

1.1 AANLEIDING

De afgelopen jaren zijn door belangenorganisaties verschillende (civielrechtelijke) algemeenbelangacties tegen bedrijven en de overheid ingesteld. In die rechtszaken vragen zij de civiele rechter onder meer het bedrijf of de overheid te bevelen een onrechtmatig doen of nalaten te stoppen of te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn de *Urgenda*-zaak,¹ de klimaatzaak tegen Shell,² de zaak over de levering van F-35 onderdelen aan Israël,³ over aanhoudende geluidshinder van luchthaven Schiphol,⁴ over de vergoeding van anticonceptiemiddelen,⁵ over afsluiting van gezinnen met kinderen van drinkwater als gevolg van wanbetaling,⁶ over de corona-avondklok,⁷ en over het Nederlandse stikstofbeleid.⁸ In een aantal gevallen is (een deel van) de vordering(en) van de eisende belangenorganisatie toegewezen, en zijn er rechterlijke bevelen strekkende tot het stoppen of voorkomen van onrechtmatig handelen opgelegd.

Kenmerkend aan dit soort procedures is onder meer dat de procederende belangenorganisatie *zelf* een rechtsvordering instelt om de rechten en belangen van *ande-*

1. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, NJ 2020/41, m.nt. J. Spier; AB 2020/24, m.nt. G.A. van der Veen & C.W. Backes (*Staat/Urgenda*).
2. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099, MenR 2025/12, m.nt. T.R. Bleeker; JM 2025/5, m.nt. W.Th. Douma; AA20250050, m.nt. S.M. Bartman; JA 2025/27, m.nt. R.E. Kautz; JOR 2025/81, m.nt. M.J. Faber (*Shell/Milieudefensie*).
3. Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, AB 2024/132, m.nt. L.M. Nijenhuis & K. de Goede; O&A 2024/25, m.nt. G. Cornelisse (*Oxfam Novib ea/Staat*).
4. Hof Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:195 (*Staat/Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder*).
5. HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:321 (*Bureau Clara Wichmann ea/Staat*).
6. Hof Den Haag 19 april 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, AB 2024/209, m.nt. K.F.M. Klep (*Vereniging Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten/Staat*).
7. HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:380, NJ 2022/302, m.nt. L.A.D. Keus, AB 2022/161, m.nt. R. Stijnen; NJ 2022/302, m.nt. L.A.D. Keus (*Stichting Viruswaarheid.nl ea/Staat*).
8. Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, JM 2025/37, m.nt. R. Olivier; JA 2025/39, m.nt. S. van Deursen; TvAR 2025/8203, m.nt. R. Ligtoet; JB 2025/73, m.nt. C.N.J. Kortmann & S. Goldstein; MenR 2025/36, m.nt. C.W. Backes & E.R. de Jong; VGR 2025/7, p. 27, m.nt. E. Haverkamp (*Greenpeace/Staat*).

ren te beschermen. Sinds 1994 bevat het Burgerlijk Wetboek (BW) een wettelijke regeling voor deze procedure, neergelegd in artikel 3:305a BW. Met de inwerking-treding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) is die bepaling in 2020 aangepast. Het huidige artikel 3:305a lid 1 BW bepaalt dat een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een rechtsvordering kan instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd. Lid 2 bepaalt onder meer dat de belangen van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, voldoende zijn gewaarborgd, wanneer de rechtspersoon als bedoeld in lid 1, voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen. Een belangrijke wijziging die de WAMCA in 2020 met zich bracht voor de algemeenbelangactie is de introductie in de wettekst van het ontvankelijkheidsvereiste dat de belangenorganisatie voldoende representatief is.

In het parlement is de afgelopen jaren discussie ontstaan over de hiervoor beknopt weergegeven mogelijkheid die is toegekend aan belangenorganisaties om een civiele algemeenbelangactie te starten. Die discussie heeft zich in het bijzonder gericht op algemeenbelangacties tegen de overheid en de daarbij gehanteerde criteria voor de ontvankelijkheidsbeoordeling. In 2023 heeft een meerderheid van de Tweede Kamer een motie van de Kamerleden Stoffer, Van der Plas en Eerdmans (motie Stoffer c.s.) aangenomen. In die motie wordt de regering verzocht om te ‘verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere vereisten met het oog op de representativiteit gesteld moeten worden’.⁹ Een van de redenen voor de motieopstellers om te kijken of nadere eisen aan de representativiteit van procederende belangenorganisaties kunnen worden gesteld, is gelegen in de, in de ogen van de opstellers, geringe representativiteit van de procederende organisaties en de aanzienlijke maatschappelijke impact die algemeenbelangacties kunnen hebben. De Minister voor Klimaat en Energie heeft aanvaarding van de motie ontraden. De motie is desondanks aangenomen met 81 stemmen vóór. Bij brief van 17 april 2023 heeft de Minister voor Rechtsbescherming een nadere kabinetsreactie op de motie gegeven. In die brief wijst hij onder meer op het belang van toegang tot de rechter en de rol van belangenorganisaties in het beschermen van stemloze belangen.¹⁰ Op 16 januari 2024 heeft de Minister schriftelijke vragen naar aanleiding van de reactie op de motie beantwoord.¹¹ Op 7 februari 2024 is een nieuwe motie ingediend door de Kamer-

9. *Kamerstukken II 2022/23*, 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). Die motie is overigens onderwerp van stevige kritiek geweest in de rechtsliteratuur, zie hierna par. 2.4.

10. *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 39 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).

11. *Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 40 (VSO).

leden Van Dijk, Eerdmans, Helder en Ellian, waarin wordt geconstateerd dat de motie Stoffer c.s. ‘tot op heden niet is uitgevoerd’ en wordt de regering verzocht de Kamer binnen zes weken te informeren over de uitvoering van de motie Stoffer c.s.¹² Bij brief van 4 april 2024 bevestigde de Minister voor Rechtsbescherming onder meer dat in de evaluatie van de WAMCA tevens een rechtsvergelijking wordt verricht naar de vraag hoe ons omringende landen omgaan met ideële algemeenbelangacties en welke (representativiteits)eisen zij stellen aan deze organisaties.¹³ In oktober 2024 heeft het WODC op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de opdracht tot uitvoering van de WAMCA-evaluatie toegewezen aan een samenwerkingsverband van rechtswetenschappers van de Universiteit Utrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam en de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek is gesplitst in (1) de WAMCA-evaluatie als zodanig en (2) de rechtsvergelijking ten aanzien van hoe ons omringende landen omgaan met ideële algemeenbelangacties en welke (representativiteits)eisen zij stellen aan belangenorganisaties in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling. Beide deelonderzoeken zijn begeleid door dezelfde begeleidingscommissie (zie de colofon aan het einde van dit rapport). In dit rapport vindt u de bevindingen van deze rechtsvergelijking.

1.2 PROBLEEMSTELLING

In dit rechtsvergelijkende onderzoek naar de (representativiteits)eisen die gesteld worden aan belangenorganisaties in algemeenbelangacties staat de volgende probleemstelling centraal.

Hoe verhouden de Nederlandse mogelijkheden en procesrechtelijke regels voor belangenorganisaties om een algemeenbelangactie tegen de overheid te starten zich tot die mogelijkheden en procesrechtelijke regels in België, Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk, Noorwegen en Zweden alsmede het EVRM en het Verdrag van Aarhus?

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Wat zijn de regels voor belangenorganisaties om een algemeenbelangactie te starten ex artikel 3:305a BW?
2. Hoe wordt in de rechtspraak invulling gegeven aan het representativiteitsvereiste in algemeenbelangacties en hoe wordt in de literatuur over dat vereiste gedacht?
3. Wat zijn de mogelijkheden tot het initiëren van een algemeenbelangactie in België, Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk, Noorwegen en Zweden?

12. *Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 41 (Motie lid Van Dijk (SGP) c.s.).

13. *Kamerstukken II 2023/24*, 36169, nr. 42 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).

4. Aan wie is de mogelijkheid tot het initiëren van een algemeenbelangactie toegekend (belangenorganisaties, public prosecutor, individuen etc.) in deze landen?
5. Indien verschillende actoren een algemeenbelangactie kunnen initiëren: bestaan er regels aangaande samenloop?
6. Welke rechter is/rechters zijn competent om te beslissen in algemeenbelangacties in deze landen? Is dat de civiele rechter, de bestuursrechter en/of de constitutionele rechter? En maakt het uit als er meerdere competente rechters zijn?
7. Wat zijn de procesrechtelijke regels voor individuen resp. belangenorganisaties om een algemeenbelangactie te starten in deze landen? Denk daarbij aan ontvankelijkheidsvereisten (incl. representativiteitseisen), regels aangaande justitiability, en belangen waarvoor in rechte kan worden opgekomen?
8. Wat zijn de relevante regels in het EVRM omtrent de toegang tot de rechter van belangenorganisaties in algemeenbelangacties?
9. Wat zijn de relevante regels in het Verdrag van Aarhus omtrent de toegang tot de rechter van belangenorganisaties in algemeenbelangacties?
10. Hoe verhouden deze regels zich tot het regime van artikel 3:305a BW?
11. Maakt het voor de bovenstaande antwoorden uit of de algemeenbelangactie is gestart tegen een private partij of tegen een overheid(sorgaan)?¹⁴
12. Maakt het voor de bovenstaande antwoorden uit of de algemeenbelangactie tegen een overheid(sorgaan) is gestart door een individu of een belangenorganisatie?

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de verschillen en overeenkomsten in de ontvankelijkheidsbeoordeling in algemeenbelangacties tegen de overheid in de geselecteerde jurisdicties, en dan in het bijzonder op welke wijze de representativiteit van de procederende belangenorganisatie bij die beoordeling wordt betrokken. De probleemstelling en de deelvragen zijn breed geformuleerd.¹⁵ Dat is gedaan om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de ontvankelijkheidsbeoordeling in de geselecteerde jurisdicties. Desalniettemin zijn sommige deelvragen, zo blijkt uit het onderzoek, minder relevant voor die ontvankelijkheidsbeoordeling. Hierna behandelen we de uitkomsten van het onderzoek die relevant zijn voor de ontvankelijkheidsbeoordeling en de rol die representativiteit van de belangenorganisatie daarbij speelt.

14. Het onderzoek ziet op algemeenbelangacties tegen de overheid. We hebben deze vraag gesteld om in kaart te brengen of het gegeven dat de overheid aangesproken wordt, invloed heeft op de ontvankelijkheidsbeoordeling in de onderzochte jurisdicties. Dat is niet het geval.

15. Ook is het begrip overheid breed opgevat en niet nader afgebakend, met dien verstande dat het onderzoek zich primair heeft toegespitst op zaken tegen de nationale overheid. We hebben ons hiertoe echter niet beperkt.

1.3 METHODOLOGIE & GESELECTEERDE JURISDICTIES

In het onderzoek is een functionele rechtsvergelijking uitgevoerd,¹⁶ met als primair doel om de overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte jurisdicties in de bevoegdheden van belangenorganisaties om algemeenbelangacties aan te brengen en, in het bijzonder, de daarbij geldende (representativiteits) eisen in de ontvankelijkheidsbeoordeling in kaart te brengen. Daarbij zijn, naast Nederland, de volgende jurisdicties onderzocht; België, Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Noorwegen en Zweden.

Deze jurisdicties zijn allereerst gekozen vanwege het feit dat ze de mogelijkheden van belangenorganisaties om in rechte op te komen ter bescherming van de belangen en rechten van anderen, op uiteenlopende wijze hebben vormgegeven (zie nader par. 4). Daarmee kunnen ze dus een variëteit aan inzicht bieden. Dit blijkt alleen al uit het feit dat in deze jurisdicties belangenorganisaties op uiteenlopende terreinen zelf in rechte kunnen opkomen voor de bescherming van de belangen van anderen (onder meer op het terrein van arbeid, asiel & migratie, belastingen, constitutionele bevoegdheden van de overheid, consumentenbescherming, corruptie, dierenwelzijn, discriminatie, fundamentele rechten, gegevensbescherming, milieubescherming, klimaatverandering, kinderbescherming, oorlogsmisdaden, verkeersveiligheid, verzekering etc.).

Voorts zijn ze gekozen omdat het deels ons omringende jurisdicties betreft.¹⁷ Daarnaast vormen het Duitse, Franse en Engelse recht de drie belangrijkste rechtsfamilies in Europa. Frankrijk, en Engeland & Wales vallen daarbij overigens op met (relatief) ruime mogelijkheden voor belangenorganisaties, terwijl in Duitsland die mogelijkheden beperkter zijn.¹⁸ Noorwegen en Zweden zijn gekozen vanwege de uiteenlopende wijze waarop zij bevoegdheden aan belangenorganisaties toekennen om zelf rechtszaken aan te brengen ter behartiging van de belangen van anderen. Noorwegen kent een generieke wettelijke bepaling die belangenorganisaties de bevoegdheid geeft om in rechte op te komen ter behartiging van de belangen van anderen, en kent een lange (en sterke) traditie op dit vlak,¹⁹ terwijl men in Zweden een minder sterke traditie kent. Behalve dat België een van de ons omringende jurisdicties is, kent het Belgische systeem aspecten die vergelijkbaar

16. Kern hiervan is dat een bepaald fenomeen – in dit geval het feit dat belangenorganisaties procederen tegen de overheid ten behoeve van de bescherming van rechten en belangen van anderen – als uitgangspunt wordt genomen en dat vervolgens wordt onderzocht hoe de geselecteerde rechtssystemen omgaan met dit fenomeen. Zie hierover nader R. Michaels, 'The functional method of comparative law', in: M. Reimann & R. Zimmerman (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law* (2nd ed.), OUP 2019, pp. 346-389.

17. Zie voor de achtergrond van dit selectie criterium par. 1.1.

18. Zie par. 4.4.

19. Rapport Noorwegen, p. 3.