

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. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 28 mei 1993

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het antwoord van de regering. Zij moesten constateren dat de door hen aangevoerde bezwaren op een aantal wezenlijke onderdelen niet had weggenomen. Die bezwaren betreffen in het bijzonder het feit dat de collectieve actie-bevoegdheid niet is beperkt tot rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid en het feit dat de bevoegdheid niet beperkt is tot het terrein van de onrechtmatige daad.

De leden van de CDA-fractie vonden de voor belangenorganisaties aangescherpte voorwaarden om voor rechtshulp in aanmerking te komen een verbetering. Toch vonden zij verdere aanvulling noodzakelijk. Het was hun opgevallen dat in het antwoord staat dat ook dient te worden gelet op de draagkracht van de personen die worden vertegenwoordigd. Nergens hadden zij evenwel in de wettekst een dergelijke regel aange troffen. Zij spraken uit voorstander te zijn van een regeling die rekening houdt met de individuele draagkracht van de vertegenwoordigden. Zij gaven er daarbij de voorkeur aan dat zou worden uitgegaan van de regel dat de belanghebbenden gezamenlijk over voldoende draagkracht beschikken om de proceskosten te betalen en dus als regel een belangenorganisatie niet in aanmerking komt voor gefinancierde rechtshulp, tenzij onvoldoende draagkracht bij de leden aanwezig blijkt.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van de in de memorie van antwoord gegeven antwoorden en reacties op de door hen gestelde vragen respectievelijk gemaakte opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Vacature CDA, J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegenthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

Zij achtten deze vooralsnog bevredigend.

De leden van de VVD-fractie dankten de regering voor de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord. Zij beperkten zich thans tot een enkele opmerking.

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de antwoorden in de memorie van antwoord.

In het kader van dit eindverslag beperkten zij zich tot de volgende opmerkingen. Zij waren nog niet geheel overtuigd door het antwoord van de regering op hun vragen naar de maximale afstemming met de regeling van het collectief actierecht in de Algemene wet bestuursrecht. Het is van tweeën één, meenden deze leden: ofwel de reikwijdte van de bedoelde bepalingen is gelijk, en dan ligt het voor de hand dat tevens tot uitdrukking te doen komen in de definiëring, ofwel de reikwijdte is verschillend.

Graag zagen zij dan ook dat de regering nader motiveert, waarom het verschil in definiëring grotendeels samenhangt met enerzijds de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht en anderzijds met het verschil in gebruikelijke terminologie tussen het bestuursrecht en het burgerlijk recht.

Overigens hadden zij vastgesteld dat kennelijk wel aanleiding bestaat de formulering van artikel 3:305 b BW af te stemmen op die van artikel 1:2 lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Artikel 305a lid 1

De leden van de CDA-fractie bleven zich op het standpunt stellen dat het ongewenst is door middel van deze regeling ad hoc organisaties toegang tot de rechter te verschaffen naar aanleiding van een concrete onrechtmatige gedraging. Zij vonden een collectieve actiebevoegdheid slechts wenselijk voor organisaties die al voor de onrechtmatige gedraging actief waren op het gebied van belangenbehartiging.

Zij vonden dan ook dat de regeling beperkt zou moeten worden tot rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Alleen bij dit soort organisaties kan in hun ogen nagegaan worden of aan het vereiste van reeds voor de onrechtmatige gedraging actief zijn geweest op het terrein der belangenbehartiging, wordt voldaan. Immers, dan is er sprake van een notariële akte en is er een wettelijke plicht tot het opstellen van statuten en zijn er regels over de inhoud daarvan. Bovendien moeten de statuten gedeponereerd worden in een register waardoor een en ander controleerbaar wordt.

Het leek de leden van de CDA-fractie in tegenstelling tot de opvatting van de regering dat juist deze heldere keuze de ontvankelijkheidsproblematiek sterk zou vereenvoudigen.

Deze leden konden zich verenigen met de opvatting dat een formeel vereiste van representativiteit dan niet past, al bleven zij wel de mening toegedaan dat niet het enkele feit dat een belang in de statuten omschreven staat, al voldoende is om ontvankelijk te worden verklaard. Van enige vorm van werkelijke belangenbehartiging moet wel zijn gebleken. Het vereiste van voorafgaand overleg met de wederpartij is hiervoor een belangrijke indicatie. Het bleef voor de leden van de CDA-fractie daarom voor de handliggend dat de eiser in beginsel het bewijs inzake het voorafgaand overleg zal dienen te leveren. Het bezwaar

van een aparte wetsbepaling zagen deze leden niet omdat, nu het een eis is voor ontvankelijkheid, het toch juist proceseconomisch is als de rechter daarover in een vroegtijdig stadium een uitspraak moet doen. Bij niet voldoen aan dit vereiste wordt zo immers veel onnodig werk voorkomen.

Uit de antwoorden op de vragen naar de reikwijdte van de formulering «belangen van andere personen» in art. 305a lid 1 was de leden van de CDA-fractie zoveel duidelijk geworden dat het alleen mogelijk is om over concrete belangen van natuurlijke personen en rechtspersonen te procederen. Onduidelijk blijft echter nog of dit onverlet laat dat de vereniging of stichting ook uit eigen hoofde een vordering – gerelateerd aan een door die rechtspersoon behartigd collectief of algemeen belang – op basis van dit wetsvoorstel kan instellen en zo ja, in welke gevallen dan. Het leek de leden van de CDA-fractie niet wenselijk als beide grondslagen in dergelijke gevallen naast elkaar gebezigd zouden kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie konden ook na de toelichting nog niet instemmen met de opvatting dat in sommige gevallen de belangen van burgers te diffuus zijn om een vordering te kunnen instellen, maar dat door bundeling van die gevallen wel voldoende belang ontstaat voor diezelfde vordering.

Volgens deze leden is er in deze gevallen veeleer sprake van een te gering belang waarvoor men gelet op bij voorbeeld de proceskosten geen procedure wenst in te stellen. Een dergelijke kosten-baten-analyse achten deze leden geenszins ongewenst, omdat het er immers niet om gaat ten koste van alles via de rechter een uitspraak te krijgen. Men mag toch verwachten dat bij gering belang andere wegen dan een gerechtelijke procedure worden bewandeld om tot een oplossing te komen.

De leden van de CDA-fractie bleven bij hun voorkeur de collectieve actiebevoegdheid te beperken tot het onrechtmatig laten verklaren of het verbieden van de gedraging. Een collectieve vordering ter zake van contractuele verplichtingen verdraagt zich moeilijk met het wezen van een contractuele relatie aangezien deze per definitie individueel bepaald is. Bij het openstellen van deze vorderingsmogelijkheid komt men direct terecht in discussies rondom de kracht van gewijsde en de kennisgevingsverplichting. Ten aanzien daarvan maakt de regering dan keuzen die de leden van de CDA-fractie als hoogst ongewenst voorkwamen. Het uitgangspunt dat geen bindende kracht geldt voor derden-belanghebbenden van een in een collectieve actie verkregen uitspraak, maakt dat betrokkenen eerst risicoloos de collectieve actie kunnen afwachten en bij een negatieve uitspraak zelf de zaak nog eens kunnen aankaarten. Deze leden vonden dat op dit punt een keuze gemaakt had moeten worden. Een collectieve actiebevoegdheid voor contractuele vorderingen en bindende kracht voor derdenbelanghebbenden of geen collectieve actiebevoegdheid voor contractuele vorderingen. Ook meenden zij dat bij keuze voor de eerstgenoemde mogelijkheid een wettelijke kennisgevingsprocedure onvermijdelijk is. Zij waren het eens met de analyse van de regering dat dit de regeling aanzienlijk zou compliceren, maar zij achtten dat onontkoombaar. De regeling zoals die thans wordt voorgesteld oogt wellicht eenvoudig, maar laat zoveel losse einden zien dat het daarom door de leden van de CDA-fractie niet als een wenselijke keuze werd gezien.

De leden van de D66-fractie vonden de uiteenzetting van de regering met betrekking tot het gezag van gewijsde en de derdenwerking overtuigend.

Ook ten aanzien van de mogelijkheid tot vordering van schadevergoeding bleven de leden van de CDA-fractie terughoudend. Ook al beperkt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot verenigingsacties, de praktische en principiële bezwaren blijven groot. Zo leek hun de mogelijkheid moeilijk verenigbaar met het uitgangspunt dat de vordering moet strekken ter behartiging van de belangen van «andere personen», waarmee slechts de (privaatrechtelijke) belangen van concrete, bestaande, natuurlijke en rechtspersonen kunnen worden bedoeld. Met een regeling collectief vorderingsrecht wordt toch niet beoogd in te grijpen in het materiële privaatrecht, zo veronderstelden zij. Alleen de processuele mogelijkheid van bundeling van bestaande vorderingen zou geregeld dienen te worden, maar er moeten geen aanspraken in het leven worden geroepen waar deze in het geheel niet bestonden en dat lijkt deze regeling toch wel te doen, zo meenden deze leden. Bij de voorgestelde regeling blijft het toch de vraag of, en in hoeverre een persoon jegens wie (in beginsel) onrechtmatig is gehandeld, daardoor schade heeft geleden. Een vraag die toch veelal individueel zal moeten worden beantwoord. Dit probleem geldt zeker ook voor het vraagstuk van de eigen schuld, zo kwam het de leden van de CDA-fractie voor.

Bovendien vroegen zij de regering of de voorgestelde regeling al niet de mogelijkheid biedt tot het beantwoorden van de vraag naar schadeplichtigheid; immers, als bij wege van een verklaring voor recht is vastgesteld dat een gedraging in beginsel onrechtmatig is, volgt daaruit toch al rechtstreeks dat er – eveneens in beginsel – tevens een verplichting bestaat tot vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade.

Het kwam de leden van de CDA-fractie voor dat aan de mogelijkheid van een collectieve vordering tot het vergoeden van nader vast te stellen individuele schade geen reële behoefte bestaat en dat dus met een beperkter opzet zou kunnen worden volstaan.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat het bij dit wetsvoorstel niet zozeer gaat om de invoering van een nieuwe mogelijkheid voor groepsacties, maar om de regulering van een reeds bestaande mogelijkheid. In dit verband wezen zij onder verwijzing naar bladzijde 17 van de memorie van antwoord op de ervaringen in Ontario met de daar reeds van kracht zijnde «class action». Hierdoor zou het misverstand kunnen ontstaan, dat de voorgestelde regeling daarmee verwant is. Zij gingen ervan uit, dat zulks niet het geval is en zouden dat ook betreuren.

De leden van de D66-fractie vroegen, dit in het licht van de afstemming op het bestuursrecht, of in de Algemene wet bestuursrecht bij de regeling van het collectief actierecht eveneens is voorzien in de uitdrukkelijke vermelding van de voorwaarde van voorafgaand overleg alsmede in de uitsluiting van de rechtsovergang tot schadevergoeding.

Het antwoord op deze vragen leek hun van belang voor hun uiteindelijke beoordeling van het standpunt van de regering ten aanzien van deze onderdelen van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier