

Vergaderjaar 2021–2022

36 034

Wijziging van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de omzetting van Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2020, L 409) (Implementatiewet richtlijn representatieve vorderingen voor consumenten)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 april 2022

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
2.	Doel en inhoud van het voorstel	2
3.	De Richtlijn: belangrijkste inhoudelijke punten	2
3.1	<i>Toepassingsgebied</i>	2
3.2.	<i>De collectieve actie in de Richtlijn</i>	3
3.2.1	Wie mag een collectieve actie instellen?	3
3.2.2	Financiering van collectieve acties	3
3.2.3	Sancties	4
4.	Wijze van omzetting	4
4.1	<i>De bestaande Nederlandse regels: WAMCA</i>	4
4.2	<i>Lidstaatopties</i>	4
5.	Gevolgen voor bedrijfsleven en burger en voor de rechterlijke macht	5
6.	Advies en consultatie	6
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	6
1.	Schrapping lid 3, aanwijzing voor grensoverschrijdende acties	6

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Implementatiewet richtlijn representatieve vorderingen voor consumenten (hierna: het wetsvoorstel). Zij zien dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan een richtlijn die als doel heeft om het voor bevoegde instanties die de collectieve belangen van consumenten vertegenwoordigen, mogelijk te maken verhaal te halen door het instellen van representatieve vorderingen. Zij lezen dat de regels uit de richtlijn alleen van toepassing zijn bij collectieve procedures tegen schendingen van Europese regels die in de annex bij de richtlijn zijn genoemd. Voornoemde leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn blij dat met deze Europese richtlijn een gevolg wordt gegeven aan het schandaal met sjoemelsoftware bij Volkswagen. Deze leden hopen dat het met deze richtlijn makkelijker wordt voor inwoners van de Europese Unie om collectief hun recht te halen zonder daarbij de rechtspraak onnodig te belasten. Toch hebben voornoemde leden nog enkele vragen over dit voorstel ter implementatie van de richtlijn in Nederlandse wetgeving.

2. Doel en inhoud van het voorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat volgens de regering de inhoudelijke eisen van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) nauw aansluiten bij de eisen uit de richtlijn. Alleen waar de richtlijn aanvullende regels voorschrijft, is een aanpassing van de WAMCA nodig. Op grond van het wetsvoorstel moet de rechter straks beoordelen wanneer sprake is van een collectieve actie voor consumenten of dat sprake is een andersoortige collectieve actie, zo wordt aangegeven in de memorie van toelichting. Kan de regering toelichten in hoeverre dit zal leiden tot complexiteit in de rechtspraak? Kan de regering daarnaast de voor- en nadelen schetsen van specifieke aanvullende voorschriften voor collectieve acties voor consumentenvorderingen en algemene regels voor overige collectieve acties?

3. De Richtlijn: belangrijkste inhoudelijke punten

3.1 Toepassingsgebied

De leden van de SP-fractie constateren dat deze richtlijn alleen grensoverschrijdende collectieve acties mogelijk maakt voor de lijst van richtlijnen en verordeningen uit bijlage 1. Kan de regering aangeven of er nog cruciale richtlijnen of verordeningen ontbreken op die lijst of bepalingen die in Nederland tot relatief veel collectieve acties leiden? Wordt het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om klanten van Facebook collectief in actie te laten komen wanneer Facebook te vrij met de gegevens van klanten is omgegaan?

3.2. De collectieve actie in de Richtlijn

3.2.1 Wie mag een collectieve actie instellen?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de richtlijn voorschrijft dat de bevoegdheid om organisaties voor grensoverschrijdende collectieve acties aan te wijzen bij de Minister voor Rechtsbescherming ligt. Uit het voorstel blijkt echter niet wat de juridische status van zo'n aanwijzing betreft. Voornoemde leden vragen of de aanwijzing een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) behelst, en of tegen dergelijke besluiten dan ook bezwaar en beroepsprocedures kunnen worden aangespannen door de betrokken organisaties dan wel door belanghebbenden. Kan de regering de juridische status van de aanwijzing uiteenzetten?

De leden van de SP-fractie constateren dat lidstaten consumentenorganisaties aan moeten wijzen die collectieve acties kunnen gaan instellen. In Nederland is het echter gebruikelijk om te werken met «ad-hoc» organisaties. Dit lijkt echter te botsen met voorwaarde a van artikel 4, paragraaf 3 van de richtlijn waarin wordt gesteld dat organisaties minstens een jaar actief moeten zijn. Kan de regering uitleggen welke gevolgen deze tegenstelling heeft?

