

Vergaderjaar 2023–2024

35 925 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022

AN

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juni 2024

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben in de commissievergadering van 11 juli 2023 beraadslaagd over de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 2 juni 2023² waarin de Minister ingaat op de toezegging aan de Eerste Kamer *Juridische acties belangenorganisaties* (35 925 VI)³. De leden van de **SGP**-fractie hadden naar aanleiding van de voorgenoemde brief nog een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 18 juli 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 18 juni 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Karthaus

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolaiï (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Kamerstukken I 2022/23, 35 925 VI, A.J.

³ T03473.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 18 juli 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben in de commissievergadering van 11 juli 2023 beraadslaagd over uw brief van 2 juni 2023⁴ waarin u ingaat op de toezegging aan de Eerste Kamer *Juridische acties belangenorganisaties* (35 925 VI)⁵. De leden van de **SGP**-fractie hebben naar aanleiding van de voorgenoemde brief nog enkele nadere vragen aan u.

De leden van de SGP-fractie lezen dat u met deze brief uw toezegging gestand doet door te reflecteren op de vraag of er een verdere aanscherping van het representativiteitsvereiste wenselijk is ten behoeve van de juridische acties van belangenorganisaties. Deze leden wijzen u erop dat een motie in de Eerste Kamer verworpen werd, maar in de Tweede Kamer werd aangenomen⁶. Deze leden vragen u of deze nieuwe politieke werkelijkheid de houding van de regering verandert ten opzichte van dit vraagstuk.

De leden van de SGP-fractie lezen dat u van mening bent dat algemeen belangacties de rechtsstaat vitaal houden. Deze leden wijzen u erop dat met bepaalde uitspraken het land juist verder op slot gaat, terwijl uw regering bezig is met het uitwerken van plannen om bijvoorbeeld de stikstofuitstoot terug te dringen. Deze leden vragen u of het wenselijk is dat de staatsmachten elkaar op deze manier in het vaarwater zitten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat belangenorganisaties menen voor het algemeen belang op te komen, maar dat een groot deel van de Nederlanders zich hierdoor niet vertegenwoordigd voelt. Deze leden menen dat het parlement bij uitstek een plek is waar men voor het algemeen belang opkomt, omdat daar gekozen volksvertegenwoordigers mede de wetgever en de regering controleren. Deze leden vragen of het niet wenselijk is om opkomen voor het algemeen belang bij uitstek in het parlement te laten plaatsvinden en niet voor de rechter, die in individuele zaken beslist.

De leden van de SGP-fractie constateren dat uitspraken op grond van het algemeen belang dikwijls op algemene, vaag geformuleerde normen worden gedaan, zoals artikel 6:162 BW of het recht op leven (artikel 2 EVRM). Deze leden lezen dat de rechter de representativiteit van belangenorganisaties indringend dient te toetsen, maar dat er vervolgens geen enkele terughoudendheid lijkt te zijn om op basis van algemene normen uitspraken te doen. Deze leden vragen u of enige terughoudendheid bij de rechter gewenst is ingeval van uitspraken op grond van algemeen geformuleerde normen ten behoeve van het algemeen belang. De leden van de SGP-fractie menen dat bij een uitspraak op grond van het algemeen belang ook moet worden meegewogen of de bestreden overheidsmaatregel of het stilzitten van de overheid in redelijke verhouding staat tot het nadeel dat de burger daaraan ondervindt. Deze leden vragen u of evenredigheid bij dit soort uitspraken niet bij uitstek een uitgangspunt dient te zijn. Deze leden vragen tevens of, naar uw oordeel, bij rechterlijke bescheidenheid hoort dat het aan de rechter is om te

⁴ Kamerstukken I 2022/23, 35 925 VI, AJ.

⁵ T03473.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 169, nr. 37.

beoordelen of de overheid in redelijkheid tot de maatregel heeft kunnen komen of heeft kunnen stilzitten en niet of hij of zijzelf daartoe zou hebben besloten.

De leden van de SGP-fractie lezen dat u in uw beantwoording heeft aangegeven dat belangenorganisaties de wegen gebruikt hebben die alle Nederlanders ter beschikking staan. Deze leden wijzen erop dat ingeval van een beroep op het algemeen belang op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht, het eenvoudiger is om als belanghebbende aangemerkt te worden dan wanneer een individuele burger een beroep op het belanghebbende begrip doet. Deze leden vragen u of dit de macht van belangenorganisaties niet ongewenst groot maakt ten opzichte van het recht van de individuele burger. Deze leden lezen tevens dat u de toegang tot de rechter een groot goed acht. Deze leden vragen u of de toegang tot de rechter van de individuele burger niet juist gebaat is bij een consistente lijn van rechtsbescherming die geen onderscheid maakt in belanghebbendheid van een organisatie of een individuele burger.

De leden van de SGP-fractie lezen dat belangenorganisaties de wegen gebruiken die alle Nederlanders ter beschikking staan. Deze leden constateren dat de wegen die belangenorganisaties bewandelen om tot een uitspraak van de civiele rechter te komen, van oorsprong in de WAMCA⁷ liggen. Deze leden merken op dat het de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever was dat artikel 3:305a BW een rechtsingang bood om collectieve acties te starten zodat een grote groep gedupeerden één collectieve rechtsvordering kon instellen in plaats van meerdere individuele rechtsvorderingen. Deze leden vragen u of het wenselijk is dat dit artikel nu gebruikt wordt door belangenorganisaties om een politiek doel te behalen of dat dit artikel aangepast of afgebakend zou moeten worden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de beantwoording door u, de Minister voor Rechtsbescherming, plaatsvindt. Deze leden menen dat u ook zorg dient te dragen voor de instandhouding van de trias politica en derhalve dient te vermijden dat de rechterlijke macht wordt uitgehold. Deze leden vrezen dat belangenorganisaties die bij de politiek geen gehoor vinden zich tot de rechter zullen wenden en zo hun gelijk halen. Deze leden vrezen dat daarmee de rechtszaal steeds meer zal verworden tot een debatzaal en dat daarmee de rechtszaal overspoeld wordt door politiek gekleurde vorderingen. Deze leden vragen u of dit een wenselijke ontwikkeling is en zo nee, wat u voornemens bent om dit te voorkomen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 8 september 2023 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

⁷ Stb. 2019, 130, Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2024

Op 18 juli 2023 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij enkele vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 2 juni 2023 aan de Eerste Kamer en mijn brief van 17 april 2023 aan de Tweede Kamer die in afschrift bij de eerstgenoemde brief was gevoegd.⁸

In de brief van 17 april 2023 aan de Tweede Kamer heb ik aangegeven op welke wijze de motie Stoffer c.s. wordt uitgevoerd. Deze motie gaat over het verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek nadere vereisten aan de representativiteitseisen gesteld moeten worden.⁹ Ik heb deze brief tevens aan uw Kamer gezonden, waarmee ik voldeed aan de toezegging om te reflecteren op juridische acties van belangenorganisaties op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW).¹⁰

Naar aanleiding van de brief van 17 april 2023 heeft er een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. In dat kader ontving ik een groot aantal vragen van de leden van een aantal fracties in de Tweede Kamer. De beantwoording van deze vragen heb ik op 16 januari 2024 aan de Tweede Kamer gezonden. De vragen van 18 juli 2023 komen in essentie overeen met de vragen in het schriftelijk overleg in de Tweede Kamer (hierna: SO). De beantwoording van het SO is daarom als bijlage bij deze brief gevoegd.¹¹ Waar relevant wordt hierna naar de toepasselijke passages in het SO verwezen.

Naar aanleiding van het SO heeft er op 7 februari 2024 een tweeminuten-debat plaatsgevonden waarna de motie Van Dijk c.s. is aangenomen waarin de regering wordt verzocht de in de motie Stoffer c.s. verzochte verkenning uit te voeren en de Kamer daarover binnen zes weken te informeren.¹² Bij brief van 4 april 2024 is gereageerd op de motie.¹³

Mede als gevolg van het voorgaande heeft de beantwoording van de vragen van uw Kamer enige tijd op zich laten wachten.

De leden van de SGP-fractie wijzen mij er op dat een motie in de Eerste Kamer verworpen werd, maar in de Tweede Kamer werd aangenomen, en vragen mij of deze nieuwe politieke werkelijkheid de houding van de regering verandert ten opzichte van dit vraagstuk.

In mijn brief van 17 april 2023 aan de Tweede Kamer heb ik aangegeven op welke wijze de door de Tweede Kamer aangenomen (gewijzigde) motie van de leden Stoffer c.s. wordt uitgevoerd.

In deze motie wordt de regering verzocht te verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek nadere vereisten met het oog op de representativiteit gesteld moeten worden. In mijn reactie heb ik uiteengezet welke eisen gesteld worden aan de inrichting, transparantie en representativiteit

⁸ Kamerstukken I 2022/23, 35 925 VI, A.J.

⁹ Voor de motie Stoffer, zie Kamerstukken II 2022/2023, 36 169, nr. 37,

¹⁰ Toezegging T03473.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 169, nr. 40.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 139, nr. 39.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 36 169, nr. 42.

van belangenorganisaties, en hoe de werking daarvan in de praktijk wordt gemonitord. Tot slot heb ik bericht dat de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) in 2025 wordt geëvalueerd en dat het vereiste van voldoende representativiteit daarvan onderdeel uitmaakt. Zoals vermeld in mijn brief van 4 april 2024 aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de motie van het lid Van Dijk (SGP) c.s. heb ik deze evaluatie naar voren gehaald.¹⁴ De evaluatie zal nog dit jaar starten. Het feit dat een eerdere gelijkkluidende motie in juni 2022 door de Eerste Kamer is verworpen, is niet van invloed geweest op mijn reactie op de motie Stoffer.

De leden van de SGP-fractie wijzen mij er op dat met bepaalde uitspraken het land verder op slot gaat, terwijl de regering bezig is met het uitwerken van plannen om bijvoorbeeld de stikstofuitstoot terug te dringen, en vragen of het wenselijk is dat de staatsmachten elkaar op deze manier in het vaarwater zitten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat belangenorganisaties menen voor het algemeen belang op te komen, maar dat een groot deel van de Nederlanders zich hierdoor niet vertegenwoordigd voelt. Deze leden menen dat het parlement bij uitstek een plek is waar men voor het algemeen belang opkomt, omdat daar gekozen volksvertegenwoordigers mede de wetgever en de regering controleren. Deze leden vragen of het niet wenselijk is om opkomen voor het algemeen belang bij uitstek in het parlement te laten plaatsvinden en niet voor de rechter, die in individuele zaken beslist.

De mogelijkheid voor een belangenorganisatie om een vordering te kunnen instellen, zegt nog 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. Zie ook pagina's 24 en 25 van het verslag van het SO met de Tweede Kamer.

De leden van de SGP-fractie vrezen dat belangenorganisaties die bij de politiek geen gehoor vinden zich tot de rechter zullen wenden en zo hun gelijk halen. Deze leden vrezen dat daarmee de rechtszaal steeds meer zal verworden tot een debatzaal en dat daarmee de rechtszaal overspoeld wordt door politiek gekleurde vorderingen. Deze leden vragen mij of dit een wenselijke ontwikkeling is en zo nee, wat ik voornemens ben om dit te voorkomen.

Ik deel deze vrees niet. Ik signaleer 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. 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.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 169, nr. 42.

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.¹⁵

De leden van de SGP-fractie vragen of enige terughoudendheid bij de rechter gewenst is ingeval van uitspraken op grond van algemeen geformuleerde normen ten behoeve van het algemeen belang, nu – zo constateren deze leden – uitspraken op grond van het algemeen belang dikwijls op algemene, vaag geformuleerde normen worden gedaan, zoals artikel 6:162 BW of het recht op leven (artikel 2 EVRM). Deze leden vragen of evenredigheid bij dit soort uitspraken niet bij uitstek een uitgangspunt dient te zijn. Deze leden vragen tevens of ik van mening ben dat bij rechterlijke bescheidenheid hoort dat het aan de rechter is om te beoordelen of de overheid in redelijkheid tot de maatregel heeft kunnen komen of heeft kunnen stilzitten en niet of hij of zijzelf daartoe zou hebben besloten.

Het is aan de rechter om in aan hem voorgelegde zaken te beoordelen of de regering en het parlement bij hun besluitvorming zijn gebleven binnen de grenzen van het (internationale) recht. De rechter maakt hierbij geen keuzes die aan de wetgever zijn voorbehouden. Zie ook pagina 6 en pagina 24 van het verslag van het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer. De invoering van het collectief actierecht en de wijzigingen daarin door de Wet afwikkeling massaschade in collectie actie (WAMCA) hebben geen wijziging gebracht in de omvang van de bescherming die het materiële privaatrecht biedt. In elke civiele procedure toetst de rechter altijd 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 zijn daarvan, sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, tal van voorbeelden te vinden. Een collectieve actie kan ook stranden op de overweging dat belangen van niet vertegenwoordigde andere groepen onvoldoende in de oordeelsvorming kunnen worden betrokken, of dat de belangen waarvoor wordt opgekomen, niet via een onrechtmatige daadsactie voor de burgerlijke rechter verdedigd kunnen worden.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat ingeval van een beroep op het algemeen belang op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht, het eenvoudiger is om als belanghebbende aangemerkt te worden dan wanneer een individuele burger een beroep op het belanghebbende begrip doet. Deze leden vragen of dit de macht van belangenorganisaties niet ongewenst groot maakt ten opzichte van het recht van de individuele burger. Zij vragen tevens of de toegang tot de rechter van de individuele burger niet juist gebaat is bij een consistente lijn van rechtsbescherming die geen onderscheid maakt in belanghebbendheid van een organisatie of een individuele burger.

Artikel 1:2 van de Awb beoogt een ruime toegang tot de bestuursrechter voor natuurlijke en rechtspersonen wier belang rechtstreeks bij een

¹⁵ De eisen om een collectieve actie in te stellen zijn met de inwerkingtreding van de WAMCA in 2020, dus na de Urgenda-zaak, met het oog op de invoering van een collectieve schadevergoedingsactie 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. Zie ook pagina 29 van het verslag van het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer.

besluit is betrokken (zie MvT eerste tranche Awb¹⁶). Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen bij een besluit mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen (artikel 1:2, derde lid, Awb). Belangenorganisaties hebben een eigen rol in het maatschappelijk debat. Daarom hebben ook belangenorganisaties die aan de eisen van artikel 1:2, derde lid, van de Awb voldoen de mogelijkheid om in het bestuursrecht de naleving van wetten en verdragen te laten beoordelen. Dit kan, behoudens bij wetten in formele zin, via de rechterlijke toetsing van concrete overheidsbesluiten die op wet- en regelgeving zijn gebaseerd (exceptieve toetsing). Net als individuele burgers die in hun eigen belang zijn geraakt kunnen zij bijvoorbeeld opkomen tegen overheidsbesluiten die activiteiten in de fysieke leefomgeving mogelijk maken met mogelijk nadelige effecten voor het milieu. Ik ben dan ook niet van mening dat de macht van belangenorganisaties hiermee ongewenst groot is ten opzichte van het recht van de individuele burger. In mijn optiek is er sprake van een consistente lijn.

De leden van de SGP-fractie lezen dat belangenorganisaties de wegen gebruiken die alle Nederlanders ter beschikking staan. Deze leden constateren dat de wegen die belangenorganisaties bewandelen om tot een uitspraak van de civiele rechter te komen, van oorsprong in de WAMCA liggen. Deze leden merken op dat het de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever was dat artikel 3:305a BW een rechtsingang bood om collectieve acties te starten zodat een grote groep gedupeerden één collectieve rechtsvordering kon instellen in plaats van meerdere individuele rechtsvorderingen. Deze leden vragen mij of het wenselijk is dat dit artikel nu gebruikt wordt door belangenorganisaties om een politiek doel te behalen of dat dit artikel aangepast of afgebakend zou moeten worden.

Ervan uitgaande dat de leden van de SGP-fractie met hun vraag doelen op door belangenorganisaties ingestelde collectieve acties met een ideëel doel ofwel «algemeen belang-acties», merk ik het volgende op. Artikel 3:305a BW is vanaf zijn ontstaan niet alleen bedoeld voor groepsacties met een veelheid aan individuele gedupeerden, maar nadrukkelijk ook voor algemeen belangacties, zoals bijvoorbeeld voor het milieu. Veel van de rechterlijke uitspraken over de toelaatbaarheid van collectieve acties die aan de basis liggen van de wettelijke bepaling in artikel 3:305a BW hebben juist ook betrekking op dit soort acties.¹⁷ Ik zie geen reden voor aanpassing of afbakening van artikel 3:305a BW in die zin dat belangenorganisaties daarmee enkel nog groepsacties kunnen instellen. Zie ook pagina 21 van het verslag van het SO met de Tweede Kamer.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁶ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741 (Nieuwe Meer) en HR 10 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AC1679 (Stichting Verbiedt de Kruisraketten/Staat).