om bescherming te bieden tegen kennelijk ongegronde vorderingen en misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie in derde landen. Het is aan de lidstaten om te kiezen of de erkenning en tenuitvoerlegging van in derde landen gegeven beslissingen worden geweigerd als zijnde kennelijk in strijd met de openbare orde of op basis van een aparte weigeringsgrond.

- (44) Deze richtlijn voorziet in een nieuwe bijzondere bevoegdheidsgrond om ervoor te zorgen dat in de Unie wonende of gevestigde doelwitten van SLAPP's in de Unie over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie in procedures die bij een gerecht in een derde land aanhangig worden gemaakt door een buiten de Unie wonende of gevestigde eiser. Deze richtlijn moet van toepassing zijn ongeacht of er een beslissing is gewezen dan wel of er een eindbeslissing is genomen, aangezien doelwitten van SLAPP's schade kunnen lijden en kosten kunnen maken vanaf het begin van gerechtelijke procedures en mogelijk zonder dat er een beslissing wordt gewezen, zoals wanneer de vordering wordt ingetrokken. De lidstaten moeten echter kunnen besluiten, overeenkomstig nationaal recht, de uitoefening van internationale bevoegdheid te beperken zolang in het derde land nog een procedure aanhangig is, bijvoorbeeld door de procedure in de lidstaat op te schorten. Deze bijzondere bevoegdheidsgrond biedt in de Unie woonachtige of gevestigde doelwitten van SLAPP's de mogelijkheid om bij de gerechten van hun woon- of vestigingsplaats vergoeding te vorderen van de schade en kosten die het gevolg zijn van of in redelijkheid kunnen worden verwacht in verband met de procedure bij het gerecht in het derde land. Die bijzondere bevoegdheidsgrond is bedoeld als afschrikmiddel tegen in derde landen aanhangig gemaakte SLAPP's tegen in de Unie wonende of gevestigde personen en de in dergelijke procedures gewezen beslissing moet bijvoorbeeld ten uitvoer kunnen worden gelegd wanneer een buiten de Unie wonende of gevestigde eiser vermogen in de Unie heeft. De in deze richtlijn vastgestelde bepaling inzake de bijzondere bevoegdheidsgrond mag geen betrekking hebben op het toepasselijke recht of op het materiële recht inzake schadevergoeding als zodanig.
- (45) Conform artikel 351 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) laat deze richtlijn de toepassing onverlet van bilaterale en multilaterale verdragen en overeenkomsten tussen een derde land enerzijds en de Unie of een lidstaat anderzijds die vóór de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn zijn gesloten, zoals het Verdrag van Lugano uit 2007.

- (46) De lidstaten moeten informatie over beschikbare procedurele waarborgen, voorzieningen in rechte en bestaande steunmaatregelen op een centrale plaats beschikbaar stellen in een zogenaamd “éénloketsysteem”, zodat doelwitten van SLAPP’s gemakkelijk en kosteloos toegang hebben tot specifieke informatie om hen te helpen alle relevante informatie te vinden. Bij SLAPP’s ondervinden degenen die er het doelwit van zijn doorgaans ernstige financiële gevolgen en psychologische schade en reputatieschade. Het is juist de bedoeling van SLAPP-eisers die misbruik maken van procesrecht gericht tegen publieke participatie om dergelijke schade te veroorzaken. Daarom moet door middel van dat ene loket informatie worden verstrekt over bestaande ondersteuningsmechanismen, bijvoorbeeld informatie over organisaties en verenigingen die aan doelwitten van SLAPP’s juridische of financiële bijstand en psychologische ondersteuning verlenen. De vorm van dat ene loket wordt niet in deze richtlijn vastgelegd.
- (47) Het doel van de bekendmaking van relevante rechterlijke beslissingen is het bewustzijn over SLAPP’s te vergroten en gerechten, juridische beroepsbeoefenaars en het grote publiek een bron van informatie over SLAPP’s te verschaffen. Die bekendmaking moet Unie- en nationaal recht betreffende de bescherming van persoonsgegevens in acht nemen en zou kunnen worden gewaarborgd via passende kanalen, zoals bestaande justitiële databanken of het e-justitieportaal. Om de administratieve lasten te beperken, moeten de lidstaten ten minste worden verplicht uitspraken van nationale hoven van beroep of van de hoogste instantie bekend te maken.

- (48) Het soort gegevens dat, indien beschikbaar, op grond van deze richtlijn door de lidstaten moet worden verzameld, is gericht op een beperkt aantal essentiële elementen, zoals het aantal gevallen van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie, ingedeeld op basis van de soorten verweerders en eisers en naar soorten vorderingen die worden gebruikt om dergelijke gerechtelijke procedures in te leiden. Dergelijke gegevens zijn nodig om het bestaan en de groei van het aantal SLAPP's in de Unie te monitoren, autoriteiten en andere relevante belanghebbenden informatie te verstrekken om SLAPP's te kwantificeren en beter te begrijpen, en hen te helpen de nodige steun te verlenen aan doelwitten van SLAPP's. De beschikbaarheid van gegevens zou worden vergemakkelijkt door de digitalisering van justitie.
- (49) Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie⁵ is gericht tot de lidstaten en voorziet in een uitgebreid instrumentarium van maatregelen, waaronder opleiding, bewustmaking, ondersteuning voor doelwitten van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie, gegevensverzameling, en de verslaglegging over en monitoring van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie. Wanneer de Commissie een verslag opstelt over de toepassing van deze richtlijn, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de nationale context van elke lidstaat, met inbegrip van de uitvoering van Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie, moet zij een afzonderlijke samenvatting van het verslag opstellen in een gemakkelijk toegankelijke vorm, met essentiële informatie over het gebruik van de waarborgen waarin deze richtlijn in de lidstaten voorziet. De Commissie moet zowel het verslag als de samenvatting publiceren via passende kanalen, waaronder het Europese e-justitieportaal.

⁵ 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”) (PB L 138 van 17.5.2022, blz. 30).

- (50) Deze richtlijn mag geen afbreuk doen aan de bescherming die wordt geboden door andere instrumenten van het Unierecht die gunstigere regels bevatten voor natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij publieke participatie. Deze richtlijn is met name niet bedoeld om rechten te verminderen of te beperken, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, noch is ze bedoeld om op wat voor wijze dan ook afbreuk te doen aan de bescherming die wordt geboden door Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad⁶, zoals omgezet in nationaal recht. In situaties die onder de werkingssfeer van zowel deze richtlijn als Richtlijn (EU) 2019/1937 vallen, moet de door beide instrumenten geboden bescherming van toepassing zijn.
- (51) De regels betreffende de rechterlijke bevoegdheid en het toepasselijke recht in gevallen die zijn vastgesteld in Verordeningen (EU) nr. 1215/2012 en (EG) nr. 864/2007, kunnen relevant zijn in SLAPP-zaken. Daarom is het belangrijk dat bij toekomstige herziening van die verordeningen de SLAPP-specifieke aspecten van de regels betreffende de rechterlijke bevoegdheid en het toepasselijke recht worden beoordeeld.
- (52) Deze richtlijn is in overeenstemming met de grondrechten, het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht. Dienovereenkomstig moet deze richtlijn worden uitgelegd en uitgevoerd overeenkomstig die grondrechten, waaronder het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie, alsmede het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, op een onpartijdig gerecht en op toegang tot de rechter. Bij de uitvoering van deze richtlijn moeten alle betrokken overheidsinstanties in situaties waarin de relevante grondrechten met elkaar conflicteren, tot een eerlijk evenwicht tussen de betrokken rechten komen, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel.

⁶ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 17).

