

Vergaderjaar 2003–2004

29 414

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering teneinde de collectieve afwikkeling van massaschades te vergemakkelijken (Wet collectieve afwikkeling massaschade)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 1 april 2004

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden begrijpen dat een collectieve afwikkeling van massaschades voordelen kan opleveren voor zowel aansprakelijke partijen als benadeelden en voorts ook kan zorgen voor een ontlasting van de rechterlijke macht. Aansprakelijke partijen ontkomen op deze wijze aan een veelheid aan procedures met de daarbij gepaard gaande kosten en krijgen zekerheid over hun financiële verplichtingen tegenover de benadeelden. Benadeelden verkrijgen schadevergoeding zonder een ingewikkelde juridische procedure, die gepaard kan gaan met een zware emotionele belasting. Die doelstellingen onderschrijven de leden van de CDA-fractie. Toch hebben deze leden vragen en opmerkingen bij de inhoud van het onderliggende voorstel. De leden van de CDA-fractie achten een evenwicht van belangen tussen aansprakelijke partijen en benadeelden, een gegarandeerde toegang tot de rechter en een praktische uitvoerbaarheid van groot belang.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige voorstel tot wetswijziging. Deze leden onderkennen het belang van verbetering van schadeafwikkeling in situaties van massaschade, maar wensen voorstellen tot verbetering te blijven toetsen aan de borging van individuele rechten op toegang, van een zorgvuldige individuele rechtsgang en van maatwerk. De leden van de PvdA-fractie hebben nog een aantal grote zorgen over de grofmazigheid en gedeeltelijke onevenwichtigheid van de onderliggende voorstellen, vooral gezien in het licht van Europese ontwikkelingen op dit terrein. De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL) en Vacature (algemeen).
Plv. Leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL) en Vergeer (SP).

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het thans voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zien de grote waarde in van dit wetsvoorstel, dat het mogelijk maakt de schade te vergoeden van gebeurtenissen waarbij veel slachtoffers betrokken zijn geweest. Alle betrokkenen bij zulke betreurenswaardige gebeurtenissen, die soms het karakter van een nationale ramp kunnen hebben, zijn er naar het stellige oordeel van de aan het woord zijnde leden bij gebaat snel, helder en praktisch de ontstane gevolgen zo mogelijk te bestrijden. De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat voorziet in de mogelijkheid om een overeenkomst over de afwikkeling van een groot aantal gelijksoortige schadevorderingen verbindend te verklaren voor de gehele groep van schuldeisers.

De leden van de fractie van D66 zien de voordelen van dit wetsvoorstel, dat bijvoorbeeld een spoedige afhandeling van de zogenaamde «DES-claims» mogelijk lijkt te maken. Tegenover deze voordelen staat echter scherpe kritiek. Zo wijst de Raad van State het voorstel in eerste instantie af op grond van onder meer onvoldoende toegang tot de rechter, terwijl de Consumentenbond van mening is dat het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de praktijk en niet tegemoet komt aan de beperkingen van het collectieve actierecht.

De leden van de fractie van D66 hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar ook met de nodige twijfels van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij ondersteunen op zichzelf het streven naar eenvoudiger en mogelijk snellere afhandeling van massale schades. Het is hun echter niet ontgaan dat op het voorliggende voorstel (ook forse) kritiek is uitgebracht, vooral vanuit beroepsorganisaties als de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak, maar dat ook de Raad van State zijn advies van het zwaarste (negatieve) dictum heeft voorzien.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat er verschillende manieren zijn om met massaschade om te gaan: juridisch of niet-juridisch, processueel of buitenprocessueel. In Nederland lijkt sprake van een tendens om massaschade «administratief» te benaderen. Er worden onderzoekscommissies gevormd, rampenfondsen opgericht of anderszins bijzondere regelingen voor de benadeelden getroffen. Hierdoor kan het aansprakelijkheids- en daarmee het procesrecht wat meer op de achtergrond geraken. De vraag is daarom of het aansprakelijkheidsrecht – en daarmee het procesrecht – de meest aangewezen weg is voor de afwikkeling van massaschade. Kan de regering hierop reageren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Kan de regering ook ingaan op de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen?

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het wetsvoorstel er niet toe zal kunnen leiden dat «gelukzoekers» een poging doen mee te liften in de voorgestelde collectieve afwikkeling van massaschades. Welke waarborgen zijn er dat er om dit te voorkomen, zo vragen deze leden. Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de regering de mogelijkheid

aanwezig acht dat advocaten of specifiek letselschadeadvocaten het initiatief nemen tot het oprichten van een stichting of vereniging. Hoe wordt voorkomen dat daarbij de commerciële belangen van advocaten ten koste gaan van de individuele belangen van benadeelden? De aan het woord zijnde leden zijn beducht voor een toename van de claimcultuur in Nederland, waarbij vooral de advocatuur daarin sturend is. Zij ontvangen hierop graag een uitgebreide beschouwing van de regering.

Bij massaschades kunnen in het buitenland gevestigde aansprakelijke partijen en benadeelden betrokken zijn. Als gevolg daarvan kan er een onderscheid ontstaan tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Kan deze materie daarom niet veel effectiever op Europees niveau worden geregeld, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is de regering bereid ook de aspecten aangaande internationaal privaatrecht nader te beschouwen? De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte of het wetsvoorstel ook ziet op zogenaamde strooischade, schade aan veel benadeelden die qua omvang voor elk afzonderlijk zo minimaal is dat het voor de benadeelden afzonderlijk niet de moeite rechtvaardigt om deze zelfstandig in rechte af te dwingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor een algemeen wettelijk kader en niet voor een specifieke regeling in reactie op de verzoeken van het Des fonds? Deze leden vragen verder waarom in de voorstellen generiek wordt gesproken over massaschade en onvoldoende recht wordt gedaan aan de kritische kanttekeningen vanuit kringen van experts dat onvoldoende onderscheid is gemaakt tussen verschillende vormen van massaschade die in de literatuur worden vermeld (gefixeerde-, sluipende- en strooischade), waaruit verschillende soorten van betrokkenheden van benadeelden voortvloeien? Waarom is niet gekozen voor meer maatwerk?

De leden van de PvdA-fractie vragen verder op welke wijze de regering nog wil ingaan op de suggestie, door diverse deskundigen gedaan, om de rechter in het voortraject van het samenstellen van een overeenkomst nadrukkelijker te betrekken? Waarop baseert de regering haar vertrouwen dat de voorgestelde regeling handhaafbaar is als een louter Nederlandse regeling, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Welke overwegingen heeft de regering bij de kritiek van de Raad van State betreffende de exclusieve geldigheid van de regeling voor Nederlandse ingezetenen? Meent de regering dat het onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen een juridisch handhaafbaar onderscheid betreft? Waarom heeft de regering besloten af te zien van het betrekken van de verhaalsrechten van sociale verzekeraars bij de collectieve afwikkelingsregeling, zo vragen de aan het woord zijnde leden ten slotte.

De leden van de VVD-fractie signaleren dat nadrukkelijk niet is gekozen voor gelegenheidswetgeving, maar voor een algemeen wettelijk kader waarbinnen ook andere overeenkomsten die aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen verbindend kunnen worden verklaard. Echter niet alle massaschade-vormen zijn hetzelfde, maatwerk lijkt geboden. Bij de leden van de VVD-fractie bestaat de indruk dat de mogelijkheid ontstaat dat de nu beoogde regeling niet voldoende aansluit bij verschillende massaschade-vormen. Kan de regering een nadere uitleg geven waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid van legislatief maatwerk? In dat kader vragen deze leden een nadere beschouwing over de afwikkeling van zogenaamde strooischade. Zou de regering ook nader willen ingaan op de problematiek van grensoverschrijdende massaschade in relatie met het nu voorliggende wetsvoorstel?

Volgens de regering heeft een collectieve afwikkeling voor alle bij een geval van massaschade betrokken partijen belangrijke voordelen. Een van de voordelen zou zijn de harmonieuze sfeer waarbinnen een schikking tot stand kan komen. De leden van de VVD-fractie vragen waarop deze voor-

onderstelling is gebaseerd. Juist omdat de betrokken (financiële) belangen zeer groot zijn, zullen partijen al snel stellingen gaan betrekken. Om tot een schikking te komen zal toch een zekere dwang moeten kunnen worden uitgeoefend.

De belangrijkste reden waarom het huidige recht ontoereikend wordt geacht met betrekking tot het DES-schadefonds, is dat de schadeveroorzakers zich niet willen binden tot het betalen van schadevergoeding indien daarmee niet tevens alle huidige en toekomstige claims worden afgedaan. Echter de voorgestelde regeling voorziet niet in een finale afwikkeling van de schade aangezien een verbindendverklaring buiten Nederland waarschijnlijk niet zal worden erkend. Kan de regering een nadere uitleg geven waarom zij ervan uitgaat dat schadeveroorzakers, hoewel de praktijk anders laat zien, graag zullen meewerken aan de totstandkoming van een schikking?

De leden van de D66-fractie hebben enige vragen over regulering van de preprocessuele- of voorfase bij de afhandeling van massaschade. In deze fase wordt getracht tot overeenkomst tussen schadeveroorzaker en (vertegenwoordiger van) getroffen en te komen. De regering geeft aan te streven naar regels die gericht zijn op conflictbeëindiging. Waarom wordt deze voorfase dan niet beter gereguleerd, zo vragen de leden van de fractie van D66. Daarbij kan gedacht worden aan reglementering en rechterlijke begeleiding bij de selectie van proefprocessen, het assisteren van partijen bij het vaststellen van gemeenschappelijke verschilpunten, et cetera. Ook in het Interim-rapport Fundamentele Herbezinning Nederlands Burgerlijk Procesrecht wordt voorgesteld om tot regulering en structurering van de voorfase over te gaan. Kan de regering ingaan op de suggesties tot regulering van het voorproces, zo vragen de leden van de fractie van D66. De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts welke andere wegen zijn overwogen om massaschade tegen te gaan of af te handelen. Op welke wijze worden toezicht en controle verbeterd om gebeurtenissen die massaschade veroorzaken te voorkomen? Op welke wijze kunnen verzekeringen en (overheids-)fondsen een oplossing bieden voor de massaschade-problematiek?

De leden van de D66-fractie vragen verder of de regering nader kan aangeven waarom, zoals de Raad van State voorstelt, niet is gekozen voor legislatief maatwerk dat past bij de specifieke omstandigheden van bijvoorbeeld de DES-claims, in plaats van voor een algemene wet?

Volgens de Raad van State biedt het wetsvoorstel geen echte oplossing voor de DES-claims, allereerst omdat het de schadeveroorzakers zijn die zich niet willen verbinden tot het betalen van schadevergoeding zolang daarmee niet alle huidige en toekomstige claims in eens worden afgedaan en vervolgens omdat de voorgestelde regeling buiten Nederland vermoedelijk niet zal worden erkend. Kan de regering ook nader ingaan op de constatering van de Raad van State dat het wetsvoorstel ook de DES-problematiek niet volledig oplost, nu het probleem eerder bij de schadeveroorzakers ligt? Kan de regering nader ingaan op de internationale problematiek: welke waarborgen biedt het wetsvoorstel wanneer het gaat om een internationaal geval van letselschade, waarbij Nederlandse gelaedeerden of schadeveroorzakers betrokken zijn? Massaschade vormt slechts een deel van de totale letselschadeproblematiek. Zoals bekend doen zich in de letselschadepraktijk vele problemen voor en duurt de afhandeling van de letselschadezaken vaak buitengewoon lang. Stichting De Ombudsman doet in haar rapport *Letselschaderegerling; onderhandelen met het mes op tafel* suggesties om de letselschadeproblematiek te beperken. Welke van de aanbevelingen uit het rapport zijn (nog) niet door de regering overgenomen en waarom niet? De regering neemt het voorstel van de Raad van State over om in massaschadezaken gespecialiseerde rechters te laten optreden. Is de regering bereid om alle letselschadezaken in de toekomst te laten behandelen door gespeciali-

seerde rechters, opdat een soepele afhandeling van dergelijke zaken wordt bevorderd, zo vragen de leden van de fractie van D66 tot slot.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel is gekozen voor een algemene regeling voor uiteenlopende schadevormen. De leden van de SGP-fractie willen graag van de regering vernemen of zij van mening is dat de voorgestelde regeling gelijkelijk geschikt is voor alle typen van massaschades, maar in het bijzonder ook voor zogenoemde strooischade. Verder willen deze ook graag vernemen of ook massale schade ten gevolge van natuurrampen/-gebeurtenissen, zoals overstromingen, aardbevingen, droogte et cetera onder de voorgestelde regeling zou vallen. Dezelfde vragen leggen deze leden voor wanneer het zou gaan om (letsel)schade die bij sluipende massaschade kan worden geleden. Een vraag van andere orde van de leden van de SGP-fractie wordt opgeroepen door het standpunt van de regering dat bij de in het voorstel bedoelde overeenkomst de sociale verzekeraars niet betrokken behoeven te worden. Zij stellen met het oog daarop de vraag of bij een tot stand te brengen overeenkomst geen inzicht zou moeten bestaan in sociale en fiscale consequenties van toe te kennen schadevergoedingen en of het niet zó is dat de verhaalsvorderingen van sociale verzekeraars veelal een groot, zo niet het grootste deel van de totale te vergoeden schade zullen kunnen uitmaken. Op welke wijze kan in het kader van een tot stand te brengen overeenkomst voor benadeelden zekerheid worden verkregen omtrent eventuele regresvorderingen van sociale verzekeraars?

Grondrechtelijke waarborgen

De kern van het voorstel is gelegen in de gebondenheid van de gehele groep benadeelden aan de overeenkomst over collectieve afwikkeling door de uitspraak van de rechter. In verband hiermee hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen. Van belang is immers, zoals de regering ook zelf onderkent, dat de voorgestelde procedure niet in strijd is met de grondrechten, in het bijzonder het recht op toegang tot de rechter zoals dat gewaarborgd is in artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet. In dit verband maken de leden van de CDA-fractie zich vooral zorgen om de positie van benadeelden die op het moment van vaststellen van de overeenkomst nog niet met hun schade bekend zijn. Aan benadeelden wordt, zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 908 lid 3, een termijn van ten minste drie maanden gesteld waarbinnen zij aan kunnen geven niet gebonden te willen zijn door de overeenkomst. Waar voor benadeelden die bekend zijn bij de vaststelling van de overeenkomst de rechter de termijn voor een opt-out vaststelt, wordt dit in het geval van benadeelden die pas later bekend worden met hun schade gedaan door de partij die de schade moet vergoeden. Uiteraard is het in het belang van deze partij zo snel mogelijk te weten of de betreffende benadeelde van de mogelijkheid tot opt-out gebruik zal maken, en deze partij zal dan ook niet snel geneigd zijn een termijn langer dan drie maanden vast te stellen. De regering stelt in de memorie van toelichting ook dat voor een termijn langer dan drie maanden in dit geval geen aanleiding is. Zou de regering deze stelling nader kunnen toelichten? De leden van de CDA-fractie kunnen zich namelijk goed voorstellen dat voor benadeelden die plotseling geconfronteerd worden met de gevolgen van de schade die zij geleden hebben, een termijn van drie maanden te kort is om de consequenties van het wel of niet gebruik maken van de opt-out mogelijkheid te overzien. Voorts geldt voor deze, ten tijde van het sluiten van de overeenkomst onbekende benadeelden, dat zij niet in de gelegenheid zijn gesteld gehoord te worden door de rechter. Dit staat op gespannen voet met artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet. Ook dit pleit ervoor hen een ruime termijn te gunnen waarbinnen zij kunnen beslissen of zij gebonden willen worden door de overeenkomst. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nog eens

uitgebreid in te willen gaan op de positie van benadeelden die op het moment van vaststellen van de overeenkomst nog niet met hun schade bekend zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de regering verder de termijn van drie maanden te heroverwegen. In de ogen van deze leden komt een termijn van zes maanden meer tegemoet aan de belangen van de individuele benadeelde.

Kan de regering ook ingaan op de wenselijkheid van een opt-out in het algemeen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Het resultaat van procedures die worden aangespannen door benadeelden die hier gebruik van hebben gemaakt kan zijn dat aanzienlijk hogere of lagere bedragen zullen worden toegewezen dan wat in het kader van de vaststellingsovereenkomst als redelijk is aangemerkt. Het vertrouwen in de rechtspleging kan hieronder te lijden hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie signaleren dat dit wetsvoorstel voorziet in een regeling waarin slachtoffers die zich niet binnen een bepaalde termijn hebben gevoegd bij een vaststellingsovereenkomst ter zake, geacht worden afstand te doen van het recht om gehoord te worden. Met de Raad van State vragen deze leden of dit in overeenstemming is met artikel 6 EVRM, waarin bepaald wordt dat moet blijken dat betrokkenen ondubbelzinnig afstand hebben gedaan van hun individuele rechten. De leden verzoeken de regering aan te geven welke juridische en praktische consequenties dit wetsvoorstel heeft voor personen die zich aan de desbetreffende vaststellingsovereenkomsten hebben gecommitteerd of dat nu juist niet hebben gedaan, vooral voor de consequenties voor een eventuele rechtsgang.

Met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke mogelijkheden er voor de rechter bestaan om de eenmaal in werking getreden vaststellingsovereenkomst in de rechtszaal ter discussie te stellen. Deze leden vragen de regering of zij het wenselijk acht dat de rechter in individuele gevallen moet afzien van het toekennen van hogere of lagere bedragen dan de vaststellingsovereenkomst bepaalt en de mogelijke consequenties voor het rechtsgevoel van burgers.

De leden van de GroenLinks-fractie uiten ten slotte hun zorgen over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor onbekende en toekomstige benadeelden. Kan de regering aangeven welke rechtsmiddelen deze benadeelden ten dienste staan indien zij zich niet kunnen en willen neerleggen bij de gevolgen van de vaststellingsovereenkomst?

De leden van de fractie van D66 hebben enige vragen over de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en het recht op toegang tot de rechter, zoals dat is neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet. Verschillende instanties menen dat het wetsvoorstel de toegang tot de rechter mogelijk te zeer belemmert. Het wetsvoorstel biedt de getroffene die niet betrokken is bij de overeenkomst over de afwikkeling van de schadevorderingen immers slechts de mogelijkheid om daartegen uit eigen beweging en binnen een relatief korte termijn in het geweer te komen. Daarna kan geen eigen beroep op de rechter meer worden gedaan. De Raad van State doet in haar advies (onder punt 1 tot en met 4) enige suggesties over de wijze waarop voldoende toegang tot de rechter toch gegarandeerd kan worden (genoemd wordt een aan verschillende randvoorwaarden gebonden uitstapmogelijkheid). Kan de regering nader aangeven waarom zij niet al deze suggesties van de Raad van State overneemt? Waarom wordt geen zogenaamde «small claim»-procedure voorgesteld? Waarom wordt geen «class action» procedure voorgesteld?

Een voornaam punt van twijfel van de leden van de SGP-fractie vormt, ondanks wat daarover tussen de regering en de Raad van State is gewisseld, de verenigbaarheid van het voorstel met artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet. Die twijfel heeft voornamelijk betrekking op de vraag of,

onder de in het voorstel geformuleerde waarborgen, derden-gelaedeerden geacht mogen worden vrijwillig afstand te hebben gedaan van hun recht op toegang tot de rechter. Deze leden willen in dit verband vooral weten of verlenging en flexibilisering van de termijnstelling en intensivering van de informatieverplichtingen niet noodzakelijk is om van de afstandfictie uit te kunnen gaan. Tevens vragen zij hoe het principe van de partijautonomie, als beginsel van het Burgerlijk procesrecht, in het voorstel functioneert.

Buitenland

In de memorie van toelichting wordt de Nederlandse situatie vergeleken met de Amerikaanse. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een meer uitgebreide vergelijking kan maken met andere landen en aan de hand hiervan de gemaakte keuze nader toelichten, hierbij ook aandacht bestedend aan ontwikkelingen op Europees niveau?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering zich in de memorie van toelichting beperkt tot referenties aan de Anglo-Amerikaanse rechtsstelsels ter vergelijking? Waarom heeft de regering de discussies in andere Europese en westerse landen (zoals Zweden, Duitsland, Zwitserland, Engeland en Canada) over de afwikkeling van massaschade niet in haar overwegingen betrokken? Op welke wijze zou zij dit alsnog willen doen?

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan de hand van rechtsvergelijkend materiaal, in het bijzonder een vergelijking van de behandeling van massaschade in zowel landen van de Europese Unie als landen daarbuiten, de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes nader toe te lichten.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het Nederlandse systeem voor de afhandeling van massaschade zich verhoudt tot het systeem dat in andere landen gehanteerd wordt. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt voornamelijk ingegaan op de situatie in de Verenigde Staten. Te denken valt ook aan een vergelijking met landen als Duitsland, Noorwegen, Engeland, Zwitserland en Hong Kong. In het bijzonder vragen de leden van D66 aandacht van de regering voor het Zweedse systeem waarin naast groepsacties ook individuele «class actions» mogelijk zijn. Kan de regering aangeven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de systemen zoals die in andere landen gehanteerd worden en wat de voor- en nadelen zijn van het regeringsvoorstel ten opzichte van deze systemen, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de SGP-fractie willen graag vernemen of en zo ja, in hoeverre aan de voorgestelde regeling een onderzoek naar en vergelijking met regelingen voor bedoelde typen van massale schade elders in Europa ten grondslag ligt.

Schadevergoeding in een collectieve actie?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens duidelijk aan te geven waarom niet gekozen is voor aanpassing van de huidige regeling van art. 3:305a BW e.v. om de verschillende vormen van massaschade op effectieve wijze te kunnen behandelen en een schadevergoeding toe te kunnen kennen.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat ingevolge artikel 3:305a lid 3 BW het niet mogelijk is om in een collectieve actie schadevergoeding te vorderen. De wetgever heeft hier indertijd bewust van afgezien, omdat het openstellen van deze mogelijkheid een veelheid van juridisch-technische

complicaties in het leven zou roepen, die de voordelen van een gebundelde afdoening door een collectieve actie teniet zouden doen. De leden van de VVD-fractie menen dat ook bij de nu voorgestelde regeling dergelijke problematiek zich zal kunnen voordoen. Immers de praktijk laat zien dat schade zich in vele vormen kan voordoen. Een collectieve schadevordering roept bij ieder van deze schadevormen zijn eigen problemen op. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader op deze problematiek in te gaan.

De leden van de SGP-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting de meerwaarde van het voorliggende voorstel onder meer gelegen zou zijn in het feit dat, in tegenstelling tot wat thans niet mogelijk is in een collectieve actie op grond van artikel 3:305a BW, aan benadeelden een schadevergoeding zou kunnen worden toegekend. Dit brengt deze leden tot de vraag of een uitbreiding van de regeling van artikel 3:305a e.v. BW niet te overwegen ware, zodanig dat het verkrijgen van schadevergoeding, althans bij bepaalde typen van massaschade, tot de mogelijkheden zou gaan behoren. Of is de regering met de Raad van State van mening dat aan het tot stand komen van een overeenkomst, zoals bedoeld in het voorstel, minstens zoveel juridische en praktische complicaties vastzitten als de wetgever destijds bij artikel 3:305a BW voorzag?

Verhouding tot de Richtlijn productenaansprakelijkheid

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe de onderhavige voorstellen zich verhouden tot de aanstaande Europese Commissievoorstellen die voortvloeien uit het Groenboek Wettelijke aansprakelijkheid voor producten met gebreken (1999)?

De leden van de VVD fractie verzoeken de regering een nadere beschouwing te wijden aan de ontwikkeling van Europese regelgeving op het terrein van de (buiten)processuele regeling van massaschade. Zou de regering zich willen inzetten om te komen tot een Europese regeling van massaschade?

De leden van de SGP-fractie verbinden aan dit onderwerp de vraag of te verwachten is dat in de nabije toekomst op het terrein van (buiten-)processuele regeling van massale schade initiatieven vanwege de Europese Unie worden genomen.

Totstandkoming van het voorstel en adviezen

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geeft in haar reactie aan dat de aan het wetsontwerp ten grondslag liggende maatschappelijke en politieke keuzen in de memorie van toelichting teveel op de DES-zaak georiënteerd lijken te zijn en daarom voor regelgeving voor andere afwikkelingen van massaschades niet voldoende helder verwoord. Kan de regering op deze stelling reageren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering de procedurele aanbevelingen van de Raad van State die voor getroffen en die geen partij zijn in de overeenkomst rechtspositionele duidelijkheid scheppen niet heeft overgenomen?

Waarom is de regering slechts gedeeltelijk ingegaan op de advisering door de Raad van State over de vernietiging van de verbindend verklaarde overeenkomst als die in strijd blijkt met maatstaven van redelijkheid en billijkheid krachtens artikel 904 lid 1 BW?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarom verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid zoals de Consumentenbond met jarenlange ervaring op het gebied van collectief actierecht niet door de regering is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de Consumentenbond, die immers jarenlange ervaring heeft op het gebied van collectief actierecht, niet om advies over het onderhavige wetsvoorstel is gevraagd? Is de regering bereid dergelijk advies alsnog te vragen? Zo neen, waarom niet?

De leden van de SGP-fractie stellen tot slot de vraag of en, zo ja, in hoeverre bij de keuze voor de voorgestelde regeling het interim-rapport van de commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht een rol heeft gespeeld. Welke betekenis komt in dit verband toe aan de opmerking dat rechterlijke begeleiding bij en het nader structureren en reglementeren van de voorfase van het Burgerlijk proces niet gemist kunnen worden?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 907

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 907 lid 1 is bepaald dat de overeenkomst tot vergoeding van schade op verzoek door de rechter verbindend kan worden verklaard voor «personen aan wie schade is veroorzaakt». In de laatste zin van lid 1 is bepaald dat onder «personen aan wie de schade is veroorzaakt» mede moeten worden begrepen personen die een vordering ter zake van deze schade onder algemene of bijzondere titel hebben verkregen. Daarmee is het begrip «personen aan wie de schade is veroorzaakt» toch nog niet voldoende duidelijk, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Uit een gebeurtenis kan voor een hele keten van personen schade voortvloeien, waarbij het verband tussen de gebeurtenis en de persoon steeds meer verwijderd raakt. Omdat een overeenkomst als in artikel 907, lid 1 alleen verbindend kan worden verklaard voor personen die behoren tot de kring van «personen aan wie schade is veroorzaakt», is het van belang meer duidelijkheid te scheppen over wie tot die kring behoort.

De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband de volgende vragen:

- a. Hoe direct dient het verband te zijn tussen de schade veroorzakende gebeurtenis en de persoon, die als gevolg van die gebeurtenis schade lijdt?
- b. Zijn als «personen aan wie schade is veroorzaakt» te beschouwen:
 - de persoon bedoeld in artikel 6:107 BW: derden die kosten maken in verband met lichamelijk en/of geestelijk letsel van een ander, waarvoor de laedens ook aansprakelijk zou zijn indien de persoon met het letsel die kosten zelf zou hebben gemaakt;
 - de persoon bedoeld in artikel 6:108 BW: de persoon die levensonderhoud derft doordat de degene die levensonderhoud verstrekt, overlijdt en verder voldoet aan de nadere omschrijving in lid 1, sub a t/m d van artikel 6:108 BW;
 - de persoon bedoeld in artikel 6:107a BW: de werkgever die krachtens artikel 7:629 BW of een CAO loon doorbetaalt aan een werknemer, aan wie lichamelijk en/of geestelijk letsel heeft opgelopen als gevolg van een gebeurtenis waarvoor iemand anders aansprakelijk is te houden.

De bereidheid van hen die voor een schadeveroorzakende gebeurtenis aansprakelijk zijn te houden, om op basis van een overeenkomst als

bedoeld in artikel 907 mee te werken aan de collectieve afwikkeling van de schade wordt mede bevorderd door de mate van zekerheid die zij met de overeenkomst krijgen dat zij met het uitvoering geven aan de overeenkomst van verdere aansprakelijkheid zullen zijn bevrijd. Uit de artikelen 907 lid 2 sub a – c; 907 lid 3 sub h; 909 lid 5 en 910 lid 2 in onderling verband beschouwd, lijkt in de ogen van de leden van de CDA-fractie te volgen dat een overeenkomst tot collectieve afwikkeling van schade kan worden afgesloten op basis van een maximum bedrag voor uitkeringen en dat zij die zich bij de overeenkomst tot vergoeding van de schade hebben verbonden, van die verplichting zijn bevrijd en dus niet meer tot schadevergoeding kunnen worden aangesproken door die «personen aan wie schade is veroorzaakt» voor wie de overeenkomst verbindend is, zodra het maximumbedrag in een aparte rechtspersoon is ondergebracht, die de vergoedingen gaat verstrekken en mede partij is bij de overeenkomst. Kan de bovenstaande conclusie inderdaad uit de artikelen 907 lid 2 sub a – c; 907 lid 3 sub h; 909 lid 5 en 910 lid 2 in onderling verband beschouwd, worden getrokken, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In artikel 907 lid 3 onderdeel b wordt vastgelegd dat de rechter het verzoek om verbindendverklaring af wijst als de hoogte van de toegekende vergoedingen niet redelijk is, mede gelet op de omvang van de schade, de eenvoud en de snelheid waarmee de vergoedingen verkregen kunnen worden en de mogelijke oorzaken van de schade. Wil dit zeggen dat benadeelden genoeg moeten nemen met een lager schadebedrag omdat de afwikkeling sneller is dan wanneer het buiten de overeenkomst om zou gebeuren, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In hoeverre acht de regering dit gerechtvaardigd?

In artikel 907 lid 3 onderdeel g wordt vastgelegd dat de rechter het verzoek om verbindendverklaring afwijst als de groep ten behoeve van wie de overeenkomst is gesloten van onvoldoende omvang is. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer een groep van voldoende omvang is? Welk percentage van de benadeelden moet zich hebben aangesloten bij de organisatie die hen vertegenwoordigt? En is er ook een absoluut minimum aantal personen?

Artikel 908

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 908 lid 2 is voorzien in de zogenaamde «opt out»-regeling: hij die door de algemeen verbindend verklaring aan de overeenkomst als bedoeld in artikel 907 lid 1 wordt gebonden, kan door een schriftelijke mededeling aan een persoon genoemd in artikel 907 lid 2 sub f laten weten toch niet aan de overeenkomst te willen zijn gebonden. Er is niets naders over de schriftelijke mededeling bepaald. In het bijzonder is niet bepaald wat als een schriftelijke mededeling geldt, welke gegevens in de schriftelijke mededeling moeten zijn opgenomen, of en door wie de schriftelijke mededeling moet zijn ondertekend en hoe de schriftelijke mededeling dient te zijn verzonden, bijvoorbeeld bij aangetekende brief. Bevorderd moet worden dat er zo weinig mogelijk onzekerheid ontstaat dat er op rechtsgeldige en bindende wijze van de «opt out»-regeling gebruik is gemaakt en door wie dat is gedaan, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Verdient het vanwege de verstrekkende gevolgen van de in artikel 908 lid 2 bedoelde schriftelijke mededeling en ter vermijding van geschillen niet aanbeveling nadere eisen met betrekking tot de inhoud en verzending van de schriftelijke mededeling in de wet op te nemen, zo vragen deze leden. Artikel 908 lid 4 maakt het voor de partijen bij de verbindend verklaarde overeenkomst, die zich daarbij tot het vergoeden van schade hebben verplicht, mogelijk om de overeenkomst binnen een zekere termijn op te zeggen. Als grond voor de opzegging wordt genoemd dat de verbindendverklaring voor te weinig gerechtigden tot vergoeding gevolgen heeft. Verder is over de wijze van opzegging bepaald dat deze geschiedt door

aankondiging in twee nieuwsbladen en door schriftelijke mededeling aan de bekende gerechtigden tot een vergoeding, waarbij de partijen zich kunnen houden aan de laatste hen bekende woonplaatsen van de gerechtigden tot een vergoeding. De leden van de CDA-fractie hebben in dit kader twee vragen:

- a. Verdient het ter vermijding van misverstanden geen aanbeveling om in lid 4 met zoveel woorden te bepalen dat het ter beoordeling staat van uitsluitend de partijen, die zich tot het vergoeden van schade hebben verplicht, dat de verbindendverklaring voor te weinig gerechtigden tot een vergoeding gevolgen heeft?
- b. In lid 4 is niet bepaald dat de opzegging moet geschieden aan de wederpartij bij de overeenkomst te weten de stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid bedoeld in artikel 907 lid 1. Moet in lid 4 niet worden bepaald dat de opzegging ten minste aan die wederpartij dient te geschieden? En is het niet wenselijk te bepalen dat de opzegging tegenover alle belanghebbenden bij de overeenkomst is gedaan en bovendien in twee dagbladen is gepubliceerd. Het voor de geldigheid van de opzegging ook nog stellen van de eis dat deze schriftelijk aan de bekende gerechtigden aan hun laatst bekende woonplaats dient te zijn gedaan, schept te veel onzekerheid.

Kan de regering ook nog eens de noodzakelijke omvang van de groep (derde lid onder g) nader beschouwen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan zij objectieve criteria geven? Is bij de beoordeling van die omvang ook de belasting voor de rechterlijke macht van belang? De aan het woord zijnde leden vragen ook of de aard van de schade ook relevant is voor het beoordelen van de vraag of de groep personen een voldoende omvang heeft.

Artikel 909

De leden van de CDA-fractie signaleren dat in artikel 909 lid 5 voor het geval dat het totaal van de uit te keren vergoedingen het totaal gereserveerde bedrag voor uit te keren vergoedingen te boven gaat, de regeling is getroffen dat dan een evenredige vermindering wordt toegepast op de nadien nog uit te keren vergoedingen. Enig onderscheid tussen de «personen aan wie schade is veroorzaakt» wordt daarbij niet gemaakt. Men zou in de ogen van de leden van de CDA-fractie met het oog op de vermindering van de vergoeding nog een onderscheid kunnen maken tussen personen die letsel hebben opgelopen en daardoor schade lijden, en andere personen aan wie schade is veroorzaakt. Om dat onderscheid te kunnen maken is het nodig dat de wet erin voorziet dat in de overeenkomst voor de laatste categorie personen een apart maximum bedrag voor uit te keren vergoedingen kan worden opgenomen en dat de vermindering van vergoedingen wegens een tekort, althans in eerste instantie, wordt doorgevoerd ten aanzien van de laatst genoemde categorie personen ten faveure van de eerst genoemde categorie personen. Wordt de bovenstaande nuancering van de vermindering wegens een tekort wenselijk geoordeeld door de regering, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Uit lid 1 van artikel 909 volgt dat een definitieve beslissing omtrent de toekenning van een vergoeding aan een gerechtigde daartoe aantastbaar is, indien die beslissing (naar inhoud) of wijze van totstandkoming ervan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij artikel 7:904 lid 1 BW. Uit de toelichting op dit artikellid blijkt dat de definitieve beslissing ook kan bestaan uit een arbitraal vonnis. Voor aantasting van arbitrale vonnissen geldt een aparte regeling in het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering; zie vooral de artikelen 1064 en 1065, waarin andere vernietigingsgronden worden genoemd dan in artikel 7:904 lid 1. Is in lid 1 van artikel

909 beoogd voor arbitrale vonnissen van de artikelen in het Wetboek voor Burgerlijk Rechtsvordering betreffende vernietiging van arbitrale vonnissen af te wijken, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, waarom? Zo nee, moet dan in lid 1 niet ook apart melding worden gemaakt van het geval van vernietiging van een definitieve beslissing, die in het kader van een arbitrageprocedure is genomen en het karakter van een arbitraal vonnis heeft?

Artikel II

Artikel 1013

De leden van de CDA-fractie merken op dat zoals blijkt uit artikel 1013 Rv bekende benadeelden per gewone brief worden opgeroepen. Zonder deze bepaling zou artikel 272 Rv van toepassing zijn, dat als hoofdregel oproeping per aangetekende brief vooropstelt. Volgens de regering zou dit laatste een te grote last op de verzender leggen. De leden van de CDA-fractie vragen echter of dit belang van de verzender opweegt tegen het belang van een zorgvuldige procedure. Zeker nu benadeelden na vaststelling van de overeenkomst in principe gebonden zijn, achten deze leden het van het grootste belang dat zoveel mogelijk wordt gedaan om de benadeelden bij de procedure tot vaststelling te betrekken. Conform het advies van de Raad van State op dit punt verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering de afwijking van artikel 272 Rv ongedaan te maken.

Artikel 1018

De leden van de CDA-fractie signaleren dat zoals blijkt uit artikel 1018 Rv hoger beroep en beroep in cassatie uitsluitend openstaat voor de verzoeker en degenen op wie een verplichting tot vergoeding van de schade rust gezamenlijk. Wat wordt hier bedoeld, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Alleen dat, indien verzoekers in cassatie willen gaan, zij dat uitsluitend gezamenlijk kunnen doen? Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat met de bepaling beoogd is (i) dat alleen de verzoekers – de partijen bedoeld in artikel 907 lid 1, die de overeenkomst hebben gesloten – een beroep in cassatie kunnen instellen en (ii) dat zij dat bovendien alleen gezamenlijk kunnen doen. Het gaat hier kennelijk om twee afzonderlijke beperkingen voor het cassatieberoep. Is het ter vermijding van ieder misverstand niet wenselijk om in de tekst van de wet zelf ook duidelijker tot uitdrukking te brengen dat aan het cassatieberoep twee afzonderlijke beperkingen worden gesteld?

Voorts blijkt uit deze bepaling dat een organisatie van benadeelden die geen partij is bij de regeling en die meent dat verzoeker niet representatief is, bij een voor haar ongunstige beslissing over geen enkel rechtsmiddel beschikt. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan motiveren waarom hiervoor is gekozen.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot