

22 486

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 februari 1994

1. Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag. Graag ga ik in op de aldaar gestelde vragen. Hierbij zal de volgorde van het voorlopig verslag worden aangehouden.
2. De leden van de CDA-fractie vroegen of het amendement Soutendijk-van Appeldoorn/Korthals (stuk nr. 14) en daarmee de thans voorgestelde regeling, een einde beoogt te maken aan de huidige jurisprudentie waarbij ook verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid een vordering kunnen instellen. Allereerst moet worden opgemerkt dat in de rechtspraak nog steeds niet expliciet is uitgemaakt dat een informele vereniging een collectieve actie kan instellen. Blijkens de toelichting op het amendement en de verdediging hiervan door de indieners tijdens de mondelinge behandeling, is het niet expliciet de bedoeling geweest de jurisprudentie op dit punt te beïnvloeden. De redenen om het amendement in te dienen hadden hier geen betrekking op. Desalniettemin is een gevolg van de aanvaarding van dit amendement wel dat de informele vereniging geen collectieve actie kan instellen. Dit is dan ook één van de redenen geweest waarom ik dit amendement heb ontraden.
3. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken – en zoals in de memorie van toelichting, pp. 22–23 ook is aangegeven – zal een belangenorganisatie in zijn rechtsvordering niet ontvankelijk dienen te worden verklaard, indien een collectieve actie in een concrete situatie geen enkel voordeel biedt boven het procederen op naam van de belanghebbenden zelf. Deze leden vroegen zich – kort weergegeven – af of dit nu meebrengt dat een organisatie die naast een natuurlijke persoon in eenzelfde procedure optreedt en daarbij hetzelfde vordert, dan niet-ontvankelijk zal moeten worden verklaard. Deze leden wezen er nog op dat een dergelijke wijze van procederen in de praktijk voorkomt. Deze praktijk is ook mij bekend. Tevens is mij bekend dat wel voor deze wijze van procederen gekozen wordt indien men er rekening mee houdt dat de organisatie niet-ontvankelijk zal zijn. Men bereikt dan immers bij een niet-ontvankelijkheid van de organisatie toch dat in de individuele procedure wel wordt ingegaan op de principiële rechtsvragen waarover men graag het oordeel van de rechter wil hebben. Een dergelijk oordeel

heeft wel precedentwerking in die zin dat de rechter in een volgende procedure waarin een andere justitiabele partij is van hetzelfde oordeel zal uitgaan, maar mist derdenwerking. Immers, de gedaagde is op grond van de uitspraak niet verplicht zich ook jegens derden naar de uitspraak te gedragen. Deze derden zullen dan zo nodig zelf de gedaagde in een procedure moeten betrekken. Dit laatste voorkomt men in zijn algemeenheid met een collectieve actie, waarbij een verkregen uitspraak wel derdenwerking heeft (vgl. memorie van toelichting, pp. 26-27). In de door de CDA-leden geschetste situatie biedt daarom het feit dat ook een belangenorganisatie naast een individueel persoon als eiser optreedt wel degelijk voordelen. Veronderstellende dat de organisatie niet om een andere reden niet-ontvankelijk zal zijn, bereikt men immers dat de gedaagde zich dan jegens een ieder voor wie de organisatie opkomt naar de uitspraak moet gedragen. Daarom zal een belangenorganisatie die naast een natuurlijk persoon in een procedure optreedt niet op grond van het subsidiaire karakter van het collectief actierecht niet-ontvankelijk worden verklaard. Immers, dit optreden heeft wel degelijk voordelen boven het procederen alleen op naam van een natuurlijk persoon.

4. De leden van de CDA-fractie roepen in herinnering mijn opmerking in de nota naar aanleiding van het eindverslag dat de Algemene wet bestuursrecht in artikel 1.2 de eis van volledige rechtsbevoegdheid niet stelt en dat dit tot fricties zou kunnen leiden indien artikel 305a lid 1 een zodanige eis wel zou stellen. Fricties zouden kunnen ontstaan indien het bestuur door feitelijke gedragingen de mogelijkheid van administratief beroep zou blokkeren. Deze leden vroegen mij hoe zwaar ik til aan het risico van zodanige fricties. Het zal gezien mijn opmerking in de nota naar aanleiding van het eindverslag duidelijk zijn dat ik niet gelukkig ben met dergelijke fricties. Het punt is evenwel niet onoverkomelijk, mede omdat in een dergelijk geval een organisatie er zo nodig voor kan zorgen dat zij volledige rechtsbevoegdheid verwerft. Bovendien is niet uitgesloten dat de rechter in dat geval zal oordelen dat het door feitelijk handelen blokkeren van een administratieve beroepsgang onrechtmatig is jegens de organisatie die daarvan gebruik had kunnen maken. Zie bijv. het Kuunders-arrest (HR 18 december 1992, RvdW 1993, 15), waar de gedaagde voor de exploitatie van een varkensmesterij geen vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet bezat. Hierdoor was de eisende organisatie de mogelijkheid ontnomen om met gebruikmaking van artikel 19 van deze wet tegen het verlenen van de vergunning beroep in te stellen. Naar het oordeel van de Hoge Raad droeg het ontnemen van deze mogelijkheid bij aan het oordeel dat de gedaagde jegens de eisende organisatie onrechtmatig handelde. Aldus zou een informele vereniging in een situatie als deze toch nog een verbod tot het handelen zonder vergunning kunnen vorderen, en wel omdat dit handelen ook jegens deze vereniging onrechtmatig is. Voorts vroegen deze leden mij of er nog andere voorbeelden van zodanige fricties zijn. Met de toevoeging dat – zoals uit het Kuunders-arrest blijkt – ook anderen dan het bestuur een administratieve beroepsgang kunnen blokkeren, zijn mij geen mogelijke andere fricties bekend. Op de vraag of ik bij de huidige tekst van het wetsvoorstel nog een mogelijkheid zie om de geschetste fricties te vermijden c.q. op te lossen, moet ik ontkennend antwoorden. Dat neemt niet weg dat het voor de informele vereniging in de praktijk mogelijk moet zijn langs de hiervoor aangegeven weg de scherpe kantjes van deze fricties af te halen.

5. De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte of de gekozen formulering van lid 2 van het voorgestelde artikel 305a meebrengt dat op de rechtspersoon een stelplicht drukt, inhoudende dat in de dagvaardiging op straffe van niet-ontvankelijkheid uiteen moet worden gezet dat voldoende is getracht het gevorderde door het voeren van overleg met de

gedaagde te bereiken. Deze vraag moet ontkennend beantwoord worden. De opname in lid 2 geeft aan dat de stelplicht ter zake in beginsel bij de gedaagde ligt. Een organisatie die voldoet aan de in lid 1 neergelegde voorwaarden is in principe bevoegd een rechtsvordering in te stellen. De gedaagde die echter meent dat ten onrechte geen overleg heeft plaatsgevonden, danwel dat er onvoldoende overleg is geweest, zal dit als verweer naar voren moeten brengen. Zie de memorie van toelichting, p. 29 en de memorie van antwoord p. 16. Als de gedaagde dit verweer niet voert, zal deze kwestie in de procedure ook niet aan de orde komen. Voor de rechter is hier ambtshalve geen taak weggelegd.

6. Het was de leden van de SGP-fractie niet geheel duidelijk op welke wijze in het wetsvoorstel het subsidiaire karakter van het collectief vorderingsrecht tot uitdrukking is gebracht. Met zoveel woorden is in het wetsvoorstel dit karakter ook niet tot uitdrukking gebracht. Voor de reden waarom mag ik verwijzen naar mijn commentaar op het door deze leden genoemde amendement-Korthals tijdens de mondelinge behandeling. Desalniettemin is wel langs indirecte weg het subsidiaire karakter uit de bewoording van het voorgestelde artikel 305a lid 1 af te leiden, en wel uit de zinsnede «gelijksoortige belangen van andere personen». Hiermee is onder meer tot uitdrukking gebracht dat het collectief actierecht niet bedoeld is voor zuiver individuele belangenbehartiging. In dat geval kan een organisatie procederen krachtens lastgeving en/of volmacht. Hoe groot dan wel de groep moet zijn waarvoor in een collectieve actie – en dus zonder toestemming van de betrokkenen – opgekomen mag worden, laat zich niet in een enkele formule uitdrukken. Zeer in het algemeen kan slechts gesteld worden dat daar waar een collectieve actie in een concrete situatie geen enkel voordeel biedt boven het procederen krachtens lastgeving en/of volmacht, de voorkeur dient te worden gegeven aan het laatste. Zie ook de memorie van toelichting, pp. 22–23.

Verder vroegen deze leden op welke wijze wordt voorzien in de eis dat de rechtspersoon representatief is voor de door haar behartigde belangen, nu de wet daarover niet uitdrukkelijk spreekt. Gedachtig dat het hier een nauwelijks nader inhoud te geven eis betreft is er in het wetsvoorstel in overeenstemming met de recentere rechtspraak van de Hoge Raad voor gekozen deze voorwaarde voor ontvankelijkheid niet te stellen. Wel zijn er een aantal waarborgen opgenomen die moeten voorkomen dat tegen iemands zin voor zijn belangen wordt opgekomen. Met name de in lid 5 van artikel 305a aan direct betrokkenen gegeven mogelijkheid zich aan de gevolgen van de procedure te onttrekken door zich te verzetten tegen de werking van de uitspraak ten opzichte van hen, is hier van belang. Aldus wordt aan degene voor wiens belangen wordt opgekomen zélf de keus gegeven of hij de vertegenwoordiging door een (al dan niet representatieve) organisatie aanvaardt.

Voorts vroegen de leden van de SGP-fractie of er doorslaggevende redenen zijn om na amendement van artikel 305a lid 1 ook in het administratieve recht, in het bijzonder in artikel 1:2 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht, de eis van volledige rechtsbevoegdheid op te nemen. Deze redenen zijn er voor mij niet. Het zal deze leden bekend zijn dat ik er geen voorstander van was om deze eis in artikel 305a lid 1 op te nemen. Vrijwel dezelfde argumenten die ik heb aangevoerd om het genoemde amendement te ontraden, pleiten in versterkte mate tegen opnemings van deze eis in de Algemene wet bestuursrecht.

7. De leden van de SGP-fractie gaven ten slotte te kennen dat zij niet gerustgesteld waren door de wijze waarop door mij is gereageerd op de in de Tweede Kamer geuite vrees dat van uitbreiding van de mogelijkheden voor een collectief actierecht bij ideologisch geladen conflicten een polariserend maatschappelijk effect zou kunnen uitgaan. Mijn antwoord was toen dat een vordering in een controversiële zaak door de rechter zal

worden afgewezen. Deze leden vroegen mij deze uitspraak, zo mogelijk met voorbeelden uit de jurisprudentie, te onderbouwen. Vooropgesteld moet worden dat bij ideologisch geladen conflicten het doorgaans niet mogelijk zal zijn om gedaagdes handelen in een collectieve actie te laten verbieden wegens strijd met een wettelijke plicht. Waar zaken controversieel liggen, zal doorgaans wetgeving ontbreken omdat het dan ook niet voor de hand ligt dat in het parlement een meerderheid te vinden is voor een regeling in de ene, danwel in de andere zin. Belangenorganisaties zullen zich derhalve in zaken als deze in de regel op de schending van een volgens hen bestaande zorgvuldigheidsnorm beroepen. Het is dan aan de rechter om te beoordelen of deze volgens de eiser gepretendeerde norm van voldoende gewicht en algemeen aanvaard is, dat zij het karakter van een rechtsnorm heeft aangenomen. Hierbij zijn van belang de maatschappelijke opvattingen op en in de concrete plaats, tijd en situatie. Vgl. G.H.A. Schut, *Rechtelijke verantwoordelijkheid en wettelijke aansprakelijkheid*, diss., p. 152 en R.J. Polak, *Aanspraak en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad*, diss., p. 9. Bij controversiële zaken zullen nu echter de maatschappelijke opvattingen doorgaans juist niet zodanig uitgekristalliseerd zijn dat de rechter zal kunnen aannemen dat de door de eiser gepretendeerde norm het karakter van een rechtsnorm heeft aangenomen. Als voorbeeld uit de jurisprudentie zou ik willen wijzen op HR 2 januari 1987, NJ 1987, 458, waar een dierenbeschermingsorganisatie de rechter vroeg het zogenaamde «gawstrekke» te verbieden. De Hoge Raad oordeelde hier dat «niet kan worden gezegd dat thans reeds een ongeschreven, door de burgerlijke rechter te handhaven rechtsnorm bestaat, volgens welke aan het dier een «respect» toekomt waarmee niet is te rijmen dat het na zijn dood tot object van een publieke vermaakelijkheid wordt gemaakt».

8. Tot slot vroeg de commissie of met de in artikel 305a, eerste lid BW gegeven formulering, volgens welke een belangenorganisatie een rechtsvordering kan instellen die strekt tot bescherming van de belangen van andere personen, voorzover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt, niet een niet-ontvankelijkheidsverklaring in het verschiet ligt voor organisaties die beogen dieren te beschermen. Statuten van dierenbeschermingsorganisaties zullen in de meeste gevallen volgens de commissie de bescherming van dieren als doelstelling vermelden. Dit laatste is op zichzelf juist, maar uit een dergelijke doelstelling valt tevens op te maken dat een dergelijke organisatie de bescherming van dieren nastreeft omdat men dierenbedreigende handelingen maatschappelijk ongewenst acht. Dat is ook de motivatie om een dergelijke organisatie in het leven te roepen. Dit duidt er dan op dat een dergelijke organisatie tevens opkomt voor de belangen van die personen die zich storen aan de wijze waarop met het dierenwelzijnsbelang wordt omgesprongen.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto