

Vergaderjaar 1992-1993

22 486

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 april 1993

I. ALGEMEEN

1. Met belangstelling heeft ondergetekende kennis genomen van het voorlopig verslag. Het stemt tot voldoening dat uitgebreid op allerlei aspecten van het voorstel is ingegaan, hetgeen het belang van en de belangstelling voor het collectief actierecht onderstreept.

2. Het was de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk, op grond waarvan de lijn om per wetsvoorstel of wetswijziging de wenselijkheid van een collectieve actiebevoegdheid te bezien, nu was verlaten. Zij vroegen of sinds 1985 evidente knelpunten aan het licht waren gekomen, en of de regering begrip had voor hun vrees dat het in de wet vastleggen van rechtspraak tot verstarring zou kunnen gaan leiden. Voorts vroegen zij of die vrees wellicht mede aanleiding is geweest tot het verbreden van het collectief actierecht, waartoe in het wetsvoorstel is overgegaan.

De lijn om per wetsvoorstel of wetswijziging de wenselijkheid van een collectieve actiebevoegdheid te bezien, is verlaten omdat die lijn in feite door de rechtspraak is achterhaald en dus niet meer aansluit op het thans reeds geldende, zij het deels nog ongeschreven recht. Daaruit kan worden afgeleid dat in beginsel en onder bepaalde voorwaarden, een collectieve actiebevoegdheid kan worden aanvaard, ongeacht het rechtsgebied dat in het geding is. Bovendien is gebleken dat regeling per rechtsgebied het nadeel heeft dat er tussen de verschillende regelingen onderling en tussen deze regelingen enerzijds en de rechtspraak anderzijds verschillen ontstaan die niet noodzakelijk zijn en tot verwarring leiden. Dit kan tot knelpunten leiden en het is beter het zover niet te laten komen. Zoals ook opgemerkt op p. 17 van de memorie van toelichting, is hier vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, rechtsbescherming en overzichtelijkheid een zo groot mogelijke uniformiteit gewenst. Het voorstel om de vroegere koers te verlaten is aldus gebaseerd op het inzicht dat die koers thans niet meer voldoet, zowel uit een oogpunt van consistentie tussen geschreven en ongeschreven recht, als ook vanuit het gezichtspunt dat de regelgeving zelf zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk dient te zijn.

Naar mijn mening is in dit geval vrees voor verstarring ten gevolge van

het vastleggen van in de rechtspraak uitgezette lijnen, niet gegrond. Voorzover in het wetsvoorstel wordt aangesloten bij rechtspraak van de Hoge Raad, geschiedt dat op zodanige wijze dat verdere ontwikkelingen worden opengelaten. Het wordt bij voorbeeld aan de rechtspraak overgelaten om verder inhoud te geven aan het begrip «ongelijksoortigheid», vermeld in artikel 305a lid 2, en te beoordelen welke in dat lid bedoelde omstandigheden voldoende zijn. Bovendien worden door de toevoeging van nieuwe elementen openingen geschapen voor ontwikkelingen die zonder wettelijke regeling niet of minder goed denkbaar zouden zijn. Voorbeelden hiervan zijn: de opening dat onder bepaalde voorwaarden schadevergoeding mogelijk zal zijn (artikel 305a lid 3), en de bevoegdheid van belanghebbenden om te voorkomen dat zij tegen hun wens bij een collectieve actie betrokken raken (artikel 305a leden 4 en 5). Men kan hieruit concluderen dat vrees voor verstarring inderdaad, zoals deze leden suggereerden, een van de motieven is geweest om in het onderhavige wetsvoorstel het collectief actierecht te verbreden. De in dat verband door deze leden aangeroerde kwestie van het laten vallen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid, en de vraag of de eis van voorafgaande feitelijke werkzaamheden al dan niet dient te worden gesteld, komen hieronder uitvoeriger aan de orde.

3. De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de GPV-fractie vroegen in te gaan op het aspect van de mogelijk te verwachten toename van het aantal procedures. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of dit wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de burgerlijke rechter aanzienlijk meer door belangenorganisaties zal worden geadieerd en of in dit verband ten behoeve van de rechterlijke macht maatregelen worden overwogen. Zo ook de leden van de GPV-fractie die zich bovendien afvroegen hoe hoog de feitelijke en juridische drempels zijn, indien reeds uit de oprichting van een belangenorganisatie belangenbehartiging kan worden afgeleid.

In aanvulling op hetgeen in de memorie van toelichting (Algemeen, par. 6) over de bedoelde werkbelastingsproblematiek is vermeld, merk ik nog het volgende op. Daarover nog het volgende. De belangen van personen die in een collectieve actie gebundeld worden kunnen – zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen – zo gering zijn, dat het voor individuen zelf niet de moeite loont de rechter te adiëren. Doordat nu wel door middel van een collectieve actie voor de bescherming van deze belangen een beroep op de rechter kan worden gedaan, leidt de bevoegdheid voor belangenorganisaties om voor deze belangen in rechte op te komen tot een toename van de werkbelasting van de burgerlijke rechter. Daar staat tegenover dat de inzet van een collectieve actie ook belangen van een zodanige omvang kunnen zijn, dat het voor individuen zelf wel de moeite loont de rechter te adiëren. Een dergelijk geval was aan de orde in HR 1 juli 1993, NJ 1984, 360, inzake Staat/LSV. De Hoge Raad heeft hier overwogen dat «het noch in belang van de Staat, noch in het belang van een goede rechtspleging is, (...) wanneer allerhande medische specialisten omtrent de beschikking eigen procedures aanhangig zouden maken». Een collectieve actie leidt dan onherroepelijk tot een afname van de werkbelasting van de burgerlijke rechter. Wat dan per saldo de gevolgen voor de werkbelasting zijn, is moeilijk te voorspellen.

Hierbij moet bovendien aangetekend worden dat deze vraag voor dit wetsvoorstel in zoverre niet relevant is, dat het hier niet om de invoering van een nieuwe mogelijkheid gaat, maar om de regulering van een reeds bestaande mogelijkheid. En voorzover met dit wetsvoorstel de deur voor collectieve acties verder wordt opengezet, staat daar weer een werkbesparing tegenover door sterke vereenvoudiging van de ontvankelijkheidsproblematiek. Men ziet de niet altijd duidelijke jurisprudentie, beschreven

in de memorie van toelichting (Algemeen, par. 2). Bovendien kan worden verwacht dat door het vereiste dat waar mogelijk eerst moet worden getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de gedaagde te bereiken, meer dan onder de huidige praktijk het geschil in der minne zal worden geschikt. Tevens verwacht ik hierdoor een remmende werking op ondoordachte of onbehoedzame acties. Dit alles brengt uiteraard een werkbesparing voor de rechter mee.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de GPV-fractie op p. 9 van het voorlopig verslag hoe hoog de feitelijke en juridische drempels zijn, nu reeds uit de oprichting van een belangenorganisatie belangenbehartiging kan worden afgeleid, is het goed er op te wijzen dat in dit voorstel een welbewuste keuze is gemaakt. Zoals in de memorie van toelichting op p. 20 is aangegeven, is beoogd ook groeperingen die zich naar aanleiding van een concrete onrechtmatige gedraging ad hoc organiseren, toegang tot de rechter te verschaffen. Bewust zijn hier de drempels laag gehouden, hetgeen overigens niet zonder meer een werkverzwaring voor de rechter hoeft mee te brengen. Ook hier kan het immers voorkomen dat in plaats van vele individuele procedures, één collectieve actie – ingesteld door een ad hoc in het leven geroepen organisatie – volstaat. Ten slotte vroegen de leden van de fractie van het GPV op p. 9 van het voorlopig verslag of de financiële drempels wel zo hoog zijn als het gaat om organisaties van enige omvang. Hierover kan opgemerkt worden dat dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige praktijk deze drempels noch verhoogt, noch verlaagt, en hierop ook geen invloed wil uitoefenen.

4. De fracties van het CDA en de VVD vroegen in hoeverre belangenorganisaties terzake van collectieve acties een beroep zullen kunnen doen op de gefinancierde rechtshulp. Uitgesloten is een dergelijk beroep niet, daar ook in artikel 13 van wetsvoorstel 22 609 (voorstel voor een Wet op de rechtsbijstand) de mogelijkheid dat een rechtspersoon gefinancierde rechtshulp ontvangt, is opengelaten. Er zal dan wel aan de in die regeling gestelde voorwaarden moeten zijn voldaan, waaronder die van gebrek aan eigen financiële draagkracht. Volgens het nieuw ingevoegde artikel 37a dient daarbij gelet te worden op het vermogen en inkomsten van de organisatie, alsmede op subsidies van de overheid. Volgens de memorie van antwoord dient ook gelet te worden op de draagkracht van de personen die worden vertegenwoordigd. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij artikel 13 is overigens opgemerkt dat het een uitzondering zal blijven dat een rechtspersoon aanspraak kan hebben op van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand. Bij nota van wijziging is voorts aan artikel 13 een tweede lid toegevoegd waarin onder meer bepaald is dat rechtsbijstand niet wordt verleend aan een rechtspersoon die is opgericht met het doel om een gerechtelijke procedure te voeren. De meeste belangenorganisaties zijn uiteraard niet daarvoor in het leven geroepen.

5. De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd in te gaan op de verjaringsproblematiek. Zij vroegen zich af of in individuele gevallen de verjaringstermijn wordt gestuit door het instellen van een collectieve actie. Artikel 3:316 lid 1 BW bepaalt dat de verjaring van een rechtsvordering wordt gestuit door het instellen van een eis, alsmede door iedere andere daad van rechtsvervolgving van de zijde van de gerechtigde. De woorden «van de zijde van de gerechtigde» brengen hierbij tot uitdrukking dat de verjaring niet alleen gestuit wordt door een handeling van de gerechtigde zelf, maar ook door een handeling van een ander aan diens zijde. Zie Parl. Gesch. Boek 3, p. 934. Die ander kan ook een belangenorganisatie zijn die mede ten behoeve van de gerechtigde een collectieve actie instelt. Dit is ook wenselijk omdat een gerechtigde individueel

verder kan afzien van een daad van rechtsvervolging indien hij weet dat mede ten behoeve van hem een collectieve actie is ingesteld. Men houde hierbij overigens wel het tweede lid van artikel 316 in gedachten, voor het geval de vordering in collectieve actie wordt afgewezen: er kan dan binnen zes maanden een nieuwe eis worden ingesteld. De regeling van het gezag van gewijsde brengt hier in principe mee dat een gerechtigde dezelfde eis nogmaals kan instellen. Overigens moet worden aangekend dat voor stuiting niet van belang is welke eis wordt ingesteld. Een vordering tot een verklaring voor recht in een collectieve actie stuit derhalve de verjaringstermijn van een eventueel daarop aansluitende individuele rechtsvordering tot bij voorbeeld schadevergoeding.

6. Artikel 1:2 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht¹ luidt: «Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen».

De leden van de fractie van D66 constateerden dat in de definiëring van de reikwijdte van deze bepaling en het voorgestelde artikel 3:305a BW nog enige verschillen schuilen. Zij vroegen in te gaan op de door hen gewenste maximale afstemming. Allereerst is opgemerkt dat men artikel 1:2 lid 3 Awb moet zien in het licht van artikel 8.1.1.1 lid 1 Awb, waarin bepaald is dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de rechtbank. Dit verklaart het eerste verschil in definiëring, omdat de vorderingsbevoegdheid voor belangenorganisaties in artikel 305a BW zelf is neergelegd. Voorts spreekt artikel 1:2 lid 3 over rechtspersonen, terwijl artikel 305a het heeft over een «vereniging of stichting». Blijkens de toelichting op het eerstgenoemde artikel wordt ook in het bijzonder aan verenigingen en stichtingen gedacht.² In beide gevallen valt daar overigens ook een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid onder. Verder gebruikt artikel 305a de termen «belangen van andere personen», terwijl artikel 1:2 lid 3 het heeft over algemene en collectieve belangen. In het eerste geval is aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad, in het tweede geval bij die van de Kroon en de Afdeling rechtspraak. Ondanks een verschil in terminologie is van een inhoudelijk verschil geen sprake. Hierbij zij overigens ongemerkt dat de beperking tot belangen van andere personen (en dus het niet vermelden van zuiver algemene belangen) inherent is aan het burgerlijk recht (zie memorie van toelichting, p. 22).

Al met al kan gezegd worden dat zich wel verschillen voordoen in de definiëring, niet echter in de reikwijdte van beide bepalingen. Het verschil in definiëring hangt grotendeels samen met enerzijds de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht en anderzijds met het verschil in gebruikelijke terminologie tussen het bestuursrecht en het burgerlijk recht. Ik zie dan ook voor het onderhavige wetsvoorstel geen reden op dit punt aansluiting te zoeken bij de Algemene wet bestuursrecht. Wel zal bij nota van wijziging de formulering van het voorgestelde artikel 3:305b BW worden afgestemd op die van artikel 1:2 lid 2 Awb; men zie hierna onder artikel 305b III.

Voorts meenden de leden van de fractie D66 enige verschillen te zien in de wijze waarop onder beide bepalingen een groepsactie kan worden ingesteld. Indien een belang van een groep in het geding is, kan echter onder beide bepalingen een vereniging of stichting die het behartigen van dit belang tot doelstelling heeft, ten behoeve van deze groep een collectieve actie instellen. Welke verschillen deze leden hier op het oog hebben, is mij dan ook niet duidelijk.

¹ Wet van 4 juni 1992, Stb. 1992, 315.

² TK 1988–1989, 21 221, nr. 3, p. 34.

7. Ook de leden van de fractie Groen Links brachten de ontwerp-Algemene wet bestuursrecht ter sprake, in welk verband zij een tijdelijk rechtsvacuüm vreesden. Ik kan hen in tweeërlei opzicht geruststellen. De kans dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de Algemene wet bestuursrecht is gering, daar volgens de huidige planning laatstbedoelde regeling reeds op 1 januari 1994 in werking zal treden. Bovendien is er met betrekking tot de ontvankelijkheid van belangenorganisaties, waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, ook reeds in het huidige bestuursrecht geen sprake van een achterstand ten opzichte van het burgerlijk procesrecht, daar dergelijke organisaties door de administratieve rechter ontvankelijk plegen te worden verklaard wanneer zij optreden ter behartiging van algemene of collectieve belangen. Hierop is ook in de memorie van toelichting, p. 18, gewezen.

8. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of met dit wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij de meest ruime jurisprudentie wat betreft de ontvankelijkheid. Tevens vroegen zij zich af op welke «verdere ontwikkelingen» op p. 16 van de memorie van toelichting bedoeld wordt.

De eerste vraag kan bevestigend worden beantwoord. In belangrijke mate is aansluiting gezocht bij de ontvankelijkheidsvereisten zoals door de Hoge Raad in het afgelopen decennium geformuleerd. Zie daarover de memorie van toelichting in paragraaf 2. In deze jurisprudentie is echter nog niet een heel duidelijke lijn te bekennen. Onduidelijk is bijvoorbeeld welke inhoud aan het representativiteits-vereiste wordt gegeven. Verder kan uit de jurisprudentie van de Hoge Raad nog niet afgeleid worden of een organisatie met als rechtsvorm de vereniging, volledig rechtsbevoegd moet zijn. Hier brengt het wetsvoorstel duidelijkheid.

Met de «verdere ontwikkelingen» aan welke het wetsvoorstel een bijdrage beoogt te leveren, wordt onder meer bedoeld op de buiten twijfel gestelde bevoegdheid om ook vorderingen uit overeenkomst toe te staan. Tevens staat buiten kijf dat volgens het wetsvoorstel een vereniging voor haar leden schadevergoeding te voldoen in geld kan vorderen. Verder wordt met het wetsvoorstel beoogd de zelfregulering door partijen te bevorderen door expliciet als eis te stellen dat waar mogelijk eerst getracht moet worden het gestelde doel door onderhandelingen te bereiken. Ten slotte bieden de leden 4 en 5 van artikel 305a aan individueel gedupeerden een handvat om ongewenste belangenbehartiging te voorkomen.

9. Op de vraag van de leden van de SGP-fractie of het risico bestaat dat bij zeer gevoelige onderwerpen de maatschappelijke polarisatie als gevolg van groepsacties zal worden aangewakkerd, alsmede op de soortelijke vraag van de leden van de GPV-fractie op p. 9 van het voorlopig verslag of hiermee niet een belangrijke stap wordt gezet op weg naar een juridificering van de samenleving, zou ik als volgt willen reageren. Ik acht die vrees niet gegrond. Men voorkomt maatschappelijke polarisatie niet door belemmeringen in de toegang tot de burgerlijke rechter aan te brengen of in stand te laten. Ik meen dat eerder het tegendeel het geval is: de mogelijkheid binnen het aangegeven kader desgewenst ook een ethisch gevoelig onderwerp tot voorwerp van een collectieve actie te maken, kan depolariserend werken omdat er dan een kanaal is waarlangs de onvrede kan worden geuit en op ordelijke wijze kan worden besproken. Ook leidt toegang tot de burgerlijke rechter niet zonder meer tot juridificering van de samenleving: dat hangt meer af van de (in dit wetsvoorstel niet aan de orde gestelde) bereidheid van de burgerlijke rechter om collectieve acties daadwerkelijk toe te wijzen. Dat is in de eerste plaats een vraag van materieel recht. Dit wetsvoorstel

houdt zich alleen bezig met de (aan toe- of afwijzing voorafgaande) ontvankelijkheidsvraag.

Het wetsvoorstel heeft evenmin de strekking de verantwoordelijkheid voor de bescherming algemene belangen meer dan nu het geval is bij privaatrechterlijke organisaties te leggen. Zoals ook in de memorie van toelichting (p. 21) is opgemerkt, moet het bij een collectieve actie steeds (tevens) gaan om de concrete belangen van een bepaalde groep van personen, die door artikel 6:162 BW worden beschermd.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Artikel 305a lid 1

a. Wie mag een vordering instellen?

1. De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP hebben vragen gesteld over het – althans ten opzichte van het voorontwerp – laten vallen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid. De CDA-fractie heeft op pp. 1–2 van het voorlopig verslag aangegeven grote moeite te hebben met het laten vallen van deze eis, in combinatie met het niet hoeven te voldoen aan het vereiste van feitelijke werkzaamheid.

Allereerst moet opgemerkt worden dat de eis van feitelijke werkzaamheid ook in de rechtspraak van de Hoge Raad nog nauwelijks wordt gesteld. Hooguit is deze eis als bijkomende factor soms nog van belang. Het is ook weinig zinnig deze algemene eis in dit wetsvoorstel te stellen omdat door het vereiste van vooroverleg in lid 2 reeds ten tijde van het aanhangig maken van een procedure de facto aan de eis van feitelijke werkzaamheid is voldaan. Zie ook memorie van toelichting, p. 20.

De leden van de CDA-fractie menen dat met het laten vallen van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voorbij wordt gegaan aan het feit dat de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid soms een onduidelijk figuur is. Ik neem aan dat de leden hierbij doelen op een vereniging die is ontstaan doordat een groepering als eenheid is gaan deelnemen aan het rechtsverkeer, zonder dat aan de vereniging een oprichtingshandeling ten grondslag ligt. Een dergelijke vereniging zal echter doorgaans bij gebreke van statuten waaruit de doelstelling moet blijken, niet aan artikel 305a lid 1 kunnen voldoen. Een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid heeft in de praktijk meestal wel schriftelijke statuten als bedoeld in artikel 2:30 BW, zij het dat deze niet in een notariële akte zijn opgenomen. Van een dergelijke vereniging, die wel aan artikel 305a lid 1 voldoet, is de doelstelling voor de rechter net zo goed controleerbaar als die van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Deze figuur is daarom niet zonder meer onduidelijk en in die enkele gevallen waarin wel getwijfeld moet worden aan haar bestaan en doelstelling, is de organisatie niet-ontvankelijk.

2. Het komt de leden van de CDA-fractie op p. 2 en 6 van het voorlopig verslag voorts als ongewenst voor indien louter de oprichtingshandeling als voldoende indicatie voor de eis van feitelijke werkzaamheid wordt geaccepteerd bij de ontvankelijkheid van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Als gezegd is in beginsel ook aan de eis van feitelijke werkzaamheid voldaan indien het tot een procedure komt. Dit dus nog afgezien van de oprichtingsactiviteiten. Vrees voor een te makkelijk gebruik van een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid behoeft niet te bestaan, nu daarvoor in elk geval een oprichtingsbesluit aangetoond moet worden, alsook een uit de statuten blijkende voldoende

concrete doelstelling. Een enkele losse actiegroep is daarom geen vereniging en voldoet zeker niet aan de concrete eis van statuten in artikel 3:305a.

3. De leden van de SGP-fractie meenden dat voor de rechter de eis van volledige rechtsbevoegdheid als voordeel heeft dat bij een zich met een collectieve vordering als vereniging aandienende groepering weinig of geen twijfel kan bestaan over de rechtspersoonlijkheid. Dit is evenwel een punt dat niet exclusief het collectief actierecht raakt, nu immers het rechtspersonenrecht de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid heeft erkend. Hierbij dient overigens aangetekend te worden dat de rechter weinig moeite heeft onderscheid te maken tussen groeperingen die wel, en groeperingen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten.³

Bovendien meenden deze leden dat de eis van volledige rechtsbevoegdheid niet bezwaarlijk is. De bedoeling van het laten vallen van deze eis is om ook groeperingen die zich ad hoc organiseren om tegen een concrete onrechtmatige gedraging op te komen, de weg naar de rechter niet te onthouden. Veelal zal een organisatie zich naar haar doel bereikt te hebben, opheffen. Het is dan verspilling van tijd, moeite en geld om eerst de statuten notarieel te laten vastleggen, hetgeen vooral onwenselijk is indien er een spoedeisend belang bij de zaak is.

Over de vraag van de leden van de VVD-fractie of het niet langer vereist zijn van volledige rechtsbevoegdheid de deur open zet voor verenigingen die zijn opgericht om op ad hoc basis procedures te voeren, het volgende. Het vereiste van opneming van de statuten in een notariële akte, heeft geen invloed op de intentie van een vereniging om al dan niet louter en alleen procedures te voeren. De eis van volledige rechtsbevoegdheid staat daar verder los van, terwijl bovendien het vereiste van vooroverleg ter zake als een belangrijke rem zal werken.

4. Een belangrijke rem ligt voorts in een eventuele veroordeling in de proceskosten. De leden van de VVD-fractie vroegen zich hierover af in hoeverre bij een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid kan worden gegarandeerd dat de proceskosten worden voldaan. Hierover kan ten eerste worden opgemerkt dat het feit dat een vereniging bij een notariële akte is opgericht, haar niet solvabeler maakt. Een dergelijke garantie kan derhalve ook niet voor een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid worden gegeven, zelfs niet voor welke rechtspersoon of natuurlijke persoon dan ook. Anders dan bij de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, zijn echter bij informele verenigingen voor de voldoening van een eventuele proceskostenveroordeling de bestuurders naast de vereniging hoofdelijk verbonden. De schuld uit een proceskostenveroordeling ter zake van een door een vereniging ingestelde rechtsvordering moet immers worden gezien als een uit rechtshandeling voortvloeiende schuld in de zin van artikel 2:30 lid 2. De veroordeling in de proceskosten van de in het ongelijk gestelde partij vindt immers zijn uiteindelijke grondslag in de bij rechtshandeling in gang gezette of voortgezette procedure, waarin men in het ongelijk is gesteld. Een en ander heeft tot gevolg dat een gedaagde bij verhaal van proceskosten bij een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid zelfs meer aanspreekpunten heeft, dan bij andere rechtssubjecten.

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie wellicht ook op het oog andere kosten die uit het instellen van een procedure kunnen voortvloeien. Naast een veroordeling in de proceskosten kan een belangenorganisatie immers aansprakelijk zijn voor de schade die voortvloeit uit de executie van een vonnis dat naderhand in hoger beroep wordt vernietigd, dan wel – indien het een kort geding betreft – in een bodemprocedure terzijde wordt gesteld. Mocht hierbij onzekerheid bestaan over de vraag of de organisatie wel in staat is deze mogelijke toekomstige schade te

³ Zie de jurisprudentie opgesomd in noot 4 van de memorie van toelichting.

vergoeden, dan kan de rechter aan de uitvoerbaarverklaring bij voorraad de voorwaarde verbinden dat voor een bepaald bedrag zekerheid wordt gesteld. Zie artikel 52 lid 3 Rv.

5. Bij de leden van de fracties van het CDA en het GPV leefde onzekerheid over het principe dat met een collectieve actie voor de belangen van anderen wordt opgekomen. De leden vroegen zich af of hiermee niet een tweesporenbeleid wordt gehanteerd nu, zo menen zij, reeds op basis van de huidige jurisprudentie een belangenorganisatie ter behartiging van het eigen belang zoals dat uit de statutaire doelstelling volgt, actiebevoegdheid bezit.

Het is goed erop te wijzen dat met dit wetsvoorstel in belangrijke mate wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad zoals beschreven in paragraaf 2 van de memorie van toelichting. Ook daarbij staat centraal de bescherming van de belangen van anderen. Zo bijvoorbeeld in het arrest *De Nieuwe Meer* (HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743). Daar overwoog de Hoge Raad dat bij gebreke van de mogelijkheid van een collectieve actie een efficiënte rechtsbescherming tegen een aantasting van de daar in het geding zijnde milieubelangen, niet onaanzienlijk kan worden bemoeilijkt. Dit omdat een dergelijke aantasting in de regel grote groepen burgers te zamen raakt, terwijl de gevolgen voor ieder van die burgers zich vaak moeilijk laten voorzien. Ook hier is dus het uitgangspunt het behartigen van de belangen van anderen. Het gaat immers bij een collectieve actie niet zelden om de aantasting van de belangen van burgers welke zich slechts ervoor lenen om door individuele rechtsoverdringen te worden beschermd.

Dit laat evenwel onverlet dat onder omstandigheden een dergelijke aantasting ook onrechtmatig kan zijn jegens een organisatie tot wier statutaire taak het behartigen van de belangen die aangetast dreigen te worden, behoort. Daaraan ontleen zij dan – los van de bovengenoemde mogelijkheid – een zelfstandige bevoegdheid om een verbod van verdere schending te vorderen. Dit betreft echter een rechtsvraag waarop dit wetsvoorstel geen invloed wil uitoefenen. Men zie HR 18 december 1992, RvdW 1993, 15 inzake *Kuunders/Stichting Natuur en Milieu*, waar de stichting bevoegd was op beide grondslagen een verbod te vorderen. Bij dit wetsvoorstel gaat het evenwel om een (dreigende) inbreuk op de belangen van andere personen, waartegen door bundeling door middel van een collectieve actie in rechte wordt geageerd.

6. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe het uitgangspunt dat alleen bij een voldoende belang een vordering kan worden ingesteld, zich verhoudt tot de mogelijkheid om door middel van een collectieve actie voor diffuse belangen op te komen. Men spreekt doorgaans over diffuse belangen indien bij de aantasting van een belang de gevolgen per individu zich moeilijk laten voorzien. Door bundeling van diffuse belangen in een collectieve actie is het mogelijk om de aantasting van een concreet belang in zijn geheel aan de rechter voor te leggen. Zo is een concrete aantasting van het milieu doorgaans een duidelijk gegeven, maar zijn de gevolgen voor individuele personen vaak moeilijk aantoonbaar. Het is derhalve niet het belang dat diffuus is, maar de gevolgen van de aantasting daarvan. Juist door bundeling kan getoetst worden of dit belang voldoende is in de zin van artikel 3:303 BW.

De leden van de GPV-fractie vroegen zich voorts af of men bij diffuse belangen nog wel over belangen van anderen kan spreken. Zoals gezegd spreekt men van diffuse belangen indien de gevolgen van een aantasting voor individuele personen zich moeilijk laten voorzien. Vaak zullen de gevolgen zich pas in de toekomst manifesteren. Duidelijk is evenwel dat door de aantasting personen gedupeerd kunnen worden, al is nog

onbekend wie en in welke mate. Voor de belangen van deze anderen kan dan met een collectieve actie worden opgekomen.

7. Door de leden van de CDA-fractie, de SGP-fractie, de Groen Links-fractie en de GPV-fractie werd gevraagd naar de reikwijdte van de formulering «belangen van andere personen» in artikel 305a lid 1. Omvat deze formulering ook belangen die niet direct aan personen zijn gekoppeld, zoals ideële of algemene belangen, bescherming van het milieu of van dieren en zo ja, komt aan dat criterium dan nog wel enige zelfstandige betekenis toe?

Op de formulering «belangen van andere personen» is in de memorie van toelichting op blz. 21 e.v. ingegaan. In aansluiting daarop zou ik nog eens willen benadrukken dat deze formulering rechtstreeks voortvloeit uit het feit dat het hier gaat om bepalingen van burgerlijk recht, zoals mede blijkt uit hun plaatsing in Boek 3 BW. Het burgerlijk recht heeft betrekking op relaties tussen rechtssubjecten naar burgerlijk recht en ziet in de eerste plaats op hun belangen. Rechtssubject naar burgerlijk recht zijn alleen natuurlijke personen en rechtspersonen. Dieren en het milieu zijn geen rechtssubject naar burgerlijk recht en worden dus niet rechtstreeks door artikel 6:162 BW beschermd. De consequentie hiervan is dat voor de burgerlijke rechter, ongeacht of het een collectieve of een niet-collectieve actie betreft, alleen kan worden geproduceerd als het (mede) om concrete belangen van natuurlijke personen of rechtspersonen gaat. Het kan wel gaan om een onbepaalbare, zeer grote groep personen. Maar het zou niet juist zijn in dit wetsvoorstel dit verband met de burgerrechtelijke context door te snijden. Zou men dat wel doen, dan zou via dit wetsvoorstel het burgerlijk recht zelf een andere inhoud krijgen. Die strekking kan en wil ik aan dit wetsvoorstel niet geven. Met andere woorden: het kan ook in een collectieve actie niet uitsluitend gaan om algemene, abstracte belangen, om belangen van dieren of het belang van het milieu. Hiermee is geenszins gezegd dat bij voorbeeld dieren geen eigen belangen kunnen hebben. Maar heeft men uitsluitend die belangen of het belang van het milieu op het oog, dan zullen andere, niet-burgerrechtelijke wegen moeten worden bewandeld. In een collectieve actie voor de burgerlijke rechter kunnen deze belangen alleen op indirecte wijze worden beschermd, namelijk door hen te koppelen aan belangen van wél door het privaatrecht beschermd rechtssubjecten. Ook de Hoge Raad houdt daaraan vast. Intussen kan ook deze indirecte bescherming zeer efficiënt en effectief zijn, zoals ook blijkt uit de rechtspraak. Uit het Nieuwe Meer-arrest en ook uit latere uitspraken van de Hoge Raad (laatstelijk nog het arrest van 18 december 1992, RvdW 1993, 15) is gebleken dat de beschreven, natuurlijke begrenzing die het privaatrecht nu eenmaal eigen is, niet tot problemen leidt als het erom gaat bij voorbeeld aantasting van het milieu tegen te gaan. Al met al meen ik dat de woorden «andere personen» in artikel 305a lid 1 essentieel zijn en dat daaraan inderdaad zelfstandige betekenis toekomt.

In aansluiting hierop wil ik nader ingaan op vragen van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 op pp. 15-17 van het voorlopig verslag betreffende de mogelijkheden van dierbeschermingsorganisaties om via een procedure voor de burgerlijke rechter op te komen voor belangen van dieren. Zoals al eerder betoogd kan door deze organisaties eventueel, ook op grond van de voorgestelde bepalingen, een collectieve actie voor de burgerlijke rechter worden ingesteld, mits aannemelijk wordt gemaakt dat er naast de belangen van de dieren ook belangen van privaatrechtelijke rechtssubjecten in het geding zijn. Dat kan zich (theoretisch) ook bij de schending van het belang van één enkel dier al voordoen. Overigens ligt het naar mijn mening meer voor de hand dat organisaties die voor de belangen van dieren opkomen een iets andere constructie volgen: zij kunnen ook stellen dat de gewraakte handeling, gezien de doelstelling van de organisatie (ook) jegens die organisatie zelf onrechtmatig is en op

die grond in rechte optreden. Een collectieve actie, die in dit geval toch een wat gekunstelde constructie is, hebben zij dan niet nodig.

Zoals gezegd onderschrijven wij dat dieren wel eigen belangen kunnen hebben. Langs de privaatrechtelijke weg kunnen die belangen echter alleen op indirecte wijze (hetzij via een collectieve actie, hetzij op grond van onrechtmatigheid jegens de organisatie zélf) worden beschermd. Dit is naar mijn mening niet in strijd met de eigenwaarde van dieren en ook wordt, dit naar aanleiding van de door de VVD-fractie vertolkte opmerkingen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, hiermee niet teruggevallen op de gedateerde zedenbeschermende ratio van dierenbeschermingsbepalingen. Immers de toegang tot de burgerlijke rechter wordt aan dierenbeschermingsorganisaties niet onthouden. Men slaat echter door naar de andere kant wanneer gesteld zou worden dat bescherming van dieren een aangelegenheid is die uitsluitend door middel van het privaatrecht via de burgerlijke rechter dient te worden gerealiseerd. Het privaatrecht en de burgerlijke rechter kunnen, langs de aangegeven wegen, bij die bescherming slechts een aanvullende rol vervullen. Het lijkt mij niet in strijd met de eigenwaarde van het dier wanneer daarnaast, onder meer indien bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijkheid zou dreigen, ook strafrechtelijke en administratief-rechtelijke bepalingen de bescherming van dieren op het oog (blijven) hebben.

8. De leden van de fracties van CDA en VVD hebben enige vragen gesteld over de relatie tussen artikel 305a en de artikelen 6:240-241 BW. Meer in het bijzonder vroegen zij zich af of als gevolg van dit wetsvoorstel het de bedoeling is dat ook de vernietiging van onredelijk bezwarende bedingen door een belangenorganisatie kan worden gevorderd.

Zoals in de memorie van toelichting op p. 25 staat aangegeven, is dit inderdaad niet uitgesloten, al zal dit weinig voorkomen, reeds omdat in het sinds 1 januari 1992 geldende recht de vernietiging in de regel door een buitengerechtelijke verklaring zal plaatsvinden. In het oog dient te worden gehouden dat het hier uitsluitend zal kunnen gaan om algemene voorwaarden die van toepassing zijn in reeds gesloten overeenkomsten. Deze figuur verschilt derhalve principieel van de figuur van het verbod tot (toekomstig) gebruik van onredelijk bezwarende bedingen in de artikelen 6:240-241 BW.

In de praktijk zal behoefte aan vernietiging door de rechter uit hoofde van een collectieve actie kunnen bestaan bij grote groepen lang lopende gelijkvormige overeenkomsten op basis van gelijke algemene voorwaarden. Men denke aan een huurdersvereniging die uit het oogpunt van rechtszekerheid voor een grote groep huurders bij een verhuurder in rechte de vernietiging van een vermeend onredelijk bezwarende beding in reeds lopende overeenkomsten vordert. Men denke voorts aan een collectieve vordering tot vernietiging in de zin van artikel 6:243 BW. Een dergelijke toetsing zal overigens plaats moeten vinden door de rechter die daartoe volgens de gewone regels bevoegd is. Anders dan bij de preventieve toetsing wordt hier de rechterlijke toetsing niet bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage geconcentreerd. Het verschil met de actie van artikel 6:240 BW is immers dat de vernietigingsactie betrekking moet hebben op concrete zich voorgedaan hebbende gevallen van hantering van litigieuze voorwaarden.

9. De leden van de SGP-fractie vroegen aandacht te besteden aan de vraag of het mogelijk is dat twee organisaties die een volstrekt tegengestelde visie op een bepaald belang hebben, tegen elkaar procederen en een collectieve vordering instellen.

Een collectieve actie met als enige doel een andermans visie via de

rechter aan de kaak te stellen, zal nimmer doorgang kunnen vinden. Om een rechtsvordering – en dus ook een collectieve actie – in te kunnen stellen, is vereist dat men daarbij belang heeft (art. 3:303 BW). Dit vereist in ieder geval een noodzaak tot het instellen van de rechtsvordering. Een verklaring voor recht waarbij aan de rechter gevraagd wordt louter een oordeel over een volgens de eiser verwerpelijke visie te geven, kan deze toets niet doorstaan. Bovendien zal artikel 3:302 BW zich tegen een dergelijke vordering verzetten. Om derhalve ontvankelijk te zijn zal er sprake moeten zijn van een geschil over in concreto geschonden belangen, op grond waarvan een eiser van een gedaagde iets wenst te vorderen. Het is alleen in dat geval mogelijk dat in een collectieve actie een belangenorganisatie een andere belangenorganisatie dagvaardt. Zie bijvoorbeeld HR 22 november 1991, NJ 1992, 508 (ABVA/KABO/Landelijkpatiënten/consumenten platform), waarbij een patiëntenorganisatie van de ABVA/KABO de beëindiging van werkonderbrekingen in de gezondheidszorg vordert.

10. Door de leden van de GPV-fractie is kritiek uitgeoefend op de opmerking op p. 28 van de memorie van toelichting waarin gezegd wordt dat procedures naar analogie van de zaak Stinissen waarbij echter voor meer dan één patiënt wordt opgekomen, ook zouden moeten stranden wegens het feit dat het hier gaat om zeer individuele, en dus per definitie ongelijksoortige belangen. De leden vroegen zich af of geen rechtsvordering zou kunnen worden ingesteld waarbij een declaratoire uitspraak van het recht van verzorging van comateuze patiënten in het algemeen zou kunnen worden gevraagd. Zij wijzen er daarbij op dat blijkens de memorie van toelichting ook kan worden opgekomen voor de belangen die mensen zich vanuit een bepaalde overtuiging hebben aangetrokken.

Opgemerkt moet allereerst worden dat de door de fractie genoemde opmerking betrekking had op een bevel tot verdere behandeling van comateuze patiënten. Het zal dan duidelijk zijn dat van patiënten die het aangaat – indien zij goed bij geest zouden zijn – een gedeelte zich zeer waarschijnlijk niet zal kunnen verenigen met deze vordering. Een dergelijke op de persoonlijke levenssfeer sterk ingrijpende vordering zal daarom al snel moeten stranden op de ongelijksoortigheid van de daarbij betrokken belangen. In een geval als dit ligt het dan meer voor de hand dat deze patiënten zelf, via hun naaste familie of eventueel via een (andere) wettelijke vertegenwoordiger als eiser optreden. Optreden van een belangenorganisatie is dan in strijd met het subsidiaire karakter van deze vorm van rechtsbescherming.

De door de fractie bedoelde verklaring voor recht laat zich overigens ook moeilijk voorstellen. Onduidelijk is in het gegeven voorbeeld wie men zal moeten dagvaarden om van de rechter een uitspraak over het recht van verzorging van comateuze patiënten in het algemeen te verkrijgen. Maar als bijvoorbeeld naar aanleiding van een concrete gebeurtenis ten opzichte van een dan aan te wijzen gedaagde deze verklaring wordt gevraagd, zal de vordering moeten stranden omdat de personen voor wie de organisatie stelt op te komen, niet onmiddellijk betrokken zijn bij de rechtsverhouding tussen de gedaagde en de comateuze patiënten (vgl. art. 3:302 BW). In het voorbeeld van de leden van de GPV-fractie wordt immers niet opgekomen voor de comateuze patiënten zelf, maar voor de belangen van personen die zich vanuit een bepaalde overtuiging de belangen van comateuze patiënten aantrekken. Zie ook HR 22 januari 1993, RvdW 1993, 39 waarin een verklaring van recht in een collectieve actie gevorderd, om een gelijke reden wordt afgewezen.

11. In aansluiting hierop bespreek ik de vraag van de leden van de GPV-fractie of de regering zich realiseert dat allerlei groeperingen met verschillende levensovertuiging nu toegang tot de rechter zullen

proberen te krijgen, en of de regering zich wel een goed beeld kan vormen van de consequenties daarvan. Hierop zou ik willen antwoorden dat het niet juist is te denken dat dit wetsvoorstel nu in de door deze leden bedoelde zin de deuren wijd openzet. Reeds thans moet op grond van de rechtspraak worden aangenomen dat de groeperingen die deze leden op het oog hebben meestal wel ontvankelijk zullen zijn. Het wetsvoorstel brengt in dit opzicht eenheid van criteria en formuleert een aantal beperkende voorwaarden, waaronder ook een enkele die voorheen nog niet bestond, zoals de eis van voorafgaand overleg bedoeld in artikel 305a lid 2. Een grote toename van (bepaalde soorten) collectieve acties verwacht ik dan ook niet.

b. Wat kan worden gevorderd?

De leden van de CDA-fractie, alsmede de leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het raadzaam is bij vorderingen op het gebied van het contractenrecht een collectieve actie te beperken tot declaratoire uitspraken. Zij menen dat de problemen die zich zullen voordoen bij een schadevergoedingsvordering, in dezelfde mate zullen optreden bij vorderingen uit overeenkomst. De VVD-fractie noemt in het bijzonder de vordering tot terugbetaling wegens onverschuldigde betaling.

Bij andere vorderingen uit overeenkomst dan schadevergoeding zijn niet snel soortgelijke problemen te verwachten. Alleen al om die reden is het niet aan te bevelen een collectieve actie wettelijk te beperken tot een declaratoir. Maar ook bij een vordering uit onverschuldigde betaling, en – zo voeg ik eraan toe – een vordering tot betaling van een geldsom, zijn de juridisch-technische complicaties niet zo zwaarwegend als bij de vordering tot schadevergoeding. De problemen bij de vordering tot schadevergoeding waarop de fracties doelen, zijn in de memorie van toelichting op de pp. 29–31 uiteengezet. Gesteld werd daar dat vastgesteld moet worden hoe groot de totale schade is die geleden is door de groep van personen waarvoor de organisatie opkomt, en dat vervolgens vastgesteld moet worden hoe het totale schadebedrag over deze groep verdeeld moet worden. Dit vereist voorzieningen die het mogelijk maken om individueel belanghebbenden op te roepen, zodat deze de nodige gegevens kunnen overhandigen. Bij de genoemde vorderingen uit overeenkomst is het doorgaans echter mogelijk om deze gegevens te achterhalen zonder dat individuele belanghebbenden aan het geding behoeven deel te nemen. De benodigde gegevens zijn veelal eenvoudig te achterhalen dankzij het feit dat er een contractuele band bestaat tussen de belanghebbenden en de gedaagde. Uit de administratie van de gedaagde zijn de noodzakelijke gegevens dan te kennen.

Ondertussen is er ook een aantal uitspraken geweest waar de bedoelde vorderingen met succes in een collectieve actie zin ingesteld. Zie voor een collectieve vordering tot betaling van een geldsom; Rb. 's-Gravenhage 6 september 1989, KG 1989, 345 (uiteindelijk resulterend in HR 30 november 1990, RvdW 1990, 218). Een collectieve vordering tot terugbetaling wegens onverschuldigde betaling was de inzet in Rb. 's-Gravenhage 17 april 1991, Tijdschrift voor Consumentenrecht 1991, pp. 312–317. Deze uitspraken wijzen erop dat de door de fracties van CDA en VVD veronderstelde problemen zich niet snel voordoen bij andere vorderingen dan die tot schadevergoeding. Zijn daarentegen bij deze vorderingen de benodigde gegevens niet te achterhalen zonder dat de belanghebbenden deze zelf overleggen, dan zal de actie doorgaans op grond van artikel 305a lid 2 geen doorgang kunnen vinden.

c. Gezag van gewijsde en derdenwerking

1. Vele fracties hebben vragen gesteld over het door het wetsvoorstel gekozen uitgangspunt de bindende kracht van een in een collectieve actie verkregen uitspraak niet uit te breiden tot derden-belangheb-

benden. Meer in het algemeen hebben de leden van de fractie van D66 gevraagd of een regeling van de bindende kracht niet alsnog aanbeveling verdient of zelfs noodzakelijk is. Allereerst zal nogmaals worden ingegaan op de beweegredenen voor het gekozen uitgangspunt, waarna de afzonderlijke vragen aan de orde zullen komen.

2. Gezag van gewijsde brengt mee gebondenheid van procespartijen in een later geding aan de beslissing van de rechter over rechtsvragen, die deze in een eerdere procedure heeft moeten nemen om de hem in deze procedure voorgelegde vordering te kunnen berechten. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen het positieve en het negatieve gezag van gewijsde. Het positieve gezag van gewijsde houdt in dat een partij in een later geding tot staving van de eigen stelling een beroep kan doen op een eerdere beslissing. Het negatieve gezag van gewijsde brengt mee dat een eiser niet dezelfde vordering op dezelfde gronden mag herhalen.

Gebondenheid van een belanghebbende aan een uitspraak in een collectieve actie zou de volgende voor- en nadelen meebrengen. Bij toewijzing van een vordering is voor een belanghebbende het voordeel dat hij – gebruik makend van het positieve gezag van gewijsde – op basis van de in de eerder door de rechter vastgestelde rechtsverhouding een andere vordering kan instellen. Op p. 26 van de memorie van toelichting wordt als voorbeeld genoemd het geval dat een gedraging in een collectieve actie onrechtmatig wordt verklaard, op basis waarvan een belanghebbende individueel schadevergoeding kan vorderen. Nogmaals is het goed hier op te merken dat ik verwacht dat ook zonder gebondenheid de rechter toch snel ervan zal uitgaan dat deze gedraging ook onrechtmatig zal zijn jegens een later agerende individuele belanghebbende. Gebondenheid van belanghebbenden zal daarom op dit punt in de praktijk weinig verschil maken.

Bij de afwijzing van de vordering in een collectieve actie is daarentegen uitbreiding van het gezag van gewijsde ongunstig voor een individuele belanghebbende. Deze kan dan immers alle belang hebben bij het zelf nogmaals instellen van dezelfde vordering, echter het negatieve gezag van gewijsde maakt dit onmogelijk. In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen dat dit tot consequentie kan hebben dat bij afwijzing van een vordering wegens gebrek aan bewijs, het ook voor individuele belanghebbenden niet meer mogelijk is zelf een vordering in te stellen gebaseerd op grond van ander of nieuw bewijsmateriaal. Vgl. HR 6 april 1951, NJ 1952, 28. Wordt – om een voorbeeld te noemen – in een collectieve actie een vordering om een verondersteld gebrekkig produkt uit de markt te nemen, niet toegewezen, omdat het gebrek niet bewezen kan worden, dan is, indien de uitspraak gezag van gewijsde had, daarmee tevens het doek gevallen voor latere gedupeerden die dit gebrek wel kunnen bewijzen en hun schade vergoed willen zien worden. Uitbreiding kan ook zeer nadelig uitpakken indien achteraf blijkt dat op basis van nieuwe of andere feiten op andere gronden de oorspronkelijk afgewezen vordering wel zou zijn toegewezen. Vgl. HR 16 mei 1975, NJ 1976, 465. In beide gevallen zijn de belanghebbenden daar de dupe van.

Uitbreiding van het gezag van gewijsde bij een afgewezen vordering heeft wel voordelen voor de gedaagde, die nu immers niet meer zo snel door individueel belanghebbenden in een procedure betrokken zal worden.

Deze voor- en nadelen tegen elkaar afwegend meen ik vast te moeten houden aan het oorspronkelijke uitgangspunt. Vooral voor de belanghebbenden zijn de nadelen van uitbreiding ook bij nadere overweging zo zwaarwegend, dat een regeling van de bindende kracht in genoemde zin geen aanbeveling verdient. Er zijn bovendien ook andere bezwaren tegen uitbreiding in te brengen. Allereerst zou bij uitbreiding aan de belangheb-

benden de mogelijkheid moeten worden gegeven hun stem in de procedure te laten horen. Eveneens zou hun de mogelijkheid moeten worden gegeven zich van de procedure uit te sluiten, opdat zij – indien zij dat wensen – zelf een individuele procedure aanhangig kunnen maken. Roept men immers bij gebondenheid deze mogelijkheden niet in het leven, dan komt men ook gespannen voet te staan met artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM, waarin het principe is neergelegd dat een ieder recht heeft op een onbevooroordeelde vaststelling in zijn eigen geding van feiten en rechten die voor een beslissing van belang zijn. Een en ander zou inhouden dat de belanghebbenden van de collectieve actie op de hoogte moeten worden gebracht vóórdat over de eigenlijke rechtsvraag wordt beslist, zodat zij van de procedure en de hun toekomende bevoegdheden op de hoogte zijn. Dit vraagt om een wettelijke vastlegging van een verplichte kennisgevingsprocedure. De regeling hiervan en de vastlegging en uitwerking van genoemde bevoegdheden zou de onderhavige regeling aanzienlijk compliceren. Bovendien wordt hierdoor een collectieve actie aanmerkelijk ingewikkelder, tijdrovender en vooral veel duurder. Het potentiële bereik van de collectieve actie zou daardoor sterk worden ingeperkt.

3. De fracties van GPV, CDA en D66 vroegen zich af of de regeling van het gezag van gewijsde niet de ambivalentie van het wetsvoorstel versterkt en of het onderscheid tussen individuele en collectieve vorderingen hierdoor niet onduidelijk wordt.

Dit is naar mijn mening niet het geval. In de memorie van toelichting is er op p. 27 op gewezen dat gesteld zou kunnen worden dat de derdenwerking het beoogde effect is van een in een collectieve actie gevraagde uitspraak. Deze derdenwerking die voortvloeit uit het dictum, is het gevolg van het feit dat aan bijvoorbeeld een veroordeling slechts voldaan is indien de gedaagde ten aanzien van een ieder voor wie met de collectieve actie wordt opgekomen, zich conform de veroordeling gedraagt. Hieruit bestaat de meerwaarde van een collectieve vordering boven een individuele vordering van een belanghebbende zelf. Met een «collectieve» vordering in een collectieve actie bereikt men derhalve bij toewijzing een gelijke behandeling van het collectief waarvoor wordt opgekomen. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat de belanghebbenden gebonden zijn. Immers de beoogde brede werking van een uitspraak in een collectieve actie vloeit voort uit het dictum, en niet uit het declaratief waaraan gezag van gewijsde toekomt.

4. Hiermee is tevens antwoord gegeven op de vraag van de fracties van PvdA en GPV of het ontbreken van bindende kracht de gedaagde niet de mogelijkheid geeft tot tegenwerking, waardoor belanghebbenden alsnog de gang naar de rechter zouden moeten ondernemen. Zoals gezegd heeft een gedaagde pas dan aan een veroordeling in een uitspraak voldaan indien hij ten aanzien van een ieder zich overeenkomstig het vonnis gedraagt. De verplichting van de gedaagde om ten opzichte van de belanghebbenden een vonnis na te leven, vloeit voort uit het dictum en niet uit de bindende kracht van een vonnis. Bij een eventuele tegenwerking van de kant van gedaagde jegens een of meerdere belanghebbenden, loopt hij dan ook nog steeds het risico van verbeurte van een dwangsom door de eisende organisatie.

5. De fracties van PvdA en GPV meenden dat – kortweg gezegd – de werking van een constitutief vonnis afhankelijk is van het gezag van gewijsde. Zo meenden zij dat na een collectieve actie waarbij overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd, slechts tussen de procespartijen vast staat dat de overeenkomsten zijn ontbonden of vernietigd, maar niet tussen de contractspartijen zelf. Een en ander berust op en misverstand.

Gezag van gewijsde komt bijvoorbeeld bij een ontbindingsvonnis toe aan de vaststelling dat er tekortgeschoten is. In het ontbindingsvonnis wordt op deze vaststelling voortgebouwd door in het dictum de gevraagde wijziging in de rechtstoestand – de ontbinding derhalve – tot stand te brengen. Wordt met andere woorden door een vonnis eenn overeenkomst ontbonden, dan is dat niet het gevolg van het gezag van gewijsde, maar van de constitutieve werking van het vonnis die door de wet aan de uitspraak is verleend.

Overigens moet bij een en ander worden aangetekend dat een constitutief vonnis in een collectieve actie een uitzondering zal zijn, nu per 1 januari 1992 een ontbinding of vernietiging door middel van een eenvoudige buitengerechtelijke verklaring kan worden bereikt.

6. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts aandacht voor de vraag hoe de passage op p. 26 van de memorie van toelichting: «De door een belangenorganisatie ingestelde vordering heeft geen privaat karakter» zich verhoudt tot het op p. 27 gestelde: «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 gelijkkluidende vordering kan instellen.» Dat een collectieve actie geen privaat karakter heeft houdt onder meer in dat een door een belangenorganisatie ingestelde vordering belanghebbenden niet van de mogelijkheid berooft om zelf een vordering in te stellen. Maar zoals bij iedere vordering kan bij het instellen daarvan onvoldoende belang aanwezig zijn. Hiervan is uiteraard geen sprake indien de vordering in collectieve actie is afgewezen. Is daarentegen de vordering toegewezen, dan zal voldoende belang bij een gelijkkluidende vordering doorgaans ontbreken, tenzij het er bijvoorbeeld naar uitziet dat de organisatie om welke reden dan ook de uitspraak niet wenst te executeren. Of, zoals de PvdA-fractie vraagt, een belanghebbende nog steeds een gelijkkluidende vordering kan instellen zolang de aan de organisatie toegewezen vordering nog geen kracht van gewijsde heeft verkregen, zal doorgaans afhangen van de vraag of het vonnis uitvoerbaar bij voorraad is verklaard, en dus de organisatie al dan niet tot executie kan overgaan.

Artikel 305a lid 2

1. De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op enkele bezwaren die zijn ingebracht tegen het vereiste dat eerst overleg moet worden gevoerd tussen de betrokkenen. Zo vroegen zij zich af wanneer voldoende overleg is gevoerd voor ontvankelijkheid van de vordering. Hierop valt echter geen algemeen antwoord te geven. Er is in de wetstekst expliciet verwezen naar de omstandigheden van het geval. Afhankelijk van die omstandigheden moet een eisende organisatie een redelijke poging hebben ondernomen om overleg te voeren. Herhaalde pogingen kunnen in het algemeen niet worden gevegd, maar wel moet aan de gedaagde de gelegenheid worden geboden niet alleen om overleg te voeren, maar tevens om uit dat overleg de nodige consequenties te trekken, dat wil zeggen een eventueel gemaakte afspraak, strekkende tot minnelijke regeling van het geschil, ook uit te voeren. Tevens is er al in de memorie van toelichting op gewezen dat zich ook heel wel gevallen laten denken dat de eis van voorafgaand overleg zelfs in het geheel niet kan worden gesteld. De rechter zal, indien het verweer wordt gevoerd waarop deze bepaling doelt, naar bevind van zaken moeten handelen en beslissen.

Naar aanleiding van een vraag dienaangaande van de leden van de fractie van D66 merk ik op dat de voorwaarde van voorafgaand overleg niet aan de bestaande jurisprudentie is ontleend, maar in het wetsvoorstel is opgenomen om andere redenen, die op blz. 28 en 29 van

de memorie van toelichting zijn vermeld. Aan deze voorwaarde is behoefte omdat zonder haar uitdrukkelijke vermelding in de wetstekst de rechter, anders dan deze leden menen, dit aspect juist niet bij de beoordeling van de ontvankelijkheid zou kunnen laten meewegen. Ik ben het mede daarom niet eens met de leden van de fractie van Groen Links, waar dezen stellen dat de eis hun als overbodig voorkomt, en ik zou er dan ook bezwaar tegen hebben de eis van vooroverleg, zoals in het wetsvoorstel geformuleerd, te laten vervallen.

2. Het tweede aspect waarvoor de leden van alle drie de genoemde fracties aandacht vroegen, was de bewijslastverdeling. Zo vroegen de leden van de fractie van het CDA of het niet meer voor de hand ligt de eisende partij te belasten met het bewijs dat voldoende is gepoogd tot overleg te komen. Het bezwaar van een uitdrukkelijke wetsbepaling in die zin zou echter zijn dat, mede gezien de samenhang die in het procesrecht bestaat tussen stelplicht en bewijslast, in alle gevallen dit aspect door de eiser ter sprake zou dienen te worden gebracht, waarna de gedaagde erop reageert en de rechter een beslissing moet nemen. Maar zoals gezegd is voorafgaand overleg niet altijd mogelijk of gewenst. Alleen al om proceseconomische redenen geef ik er de voorkeur aan de regeling zo op te zetten dat de kwestie van het vooroverleg alleen wordt opgeworpen wanneer de gedaagde meent dat het overleg ten onrechte achterwege is gebleven. De gedaagde zal aan het voeren van dat verweer lang niet altijd behoefte hebben. Ook meen ik dat het voor de eiser een te zware last zou zij om in alle gevallen te stellen en eventueel te bewijzen of, gezien de omstandigheden, voldoende overleg is gevoerd. Een van de punten van kritiek op het voorontwerp was dat daarin aan de eiser een te zware stelplicht werd opgelegd. Het is mijn streven geweest, in dit wetsvoorstel aan de eiser in beginsel niet meer stelverplichtingen op te leggen dan uit de huidige rechtspraak voortvloeit. Overigens kan de rechter eventueel, wanneer de gedaagde stelt dat geen of onvoldoende overleg is gevoerd en door de eiser vervolgens het tegendeel wordt beweerd, wel aan de eisende partij de bewijslast opleggen dat het overleg wél is gevoerd. Of hij dat zal doen zal ook weer afhangen van de omstandigheden van het geval en van de consequenties daarvan voor de toepassing van artikel 177 Rv. Het is dus, anders dan de leden van de fractie van Groen Links lijken te menen, niet zo dat de rechter onder deze bepaling per se de gedaagde zal belasten met het – inderdaad soms waarschijnlijk lastige – bewijs dat er géén vooroverleg is geweest.

Met de leden van D66 ben ik het eens dat de rechter niet ambtshalve tot niet-ontvankelijkheid mag concluderen wanneer de gedaagde met betrekking tot dit overleg geen verweer heeft gevoerd. De gedaagde zal zich erop moeten beroepen. Ik ben van mening dat dat voldoende duidelijk uit de bepaling zelf blijkt.

Artikel 305a lid 3

1. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de toekenning van de schadevergoedingsvordering aan verenigingen niet tamelijk willekeurig is nu zeer grote organisaties als de Consumentenbond en de ANWB zulk een omvangrijk ledenbestand hebben, dat moeilijk te bepalen is voor welk deel van de leden de vordering is ingesteld. De leden van de Groen Links-fractie en GPV-fractie vroegen zich meer in het algemeen af of een vereniging wel in staat kan worden geacht de schade te specificeren en te distribueren.

Wanneer een vereniging een omvangrijk ledenbestand heeft, wil dat naar mijn mening niet zeggen dat zij daardoor niet meer in staat is aan te geven voor welke leden de vordering is ingesteld. Veel zal afhangen van een adequate (leden)administratie. In het algemeen mag aangenomen worden dat een vereniging goed in staat is aan te geven voor welke

leden zij welk bedrag aan schadevergoeding vordert, waarna de distributie daarvan geen problemen meer oplevert. In die enkele gevallen waar zij daartoe niet in staat is, is niet duidelijk wat van de gedaagde wordt geëist. Het gevolg daarvan zal zijn dat de vordering als te vaag en/of als niet bewezen wordt afgewezen. Ik zie dan ook niet in waarom de keuze willekeurig is.

2. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie wat heeft te gelden indien inning van een vordering door een organisatie heeft plaatsgevonden, maar vervolgens het individu zelf vordert. Zij vroegen zich af of het collectief geïnde dan onverschuldigd is betaald.

Veel hangt hierbij af van het moment waarop een individu de vordering zelf int en van de vraag of het individu gebruik heeft gemaakt van de hem in lid 5 gegeven bevoegdheid zich te verzetten tegen de werking van het vonnis ten opzichte van hem. Is de collectieve actie reeds afgewikkeld en heeft het individu zijn schade vergoed gekregen, dan komt hem uiteraard niet meer het recht toe zelf nogmaals schadevergoeding te vorderen. Is de collectieve actie daarentegen nog gaande en vordert vervolgens een individu – dat daarvan op de hoogte is – toch zelf schadevergoeding, dan kan dit gelijk worden gesteld met een verzetsverklaring in de zin van lid 5. Is ten slotte de collectieve actie wel met een uitspraak geëindigd, maar heeft nog geen uitkering naar de leden plaatsgevonden, dan kan een individuele vordering eveneens als een verzetsverklaring worden beschouwd, en is het eventueel collectief geïnde voor dat gedeelte onverschuldigd betaald. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat te verwachten valt dat na een uitspraak in een collectieve actie de betaling van de schadevergoeding doorgaans rechtstreeks van de gedaagde naar de belanghebbende zal plaatsvinden.

3. De leden van de fracties van PvdA, D66, Groen Links, SGP en GPV hebben vraagtekens gezet bij de uitsluiting van de rechtsvordering tot schadevergoeding in artikel 305a lid 3. Zij meenden dat deze uitsluiting strijdig is met het uitgangspunt van wetsvoorstel dat voor ontvankelijkheid niet het type vordering doorslaggevend is, maar de vraag of de bij de vordering betrokken belangen zich voor bundeling lenen. Men vroeg zich af of daarom de uitsluiting in het licht van het bepaalde in artikel 305a lid 2 niet overbodig is en een en ander niet beter aan de rechter kan worden overgelaten. Zo zou volgens de PvdA en GPV-fractie een vordering tot schadevergoeding mogelijk kunnen zijn indien een afgebakende groep personen gelijksoortige schade lijdt.

Opgemerkt moet worden dat de reden dat de schadevergoedingsvordering wordt uitgesloten daaruit bestaat dat op enig moment in de collectieve actie bepaald zal moeten worden voor welke personen wordt opgekomen en hoe groot daarbij de omvang van ieders schade is. Vervolgens zal op enigerlei wijze de schadevergoeding moeten worden gedistribueerd. Dit alles vergt een uitgewerkte regeling, hetgeen het kader van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Voor een vereniging die uitsluitend voor haar leden een schadevergoedingsvordering instelt is daarom een uitzondering gemaakt. Deze moet zonder nadere regelgeving ter zake in staat worden geacht aan te kunnen geven voor welke leden zij optreedt en wat daarbij ieders schade is. Het aantal gevallen waarin daarbuiten zonder nadere regelgeving een schadevergoedingsvordering toch mogelijk zal zijn, is uitermate gering. De ervaringen in Ontario met de daar thans van kracht zijnde class action-regeling wijzen daar ook op. In deze regeling van Rule 75 van de Supreme Court of Ontario Rules of Practice zijn ook geen procedurele voorschriften opgenomen langs welke weg allerlei individuele vragen (eigen schuld, omvang van de schade etc.) aan de orde kunnen komen die bij een schadevergoedingsvordering vaak beantwoord moeten worden. Omdat daar evenwel deze vordering

niet expliciet is uitgesloten, vindt er al jarenlang tussen voor- en tegenstanders een heftige discussie plaats die sterk polariserend heeft gewerkt en wordt regelmatig geprocedeerd over het bereik van Rule 75. Deze regeling heeft met andere woorden vele conflicten opgeroepen. Om dit te voorkomen, en de rechtspraak niet lastig te vallen met de moeilijke vraag of in een concreet geval schadevergoeding mogelijk is, meen ik vast te moeten houden aan de expliciete uitsluiting in artikel 305a lid 3. Dit temeer omdat – ik wijs er nogmaals op – bij niet uitsluiting het aantal gevallen waarin de vordering tot schadevergoeding wel mogelijk zal zijn, zeer gering is.

Het door de PvdA genoemde voorbeeld van de met kaalheid kampende mannen onderstreept dit nog eens. Een voor deze personen ingestelde collectieve actie zal waarschijnlijk de toets van artikel 305a lid 2 niet doorstaan, immers de schadeomvang per persoon zal variëren en daardoor slechts individueel bepaalbaar zijn, waardoor de vordering niet bundelbaar is.

4. Ik deel niet de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat belangenorganisaties hun toevlucht zullen zoeken in de oprichting van ad hoc organisaties die wel binnen de termen van het wetsvoorstel vallen. Een bestaande organisatie zal mijns inziens niet snel tot de oprichting van een ad hoc organisatie overgaan. In veel gevallen zal een organisatie zich kunnen redden met een procesvolmacht of een cessie ter incasso. Indien het naar aanleiding van een concrete schadegebeurtenis vanuit proces-economische motieven dan toch de moeite loont een ad hoc organisatie op te richten, kan aangenomen worden dat met deze vorm van gebundelde behandeling van de verschillende schadevergoedingsvorderingen ook de rechtspleging en zelfs de gedaagde gediend is.

5. De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of een milieu- of dierenbeschermingsorganisatie de kosten kan vorderen die zij heeft gemaakt om de schadelijke gevolgen van een onrechtmatige daad te voorkomen of te beperken.

In de memorie van toelichting is er op p. 29 op gewezen dat een belangenorganisatie die zelf schade lijdt door een onrechtmatige gedraging, daarvan de vergoeding kan vorderen indien deze gedraging ook onrechtmatig is jegens de organisatie. De door de fractieleden bedoelde kosten ter voorkoming of beperking van schade, kunnen in dit geval voorzover zij redelijk zijn, eveneens op de voet van artikel 6:96 lid 2 BW op de veroorzaker worden verhaald. Of in een concrete situatie een onrechtmatige daad óók onrechtmatig is tegenover een belangenorganisatie, is echter een aansprakelijkheidsvraag en staat verder los van dit wetsvoorstel. Zoals hierboven aangegeven biedt het arrest HR 18 december 1992, RvdW 1993, 15 inzake Kuunders/Stichting Natuur en Milieu in dit verband perspectieven.

6. De GPV-fractie vroeg of de bezwaren tegen de vordering tot schadevergoeding zoals genoemd in de memorie van toelichting niet eveneens gelden bij een vordering tot onverschuldigde betaling of een vordering tot nakoming van een contractuele verplichting die een betaling in geld inhoudt. Voor een reactie op deze vraag wil ik verwijzen naar hetgeen ik hierover heb gezegd bij de beantwoording van dezelfde vraag van de leden van de CDA- en VVD-fractie bij artikel 305a lid 1 onder b.

7. De fractieleden van Groen Links vroegen naar mijn bereidheid om ter oplossing van de in de memorie van toelichting gesignaleerde juridisch-technische problemen bij de schadevergoedingsvordering, de in de VS en Canada daarvoor gekozen oplossingen te bestuderen. Het is mij

bekend dat een dergelijk onderzoek reeds plaatsvindt. Ik geef er de voorkeur aan de resultaten daarvan af te wachten.

Voorts vroegen deze leden of voor de oplossing van de genoemde problemen aangehaakt kan worden bij de artikelen 22–32 van de Wet Aansprakelijkheid Kernongevallen, waarin een regeling is te vinden voor de begroting en distributie van schadevergoeding bij kernongevallen. Op zichzelf zou bij de wens om een nadere regeling te treffen die het mogelijk maakt om in een collectieve actie ook schadevergoeding te vorderen, bij deze regeling inspiratie kunnen worden opgedaan. Het is echter niet mogelijk om bij deze regeling aan te haken, of deze naar analogie toe te passen. Uitgangspunt van deze regeling is namelijk de bevoegdheid van de aansprakelijke exploitant om zijn aansprakelijkheid te limiteren. Het initiatief voor het instellen van deze procedure ligt derhalve bij de aansprakelijke persoon, en niet bij het collectief van gelaedeerden. Voorts is de regeling ingericht om iedere schuldeiser bij een overschrijding van het bedrag waartoe de aansprakelijkheid is gelimiteerd, in evenredigheid te voldoen. Bij een collectief verhaalsrecht zal daarentegen volledige schadevergoeding het uitgangspunt zijn. Ten slotte kunnen gelaedeerden zich na het aanvangen van de limitatieprocedure niet meer tegen deze procedure verzetten, terwijl dat bij een collectieve verhaalsactie naar mijn mening mogelijk zal moeten zijn (vgl. art. 305a lid 5).

Artikel 305a leden 4 en 5

1. De leden van de CDA-fractie vroegen of het toch niet nodig is de eis van representativiteit te stellen, daar ook de betrokkenen bezwaar kunnen maken tegen een collectieve actie die mede betrekking heeft op hun belangen. De in artikel 305a lid 4 geboden bevoegdheid bezwaar te maken tegen een collectieve actie staat los van een eventuele representativiteits-eis. Ook indien deze eis met zoveel woorden zou worden gesteld, bestaat de mogelijkheid dat aan een collectieve actie een gedraging ten grondslag wordt gelegd, waartegen de persoon die het betreft om welke reden dan ook bezwaar heeft. Hetzelfde geldt overigens voor de bevoegdheid van een belanghebbende om zich te verzetten tegen de werking van de uitspraak ten opzichte van hem. De eventuele behoefte om van deze bevoegdheid gebruik te maken staat los van de representativiteits-eis.

Overigens moet hierbij aangetekend worden dat het niet met zoveel woorden stellen van deze eis, geenszins betekent dat zij geen rol speelt. Representativiteit op zichzelf heeft geen duidelijke inhoud. Getracht is daarom om in dit wetsvoorstel de verschillende daarmee in verband te brengen vereisten ieder voor zich in het wetsvoorstel op te nemen, voorzover dat althans wenselijk wordt geacht. Ik mag in dat verband verwijzen naar hetgeen hierover op p. 21 van de memorie van toelichting is gesteld. Onjuist is derhalve de stelling van de fractie van het CDA dat het wetsvoorstel representativiteit veronderstelt.

2. De vraag van de leden van de fractie van D66 om nog eens expliciet in te gaan op de vraag of een regeling van de bindende kracht niet alsnog aanbeveling verdient, is hierboven beantwoord onder c bij artikel 305a lid 1.

3. Bij nota van wijziging is de formulering van artikel 305a lid 4 aangescherpt ten einde duidelijk te maken dat de mogelijkheid om bezwaar te maken alleen is voorbehouden aan degene die door de gedraging wordt getroffen. Dit om buiten twijfel te stellen dat deze bevoegdheid niet toekomt aan de gedaagde. De formulering is gelijklopend aan die van artikel 10 lid 2 van de voorgestelde Algemene wet gelijke behandeling.

4. Eveneens is bij nota van wijziging in artikel 305a lid 5 het woord «naleving» vervangen door: werking. Met deze wijziging wordt beoogd meer dan thans duidelijk te maken dat een belanghebbende zich ook kan verzetten tegen de werking van een constitutioneel vonnis. De term naleving kan de indruk wekken dat men zich alleen kan verzetten tegen de werking van een condenmatoir vonnis. Het zal duidelijk zijn dat wel degelijk ook de behoefte kan bestaan aan een mogelijkheid zich te onttrekken aan de gevolgen van een collectieve actie waarbij bijvoorbeeld de ontbinding van overeenkomsten wordt gevorderd.

Artikel 305b

1. 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. Zij meende dit omdat in deze wet actiebevoegdheid is toegekend ter behartiging van het eigen belang van het orgaan, terwijl artikel 305b actiebevoegdheid verleent ten behoeve van het behartigen van de belangen van anderen. Artikel 1.2 lid 2 Algemene wet bestuursrecht bepaalt het volgende:

«Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd».

Deze bepaling moet gelezen worden naast artikel 8.1.1.1 lid 1 van deze wet, waarin aan belanghebbenden het beroepsrecht is toegekend. De verschillen tussen artikel 305b BW en artikel 1.2 lid 2 zijn naar mijn mening voornamelijk terminologisch van aard. Zie ook hetgeen hierover is opgemerkt onder Algemeen, par. 6, naar aanleiding van vragen van de fractie van D66. Van een inhoudelijke discrepantie tussen beide bepalingen is, voorzover althans deze bepalingen te vergelijken zijn, naar mijn mening alleen sprake in die zin dat onder artikel 1.2 lid 2 Awb ook belangen vallen waarvan de behartiging van het ene aan het andere bestuursorgaan is overgedragen. Op dit punt is de actiebevoegdheid van artikel 305b juist beperkter.

2. Een en ander is voor mij aanleiding om bij nota van wijziging in artikel 305b lid 1, de woorden «voorzover haar bij of krachtens de wet de behartiging van deze belangen is opgedragen» te vervangen door: voorzover hem de behartiging van belangen is toevertrouwd. Met deze wijziging wordt primair beoogd de in dit artikel gehanteerde terminologie af te stemmen op die van artikel 1.2 lid 2 Algemene wet bestuursrecht. Bovendien wordt ermee bereikt dat een publiekrechtelijke rechtspersoon ook kan optreden tegen een civielrechtelijke inbreuk op een belang waarvan de behartiging aan hem is overgedragen.

3. De leden van de SGP-fractie verklaarden moeite te hebben met de in artikel 305b aan publiekrechtelijke rechtspersonen toegekende bevoegdheid. Zij vroegen aan te geven hoe groot de behoefte is aan een algemeen collectief vorderingsrecht voor deze rechtspersonen. Zoals deze leden terecht stellen, kunnen deze rechtspersonen bij de behartiging van de aan hen opgedragen belangen al goed uit de voeten met de aan hen toekomende publiekrechtelijke dan wel (onder omstandigheden) privaatrechtelijke bevoegdheden.

Of aan deze rechtspersonen bij de behartiging van bepaalde belangen van anderen een privaatrechtelijke bevoegdheid toekomt, is afhankelijk van de vraag of zij tot een potentieel gedaagde in een rechtsverhouding staan op grond waarvan zij een vordering kunnen instellen. In een aantal gevallen zal een dergelijke rechtsverhouding aanwezig zijn, en wel bijvoorbeeld in die gevallen waarin een potentieel gedaagde wist of kon weten dat de overheid zich een bepaald belang aantrekt dan wel zou

gaan aantrekken. Vgl. HR 9 februari 1990, NJ 1991, 462 (Staat/Van Amersfoort), waarin invulling wordt gegeven aan het relativiteitsvereiste. In sommige gevallen kan men echter niet zonder meer een rechtsverhouding aanwezig achten, terwijl wel degelijk behoefte bestaat aan een actiebevoegdheid. Een aantal recentelijk opgenomen bepalingen in de vestigingswetgeving duidt hier ook op. Zie voorts de jurisprudentie vermeld op p. 33 van de memorie van toelichting. Juist voor deze gevallen is artikel 305b voorgesteld. De hierin neergelegde algemene actiebevoegdheid heeft dan ook verder als voordeel dat de bijzondere bepalingen in de vestigingswetgeving kunnen vervallen. Zie aldus artikel VI.

Artikel VIII

De vragen van de fracties van PvdA, VVD en D66 op pp. 15–17 van het voorlopig verslag over de bescherming van de belangen van dieren, zijn beantwoord bij artikel 305a lid 1 (onder a, par. 7).

Artikel IX

Bij nota van wijziging is de aanhef van artikel IX aangepast. Het betreft een redactionele verbetering alsmede een aanpassing aan het gewijzigde opschrift van het daarin bedoelde wetsvoorstel.

Tevens is bij nota van wijziging door toevoeging van een nieuw onderdeel aan artikel IX een omissie herstelt. Artikel 26, onderdeel M, van de voorgestelde Algemene wet gelijke behandeling beoogt artikel 20a van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen te wijzigen. Ingevolge artikel VII, onderdeel 2, zal artikel 20a echter komen te vervallen. Artikel 26, onderdeel M, van de Algemene wet gelijke behandeling dient derhalve eveneens te vervallen.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto