

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/595728 / HA ZA 20-656

Vonnis van 26 januari 2022

in de zaak van

1. **STICHTING DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL NEDERLAND,**
2. **NEDERLANDS JURISTEN COMITÉ VOOR DE MENSENRECHTEN,**
beide te Leiden,
eiseressen,
advocaat mr. D. Horeman te Amsterdam,

tegen

1. **DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van infrastructuur en Waterstaat)** te Den Haag,
gedaagde,
advocaat mr. K. Teuben te Den Haag,
2. **DUNEA N.V.** te Zoetermeer,
gedaagde,
advocaat mr. M.W.F. Oosterhuis te Rotterdam,
3. **N.V. PWN WATERLEIDINGBEDRIJF NOORD-HOLLAND** te Velsbroek,
gemeente Velzen,
gedaagde,
advocaat mr. P.L.G. Haccou te Arnhem.

Partijen zullen hierna 'Defence For Children', 'NJCM', 'de Staat', 'Dunea' en 'PWN' genoemd worden.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de rolbeslissing van 20 oktober 2021;
- de akte uitlating ontvankelijkheid van Defence For Children en NJCM;
- de antwoordakte uitlating ontvankelijkheid van de Staat;
- de akte uitlating ontvankelijkheid van Dunea;
- de antwoordakte uitlating ontvankelijkheid van PWN.

1.2. Vervolgens is een datum voor dit vonnis bepaald. Het vonnis heeft alleen betrekking op de ontvankelijkheid van Defence For Children en NJCM en de aanwijzing van de exclusieve belangenbehartiger. Bij de beoordeling wordt uitgegaan van de nu vaststaande feiten voor zover deze voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en de aanwijzing van de exclusieve belangenbehartiger van belang zijn.

2. De feiten

2.1. Defence For Children is een stichting die onder meer tot doel heeft het opkomen voor en verdedigen van de belangen van kinderen die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van schendingen van kinderrechten.

2.2. NJCM is een vereniging die onder andere opkomt voor het ontwikkelen, versterken en beschermen van fundamentele rechten en vrijheden van de mens op nationaal en internationaal niveau en in het bijzonder de verplichting van de overheid de fundamentele rechten en vrijheden te erkennen en in haar handelen en nalaten te eerbiedigen.

2.3. De openbare drinkwatervoorziening in Nederland is gereguleerd in de Drinkwaterwet en de op die wet gebaseerde regelgeving, namelijk het Drinkwaterbesluit, de Drinkwaterregeling en de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater (hierna: de Regeling afsluitbeleid).

2.4. Dunea exploiteert een drinkwaterbedrijf in de zin van de Drinkwaterwet. Zij produceert en levert drinkwater aan zo'n 1,3 miljoen klanten in het westelijk deel van Zuid-Holland.

2.5. PWN exploiteert eveneens een drinkwaterbedrijf in de zin van de Drinkwaterwet. PWN levert drinkwater aan 1,7 miljoen klanten in de provincie Noord-Holland.

3. Het geschil

3.1. Defence For Children en NJCM vorderen dat de rechtbank bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- a) de Regeling afsluitbeleid onverbindend verklaart, dan wel buiten toepassing verklaart voor zover de Regeling afsluitbeleid toestaat dat de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt beëindigd op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen;
- b) voor recht verklaart dat de Staat onrechtmatig handelt en heeft gehandeld jegens Defence For Children en NJCM, jegens kinderen in het algemeen en jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd;
- c) de Staat beveelt om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de levering van drinkwater aan minderjarige kinderen in Nederland (i) niet meer wegens wanbetaling wordt beëindigd en (ii) wordt hervat voor zover die levering wegens wanbetaling reeds is beëindigd;
- d) voor recht verklaart dat Dunea en PWN onrechtmatig handelen en hebben gehandeld jegens Defence For Children en NJCM en jegens minderjarige kinderen die op een adres in Nederland wonen waarop de levering van drinkwater wegens wanbetaling wordt of reeds is beëindigd;
- e) Dunea en PWN (i) verbiedt om de levering van drinkwater wegens wanbetaling te beëindigen op een adres waar een of meer minderjarige kinderen wonen, en (ii), voor zover die levering wegens wanbetaling reeds is beëindigd, gebiedt de levering te hervatten;
- f) de Staat, Dunea en PWN hoofdelijk veroordeelt in de proceskosten, en in de gebruikelijke nakosten (zowel zonder als met betekening), te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf veertien dagen na de datum van het vonnis.

3.2. Defence For Children en NJCM leggen aan hun vorderingen, kort gezegd, het volgende ten grondslag. In de Regeling afsluitbeleid is er voor gekozen om de afsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen van water wegens de niet-betaling van de waterrekening niet te verbieden. Zo'n afsluiting is in strijd met de rechten van kinderen uit het VN-verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Gelet hierop handelt de Staat onrechtmatig en moet de Regeling afsluitbeleid onverbindend worden verklaard. Daarnaast handelen Dunea en PWN onrechtmatig door kinderen van de drinkwatervoorziening af te sluiten.

3.3. De Staat en PWN concluderen tot afwijzing van de vorderingen. Dunea concludeert tot niet-ontvankelijkheid van Defence For Children en NJCM, althans tot afwijzing van die vorderingen.

4. De beoordeling

De collectieve actie

4.1. De dagvaarding bevat vorderingen in een collectieve actie op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW). Het gaat om vorderingen van Defence For Children en NJCM die vallen onder het regime van titel 14A van Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv). Voor de ontvankelijkheid van deze collectieve vorderingen geldt een aantal, ambtshalve te beoordelen, voorwaarden.

4.2. Aan deze voorwaarden is volgens de Staat en PWN voldaan. Het verweer van Dunea zal hierna, voor zover nu van belang, worden besproken.

De voorwaarden voor ontvankelijkheid

4.3. De rechtbank constateert dat voldaan is aan de op straffe van niet-ontvankelijkheid voorgeschreven handelingen als bedoeld in artikel 1018c lid 2 Rv.

4.4. Op grond van artikel 1018c lid 5 Rv kan inhoudelijke behandeling van de collectieve vordering van Defence For Children en NJCM slechts plaatsvinden indien en nadat de rechtbank heeft beslist:

- a. dat Defence For Children en NJCM voldoen aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a lid 1 tot en met 3 BW of dat niet aan deze eisen hoeft te worden voldaan op grond van lid 6 van dit artikel;
- b. dat Defence For Children en NJCM voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat het voeren van deze collectieve vordering efficiënter en effectiever is dan het instellen van een individuele vordering, doordat de te beantwoorden feitelijke en rechtsvragen in voldoende mate gemeenschappelijk zijn, het aantal personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt voldoende is en, indien de vordering strekt tot schadevergoeding, dat zij alleen dan wel gezamenlijk een voldoende groot financieel belang hebben;
- c. dat niet summierlijk van de ondeugdelijkheid van de collectieve vordering blijkt op het moment waarop het geding aanhangig wordt.

Toepasselijkheid lichte regime

4.5. De rechtbank zal eerst beoordelen of het lichte regime van artikel 3:305a lid 6 BW van toepassing is. Als dat zo is, kan voorbij worden gegaan aan de vereisten van artikel

3:305a leden 2 en 5 BW. Daarnaast moet hoe dan ook zijn voldaan aan de eisen van artikel 3:305a leden 1 en 3 BW.

4.6. Artikel 3:305a lid 6 luidt als volgt:

“De rechter kan een rechtspersoon als bedoeld in lid 1, ontvankelijk verklaren, zonder dat aan de vereisten van lid 2, subonderdelen a tot en met e, en lid 5 behoeft te zijn voldaan, 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. Bij toepassing van dit lid kan de rechtsvordering niet strekken tot schadevergoeding in geld.”

4.7. De rechtbank stelt vast dat de vorderingen van Defence For Children en NJCM niet strekken tot het verkrijgen van een schadevergoeding in geld. De vorderingen zijn ingesteld met een ideëel doel en met het oog op de belangen van kinderen die (dreigen te) worden afgesloten van water, van wie geen (rechtstreeks) financieel belang in het geding is.

4.8. Volgens Dunea moet in de beoordeling worden betrokken dat een verbod tot het afsluiten van huishoudens met minderjarige kinderen voor haar ingrijpende financiële gevolgen heeft. Zij stelt dat een dergelijk verbod de doelmatige inning van uitstaande vorderingen bij wanbetaling ondermijnt. Zij heeft op dit punt gewezen op de volgende passage uit de wetgeschiedenis¹: *“Het zeer beperkt financieel belang genoemd in de uitzondering van lid 6 ziet zowel op het financiële belang van de gedupeerden als op de omvang van de totale schadevergoeding voor de verweerder.”* Uit deze passage kan echter naar het oordeel van de rechtbank niet worden afgeleid dat naast de omvang van de schadevergoeding voor de verweerder ook acht moet worden geslagen op (andere) financiële gevolgen die voortvloeien uit toewijzing van de vordering. Collectieve acties met een ideëel doel kunnen grote financiële gevolgen hebben voor de verweerder, zoals Defence For Children en NJCM terecht hebben aangevoerd. Dat staat volgens de wetgever kennelijk niet in de weg aan toepassing van het lichte regime. De rechtbank volgt Dunea dus niet op dit punt en is van oordeel dat is voldaan aan het vereiste dat de vordering een zeer beperkt financieel belang heeft.

4.9. Gelet op het voorgaande is voldaan aan de eisen van artikel 3:305a lid 6 BW. De rechtbank zal het lichte regime toepassen en de toetsing aan de vereisten van lid 2, subonderdelen a tot en met e, en lid 5 van artikel 3:305a BW achterwege laten.

De formele vereisten van de artikelen 3:305a lid 1 en lid 3 BW

4.10. Vervolgens is aan de orde artikel 3:305a lid 1 BW, dat luidt:

“Een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kan een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd.”

4.11. Vast staat dat Defence For Children een stichting is en dat NJCM een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid. Defence For Children en NJCM hebben toegelicht dat zij opkomen voor zowel het algemeen belang (het belang van de naleving van de rechten van het kind en van mensenrechten door de overheid) als voor het collectief belang (het

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 34 608, nr. 6, p. 11.

gebundelde belang van alle kinderen die slachtoffer zijn of kunnen worden van afsluiting van het water in hun woning). Defence For Children en NJCM behartigen deze collectieve belangen op grond van hun statuten. Anders dan Dunea heeft aangevoerd, brengt het waarborgvereiste in dit geval niet mee dat Defence For Children en NJCM een concreet aantal huishoudens met kinderen noemen waarvan het water bij wanbetaling wordt afgesloten, omdat zij opkomen voor alle kinderen in Nederland en alle huishoudens met kinderen te maken kunnen krijgen met waterafsluiting. De nadere invulling van het waarborgvereiste in lid 2 van artikel 3:305a BW is gelet op artikel 3:305a lid 6 BW niet van toepassing.

4.12. Een en ander brengt mee dat de vorderingen van Defence For Children en NJCM de toets aan artikel 3:305a lid 1 BW doorstaan.

4.13. Defence For Children en NJCM hebben in de dagvaarding toegelicht dat is voldaan aan het vereiste van artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder a BW dat de bestuurders betrokken bij de oprichting van de rechtspersoon en hun opvolgers geen winstoogmerk hebben dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd. De Staat, Dunea en PWN hebben dit niet betwist. De rechtbank ziet geen aanleiding hierover ambtshalve anders te oordelen. De vorderingen hebben voorts de in artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder b BW vereiste voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer. Het betreft immers de rechtmatigheid van de Nederlandse Regeling afsluitbeleid en de afsluiting van de drinkwatervoorziening van gezinnen met kinderen in Nederland. Tot slot is ook in voldoende mate gebleken van het in artikel 3:305a lid 3 aanhef en onder c BW vereiste overleg over de vordering voordat tot dagvaarding is overgegaan.

Collectieve vordering efficiënter en effectiever?

4.14. Anders dan Dunea heeft aangevoerd, hebben Defence For Children en NJCM voldoende aannemelijk gemaakt dat het voeren van deze collectieve vorderingen efficiënter en effectiever is dan het instellen van individuele vorderingen namens minderjarigen die worden afgesloten van de drinkwatervoorziening. In de collectieve actie ligt een rechtsvraag voor die voor alle kinderen - dus een voldoende aantal - gemeenschappelijk is, namelijk of zij mogen worden afgesloten van de drinkwatervoorziening wanneer hun ouders de waterrekening niet betalen. Beantwoording van die rechtsvraag is efficiënter en effectiever in een collectieve procedure dan het voeren van individuele procedures tegen de Staat en/of Dunea en/of PWN. De rechtbank overweegt daarbij dat het juist voor minderjarigen die worden geconfronteerd met (dreigende) afsluiting van de drinkwatervoorziening en hun ouders/verzorgers, mede gelet op de financiële problemen waarmee deze gezinnen veelal kampen, lastig zal zijn om de waterafsluiting aan de rechter voor te leggen. Dat geldt in het bijzonder voor de meer principiële vraag naar de (on)verbindendheid van de Regeling afsluitbeleid, die zich juist bij uitstek leent voor beantwoording in een collectieve procedure.

Blijkt niet summierlijk van de ondeugdelijkheid van de vordering?

4.15. Doel van artikel 1018c lid 5 sub c Rv is om in uitzonderlijke gevallen een collectieve vordering al vóór de inhoudelijke behandeling ervan van tafel te krijgen omdat deze niet deugt, aldus de Memorie van Toelichting². Hierbij wordt het voorbeeld genoemd

² Kamerstukken II 2017-2018, 34 608, nr. 3, p. 39.

dat een collectieve wordt ingesteld voor de burgerlijke rechter terwijl overduidelijk is dat alleen de bestuursrechter over de vordering kan oordelen.

4.16. Dunea stelt zich op het standpunt dat de vorderingen jegens haar summierlijk ondeugdelijk zijn omdat, kort gezegd:

- wat Defence For Children en NJCM beogen met de collectieve vorderingen, namelijk het onverbindend verklaren van de Regeling afsluitbeleid, niet kan worden bereikt met vorderingen jegens Dunea;
- de bepalingen uit het IVRK en EVRM waarop Defence For Children en NJCM zich beroepen geen rechtstreekse werking jegens Dunea hebben;
- Dunea niet kan worden verplicht om gratis drinkwater te leveren aan huishoudens met minderjarige kinderen;
- Defence For Children en NJCM geen voldoende (proces)belang hebben bij hun vorderingen jegens Dunea, nu tussen de minderjarige kinderen en Dunea geen rechtsbetrekking bestaat.

Dit zijn standpunten waarvan niet op voorhand, zonder inhoudelijke behandeling en beoordeling kan worden gezegd dat die juist zijn. Hiermee, en ook overigens, is niet nu al duidelijk dat de vorderingen ondeugdelijk zijn en Defence for Children en NJCM op die grond niet ontvankelijk moeten worden verklaard.

4.17. De slotsom is dat de collectieve vorderingen van Defence For Children en NJCM voldoen aan de eisen van artikel 1018c lid 5 Rv.

Aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger.

4.18. Op grond van artikel 1018e Rv moet de rechtbank een exclusieve belangenbehartiger aanwijzen, ook wanneer meerdere eisers bij één dagvaarding dezelfde vordering instellen en ontvankelijk zijn.

4.19. De rechtbank wijst overeenkomstig het verzoek van Defence For Children en NJCM laatstgenoemde aan als de exclusieve belangenbehartiger in dit geding. Op grond van het bepaalde in artikel 1018e lid 5 Rv dient NJCM dit vonnis, inhoudende deze beslissing, aan te tekenen in het centrale register voor collectieve vorderingen.

4.20. Defence For Children en NJCM hebben verzocht om overeenkomstig artikel 1018e lid 3 Rv en op grond van het beginsel van hoor en wederhoor te bepalen dat ook Defence For Children proceshandelingen mag verrichten, gezien haar brede ervaring en kennis op het gebied van de bescherming van de rechten van kinderen en aangezien ook een advocaat bij Defence For Children in dienst is die zich hierin heeft gespecialiseerd. Dunea heeft zich tegen dit verzoek verzet.

4.21. De rechtbank ziet onvoldoende aanleiding om aan het verzoek van Defence For Children en NJCM te voldoen. Het gaat hier om de beoordeling van een collectieve actie waarbij geen schadevergoeding is gevorderd. Defence For Children en NJCM hebben gezamenlijk een dagvaarding opgesteld en procederen met één advocaat, die bij de beperkte hoeveelheid nu nog te verrichten proceshandelingen naar het zich laat aanzien voldoende in staat zal zijn de betrokken belangen te behartigen, zonodig met de inbreng van de advocaat in dienst van Defence For Children.

4.22. Defence For Children en NJCM hebben een voorstel gedaan voor de mededeling en aankondiging als bedoeld in artikel 1018f lid 3 Rv van de aanwijzing van NJCM als de exclusieve belangenbehartiger. Het voorstel houdt het volgende in:

- gelet op de daarmee gemoeide kosten zal geen publicatie plaatsvinden in nieuwsbladen;
- er zal mededeling worden gedaan via de websites van Defence For Children en NJCM en via door hen gebruikte sociale media;
- er zal een speciale nieuwsbrief worden gezonden aan organisaties die potentieel met de doelgroep in aanraking komen;
- aan bij Defence For Children en NJCM bekende gezinnen zal per brief mededeling worden gedaan.

De rechtbank kan zich in dit voorstel vinden, aangezien daarmee voldoende wordt gewaarborgd dat de belanghebbenden kunnen kennisnemen van de mededeling en aankondiging als bedoeld in artikel 1018f lid 3 Rv.

4.23. De mondelinge behandeling van de zaak is reeds gelast en vindt plaats op 17 februari 2022. Dan zal de zaak inhoudelijk worden behandeld.

4.24. Iedere verdere beslissing wordt aangehouden.

5. De beslissing

De rechtbank:

- 5.1. beslist dat Defence For Children en NJCM en hun vorderingen de toets aan artikel 1018c lid 5 Rv doorstaan;
- 5.2. wijst NJCM aan als exclusieve belangenbehartiger;
- 5.3. draagt NJCM op van dit vonnis aantekening te maken in het centraal register voor collectieve vorderingen;
- 5.4. houdt iedere verdere beslissing aan.

Dit vonnis is gewezen door mr. P. Dondorp, mr. M.A. van de Laarschot en mr. A.M. Boogers en in het openbaar uitgesproken op 26 januari 2022.

type: 1554



Voor grosse/afschrift

26 JAN. 2022

De griffier,

Ja