

Vergaderjaar 1991-1992

22 486

Regeling van de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen om ter bescherming van de belangen van andere personen een rechtsvordering in te stellen

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 augustus 1992

De vaste Commissie voor justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot regeling van de collectieve actiebevoegdheid voor belangenorganisaties. Hiermee wordt de lijn verlaten om per wetsvoorstel of wetswijziging de wenselijkheid van een dergelijke actiebevoegdheid te bezien. Het was deze leden niet geheel duidelijk op grond waarvan het inzicht van de regering na 1985 was gerijpt in deze nieuwe richting. Zijn er in die periode evidente knelpunten aan het licht gekomen in het collectief actierecht per rechtsgebied. Nauwkeurige bestudering van de jurisprudentie leidt deze leden tot de constatering dat de rechtspraak erin slaagt in de zeer wisselende situaties tot een bevredigende oplossing te komen die rekening houdt met de vaak zeer uiteenlopende omstandigheden van het geval. Zij wilden niet ontkennen dat in die jurisprudentie lijnen te ontdekken vallen, doch zij vreesden dat het verankeren van deze lijnen in een wet tot verstarring zou kunnen gaan leiden. Zij vroegen de regering of zij deze vrees konden begrijpen en of wellicht deze vrees mede aanleiding is geweest tot het verbreden van het collectief actierecht waartoe de regering in de ogen van de CDA-fractie onmiskenbaar is overgegaan. Zij wilden hier reeds aangeven grote moeite te hebben met een (combinatie van een) aantal van de wettelijke verruimingen zoals in dit voorstel neergelegd. Concreet betreft dit met name het laten vallen van de eis van rechtspersoonlijkheid met volledige rechtsbevoegdheid, in combinatie met het niet hoeven voldoen aan het vereiste van het reeds voor de procedure verricht hebben van feitelijke werkzaamheden waaruit de belangenbehartiging op het bepaalde gebied blijkt.

Dat de eis van rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid door vrijwel een ieder bekritiseerd is, zoals de regering stelt, gaat voorbij aan de inhoudelijke bezwaren die door anderen naar voren zijn gebracht,

¹ Samenstelling:

Leden: vacature CDA, Stoffelen (PvdA), V.A.M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M.M. van der Burg (PvdA).
Plv. leden: Tegelaar-Boonacker (CDA), Apostolou (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J.T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

zoals het feit dat de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid soms een onduidelijke figuur kan betreffen.

Dit bezwaar wordt naar de mening van de leden van de CDA-fractie nog versterkt nu de regering ervoor heeft gekozen, het vereiste van het in het verleden reeds feitelijk actief zijn geweest met het behartigen van de belangen waarover men de procedure aanspant, heeft laten vallen.

Het komt de leden van de CDA-fractie als ongewenst voor indien louter de oprichtingshandeling als voldoende indicatie voor de relevante activiteiten terzake wordt geaccepteerd bij de ontvankelijkheid van een dergelijke vereniging in een gerechtelijke procedure.

Het moet, zo meenden deze leden, toch ook bij regionale c.q. plaatselijke milieuorganisaties en vrouwenorganisaties gaan om belangen waarvoor men zich aanvankelijk op een bepaalde wijze heeft ingezet, waarna als gevolg van het ontstaan van een geschil pas de gang naar de rechter aan de orde kan komen.

Het eerste deel van de activiteiten moet in de visie van deze leden altijd aanwezig zijn, het tweede deel kan sporadisch nodig zijn. In de opzet van de regering komt dit evenwel niet tot uitdrukking.

Ook vroegen de leden behorend tot de CDA-fractie de regering in te gaan op het aspect van de mogelijk te verwachten toename van het aantal procedures.

Nu wordt gesteld dat deze collectieve actiebevoegdheid in die gevallen uitkomst zal bieden waar het individu afziet van een procedure vanwege het geringe financiële belang en het procesrisico, is de vrees gerechtvaardigd dat van dit wetsvoorstel een aanzienlijke toename van het aantal procedures kan worden verwacht.

Kan de regering ook aangeven welke consequenties van dit voorstel worden verwacht voor de gefinancierde rechtshulp?

Heeft de regering in de overwegingen betrokken de vraag of wellicht een apart criterium moet worden geïntroduceerd voor de toegang tot de gefinancierde rechtshulp?

Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden, dat niet alleen het vermogen van de rechtspersoon daarvoor bepalend is, maar dat bij onvoldoende draagkracht van de rechtspersoon ook het inkomen van de leden c.q. degenen waarvoor men opkomt in de beschouwingen wordt betrokken.

De leden behorend tot de CDA-fractie wilden hun algemene opmerkingen besluiten met de mededeling dat zij positief staan tegenover de intentie van het wetsvoorstel, waar het betreft bestaande onduidelikheden weg te nemen en knopen door te hakken. Dit teneinde duidelijk te doen uitkomen dat de bevoegdheid tot het instellen van dit soort vorderingen buiten twijfel komt te staan en de rechter (en de wetgever) in de toekomst werk te besparen. Zij konden er echter niet aan voorbij dat de manier waarop dit streven invulling had gekregen zeer grote vraagtekens bij hen opriep, waarop zij bij de artikelsgewijze behandeling nader wilden terugkomen. Ook vroegen deze leden de regering in te gaan op de verjaringproblematiek. Kunnen individuen het hun toekomende ook krijgen indien de definitieve uitspraak in de collectieve procedure wordt gewezen na het verstrijken van de verjaringstermijn? Artikel 3:316 BW bepaalt immers dat de verjaringstermijn wordt gestuit door het instellen van een eis, maar gaat dit ook op voor het individuele vorderingsrecht, in het geval van een collectieve actie?

De leden van de PvdA-fractie hadden met instemming kennis genomen van het door de staatssecretaris ingediende wetsvoorstel. Dat de door de rechtspreek gesanctioneerde behoefte, te weten de bevoegdheid voor belangenorganisaties om ter bescherming van de door hen behartigde belangen een rechtsvordering bij de burgerlijke rechter in te stellen, wettelijk vorm wordt gegeven sprak deze leden zeer aan. Deze leden

waren het eens met de staatssecretaris dat in het huidige maatschappelijke leven een belangrijke plaats is weggelegd voor organisaties die zich een bepaald belang aantrekken waarvan de bescherming binnen het stelsel van individuele geschillenbeslechting moeilijk realiseerbaar is. Niettemin hadden deze leden nog een aantal vragen waarvan zij graag zouden zien dat de staatssecretaris deze uitvoerig zou beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling van het voorliggende wetsvoorstel kennis genomen. Zij erkenden, dat van verschillende kanten gedurende vele jaren is aangedrongen op een wettelijke regeling. In de jurisprudentie is al geruime tijd aanvaard, dat actiegroepen in rechte kunnen optreden. Wat dat betreft is er een duidelijke ontwikkeling geweest, die ook in de memorie van toelichting uitvoerig is beschreven. De jurisprudentie is naar hun oordeel al over uitgekristalliseerd, dat een wettelijke regeling goed mogelijk is. Daarbij moet ruimte worden gelaten, aldus deze leden, voor een verdere ontwikkeling van groepsacties. De leden van de VVD-fractie achtten het van belang, dat belangenorganisaties met name met het oog op het algemeen belang zouden kunnen optreden. Het moet naar hun oordeel niet zo worden, dat belangenorganisaties in plaats van het individu in actie komen.

Het wetsvoorstel komt tegemoet aan kritiekpunten op het voorontwerp. Met name betrof dit de eisen «van volledige rechtsbevoegdheid» bij bijvoorbeeld verenigingen en de formulering van «belangen van anderen». Deze leden waren van oordeel, dat dit wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de burgerlijke rechter aanzienlijk meer door belangenorganisaties zal worden geadieerd. Zij betwijfelden of dit ook zal betekenen, dat er aanzienlijk minder geprocedeerd zal worden door individuen. Immers, in de memorie van toelichting wordt als argument aangevoerd om een collectief actierecht op te nemen de omstandigheid dat belangenorganisaties in rechte kunnen optreden in aangelegenheden waar per individu gering, maar in hun totaliteit aanzienlijke belangen in het spel zijn die, indien het initiatief aan ieder individu zelf wordt overgelaten, niet of onvoldoende worden beschermd. Met andere woorden, aldus deze leden, in vele gevallen zou er anders niet worden geprocedeerd. Bovendien kan een succesvolle actie van een belangenorganisatie tot meerdere procedures aangespannen door individuen leiden. Welke maatregelen worden in verband hiermede genomen ten behoeve van de rechterlijke macht?

Is het mogelijk, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, dat belangenorganisaties gefinancierde rechtshulp ontvangen?

De leden van de fractie van D66 hadden met interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. In het bijzonder was hun belangstelling gewekt, nu zij in het verleden reeds bij herhaling hadden aangedrongen op de totstandkoming van een algemene regeling inzake het collectief actierecht – zij verwezen daarvoor naar de ook in de memorie van toelichting gememoreerde motie-Groenman c.s. – en één hunner, het lid Groenman, een initiatief-wetsvoorstel met betrekking tot groepsacties op het gebied van de gelijke behandeling had ingediend. Alhoewel de behandeling van dit initiatief-wetsvoorstel nimmer is afgerond met een stemming, meenden deze leden dat ook dit wetsvoorstel heeft bijgedragen aan de ontwikkeling in het denken over een algemene regeling van groepsacties, zoals die thans bij het parlement voorligt. Deze leden waardeerden het, dat in de memorie van toelichting uitgebreid is ingegaan op de ontwikkelingen aangaande het collectief actierecht, zowel voor wat betreft de activiteiten van de wetgever op dit punt als met betrekking tot de relevante jurisprudentie.

Zij konden de beweegredenen van de staatssecretaris voor een algemene regeling die zich niet beperkt tot bepaalde rechtsgebieden dan ook van harte onderschrijven. Eveneens hadden zij met instemming geconstateerd, dat het nu voorliggende wetsvoorstel op belangrijke onderdelen verder gaat dan het toenmalige voorontwerp van wet, met name waar het betreft de vraag welke rechtspersonen bevoegd zijn een vordering in te stellen alsmede de vraag naar hetgeen gevorderd mag worden.

Als algemene opmerking stelden deze leden voorop, dat het onderhavige wetsvoorstel zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij de gelijksoortige algemene regeling van het collectief actierecht in de Algemene Wet Bestuursrecht. Zij constateerden echter dat in de definiëring van de reikwijdte van beide wettelijke regelingen nog enige verschillen schuilen. Hetzelfde gold in hun ogen voor de wijze waarop een groepsactie kan worden ingesteld. In algemene zin vroegen zij de staatssecretaris dan ook op deze door hen gewenste maximale afstemming in te gaan en overigens concreet aan te duiden, op welke wijze nu nog bestaande verschillen zouden kunnen worden weggenomen.

Voor wat betreft het privaatrecht zou de onderhavige wettelijke regeling vervolgens het richtsnoer moeten zijn en deze leden herinnerden in dit verband nog eens aan hun opmerkingen met betrekking tot artikel 10 van de Algemene wet gelijke behandeling, voor zover deze wet eerder van kracht wordt dan de algemene regeling. Immers, artikel 10 van de Algemene wet gelijke behandeling is op onderdelen niet gelijklopend aan het nu voorgestelde algemene wettelijk kader.

De leden van de fractie van Groen Links hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, dat de ontstane jurisprudentie beoogt te codificeren. Het bevestigt de emancipatie van belangenorganisaties. «Vaak is het immers zo dat partijen voor de rechter feitelijk vanuit ongelijke posities procederen», schreef het Clara Wichmann Instituut in haar commentaar op het voorontwerp van 1987. Zij meende dat «groepsacties in een democratische samenleving belangrijke mogelijkheden bieden om gelijkheid van partijen in een rechtzaak te bevorderen». De aan het woord zijnde leden zagen het thans ingediende wetsvoorstel als een verbetering ten opzichte van het voorontwerp «Vorderingsrecht belangenorganisaties».

Het deed deze leden genoegen dat de regering de kritiek op het voorontwerp ter harte heeft genomen. Niettemin haperde het hierbesproken wetsvoorstel naar hun idee nog op een aantal punten. Voordat zij tot bespreking daarvan kwamen, hechtten zij er belang aan, de in de rechtspraak ontwikkelde criteria voor de ontvankelijkverklaring van belangenorganisaties, zoals die met name in het «Nieuwe Meerarrest» werden ontwikkeld, op een rijtje te zetten. (HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 m.n. Heemskerk). In dit arrest, dat kan worden beschouwd als toonzettend, stelde de Hoge Raad de volgende vereisten voor collectieve acties:

1. het belang moet blijken uit de doelomschrijving;
2. de organisatie moet rechtspersoonlijkheid bezitten;
3. de belangen moeten zich lenen voor bundeling;
4. er moet sprake zijn van effectieve rechtsbescherming;
5. er moet een aanknopingspunt in de wet te vinden zijn, dan wel de organisatie kan als gesprekspartner worden beschouwd, dan wel feitelijke werkzaamheden verrichten waaruit de belangenbehartiging blijkt.

In een aantal wetsvoorstellen zijn deze criteria geheel of voor een deel terug te vinden. «In de afgelopen 15 jaar is op meerdere terreinen van het recht in verschillende wetten en wetsvoorstellen aan (...) belangenorganisaties de bevoegdheid toegekend om in specifieke gevallen een rechtsvordering in te stellen», aldus de staatssecretaris op blz. 8 memorie van toelichting. Vervolgens wordt daarvan een overzicht gegeven. Vanuit de Tweede Kamer is, zoals in de memorie van toelichting gememoreerd, vele malen aangedrongen op uitbreiding van

het collectief actierecht. Het wordt de hoogste tijd dus, volgens de Groen Links fractieleden, om tot unificering van de diverse regelingen te komen. Vooral ook, omdat de vereisten waaraan voldaan moet zijn om in een collectieve actie ontvankelijk te zijn, per regeling verschillen.

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp was door de regering al ingegaan op een aantal beweegredenen om te komen tot een algemene regeling van de bevoegdheid van belangenorganisaties om ten behoeve van de belangen die zij behartigen in rechte op te treden. De leden van de Groen Links-fractie deelden de mening van de staatssecretaris, zoals verwoord op blz. 16, het als taak van de wetgever te zien om duidelijkheid te verschaffen, «op een zodanige wijze dat op een positieve wijze een bijdrage wordt geleverd aan de verdere ontwikkeling van deze materie». Aldus geformuleerd, biedt het wetsvoorstel naar hun mening ook de ruimte tot verdere ontwikkeling van de rechtspraak.

De leden van de fractie van Groen Links zeiden in dit verband uit te zien naar de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht, waarin iedere belanghebbende beroepsgerechtigde is. Ziet het er niet naar uit, zo vroegen zij de staatssecretaris, dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanzienlijke vertraging oploopt? En bestaat zo niet het gevaar dat er tijdelijk een rechtvacuüm ontstaat tussen de mogelijkheid die het burgerlijk procesrecht via het onderhavige wetsvoorstel biedt voor groepsacties en de mogelijkheden daartoe in het administratieve recht?

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling doch zeker niet op alle onderdelen met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen.

Zij hadden geconstateerd dat het voorstel op verscheidene punten verder gaat en minder beperkingen bevat dan het voorontwerp. Zij hadden begrepen dat dit verschil voornamelijk wordt gemotiveerd met een beroep op volgens de regering bestaande behoeften en om de ontwikkelingen in de jurisprudentie niet te blokkeren.

Deze leden vroegen of de volgens de memorie van toelichting (blz. 16 en 17) via wetgeving nagestreefde duidelijkheid en gelijkheid erin geresulteerd hebben dat aansluiting is gezocht bij de meest ruime jurisprudentie wat betreft ontvankelijkheid en vorderingsrechten. Naar aanleiding van de mededeling op blz. 17 van de memorie van toelichting vroegen deze leden aan welke «verdere ontwikkelingen» het wetsvoorstel een bijdrage beoogt te leveren.

De leden van de SGP-fractie erkenden dat het collectieve vorderingsrecht onder omstandigheden dienstbaar kan zijn aan een meer effectieve en/of efficiënte rechtsbescherming. Toch gaven zij er blijk van gereserveerd te staan tegenover het principe dat de handhaving van rechtens beschermde belangen, ook en vooral wanneer het om beschermde algemene belangen gaat, primair moet worden overgelaten aan particuliere organisaties. Behalve dat zij hier een primaire, zij het niet noodzakelijkerwijs een exclusieve, taak voor de overheid zagen liggen, konden zij niet voorbijgaan aan de maatschappelijke risico's die gepaard zouden kunnen gaan met het leggen van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van algemene belangen bij privaatrechtelijke organisaties die een groepsbelang vertegenwoordigen. Zij vroegen of ook de regering niet het risico onderkent dat bijvoorbeeld bij ethisch zeer gevoelig liggende belangen, de maatschappelijke polarisatie kan worden aangewakkerd als gevolg van groepsacties.

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel dat de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen regelt om ter bescherming van de belangen van andere personen een rechtsvordering in te stellen. Zij waren nog niet zo ver dat

zij een dergelijke regeling met instemming konden begroeten. Daarvoor bestonden er naar hun mening nog te veel onduidelijkheden. Zij waardeerden het dat de regering getracht heeft een zo helder mogelijk beeld te schetsen van de stand van zaken met betrekking tot het instellen van rechtsvorderingen door belangenorganisaties op dit moment. In dit verband hadden zij met veel belangstelling kennis genomen van de uitvoerige analyse van de jurisprudentie en de bestaande wetgeving terzake. In deze beschouwing hadden de leden van de GPV-fractie echter geen dringende redenen kunnen ontdekken die een wettelijke regeling noodzakelijk maken. Ook moet een hanteerbaar criterium ontwikkeld worden aan de hand waarvan de ontvankelijkheid getoetst kan worden. Een dergelijk criterium is aan de praktijk op dit moment nog niet te ontlenen, terwijl in de wetenschappelijke literatuur ook nog niet gesproken kan worden van consensus. De vraag is nu of er de voorkeur aan moet worden gegeven eerst de ontwikkelingen in de rechtspraak en de literatuur af te wachten of dat thans reeds een wettelijke regeling getroffen moet worden. Hoewel door de regering erkend wordt dat de materie nog sterk in beweging is en er ook nog onduidelijkheden bestaan ziet zij het als haar taak thans duidelijkheid te verschaffen en knopen door te hakken, en wel op zodanige wijze dat op een positieve wijze een bijdrage wordt geleverd aan de verdere ontwikkeling van deze materie. De leden van de GPV-fractie konden een dergelijke daadkracht wel waarderen, maar dan moet die daadkracht wel gepaard gaan met de beoogde duidelijkheid. Aan die duidelijkheid ontbrak het naar het oordeel van deze leden op diverse punten.

II. ARTIKELN

ARTIKEL I

Artikel 305a lid 1

a. Wie mag een vordering instellen?

De leden van de CDA-fractie bleven vraagtekens plaatsen bij het laten vallen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Het ontbreken van notarieel vastgelegde statuten maakt de in rechte optredende figuur moeilijk toetsbaar. Het is dan weer aan de rechter om te achterhalen wat de feitelijke belangenbehartigende activiteiten zijn, die een procedure rechtvaardigen. Nu echter wordt gesteld dat die feitelijke werkzaamheden niet meer hoeven in te houden dan de enkele oprichting ten behoeve van het voeren van de procedure, spraken deze leden hun vrees uit dat er niet veel mogelijkheden voor de rechter overblijven om een rechtspersoon niet ontvankelijk te verklaren indien nimmer enige andere activiteit is ontplooid ter behartiging van het belang dat in het geding is of, indien de rechtspersoon niet representatief kan worden geacht.

De waarborgen (statutaire doelstelling en activiteiten) die zijn ingebouwd komen deze leden gelet op de invulling die daaraan wordt gegeven, dan ook onvoldoende voor.

Met betrekking tot het criterium dat het bij op basis van dit wetsvoorstel in te dienen vorderingen moet gaan om het behartigen van de belangen van anderen zijn nogal wat vragen gerezen. Hierover wilden de leden van de CDA-fractie opmerken dat het er op lijkt dat er een actiebevoegdheid ontstaat voor belangenorganisaties ter behartiging van het eigen belang zoals dat uit de statutaire doelstelling volgt, hetgeen dus de huidige jurisprudentie volgt en dat daarnaast een nieuwe bevoegdheid ontstaat om voor de belangen van anderen op te treden.

Die belangen van anderen komen met name dan in beeld wanneer zij te diffuus zijn om individueel een vordering in te stellen. Dat riep bij deze leden de vraag op hoe zich dit verhoudt met het procesrechtelijke uitgangspunt dat soms een vordering alleen toekomt indien er sprake is van voldoende belang. Het komt deze leden voor dat bundeling van de vorderingen er niet toe kan leiden dat er dan opeens wel voldoende belang bij de vordering ontstaat. Tenzij de actiebevoegdheid voortvloeit uit het geschonden eigen belang van de organisatie, maar dan gaat de redenering dat het gaat om belangen van anderen in wezen niet meer op.

Al met al zagen de leden van de CDA-fractie geen winst in het hanteren van dit tweesporenbeleid.

Bovendien vroegen zij de regering of het criterium een zelfstandige betekenis toekomt nu onder de belangen van anderen ook het belang van vogels kan worden gevat, dat leidt immers onafwendbaar tot de conclusie dat in deze redenering alle denkbare belangen vallen onder te brengen. Nu de algemene voorwaarden in de visie van de CDA-fractie terecht apart blijven geregeld, rijst de vraag of als gevolg van de nieuwe algemene regeling van artikel 305a het de bedoeling is, dat de vordering tot vernietiging niet ook voor algemene voorwaarden mogelijk wordt. Het lijkt de leden van de CDA-fractie dat de speciale regeling die terzake is getroffen in artikel 6:241 BW als *lex specialis* hoeft te gelden, maar zij wilden daarop graag die visie van de regering.

Eén van de veranderingen ten opzichte van het voorontwerp is dat de volledige rechtsbevoegdheid niet langer vereist is, aldus de leden van de VVD-fractie. Zet dit niet de deur open voor bijvoorbeeld verenigingen die worden opgericht om op ad hoc basis procedures te voeren? In hoeverre wordt dan gegarandeerd, dat bij voorbeeld de proceskosten zullen worden voldaan. Geldt voor dergelijke verenigingen, dat zij aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtshulp?

Deze leden wezen op de relatie van met name artikel 305a en artikel 6:241, tweede lid BW. In het wetsvoorstel kan een vordering tot vernietiging van onredelijk bezwarende bedingen en algemene voorwaarden worden ingesteld. In de titel in Boek 6 BW over de algemene voorwaarden staat dat met betrekking tot onredelijk bezwarende bedingen slechts een verklaring voor recht en een verbod mogelijk is. Deze laatste kunnen ook uitsluitend bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie wezen nadrukkelijk op dit onderscheid en vroegen de regering hierop nader in te gaan. Overigens stelden zij het vooralsnog onwenselijk te achten, dat de bij dit wetsvoorstel voorgestelde regeling afwijkt, omdat bij het nog onlangs vastgestelde artikel 6:241 BW, uitdrukkelijk op dit aspect is ingegaan. Wat is er tegen artikel 6:241 BW onverkort te handhaven en deze kwestie niet meer te regelen bij het huidige wetsvoorstel, zo vroegen zij?

Het huidige voorstel geeft een ruimere toekenning van het vorderingsrecht dan het voorontwerp uit 1987, aldus de leden van de Groen Links-fractie. Immers, de eis voor volledige rechtsbevoegdheid van een belangenorganisatie is komen te vervallen. Dit verheugde de leden van de Groen Links-fractie. Zij achtten het volkomen terecht dat ook aan een ad hoc in het leven geroepen organisatie de mogelijkheid van rechtsvordering toekomt. Zoals verwoord op blz. 23 van de memorie van toelichting: «Dit brengt bijvoorbeeld mee dat een organisatie die door gelaedeerden wordt opgericht naar aanleiding van een concrete onrechtmatige gebeurtenis, en die overigens aan de door artikel 305a gestelde eisen voldoet, bevoegd is voor de belangen van deze gelaedeerden in rechte op te treden, ook al bestond de organisatie ten tijde van deze gebeurtenis nog niet».

Het kwam hen daarbij zinvol voor als individuen zich alsnog konden aansluiten bij een collectieve vordering, nadat een procedure was gestart, wanneer zij meenden eveneens belanghebbende te zijn.

Kan de staatssecretaris de vraag beantwoorden of het vereiste dat collectieve actie «belangen van anderen» moet behelzen, niet de mogelijkheid opent dat, zoals het Landelijk Bureau Racisme dat in haar commentaar omschreef: «dat bepaalde als ongewenst ervaren, algemene of ideële belangenbehartiging (...) wordt uitgesloten», zo vroegen deze leden.

De leden van de SGP-fractie gaven te kennen dat zij de eis van volledige rechtsbevoegdheid wel nuttig en aanvaardbaar achtten. Zij waren van mening dat deze eis voor de praktijk niet bezwaarlijk is te achten. Bovendien achtten zij het een voordeel dat dan ten aanzien van een zich met een collectieve vordering als vereniging aandienende groepering weinig of geen twijfel kan bestaan over de rechtspersoonlijkheid.

De leden van de SGP-fractie legden de vraag voor of de eis, verwoord in het voorgestelde artikel 305a, eerste lid, dat de rechtsvordering moet strekken tot bescherming van de belangen van andere personen, geen negatieve invloed zal hebben voor vorderingen die betrekking hebben op een niet direct aan personen gekoppeld ideëel of vermogensbelang, bij voorbeeld de bescherming van dieren of van het milieu.

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of in het kader van de toelichting bij het wetsvoorstel geen aandacht zou moeten worden besteed aan de (denkbeeldige?) mogelijkheid dat twee organisaties die een volstrekt tegengestelde visie op (de bescherming van) een bepaald belang hebben, tegen elkaar gaan procederen en een collectieve vordering instellen.

Het wetsvoorstel gaat uit van het principe dat de collectieve actie belangen van anderen moet betreffen, aldus de leden van de GPV-fractie. Het kan daarbij ook gaan om natuurlijke personen of rechtspersonen waarvan de belangen te diffuus zijn om afzonderlijk een rechtsvordering in te stellen, maar die door de organisatie worden gebundeld. De vraag is dan echter wel of er in dergelijke situaties nog wel sprake is van belangen van anderen. Hoe kan voorkomen worden dat niet zozeer sprake is van de belangen van anderen maar van het eigen belang van de organisatie die tot ontvankelijkheid leidt? Gaat de constructie van «belangen van anderen» met andere woorden wel op, zo vroegen deze leden.

Met betrekking tot datgene wat gesteld wordt ten aanzien van het gezag van gewijsde meenden de leden van de GPV-fractie dezelfde ambivalentie te kunnen waarnemen. Het gezag van gewijsde wordt immers beperkt tot de procespartijen. Dit betekent dat de anderen van wie de belangen zijn behartigd niet aan de uitspraak gebonden zijn. Op deze wijze wordt de vertegenwoordigingsconstructie van «belangen van anderen» niet consequent doorgezet.

De ruimte die de constructie «belangen van anderen» biedt roept ook in een ander opzicht vragen op. De uitleg die daaraan in de memorie van toelichting gegeven wordt is uitermate ruim. Blijkens de memorie van toelichting kan een schending van het belang van dieren tevens een schending van belangen van natuurlijke personen of rechtspersonen opleveren. Een dergelijke mogelijkheid moet tot de conclusie leiden dat alle denkbare belangen toe te rekenen zijn aan anderen. Heeft een dergelijke oprekkings niet tot gevolg dat aan «het belang van anderen» eigenlijk geen zelfstandige betekenis meer toekomt?

Een ander punt betreft de soorten belangen die in het geding kunnen zijn. De in het geding zijnde belangen kunnen materieel maar ook ideëel

zijn. Met de actie kan opgekomen worden voor belangen die mensen rechtstreeks raken, of die mensen zich vanuit een bepaalde overtuiging hebben aangetrokken. Bij de meer ideëel getinte belangen doet het daarbij niet terzake dat niet ieder lid van de samenleving evenveel waarde aan deze belangen hecht. Mogelijk is zelfs dat de belangen waarvoor men met de procedure wenst op te komen, in botsing komen met de ideeën en opvattingen van andere groeperingen in de samenleving. De leden van de GPV-fractie vroegen of de regering zich realiseert dat de mogelijkheid aanwezig is dat verschillen van opvatting tussen allerlei groeperingen met verschillende levensovertuigingen met tal van rechtvorderingen toegang tot de rechter zullen proberen te krijgen. Met het oog op hetgeen in het voorafgaande werd gesteld ten aanzien van de aard van de belangen die in het geding kunnen zijn en gezien de interpretatieruimte die het «belang van anderen» biedt vroegen de leden van de GPV-fractie of de regering zich wel een goed beeld kan vormen van de consequenties die de voorgestelde regeling kan hebben.

In dit verband plaatsten zij een vraagteken bij de stelligheid waarmee in de memorie van toelichting (blz. 28) wordt opgemerkt dat een procedure naar analogie van de zaak Stinissen waarbij echter voor meer dan één patiënt opgekomen wordt zou moeten stranden, omdat het daarbij gaat om zeer individuele, en dus per definitie zeer ongelijke belangen. Het is toch zo dat met een actie kan worden opgekomen voor belangen die mensen zich vanuit een bepaalde overtuiging hebben aangetrokken (blz. 22 memorie van toelichting)? Indien wordt opgekomen voor het belang van de «comateuze patiënt» in algemene zin en het, naar de mening van deze leden, zeer gelijksoortige belang van recht op verzorging van dergelijke patiënten, valt niet goed in te zien waarom door een belangenorganisatie geen rechtsovername zou kunnen worden ingesteld waarbij een declaratoire uitspraak van dat recht op verzorging van comateuze patiënten in het algemeen zou kunnen worden gevraagd.

Meer in het algemeen, zo merkten de leden van de GPV-fractie op, is gezien de ruimte die de voorgestelde bepaling biedt bovendien de vraag aan de orde of gezien de mogelijke consequenties niet een belangrijke stap wordt gezet op weg naar een juridificering van de samenleving. Acht de regering een dergelijke ontwikkeling gewenst? Ook vroegen de leden van de GPV-fractie naar de gevolgen met betrekking tot de toename van de werkbelasting van de burgerlijke rechter. Het preventieve karakter van de regeling is stellig van belang, maar in hoeverre is rekening gehouden met de grote verscheidenheid als gevolg van de ruimte die de voorgestelde bepaling biedt? En hoe hoog zijn de feitelijke en juridische drempels eigenlijk, als bijvoorbeeld uit de enkele oprichting van een belangenorganisatie al belangenbehartiging kan worden afgeleid? Zijn ook de financiële drempels wel zo hoog als het gaat om organisaties en verenigingen van enige omvang?

b. Wat kan worden gevorderd?

Nu uit de reacties de wens naar voren is gekomen het vorderingsrecht van belangenorganisaties ook op het gebied van het contractenrecht toe te staan, heeft de regering een regeling terzake opgenomen, zo zeiden de leden van de CDA-fractie. Vanwege de te verwachten problemen heeft men echter de schadevergoedingsvordering beperkt. Van diverse zijden wordt echter gewezen op het feit dat de te verwachten problemen die tot deze keuze hebben geleid, in dezelfde mate zullen optreden bij de andere vorderingen die voortvloeien uit het contractenrecht. Om die reden wordt de suggestie gedaan collectieve actie te beperken tot declaratoire uitspraken. De leden van de CDA-fractie zagen de reactie op deze suggestie met belangstelling tegemoet.

De leden van de VVD-fractie stelden vast, dat collectieve acties ook op het gebied van het contractenrecht mogelijk worden. Als uitzondering gelden de rechtsvorderingen die strekken tot schadevergoeding. De redenen hiervoor worden uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting. De leden van de VVD-fractie vroegen of dezelfde problemen zich ook niet zullen voordoen bij andere rechtsvorderingen. Zij wezen in dit verband op een vordering tot terugbetaling wegens onverschuldigde betaling. In hoeverre, zo vroegen zij, kunnen bezwaren worden vermeden door de collectieve acties te doen beperken tot een declaratoir die dan precedentwerking kan hebben waarop individuen zich kunnen beroepen.

c. Gezag van gewijsde en derdenwerking

Het kwam de leden van de CDA-fractie voor dat het tweesporenbeleid waarvoor de regering kiest, leidt tot een ambivalentie waardoor het onderscheid tussen individuele en collectieve vorderingen onduidelijk wordt.

Dit werkt zeker ook door in de regeling rond het gezag van gewijsde. De uitspraak werkt alleen tussen de procespartijen. Daardoor kunnen individuen zich aan het oordeel onttrekken. In het geval van een positieve uitspraak kan het individu profiteren van de gunstige precedentwerking, bij een ongunstig vonnis kan hij alsnog zelf de vordering instellen.

De leden van de PvdA-fractie hadden vervolgens nog enkele vragen over het gezag van gewijsde, welke zijn ontleend aan een reactie van mr. K. Rozemond die de Kamer naar aanleiding van dit wetsvoorstel heeft ontvangen.

Aan de hand van artikel 67 Rv wordt betoogd dat een rechterlijke uitspraak slechts gezag van gewijsde heeft tussen de procederende partijen. Dit betreft de klassieke situatie die betrekking heeft op individuele procespartijen. Nu er echter een nieuwe vorm van procederen wordt geïntroduceerd, verdient het dan geen aanbeveling om te bezien of dit beginsel nog wel voldoet? Immers, indien de rechter op vordering van een belangenorganisatie overeenkomsten ontbindt of vernietigt heeft deze uitspraak slechts bindende kracht voor procespartijen. Daardoor staat alleen tussen de procespartijen (belangenorganisatie en de gedaagde) vast dat de overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd, maar niet tussen de contractspartijen zelf (de belanghebbenden en de gedaagde). Welke betekenis heeft een dergelijk consitutief vonnis, nu tussen de contractspartijen zelf niet bindend vast staat dat de overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd? Kunnen zij er van uitgaan dat de overeenkomst ontbonden of vernietigd is, of kunnen zij daar door het ontbreken van bindende kracht juist niet van uitgaan?

Is het gevolg van de bindende kracht tussen alleen de procespartijen niet, dat de voordelen van een collectieve actie voor een groot deel zullen verdwijnen? Immers, om het voorbeeld van de staatssecretaris over een mogelijke verstoring van de arbeidsverhoudingen aan te halen, de belanghebbende moet de gang naar de rechter maken om voordeel van de collectieve actie te hebben. Een stap waartoe de belanghebbende in eerste instantie nu juist niet bereid of in staat was met het oog op een mogelijke verstoring van de arbeidsverhouding. Deelt de staatssecretaris de mening dat de voordelen van een collectieve actie hierdoor aanzienlijk worden verkleind, zo vroegen deze leden.

De aan het woord zijnde leden vroegen overigens hoe de passage onder c. (memorie van toelichting blz. 26): «De door een belangenorganisatie ingestelde vordering heeft geen privaat karakter» zich verhoudt met het op blz. 27 gestelde, nl.: «Overigens houdt niet-uitbreiding van het gezag van gewijsde niet in dat een belanghebbende, indien een

vordering aan een belangenorganisatie is toegewezen, zelf nogmaals een gelijklopende vordering kan instellen.» Begrepen zij het goed dat het de individuele belanghebbende niet onmogelijk wordt gemaakt zelf een gelijklopende vordering in te stellen, mits die maar plaatsvindt voordat de aan de organisatie toegewezen vordering kracht van gewijsde heeft verkregen?

Het was de leden van de SGP-fractie uit de memorie van toelichting (blz. 26 en 27) gebleken, dat een uitspraak van de rechter slechts bindende kracht kan hebben tussen de vorderende organisatie en de gedaagde en derhalve geen derdenwerking indien, anders dan nu wordt voorgesteld, een verplichte kennisgeving aan belanghebbenden zou zijn voorgeschreven.

Vragen leefden er bij de leden van de GPV-fractie ook met betrekking tot het gezag van gewijsde. Op grond van het wetsvoorstel kan de rechter op vordering van belangenorganisaties overeenkomsten ontbinden of vernietigen. Een dergelijk vonnis heeft echter geen bindende kracht tussen de belanghebbenden en de gedaagde (belangenorganisatie en gedaagde). Daardoor staat alleen tussen de procespartijen vast dat de overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd, maar niet tussen de contractspartijen zelf (belanghebbenden en gedaagde). Welke betekenis heeft een dergelijk constitutioneel vonnis, nu tussen de contractspartijen zelf niet bindend vaststaat dat de overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd? Kunnen zij ervan uit gaan dat de overeenkomst ontbonden of vernietigd is, of kunnen zij daar door het ontbreken van bindende kracht juist niet van uit gaan?

Ook vroegen de leden van GPV-fractie of het ontbreken van bindende kracht tussen gedaagde en de belanghebbenden aan de gedaagde niet de mogelijkheid geeft tot tegenwerking. De gedaagde kan zich immers op het standpunt stellen dat een vonnis dat op vordering van een belangenorganisatie is uitgesproken, geen bindende kracht heeft ten opzichte van de belanghebbenden. Daarom hoeft de gedaagde ten opzichte van de belanghebbenden aan het vonnis geen gevolgen te verbinden, bij voorbeeld in de vorm van het uitkeren van schadevergoeding. De belanghebbenden dienen vervolgens zelf procedures te starten. Daartoe zijn zij vaak niet in staat of bereid, bijvoorbeeld omdat de afzonderlijke belangen te gering zijn of omdat de belanghebbenden angst hebben voor verstoorde relaties met de gedaagde. Daardoor gaat de effectieve rechtsbescherming van een collectieve procedure verloren. Indien de belanghebbenden wel tot afzonderlijke procedures in staat zouden zijn kan dat tot verlies leiden van de proceseconomische voordelen van de collectieve procedure.

Artikel 305a, lid 2

De leden van de CDA-fractie vonden het een goede zaak dat voor de ontvankelijkheid relevant is dat eerst overleg moet worden gevoerd tussen de betrokkenen. Met deze eis zijn inmiddels ervaringen opgedaan in de regeling van de algemene voorwaarden. Is het mogelijk dat de regering op grond daarvan kan ingaan op de bezwaren die zijn opgeworpen tegen dit vereiste. Met name gaat het deze leden om de vraag wanneer voldoende overleg is gevoerd voor de ontvankelijkheid van de vordering en om de vraag of het logisch c.q. redelijk is de vordering om de vraag of het logisch c.q. redelijk is de gedaagde te belasten met het bewijs van het voldoen aan deze eis. Ligt het niet veel meer voor de hand de eisende partij te belasten met het bewijs dat voldoende gepoogd is tot overleg te komen?

De leden van de fractie van D66 vroegen of de beperkende voorwaarde voor ontvankelijkheid aangaande de (voorafgaande) overlegverplichting wel in overeenstemming is te achten met de jurisprudentie op dit punt. Gaat de wetgever hiermee niet onnodig ver? De rechter kan toch in zijn beoordeling van de ontvankelijkheid van de vordering de inspanningen van de belangenorganisatie terzake meewegen? Voor zover de overlegverplichting al als criterium voor ontvankelijkheid in de wet wordt opgenomen, waren deze leden van mening, dat de rechter dan niet ambtshalve tot niet-ontvankelijkheid kan concluderen, maar alleen, indien gedaagde daarop een beroep doet.

Op deze beide punten vernamen zij graag het oordeel van de staatssecretaris.

De leden van de Groen Links-fractie maakten een opmerking naar aanleiding van de op blz. 28 memorie van toelichting gestelde eis dat onder omstandigheden van een belangenorganisatie kan worden gevergd dat zij eerst tracht het gestelde doel door middel van onderhandelingen te bereiken.

De aan het woord zijnde leden meenden ervan te mogen uitgaan dat een belangenorganisatie eerst dan tot dagvaarding overgaat, wanneer onderhandelingen en pogingen daartoe zijn stukgelopen. Deze eis kwam hen daarom als overbodig voor. Temeer omdat voor de gedaagde, op wie de bewijslast rust, niet altijd even eenvoudig is aan te tonen dat er van vooroverleg geen sprake is geweest. Had de staatssecretaris zwaarwegende bezwaren om deze eis te laten vallen?

Artikel 305a, lid 3

Met betrekking tot de keuze om de schadevergoedingsvordering te beperken tot verenigingen omdat alleen daar heel wel valt vast te stellen voor welke leden wordt opgekomen, wordt in de reacties gewezen op het tamelijk willekeurige karakter van deze keuze, nu zeer grote organisaties als bijv. de ANWB of de Consumentenbond zulk een omvangrijk ledenbestand hebben dat toch heel moeilijk te bepalen zal zijn voor welk deel van de leden de vordering is ingesteld.

Ook vroegen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op het gesignaleerde inningsprobleem. Indien inning van de vordering heeft plaatsgevonden door de organisatie, maar het individu vordert toch zelf, is dan het collectief geïnde onverschuldigd betaald?

De leden van de PvdA-fractie vonden de uitsluiting van de rechtsvordering tot schadevergoeding in artikel 305a lid 3 een beperking waarbij vraagtekens geplaatst kunnen worden. Levert de uitsluiting van de vordering tot schadevergoeding geen strijd op met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat voor de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie niet het type rechtsvordering doorslaggevend is, maar de vraag of de bij de vordering betrokken belangen zich voor bundeling lenen? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat individuele omstandigheden zich in de meeste gevallen tegen een bundeling van schadevergoedingsaanspraken verzetten. Het wetsvoorstel biedt echter met artikel 305a lid 2 de mogelijkheid dat een belangenorganisatie niet ontvankelijk kan worden verklaard wanneer er sprake is van ongelijksoortigheid van belangen. Is de uitsluiting van de vordering tot schadevergoeding in dit licht bezien niet overbodig?

Zagen deze leden het goed dat de uitsluiting van de vordering tot schadevergoeding een negatief effect op een goede rechtsbescherming en proceseconomie kan hebben? Het is toch immers heel goed denkbaar dat een afgebakende groep personen gelijksoortige schade lijdt door onrechtmatig gedrag van een individu of bedrijf? In de memorie van

toelichting wordt het voorbeeld gegeven van met kaalheid kampende mannen (blz. 25).

Indien de genoemde haargroeistimulerende zalf schade aan de hoofdhuid veroorzaakt, welke bezwaren zou men dan kunnen hebben tegen het feit dat de Consumentenbond voor deze getroffen mannen (waarvan slechts een gedeelte lid is van deze bond) collectief een schadevergoeding vordert, nu deze belangen goed te bundelen zijn?

Deze leden vroegen voorts of het gevaar niet bestaat dat de belangenorganisaties hun toevlucht zullen zoeken in de oprichting van ad hoc nevenorganisaties die wél vallen binnen de termen van het wetsvoorstel. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat het huidige voorstel leidt tot een onnodige aanwas van allerlei verenigingen, zo meenden deze leden.

De leden van de fractie van D66 hadden voorsnog enige moeite met de expliciete uitsluiting van de vordering tot schadevergoeding te voldoen in geld (anders dan voor zover een vereniging uitsluitend ten behoeve van haar leden optreedt), gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat voor ontvankelijkheid van een belangenorganisatie niet het type vordering doorslaggevend is, maar de vraag of de bij de vordering betrokken belangen zich voor bundeling lenen. Is deze uitsluiting bovendien niet overbodig, nu ex artikel 305a, tweede lid een belangenorganisatie niet ontvankelijk kan worden verklaard wanneer er sprake is van ongelijksoortigheid van belangen? Moet de rechtsontwikkeling op dit punt niet worden opengehouden? Deze leden vernamen graag een reactie van de staatssecretaris op hun vragen.

De fractieleden van Groen Links volgden het wetsvoorstel niet, waar het de mogelijkheid tot vordering van schadevergoeding in geld uitsluit voor andere belangenorganisaties dan een vereniging. Dit strookte naar hun mening niet met het uitgangspunt van de regering om de vorderingsbevoegdheid niet te beperken tot enkele uitdrukkelijk opgesomde vorderingen. (blz. 24 memorie van toelichting). Zij deelden het bezwaar niet, dat de staatssecretaris hiertegen had. De leden van de Groen Links-fractie meenden dat de staatssecretaris wat al te gemakkelijk oordeelde dat de problemen onoverkomelijk zijn. Is hij bereid de in de VS en Canada daarvoor gekozen oplossingen uitvoerig te bestuderen?

Zij wezen op het advies van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne bij het voorontwerp, dat stelde: «niet bij voorbaat uitgesloten moet worden om schadevergoeding te vorderen. Hierbij wordt met name gedacht aan vergoeding van ecologische schade». Zij deelden de zienswijze van de staatssecretaris niet dat er geen mogelijkheden zijn voor belangenorganisaties om ten behoeve van anderen schadevergoeding te vorderen. De door de bewindsman gesignaleerde juridisch-technische complicaties, kunnen met enige creativiteit worden opgelost. Kan niet worden aangehaakt bij de oplossing die de Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen daarvoor aandraagt? De artikelen 22–32 van deze wet geven een regeling voor begroting en distributie van schadevergoeding bij kernongevallen. Welk bezwaar kan er bestaan om deze regeling niet naar analogie toe te passen op een collectief verhaalsrecht voor alle belangenorganisaties?

De aan het woord zijnde leden zagen niet in waarom een vereniging in de ogen van de staatssecretaris in tegenstelling tot een andere belangenorganisatie wel in staat wordt geacht de schade te specificeren en distributieproblemen te voorkomen.

Het leek de aan het woord zijnde fractieleden dan ook gewenst om het voorstel van het Landelijk Bureau Racismebestrijding over te nemen, dat luidt «als uitgangspunt te nemen dat schadevergoeding tot de mogelijkheden behoort zolang de belangen bundelbaar zijn in de zin van artikel 305a, tweede lid».

De leden van de SGP-fractie hadden uit de toelichting op artikel 305a, derde lid, begrepen dat is afgezien van de mogelijkheid om bij een collectieve procedure schadevergoeding in geld te vorderen, omdat zich zeer verschillende omstandigheden kunnen voordoen. Zij vroegen wat er tegen pleit om dit lid te laten vervallen en de toekenning van schadevergoeding aan de rechter over te laten.

Op blz. 30 van de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat het voor een belangenorganisatie mogelijk is schadevergoeding in natura te vorderen. Lettend op het vonnis in de Borcea-zaak (Rechtbank Rotterdam, 15 maart 1991), vroegen deze leden of een milieu-organisatie of dierenbeschermingsorganisatie, die kosten gemaakt heeft om de gevolgen van een onrechtmatige daad, vergoeding van die kosten zou kunnen vorderen.

Ten aanzien van de vraag wat kan worden gevorderd merkten de leden van de GPV-fractie op dat er niet voor is gekozen de vorderingsbevoegdheid voor belangenorganisaties te beperken tot enkele uitdrukkelijk opgesomde vorderingen. Het is in principe toegestaan iedere vordering in te stellen behalve die van schadevergoeding in geld behoudens voorzover een vereniging uitsluitend ten behoeve van haar leden optreedt. Ook deze regeling riep de nodige vragen op. In de eerste plaats constateerden deze leden dat er in de memorie van toelichting een aantal bezwaren wordt genoemd. Er van uitgaande dat deze bezwaren ook daadwerkelijk dermate zwaarwegend zijn dat dit vordering van een schadevergoeding onverantwoord maakt, rijst de vraag waarom deze bezwaren dan niet gelden bij andere rechtsvorderingen. Een vordering tot terugbetaling wegens onverschuldigde betaling of een vordering tot nakoming van een contractuele verplichting die een betaling in geld inhoudt zijn toch vorderingen die grote gelijkenis vertonen met de vordering tot betaling van schadevergoeding in geld? In de tweede plaats vroegen de leden van de GPV-fractie of een aantal problemen, zoals begroting en distributie van schadevergoeding, ook niet van toepassing zijn voor bepaalde verenigingen met honderdduizenden of zelfs miljoenen leden.

Meer in het algemeen vroegen de leden van de GPV-fractie of de uitsluiting van de vordering tot schadevergoeding in artikel 305a, derde lid niet in strijd is met het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat voor de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie niet het type vordering doorslaggevend is, maar of de bij de vordering betrokken belangen zich voor bundeling lenen.

Wat zou er op tegen zijn om bundeling in dergelijke gevallen ook tot uitgangspunt te nemen? Zou dit ook vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming en om proceseconomische redenen niet de voorkeur verdienen, bijvoorbeeld in die gevallen waarin belanghebbenden gelijksoortige schade hebben geleden of te geringe schade om afzonderlijke procedures te starten. In geval van ongelijksoortigheid zou een belangenorganisatie bovendien niet ontvankelijk worden verklaard.

Artikel 305a, lid 4

Hoewel de leden behorend tot de CDA-fractie inzagen dat het nuttig is dat betrokkenen bezwaar kunnen maken tegen een collectieve actie die mede betrekking heeft op hun belangen, zagen zij niet in waarom het dan niet nodig is de eis van representativiteit te stellen.

Begrijpen zij het uitgangspunt van het voorstel goed dan vooronderstelt het representativiteit, indien de actie wordt ingesteld en wordt aan het individu de mogelijkheid gelaten zich daaraan te onttrekken.

Dan rijst toch de vraag hoe de betrokkenen en de rechter een en ander te weten komen en moeten toetsen. Zeker waar de toelichting er op duidt dat het niet hoeft te gaan om de belangen van een scherp te omlijnen groep, maar dat het ook kan gaan om een onbepaalbaar zeer grote groep personen.

Artikel 305a, lid 5

De leden van de fractie van D66 hadden in algemene zin enkele vragen over de verhouding tussen collectieve vorderingen en individuele vorderingen. Dit probleem doet zich in het bijzonder voor door het ontbreken van een regeling van de bindende kracht (gezag van gewijsde) van een collectief vonnis ten opzichte van de individuele belanghebbende.

Wil de staatssecretaris hieromtrent nog eens duidelijkheid scheppen? Wil hij daarbij expliciet ingaan op de vraag, of een regeling van de bindende kracht niet alsnog aanbeveling verdient of zelfs noodzakelijk is?

Artikel 305b

Het kwam de leden van de CDA-fractie voor dat het actierecht geregeld in artikel 305b ruimer is dan de actiebevoegdheid die deze organen is toegekend in de Algemene Wet Bestuursrecht. In deze wet wordt, zo meenden zij te mogen constateren, in aansluiting op de jurisprudentie, een actiebevoegdheid toegekend ter behartiging van het eigen belang van het orgaan.

In artikel 305b wordt hen ook een actiebevoegdheid verleend ten behoeve van het behartigen van belangen van anderen. Kan deze discrepantie nader worden toegelicht, zo vroegen deze leden?

De leden van de SGP-fractie verklaarden moeite te hebben met de in het voorgestelde artikel 305b gecreëerde mogelijkheid dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in artikel 1 van Boek 2 BW (territoriale en functionele overheidslichamen) een algemene collectieve vorderingsbevoegdheid toekomt. Zij waren van mening dat deze rechtspersonen de belangen, ter wille waarvan zij bij of krachtens de wet in het leven zijn geroepen, in het algemeen reeds op grond van hun officiële wettelijke taak behartigen, – op publiekrechtelijke dan wel onder omstandigheden op privaatrechtelijke wijze. Zij vroegen de regering om aan te geven hoe groot de behoefte aan een algemeen collectief vorderingsrecht wordt ingeschat.

ARTIKEL VIII

Nu in artikel 305a gesproken wordt van «bescherming van de belangen van andere personen» wilden de leden van de PvdA-fractie stilstaan bij artikel VIII, waarin wordt voorgesteld artikel 128 van het voorstel van een gezondheids- en welzijnswet voor dieren – indien tot wet verheven – te laten vervallen. In betreffend wetsvoorstel is genoemde bepaling, waarin het vorderingsrecht van organisaties die ingevolge de statuten de belangen van dierenwelzijn behartigen is neergelegd, opgenomen vanuit het besef dat de enige mogelijkheid om in rechte voor het belang van het dier op te komen slechts kan worden benut wanneer de geheel eigen aard van dierenbelangenbehartiging wordt erkend. Aan deze belangenbehartiging ligt de, in de Nota Rijksoverheid en Dierenbescherming (1981) neergelegde en sindsdien door regering en Kamer bij herhaling naar voren gebrachte, intrinsieke waarde van het dier ten grondslag. De kamer heeft door het – bij amendement – opnemen van deze bepaling duidelijk gemaakt dat door dierenbeschermingsorganisaties in rechte opgekomen dient te kunnen worden wanneer dieren (ook wanneer het

gaat om de bescherming van één specifiek dier) in hun gezondheid of welzijn (dreigen te) worden geschaad.

Met het gestelde in de memorie van toelichting (blz. 22), nl.: «het vereiste dat met de procedure voor de belangen van anderen (dus van personen) wordt opgekomen is een beperking die inherent is aan het burgerlijk recht, dat nu eenmaal uitsluitend de rechtsverhoudingen tussen personen (rechtspersonen of natuurlijke personen) beoogt te regelen», konden deze leden op zichzelf instemmen. Ook al hadden zij begrip voor de door een aantal dierenbeschermingsorganisaties naar voren gebrachte kritiek dat «in dit onderwerp de aantasting van dierenbelangen wordt teruggebracht tot een menselijk belang, waardoor in wezen gebruik gemaakt wordt van de volstrekt gedateerde zedenbeschermende ratio van de dierenbeschermingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht», waarmee de intrinsieke waarde van het dier ontkend zou worden, zij deelden de mening van de staatssecretaris dat het dier zelf geen rechtssubject kan zijn.

Maar, zo vroegen deze leden, zij hadden het toch goed begrepen dat ook de staatssecretaris erkent dat door schending van het belang van één enkel dier de belangen van natuurlijke of rechtspersonen geschonden kunnen worden, waarvoor belangenorganisaties in rechte kunnen opkomen. Immers, ook bij de schending van het belang van één dier is collectieve actie op zijn plaats om de (gebundelde) belangen van leden en symphatisanten van dierenbeschermingsorganisaties – zonder dat hier sprake hoeft te zijn van een aanwijsbare groep van personen die bescherming behoeft (vgl. het op blz. 22 memorie van toelichting gestelde ten aanzien van het arrest De Nieuwe Meer) – te beschermen, zo stelden de leden van de PvdA-fractie.

Naar aanleiding van artikel VIII wezen de leden van de VVD-fractie op de bezwaren, zoals onder meer zijn aangevoerd door de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van dieren, die stelt dat artikel 305, eerste lid aangeeft:

«Dat de rechtvordering moet strekken tot bescherming van belangen van andere personen. Volgens de toelichting kan aan dit vereiste een ruime uitleg worden gegeven. Een schending van dierenbelangen zou een schending van belangen van natuurlijke personen dan wel rechtspersonen kunnen inhouden, en aldus zou op grond van dit artikel door een dierenbeschermingsorganisatie een rechtvordering kunnen worden ingesteld. Het opkomen voor dierenbelangen kan dus slechts via een omweg, namelijk menselijke belangen, geschieden.

Aan deze indirecte belangenbehartiging kleven verschillende bezwaren. Allereerst wordt hierdoor geheel voorbijgegaan aan de gewijzigde inzichten binnen de samenleving. Er wordt gaandeweg, onder andere in wetgeving, steeds meer rekening gehouden met de algemeen erkende intrinsieke waarde van het dier. Deze eigenwaarde houdt in dat dieren ook eigen belangen hebben.

In dit ontwerp wordt de aantasting van dierenbelangen echter teruggebracht tot een menselijk belang, waardoor in wezen gebruik wordt gemaakt van de volstrekt gedateerde zedenbeschermende ratio van de dierenbeschermingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Dit is een uiterst ongewenste ontwikkeling die tevens in strijd is met het ingevolge de nota Rijksoverheid en dierenbescherming aangegeven overheidsbeleid.

Een ander bezwaar van de constructie is dat niet zonder meer duidelijk is wanneer een schending van dierenbelangen tevens als een schending van menselijke belangen kan worden aangemerkt. Aldus wordt de kans op een niet-ontvankelijkheidsverklaring vergroot. Het behoeft geen betoog dat een en ander de rechtszekerheid niet ten goede komt.»

Zij vroegen de regering op deze bezwaren in te gaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen, dit naar aanleiding van een reactie van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, of het opkomen voor de belangen van dieren via het thans geformuleerde opkomen voor de belangen van personen wel voldoende tegemoet komt aan de vraag, of een dierenbeschermingsorganisatie ontvankelijk kan worden verklaard in haar vordering. Met andere woorden, biedt de huidige wettelijke formulering in deze algemene regeling, ondanks de ruime uitleg die hieraan kan worden gegeven, wel voldoende rechtszekerheid aan belangenorganisaties die een vordering wensen in te stellen tot bescherming van de belangen van dieren? Graag vernamen zij een reactie van de staatssecretaris op dit punt.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Hommes