

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 20 juli 1993

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het eindverslag. Tot mijn genoegen kan ik constateren dat de beantwoording in de memorie van antwoord meerdere fracties op diverse punten heeft overtuigd. Graag ga ik in op de thans nog gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van de aan het woord zijnde fracties.

I. ALGEMEEN

1. De leden van de CDA-fractie hebben nog bezwaren tegen 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. Op beide aspecten kom ik hieronder naar aanleiding van nadere vragen van de leden van de CDA-fractie terug, maar wel wil ik reeds hier ingaan op de vraag waarom het niet gewenst is de actie tot onrechtmatige daad te beperken. Vaak is het van toevallige omstandigheden afhankelijk of men een ander aansprakelijk kan stellen uit wanprestatie, uit onrechtmatige daad danwel op beide gronden. Men denke bij voorbeeld aan de beroepsaansprakelijkheid van notarissen, advocaten en medici die soms op wanprestatie en onrechtmatige daad, en soms op alleen onrechtmatige daad gebaseerd kan worden. Voorts denke men aan een ramp met vele slachtoffers waarvan sommigen een vordering uit onrechtmatige daad hebben, en anderen een vordering uit overeenkomst omdat zij toevalligerwijs tevens contractant waren van de aansprakelijke persoon, zoals bij voorbeeld werknemers werkzaam op een terrein waar een explosie heeft plaatsgevonden. Er is dan geen reden voor wat betreft de mogelijkheid van belangenbundeling tussen beide groepen verschil te maken. Bovendien kunnen niet alleen op massale wijze identieke rechtsplichten worden genegeerd, maar eveneens kunnen op grote schaal identieke verbintenissen niet worden nagekomen. Er is ook dan geen reden wel bij voorbeeld het rechterlijk bevel of verbod toe te staan, maar niet de vordering tot nakoming van een contractuele verbintenis. In de memorie van toelichting wees ik op p. 24 in dit verband op de veroordeling van een fabrikant tot het doen herstellen van een constructiefout bij een in

serie vervaardigd produkt. Voorts valt te denken aan een veroordeling van een verzekeraar om bepaalde medische handeling te vergoeden, omdat deze anders dan de verzekeraar beweert, wel onder de dekking valt. Onder artikel 305a lid 1, sub 5, kom ik hierop terug.

2. Het viel de leden van de CDA-fractie op dat in de memorie van antwoord op p. 3 wordt opgemerkt dat bij de beoordeling van een aanvraag van een belangenorganisatie voor gefinancierde rechtshulp ook gelet dient te worden op de draagkracht van de personen die worden vertegenwoordigd. Deze leden constateerden evenwel dat zij in de wettekst van het voorstel van de Wet op de rechtsbijstand een dergelijke regel niet aantreffen. Mijn opmerking waarnaar deze leden verwezen had echter slechts betrekking op de memorie van antwoord bij het voorstel van Wet op de rechtsbijstand. Daarin wordt vermeld dat bij een aanvraag voor gefinancierde rechtsbijstand door een organisatie ook gelet dient te worden op de draagkracht van de personen die vertegenwoordigd worden. Zie TK 1992-1993, 22 609, nr. 6, p. 35, waarin opgemerkt wordt dat dit een van de factoren is die een rol spelen bij de toepassing van artikel 37a, waarin bepaald is dat een rechtspersoon rechtsbijstand wordt verleend, indien van hem rederlijk wijze niet verwacht kan worden dat deze de kosten van rechtsbijstand betaalt. Zie ook de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het voorstel van de Wet op de rechtsbijstand, waar de opvatting van de leden van de CDA-fractie wordt onderschreven dat voor alle rechtspersonen het inkomen en vermogen van die rechtspersoon dan wel het inkomen en vermogen van bij die rechtspersoon betrokken belanghebbenden bepalend dient te zijn voor de verlening van gefinancierde rechtsbijstand. Zie TK 1992-1993, 22 609, nr. 11, p. 4.

3. De leden van de fractie van D66 vroegen nog iets nader in te gaan op de afstemming van artikel 305a op de regeling van het collectief actierecht in de Algemene wet bestuursrecht. Zoals gezegd doen zich niet zozeer verschillen voor in de reikwijdte van de van belang zijnde bepalingen, wel echter in de definiëring. Dit verschil hangt 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. De leden van de D66-fractie vroegen om een nadere motivering.

