

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023

Nr. 144

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2023

Bijgaand treft u het WODC-onderzoeksrapport «Nut, noodzaak, vormgeving en kosten van een (revolverend) processenfonds voor collectieve acties» aan.¹

Het onderzoek werd in de periode april 2022 tot juni 2023 uitgevoerd door een team van de Erasmus Universiteit, bestaande uit prof. mr. dr. X.E. Kramer en dr. J. Hoevenaars in samenwerking met een team van Universiteit Tilburg, bestaande uit prof. dr. I. Tzankova en mr. K. van Doorn.

In deze brief treft u een toelichting bij het onderzoek, de aanbevelingen en conclusies uit het onderzoek, en de kabinetsreactie op het onderzoek.

Aanleiding

De aanleiding voor het onderzoek was gelegen in de aanbeveling in een eerder WODC-onderzoek om een processenfonds voor «big data»-schendingen in het leven te roepen en de totstandkoming van de richtlijn Representatieve vorderingen voor consumenten.² Die richtlijn laat toe dat lidstaten regels vaststellen voor niet-uitgekeerde schadevergoedingen in een collectieve actie (in het onderzoek aangeduid als «cy pres»). In sommige landen bestaan zulke regels al en gaat een percentage van het

¹ Voor dit onderzoek is de aanduiding «revolverend» gebruikt om aan te geven dat de nadruk ligt op een processenfonds, dat niet afhankelijk is, of althans niet in beslissende mate, van overheidsfinanciering. Een fonds om collectieve acties te financieren, dat dus met name of geheel wordt gevoed uit de opbrengsten uit of wat overblijft in collectieve acties.

² B. van der Sloot & S. van Schendel, Universiteit Tilburg, Tilburg Institute for Law, Technology and Society (TILT), WODC, 2019 en 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).

overgebleven bedrag naar een processenfonds voor toekomstige collectieve acties.

Het onderzoek naar de noodzaak, kosten en vormgeving van een (revolverend) processenfonds is overigens niet beperkt tot de context van «big data» en collectieve consumentenacties, maar heeft ook betrekking op civielrechtelijke collectieve acties op andere (rechts)gebieden. Dit sluit aan bij de algemene strekking van de regeling voor collectieve actie in artikel 305a in Boek 3 van Burgerlijk Wetboek (BW). Die regeling geldt ook voor acties op alle civielrechtelijke (rechts)gebieden en voor zowel ideële als niet ideële acties.

Probleemstelling/hoofdvraag van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Bestaat er in Nederland een noodzaak en/of behoefte om te komen tot een (revolverend) processenfonds voor collectieve rechtszaken?
- Hoe zou een (revolverend) processenfonds in Nederland bekostigd en vormgegeven kunnen worden?

Toelichting en achtergrond

Sinds 1994 is het in Nederland mogelijk om als stichting of vereniging voor een groep benadeelden in een collectieve actie bij de rechter een gebod, verbod of een verklaring voor recht te vragen via de Wet collectieve actie (Wca, 3:305a BW). In deze actie kon geen schadevergoeding worden gevraagd.

Om tegemoet te komen aan de wens om ook collectieve afwikkeling van schade mogelijk te maken is in 2005 de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) tot stand gekomen. De WCAM voorziet in de mogelijkheid om een schikkingsovereenkomst over de afwikkeling van een groot aantal gelijksoortige vorderingen tot schadevergoeding, gesloten tussen een organisatie die de belangen van benadeelden behartigt en een aansprakelijke partij (bijv. een producent), door het gerechtshof te Amsterdam verbindend te laten verklaren voor de gehele groep van benadeelden. Waar onder de Wca geen collectieve schadevergoeding mogelijk is, kan dat onder WCAM wel. Een collectieve schadevergoeding is onder de WCAM alleen mogelijk op vrijwillige basis, als een schikking is bereikt en dus niet als de onderhandelingsbereidheid bij de aangesproken partij ontbreekt of als de onderhandelingen niet tot resultaat leiden.

Om te voorzien in de behoefte aan een «stok achter de deur» om aangesproken partijen te bewegen tot onderhandelingsbereidheid, is op 1 januari 2020 de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) in werking getreden. Met deze aanpassing van artikel 3:305a BW kunnen belangenorganisaties ook collectieve vorderingen tot schadevergoeding instellen. Tegelijkertijd zijn de ontvankelijkheidsvereisten voor belangenorganisaties die een collectieve actie willen instellen, verzaard ten opzichte van de Wca en de WCAM. Het gaat om strengere eisen aan de inrichting, transparantie en financiering van de organisatie. Er is een uitzondering op dit «zware» ontvankelijkheidsregime toegelaten voor collectieve vorderingen ingesteld met een ideëel doel én een zeer beperkt of geen financieel belang. Ook gelden eigen procedureregels voor collectieve acties, met onder meer de aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger. Dit heeft tot doel meer coördinatie en efficiëntie in deze zaken.

Conclusies en aanbevelingen

Revolverend processenfonds prematuur

De onderzoekers achten de introductie van een revolverend processenfonds op dit moment prematuur. Deze conclusie baseren zij op «de vooralsnog geringe ervaring met de WAMCA, waarin nog geen einduitspraken in schadevergoedingszaken zijn gedaan, de zich snel ontwikkelende financieringsmarkt, de vooralsnog niet evidente problemen om financiering te verkrijgen (in schadevergoedingszaken), alsmede onzekerheden rond (Europese) regulering van commerciële procesfinanciering».

De onderzoekers zien bovendien vooralsnog een meerwaarde in een processenfonds vooral voor geringe schadevergoedingszaken en niet-schadevergoedingszaken. Zij merken daarnaast op dat de oprichting van een processenfonds een complexe aangelegenheid is, waar veel keuzes voor nodig zijn over de wijze van financiering en de inrichting. Ze wijzen erop dat ook aan het oprichten en in stand houden van het fonds kosten verbonden zijn.

Onduidelijkheden in toepassing WAMCA

De onderzoekers gaan uitvoerig in op het soort zaken in collectieve actie, de kosten die belangenorganisaties maken en de wijze waarop belangenorganisaties die kosten financieren. Ze stellen vast dat de «markt» van collectieve belangenorganisaties in de afgelopen tien jaar is gegroeid en verder is geprofessionaliseerd. Dit geldt zowel voor «ad hoc» stichtingen, die speciaal worden opgericht voor een specifieke collectieve vordering, als voor de traditionele belangenorganisaties, zoals vakbonden en consumentenorganisaties. Het geldt ook voor de advocatuur in dit soort zaken.

Ook stellen zij vast dat commerciële derdenfinanciers in opkomst zijn, met name voor de financiering van collectieve schadevergoedingsacties, en dat de kosten voor belangenorganisaties onder de WAMCA zijn toegelaten. Voor niet-schadevergoedingszaken is er tot op heden geen sprake van commerciële derdenfinanciering. Onderzoekers constateren dat deze – na selectie – uit eigen bijdragen van de achterban en eventuele andere bronnen (private donaties of crowdfunding) worden gefinancierd.

De onderzoekers zien nog veel onduidelijkheden in de toepassing van de WAMCA in de op dit moment aanhangige zaken. De onderzoekers constateren dat deze onduidelijkheden drempels kunnen opwerpen voor belangenorganisaties. De onduidelijkheden leiden daarnaast tot hogere kosten voor partijen in WAMCA-zaken en tot onzekerheden in de markt voor commerciële procesfinanciering en gespecialiseerde advocatuur. Ze verwachten dat de onzekerheid over de uitleg van bepaalde ontvankelijkheidseisen in de WAMCA mogelijk in de (nabije) toekomst wordt weggenomen door jurisprudentie in aanhangige zaken. Deze onzekerheid over de ontvankelijkheid kan voor belangenorganisaties en hun financiers op dit moment een belangrijke drempel vormen.

Mogelijkheid cy pres eventueel expliciet erkennen

De onderzoekers suggereren dat overwogen zou kunnen worden om de mogelijkheid van cy pres (een regeling voor niet-uitgekeerde schadevergoedingen) uitdrukkelijk te erkennen, zodat in de praktijk daarmee ervaring kan worden opgedaan en inzicht kan worden verkregen in de omvang van overgebleven middelen. Afhankelijk van de resultaten zou dat opgevolgd kunnen worden door een processenfonds.

Vervolgonderzoek naar alternatieven voor revolverend processenfonds

Over drie tot vijf jaar kan volgens onderzoekers veel meer gezegd worden over het aantal en verloop van WAMCA-(schadevergoedings)zaken, de afwikkeling daarvan, en de toepassing van de ontvankelijkheidsvereisten van de WAMCA in de praktijk. Dit zal meer inzicht verschaffen in de verhouding tussen schadevergoedings- en niet-schadevergoedingszaken, de eisende belangenorganisaties, de hoogte van de toegekende bedragen in collectieve schadevergoedingsacties, de financiering en totale kosten van deze zaken en in de toepassing van de WAMCA-vereisten in de praktijk. Tegen die tijd zal er ook meer zicht zijn op de Europese regelgeving, verdere ontwikkelingen in de financieringsmarkt en eventuele problemen rond de financiering van collectieve acties.

De onderzoekers bevelen aan om tegen die tijd vervolgonderzoek te doen naar ontwikkelingen onder de WAMCA en naar alternatieven voor een processenfonds. De onderzoekers beschouwen hun eigen onderzoek ook als nulmeting voor de werking van de WAMCA.

Kabinetsreactie

Op basis van de conclusies van onderzoekers zie ik op dit moment geen aanleiding om over te gaan tot het inrichten van een processenfonds voor collectieve acties. Het onderzoek levert wel vele waardevolle bevindingen op over de werking in de praktijk van de WAMCA.³ Deze bevindingen zullen worden meegenomen bij het voorbereiden van de onderzoeksvragen voor de evaluatie van de WAMCA in 2025.

Omdat de onderzoekers verwachten dat er over drie tot vijf jaar meer duidelijkheid is over het aantal en soort WAMCA-zaken en het verloop ervan, zie ik op dit moment geen meerwaarde in vervolgonderzoek naar alternatieven voor een processenfonds. Er zijn nog geen einduitspraken in schadevergoedingszaken onder de WAMCA en ook voor het overige is de praktijk van de WAMCA en van commerciële procesfinanciering op dit moment volop in beweging. Ik wil daarom eerst de verdere ontwikkelingen en de uitkomsten van de evaluatie van de WAMCA afwachten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

³ Stb. 2019, nr. 130.