- (53) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn; deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (54) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VVEU en het VWEU, heeft Ierland, bij brief van 6 juli 2022, te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn wenst deel te nemen.
- (55) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt vanwege verschillen in nationaal procesrecht, maar, vanwege het feit dat deze richtlijn gemeenschappelijke minimumnormen vaststelt voor nationale procedurele waarborgen in grensoverschrijdende burgerlijke en handelszaken, beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Onderwerp

Deze richtlijn voorziet in waarborgen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen die aanhangig worden gemaakt tegen natuurlijke personen en rechtspersonen, vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie.

Artikel 2

Toepassingsgebied

Deze richtlijn is van toepassing op burgerlijke of handelszaken met grensoverschrijdende gevolgen die in burgerrechtelijke procedures aanhangig worden gemaakt, met inbegrip van procedures voor voorlopige en bewarende maatregelen en reconventionele vorderingen waarvan in burgerrechtelijke procedures kennis wordt genomen, ongeacht de aard van het gerecht. Zij heeft met name geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken en bestuursrechtelijke zaken, noch op de aansprakelijkheid van de staat voor handelingen of omissies bij de uitoefening van het overheidsgezag (*acta iure imperii*). Deze richtlijn is niet van toepassing op strafzaken of arbitrage en laat het strafprocesrecht onverlet.

Artikel 3
Minimumvereisten

1. De lidstaten kunnen gunstigere bepalingen invoeren of handhaven om bij publieke participatie betrokken personen te beschermen tegen kennelijk ongegronde vorderingen of misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie in burgerlijke zaken, met inbegrip van nationale bepalingen die voorzien in doeltreffendere procedurele waarborgen met betrekking tot het recht op vrijheid van meningsuiting en van informatie.
2. De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een reden voor de verlaging van de in de lidstaten reeds geboden waarborgen voor de onder deze richtlijn vallende aangelegenheden.

Artikel 4
Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) “publieke participatie”: 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;

- 2) “zaak van algemeen belang”: 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;
- 3) “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 het voorkomen, beperken of bestraffen van publieke participatie hebben, 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, forumshoppen door middel van fraude of misbruik van procesrecht of het te kwader trouw stopzetten van zaken in een later stadium van de procedure.

Artikel 5

Zaken met grensoverschrijdende gevolgen

1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een zaak geacht grensoverschrijdende gevolgen te hebben, tenzij beide partijen hun woon- of vestigingsplaats hebben in dezelfde lidstaat als het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt en alle overige aanknopingspunten van de betrokken omstandigheden zich uitsluitend in die lidstaat bevinden.
2. De woon- of vestigingsplaats wordt bepaald overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1215/2012.

Hoofdstuk II

Gemeenschappelijke regels inzake procedurele waarborgen

Artikel 6

Verzoeken om procedurele waarborgen

1. Wanneer gerechtelijke procedures aanhangig worden gemaakt tegen natuurlijke personen of rechtspersonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie, zorgen de lidstaten ervoor dat die personen, overeenkomstig nationaal recht, kunnen verzoeken om:
 - a) zekerheid zoals bepaald in artikel 10;
 - b) vroegtijdige afwijzing van kennelijk ongegronde vorderingen zoals bepaald in hoofdstuk III;
 - c) voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie zoals bepaald in hoofdstuk IV.
2. De lidstaten kunnen bepalen dat in de hoofdstukken III en IV vastgelegde maatregelen inzake procedurele waarborgen ambtshalve kunnen worden genomen door het gerecht waarbij de zaak aanhangig is gemaakt.

Artikel 7

Versnelde behandeling van verzoeken om procedurele waarborgen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoeken overeenkomstig artikel 6, lid 1, punten a) en b), in een versnelde procedure worden behandeld overeenkomstig nationaal recht, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een onpartijdig gerecht.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoeken overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt c), waar mogelijk ook in een versnelde procedure kunnen worden behandeld overeenkomstig nationaal recht, rekening houdend met de omstandigheden van de zaak, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht op een onpartijdig gerecht.

Artikel 8

Latere wijzigingen van de vordering of de processtukken

De lidstaten zorgen ervoor dat, in gerechtelijke procedures die aanhangig worden gemaakt tegen natuurlijke personen of rechtspersonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie, latere wijzigingen van de vorderingen of de processtukken door de eiser, met inbegrip van de intrekking van vorderingen, geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de verweerder om overeenkomstig nationaal recht te verzoeken om voorzieningen in rechte zoals bepaald in hoofdstuk IV.

Het eerste lid laat artikel 6, lid 2, onverlet.

Artikel 9

Ondersteuning voor de verweerder in gerechtelijke procedures

De lidstaten zorgen ervoor dat een gerecht waarbij een gerechtelijke procedure tegen natuurlijke personen of rechtspersonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie aanhangig wordt gemaakt, kan toestaan dat 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, de verweerder, met diens toestemming, kunnen ondersteunen, of informatie kunnen verstrekken in die gerechtelijke procedures overeenkomstig nationaal recht.

Artikel 10

Zekerheid

De lidstaten zorgen ervoor dat het gerecht waarbij een gerechtelijke procedure tegen natuurlijke personen of rechtspersonen vanwege hun betrokkenheid bij publieke participatie aanhangig wordt gemaakt, de eiser onverminderd het recht op toegang tot de rechter kan verplichten om zekerheid te stellen voor de geschatte proceskosten, die kunnen bestaan uit de door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte en, indien nationaal recht daarin voorziet, schadevergoedingen.

Hoofdstuk III

Vroegtijdige afwijzing van kennelijk ongegronde vorderingen

Artikel 11

Vroegtijdige afwijzing

De lidstaten zorgen ervoor dat gerechten overeenkomstig nationaal recht na passend onderzoek te hebben verricht vorderingen tegen publieke participatie in een zo vroeg mogelijk stadium in de procedure kunnen afwijzen wegens kennelijke ongegrondheid.

Artikel 12

Bewijslast en onderbouwing van vorderingen

1. De bewijslast voor de gegrondheid van de vordering berust bij de eiser die de vordering heeft ingesteld.
2. De lidstaten zorgen ervoor 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.

Artikel 13

Beroep

De lidstaten zorgen ervoor dat een beslissing tot vroegtijdige afwijzing op grond van artikel 11 vatbaar is voor beroep.

Hoofdstuk IV

Voorzieningen in rechte tegen misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie

Artikel 14

Veroordeling in de kosten

1. De lidstaten zorgen ervoor dat een eiser die misbruik maakt van procesrecht gericht tegen publieke participatie, kan worden veroordeeld in alle uit hoofde van nationaal recht toewijsbare soorten proceskosten, met inbegrip van de volledige door de verweerder gemaakte kosten voor vertegenwoordiging in rechte, tenzij die kosten buitensporig zijn.
2. Indien nationaal recht de veroordeling in de volledige kosten van vertegenwoordiging in rechte boven hetgeen in de wettelijke vergoedingstabellen is vastgelegd, zorgen de lidstaten ervoor dat dergelijke kosten, mits die kosten niet buitensporig, volledig worden gedekt door andere uit hoofde van nationaal recht beschikbare middelen.

Artikel 15

Sancties of andere even doeltreffende passende maatregelen

De lidstaten zorgen ervoor dat gerechten bij misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen opleggen of, indien nationaal recht daarin voorziet, andere even doeltreffende passende maatregelen, waaronder de betaling van schadevergoeding of de bekendmaking van de rechterlijke beslissing aan de partij die de procedure heeft aangespannen.

Hoofdstuk V

Bescherming tegen in derde landen gegeven beslissingen

Artikel 16

Gronden voor weigering van erkenning en tenuitvoerlegging van in derde landen gegeven beslissingen

De lidstaten zorgen ervoor dat de erkenning en tenuitvoerlegging van in derde landen gegeven beslissingen in een gerechtelijke procedure tegen publieke participatie door een in een lidstaat wonende natuurlijke persoon of gevestigde rechtspersoon wordt 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.

Artikel 17

Bevoegdheid voor vorderingen in verband met procedures in derde landen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer misbruik van procesrecht wordt gemaakt gericht tegen publieke participatie aanhangig is gemaakt door een buiten de Unie wonende of gevestigde eiser bij een gerecht in een derde land tegen een in een lidstaat wonende natuurlijke persoon of gevestigde rechtspersoon, die persoon voor de gerechten 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.
2. Zolang een procedure aanhangig is in het derde land, kunnen de lidstaten de uitoefening van bevoegdheid uit hoofde van lid 1 beperken.

Hoofdstuk VI

Slotbepalingen

Artikel 18

Verhouding tot bilaterale en multilaterale verdragen en overeenkomsten

Deze richtlijn laat de toepassing van bilaterale en multilaterale verdragen en overeenkomsten tussen een derde land, enerzijds, en de Unie of een lidstaat, anderzijds, die vóór ... [de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] zijn gesloten onverlet.

Artikel 19

Informatie en transparantie

1. De lidstaten zorgen ervoor dat natuurlijke personen of rechtspersonen die betrokken zijn bij publieke participatie zoals bedoeld in artikel 6, in voorkomend geval toegang hebben tot informatie over beschikbare procedurele waarborgen en voorzieningen in rechte en tot bestaande steunmaatregelen zoals rechtsbijstand en financiële en psychologische ondersteuning, indien beschikbaar.

De in de eerste alinea bedoelde informatie omvat alle beschikbare informatie over bewustmakingscampagnes, waar passend in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden.

Dergelijke informatie wordt op één plaats in een gemakkelijk toegankelijke vorm verstrekt via een geschikt kanaal, zoals een informatiecentrum, een bestaand knooppunt of een elektronische toegangspoort, waaronder het Europese e-justitieportaal.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat in grensoverschrijdende burgerrechtelijke procedures overeenkomstig Richtlijn 2003/8/EG van de Raad⁷ rechtsbijstand wordt verleend.
3. De lidstaten publiceren, in een gemakkelijk toegankelijke en elektronische vorm, alle eindarresten van hun nationale gerechten in hoger beroep of van de hoogste instantie met betrekking tot binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallende procedures. Die publicatie geschiedt overeenkomstig nationaal recht.

Artikel 20

Gegevensverzameling

De lidstaten verstrekken de Commissie jaarlijks, indien beschikbaar, gegevens over de in de hoofdstukken II, III, IV en V bedoelde verzoeken en beslissingen, bij voorkeur in geaggregeerde vorm, ten aanzien van:

- a) het aantal zaken van misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie dat in het betrokken jaar is aangespannen;
- b) het aantal gerechtelijke procedures, ingedeeld naar soort verweerder en eiser;
- c) het soort vordering dat is ingediend op basis van deze richtlijn.

⁷ Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41).

Artikel 21

Evaluatie

De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk ... [zes jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] de beschikbare informatie over de toepassing van deze richtlijn, met name beschikbare gegevens waaruit blijkt op welke wijze personen die doelwit zijn van gerechtelijke procedures tegen publieke participatie, gebruik hebben gemaakt van de waarborgen waarin deze richtlijn voorziet. Op basis van de verstrekte informatie dient de Commissie uiterlijk ... [zeven jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] en vervolgens om de vijf jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van deze richtlijn. In het verslag is een beoordeling opgenomen van de ontwikkelingen met betrekking tot misbruik van procesrecht gericht tegen publieke participatie en van de gevolgen van deze richtlijn in de lidstaten, waarbij rekening wordt gehouden met de nationale context in elke lidstaat en de uitvoering van Aanbeveling (EU) 2022/758 van de Commissie. Het verslag gaat, indien nodig, vergezeld van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn. Dat Commissieverslag worden openbaar gemaakt.

Artikel 22

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk ... [twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst mee van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 23

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 24

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement

De voorzitter

Voor de Raad

De voorzitter