Allereerst wijs ik op het verschil in systematiek. In de Algemene wet bestuursrecht is in artikel 8.1.1.1 lid 1 bepaald dat een belanghebbende bij de rechtbank tegen een besluit beroep kan instellen. Wie als belanghebbende kan worden aangemerkt, moet worden afgeleid uit de omschrijving van dit begrip in artikel 1.2 Awb. In hoeverre daaronder ook belangenorganisaties vallen, volgt uit lid 3 van dit artikel. In artikel 305a is daarentegen een ander systeem gevolgd: de omschrijving van het vorderingsrecht en van de belangenorganisaties die dit vorderingsrecht kunnen instellen is in één bepaling opgenomen. Vervolgens is er het verschil in terminologie. Artikel 1.2 lid 3 Awb spreekt over «algemene en collectieve belangen», terwijl artikel 3:305a BW de woorden «belangen van anderen» bezigt. Deze laatste term is beter afgestemd op de privaatrechtelijke verhoudingen waarop dit artikel van toepassing is. Het gaat erom dat de belangen van anderen dan de als eiser optredende rechtspersoon worden behartigd. In hoeverre deze belangen tevens «algemeen» of «collectief» mogen heten – een onderscheid dat het privaatrecht niet maakt – kan daarbij in het midden blijven. Zoals in de memorie van antwoord, p. 9, tweede hele alinea, wordt aangestipt, dient het wel te gaan om «concrete belangen van natuurlijke of rechtspersonen», zij het dat het kan gaan om een «onbepaalde, zeer grote groep personen». Ook bij deze begrenzing past geen algemene verwijzing naar

«algemene en collectieve belangen» als waaraan in het bestuursrecht de voorkeur is gegeven.

Ten slotte bestaat tussen de omschrijvingen van artikel 1.2 Awb en artikel 3:305a BW nog het verschil dat de eerste bepaling mede van feitelijke werkzaamheden spreekt. Dit laatste is in het BW niet nodig, omdat deze eis in meer specifieke vorm al voortvloeit uit het slot van artikel 305a lid 2: er moet overleg plaatsgevonden hebben.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Artikel 305a lid 1

1. De leden van de CDA-fractie vonden het wenselijk dat alleen aan organisaties die actief zijn geweest op het gebied van belangenbehartiging collectieve actiebevoegdheid toekomt, en vonden daarom dat de regeling beperkt moet worden tot rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Alleen bij dit soort organisaties kan volgens deze leden worden nagegaan of aan een eventuele eis van feitelijke werkzaamheid is voldaan. Dit omdat volgens deze leden bij deze organisaties een wettelijke plicht tot het opstellen van statuten bestaat. Nog afgezien van de wenselijkheid van de eis van feitelijke werkzaamheid – waarover hieronder meer – is het hebben van statuten noodzakelijk om toepassing van artikel 3:305a BW mogelijk te maken. Een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid heeft in de praktijk ook statuten, zij het dat deze niet in een notariële akte zijn opgenomen. Er is dan echter weinig reden om hierin onderscheid te maken. Ook niet om de door de leden van de aan het woord zijnde fractie naar voren gebrachte reden. Er bestaat immers naar mijn oordeel geen verband tussen de eis van feitelijke werkzaamheid en de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Uit de in een notariële akte vastgelegde statuten valt op generlei wijze af te leiden of een belangenorganisatie reeds voor het instellen van een collectieve actie relevante activiteiten heeft ontplooid. Dit blijkt al uit het feit dat een vereniging die bij notariële akte is opgericht, vlak na de oprichting nog geen activiteiten kan hebben ondernomen, terwijl zij dus al wel over notariële statuten beschikt. Maar ook nadien kan een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een slapend bestaan leiden. Het al dan niet voldoen aan een eventuele eis van feitelijke werkzaamheid kan dus nimmer blijken uit de notarieel vastgelegde statuten van de betreffende organisatie. Ook hierin zie ik derhalve geen reden de eis van volledige rechtsbevoegdheid te stellen. Ten slotte wil ik er nog op wijzen dat ook de Algemene wet bestuursrecht in artikel 1.2 de eis van volledige rechtsbevoegdheid niet stelt. Dit zou tot fricties kunnen leiden als de rechtspersoon wel administratief beroep kan instellen maar niet ook voor de burgerlijke rechter zou kunnen procederen, indien het bestuur door feitelijke gedragingen de administratieve weg blokkeert (vgl. HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743; De Nieuwe Meer).

2. Voorts vonden de leden van de CDA-fractie dat voor de ontvanke-lijkheid wel van enige vorm van werkelijke belangenbehartiging moet zijn gebleken. Als zelfstandige voorwaarde is deze eis naast het vereiste van voorafgaand overleg goeddeels overbodig en zij zou een te grote inbreuk betekenen met de rechtspraak van de Hoge Raad. In steeds meer uitspraken van de Hoge Raad wordt immers geoordeeld dat een uitzondering moet worden aanvaard op de regel dat de doelomschrijving van een rechtspersoon deze niet zonder meer bevoegd maakt een collectieve actie in te stellen. Het stellen van nadere eisen, zoals bij voorbeeld ter

zake van feitelijke werkzaamheid, wordt in deze uitspraken dan niet op zijn plaats geacht. Zie onder meer HR 27 juni 1987, NJ 1987, 743 (De Nieuwe Meer); HR 18 december 1992, RvdW 1993, 15 (Kuunders) en HR 2 april 1993, RvdW 1993, 88 (NVPI). In dit licht bezien is het ook onverstandig naast het vereiste van voorafgaand overleg nog nadere vereisten ter zake van feitelijke werkzaamheid te stellen.

Daarnaast vonden deze leden dat de eiser in beginsel het bewijs inzake het voorafgaand overleg zal dienen te leveren, en bepleitten dienaangaande een aparte wetsbepaling. Een aparte wetsbepaling impliceert evenwel dat in iedere collectieve actie deze vraag aan de orde moet komen. Zonder wetsbepaling ter zake bepalen de partijen zélf of de vraag van het voorafgaande overleg door de rechter moet worden beoordeeld. Het ligt daarbij uiteraard voornamelijk op de weg van de gedaagde om te stellen dat geen, dan wel onvoldoende overleg heeft plaatsgevonden. Of het vervolgens redelijk is de eiser te belasten met het bewijs dat voldoende is gepoogd in overleg tot een vergelijk te komen, dan wel de gedaagde te belasten met het bewijs van het tegendeel, zal sterk afhangen van de omstandigheden. Het vastleggen van de bewijslast in een aparte wetsbepaling, in de ene of de andere zin, kan dan onbillijk uitpakken. Het is naar mijn oordeel beter aan de rechter de vrijheid te laten om telkens te bepalen wie bij een verweer op dit punt de meest gerede partij is om bewijs te leveren. Artikel 177 Rv. geeft hem deze vrijheid.

3. De leden van de CDA-fractie hadden nog enige vragen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zoals terecht door deze leden is opgemerkt en hiervoor onder Algemeen sub 2 reeds ter sprake is geweest, biedt het wetsvoorstel voor belangenorganisaties alleen de mogelijkheid om over concrete belangen van natuurlijke personen en rechtspersonen te procederen. Zo kan de aantasting van het dierenwelzijnsbelang alleen aan de rechter worden voorgelegd, indien daarmee tevens belangen van rechtssubjecten geschaad (dreigen te) worden. Zie hierover de memorie van toelichting op p. 22 en de memorie van antwoord op pp. 9–10. Dit laat echter onverlet dat los van deze in dit wetsvoorstel neergelegde actiebevoegdheid, een belangenorganisatie onder omstandigheden ook kan ageren tegen een met haar doelstelling strijdige gedraging, indien deze gedraging jegens haarzelf onrechtmatig is. Of evenwel in een concrete situatie een onrechtmatige gedraging óók onrechtmatig is tegenover een belangenorganisatie, betreft een vraag die los staat van dit wetsvoorstel en is een vraag waarop dit wetsvoorstel ook geen invloed beoogt uit te oefenen. Zie de memorie van antwoord, p. 8, onder 5. Dat onder omstandigheden beide grondslagen naast elkaar kunnen worden gebezigd, lijkt mij geen bezwaar, daar een gedaagde toch niet meer dan éénmaal tot een bepaalde prestatie veroordeeld kan worden. Zie bij voorbeeld HR 18 december 1992, RvdW 1993, 15, waarbij ook op basis van beide grondslagen het gevorderde werd toegezien.

4. De leden van de CDA-fractie konden voorts nog niet instemmen met de – aldus door hen verwoorde – opvatting dat in sommige gevallen de belangen van de burgers te diffuus zijn om een vordering in te kunnen stellen, maar dat door bundeling van die gevallen wel voldoende belang ontstaat voor diezelfde vordering. Het is echter onjuist om te stellen dat door bundeling voldoende belang ontstaat. Zoals ik in de memorie van antwoord op p. 8 heb aangegeven spreekt men over diffuse belangen indien bij de aantasting van een belang de gevolgen per individu zich moeilijk laten voorzien. Het belang dat aangetast wordt, en waartegen in een collectieve actie zou kunnen worden opgekomen, is echter een voldoende concreet en reeds bestaand belang. Bij de vervuiling van De

Nieuwe Meer is het belang van burgers bij de niet verdere aantasting van het milieu voldoende concreet, alleen de gevolgen zijn diffuus in die zin dat zij voor burgers individueel moeilijk zijn te voorzien. Het betreft dan – in de woorden van de Hoge Raad – belangen van burgers welke zich slecht ervoor lenen om door individuele rechtsvorderingen te worden beschermd, en waarvan een efficiënte bescherming derhalve bundeling vergt. Dat er, zoals de leden van de CDA-fractie vervolgens stellen, in deze gevallen sprake is van een te gering belang om individuele rechtsvorderingen in te stellen, en dan ook een collectieve actie niet gewenst zou zijn, kan ik niet onderschrijven. Zoals gezegd is een collectieve actie in gevallen als deze juist de meest efficiënte weg om in rechte op te treden tegen de aantasting van essentiële belangen als het behoud van een schoon milieu.

5. Ook bleven de leden van de CDA-fractie moeite houden met actiebevoegdheid op het gebied van het contractenrecht. Zij meenden dat een collectieve vordering ter zake van contractuele verplichtingen zich moeilijk verdraagt met het wezen van een contractuele relatie, aangezien deze per definitie individueel bepaald is. Dit laatste kan men echter moeilijk staande houden. In de huidige maatschappij zijn grote groepen gelijkvormige overeenkomsten een normaal verschijnsel als gevolg van de sterk toegenomen standaardisering van het contractrecht door algemene voorwaarden, standaardregelingen als bedoeld in artikel 6:214 BW, en ook op grond van de wet zelf. Dit heeft tot gevolg dat eveneens een normaal verschijnsel is dat een grote groep contractanten identieke, parallel lopende belangen heeft ter zake van de nakoming, de niet-nakoming of de aantasting van dergelijke overeenkomsten. In de memorie van antwoord, p. 10, onder 8, werd reeds het voorbeeld genoemd van een grote groep huurders van éénzelfde verhuurder, zoals een grote woningbouwvereniging. Ook kan worden gedacht aan een grote groep kopers van eenzelfde produkt of aan het hierboven onder Algemeen sub 1 gegeven voorbeeld van een ramp met vele slachtoffers waarvan aan sommige een vordering uit onrechtmatige daad en aan andere een vordering uit overeenkomst toekomt. Ook het huidige recht erkent trouwens de mogelijkheid van collectieve acties op contractueel terrein; vergelijk HR 30 november 1990, RvdW 1990, 218, de artikelen 6:240–241; 15 Wet CAO en 2:46 BW. In de gevallen overigens waarbij de contractuele relaties wel individueel bepaald zijn, zal een collectieve vordering uiteraard moeten stranden omdat de daarbij betrokken belangen ongelijksoortig zijn. Zo zal een collectieve vernietiging van meerdere identieke overeenkomsten wegens dwaling doorgaans moeten stranden, omdat de vraag in hoeverre bij een juiste voorstelling van zaken de overeenkomsten niet zouden zijn gesloten, in het algemeen slechts individueel beantwoord kan worden (vgl. art. 6:228 BW).

Voorts meenden deze leden dat een collectieve actiebevoegdheid voor contractuele vorderingen alleen mogelijk zou moeten zijn indien derden-belanghebbenden gebonden zijn aan de verkregen uitspraak. Dit omdat deze derden-belanghebbenden eerst risicoloos een collectieve actie kunnen afwachten en bij een negatieve uitspraak zelf de zaak nog eens kunnen aankaarten. Deze gang van zaken lijkt mij echter weinig reëel. Wordt de door een belangenorganisatie in een collectieve actie ingestelde vordering afgewezen, dan is de kans dat een derde-belanghebbende in een individuele procedure wel succes zal hebben doorgaans gering. Dit zal een individu gezien de daarmee gepaard gaande moeite en kosten ervan weerhouden zelf de zaak nog eens aan te kaarten. Meent daarentegen een derde-belanghebbende dat hij ondanks de negatieve uitspraak zelf wel succes zal kunnen behalen, dan zal hij deze veronderstelling baseren op het feit dat hij over ander relevant bewijsmateriaal beschikt, dan wel belangwekkende feiten en omstandigheden naar voren

kan brengen waar de organisatie dat heeft nagelaten. En mede om in deze gevallen derden-belanghebbenden niet het slachtoffer te laten worden van het minder juist procederen door de organisatie, is er voor gekozen het gezag van gewijsde niet uit te breiden.

Artikel 305a leden 2 en 3

1. De leden van de CDA-fractie spraken hun vrees uit dat met de mogelijkheid voor een vereniging om voor haar leden schadevergoeding te vorderen ingegrepen wordt in het materiële privaatrecht. Zij meenden dat alleen de processuele mogelijkheid van bundeling van bestaande vorderingen geregeld zou dienen te worden. Deze vrees is ongegrond. Dit wetsvoorstel roept geen nieuwe aanspraken in het leven. Het beoogt alleen de naleving van bestaande normen te verbeteren in met name die situaties waar de handhaving van deze normen problematisch is in het stelsel van individuele geschillenbeslechting. Bij de vordering tot schadevergoeding gaat het derhalve om de afdwinging van reeds bestaande aanspraken. Van uitbreiding van aansprakelijkheidsgronden is geen sprake. Voor zover deze leden doelen op situaties waar de onrechtmatigheidsvraag slechts individueel kan worden beantwoord, is het ook niet mogelijk om in een collectieve actie schadevergoeding te vorderen. De ongelijksoortigheid van de belangen tot bescherming waarvan de vordering strekt, verzet zich er dan tegen.

2. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie in hoeverre er een reële behoefte bestaat aan een mogelijkheid van een collectieve vordering tot het vergoeden van schade, nu reeds uit een in een collectieve actie gevraagde verklaring van recht de schadeplichtigheid kan blijken. De meerwaarde van een dergelijke vordering schuilt vooral in het feit dat daarna ook de afwikkeling van de verschillende schadevergoedingsvorderingen in één procedure geconcentreerd is. Immers, na een verklaring van recht kan iedere individueel gedupeerde bij onenigheid nog steeds gedwongen zijn naar de rechter te stappen, hetgeen weer tot een veelheid aan procedures kan leiden. Bovendien kan het bij een gering financieel belang voor de leden individueel wellicht niet de moeite lonen om een dergelijke vervolprocedure te initiëren, ook al staat de schadeplichtigheid vast.

3. In antwoord op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag over de in dit wetsvoorstel geregelde collectieve actie, en de in Ontario van kracht zijnde class action, kan ik opmerken dat deze beide figuren inderdaad weinig verwantschap vertonen. Zo is degene die bij een class action het initiatief voor deze procedure neemt altijd een individueel gedupeerde zelf, en draait het daarbij doorgaans om de vergoeding van door meerdere personen geleden schade. Bij een collectieve actie is het een vereniging of stichting die deze procedure kan instellen, waarbij bovendien de schadevergoedingsvordering in principe niet mogelijk is.

4. De leden van de fractie van D66 vroegen 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 rechtsvordering tot schadevergoeding. Beide vragen moeten ontkennend worden beantwoord. De voorwaarde van voorafgaand overleg is niet noodzakelijk omdat voorafgaand aan een administratief beroep tegen het aan te vechten besluit bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen, bezwaar moet worden gemaakt. Dit waarborgt reeds in voldoende mate een overleg tussen de organisatie die een besluit wil aanvechten en het bestuursorgaan van wie het besluit afkomstig is. De uitsluiting van de

vordering tot schadevergoeding is niet noodzakelijk omdat de beroepsprocedure waartoe onder omstandigheden een belangenorganisatie wordt toegelaten, alleen gericht is op de vernietiging van een besluit. Het voorgestelde artikel 8.2.6.7 Awb¹ brengt daarin geen verandering, nu de daarbij geopende mogelijkheid om bij de administratieve kamer schadevergoeding te vorderen weliswaar is toegekend aan de partij die in de procedure participeert, maar deze alleen vergoeding van de door hemzelf geleden schade kan vorderen. Vergoeding van door derde-belanghebbers geleden schade kan door deze partij niet gevorderd worden. De tekst van artikel 8.2.6.7 Awb is op dit punt duidelijk.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

¹ TK 1991–1992, 22 495, nr. 2.