

Vergaderjaar 2004–2005

**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)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 30 november 2004

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Zij wilden bij een aantal elementen hierna nog nader stilstaan.

Deze leden waren niet op voorhand optimistisch gestemd ten aanzien van de vraag of het voorgestelde stelsel in de praktijk uitvoerbaar zal blijken te zijn. Deze leden meenden dat een overeenkomst als bedoeld in art. 907 van het wetsvoorstel niet spoedig tot stand zal komen, zeker niet in een situatie waarin de kwestie van de aansprakelijkheid als zodanig nog niet zou vaststaan. Deze leden hadden de indruk dat een type regeling zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld eerder zou passen in het kader van een vervoltraject nadat reeds één of meer rechtsprocedures is c.q. zijn gevoerd, zodat met inschakeling en betrokkenheid van de rechter reeds een aantal kwesties dat verbonden is met de afwikkeling van de desbetreffende schade, tot helderheid is gebracht. In het Interim-rapport Fundamentele Herbeziening Nederlands Burgerlijk Procesrecht is er terecht op gewezen dat rechterlijke begeleiding in en het nader structureren en reglementeren van de fase die voorafgaat aan het opstellen en verbindend verklaren van de in dit wetsvoorstel aan de orde zijnde overeenkomst, niet gemist kan worden. Deze leden hadden overigens goede nota genomen van het feit dat naar de mening van de minister van Justitie een nadere doordenking aanbeveling verdient van de wijze waarop dit zou moeten plaatsvinden en hoe dit in regelgeving kan worden neergelegd.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat naar hun oordeel een belangrijke verbetering brengt bij verschillende vormen van massaschade door een effectieve mogelijkheid te openen dat collectief voor grote aantallen gedupeerden wordt opgetreden. Zij vroegen de regering echter nog een

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Rosenthal (VVD), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

keer uiteen te zetten waarom strooischade buiten het bereik van de collectieve actiemogelijkheden valt. De totale omvang van vele kleine schadeclaims kan toch zeker een collectieve verhaalsmogelijkheid rechtvaardigen? Of heeft men bij kleine schade geen recht op toegang tot de rechter en waar ligt dan de grens? Van collectieve afwikkeling van strooischade gaat een afschrikwekkend effect uit op partijen en dat zal dus gedragsbeïnvloedend werken. In Canada en de Verenigde Staten is deze afschrikkende werking zelfs een hoofddoelstelling van het collectieve actierecht. Bij risicovolle activiteiten zullen partijen een grotere zorgvuldigheid in acht nemen als er een effectieve remedie beschikbaar is voor degenen die strooischade lijden. Dit levert ook een bijdrage aan de internalisatie van kosten en leidt zo tot productprijzen waarin het risico op strooischade tot op zekere hoogte is verdisconteerd. Hoe oordeelt de regering over deze overwegingen? Heeft zij, bij afwijzing van de hier aangevoerde redenering, een andere effectieve remedie in petto?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen. De reden daarvoor is gelegen in de omstandigheid dat enerzijds het wetsvoorstel gewenst is, omdat daarmee het verzoek van het «Des-schadefonds» gehonoreerd kan worden tot verbindendverklaring van een overeenkomst tot afwikkeling van de schade veroorzaakt door gebruik van het Des hormoon. Anderzijds echter blijken er negatieve aspecten aan het wetsvoorstel te kleven, waaraan niet kan worden voorbij gegaan nu het wetsvoorstel een algemene strekking heeft en niet slechts geschreven is om tegemoet te komen aan het verzoek van het Des-schadefonds. Bij het opstellen van het voorlopig verslag is door de leden van de VVD-fractie mede gebruikgemaakt van een recent artikel van de hand van mr F.B. Falkena en mr M.F.J. Haak in AV&S van oktober jl., getiteld «De nieuwe wettelijke regeling afwikkeling massaschade», van de bijdragen van prof mr A.I.M. van Mierlo en mr W.L. Valk tijdens de najaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht van 19 november jl. en van een nog te publiceren artikel van prof mr P. Abas en mevr. mr M. van Zijst in het NTBR, getiteld «Regeling van massaschade via een vaststellingsovereenkomst?».

In art. 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt bepaald dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het hier gehanteerde eigendomsbegrip dient heel ruim te worden uitgelegd zoals inmiddels ook uit de jurisprudentie naar voren is gekomen. Ook het materiële verhaalsrecht van een natuurlijke of rechtspersoon wordt onder dit eigendomsbegrip begrepen. Gesteld kan worden dat het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade het materiële verhaalsrecht aan natuurlijke- en/of rechtspersonen ontnemt. Graag vernamen de leden van de VVD-fractie de visie van de minister hierop.

### **Inhoud wetsvoorstel**

In het wetsvoorstel wordt telkenmale gesproken over publicatie in een «nieuwsblad» en niet een «dagblad». Is er een reden waarom gekozen is voor de term «nieuwsblad», zo ja welke is die reden? De term «nieuwsblad» kan ook gebezigd worden voor bladen die slechts éénmaal per week verschijnen. Geeft de term «dagblad» niet duidelijker aan wat voor type blad de minister voor ogen heeft? De leden van de **VVD**-fractie namen tenminste aan dat het niet de bedoeling van de minister is dat publicaties over een toewijzende beschikking verschijnen in bladen die slechts éénmaal per week verschijnen. Dat zou een te groot risico in zich bergen dat de mededeling over het hoofd wordt gezien.

De rechter verklaart de vaststellingsovereenkomst verbindend, zo vervolgden de leden van de **VVD**-fractie. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft kritiek geuit op deze, naar de vereniging stelt, «oneigenlijke» taak voor de rechtspraak. In zijn bijdrage tijdens de najaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht van 19 november jl. stelt mr W.L. Valk dat de verbindend verklaring van de schaderegeling in geval van massaschade op gemeenschappelijk verzoek geschiedt, waarbij voor de rechter slechts een beperkte rol is weggelegd. Dit in tegenstelling tot de gebruikelijke civiele procedure waarbij de rechter beslist in een geschil tussen partijen met tegenovergestelde belangen. (N.B. Er zijn meer verzoekschriftprocedures waarin debat ontbreekt, zoals het benoemen van bewindvoerders in het personen- en familierecht). Wat vragen betreft als «Zijn er nog toekomstige benadeelden?», «Is de collectieve regeling redelijk?» is de rechter in de verzoekschriftprocedure met betrekking tot de collectieve afwikkeling van massaschade afhankelijk van de inlichtingen die partijen hem verstrekken. De rechter is niet betrokken geweest bij het debat en dat is belemmerend voor het oordeel van de rechter.

In de nog te publiceren bijdrage voor het Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk recht vermelden prof mr P. Abas en mevr. mr M. van Zijst een recent in de Italiaanse Camera dei Deputati aangenomen initiatiefwet met betrekking tot collectieve acties. Aanleiding voor de initiatiefwet vormde de ineensstorting van enkele beursgenoteerde multinationals zoals Parmalat. De regeling komt er in het kort op neer dat een collectieve actie in twee fasen plaatsvindt. In de eerste fase vorderen consumentenorganisaties bij de rechter de handelwijze van de veroorzaker waaruit massaschade is ontstaan onrechtmatig te verklaren en hem te veroordelen tot betaling van schadevergoeding, zonder die nader te bepalen. (N.B. Art. 3: 305a lid 3 BW sluit de mogelijkheid tot het vorderen van schadevergoeding uit). In de tweede fase komen de individuele consumenten aan bod.

Aan de bezwaren van Valk met betrekking tot de betrokkenheid van de rechter wordt in de Italiaans initiatiefwet tegemoetgekomen: de rechter is in het Italiaanse systeem betrokken bij het debat, er is sprake van een gewone civiele procedure. Is de minister bekend met de Italiaanse initiatiefwet? Deelt de minister de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de Italiaanse initiatiefwet een aantal, niet onbelangrijke bezwaren tegen het Nederlandse wetsvoorstel, zoals geuit door de NVVR en Valk, ondervangt? Is de minister bij het opstellen van het wetsvoorstel niet te zeer uitgegaan van de wens van de bij de Des-zaak betrokken partijen de overeenkomst tot afwikkeling van de schade verbindend te verklaren, waardoor het zicht op andere mogelijkheden voor de collectieve afwikkeling van massaschade verloren is, zo vroegen deze leden.

Is de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie juist dat meer dan één belangenbehartigende organisatie partij kan zijn bij de overeenkomst tot collectieve schadeafwikkeling? Art. 7: 907 lid 1 BW noemt deze mogelijkheid niet met zoveel woorden.

Indien de rechter van oordeel is dat de overeenkomst niet voldoet aan een of meer vereisten die art. 7:907 leden 2 en 3 aan de overeenkomst stelt om deze verbindend te kunnen verklaren, kan de rechter op grond van art. 7:907 lid 4 partijen de gelegenheid kan geven de overeenkomst aan te vullen of te wijzigen. Behoren benadeelden niet tijdig van de voorgenomen aanvullingen of wijzigingen op de hoogte te worden gesteld, zodat zij, met het oog op de artt. 17 Grw. en 6 EVRM, tijdig hun stem kunnen laten horen, zo vroeg prof mr A.I.M. van Mierlo zich tijdens de verga-

dering van de NVvP van 19 november jl. zich af. De leden van de VVD-fractie vernamen graag de visie van de minister hierover.

In het artikel in AV&S stellen Falkena en Haak dat art. 7: 907 lid 5 ter zake van de verjaring onnodig complex is geformuleerd en de bepaling niet op alle punten overeen komt met de doelstellingen ervan. Art. 7: 907 lid 5 bepaalt onder andere dat de verjaring aanvangt op de dag volgende op die waarop definitief over de vergoeding is beslist. De verjaring dient echter pas aan te vangen nadat deze beslissing is bekend gemaakt aan de gerechtigde. Kan de minister toelichten hoe art. 7: 907 lid 5 gelezen moet worden?

In de (vaststellings)overeenkomst kan worden bepaald dat het recht op een vergoeding vervalt indien de gerechtigde niet binnen één jaar na het bekend worden van de opeisbaarheid ervan een claim indient (art. 7: 907 lid 6). In de memorie van toelichting is geen aandacht besteed aan de mogelijkheid dat een gerechtigde wel op de hoogte is van zijn claimrecht, maar niet van de contractuele vervaltermijn of de betekenis daarvan. Deelt de minister de mening van de leden van de VVD-fractie dat het beter ware geweest een bijzondere verjaringstermijn van één jaar te stellen in plaats van een vervaltermijn, omdat bij een beroep op verjaring de rechter dit beroep kan verwerpen als dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is?

#### *Artikel 908*

In art. 908 lid 2 is voorzien dat een benadeelde binnen een door de rechter te bepalen termijn kan laten weten of hij al dan niet aan de verbindend verklaarde overeenkomst gebonden wil zijn. Bij die beslissing zal zo'n benadeelde zich over het algemeen laten leiden door zijn waardering van de hoogte van het bedrag dat hij op basis van het gestelde in de desbetreffende overeenkomst in zijn geval mag verwachten. Hoe verhoudt zich dit nu tot het voorgestelde in art. 909 lid 5, waarin wordt gesteld dat bij een té grote aanmelding van benadeelden dit mogelijkwijze ertoe kan leiden dat de verschuldigde vergoedingen naar evenredigheid worden verminderd tot het beloop van het dan nog beschikbare bedrag, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie. Zou in zo'n geval aan de benadeelde niet de mogelijkheid moeten worden geboden alsnog te laten weten dat hij niet langer aan de verbindend verklaarde overeenkomst gebonden wil zijn? In dat geval biedt immers acceptatie van die overeenkomst hem niet langer datgene wat hij dacht op basis van de desbetreffende overeenkomst te kunnen ontvangen.

Kan het gestelde in art. 908 lid 3 niet tot bewijsrechterlijke problemen leiden in een situatie waarin het niet precies duidelijk is of de desbetreffende gerechtigde tot vergoeding al dan niet met zijn schade bekend kon zijn op het moment van de aankondiging? Op wie rust terzake de bewijslast? Speelt er enige termijn binnen dewelke de desbetreffende gerechtigde tot een vergoeding aan de in art. 907 lid 2 onder f bedoelde persoon moet laten weten dat hij niet gebonden wil zijn, zo wilden deze leden.

Wat is voorts de situatie indien de schadeclaim door het overlijden van het slachtoffer inmiddels in een nalatenschap valt en de erfgenamen in die nalatenschap het niet eens kunnen worden over de vraag of al dan niet een mededeling moet worden gedaan zoals bedoeld in art. 908 lid 2?

Het wetsvoorstel kent een opt-out regeling (art. 7: 908 lid 2), zo merkten de leden van de **VVD**-fractie op. De opt-out mogelijkheid kan pas worden benut en heeft pas zin, *nadat* de beschikking onherroepelijk is geworden.

Een en ander betekent dat de benadeelde goed in de gaten moet houden wanneer de rechter de beschikking heeft gegeven. Reageert hij niet op tijd dan is hij alsnog gebonden aan de overeenkomst. Kan de minister uiteenzetten waarom een benadeelde zich niet al eerder aan de schaderegeling kan onttrekken teneinde te procederen tegen de schadeveroorzaker, als op voorhand al duidelijk is dat de overeengekomen vergoeding voor hem niet acceptabel is?

De gerechtigde die nog niet met zijn schade bekend kon zijn ten tijde van de bekendmaking van de verbindendverklaring, kan de opt-out mogelijkheid ook na het verstrijken van de termijn nog benutten. De schadeveroorzaker kan de benadeelde partij dan een termijn van tenminste zes maanden stellen om de opt-out mogelijkheid te benutten. Noch art 7: 908 lid 3 van het wetsvoorstel noch de toelichting vermeldt wat het gevolg is van overschrijding van de door de schadeveroorzaker te stellen termijn. Vervalt de mogelijkheid van opt-out na die zes maanden? Kan de minister de leden van de VVD-fractie hierover nader inlichten?

De benadeelde die aannemelijk maakt dat hij de oproep en de bekendmaking buiten zijn schuld heeft gemist, kan op grond van het wetsvoorstel, na de in het wetsvoorstel genoemde termijn, geen gebruik meer maken van de opt-out regeling. Wanneer deze benadeelde vervolgens een procedure zou voeren, zal hij waarschijnlijk niet vergeefs een beroep op art 17 Grondwet en art 6 EVRM kunnen doen. Hij kan namelijk naar voren brengen dat hij niet tenminste één keer zich tot een onafhankelijke rechter heeft kunnen wenden voor de vaststelling van zijn rechten. Zou het geen aanbeveling verdienen met het oog hierop deze benadeelden een (beperkte) mogelijkheid te geven alsnog een beroep op de opt-out regeling te doen, zoals mr F.B. Falkena en mr M.F.J. Haak in hun artikel «De nieuwe wettelijke regeling afwikkeling massaschade» in AV&S van oktober jl. suggereren?

Op grond van art. 7: 908 leden 2 en 3 heeft de benadeelde een opt-out mogelijkheid. Wanneer de benadeelde daarvan gebruik heeft gemaakt, kan hij zijn individuele rechten bij de rechter geldend maken. Het zal daarbij gaan om een dagvaardingsprocedure ten overstaan van de rechtbank, waarbij de relatieve competentie wordt bepaald door art 99 e.v. Rv. Nu de verbindendverklaringen van schaderegelingsovereenkomsten bij het Hof Amsterdam geconcentreerd worden, zou het aanbeveling verdienen voor de dagvaardingsprocedures in eerste aanleg van opt-out benadeelden de rechtbank Amsterdam exclusief bevoegd te verklaren. Welke is de opvatting van de minister hierover?

Art. 7: 908 lid 5 sluit een beroep op zowel dwaling als bedrog uit. De memorie van toelichting wijst op de ingrijpende gevolgen die vernietiging zou hebben. In het nog te publiceren artikel van Abas en Van Zijst in NTBR wijzen zij erop dat de mogelijkheid van een beroep op art. 6: 258 BW wél open staat, omdat de schaderegeling een overeenkomst in de zin van Boek 6 BW blijft, ook na de verbindendverklaring. De leden van de VVD-fractie vernamen graag de visie van de minister hierop.

#### *Artikelen 909 en 910*

In art. 909 lid 5 is voorzien dat indien het beschikbare bedrag voor schadevergoeding ontoereikend is voor de ingediende claims, de verschuldigde vergoedingen naar evenredigheid zullen worden verminderd tot het beloop van het beschikbare bedrag, zo vervolgd en de leden van de **CDA**-fractie. Hoe verhoudt zich een en ander tot het gestelde in art. 910 lid 2, waarin is voorzien dat indien ná voldoening van de ingediende claims een restant is overgebleven, dit restant wordt

uitgekeerd aan de partij die het desbetreffende bedrag ter beschikking heeft gesteld. In dat laatste geval behoeft zich immers niet steeds de situatie voor te doen dat de benadeelden hun volledige schade vergoed hebben gekregen. De desbetreffende overeenkomst kan er immers in voorzien dat de benadeelden op basis van de overeenkomst een uitkering zullen ontvangen die lager is dan hun werkelijke schade. Zou een dergelijk restant in zo'n geval niet eerder aangewend dienen te worden tot verhoging van de gedane uitkeringen? Laat het voorgestelde stelsel overigens toe dat in een verbindend verklaarde overeenkomst een zodanig stramien van extra uitkeringen wordt neergelegd, ook in een situatie waarin zo'n extra uitkering ertoe zou kunnen leiden dat de benadeelden meer vergoed krijgen dan hun werkelijke schade?

#### *Artikel 1013*

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de regeling van de oproeping van benadeelden is duidelijk geschreven met het oog op benadeelden in Nederland. Bij bepaalde grensoverschrijdende mass disaster accidents valt niet uit te sluiten dat er buitenlandse benadeelden zijn, waarvan de belangen kunnen worden behartigd door een al dan niet buitenlandse organisatie die partij is bij de overeenkomst tot schade-afwikkeling. Kan de minister meedelen hoe de oproeping van deze mogelijke buitenlandse benadeelden zou dienen te geschieden?

#### *Artikel 1016*

Moet uit het gestelde in art. 1016 lid 2 worden afgeleid dat partijen voor behandeling van het hier aan de orde zijnde verzoekschrift geen griffierecht verschuldigd zijn. Zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

#### *Artikel 1018*

Opvallend is, aldus de leden van de **VVD**-fractie, dat alternatieve belangenorganisaties die geen partij zijn bij de overeenkomst tegen een verbindendverklaring van de collectieve schaderegeling ook niet in cassatie kunnen opkomen. Art. 1018 Rv van het wetsvoorstel bepaalt immers dat beroep in cassatie uitsluitend openstaat voor de belangenorganisaties die wel bij de regeling partij zijn. De NVvR heeft in haar advies over het wetsvoorstel nadrukkelijk geconstateerd dat vanwege de beperkte mogelijkheid van cassatie de Hoge Raad geen leiding kan geven aan de rechtsontwikkeling met betrekking tot wezenlijke elementen van de voorgestelde regeling, bijvoorbeeld de vraag naar de representativiteit van de belangenorganisatie die voor de benadeelden opkomt. Kan de minister nader op dit bezwaar ingaan? In de memorie van toelichting wordt dit bezwaar, naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie, niet overtuigend, want slechts met het argument van vertraging, door de minister weerlegd.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Eliane Janssen