

Nader advies wetsvoorstel afwikkeling massaschade in een collectieve actie

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum: 3 januari 2017
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 - 361 00 00

Inhoud van de brief

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 24 augustus 2016, kenmerk 785214, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') om een nadere uitvoeringstoets uit te brengen inzake de Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie mogelijk te maken (het 'Wetsvoorstel'). Over een eerdere versie van dit Wetsvoorstel heeft de Raad reeds op 23 oktober 2014 advies uitgebracht. Door omstandigheden is het helaas niet gelukt eerder aanvullend advies uit te brengen over de nieuwe versie van het Wetsvoorstel, hetgeen de Raad betreurt.

De Raad realiseert zich dat het Wetsvoorstel reeds op 16 november 2016 bij de Tweede Kamer is ingediend. Desalniettemin hecht de Raad eraan op het punt van de in het Wetsvoorstel voorgestelde concentratie alsnog aanvullend advies uit te brengen.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot invoering van een collectieve schadevergoedingsactie en heeft tot doel een efficiënte en effectieve collectieve afwikkeling van massaschade te bevorderen. Het Wetsvoorstel kent de volgende hoofdlijnen:

- Het voorstel wil schikken aantrekkelijker maken door verbetering van de kwaliteit van collectieve belangenbehartigers, coördinatie van collectieve procedures en meer finaliteit.
- Er komt één regime voor collectieve acties op grond van artikel 3:305a BW, ongeacht of ze strekken tot schadevergoeding in geld of niet.
De ontvankelijkheidseisen voor belangenorganisaties voor het instellen van een

collectieve vordering worden aangescherpt op het punt van governance, financiering en representativiteit. Een uitzondering geldt voor bepaalde gevallen waarin het stellen van deze eisen disproportioneel zouden zijn.

- Een collectieve vordering moet een voldoende nauwe band hebben met de Nederlandse rechtssfeer.
- Alle collectieve acties moeten als vorderingsprocedure worden aangebracht bij de rechtbank Amsterdam en worden aangetekend in een register voor collectieve acties.

Als meer belangenorganisaties een collectieve vordering willen instellen voor dezelfde gebeurtenis of gebeurtenissen over soortgelijke feitelijke en rechtsvragen, wijst de rechter uit hun midden de meest geschikte aan als Exclusieve Belangenbehartiger voor alle gedupeerden.

- De niet-aangewezen belangenbehartigers blijven wel partij in de procedure.
- Na aanwijzing van de Exclusieve Belangenbehartiger kunnen gedupeerden zich aan de collectieve belangenbehartiging onttrekken door een opt-out.
- De uitspraak van de rechter in de procedure is bindend voor alle gedupeerden die niet hebben ge-optout.

Na overleg met de gerechten¹, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

De Raad constateert dat de thans voorgestelde procedure veel gestroomlijnder is dan de in 2014 voorgestelde procedure, en spreekt daar zijn waardering voor uit. De in het Wetsvoorstel voorgestelde concentratiebepaling bij één gerecht en de keuze voor dat gerecht acht de Raad echter onwenselijk en onvoldoende gemotiveerd.

I. Wettelijk kader

Artikel 3:305a BW voorziet in de mogelijkheid van een collectieve actie tegen (een) gedaagde partij(en). In de rechtspraak wordt door het *hele land* gebruikgemaakt van deze - steeds populairder wordende - collectieve actiemogelijkheid.

In het kader van artikel 3:305a BW is vrijwel iedere denkbare vordering mogelijk: verklaring voor recht, nakoming, ontbinding, gerechtelijke vernietiging, rechterlijk ver-/gebod, etc.. Er geldt slechts één uitzondering. Artikel 3:305a lid 3 slot BW bepaalt: *Zij kan niet strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld*. Die uitzondering is echter wel heel wezenlijk, omdat het in rechtszaken nu eenmaal vrijwel altijd om financiële genoegdoening gaat.

¹ De inhoud van dit aanvullende advies wordt onderschreven door alle gerechten, met uitzondering van de rechtbank Amsterdam.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke beslissingen zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Het op 16 november 2016 bij de Tweede Kamer ingediende *Wetsvoorstel collectieve schadevergoedingsactie* komt hieraan tegemoet door de hiervoor cursief weergegeven uitzondering (3:305a lid 3 slot BW) te schrappen. Representatieve belangenorganisaties kunnen straks voor een groep gedupeerden in één procedure bij de rechter vergoeding van massaschade vorderen.

II. Het wetsvoorstel in de versie van 2014

De (door de Raad reeds in zijn eerdere advies ontraden) concentratiebepaling luidde in 2014 als volgt:

'Artikel 1018b [Rv]

3. In zaken als bedoeld in artikel 305a, vijfde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek [de collectieve actie tot schadevergoeding in geld, toev.] is bevoegd de rechtbank Midden-Nederland/te Den Haag.'

De (oude) MvT bij deze concentratiebepaling uit 2014 vermeldde o.a. het volgende: *'De keuze voor de rechtbank Den Haag of de rechtbank Midden-Nederland is beide verdedigbaar met het oog op de centrale ligging, nu de verwachting is dat bij dit soort zaken personen uit het hele land betrokken kunnen zijn. De Haagse rechter is daarnaast op dit moment al de bevoegde rechter is voor alle 'gewone' collectieve acties tegen de overheid en voor de toetsing van algemene voorwaarden. Door de keuze voor de rechtbank Den Haag of Midden-Nederland vindt een eventueel hoger beroep plaats voor het gerechtshof Den Haag respectievelijk gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Na totstandkoming van de vaststellingsovereenkomst kunnen partijen ervoor kiezen bij het gerechtshof Amsterdam een verzoek tot verbindendverklaring te doen op grond van de WCAM. Ik acht het een voordeel als een dergelijk verzoek door een ander gerechtshof wordt behandeld dan het hof dat al over een hoger beroep in de collectieve schadevergoedingsactie heeft geoordeeld.'*

III. Het huidige Wetsvoorstel

De hierboven onder II weergegeven concentratiebepaling uit 2014 is gewijzigd in het op 16 november 2016 ingediende Wetsvoorstel. Die wijziging betreft zowel (i) het aangewezen gerecht als (ii) de onder de concentratie vallende zaken (scope). De tekst van (lid 1+ 3 van) het voorgestelde artikel 1018b Rv luidt in het Wetsvoorstel van 16 november 2016:

'Artikel 1018b

1. Deze titel is van toepassing op procedures betreffende een vordering als bedoeld in artikel 305a en 305c van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Met uitzondering van artikel 1018c, eerste lid, is deze titel niet van toepassing op zaken als bedoeld in artikel 254 [kortgeding].

3. In zaken betreffende een vordering als bedoeld in artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, is bevoegd de rechtbank Amsterdam. Artikel 93 [relatieve competentie kantonrechter] is niet van toepassing.'

De (nieuwe) MvT bij het op 16 november 2016 ingediende Wetsvoorstel bevat geen toelichting op deze niet eerder aangekondigde wijziging. In de schets van de hoofdlijnen staat o.m.:



'2. Hoofdpijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel kent de volgende hoofdpijnen:

2. Er komt één regime voor collectieve acties op grond van artikel 3:305a BW, ongeacht of ze strekken tot schadevergoeding in geld of niet. [..]'

8. Alle collectieve acties moeten als vorderingsprocedure worden aangebracht bij de rechtbank Amsterdam en worden aangetekend in een register voor collectieve acties.'

De MvT (nieuw) verwijst herhaaldelijk naar de Aanbevelingen van een Juristengroep. Dat leidt echter niet tot verduidelijking. In die aanbevelingen (bijlage bij het Nader Rapport van 11.11.2016) staat immers niet dat het wenselijk is om de collectieve acties te concentreren, noch dat dit in Amsterdam moet gebeuren; de Juristengroep zal zijn uitgegaan van de versie van het wetsvoorstel uit 2014 (met daarin de bepaling dat de rechtbank Midden-Nederland/Den Haag bevoegd is). Over dat, nadien aangepaste, wetsvoorstel is meermalen overleg geweest met de Adviescommissie burgerlijk procesrecht. Die adviescommissie heeft op 11 juli 2016 advies uitgebracht. In dat advies wordt evenwel geen aandacht besteed aan de concentratiebepaling. Dat laatste geldt ook voor het door de Raad van State op 6 oktober 2016 uitgebrachte advies.

IV. Enkele beschouwingen n.a.v. de (nieuwe) concentratiebepaling

Met de Wet Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK) wenste de wetgever te komen tot een evenwichtige verdeling van rechtspraak over het land. In beginsel zijn alle gerechten in staat iedere soort zaken te behandelen. Slechts in bijzondere gevallen adviseert de Raad dan ook - gehoord de gerechten - tot concentratie bij een of meer gerechten. Dan gaat het steeds om geringe aantallen bij een hoge mate van specialisatie. De Raad hanteert daarvoor het 'Toetsingskader wettelijke concentratie' (bijlage). De Raad wil zowel waken voor een landelijke lappendeken van specialisaties, als voor de te sterke concentratie van soorten zaken bij enkele gerechten (in de Randstad), waardoor weer nieuwe onevenwichtigheid tussen de gerechten zou gaan ontstaan.

De thans voorgestelde concentratie bij één gerecht doet naar de mening van de Raad onvoldoende recht aan het uitgangspunt van de wet HGK en voldoet niet aan het genoemde Toetsingskader noch op het punt van noodzakelijke specialisatie noch op het punt van het (te verwachten) aantal zaken.

De artikel 3:305a BW-acties bestrijken alle terreinen van het recht, dus van bijv. Dexia(achtige) zaken tot vorderingen over (schade door) een dijkdoorbraak, letselschades (bijv. door verkeerde medicatie/implantaten), arbeidsrecht, stakingen, burgerrechten, studentenacties, woonruimte, luchtkwaliteit, algemene voorwaarden, etc.. Het is onwenselijk dat de rechtspraak in de feitelijke aanleg over al dit soort uiteenlopende kwesties in handen van één rechtbank/gerechtshof wordt gelegd. Dit gaat ten koste van een evenwichtige rechtsontwikkeling. Een collectieve procedure is als zodanig nog geen specialistische zaak; het gaat slechts om een procesrechtelijke regeling die iedere rechtbank en hof in Nederland geacht moet worden te kunnen toepassen.

De in de MvT verwoorde gedachte dat het bij de collectieve acties jaarlijks om een beperkt aantal zaken gaat, verdraagt zich niet met de feitelijk juiste constatering elders in die MvT dat het aantal belangenorganisaties dat collectieve procedures initieert 'de laatste jaren significant gestegen is'.



Overigens wordt er al sinds jaar en dag gebruik gemaakt van de collectieve actiebevoegdheid ex artikel 3:305a BW; alleen al de artikel 3:305a BW-acties tegen de overheid maken een substantieel deel uit van het zaakpakket van de rechtbank Den Haag. Ook elders in het land wordt er al lang en in nog steeds toenemende mate op basis van artikel 3:305a BW geprocedeerd.

Verwacht mag worden dat na de wetwijziging het aantal collectieve procedures per jaar nog sterk zal stijgen, hetgeen concentratie van deze procedures zeer ongewenst maakt (zoals de Raad eerder ook in zijn advies van 23 oktober 2014 heeft aangegeven).

Primair adviseert de Raad dan ook de voorgestelde concentratie te schrappen.

Indien de wetgever in weerwil daarvan concentratie noodzakelijk acht, rijst subsidiair de vraag, waarom wordt gekozen voor de rechtbank Amsterdam. De summiere toelichting voor deze wijziging ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel rept slechts van een '*neutrale en centrale plek*'. Alle gerechten zijn echter uit de aard der zaak even neutraal en de eerder beoogde gerechten zijn niet minder centraal gelegen. De in het eerdere wetsvoorstel genoemde argumenten ter onderbouwing van de keuze voor Den Haag of Midden Nederland waren op het eerste gezicht overtuigender, in het bijzonder het nu verlaten argument dat het een *voordeel* was dat een verzoek tot algemeen verbindendverklaring op grond van de WCAM door een *ander* hof wordt behandeld dan het hof dat al over een hoger beroep in de collectieve schadevergoedingsactie heeft geoordeeld.

Subsidiair mist de Raad dan ook node een toelichting op de gemaakte keuze en adviseert de Raad de wetgever deze keuze te heroverwegen op basis van de in het eerdere wetsvoorstel genoemde argumenten.

De Raad kan zich overigens wel vinden in de nadere keuze de door het Wetsvoorstel geïntroduceerde collectieve schadevergoedingsacties *niet* te splitsen van de thans reeds bestaande 'gewone' collectieve acties (waarin door het huidige artikel 3:305 lid 3 BW slot geen schadevergoeding in geld kan worden gevorderd). De eis tot schadevergoeding zal immers vaak gepaard gaan met andere collectieve vorderingen. Bovendien bestaat de verwachting dat bij invoering van het Wetsvoorstel die 'gewone' collectieve acties snel in aantal en betekenis zullen afnemen. In de rechtspraak gaat het nu eenmaal vrijwel altijd om financiële genoegdoening.

Tenslotte over artikel 1018e lid 2: in deze bepaling biedt het Wetsvoorstel de mogelijkheid voor de rechtbank, waarbij de zaken worden geconcentreerd (i.c. Amsterdam) een zaak 'door te schuiven' naar een 'lokale' rechtbank indien een collectieve actie plaatsgebonden is. De Raad begrijpt de gedachte om op deze wijze 'de scherpe kantjes' van de concentratie te halen, maar ontraadt ook deze bepaling. Niet alleen zullen partijen de nadelen van vertraging als gevolg van verwijzing (en het eerdere processuele debat daarover) ondervinden, maar bovendien staat de 'doorschuifoptie' haaks op de gedachte dat deze zaken een specifieke behandeling door een gespecialiseerd gerecht vergen.

WERKLAST

De Raad verwijst voor de werklastgevolgen naar zijn eerdere advies van 23 oktober 2014.



CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel en heeft waardering voor veel van de in de huidige versie aangebrachte wijzigingen. De voorgestelde concentratie bij één gerecht (artikel 1018b lid 3 Rv) stuit echter op zwaarwegende bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak