



Aan de Staatssecretaris Rechtsbescherming

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv.nl

nota

Rechtsvergelijkend WODC onderzoek
algemeenbelangacties

Datum

4 juni 2025

Onze referentie

6439471

Dossiernummer

6439471

Afstemming met

DRB

Bijlage(n)

5

Bijlage(n)

1. WODC-onderzoek "Rechtsvergelijking toegang tot de rechter van belangenorganisaties in algemeenbelangacties"
2. Samenvatting WODC-onderzoek
3. Aanbiedingsbrief van WODC aan Directeur Wetgeving
4. Aanbiedingsbrief TK
5. Aanbiedingsbrief EK.

1. Aanleiding

In 2023 is in de Tweede Kamer de motie Stoffer c.s. aangenomen.¹ De motie bevat het verzoek "om te verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van 3:305a BW nadere vereisten met het oog op de representativiteit gesteld moeten worden". In het daarop volgende schriftelijk overleg is ook gevraagd naar een rechtsvergelijkend onderzoek naar ons omringende landen². In 2024 is de motie Van Dijk c.s. aangenomen waarin wordt verzocht om het alsnog uitvoeren van de motie Stoffer.³ Vervolgens is in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma een vergelijkbare zin opgenomen.⁴

Ook in de Eerste Kamer is er veel belangstelling voor het onderwerp. Zo heeft er een schriftelijk overleg en een nader schriftelijk overleg plaatsgevonden over artikel 3:305a BW naar aanleiding van de toezegging T03473 *Juridische acties belangenorganisaties*.⁵

Artikel 3:305a BW maakt een collectieve actie mogelijk waarin een stichting of vereniging opkomt voor de belangen van andere personen. Het artikel bestaat sinds 1994. In 2020 is met de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling

¹Kamerstukken II 36169, nr. 37 (Wijziging van de Klimaatwet, Gewijzigde motie van de leden Stoffer (SGP), van der Plas (BBB) en Eerdmans (JA21). ter vervanging van die gedrukt onder nr. 36, vergaderjaar 2022-2023, 21 februari 2023)

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36169-37.html>.

² Kamerstukken II 2023/24, 36169 nr. 40, p.9, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36169-40.pdf>.

³ Motie Van Dijk c.s., Kamerstukken II 2023/24, 36169, nr.41,

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36169-41.html>.

⁴ Hoofdlijnenakkoord p.19,

[file:///H:/Downloads/20240515+Hoofdlijnenakkoord+PVV+VVD+NSC+BBB-toegankelijk-v2%20\(1\).pdf](file:///H:/Downloads/20240515+Hoofdlijnenakkoord+PVV+VVD+NSC+BBB-toegankelijk-v2%20(1).pdf) en Regeerprogramma p. 85, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>.

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 35 925 VI, AP.

massaschade in collectieve actie (WAMCA) het artikel ingrijpend gewijzigd om ook het vorderen van een collectieve schadevergoeding mogelijk te maken. Daarbij is ook een representativiteitsvereiste in artikel 3:305a BW ingevoegd.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Privaatrecht

De Minister voor Rechtsbescherming heeft in 2024 toegezegd om de voor 2025 geplande evaluatie van de WAMCA naar voren te halen. Een rechtsvergelijking met ons omringende landen op het punt 'representativiteit' is een expliciet onderdeel van die evaluatie. Het WODC heeft het evaluatieonderzoek in 2024 voorbereid en aanbesteed. Bijgaand rechtsvergelijkende onderzoek naar de toegang van belangenorganisaties in algemeenbelangacties is het eerste deel van de evaluatie. Het gaat expliciet in op het representativiteitsvereiste voor belangenorganisaties in een algemeenbelangactie in rechtsvergelijkend perspectief. Het onderzoek geeft daarmee mede uitvoering aan de moties en aan het Regeerprogramma.

Datum

4 juni 2025

Onze referentie

6439471

2. Geadviseerd besluit

Het onderzoek met bijgaande brief aan beide Kamers aanbieden.

3. Kernpunten

De onderzoekers hebben onderzocht:

- 1) de achtergrond en uitwerking van het representativiteitsvereiste in artikel 3:305a BW en de rechtspraak en literatuur daarover;
- 2) de betekenis van het EVRM en het Verdrag van Aarhus (inzake het opkomen voor milieubelangen door ngo's) voor de invulling van het representativiteitsvereiste;⁶
- 3) een rechtsvergelijking met België, Frankrijk, Duitsland, Engeland en Wales, Zweden en Noorwegen.

De belangrijkste conclusies zijn:

- dat het representativiteitsvereiste zoals nu geformuleerd in art. 3:305a BW onvoldoende duidelijk is bij algemeenbelangacties;
- dat de huidige uitwerking van het Nederlandse representativiteitsvereiste niet op gespannen voet lijkt te staan met het EVRM, maar wel met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus;
- dat in alle onderzochte landen representativiteit een rol speelt bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een organisatie bij de rechter. In de meeste landen gaat het in elk geval om een beoordeling van de *geschiktheid van de organisatie om op te komen voor de belangen*. In de meeste onderzochte landen worden daarnaast criteria gehanteerd die zien op *de relatie tussen de organisatie en de achterban*. Die laatste criteria worden veelal ruimhartig en flexibel toegepast. In die landen komt bovendien uiteindelijk het meeste gewicht toe aan criteria die betrekking hebben op *de geschiktheid van de belangenorganisatie* om op te komen voor het belang dat centraal staat in de procedure.

De verdere evaluatie van de WAMCA is nog gaande. Deze wordt in de zomer afgerond. Voorstel is om nu het rechtsvergelijkend rapport aan de Kamer aan te bieden en op het moment dat het hele evaluatieonderzoek er ligt, inhoudelijk op beide rapporten te reageren. In de komende periode bestuderen we ook de conclusie van de onderzoekers over de verhouding van het huidige

⁶ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, van 25 juni 1998, PbEU 17 mei 2005, L124/4.

representativiteitsvereiste tot het Verdrag van Aarhus.⁷ Een inhoudelijke reactie daarop nemen we dan mee als onderdeel van de kabinetsreactie op beide rapporten.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Privaatrecht

4. Toelichting

De onderzoekers onderscheiden *twee typen* representativiteitsvereisten die voor een ontvankelijkheidsbeoordeling van een belangenorganisatie kunnen worden gebruikt. Het *eerste type representativiteit ziet op de geschiktheid van de belangenorganisatie* om op te komen voor de belangen die onderwerp zijn van de procedure. Criteria zijn dan gericht op de belangenorganisatie en de wijze waarop zij de door haar beoogde belangenbescherming nastreeft en heeft nagestreefd. (Onder meer: hoelang bestaat de belangenorganisatie al? Is er eerdere inzet voor de bescherming van deze of soortgelijke belangen door bijv. media-optredens, protesten etc., of eerdere collectieve acties? Heeft zij specifieke kennis en ervaring ten aanzien van de belangen waarvoor zij opkomt?). Het *tweede type representativiteit ziet op de relatie van de belangenorganisatie met de achterban* waarvoor de organisatie opkomt. Criteria zijn dan bijvoorbeeld het aantal leden bij een vereniging, of aangeslotenen bij een stichtingen, of het aantal steunbetuigingen of de omvang van de achterban.

Datum
4 juni 2025

Onze referentie
6439471

De **belangrijkste conclusies** van het onderzoek zijn:

Nederlandse situatie

- Het representativiteitsvereiste in artikel 3:305a BW is onduidelijk over de uitwerking bij algemeenbelangacties. De uitwerking in lagere rechtspraak is context-gebonden. Algemene conclusies zijn daardoor niet te trekken. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. Kernpunt van kritiek in de literatuur is dat het huidige vereiste voor algemeenbelangacties niet hanteerbaar is, tot willekeur leidt en de toegang tot de rechter op oneigenlijke wijze uitholt. Dit geldt met name als criteria gericht op de relatie tussen belangenorganisatie en achterban worden gehanteerd.

EVRM en Verdrag van Aarhus

- De huidige uitwerking van het Nederlandse representativiteitsvereiste lijkt niet op gespannen voet te staan met het EVRM, blijkt uit de rechtspraak van het EHRM over de eisen voor belangenorganisaties.⁸ Onderzoekers zien wel een spanning met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, dat als uitgangspunt heeft om toegang tot de rechter in ruime zin te borgen. Ze wijzen erop dat de invulling van het representativiteitsvereiste in de praktijk onduidelijk is en dat deze rechtsonzekerheid uiteindelijk (mogelijk ontoelaatbare) drempels tot toegang tot de rechter kan opwerpen voor belangenorganisaties. Ook kan het leiden tot hogere proceskosten en lange doorlooptijden van zaken. Onderzoekers wijzen daarnaast op het in de literatuur genoemde punt dat in het licht van het Verdrag van Aarhus met name problematisch is wanneer bij de representativiteitsbeoordeling wordt gekeken naar criteria die zien op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban.

⁷ Dit punt staat los van het reparatievoorstel dat nu naar de CBJ gaat om de toegang voor belangenorganisaties tot de bestuursrechter te verbeteren in milieuzaken nav het 'Varkens in Nood'-arrest van het Hof van Justitie van de EU van 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:7).

⁸ Zie met name het arrest *KlimaSeniorinnen/Zwitserland* van het EHRM van 9 april 2024, 53600/20.

Rechtsvergelijking

- In alle onderzochte landen wordt bij de ontvankelijkheidsbeoordeling gekeken naar de representativiteit van de procederende belangenorganisatie.
- De verdere uitwerking van dat begrip is diffuus en verschilt per onderzochte jurisdictie.
- In *alle* onderzochte jurisdicties worden *criteria gehanteerd die zien op de geschiktheid van de procederende belangenorganisatie* om op te komen voor de belangen die onderwerp zijn van de procedure.
- De meeste jurisdicties hanteren daarnaast *criteria die zien op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban*. Die laatste criteria worden veelal ruimhartig en flexibel toegepast. In die landen komt bovendien uiteindelijk het meeste gewicht toe aan criteria die betrekking hebben op *de geschiktheid van de belangenorganisatie* om op te komen voor het belang dat centraal staat in de procedure.
- In de jurisdicties waar criteria worden gehanteerd die zien op de relatie van de belangenorganisatie tot de achterban, worden deze criteria veelal ruimhartig en flexibel toegepast.
- In die jurisdicties komt bovendien *uiteindelijk het meeste gewicht toe aan criteria die betrekking hebben op de geschiktheid van de belangenorganisatie* om op te komen voor het belang dat centraal staat in de procedure.

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Privaatrecht

Datum

4 juni 2025

Onze referentie

6439471

4.1 Politieke context

Gezien de aandacht voor het representativiteitsvereiste in artikel 3:305a BW voor belangenorganisaties met een ideëel doel in de moties Stoffer c.s. en Van Dijk c.s. en in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma, kan het onderzoek naar verwachting rekenen op politieke belangstelling van zowel de coalitie als andere partijen. Ook vanwege de demissionaire status van het kabinet ligt voor de hand niet vooruit te lopen op de rest van de evaluatie en een kabinetsreactie.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Alle informatie in deze beslisnota wordt actief openbaar gemaakt met het toezenden van de brieven aan de beide Kamers. De persoonsgegevens in de beslisnota worden nooit openbaar.