

Vergaderjaar 2023–2024

36 169

Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet)

Nr. 40

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 januari 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over de brief van 17 april 2023 over de reactie op de gewijzigde motie van het lid Stoffer c.s. over verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere vereisten aan representativiteit gesteld moeten worden (Kamerstuk 36 169, nr. 39)

De vragen en opmerkingen zijn op 25 mei 2023 aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 16 januari 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de fracties van VVD, D66, CDA, PvdA/GroenLinks, SGP en JA21 naar aanleiding van mijn reactie op de motie van het lid Stoffer c.s. over verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW) nadere vereisten aan representativiteit gesteld moeten worden.¹ Voordat ik inga op de verschillende vragen maak ik graag enkele opmerkingen over de collectieve actie in het algemeen en over artikel 3:305a BW en het representativiteitsvereiste bij collectieve acties met een ideëel doel in het bijzonder.

Een collectieve actie is een juridisch instrument waarmee een belangenorganisatie in rechte kan opkomen voor gelijksoortige belangen van andere personen. De belangenorganisatie treedt dan op als vertegenwoordiger van de gebundelde belangen van deze personen. Bij de burgerlijke rechter kan het gaan om acties met een ideëel doel waarin een belangenorganisatie de rechter bijvoorbeeld vraagt om een verbod om etnisch te profileren of een gebod om vervuilde grond te reinigen. Collectieve acties met een ideëel doel kunnen als achterban een ongericht aantal personen hebben, bijvoorbeeld «alle burgers in Nederland» (als het gaat om etnisch profileren) of «alle omwonenden van de vervuilde grond» in het voorbeeld van het gebod om die grond te reinigen.

Er bestaan ook collectieve groepsacties. Dat zijn acties met een bundeling van individuele belangen en een duidelijk af te bakenen groep personen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een belangenorganisatie een vordering instelt tot herstel van een gebrekkig product voor alle consumenten die dit product hebben gekocht. De achterban is dan te herleiden tot individuele consumenten. Bij een collectieve actie waarbij schadevergoeding wordt gevorderd, zal steeds sprake zijn van een groepsactie.

Bij de bestuursrechter kan een belangenorganisatie bijvoorbeeld vragen om een omgevingsvergunning niet te verlenen.

Collectieve acties bestaan sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zowel bij de burgerlijke rechter als bij de bestuursrechter. De mogelijkheid voor collectieve acties bij de burgerlijke rechter ontstond aanvankelijk in de rechtspraak. Dit waren in de praktijk vaak acties met een ideëel doel, zoals het opruimen van afval, het stoppen met bepaalde uitstoot, het reinigen van vervuild water of opkomen tegen discriminatie van bepaalde groepen burgers of werknemers. Voor het bestuursrecht stond de mogelijkheid destijds al in een aantal bijzondere wetten, vooral op het terrein van milieu.² De collectieve actie werd daarbij gebruikt als een vorm van handhaving van wetten en verdragen. De burgerlijke rechter toetste de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie vooral aan de gelijksoortigheid van de belangen, de vraag of hetgeen de belangenorganisatie vordert zich leent voor collectieve afhandeling en de representativiteit van de belangenorganisatie.³

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 36 169, nr. 37.

² Bijvoorbeeld artikel 85 (oud) Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, nr. 580): «Voor de toepassing van de artikelen 24, derde lid, 33, tweede lid, 35, 67, 72, 73 en 88, derde lid, worden ten aanzien van personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed, de hun als zodanig toevertrouwde belangen en ten aanzien van privaatrechtelijke organisaties de belangen met het oog waarop zij in het leven zijn geroepen, als hun belangen beschouwd.»

³ Zie voor een overzicht van de toenmalige jurisprudentie Kamerstukken II, 1991–1992, 22 386, nr. 3.

In 1994 werd zowel in het BW als in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid van een collectieve actie wettelijk vastgelegd. Bij de burgerlijke rechter bood het oorspronkelijke artikel 3:305a BW verenigingen en stichtingen de mogelijkheid om een collectieve actie in te stellen voor de gelijksoortige belangen van andere personen als zij dit in hun statuten hadden staan. Een vordering tot schadevergoeding in geld was niet mogelijk. De wetgever heeft in 1994, in navolging van de toenmalige rechtspraak, er uitdrukkelijk voor gekozen om ook ideële collectieve acties mogelijk te maken.

In 2013 heeft de wetgever artikel 3:305a BW aangescherpt met de eis dat de belangen van de personen voor wie wordt opgekomen, voldoende zijn gewaarborgd. Deze aanscherping is toegevoegd om te voorkomen dat belangenorganisaties het collectief actierecht zouden gebruiken voor eigen commerciële doelstellingen.⁴ De parlementaire geschiedenis noemt als een van de gezichtspunten om te beoordelen of aan de eis van voldoende gewaarborgde belangen is voldaan, het aantal benadeelden dat is aangesloten bij de organisatie en de vraag in hoeverre de benadeelden zelf de collectieve actie ondersteunen.

Met de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA)⁵ op 1 januari 2020 is het voor een belangenorganisatie ook mogelijk geworden om in een collectieve actie bij de burgerlijke rechter schadevergoeding te vragen voor de achterban. Omdat dit een zwaardere verantwoordelijkheid bij de belangenorganisatie legt, zijn bij de totstandkoming van de WAMCA de ontvankelijkheidseisen in artikel 3:305a BW voor belangenorganisaties aangescherpt en is een nieuwe procedure voor collectieve acties ingevoerd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).⁶ Het vereiste dat de belangen waarvoor wordt opgekomen, voldoende gewaarborgd zijn, is daarvoor nader ingevuld. Bij die nadere invulling is gekeken naar de eerdere rechtspraak over artikel 3:305a BW en naar de Claimcode, een zelfreguleringsinstrument met inrichtingseisen voor belangenorganisaties.⁷ Zo is in de aanhef van artikel 3:305a, lid 2, BW opgenomen dat de belangenorganisatie voldoende representatief moet zijn «gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen» en zijn er eisen opgenomen voor de inrichting en transparantie van de belangenorganisatie.⁸ In aanvulling op de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW is in Rv bepaald dat de rechter pas overgaat tot een inhoudelijke behandeling als hij meent dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat het instellen van een collectieve actie efficiënter en effectiever is dan het instellen van (vele) individuele vorderingen en dat de ingestelde vordering niet «summierlijk ondeugdelijk» (kennelijk ongegrond) is (artikel 1018c, vijfde lid, Rv).

Artikel 3:305a, lid 6, BW: uitzondering ontvankelijkheidseisen mogelijk bij ideële acties

Bij de totstandkoming van de WAMCA is door de wetgever onderkend dat de aangescherpte eisen in artikel 3:305a BW te streng kunnen zijn voor belangenorganisaties die niet uit zijn op een schadevergoeding maar een

⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 126, nr. 3, blz. 12 e.v.

⁵ Stb. 2019, nr. 130. Zie voor het wetsvoorstel en de Kamerstukken 34 608.

⁶ Titel 14a van het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artt. 1018c tot en met 1018n Rv).

⁷ Zie <https://www.massaschadeconsument.nl/static/6de103939aa53649e09c2a53a2d5be32/claimcode-2019.pdf>.

⁸ Zie artikel 3:305a lid 2, sub a tot en met f, lid 3 en lid 5, BW.

ideële actie willen instellen.⁹ Om die reden is een nieuw lid 6 aan artikel 3:305a BW toegevoegd met de mogelijkheid van een gedeeltelijke uitzondering op de ontvankelijkheidseisen «wanneer de rechtsvordering wordt ingesteld met een ideëel doel en een zeer beperkt financieel belang of wanneer de aard van de vordering van de rechtspersoon als bedoeld in lid 1 of van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft.» In het oorspronkelijke wetsvoorstel kon de rechter in die gevallen bepalen dat een organisatie niet hoefde te voldoen aan de eisen van de leden 2, 3 en 5 van artikel 3:305a BW, zodat onder meer het representativiteitsvereiste niet gold.

Tijdens de parlementaire behandeling is lid 6 uiteindelijk aangescherpt door een amendement van het lid Van Gent.¹⁰ Op basis van dit door het genoemde amendement gewijzigde lid 6 moeten belangenorganisaties ook bij een collectieve actie met een ideëel doel wel voldoen aan het representativiteitsvereiste uit de aanhef van lid 2 (en aan onderdeel f van lid 2) en aan lid 3 van artikel 3:305a BW. In de toelichting op het amendement wordt wel gewezen op de wenselijkheid van toepassing van het representativiteitsvereiste bij ideële acties, maar niet op het hanteren van een criterium van de omvang van de vertegenwoordigende vorderingen. Bij de behandeling van dit amendement is de vraag of dit criterium zich ook leent voor toepassing op collectieve acties met een ideëel doel waarbij de belangenorganisatie opkomt voor een ongericht aantal personen, niet aan de orde geweest.

De Hoge Raad heeft in het verleden, nog vóór de codificatie van de collectieve actie in artikel 3:305a BW, geoordeeld dat juist ideële acties zien op een dreigende aantasting van belangen die in de regel grote groepen burgers tezamen raken, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting van de belangen van ieder van die burgers zich vaak moeilijk laten voorzien. De Hoge Raad oordeelde dat de rechtsbescherming niet onaanzienlijk zou kunnen worden bemoeilijkt als collectief optreden door een belangenorganisatie in zulke gevallen niet is toegestaan.¹¹ Ook de wetgever heeft zich begin jaren negentig van de vorige eeuw al gerealiseerd dat het juist bij ideële acties veelal gaat om belangen waarvan de bescherming binnen het stelsel van individuele geschilbeslechting moeilijk te realiseren is. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft recent collectieve acties van belangenorganisaties aangemerkt als een mogelijkheid voor individuele burgers om grip te krijgen op belangrijke zaken in het leven die ze in hun eentje niet zouden kunnen realiseren.¹²

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee het oorspronkelijke artikel 3:305a BW werd ingevoerd, wordt erop gewezen dat het bij de meer ideëel getinte belangen «niet ter zake [doet] dat niet ieder lid van de samenleving evenveel waarde aan deze belangen hecht. Mogelijk is zelfs dat de belangen waarvoor men met de procedure wenst op te komen, in botsing komen met de ideeën en opvattingen van andere

⁹ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 608, nr. 3, o.a. p. 18–19, toelichting op het gewijzigd artikel 3:305a BW.

¹⁰ Kamerstukken, II, 2018–2019, 34 608, nr. 14.

¹¹ Zie HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (Nieuwe Meer).

¹² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle. WWR-rapport 108. Den Haag: WRR, p. 21. De WRR wijst expliciet op de WAMCA en op zaken op het gebied van woningbouw, zorg, voedsel, energietransitie en milieu en op het ondersteunen van deze vorm van grip door bijvoorbeeld regels voor financiering.

groeperingen in de samenleving. Dit op zichzelf zal een collectieve actie niet in de weg staan.»¹³

Ook aan de ontvankelijkheid van de belangenorganisatie staat dit op zichzelf niet in de weg. Met de toelaatbaarheid van de collectieve actie en de ontvankelijkheid van de belangenorganisatie is overigens nog niets gezegd over de inhoudelijke beoordeling van de vordering, waaronder de vraag of er onrechtmatig is gehandeld. De procedure van een voldoende representatieve belangenorganisatie kan stranden op de overweging dat belangen van niet-vertegenwoordigde andere groeperingen onvoldoende in de oordeelsvorming kunnen worden betrokken, of dat de belangen waarvoor wordt opgekomen, niet via een onrechtmatigedaadsactie voor de burgerlijke rechter verdedigd kunnen worden. De invoering van het collectief actierecht en de wijzigingen daarin door de WAMCA hebben geen wijziging gebracht in de omvang van de bescherming die het materiële privaatrecht biedt. Het collectief actierecht is een instrument om te komen tot handhaving van in wetten en verdragen aan personen toegekende materiële rechten. Het instrument scheidt zelf geen materieel-rechtelijke aanspraken.

In het onderstaande beantwoord ik de vragen van de leden die in het verslag aan het woord zijn. Daarbij zijn de vragen cursief gedrukt en zijn de antwoorden in normaal lettertype afgedrukt.

Veel vragen vereisten een analyse van de rechtspraak over representativiteit in ideële collectieve acties. In die zin wordt met de antwoorden op die vragen reeds tegemoet gekomen aan de in de motie Stoffer c.s. verzochte verkenning in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel nadere vereisten met het oog op representativiteit moeten worden gesteld.¹⁴ Voorts betrek ik het vraagstuk van de eisen die gesteld dienen te worden aan de representativiteit van belangenorganisaties bij de evaluatie van de WAMCA die gepland staat voor begin 2025, en waarvoor de voorbereidingen inmiddels zijn gestart.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) in zijn nieuwjaarsrede dit jaar constateerde dat de gang naar de rechter soms geen middel meer is om recht te halen, maar een poging om de eigen mening tot norm te maken. Zij vragen of de Minister in navolging van de voorzitter van de Rvdr deze ontwikkeling ook ziet en of de Minister het wel belangrijk acht dat er indringender wordt getoetst bij ideële vorderingen, ten opzichte van specifieke collectieve vorderingen die tot doel hebben bijvoorbeeld schadevergoeding te ontvangen.

¹³ Kamerstukken II, 1991–1992, 22 386, nr. 3, p. 22.

¹⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 169, nr. 37

De leden van de VVD-fractie refereren aan de nieuwjaarsrede 2023 van de voorzitter van de Rvdr.¹⁵ In deze rede vraagt de voorzitter, mijns inziens zonder te willen tornen aan de toegang tot de rechter, aandacht voor de vraag of de rechter in alle gevallen wel het meest geschikte forum is om geschillen te beslechten. De voorzitter signaleert hierbij dat in de zittingszaal soms een maatschappelijk debat gevoerd wordt, dat beter elders gevoerd zou kunnen worden. Ik lees hierin niet dat de voorzitter een ontwikkeling in de rechtspraak signaleert die verband houdt met het al dan niet indringender toetsen van de belangenorganisatie bij ideële vorderingen, ten opzichte van specifieke collectieve vorderingen die tot doel hebben bijvoorbeeld schadevergoeding te ontvangen.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of de Minister erkent dat juist bij ideële vorderingen het belangrijk is dat zorgvuldig wordt gewogen of de vordering zich überhaupt leent voor rechterlijke toetsing.

In elke civiele procedure toetst de rechter of sprake is van een «rechtens te beschermen belang» (op basis van het adagium van «geen belang, geen actie» van artikel 3:303 BW waarin tot uitdrukking komt dat een partij alleen een rechtsvordering kan instellen als deze partij daarbij voldoende belang heeft). Dit geldt zowel in individuele procedures als in een collectieve actie op basis van artikel 3:305a BW. Ook bij ideële collectieve acties geldt dus onverkort dat er sprake moet zijn van een rechtens te beschermen belang. In de rechtspraak sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn daarvan tal van voorbeelden te vinden.¹⁶ Tegelijkertijd kan een collectieve actie ook stranden op de overweging dat belangen van niet vertegenwoordigde andere groeperingen onvoldoende in de oordeelsvorming kunnen worden betrokken, of dat de belangen waarvoor wordt opgekomen, niet via een onrechtmatigedaadsactie voor de burgerlijke rechter verdedigd kunnen worden. De invoering van het collectief actierecht en de wijzigingen daarin door de WAMCA hebben geen wijziging gebracht in de omvang van de bescherming die het materiële privaatrecht biedt.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie wat de Minister ervan vindt dat mensen voor wie een belangenorganisatie zegt op te komen, geen toestemming moeten hebben gegeven voor het instellen van de vordering of niet vooraf over de zaak worden geïnformeerd.

Ik ga bij het antwoord op deze vraag nader in op het karakter van een collectieve actie. Daarbij beantwoord ik ook de vraag van de leden van de SGP-fractie over de door deze leden ten onrechte veronderstelde «uitbreiding» van het collectieve actierecht van enkel groepsacties tot

¹⁵ De voorzitter van de Rvdr gaf op dit punt het volgende aan: «Het belangrijke werk van de rechter is onderdeel van een rechtssysteem met al zijn waarborgen, checks and balances en onderlinge afhankelijkheden. Het is onderdeel van de samenleving. Een samenleving waar veel mensen zorgen hebben over de toekomst. Een potentiële voedingsbodem voor het ontstaan van conflicten. Onder druk prevaleert het eigen belang en komt samenleven soms even op de tweede plek. Hoe begrijpelijk deze reactie ook is, het draagt bij aan de verharding van de samenleving. En dat zien we terug in de zittingszaal. Niet zelden gaat het dan om het uitvechten van wat in de kern een maatschappelijke discussie is. Iets waar we samen uit moeten komen. Dan lijkt de gang naar de rechter soms geen middel meer om recht te halen, maar een poging om de eigen mening tot norm te maken. Wij zeggen altijd dat Rechtspraak samenleven mogelijk maakt. Maar maakt rechtspraak samen leven niet juist moeilijker als het maatschappelijk debat zich steeds meer naar de zittingszaal verplaatst? Samenleven werkt alleen als we luisteren naar de ander en oog hebben voor elkaars belangen. Als matiging van de eigen opstelling een optie is.», zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Paginas/Nieuwjaarsrede-2023-tekst.aspx>.

¹⁶ Zie voor een overzicht van deze rechtspraak de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel voor 3:305a BW, Kamerstukken II, 1991–1992, 22 486, nr. 3.

ideële vorderingen en de vraag van de leden van de fractie van JA21 over mijn opvatting over artikel 3:305a BW en het representativiteitsvereiste daarin.

De collectieve actie van artikel 3:305a BW is, zoals hierboven al is aangegeven, een vertegenwoordigende actie. Dit betekent dat een belangenorganisatie op eigen naam een rechtsvordering kan instellen voor de gelijksoortige belangen van andere personen: de belangenorganisatie treedt dan op als vertegenwoordiger van de grotere groep andere personen. Het doel van een collectieve actie is om voor een grotere groep vergelijkbare gevallen één duidelijke, zo finaal mogelijke uitkomst hebben. Dat is efficiënt vanuit proceseconomie. Ieder individu uit de achterban is immers ook gerechtigd om eigenstandig een procedure te voeren. Een collectieve actie voorkomt dan een eindeloze reeks individuele procedures bij de rechter voor hetzelfde feit en leidt daarmee tot minder lasten voor de achterban en voor de aangesproken partij. Ook biedt een collectieve actie de aangesproken partij uitzicht op finaliteit: een duurzame oplossing waardoor alle partijen het gebeurde definitief achter zich kunnen laten.

Een systeem waarbij iedereen in de achterban vooraf individueel toestemming moet verlenen voor het instellen van een collectieve actie (en daarmee om gebonden te worden aan de uitkomst, opt in) doet afbreuk aan deze doelstellingen. Daarom is bij de totstandkoming van de WAMCA bewust gekozen voor een systeem waarbij de personen in de achterban, althans zij die in Nederland woonplaats hebben of gevestigd zijn, in beginsel zijn gebonden aan de uitkomst. Wel hebben zij de mogelijkheid om te laten weten niet mee te willen doen aan de collectieve actie (zie artikel 1018f Rv). In dat geval zijn zij ook niet aan de uitkomsten daarvan gebonden (opt out). Een systeem van opt out doet zo recht aan individuele belanghebbenden die misschien iets anders willen en niet op voorhand gebonden willen zijn aan de uitkomst van een collectieve actie. Het verkrijgen van toestemming voor het instellen van een vordering van iedereen in de achterban, komt neer op een opt in systeem en past daarom niet in het systeem van de WAMCA. Dit geldt ook voor ideële collectieve acties, waar de achterban een iets abstractere groep kan zijn, bijvoorbeeld iedereen die geluidsoverlast ondervindt van een luchthaven en de vordering bijvoorbeeld ziet op een verbod op het verder veroorzaken van geluidsoverlast. Ik vind het voorafgaand verkrijgen van toestemming van de individuele personen in de achterban onuitvoerbaar en onwenselijk.

Om een collectieve actie in te kunnen stellen moet een belangenorganisatie natuurlijk voldoen aan de wettelijke ontvankelijkheidseisen, waaronder de eis dat de belangenorganisatie representatief is.¹⁷ Bij een groepsactie tot schadevergoeding is de representativiteit (mede) te bepalen op basis van de omvang van de vorderingen van de achterban. In een recente zaak over schade van beleggers oordeelde de rechtbank bijvoorbeeld dat een belangenorganisatie niet representatief was voor een bepaalde groep beleggers omdat zij maar voor een klein deel van hen opkwam.¹⁸ In een ideële zaak kan de representativiteit minder goed of niet worden bepaald op basis van de omvang van de vorderingen van de

¹⁷ Het moet verder gaan om een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid met een toereikende statutaire doelomschrijving. Ook moeten de belangen gelijksoortig te zijn en moeten de belangen met het instellen van de rechtsvordering voldoende zijn gewaarborgd. Het «voldoende gewaarborgd»-vereiste is voor groepsacties nader uitgewerkt in sub a tot en met f van lid 2 van artikel 3:305a BW. Zie daarnaast nog het vereiste van geen winstoogmerk van de belangenorganisatie of haar bestuurders (lid 3, sub a), het vereiste van voorafgaand overleg (lid 3, sub c) en het vereiste van een voldoende nauwe band met Nederland (lid 3, sub c).

¹⁸ Rb. Den Haag 20 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14036, r.o. 5.85 (Airbus).

achterban, juist ook omdat het niet om een vordering tot schadevergoeding gaat. De representativiteit werd daarvoor van oudsher bepaald door meerdere aspecten, waaronder het zijn van gesprekspartner voor de overheid op het terrein van het ideële belang waarvoor de organisatie opkomt. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het zijn van spreekbuis in de media en andere activiteiten waaruit blijkt dat de belangenorganisatie een geschikte vertegenwoordiger is voor dit belang. Het is aan de rechter om te beoordelen of en wanneer hiervan sprake is, op basis van alle omstandigheden van het geval. De diversiteit aan omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen en een rol kunnen spelen bij de vraag of een organisatie representatief is, is groot en maakt het lastiger om in strak omliggende (wettelijke) criteria te gieten.

Ook voor ideële acties acht ik het niet mogelijk, nodig of wenselijk dat een belangenorganisatie steeds toestemming moet hebben van of vooraf informatie moet verstrekken aan de individuele personen voor de belangen van wie de organisatie opkomt.

Bij deze vraag is daarnaast belangrijk om onderscheid te maken tussen de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie in een ideële collectieve actie en de eventuele toewijsbaarheid van de ideële vordering van de belangenorganisatie. Uit het feit dat een belangenorganisatie voldoende representatief wordt geacht, vloeit geenszins voort dat de vordering ook steeds zal worden toegewezen. Ik heb dit hiervoor in mijn inleiding al toegelicht.

De leden van de VVD-fractie vragen naar mijn standpunt over het niet kunnen deelnemen aan de procedure door de mensen voor wie de belangenorganisatie zegt op te komen terwijl zij zich ook niet uit de zaak kunnen terugtrekken.

De kern van een collectieve actie zoals artikel 3:305a BW is dat een belangenorganisatie opkomt voor de belangen van andere personen (de achterban), zonder dat deze andere personen ook allemaal partij worden in de procedure. Ook is niet de instemming van al deze personen nodig. Omdat personen in de achterban wel door een uitspraak in de collectieve actie worden gebonden, biedt de wet een mogelijkheid voor deze personen om zich aan de uitkomst te onttrekken. Personen kunnen zich dus wel degelijk aan een collectieve actie onttrekken. Voor in Nederland gevestigde personen geldt dat zij in de gelegenheid worden gesteld om aan de griffie van het gerecht te laten weten dat zij niet aan de uitkomst gebonden willen zijn (opt out). De rechter bepaalt de wijze waarop de belangenorganisatie de betrokken personen hierover moet informeren. De rechter komt er pas aan toe om personen in de gelegenheid stellen om hun opt out kenbaar te maken, nadat hij heeft vastgesteld dat de belangenorganisatie ontvankelijk is (en dus ook voldoende representatief). Ook als partijen tot een schikking komen, kunnen personen in de achterban een opt out kenbaar maken.¹⁹

De rechter toetst dus allereerst of de belangenorganisatie voldoet aan alle ontvankelijkheidseisen, inclusief representativiteit. Daarmee biedt de wet voldoende waarborgen voor een zorgvuldige belangenbehartiging in collectieve actie. Deelname in de procedure door individuele personen voor wie wordt opgekomen is daarvoor niet nodig en zou de collectieve actie tot een ondoelmatige procedure maken.

In sommige ideële acties is het overigens uit de aard van de vordering niet mogelijk om de uitspraak slechts bindend te maken voor een deel van

¹⁹ Zie artikel 1018h Rv.

de achterban. Het verbod tot het lozen van afvalwater in een natuurgebied bijvoorbeeld, is naar zijn aard «ondeelbaar»: het kan alleen maar tegenover eenieder gelden of tegenover niemand. Het tot 2020 geldende artikel 3:305a BW hield met deze situatie rekening in lid 5.²⁰ Een uitspraak in een collectieve actie had in beginsel geen gevolgen voor een persoon op wie de uitspraak mede betrekking had, maar die zich tegen de werking daarvan verzette. Als de uitspraak naar haar aard tegenover iedereen werking had, dan gold die mogelijkheid om je tegen de werking ervan te verzetten niet.

In de systematiek van de WAMCA is wel de mogelijkheid opgenomen om je via een opt out te onttrekken aan de procedure (artikel 1018f Rv). Er is daarbij geen rekening gehouden met de situatie dat een opt out niet zinvol is als de aard van de vordering meebrengt dat ook de toe- of afwijzende uitspraak naar haar aard tegenover iedereen geldt. In de praktijk komt het daarom voor dat de rechter in zo'n geval de opt out termijn niet toepast.²¹ Dit is een element dat in de evaluatie zeker aan de orde moet komen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af hoe het zit met het afleggen van verantwoording door een belangenorganisatie vooraf, tijdens en na de procedure over de wijze waarop de belangen van deze mensen zijn vertegenwoordigd.

Een belangenorganisatie is alleen ontvankelijk in een gerechtelijke procedure als zij voldoet aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW. Onderdeel van de ontvankelijkheidseisen is de verplichting voor een belangenorganisatie om een website te hebben. Daarop moet de belangenorganisatie verantwoording afleggen over onder meer de bestuursstructuur en verdere inrichting van de organisatie, de financiering van de vordering, het soort vordering dat wordt ingesteld, de betrokkenheid van de personen bij de belangenorganisatie (hoe kunnen zij zich aansluiten of hun aansluiting beëindigen), het verloop van de procedure en de uitkomsten daarvan. Hiermee voorziet de wet al in een plicht tot verantwoording vooraf, tijdens en na afloop van de procedure door de belangenorganisatie.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie de regering om te schetsen hoe de eisen van artikel 3:305a BW zich verhouden tot de ontvankelijkheidseisen in ons omringende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Frankrijk en om een rechtsvergelijkend onderzoek hiernaar te laten doen zodat de resultaten kunnen worden betrokken bij de evaluatie van de WAMCA.

Graag neem ik deze vraag naar een rechtsvergelijkend onderzoek van de leden van de VVD-fractie mee in de vragen voor de evaluatie van de WAMCA. Deze evaluatie is voorzien voor 2025 en zal door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid extern worden aanbesteed. Om te zorgen dat de evaluatie daadwerkelijk per 1 januari 2025 kan beginnen, mede gelet op de tijd die nodig is voor het formuleren van de precieze onderzoeksvragen en het selecteren van onderzoekers, ben ik al begonnen met de voorbereidingen daarvan.

²⁰ Artikel 3:305a (oud) lid 5 BW luidde tot inwerkingtreding van de WAMCA als volgt: «Een rechterlijke uitspraak heeft geen gevolg ten aanzien van een persoon tot bescherming van wiens belang de rechtsoverheid strekt en die zich verzet tegen werking van de uitspraak ten opzichte van hem, tenzij de aard van de uitspraak meebrengt dat de werking niet slechts ten opzichte van deze persoon kan worden uitgesloten.»

²¹ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657 (Vereniging Republiek en Stichting de Republieken tegen de Staat), r.o. 2.28.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast in te gaan op de opmerking in de uitspraak van het gerechtshof Den Haag dat de toepassing van het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen in het licht van de wetsgeschiedenis over de omvang van de achterban van een belangenorganisatie niet helemaal duidelijk is.

De verplichting voor de rechter om ook bij ideële vorderingen te toetsen aan het representativiteitsvereiste in artikel 3:305a, lid 2, BW is bij amendement in de wet opgenomen.²² In het oorspronkelijke wetsvoorstel zonderde lid 6 van artikel 3:305a BW de toetsing aan de vereisten van heel lid 2 uit voor ideële vorderingen.²³ De omschrijving van het representativiteitsvereiste in de aanhef van lid 2 van artikel 3:305a BW luidt dat de organisatie: «voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen». Voor de inwerkingtreding van de WAMCA werd representativiteit al regelmatig in de rechtspraak gebruikt als materieel criterium van ontvankelijkheid.²⁴

Het wettelijk vastgelegde representativiteitsvereiste met een verwijzing naar de omvang van de vorderingen van de achterban leent zich goed voor collectieve groepsacties, zoals een collectieve actie ter verkrijging van schadevergoeding voor een groep gedupeerde consumenten. In dat geval mag van de belangenorganisatie worden verwacht dat zij kan aangeven wat de omvang is van de groep van benadeelde personen voor wie zij opkomt en wat ongeveer de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen tot schadevergoeding is.

Voor ideële vorderingen waarbij er geen schadevergoeding wordt gevorderd is dit minder duidelijk. In de toelichting op het amendement-Van Gent staat niets over het omvang-criterium als onderdeel van het representativiteitsvereiste. Juist ideële acties raken in de regel grote groepen burgers tezamen, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting van de belangen van ieder van die burgers zich vaak moeilijk laten voorzien. Het vaststellen van representativiteit aan de hand van de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen is bij ideële acties daarom volgens sommige auteurs minder goed mogelijk.²⁵ Deze auteurs bepleiten dat het meer voor de hand ligt om bij ideële acties voor de toetsing van het representativiteitsvereiste aan te sluiten bij een kwalitatief criterium, waarbij de specifieke omstandigheden van het geval een rol kunnen spelen. Kan de belangenorganisatie worden beschouwd als een goede spreekbuis voor de belangen waarvoor zij stelt op te komen? Is zij bijvoorbeeld door de overheid erkend als gesprekspartner voor beleid op het terrein waarop de collectieve actie ziet?²⁶ Of is zij in de media een erkende organisatie voor het soort vordering dat wordt ingesteld? Heeft de organisatie al een gevestigde reputatie als behartiger van het desbetreffende belang? Aanvaardt de personen waarvoor wordt opgekomen de organisatie als representatief? Heeft deze belangenorganisatie zich ook

²² Amendement Van Gent, Kamerstukken II, 2018–2019, 34 608, nr. 14. Het gaat om precies te zijn om toetsing aan artikel 3:305a lid 2, aanhef en sub f, BW.

²³ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 608, nr. 2. De precieze omschrijving van de uitgezonderde vorderingen luidt: «...wanneer de rechtsovername wordt ingesteld met een ideëel doel en een zeer beperkt financieel belang of wanneer de aard van de vordering van de rechtspersoon als bedoeld in lid 1 of van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsovername strekt, daartoe aanleiding geeft.»

²⁴ Zie o.a. Rb. Den Haag 18 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:11807, r.o. 4.17 (PAL/Aegon)

²⁵ Zie bijv. T.S.F. Hautvast, «Representativiteit onder de WAMCA», MvO 2022/3&4; R. Schutgens & J. Sillen, «De algemeenbelangactie en de civiele rechter. Oplichting», in: Preadviezen 2020–2021 (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag en Antwerpen: Boom juridisch 2021; F.M. Peters & A.J. van Wees, «Wachten op Godot – de problematische toepasbaarheid van de WAMCA op ideële zaken», TOP 2022/04.

²⁶ Zie voorbeelden in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke artikel 3:305a BW, Kamerstukken II, 22 386, nr. 3.

op andere wijze al de belangen waarvoor zij opkomt, aangetrokken?²⁷ De toetsing aan deze vragen komt bovenop de overige ontvankelijkheidseisen voor de belangenorganisatie waaraan de rechter toetst.

Het verbaast niet dat ook de rechtspraak in de uitleg van het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen het omvang-criterium als lastig toepasbaar ervaart. De vraag naar een betekenisvolle toetsing aan het representativiteitsvereiste betrek ik daarom bij de evaluatie van de WAMCA in 2025. Zie ook de hierna genoemde voorbeelden uit de rechtspraak in antwoord op de vraag van de fracties van de VVD, D66 en PvdA/GroenLinks naar voorbeelden van de toetsing van de representativiteit.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achtergrond van de wijziging in artikel 1018c, vijfde lid onder a, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) dat ook bij artikel 3:305a lid 6 BW het vereiste van representativiteit onverkort geldt. Zij vragen hoe deze wijziging zich verhoudt tot de evaluatie van de WAMCA in 2025.

De aanpassing van artikel 1018c, vijfde lid, onder a, Rv betreft een louter wetgevingstechnische reparatie. Met het amendement-Van Gent waarmee lid 6 van artikel 3:305a BW is aangepast, is per abuis nagelaten deze aanpassingen eveneens door te voeren in artikel 1018c, dat naar artikel 3:305a lid 6 verwijst. Met de in de voetnoot van de brief van 17 april 2023 genoemde aanpassing in de implementatiewet is dit gecorrigeerd.²⁸

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een overzicht van de belangenorganisaties die al aan de regering hebben laten weten dat door de indringende ambtshalve toetsing van het representativiteitsvereiste het moeilijker is geworden om ontvankelijk te worden verklaard sinds de inwerkingtreding van de WAMCA. Zij vragen of het klopt dat het vooral moeilijker is geworden voor kleine, nieuwe belangenorganisaties om aan het representativiteitsvereiste en andere ontvankelijkheidseisen te voldoen, terwijl gevestigde grote belangenorganisaties deze bezwaren minder hebben geuit.