Daarnaast hebben voornoemde leden bijzondere belangstelling voor voorwaarde f van artikel 4, paragraaf 3 van de richtlijn over transparantie over onder andere de bestuursstructuur en financieringsbronnen. Deze leden menen dat met deze voorwaarde de kans op misbruik wordt verkleind doordat consumenten met een verkeerde organisatie in zee gaan. Kan de regering toelichten hoe deze voorwaarde wordt geïmplementeerd? Concreter vragen zij of deze voorwaarde alleen voor grensoverschrijdende collectieve acties gaat gelden of dat deze ook voor binnenlandse collectieve acties gaat gelden. Zij vragen de regering die keuze te motiveren.

De aan het woord zijnde leden lezen dat de organisaties die bevoegd worden geacht om grensoverschrijdende collectieve acties te voeren aan de Europese Commissie moeten worden gecommuniceerd. Organisaties die niet (meer) aan de eisen voldoen moeten van de lijst worden verwijderd. Klopt het dat dit een vorm van continue monitoring vereist? Zo ja, hoe wordt hier in Nederland in voorzien?

3.2.2 Financiering van collectieve acties

De leden van de D66-fractie constateren dat uit artikel 3:305a, lid 2, sub c van het voorstel blijkt dat geen financiering plaatsvindt voor een rechtsovereenkomst tegen een concurrent van de financier (van de rechtspersoon) of een persoon waarvan de financier afhankelijk is. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) heeft reeds aangegeven dat het aantonen van dergelijke financiering op grond van het huidige WAMCA-regime al zo goed als onmogelijk is. De voorgestelde verzwaarde ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a maken het uitvoeren van deze toets door de rechter nog ingewikkelder. In vorderingen waarbij het een buitenlandse organisatie betreft lijkt de toetsing nog lastiger uit te voeren. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre van de rechter mag worden verwacht dat zij een dergelijke toets adequaat uit kan voeren?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de richtlijn beperkingen oplegt aan derdenfinanciering aan de organisaties. De regering geeft daarbij aan dat de WAMCA reeds in beperkingen voorziet. De regering geeft daarbij tevens aan dat veel collectieve acties afhankelijk zijn van derdenfinanciering. Toch gaat deze richtlijn verder in het beperken van derdenfinanciering aan organisaties. Om welke beperkingen gaat het dan concreet? Waarom kiest de regering ervoor om die beperkingen alleen toe te passen op de zogenaamde «richtlijn-gevallen»? Is het niet beter voor consumenten en voor de rechtszekerheid wanneer deze beperkingen, zoals een

verbod op financiering van een concurrent van de verweerder, op alle collectieve acties in de WAMCA worden opgenomen?

Daarnaast hebben de leden van de SP-fractie dezelfde zorgen als de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) ten aanzien van de transparantie van derdenfinanciering. De NOvA merkt op dat financiers vaak zogenaamde «litigation funders» zijn en zelf dus geen direct belang te hebben. Op haar beurt kunnen de financiers van deze «litigation funders» wel directe concurrerende belangen hebben. Hoe gaat de regering daarmee om? Hoe wordt voorkomen dat de kapitaalstromen niet inzichtelijk zijn voor de rechter en daardoor alsnog de belangen van consumenten onder druk komen te staan?

De leden van de SP-fractie constateren dat de Rvdr in de reactie op de consultatieversie heeft aangegeven dat het onderzoeken of een financier van collectieve acties een concurrent is van de verweerder onontgonnen en lastig begaanbaar terrein is, mogelijk zelfs nog lastiger voor buitenlandse organisaties. Hoe kijkt de regering hiernaar en hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze toets toch mogelijk wordt?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de werklast van de rechtspraak zal toenemen omdat rechters de financiering door procesfinanciers zal moeten toetsen op bijvoorbeeld concurrentie. Om deze gevolgen te mitigeren kiest de regering ervoor dit alleen te doen bij collectieve acties van consumenten en bijvoorbeeld niet door franchisenemers. Kan de regering deze keuze toelichten? Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen om deze waarborg tegen misbruik van collectieve acties ook op andere groepen toe te passen en de rechtspraak financieel te compenseren voor de toegenomen werkdruk?

3.3.3 Sancties

De leden van de SP-fractie begrijpen dat collectieve acties ook geëffectueerd moeten worden. Wie gaat erop toezien dat het stoppen of het herstellen van een inbreuk daadwerkelijk plaats zal vinden? Welke instantie wordt belast met het beboeten van handelaren die inbreuken niet stoppen of herstellen?

4. Wijze van omzetting

4.1 De bestaande Nederlandse regels: WAMCA

De leden van de D66-fractie merken op dat in de memorie van toelichting niet aan de orde komt hoe de rechter bij een binnenlandse collectieve actie moet omgaan met een organisatie die op de lijst voor grensoverschrijdende collectieve acties staat. Zoals de NOvA ook stelt in haar advies, kan de rechter het feit dat een organisatie op de lijst voor grensoverschrijdende collectieve acties staat zodanig interpreteren dat een organisatie ook bij een binnenlandse collectieve actie per definitie door de ontvankelijkheidstoets van de WAMCA komt. Kan de regering uitleggen of deze interpretatie correct is?

4.2 Lidstaatopties

De leden van de SP-fractie lazen over de opdracht aan het WODC om onderzoek te doen naar een fonds voor niet-uitgekeerde schadevergoedingen. Kan de regering toelichten wat de status is van dat onderzoek en of de regering bereid is de WAMCA later eventueel alsnog aan te passen als het WODC-onderzoek daar om vraagt? Waarom is dat onderzoek eigenlijk niet afgerond voordat deze wet aan de Kamer is voorgelegd?

5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger en voor de rechterlijke macht

De leden van de VVD-fractie merken op dat de WAMCA blijkens het advies van de Rvdr een aantal onduidelijkheden en onvolkomenheden kent. Dit wordt in het consultatieadvies van de Rvdr echter niet met zoveel woorden nader onderbouwd. Deelt de regering de stelling van de Rvdr dat de WAMCA een aantal onduidelijkheden en onvolkomenheden kent? Zo ja, welke zijn dat?

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat tijdens de behandeling van de WAMCA in de Tweede Kamer de toenmalige Minister heeft toegezegd dat de Kamer jaarlijks wordt geïnformeerd over wat voor soort claims er binnen komen op grond van de WAMCA en wat dat betekent voor de rechterlijke macht. Kan de regering uiteenzetten hoe tot nu toe gevolg is gegeven aan deze toezegging en of deze toezegging zich in de toekomst ook zal uitstrekken tot de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het advies van de Rvdr. Daaruit blijkt dat de rechterlijke macht aangeeft dat de implementatie van de richtlijn voor hen betekent dat zij voor bepaalde categorieën vorderingen extra processuele stappen en materiele toetsing zullen moeten uitvoeren. De behandeling van de zaken zal daarom meer capaciteit vragen van de rechterlijke macht dan de collectieve acties onder het WAMCA-regime tot nu toe al deden. Voornoemde leden nemen de zorgen van de rechterlijke macht bijzonder serieus, te meer vanwege de reeds bestaande capaciteitsproblemen en achterstanden binnen de rechtspraak. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre rekening is gehouden met de benodigde extra capaciteit bij de rechtspraak ten behoeve van de implementatie van de richtlijn? Is hier financiële dekking voor?

De leden van de SP-fractie constateren dat er in het wetsvoorstel zo veel mogelijk rekening zou zijn gehouden met het doenvermogen van consumenten. Vervolgens gaat de memorie van toelichting in op de informatievoorziening aan consumenten. Kan de regering aangeven of daarmee alle consumenten worden bereikt en of die informatie de juiste taal en toon aanslaat om voor alle consumenten begrijpelijk te zijn? Voorziet de WAMCA ook de mogelijkheid om de leverancier alle consumenten van het goed of de dienst die een inbreuk vormt verplicht te benaderen? Bijvoorbeeld dat Volkswagen alle consumenten die een auto met sjoemelsoftware hebben zelf een brief moeten sturen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de voorlichting aan Nederlandse consumenten over collectieve acties in andere EU-lidstaten. Kan de regering aangeven waarom zij meent dat met dit wetsvoorstel voldoende is gewaarborgd dat de Nederlandse consumenten over de collectieve acties worden geïnformeerd en over de rechten van en de mogelijkheid tot deelname aan de collectieve actie in een andere EU-lidstaat?

Daarnaast wordt de toename van de werklast gedrukt door de toets of buitenlandse consumenten die mee willen doen aan een collectieve actie in Nederland te wijzigen. Er is voor gekozen om buitenlandse consumenten schriftelijk te laten mededelen dat zij niet in een actie in een ander land betrokken zijn. Dit is een begrijpelijke keuze. Maar misbruik dient te worden voorkomen. Dus de aan het woord zijnde leden zijn erg benieuwd wie gaat controleren of die verklaringen op waarheid zijn gebaseerd en hoe die controle plaatsvindt. Wat is de consequentie, bijvoorbeeld in de vorm van sancties, wanneer iemand ten onrechte een dergelijke verklaring afgeeft? Hoe moeten deze leden in dit licht de zin «Voor de

Nederlandse rechter is onmogelijk met zekerheid vast te stellen of een buitenlandse consument in geen enkele lidstaat vertegenwoordigd wordt in een vergelijkbare collectieve actie» uit de memorie van toelichting bezien?

6. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie zien dat de richtlijn voorschrijft dat bevoegde instanties aan rechtbanken en administratieve autoriteiten volledige transparantie moeten bieden over de financieringsbron van hun activiteiten in het algemeen, en over de herkomst van de middelen ter ondersteuning van een specifieke collectieve actie. Dit is blijkens de considerans van de richtlijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of er tussen een financierende derde en de organisatie een belangenconflict bestaat dat een risico creëert van misbruik van procesrecht, of dat de financiering door een derde die een economisch belang heeft bij het instellen of het resultaat van de collectieve actie, de collectieve actie afleidt van de bescherming van de collectieve belangen van consumenten. Kan de regering aangeven welke mogelijkheden rechters hebben om dit te toetsen? Klopt het dat rechters in de praktijk nu ook al naar financieringsovereenkomsten vragen wanneer zij toetsen aan de WAMCA? Gelet op het grote maatschappelijke belang van transparantie van financieringsbronnen vragen de leden van de VVD-fractie of het voorts mogelijk is de voorwaarden over procesfinanciering van toepassing zijn te verklaren op alle collectieve acties van 3:305a BW, en wat hier de voor- en nadelen van zouden zijn.

De leden van de SP-fractie lezen in de reactie van de Rvdr dat haar weinig tijd is gegund om met een reactie te komen. Kan de regering dit toelichten? Waarom wordt niet voldoende tijd gegund voor consultatie-rondes?

Daarnaast vragen deze leden aandacht voor het punt van kritiek van de Rvdr dat deze implementatiewet kort na de inwerkingtreding van de WAMCA wordt behandeld. In korte tijd wordt de praktijk dus twee keer gewijzigd. Dit legt begrijpelijkerwijs extra druk op de al geringe capaciteit van de rechtspraak. Kan de regering aangeven hoe zij hierop reageert en wat zij er in het vervolg aan gaat doen om dit te voorkomen? Wetgeving vanuit de Europese Unie wordt toch tijdig bekend gemaakt?

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Schrapting lid 3, aanwijzing voor grensoverschrijdende acties

Lid 2 artikel 3:305e BW, de eisen voor aanwijzing

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de Minister voor Rechtsbescherming na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een Nederlandse organisatie aanwijst voor grensoverschrijdende collectieve acties, mits de organisatie voldoet aan een aantal voorwaarden. Deze organisatie wordt dan opgenomen in het nieuwe register. Hoe wordt voorkomen dat een Minister in land A besluit om een organisatie niet op de lijst voor grensoverschrijdende collectieve acties te plaatsen en de organisatie vervolgens een nieuw verzoek indient in land B dat dan wordt toegewezen? Wie houdt toezicht op het register?

Bovendien constateren voornoemde leden dat er een risico bestaat dat wanneer de Minister een organisatie afwijst en niet op de lijst plaatst, de betrokken organisatie nog steeds op grond van de WAMCA collectieve acties kan instellen. In dat kader wijzen zij bijvoorbeeld op de uitzonderingsregeling van lid 6 van artikel 3:305a BW. Hoe wordt voorkomen dat

de WAMCA kan worden gebruikt om de ontvankelijkheidseisen die de richtlijn stelt te omzeilen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de aanwijzing van de Minister voor Rechtsbescherming een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep mogelijk is. Aan wie komen deze mogelijkheden toe? Is dat enkel de organisatie tot wie de beschikking is gericht, of hebben (derde)belanghebbenden ook mogelijkheden tot bezwaar, beroep en hoger beroep tegen het aanwijzings- of intrekkingssluit van de Minister?

De aan het woord zijnde leden vragen tot slot met betrekking tot de aanwijzing waar de lijst met aangewezen organisaties zal worden gepubliceerd en of de Minister zelf zorgdraagt dat deze lijst periodiek wordt bijgewerkt. Of is het de bedoeling dat deze lijst zal worden gepubliceerd in het centraal register voor collectieve vorderingen?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger