

Samenvatting

Rechtsvergelijking toegang tot de rechter van belangenorganisaties in algemeenbelangacties

E.R. de Jong, W.H. van Boom, T.M.C. Arons & E. Erken¹

Aanleiding van het onderzoek

De afgelopen jaren zijn door belangenorganisaties verschillende ideële algemeenbelangacties tegen bedrijven en de overheid ingesteld. Kenmerkend aan dit soort procedures is dat de procederende belangenorganisatie zelf een rechtsvordering instelt om de rechten en belangen van anderen te beschermen. Daarbij vraagt zij om niet-geldelijke remedies, zoals een rechterlijk bevel en/of een verklaring voor recht van onrechtmatig handelen. Sinds 1994 bevat het Burgerlijk Wetboek (BW) een wettelijke regeling voor deze procedure, neergelegd in artikel 3:305a BW. Op 1 januari 2020 is de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) in werking getreden; daarmee is het instellen van een collectieve schadevergoedingsactie mogelijk gemaakt. Met de inwerkingtreding van de WAMCA is ook artikel 3:305a BW aangepast. Een belangrijke aanpassing is de introductie van het representativiteitsvereiste. Het vernieuwde artikel 3:305a BW bepaalt onder meer dat de rechter bij de ontvankelijkheidsbeoordeling in een ideële algemeenbelangactie en collectieve schadevergoedingsactie beoordeelt of de procederende belangenorganisatie voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen.

In 2023 heeft de meerderheid van de Tweede Kamer de regering verzocht om te verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere vereisten met het oog op de representativiteit gesteld moeten worden (*Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 37 (motie Stoffer c.s.)). Aan de Kamer is in dat verband toegezegd dat onderzocht wordt hoe ons omringende landen omgaan met ideële algemeenbelangacties en welke (representativiteits)eisen zij stellen aan deze organisaties (*Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 42). Dit rapport vormt de verslaglegging van dat onderzoek.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie delen. Allereerst is de achtergrond en uitwerking van het representativiteitsvereiste in de Nederlandse wet en rechtspraak onderzocht. Eveneens is gekeken naar de Nederlandse literatuur over het representativiteitsvereiste. Ten tweede is de betekenis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Verdrag van

¹ Prof. mr. E.R. de Jong is Hoogleraar Privaatrecht aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law van de Universiteit Utrecht; Prof. mr. W.H. van Boom is Hoogleraar Burgerlijk Recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen; Prof. mr. T.M.C. Arons is Hoogleraar Financieel Recht en Collectief Verhaalsrecht aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law van de Universiteit Utrecht; Mr. dr. E. Erken is als Postdoc verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht.

Aarhus voor het representativiteitsvereiste onderzocht. Ten derde is de ontvankelijkheidsbeoordeling in algemeenbelangacties tegen de overheid in België, Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Noorwegen en Zweden onderzocht. In het bijzonder is daarbij onderzocht op welke wijze de representativiteit van de procederende belangenorganisatie bij de ontvankelijkheidsbeoordeling wordt meegenomen. Aan de hand van een vooraf opgestelde questionnaire, hebben experts in deze jurisdicties een Engelstalig jurisdictierapport geschreven. Die jurisdictierapporten vormen de basis voor de rechtsvergelijkende inzichten in dit rapport.

Bevindingen

In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen representativiteitseisen die gehanteerd kunnen worden bij de ontvankelijkheidsbeoordeling. Het eerste type heeft betrekking op de vraag of de desbetreffende belangenorganisatie *geschikt is om op te komen voor de belangen die onderwerp zijn van de procedure*. Criteria die gehanteerd worden bij de beantwoording van deze vraag zijn gericht op de belangenorganisatie, en de wijze waarop zij de door haar beoogde belangenbescherming nastreeft en heeft nagestreefd. Daarbij kan worden gekeken naar de staat van dienst van de desbetreffende belangenorganisatie in het nastreven van (onder meer) de belangen die onderwerp zijn van de procedure, het feit dat de organisatie zich eerder al heeft ingezet voor de bescherming van deze of soortgelijke belangen, de verschillende activiteiten die hiertoe zijn ontplooid (media-optredens, protesten etc.), of al eerder door de organisatie collectieve acties zijn gevoerd, alsmede naar hoelang de belangenorganisatie bestaat en de specifieke kennis en ervaring van de organisatie ten aanzien van de belangen waarvoor zij opkomt. Het tweede type heeft betrekking op de *relatie van de belangenorganisatie met de achterban waarvoor de organisatie opkomt*. Criteria die in dit verband kunnen worden gehanteerd zijn onder meer het aantal leden bij een vereniging, aangeslotenen bij een stichting, steun van de achterban, bijvoorbeeld blijkend uit het aantal steunbetuigingen, en de omvang van de achterban.

De Nederlandse context

Uit artikel 3:305a BW en de daarbij behorende wetsgeschiedenis blijkt slechts in beperkte mate hoe het representativiteitsvereiste moet worden uitgewerkt bij ideële algemeenbelangacties. In de (lagere) rechtspraak is inmiddels wel nadere uitwerking gegeven aan het vereiste. Die uitwerking is contextgebonden, waardoor algemene conclusies over de toepasselijke criteria en hun onderlinge gewicht moeilijk(er) te trekken zijn. Deze situatie leidt tot rechtsonzekerheid. Wel kan worden vastgesteld dat rechters criteria hanteren die betrekking hebben op de geschiktheid van de belangenorganisatie om voor de belangen op te komen die onderwerp zijn van de procedure en criteria die zien op de relatie van de belangenorganisatie tot haar achterban. De afgelopen tijd lijkt in ideële algemeenbelangacties door rechters daarbij met name waarde te worden gehecht aan het eerste type representativiteitseis (met toepassing van criteria die zien op de geschiktheid van de belangenorganisatie om op te komen voor de litigieuze belangen).

In de Nederlandse literatuur is kritisch gereageerd op de toepasselijkheid en de uitwerking van het representativiteitsvereiste bij de ideële algemeenbelangactie. Het kernpunt van kritiek is dat het criterium niet hanteerbaar is, tot willekeur kan leiden en toegang tot de rechter op oneigenlijke wijze uitholt. Dit alles is met name het geval wanneer criteria worden gehanteerd die betrekking hebben op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban, omdat bij ideële algemeenbelangacties veelal de achterban diffuus is, moeilijk tot niet af te bakenen is of niet kan worden bereikt.

EVRM en het Verdrag van Aarhus

Zowel het EVRM als het Verdrag van Aarhus bevat regels die relevant zijn voor de Nederlandse regels die gelden bij de ontvankelijkheidsbeoordeling in een ideële algemeenbelangactie. De huidige uitwerking van het representativiteitsvereiste lijkt weliswaar niet direct op gespannen voet te staan met het EVRM, maar wél met het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus is relevant voor algemeenbelangacties die betrekking hebben op, door het Verdrag van Aarhus bestreken, milieuregels. Met name het hanteren van criteria die betrekking hebben op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban staat op gespannen voet met, in het bijzonder artikel 9 van, het Verdrag van Aarhus, aangezien bij milieubelangen de achterban vaak diffuus en onbepaalbaar is.

Rechtsvergelijking

Alle onderzochte jurisdicties geven belangenorganisaties de bevoegdheid om voor de bescherming van belangen en rechten van anderen een algemeenbelangactie (of een variant daarop) aanhangig te maken. Die bevoegdheid kennen zij op verschillende manieren toe (bijvoorbeeld via generieke regelingen of specifieke domeingebonden regelingen). Ook verschillen de jurisdicties in bij welke rechter belangenorganisaties zulke zaken kunnen aanbrengen (bijv. de bestuursrechter, civiele rechter, constitutionele rechter of de strafrechter). De onderzochte jurisdicties kennen een ruime variëteit aan belangen waarvoor belangenorganisaties kunnen opkomen. Te denken valt aan mogelijkheden op het terrein van arbeid, asiel & migratie, belastingen, constitutionele bevoegdheden van de overheid, consumentenbescherming, corruptie, dierenwelzijn, discriminatie, fundamentele rechten, gegevensbescherming, milieubescherming, klimaatverandering, kinderbescherming, oorlogsmisdaden, verkeersveiligheid en verzekeringen. De jurisdicties verschillen in de omvang van de bevoegdheden van belangenorganisaties. In België, Engeland & Wales, Frankrijk, Nederland en Noorwegen kent men ruimere mogelijkheden toe aan belangenorganisaties dan in Duitsland en Zweden. Een gemeenschappelijke deler tussen alle onderzochte jurisdicties is dat belangenorganisaties algemeenbelangacties ter bescherming van milieu-, klimaat- en consumentenbelangen aanhangig kunnen maken.

Bij de ontvankelijkheidsbeoordeling wordt in alle onderzochte jurisdicties gekeken naar de representativiteit van de procederende belangenorganisatie. Daarbij geldt wel dat niet alle jurisdicties expliciet de term representativiteit hanteren. Desalniettemin hanteren alle jurisdicties ontvankelijkheidscriteria die hier betrekking op hebben. De verdere uitwerking van

de notie van representativiteit is evenwel diffuus en verschilt per onderzochte jurisdictie. Wel geldt dat in alle onderzochte jurisdicties criteria worden gehanteerd die zien op de geschiktheid van de procederende belangenorganisatie om op te komen voor de belangen die onderwerp zijn van de procedure. Criteria die zien op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban worden in de meeste jurisdicties gehanteerd. In de jurisdicties waar dit soort criteria worden gehanteerd, worden deze veelal ruimhartig en flexibel toegepast. In die jurisdicties komt bovendien uiteindelijk het meeste gewicht toe aan criteria die betrekking hebben op de geschiktheid van de belangenorganisatie om op te komen voor het belang dat centraal staat in de procedure.