Meer dan vijftientig belangenorganisaties hebben mij in april 2023 een brief gestuurd naar aanleiding van de motie Stoffer c.s., waarin zij hun zorg over het verzoek in de motie hebben uitgesproken.²⁹ Zonder uitzondering hebben deze organisaties een lange staat van dienst, elk op hun eigen terrein van ideële belangenbehartiging, zoals de Vogelbe-

²⁷ Zie zowel pre-WAMCA als WAMCA-rechtspraak: o.a. Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (Milieudefensie c.s./Shell), r.o. 4.2.3–4.2.4.; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Staat/Urgenda), r.o. 2.3.2; Hof Den Haag 25 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:736 (Shell/Stichting Milieu en Mens), r.o. 5.17; Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499 (Fossielvrij/KLM), r.o. 4.17: «De actie van Fossielvrij is in wezen een algemeen-belangactie. In het kader van een algemeen-belangactie is het voor de belangenorganisatie eigenlijk niet doenlijk om haar achterban met naam en toenaam te noemen, laat staan om duidelijk te maken dat het met het oog op haar representativiteit voldoende personen betreft. Van de belangenorganisatie kan bij een algemeen-belangactie wel worden verlangd dat zij duidelijk maakt dat zij een adequate spreekbuis is van de groep waarvoor wordt opgekomen.»

²⁸ Staatsblad 2022, 459.

²⁹ De brief is ondertekend door Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF), mede namens Breed Mensenrechten Overleg (BMO), Goede Doelen Nederland, Partos, WO=MEN, Dutch Gender Platform, Plan International, Save the Children, SoortenNL, Netherlands Helsinki Committee, Milieudefensie, Wereld Natuur Fonds, PAX, IUCN NL, Greenpeace Nederland, Cordaid, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), Stichting De Noordzee, Free Press Unlimited, CARE Nederland, Natuur en Milieufederaties, Justice & Peace Nederland, Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD), Vogelbescherming Nederland, Natuur & Milieu, Defence for Children – ECPAT en Amnesty International.

scherming, Save the Children, het Wereld Natuurfonds, Cordaid en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM). Naast deze organisaties hebben ook FNV en Stichting Brein, advocaten die dit soort organisaties in rechte bijstaan en diverse wetenschappers hun zorgen geuit over de verzwaarde ontvankelijkheidseisen en daardoor bemoeilijkte rechtsbescherming bij ideële collectieve acties. De knelpunten die zij ervaren zien op het representativiteitsvereiste, maar ook op andere verzwaarde ontvankelijkheidseisen en op de inrichting van de procedure voor collectieve acties onder de WAMCA, die zij als onnodig belemmerend en vertragend ervaren voor ideële acties. Dit kwam ook in de derde monitoringsbijeenkomst over de WAMCA, gehouden op 15 september 2023, nog aan de orde.

De leden van de fracties van de VVD, van D66 en van PvdA en GroenLinks vragen naar de rechtspraak over de toetsing aan representativiteit in de praktijk en naar voorbeelden van niet-ontvankelijkheid of juist ontvankelijkheid van ideële vorderingen. De leden van de VVD-fractie vragen dit voor gepubliceerde en ongepubliceerde rechtspraak. De leden van de D66-fractie vragen daarbij ook naar de criteria, het type organisatie dat de vordering instelt en het soort achterban. De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks ontvangen daarbij graag voorbeelden van gevallen waarin juist ook ideële vorderingen die niet gericht zijn op het verkrijgen van schadevergoeding worden bemoeilijkt. Ook vernemen zij graag, vooruitlopend op de komende evaluatie, alvast een appreciatie hoe met deze situaties moet worden omgesprongen.

De WAMCA heeft een centraal register voor collectieve vorderingen ingevoerd.³⁰ Dit register is online raadpleegbaar op de website van de Rvdr. In het register worden alle rechterlijke (tussen)uitspraken in WAMCA-zaken gepubliceerd. Het register voorziet in een volledig overzicht van de ontvankelijkheidsbeslissingen in WAMCA-zaken. Er zouden dus geen ongepubliceerde uitspraken inzake ontvankelijkheid moeten zijn.

Uit de rechtspraak komt het beeld naar voren dat aanvankelijk enige onduidelijkheid bestond over de toepasselijkheid van het representativiteitsvereiste in zaken met een ideëel doel.³¹ De toepasselijkheid van het representativiteitsvereiste op ideële vorderingen is bij amendement in lid 6 van artikel 3:305a BW opgenomen. Doordat daarbij niet tevens artikel 1018c lid 5 Rv is gewijzigd, kon de indruk ontstaan dat de rechter bij toepassing van het «lichte ontvankelijkheidsregime» van lid 6 van artikel 3:305a BW, een belangenorganisatie alleen aan de eisen van lid 1 en 3 van dat artikel hoefde te voldoen. Met de technische aanpassing ter gelegenheid van de Implementatiewet Richtlijn representatieve vorderingen voor consumenten is dit gerepareerd.³² In de parlementaire stukken is bij die gelegenheid expliciet benoemd dat het representativiteitsvereiste ook geldt voor ideële vorderingen waar de rechter het lichtere ontvankelijkheidsregime van artikel 3:305a lid 6 BW op van toepassing acht.³³

³⁰ Centraal register voor collectieve vorderingen | Rechtspraak

³¹ In bijv. de uitspraak van Rb. Den Haag van 22 juni 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8056 (Coöperatie Laatste Wil tegen de Staat) lijkt de rechtbank over het hoofd te hebben gezien dat ook bij toepassing van het lichtere regime van lid 6 van artikel 3:305a BW het representativiteitsvereiste van lid 2 van toepassing is.

³² Stb. 2022, nr. 459.

³³ Kamerstukken II, 2021–2022, 36 034, nr. 3, p. 35.

Hieronder ga ik in op enkele voorbeelden van de toetsing door de rechter aan het representativiteitsvereiste. Ik beperk mij daarbij tot vorderingen met een ideëel doel.

Ontvankelijk:

- De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 9 februari 2022 in de zaak van Marktonderzoekassociatie.nl (MOA) tegen de Staat en het CBS waarin de rechtbank overweegt: «Daar komt bij dat MOA een vereniging is die al lange tijd de belangen van haar leden behartigt. Dat zij deze positie heeft volgt ook uit de omstandigheid dat zij in de consultatiefase haar visie op conceptversies van de Regeling en de Beleidsregel gegeven heeft aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat» (r.o. 4.10).³⁴
- De uitspraak van het gerechtshof Den Haag van 17 mei 2022 in de zaak van de Stichting Pax c.s. tegen de Staat over een verleende vergunning voor de export van militaire goederen. Hierin gaat het gerechtshof uitsluitend in op de pacifistische achterban om vast te stellen dat is voldaan aan het vereiste van representativiteit.³⁵
- De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 maart 2023, waarin de rechter oordeelt dat de Vereniging de Republiek voldoende representatief is voor haar achterban (zijnde haar eigen leden).³⁶
- De uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 juni 2023 in de zaak van de Stichting Fossielvrij tegen KLM. De rechtbank overweegt dat de actie in feite een algemeen-belangactie is. Daarnaast overweegt de rechtbank dat het bij zo'n actie «voor de belangenorganisatie eigenlijk niet doenlijk [is] om haar achterban met naam en toenaam te noemen, laat staan om duidelijk te maken dat het met het oog op haar representativiteit voldoende personen betreft.» Wel verlangt de rechtbank dat zij duidelijk maakt dat zij een adequate spreekbuis is van de groep waarvoor wordt opgekomen. De rechtbank toetst dit onder meer aan de activiteiten van Fossielvrij (mede-eiseres in de zaak van Milieudefensie en anderen tegen Shell en medeorganisator van de Klimaatmars 2022), door Fossielvrij geschreven opiniestukken in kranten en radio en televisieoptredens, de steun die zij geniet van haar achterban en van andere organisaties (waaronder Milieudefensie, Stichting Schipholwatch, ClientEarth en Greenpeace) en de financiële steun die zij van charitatieve instellingen ontvangt.

Dat Fossielvrij niet heeft aangetoond dat alle Nederlanders haar als representatief aanvaarden, is volgens de rechtbank niet nodig om als belangenorganisatie een algemeen-belangactie van de onderhavige aard en vorm in te stellen. De collectieve vordering van Fossielvrij (het tegengaan van misleidende uitingen) is als voorbeeld genoemd in haar statuten en ligt in het direct verlengde van de positie die zij tegenover de fossiele brandstoffenindustrie inneemt. Dit maakt Fossielvrij naar het oordeel van de rechtbank voldoende representatief voor de belangen die zij in deze procedure behartigt.³⁷

- De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 15 november 2023 in de zaak van de Stichting Recht op bescherming tegen vlieg hinder (RBV) tegen de Staat. Daarin gaat de rechtbank uitgebreid in op de representativiteit van de belangenorganisatie (r.o. 5.12–5.20). De rechtbank oordeelt dat RBV voldoende representatief is en overweegt daartoe onder meer dat:

³⁴ Rb. Den Haag 9 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1747 (Marktonderzoekassociatie.nl tegen de Staat en het CBS).

³⁵ Gerechtshof Den Haag 17 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:834 (Pax c.s. tegen de Staat).

³⁶ Rb. Den Haag 8 maart 2023 ECLI:NL:RBDHA:2023:2657.

³⁷ Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499, r.o. 4.17.

«(...) bij ideële belangen het toetsingselement «de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen» ten opzichte van het totaal aantal gedupeerden geen bruikbaar toetsingselement is (...). Wat de begrippen «achterban» en «voldoende representatief» in een concreet geval precies inhouden, moet de rechter bepalen aan de hand van de aard van de zaak en de omstandigheden van het geval. (...) Met de door RBV overgelegde screenshots van haar website, waarvan de juistheid onvoldoende gemotiveerd is weersproken, is namelijk komen vast te staan dat RBV steun geniet van tientallen organisaties, waaronder landelijk opererende belangenorganisaties als Urgenda, Milieudefensie, Greenpeace en Fossielvrij. Meer plaatselijk heeft RBV steun van de gemeente Aalsmeer en diverse bewonersverenigingen rondom Schiphol, waaronder Bewoners Omgeving Schiphol, welke organisatie tot 1 juli 2023 heeft gefungeerd als overlegorgaan van zeven van de acht gekozen vertegenwoordigers van omwonenden van de diverse start- en landingsbanen. Uit dit een en ander volgt dat RBV als een adequate spreekbuis kan worden aangemerkt van de belanghebbenden.» (r.o. 5.1–5.20).³⁸

(Deels) Niet ontvankelijk wegens (onder meer) het ontbreken van representativiteit:

- De uitspraak van rechtbank Den Haag (voorzieningenrechter) van 23 november 2021 in de zaak van een Stichting tegen de Staat over door de overheid genomen coronamaatregelen. De voorzieningenrechter oordeelde dat de achterban niet onderbouwd was en bovendien «een dermate klein aantal personen [betreft], dat geen sprake is van de representativiteit die nodig is om de ontvankelijkheidsdrempel te kunnen passeren.» (r.o. 3.7).³⁹
- De uitspraak in de zaak van het gerechtshof Den Haag van 19 april 2022 in de zaak van de Stichting Viruswaarheid tegen de Staat over door de overheid genomen coronamaatregelen. Het gerechtshof verklaarde de stichting niet ontvankelijk wegens onvoldoende representativiteit. De stichting claimde voor alle Nederlanders op te komen, maar het gerechtshof oordeelde dat Viruswaarheid «in de inleidende dagvaarding [heeft] gesteld dat zij opkomt voor 300.000 Nederlandse burgers en bedrijven die een adhesieverklaring hebben ondertekend, maar zij (...) niet [heeft] aangegeven wat die adhesieverklaring inhoudt en wie de burgers en bedrijven zijn die deze adhesieverklaring hebben ondertekend.» Het oordeelde dat het zonder deze informatie «niet [kan] vaststellen of het gaat om een groep personen met gelijksoortige belangen en of Viruswaarheid voldoende representatief is voor deze groep.» (r.o. 6.5).⁴⁰
- De uitspraak van de rechtbank Den Haag van 6 september 2023 in de zaak van de Stichting Sinti, Roma en reizigers tegen de gemeente Den Haag. Daarin werd de Stichting slechts in drie van de zes vorderingen ontvankelijk geacht en in de overige drie niet-ontvankelijk vanwege het ontbreken van representativiteit. De rechtbank noemt onder meer: het aantal steunbetuigingen van verschillende groepen binnen de achterban (r.o. 4.12–4.16) en het zich al langer inzetten en fungeren als spreekbuis en vertegenwoordiger van de achterban (r.o. 4.11).⁴¹

³⁸ Rb. Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, (r.o. 5.12–5.20).

³⁹ Rb. Den Haag (vzr.) 23 november 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:12811. De voorzieningenrechter voegde daaraan toe «Dat klemt te meer daar blijkens uitlatingen van [eiser sub 2] ter zitting geen sprake is van een homogene groep van personen, maar van zowel gevaccineerden, als niet gevaccineerden en personen die zich om medische redenen niet kunnen laten vaccineren. Daarmee is te meer onduidelijk of hun belangen wel gemeenschappelijk zijn en worden beschermd door de door [de Stichting] ingestelde vordering.»

⁴⁰ Gerechtshof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643, r.o. 6.5.

⁴¹ Rb. Den Haag 6 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14320, r.o. 4.9–4.16.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 vragen toe te lichten of het inperken van de toegang tot het recht voor belangenorganisaties, door strengere eisen te stellen aan representativiteit, strijd kan opleveren met internationale of Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus, Trb. 2001, nr. 73). Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar het Verdrag van Aarhus. Zij vragen of ik de opvatting deel dat het verkennen of er nadere vereisten aan de representativiteit van belangenorganisaties moeten worden gesteld niet in strijd is met dit verdrag, omdat de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden nog steeds mogelijk is voor individuele burgers of belangenorganisaties die voldoende representatief zijn.

Uit bevindingen van het Aarhus-nalevingscomité volgt dat op grond van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus verdragspartijen tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen welke milieuorganisaties toegang hebben tot de rechter. Een verdragspartij mag bijvoorbeeld de algemene eis stellen dat een milieuorganisatie een juridisch belang heeft.⁴² Nationale criteria voor toegang tot de rechter mogen echter niet zover gaan dat die effectief de rechtsgang van alle of bijna alle milieuorganisaties belemmeren.⁴³ Dit volgt uit de preambule bij het Verdrag van Aarhus, waarin als doel is vermeld «het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast». In het licht van de artikelen 1 en 3 van het Verdrag van Aarhus moet deze doelstelling zo worden uitgelegd dat toegang tot de rechter het uitgangspunt zou moeten zijn, en niet de uitzondering.⁴⁴

Daarnaast heeft het Hof van Justitie van de EU verduidelijkt dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus de lidstaten de verplichting oplegt om te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht.⁴⁵ Lidstaten mogen wel eisen stellen, zoals de eis dat een vereniging een op natuur- en milieubescherming gericht maatschappelijk doel nastreeft, of dat een milieuvereniging een minimumaantal leden moet hebben.⁴⁶ Nationale ontvankelijkheidseisen mogen echter niet zo streng zijn dat deze het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken om te verzekeren dat Unierechtelijke milieuregels worden nageleefd.⁴⁷ Het inperken van de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties zou, gelet hierop, strijd kunnen opleveren met internationale of Europeesrechtelijke verplichtingen.

Het enkele verkennen van de mogelijkheid om nadere vereisten te stellen aan de representativiteit van belangenorganisaties die zich inzetten voor

⁴² ACCC/C/2008/32, par. 80, <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32Findings27April2011.pdf>.

⁴³ Zie onder meer ACCC/C/2011/62, <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2011-62/Findings/ece.mp.pp.c.1.2013.14.e.pdf>, ACCC/C/2005/11, <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>, en ACCC/C/2006/18, https://unece.org/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_4_e.pdf.

⁴⁴ ACCC/C/2008/31, par. 92, https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-45/ECE_MP_PP_C.1_2014_8.eng.pdf.

⁴⁵ HvJ EU 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punt 45.

⁴⁶ HvJ EU 15 oktober 2009, Djurgården I, C 263/08, ECLI:EU:C:2009:631, punten 46–47.

⁴⁷ HvJ EU 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, punten 47–48; en HvJ EU 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punt 49.

milieubescherming zal niet op voorhand in strijd zijn met het Verdrag van Aarhus. Daarbij moet wel in het oog worden gehouden dat een verkenning niet kan leiden tot het stellen van eventuele nadere vereisten die bij voorbaat in strijd lijken te zijn met het doel van het Verdrag van Aarhus, zoals verwoord in de hiervoor geciteerde passage uit de preambule van het verdrag.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie en van de SGP-fractie vragen naar de uitvoering van de motie Stoffer c.s. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de gevraagde verkenning naar de noodzaak om strengere eisen te stellen aan de representativiteit van belangenorganisaties vooruitlopend op de evaluatie van de WAMCA in 2025 wil uitvoeren. De leden van de SGP-fractie vragen of er een gerechtvaardigde verwachting bestaat dat, indien de motie uitgevoerd zou worden en er een verkenning plaats zou vinden, de conclusie zou moeten worden getrokken dat deze verkenning leidt tot een aanscherping van de representativiteitsvereisten.

Voor het uitwisselen van ervaringen tussen betrokkenen bij de werking van de WAMCA in de praktijk vinden jaarlijkse monitoringsbijeenkomsten plaats. Deze monitoringsbijeenkomsten vormen de uitvoering van een toezegging die mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer heeft gedaan tijdens de plenaire behandeling van de WAMCA. Aandachtspunt bij die toezegging was of de toegang tot de rechter voor belangenorganisaties voldoende is gewaarborgd onder de WAMCA. Betrokkenen dragen zelf de onderwerpen aan voor deze bijeenkomsten. Juist door de aanwezigheid van betrokkenen die verschillende invalshoeken inbrengen (advocaten van gedaagden en eisers, rechters, belangenorganisaties, wetenschappers), levert deze uitwisseling van ervaringen waardevolle informatie, discussie en voor de deelnemers tips op over de praktijk van de WAMCA, inclusief het representativiteitsvereiste. Ik verwijs hiervoor ook naar het antwoord op de vraag van onder meer de VVD-fractie over dit vereiste.⁴⁸

Het is mijn bedoeling om naast de monitoringsbijeenkomsten en uiteraard het bijhouden van uitspraken in het Centraal register voor collectieve vorderingen, de werking van de WAMCA, inclusief de effecten en gevolgen van het representativiteitsvereiste voor ideële acties, extern en onafhankelijk te laten onderzoeken in de evaluatie die in 2025 plaatsvindt. De voorbereidingen daarvoor zijn inmiddels gestart, omdat het opzetten van een onderzoek en selecteren van onderzoekers in de praktijk de nodige tijd kost. Voorts is voor een zinvolle, integrale evaluatie van belang dat er ook een zekere tijd bestendige praktijkervaring is opgedaan met de WAMCA. Het doorlopen van gerechtelijke procedures neemt meerdere jaren in beslag. Ondertussen houd ik de vinger aan de pols als het gaat om de toepassing van de WAMCA als geheel, middels de eerdergenoemde monitoringbijeenkomsten.

Uit de in deze beantwoording besproken rechtspraak en de signalen die ik heb ontvangen uit de praktijk, volgen op dit moment geen aanwijzingen dat de rechter het representativiteitsvereiste onvoldoende indringend toetst. Integendeel, belangenorganisaties geven bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse monitoringsbijeenkomsten over de WAMCA aan dat de ontvankelijkheidsfase, inclusief de toetsing aan de representativiteitseis, heel intensief is. Bovendien ervaren zij dat de ontvankelijkheidsfase veel tijd in beslag neemt, meer dan de tijd die hiermee vóór inwerkingtreding van de WAMCA gemoeid was. Op basis van de signalen tot nu toe is er

⁴⁸ Zie hiervoor op pagina 12 e.v.

daarom mijns inziens onvoldoende aanleiding om op dit moment – vooruitlopend op de evaluatie – over te gaan tot een aanscherping van de representativiteitseisen. Om verantwoord conclusies te kunnen trekken op dit punt is een wetenschappelijk gedegen en onafhankelijk uitgevoerd evaluatieonderzoek noodzakelijk naar het geheel van de werking van de WAMCA in de praktijk. Ik zal, zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief van 17 april 2023, naast de uitkomsten van de monitoringsbijeenkomsten, ook de effecten van het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen als bijzonder aandachtspunt meenemen in het bredere, integrale evaluatieonderzoek dat momenteel wordt voorbereid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van PvdA en van GroenLinks vragen of ik in het jaarlijkse overleg met personen en organisaties die te maken hebben met de WAMCA signalen heb ontvangen die erop duiden dat (vermeende) niet-representatieve organisaties, ondanks dat de rechter de representativiteit van de belangenorganisatie indringend toetst, toch in staat zijn gebleken een collectieve schadevergoeding te vragen.

Ik heb tijdens de monitoringsbijeenkomsten geen signalen ontvangen dat de ontvankelijkheid van organisaties, inclusief hun representativiteit, onvoldoende indringend wordt getoetst of dat belangenorganisaties ten onrechte ontvankelijk zijn verklaard in hun vordering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen of er voor de appreciatie van de motie door de Minister van Klimaat en Energie contact is geweest met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De Minister voor Klimaat en Energie heeft tijdens het debat op 8 februari 2023 de ingediende motie Stoffer namens het kabinet geapprecieerd. Zoals alle appreciaties namens het kabinet, is daarbij waarbij waar nodig (mondeling) afgestemd met betrokken departementen.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie te bevestigen dat ik de motie goed heb begrepen.

Dat kan ik bevestigen. De achtergrond van de motie kan ik plaatsen. Daarom voer ik de motie ook uit en ga ik in dit schriftelijk overleg uitgebreid in op de rechtspraak over representativiteit bij ideële collectieve acties. Voor het kunnen instellen van een collectieve actie namens een groep van belanghebbenden, is de representativiteit van de organisatie die de actie instelt één van de ontvankelijkheidseisen. En dat roept de vraag op wat er verstaan moet worden onder representativiteit en op welke manier de rechter daaraan toetst. In dat kader is mijns inziens het volgende van belang. De WAMCA is op 1 januari 2020 in werking getreden na een parlementair proces van vijf jaar en een voorbereiding sinds november 2011.⁴⁹ De toepassing van het representativiteitsvereiste van lid 2 van artikel 3:305a BW, op ideële acties is via een amendement van het lid Van Gent in de wet opgenomen. De wijze van toetsing van dit vereiste bij ideële collectieve acties is in de toelichting op het amendement of tijdens de plenaire behandeling buiten beschouwing gebleven. Inmiddels is de WAMCA bijna drie jaar van kracht. Er zijn nog geen uitspraken over het al dan niet toewijzen van vorderingen tot schadevergoedingen. Er is wel een aantal uitspraken over de ontvanke-

⁴⁹ Motie Dijkema, Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 XIII, nr.14.

lijkheid van belangenorganisaties en hun representativiteit. Daaruit komen vooralsnog geen signalen dat rechters in ideële zaken onvoldoende indringend toetsen aan het representativiteitsvereiste.

Voor een conclusie over de werking van de WAMCA in de praktijk is het nu nog te vroeg. Voor een zinvol debat over de effecten en gevolgen van het representativiteitsvereiste op (ideële) collectieve acties is van belang om bestendige ervaringen van betrokkenen bij de WAMCA-praktijk uit te wisselen en om de werking van de WAMCA, inclusief de effecten van de invoering van een wettelijk representativiteitsvereiste voor ideële vorderingen, wetenschappelijk te onderzoeken. De monitoringsbijeenkomsten zijn bij uitstek geschikt voor het uitwisselen van ervaringen. De uitkomsten van die ervaringen kunnen dan ook worden betrokken bij de evaluatie van de WAMCA.

Bij de totstandkoming van de WAMCA is het moment van evaluatie expliciet aan de orde gekomen. Toen al was duidelijk dat WAMCA-zaken naar hun aard complex en daardoor tijdrovend zijn. Juist daarom is er door de wetgever voor gekozen de evaluatie pas vijf jaar na inwerking-treding van de wet te doen. De evaluatie van de WAMCA is bij uitstek het geschikte middel en het geschikte moment om het wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de werking van de WAMCA in de praktijk. In dit onderzoek kan duidelijk worden wat de effecten van het huidige representativiteitsvereiste zijn op ideële collectieve acties en of eventueel aanpassingen nodig of wenselijk zijn.

Uiteraard ontvangt uw Kamer de uitkomsten van de evaluatie en een kabinetsreactie daarop, waarover uw Kamer het debat met de regering kan voeren. Ook zal ik u in de tussentijd op de hoogte houden van de uitkomsten van de komende monitoringsbijeenkomst.

De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast om te reflecteren op de vraag hoe de uitvoering van deze motie tot een inperking van de toegang tot de rechter zoals neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet zou leiden. Ook vragen zij of ik de opvatting van deze leden deel dat toegang tot de rechter voor belangenorganisaties aan dezelfde vereisten getoetst zou moeten worden als voor individuele burgers gelden.

Belangenorganisaties hebben een eigen rol in het maatschappelijk debat. Ook moeten belangenorganisaties die voldoende representatief zijn, net als iedere individuele burger, de mogelijkheid hebben om in rechte de naleving van wetten en verdragen af te dwingen. De mogelijkheid om de rechter te vragen om te toetsen of de wet of een verdrag wordt nageleefd is immers een kernkwaliteit van een rechtsstaat. De Hoge Raad heeft de rol van collectieve actie hierbij in het verleden, nog vóór de inwerking-treding van het oude artikel 3:305a BW, onderkend in rechtspraak door vast te stellen dat belangenorganisaties ontvankelijk waren in een collectieve vordering. Ook de wetgever heeft in het verleden al het belang van toegang tot de rechter voor belangenorganisaties onderkend. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor het oorspronkelijke artikel 3:305a BW wordt bijvoorbeeld expliciet de rol van belangenorganisaties als medehandhaver, naast toezichthouders, benoemd.⁵⁰

Voor de toegang tot de rechter moet een belangenorganisatie aan meer eisen voldoen dan een individuele burger. De ontvankelijkheidseisen in artikel 3:305a BW voor belangenorganisaties om op te mogen treden in een collectieve actie bij de burgerlijke rechter zijn vele malen strenger dan

⁵⁰ Zie de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke artikel 3:305a BW (Kamerstukken II, 22 468, nr.3).

de eisen die gelden voor het instellen van een vordering door een individuele burger. Deze eisen voor belangenorganisaties zijn in de loop van de tijd steeds verder aangescherpt.⁵¹ Doel van deze aanscherpingen was om de te zorgen dat alleen kwalitatief goede belangenorganisaties een collectieve actie kunnen instellen en dat met deze actie de belangen van de achterban voldoende zijn gewaarborgd. De WAMCA heeft een collectieve schadevergoedingsactie mogelijk gemaakt. Dit betekent dat belangenorganisaties meer dan in het verleden zaken voeren met grote financiële belangen van hun achterban. Uit oogpunt van efficiëntie is die achterban bovendien in beginsel gebonden aan de uitkomst van de collectieve actie. Dit alles rechtvaardigde een aanscherping van de eisen voor belangenorganisaties en deze aanscherping is, inclusief het wettelijk vastleggen van het vereiste van representativiteit, ook in de WAMCA terecht gekomen.

Bij de totstandkoming van de WAMCA is ook onderkend dat de aangescherpte eisen in artikel 3:305a BW te streng kunnen zijn voor belangenorganisaties die niet uit zijn op schadevergoeding maar een ideële actie willen instellen.⁵² Om die reden is met de WAMCA een nieuw lid 6 van artikel 3:305a BW opgenomen met de mogelijkheid van een gedeeltelijke uitzondering op de ontvankelijkheidseisen «wanneer de rechtsvordering wordt ingesteld met een ideëel doel en een zeer beperkt financieel belang of wanneer de aard van de vordering van de rechtspersoon als bedoeld in lid 1 of van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft.» In die gevallen kon de rechter bepalen dat een organisatie niet hoefde te voldoen aan de eisen van lid 2 van artikel 3:305a BW, waarin onder meer het representativiteitsvereiste is opgenomen. Zoals hierboven beschreven, is lid 6 uiteindelijk aangescherpt door een amendement van het lid Van Gent. Belangenorganisaties moeten in alle gevallen wel voldoen aan het representativiteitsvereiste en enkele andere onderdelen van lid 2.

Bij het stellen van nadere (financierings- of andere) eisen aan belangenorganisaties om een collectieve actie te mogen instellen, kan op enig moment een situatie ontstaan waarbij deze eisen zo streng zijn, dat belangenorganisaties vrijwel niet meer aan deze eisen kunnen voldoen. Als dat gebeurt, wordt het recht om een collectieve actie in te stellen en daarmee de toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 6 EVRM, illusoir. De vraag of een belangenorganisatie voldoende representatief is, is afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Daarom is niet in abstracto te bepalen waar de grens ligt van eisen voor een belangenorganisatie om nog een voldoende toegang tot de rechter te hebben. Juist daarvoor zijn een goede monitoring van de huidige wet in de praktijk en een goed evaluatieonderzoek van groot belang.

Voor het bestuursrecht geldt een vergelijkbare situatie. Artikel 1:2 Awb beoogt een ruime toegang tot de bestuursrechter te bieden voor natuurlijke en rechtspersonen wier belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (zie memorie van toelichting eerste tranche Awb).⁵³ Bij rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Dit neemt niet weg dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in zijn

⁵¹ Zie de Wet tot wijziging van de Wet collectieve afwikkeling massaschade (Stb. 2013, 255) en de WAMCA (Stb. 2019, nr. 134).

⁵² Kamerstukken II 2015–2016, 34 608, nr. 3, o.a. p. 18–19, toelichting op het gewijzigd artikel 3:305a BW.

⁵³ Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 1:2 Awb (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 32–36).

uitspraak van 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7) in een zaak die was aangespannen door onder andere de Stichting Varkens in Nood, heeft geoordeeld dat artikel 6:13 Awb een onterechte drempel opwerpt voor de toegang tot de bestuursrechter van niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming. Het verplicht naar voren moeten brengen van een zienswijze over het door het bestuursorgaan gepubliceerde ontwerpbesluit, zoals artikel 6:13 Awb eist, is in strijd met artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus. In vervolg hierop heeft het kabinet een wetsvoorstel voorbereid dat inmiddels de (internet)consultatie heeft doorlopen en thans gereed wordt gemaakt om voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State te worden voorgelegd.⁵⁴

De leden van de SGP-fractie vragen naar mijn reactie op de mogelijkheid voor een stichting om op grond van het algemeen belang te procederen en een gebod, verbod, verklaring voor recht of schadevergoeding te vragen terwijl de schadevergoeding wordt uitgekeerd aan de individuele burger.

Juist voor algemeen belang-acties ofwel – zoals ik deze in de beantwoording van de vragen in dit schriftelijk overleg aanduid – ideële acties geeft lid 6 van artikel 3:305a BW de rechter de mogelijkheid een uitzondering te maken op een aantal ontvankelijkheidseisen in dat artikel. De rechter kan deze uitzondering alleen toepassen bij collectieve acties waarin de belangenorganisatie geen schadevergoeding vordert. Als de belangenorganisatie wel schadevergoeding vordert, kan zij zich niet beroepen op deze lichtere ontvankelijkheidseisen en moet zij aan alle ontvankelijkheidseisen te voldoen. Het ligt niet voor de hand dat in een ideële actie een schadevergoeding wordt gevraagd, juist omdat het ideële karakter van de actie voorop staat en dus niet is gericht op het verkrijgen van genoegdoening voor een bepaalde, vastomlijnde groep individuen. Een collectieve schadevergoedingsvordering zal dus niet als een algemeen belang- of ideële vordering in de zin van lid 6 van artikel 3:305a BW kunnen worden aangemerkt. Overigens is nadrukkelijk wel de bedoeling van het wettelijk regime dat burgers die door eenzelfde gebeurtenis veroorzaakt door dezelfde persoon, schade lijden, met een vereniging of stichting gezamenlijk hun recht kunnen halen door een collectieve (schadevergoedings)actie in te stellen. Dit is ook vele malen efficiënter dan het instellen van vele individuele vorderingen bij de rechter.

Ik verwijs voorts naar de inleidende opmerkingen waarin ik inga op het onderscheid tussen ontvankelijkheid van een organisatie en toewijsbaarheid van de vordering. Zoals gezegd, zegt het oordeel dat een belangenorganisatie voldoet aan de ontvankelijkheidseisen, waaronder de representativiteitseis, niets over de toewijsbaarheid van de vordering. Het kan dus heel goed zo zijn dat de rechter een belangenorganisatie wel ontvankelijk (en dus voldoende representatief) acht, maar de vordering afwijst, bijvoorbeeld omdat de rechter oordeelt dat geen sprake is van onrechtmatig handelen. Het collectieve actierecht brengt immers geen wijziging aan in het materiële recht. De regels van het BW en andere materiële wetten gelden dus onverkort in een collectieve actie.

Voordat de rechter overgaat tot inhoudelijke toetsing van een collectieve vordering toetst de rechter eerst ambtshalve of de organisatie ontvankelijk is, of het voeren van een collectieve procedure effectiever en efficiënter is dan het voeren van individuele procedures over deze gebeurtenis en of de vordering niet «summierlijk ondeugdelijk» is. Deze laatste eisen volgen uit artikel 1018c, vijfde lid, Rv en zijn opgenomen om kennelijk ongegronde

⁵⁴ Zie www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1.

collectieve vorderingen te voorkomen. Is niet aan deze eisen voldaan, dan eindigt de procedure met een niet-ontvankelijkverklaring en volgt er geen inhoudelijke procedure. Hiermee is gewaarborgd dat geen complexe collectieve acties worden gevoerd voor vorderingen waarvoor dit niet gerechtvaardigd is.

De leden van de SGP-fractie vragen of er onderscheid te maken is in ngo's die stemloze belangen behartigen en rechtspersonen die met een beroep op het algemeen belang enkel rechtszaken voeren tegen de Staat om zichzelf te verrijken.

Artikel 3:305a BW biedt verenigingen en stichtingen de mogelijkheid een collectieve actie in te stellen. Die vereniging of stichting en de vordering die zij wil instellen, moeten aan tal van eisen voldoen. Deze eisen waarborgen dat de collectieve actie daadwerkelijk wordt gebruikt waarvoor zij is bedoeld: in rechte opkomen voor de gelijksoortige belangen van andere personen in een groepsactie of een ideële actie. Voor belangenorganisaties die een collectieve schadevordering willen instellen, gelden alle inrichtingseisen van artikel 3:305a, leden 2, 3 en 5 BW. Zo moet er een toezichthoudend orgaan zijn. Er zijn eisen voor bezoldiging van bestuurders en voor transparantie en verantwoording. En er gelden eisen voor de financiering en de zeggenschap daarover.

De rechter kan op grond van artikel 3:305a, lid 6, BW een belangenorganisatie die een ideële vordering wil instellen en geen schadevergoeding vordert, ontvankelijk verklaren zonder dat aan alle inrichtingseisen is voldaan. Wel moeten alle belangenorganisaties, dus ook degene die een ideële collectieve actie willen instellen, aantonen dat zij voldoende representatief zijn en dat de belangen waarvoor zij opkomen voldoende gewaarborgd zijn. Hun bestuurders mogen geen rechtstreeks of middellijk winstoogmerk hebben. De collectieve vordering mag niet summierlijk ondeugdelijk (kennelijk ongegrond) zijn. Het voeren van een collectieve procedure moet efficiënter en effectiever zijn dan individuele procedures. De rechter toetst al deze eisen ambtshalve.

Al deze waarborgen strekken ertoe te voorkomen dat een organisatie niet zichzelf kan verrijken. Een belangenorganisatie die zou proberen voor eigen gewin een collectieve actie in te stellen, komt niet door de ontvankelijkheidstoets.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of ik het wenselijk acht dat de representativiteit van de belangenorganisaties ook getoetst zou kunnen worden aan het percentage donaties dat van leden afkomstig is en of ik wil reflecteren op de wenselijkheid van belangenorganisaties die met subsidie van het ministerie rechtsvorderingen starten tegen de Staat.

Representativiteit en (de herkomst van) financiering van een belangenorganisatie staan in beginsel los van elkaar. Representativiteit gaat over de vraag in hoeverre de belangenorganisatie een geschikte vertegenwoordiger is voor de belangen waarvoor zij opkomt. In artikel 3:305a lid 2 BW is representativiteit een nadere invulling van de eis dat belangen waarvoor de belangenorganisatie opkomt, voldoende gewaarborgd zijn. Het gaat om representativiteit, «gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen». De belangenorganisatie moet laten zien dat zij voldoende steun heeft van de achterban voor wie zij zegt op te komen. Dit geldt voor groepsacties en ideële acties. Die steun kan op allerlei manieren blijken. Dit kan blijken uit relevante donaties maar dit hoeft niet. De steun kan ook blijken uit het aantal personen dat zich actief heeft aangesloten bij de belangenorganisatie zonder financiële donatie.

Voorts is het volgende van belang. Voor groepsacties (collectieve acties met een achterban van een bepaald aantal personen en een de bundeling van individuele belangen) is het omvang-criterium in de praktijk bruikbaar voor het toetsen van representativiteit. De omvang van vorderingen van de leden van de achterban die actief hun steun hebben betuigd, kan worden afgezet tegen de totale omvang van de vorderingen van de groep benadeelde personen. Bij ideële vorderingen is dit omvang-criterium minder bruikbaar.⁵⁵ Representativiteit is daar vooral te toetsen als de mate waarin een belangenorganisatie zich de belangen waarvoor zij opkomt, daadwerkelijk aantrekt, als spreekbuis voor de belangen fungeert voor overheid en in de media etc. Het kan voorkomen dat een dergelijke maatschappelijke organisatie ook een subsidie ontvangt van de overheid. Bijvoorbeeld omdat de overheid belang hecht aan de maatschappelijke rol die deze organisatie vervult. Dit betekent niet dat de behartiging van de belangen door deze maatschappelijke organisatie nooit (mede) de Staat of andere overheid raakt. De Staat en maatschappelijke organisaties hebben in de samenleving elk verschillende rollen te vervullen. Het kan in de praktijk dus voorkomen dat een mede door de Staat gesubsidieerde belangenorganisatie een procedure tegen de Staat instelt. De zaken die zich in het verleden hebben voorgedaan, laten zien dat zowel de Staat als de belangenorganisatie als de rechter hiermee kunnen omgaan.⁵⁶

Het vereiste van representativiteit is bovendien slechts een van de ontvankelijkheidseisen voor een belangenorganisatie. Ook staat een positief oordeel over de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie geheel los van de toewijsbaarheid van de vordering van deze organisatie.

Ook vragen de leden van de SGP-fractie naar aanleiding van de lichtere ontvankelijkheidseisen in lid 6 van artikel 3:305a BW voor ideële vorderingen waarin geen schadevergoeding wordt gevorderd, of de controlerende taak niet primair bij het parlement belegd zou moeten worden, gezien de mogelijk grote impact op de samenleving bij toewijzing van zo'n ideële vordering tegen de Staat.

In onze rechtsstaat controleert het parlement de regering. Onderdeel van een goed functionerende rechtsstaat is daarnaast dat individuele burgers en bedrijven, alsmede (onder bij wet te stellen voorwaarden) belangenorganisaties die voor hen opkomen, de mogelijkheid hebben om bij de rechter op te komen voor hun rechtens te beschermen belangen en rechten. Daarbij kan de rechter ook worden gevraagd om toetsing aan hoger recht, zoals internationale verdragen. Het is de taak van de rechter om op grond van hetgeen in de collectieve actie wordt gevorderd, het recht uit te leggen en toe te passen. Hieruit volgt ook dat de vraag of in een ideële collectieve actie is voldaan aan vraagstukken inzake voldoende belang bij de vordering, ontvankelijkheid (inclusief representativiteit) en toewijsbaarheid van de vordering, dus is voorbehouden aan de rechter.

Het kan zich voordoen dat in een dergelijke vordering de wettelijke regeling zelf of het daaronder liggende beleid ter discussie komt. Als het gaat om de wetgeving en het daarmee verband houdende beleid, is het aan de regering en het parlement om de daarmee verband houdende politieke en andere afwegingen te maken. Zij hebben daarbij een grote mate van vrijheid. Het is aan de rechter om in aan hem voorgelegde casusposities te beoordelen of de regering en het parlement bij hun

⁵⁵ Zie hierover o.a. R. Stolk, «De algemeenbelangactie in strijd met het algemeen belang? Over de representativiteit van algemene belangenbehartigers», NJB 2023/970, afl. 14, p. 970–1071 en E. Bauw, «Vechten tegen windmolens. Het representativiteitsvereiste bij ideële vorderingen als idee-fixe», AA 2023/0434, p. 434–440.

⁵⁶ Zie de voorbeelden genoemd in noot 26–32.

besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het (internationale) recht, waaraan eenieder is gebonden.⁵⁷ De overheid is dus net als eenieder gebonden aan het recht en aan rechtsplichten die de overheid zelf op zich heeft genomen. Eventueel rechterlijk ingrijpen mag geen bevel omvatten aan de wetgever tot het tot stand brengen van wetgeving met een specifieke inhoud en de rechter mag geen keuzes maken die aan de wetgever zijn voorbehouden. Dat is het primaat van de politiek en de wetgever. Dit primaat is ook terug te vinden in de rechtspraak.⁵⁸ Dit neemt niet weg dat er sprake kan zijn van een rechtstekort voor mensen jegens wie een rechtsplicht door de overheid niet wordt nagekomen.⁵⁹

Zowel een individu als een belangenorganisatie kan de Staat in rechte ter verantwoording roepen bij een (dreigende) aantasting van zijn rechten. Juist bij een ideële actie zal het vaker voorkomen dat een belangenorganisatie beter dan een individu voor dergelijke ideële belangen kan opkomen.⁶⁰

Zoals hiervoor al is aangegeven, zegt de mogelijkheid voor een belangenorganisatie om een vordering te kunnen instellen, niets over de toewijsbaarheid van die vordering. Het bestaan van toegang tot de rechter voor een belangenorganisatie wijzigt het materiële recht immers niet en creëert dus ook geen nieuwe materiële rechten voor belangenorganisaties of hun achterban. Een collectieve vordering is enkel een instrument om in wetten en verdragen toegekende rechten efficiënter en effectiever te kunnen handhaven dan mogelijk is voor individuele eisers.

Ter illustratie van de wijze waarop de rechter omgaat met het primaat van de politiek wijs ik op de uitspraak in de zaak van de Stichting Fitness tegen de Staat over coronamaatregelen voor sportscholen. De voorzieningenrechter wijst de vordering af en overweegt in die zaak expliciet dat «uitgangspunt [is] dat de wetgever een grote mate van beoordelingsruimte toekomt bij zowel het al dan niet nemen van maatregelen ter bestrijding van het coronavirus als de keuze om reeds genomen maatregelen al dan niet op- of af te schalen. Afwegingen op dit gebied, waaronder begrepen die omtrent de vraag of in dat kader genomen maatregelen proportioneel en subsidiair zijn, vergen primair een politieke afweging en behoren dan ook bij uitstek tot het politieke domein.»⁶¹

Ik wijs ook op de uitspraak in de zaak van een aantal ngo's tegen de Staat over een verleende exportvergunning voor militaire goederen. Het hof wijst – net als eerder de voorzieningenrechter – de vordering van de ngo's af en overweegt onder meer: «Het is daarbij in de eerste plaats aan de Minister om de diverse feiten en omstandigheden te wegen (...) en aan de hand daarvan een beslissing te nemen. Het is niet de taak van de burgerlijke rechter om in plaats van de Minister te beslissen of vergunningen voor de export van militaire goederen naar Egypte kunnen worden verleend. De rechter kan slechts

⁵⁷ Zie ook HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda).

⁵⁸ Zie bijv. Rb. Den Haag 4 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5665 (Stichting Fitness is medicijn tegen de Staat) en Gerechtshof Den Haag 17 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:834 (Pax c.s. tegen de Staat).

⁵⁹ Zie hierover ook de door de President van de Hoge Raad op 15 december 2023 uitgesproken Kees Lunshoflezing. De President noemt drie mogelijkheden om het rechtstekort tegen te gaan zonder het terrein van de politiek te betreden, te weten individueel rechtsherstel bieden als dat kan zonder het terrein van de wetgever te betreden, een signaal aan de wetgever geven als niet de rechter maar alleen de wetgever in het rechtstekort kan voorzien, of de wetgever een termijn gunnen om een voorziening te treffen voordat de rechter ingrijpt om het rechtstekort in de individuele zaak op te heffen.

⁶⁰ Zie o.a. HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AO8410 (Nieuwe Meer).

⁶¹ Rb. Den Haag 4 juni 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5665 (Stichting Fitness is medicijn tegen de Staat), r.o. 4.3.

onderzoeken of de Minister, toetsend aan het Gemeenschappelijk Standpunt, in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de exportvergunningen kunnen worden verleend zonder daarmee internationale verplichtingen te schenden. Er is geen grond om een andere toets uit te voeren.»⁶²

De leden van de SGP-fractie vragen ook waarop de stelling berust dat de rechter de representativiteit van belangenorganisaties indringend toetst. Zij wijzen naar de uitspraak in de zaak Stichting Privacy First tegen de Staat (r.o. 4.1) en vragen of in zulke gevallen gesteld worden dat de rechter voldaan heeft aan een indringende toets op het representativiteitsvereiste.

Voor zover de verwijzing naar de zaak van Privacy First tegen de Staat ziet op de uitspraak in kort geding van 1 december 2023 in de zaak over de ANPR-registratie, volstaat de rechter in die zaak inderdaad met de constatering dat Privacy First voldoet aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW. De rechter gaat daarbij niet in op de afzonderlijke vereisten en dus ook niet op het representativiteitsvereiste. De WAMCA verplicht de rechter tot een ambtshalve toetsing van de ontvankelijkheid van een belangenorganisatie. Zonder al te veel in te gaan op deze specifieke uitspraak, is van belang dat het hier gaat om een uitspraak in eerste aanleg in kort geding, dat de Stichting Privacy First een reeds lang bestaande belangenorganisatie is die reeds geruime tijd in verschillende ideële zaken bij de rechter opkomt voor bescherming van de privacy van Nederlandse burgers. Dergelijke omstandigheden kunnen eraan bijdragen dat in zulke zaken geen verweer wordt gevoerd tegen de ontvankelijkheid van de Stichting en dat de voorzieningenrechter volstaat met de constatering dat is voldaan aan de ontvankelijkheidseisen.

Het beeld dat de rechter indringend toetst aan het representativiteitsvereiste leid ik af uit de uitspraken in het Centraal register voor collectieve vorderingen en uit de signalen die ik ontvangen heb in het kader van de jaarlijkse monitoringsbijeenkomsten over de werking van de WAMCA in de praktijk. In het register moeten alle uitspraken in WAMCA-zaken worden opgenomen. Deze uitspraken en hetgeen de aanwezigen tijdens de monitoringsbijeenkomsten van 2022 en 2023 naar voren hebben gebracht, laten zien dat rechters heel inhoudelijk kijken naar het representativiteitsvereiste. Ook in de literatuur wordt bevestigd dat de rechter in de regel in alle zaken, ook de ideële, aan het representativiteitsvereiste toetst.⁶³ Ik verwijs ook naar de voorbeelden die ik hiervoor heb beschreven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, PvdA en Groen Links.⁶⁴

Zoals gezegd, blijkt uit verschillende uitspraken in zaken over ideële vorderingen ook dat rechters worstelen met de wijze waarop zij in dit soort zaken zinnig aan het representativiteitsvereiste kunnen toetsen.⁶⁵ Dat heeft vooral te maken met de formulering «gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen» in artikel 3:305a lid 2 BW. Deze omvangseis leent zich, zoals gezegd, volgens sommigen minder goed voor toepassing op ideële vorderingen, waar het ook kan gaan om bijvoorbeeld het recht op schoon drinkwater, de reiniging van vervuilde

⁶² Gerechtshof Den Haag 17 mei 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:834 (Pax c.s. tegen de Staat), r.o. 3.8.

⁶³ Zie bijvoorbeeld T.M. Sweerts & J.F. Hackeng, «Eén voor allen en allen door één: Over representativiteit in het collectieve actierecht», *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 2022/33, p. 284–294 en H.K. Schrama & M.J. Bosselaar, «Een jaar WAMCA; het eerste stof neergedaald?», *Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk* 2021/2, p. 20–28.

⁶⁴ Zie hiervoor op pagina 12.

⁶⁵ Vgl. uitspraken genoemd in voetnoten 34 tot en met 41.

grond of een verbod op etnisch profileren.⁶⁶ Anderen menen dat ook bij meer ideële vorderingen mogelijk is om een kwantitatieve eis voor representativiteit te hanteren.⁶⁷ Wel blijkt de rechtspraak in de meeste zaken goed in staat om tot een oordeel over de representativiteit van een belangenorganisatie te komen. Zie de voorbeelden genoemd in voetnoten 34 tot en met 41.

Daarnaast is in het kader van de parlementaire totstandkoming van de WAMCA nadrukkelijk gezegd dat het niet de bedoeling is om het onnodig moeilijk te maken voor organisaties die al voor de inwerkingtreding van de WAMCA een belangrijke rol speelden in het handhaven van collectieve belangen in collectieve acties en die per definitie niet zijn gericht op het verkrijgen van schadevergoeding. Het was juist de bedoeling dat dit soort organisaties ook na inwerkingtreding van de WAMCA, hun werk kunnen voortzetten.⁶⁸

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de ervaring van belangenorganisaties is meegewogen in de beoordeling of de aanscherping in de WAMCA voldoende was om representativiteit te kunnen toetsen in verhouding tot andere ervaringen zoals van de rechterlijke organisatie of ministeries, provincies en andere overheidsinstellingen. Ook vragen zij onder verwijzing naar kopje 4.1 in de beslisnota of de brief van Oxfam Novib, mede namens 26 andere maatschappelijke organisaties, waarin zij hun zorgen uiten over de motie en de wens uitspreken om in de reactie op de motie aan te sluiten bij de evaluatie die voor 2025 gepland is, van enig doorslaggevend belang is geweest voor de reactie op de motie.

De ervaringen van belangenorganisaties en de brief van Oxfam Novib mede namens 26 andere organisaties zijn niet doorslaggevend geweest voor mijn reactie dat ik de toetsing aan het representativiteitsvereiste jaarlijks monitor en aan de orde laat komen in de evaluatie. De keuze om dat te doen stond reeds vast voordat ik had kennisgenomen van de bedoelde brief.

De leden van de SGP-fractie en van de fractie van JA21 hebben ook vragen gesteld over de evaluatie in 2025. De leden van de SGP-fractie vragen of bij de evaluatie een landenvergelijking met onder andere België en Duitsland gemaakt kan worden en vragen naar de bezwaren tegen een verkenning naar de aanscherping van de representativiteitseisen. De leden van de fractie van JA21 vragen om de wet eerder te evalueren. Daarbij verwijzen de leden van beide fracties naar de Kamermeerderheid die het verzoek om een verkenning naar de aanscherping van representativiteitseisen voor belangenorganisaties steunt.

⁶⁶ Zie bijv. T.S.F. Hautvast, «Representativiteit onder de WAMCA», MvO 2022/3&4; R. Schutgens & J. Sillen, «De algemeenbelangactie en de civiele rechter. Oplichting», in: Preadviezen 2020–2021 (Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag en Antwerpen: Boom juridisch 2021; F.M. Peters & A.J. van Wees, «Wachten op Godot – de problematische toepasbaarheid van de WAMCA op ideële zaken», TOP 2022/04.

⁶⁷ Zie T.M. Sweerts en J.F. Hackeng, t.a.p. noot 36. Zij menen dat de volgende criteria relevant kunnen s=zijn voor het vaststellen van representativiteit: (i) voor hoeveel personen wordt opgekomen (hoe minder, hoe meer percentuele steun vereist), (ii) de mate van bestaande organisatie binnen de groep (hoe meer, hoe meer percentuele steun vereist), (iii) de belasting van de procedure voor gedaagde(n) en rechtspraak (hoe meer, hoe meer percentuele steun vereist), (iv) de moeite die gedaan moet worden om de groep te bereiken (hoe meer, hoe minder percentuele steun vereist), (v) de bezwaarlijkheid voor gedupeerden om kenbaar te maken dat hun belangen gediend worden (hoe bezwaarlijker, hoe minder percentuele steun vereist); (vi) de rechtsgevolgen van de ingestelde vorderingen voor personen uit de groep waarvoor wordt opgekomen (hoe meer ingrijpend, hoe meer percentuele steun vereist); en (vii) de spoedeisendheid van de vorderingen ten opzichte van de tijd waarin steun kan zijn vergaard (hoe minder tijd voor werving, hoe minder percentuele steun vereist).

⁶⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 608, nr.6, p. 11.

Zoals hierboven al is aangegeven, houd ik jaarlijks een monitoringsbijeenkomst om de verschillende betrokken partijen bij de WAMCA hun ervaringen te laten uitwisselen. De uitkomsten van deze monitor gebruik ik mede om de evaluatie die in 2025 moet worden uitgevoerd, voor te bereiden. De evaluatietermijn is destijds bewust op vijf jaar gezet. Vooraf was al de verwachting dat het enige tijd zou duren voordat er voldoende relevante rechtspraak over de WAMCA zou zijn om zinnige conclusies te kunnen trekken in een evaluatieonderzoek. Het moet immers gaan om zaken die na 1 januari 2020 zijn ingediend en WAMCA-zaken zijn vanwege hun collectieve aard complexer dan de gemiddelde individuele zaak. In de praktijk blijkt deze verwachting uit te komen. Er zijn op dit moment bijvoorbeeld nog geen einduitspraken waarin een collectieve schadevergoeding is vastgesteld en veel zaken bevinden zich nog in de ontvankelijkheidsfase.

Ik ben op dit moment met het WODC in gesprek over de inrichting van de evaluatie van de WAMCA. Zowel het representativiteitsvereiste als een vergelijking met buitenlands recht zullen onderdeel uitmaken van het evaluatieonderzoek. Het uitwerken van de onderzoeksvragen, het uitzetten voor een offerte, het opmaken van een offerte door potentiële onderzoekers en het selecteren van de meest geschikte offerte kost de nodige tijd. Mijn bedoeling is dat de onderzoekers die de evaluatie gaan doen, daadwerkelijk in januari 2025 aan de slag kunnen met hun onderzoek op basis van de dan beschikbare rechtspraak over de WAMCA.

De jaarlijkse monitoring en het meenemen van het vereiste van representativiteit als specifiek aandachtspunt in de evaluatie hebben mede tot doel om een goed beeld te krijgen van het functioneren van het representativiteitsvereiste in de praktijk. Vervolgens kan mede op basis daarvan worden gezien of nadere beleids- en besluitvorming noodzakelijk en opportuun is, zoals de gevraagde verkenning lijkt te beogen. Op basis van de mij thans bekende informatie zie ik, mede gelet op het feit dat een gedegen evaluatie aanstaande is, onvoldoende aanleiding om de representativiteits-eisen voorafgaand aan die evaluatie aan te scherpen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

De leden van de fractie van JA21 vragen hoe ik aankijk tegen een extra eis voor belangenorganisaties, zoals het laten meewegen door de rechter of de leden van de desbetreffende belangenorganisatie direct belanghebbende zijn. Ook vragen zij of ik een tendens zie van zaken, zoals het terughalen van IS-vrouwen of de Urgenda-zaak over het terugdringen van CO₂-uitstoot, waarin de rechter zich (deels) proactief opstelt bij beleidsmatige keuzes.

Ik weerspreek de bewoordingen van de leden van de fractie van JA21 dat de rechter zich (deels) proactief zou opstellen bij beleidsmatige keuzes. Wel signaleer ik dat er de laatste jaren enkele uitspraken van rechters zijn geweest die hebben geleid tot discussie over de verhouding tussen de rechter en de wetgever. Ik vind het goed dat deze discussie gevoerd wordt. In onze rechtsstaat is geen strikte scheiding aan te brengen tussen de staatsmachten. Het debat voeren over wat aan de rechter is, en wat aan de politiek, houdt ons scherp. Zeker nu er een tendens lijkt te zijn waarin burgers zich vaker lijken te verenigen in belangenorganisaties om bij de rechter op te komen voor de naleving van rechtens afdwingbare verplichtingen van de Staat.

Het past ook bij een goed functionerende rechtsstaat dat burgers collectieve mogelijkheden hebben om bij een (dreigende) aantasting van hun gerechtvaardigde belangen daartegen in rechte op te komen. De

eisen om een collectieve actie in te stellen zijn met de inwerkingtreding van de WAMCA in 2020, dus na de Urgenda-zaak, aangescherpt. Belangenorganisaties die opkomen voor ideële belangen, ervaren ook dat de drempel voor het instellen van een collectieve actie hoger is dan vóór de WAMCA.⁶⁹ De ontvankelijkheid van een belangenorganisatie in een collectieve actie zegt bovendien nog niets over de toewijsbaarheid van de vordering van die belangenorganisatie. De collectieve actie is slechts een instrument om te komen tot efficiënte en effectieve manier van handhaving van rechten. De mogelijkheid voor een belangenorganisatie om een collectieve actie in te stellen wijzigt niet het materiële recht. Met die mogelijkheid kunnen belangenorganisaties dus alleen bestaande materiële rechten verwezenlijken. De collectieve actie creëert dus geen nieuwe vorderingsrechten in materiële zin voor belangenorganisaties of hun achterban. Zie ook mijn voorgaande antwoord op een vraag van de SGP over de indringende toetsing van het representativiteitsvereiste.

⁶⁹ Dit blijkt onder meer uit ervaringen uitgewisseld tijdens de monitoringsbijeenkomsten over de WAMCA in 2022 en 2023 en uit de brief van OXFAM NOVIB en 26 andere organisaties van 9 maart 2023 in reactie op de motie Stoffer.