

Schaf het procedeerprivilege van actiegroepen af

Posted on 25 februari 2023 by Lucas Bergkamp

Afgelopen week nam de Tweede Kamer de motie Stoffer aan die de regering vraagt om de representativiteitseisen voor actiegroepen opnieuw te bekijken. De motie suggereert dat niet-representatieve actiegroepen het algemeen belang via een rechtszaak kunnen kapen. Lucas Bergkamp beschouwt het procedeerprivilege van actiegroepen en concludeert dat het een gedrocht is dat strijdt met de mensenrechten en in deze vorm afschaffing verdient.

De motie

De motie Stoffer verwijst naar het ondernemen van juridische acties door belangenorganisaties op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze bepaling maakt het mogelijk onder het mom van het algemeen belang via de rechter specifieke belangen te bevorderen. Een stichting of vereniging die 'voldoende representatief' wordt bevonden mag dan ook meteen alle 'soortgelijke belangen' vertegenwoordigen. Met zo'n actie heeft Milieudefensie haar dogmatische strijd tegen de olie-industrie via de rechter nieuw leven weten in te

blazen.

Zoals de motie signaleert, de representativiteit van deze organisaties kan gering zijn. Daarom wordt de regering verzocht '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'. De vraag is of de motie het beoogde doel zal bereiken. Zoals hieronder besproken wordt, is er reden voor twijfel, maar ook hoop.

Artikel 3:305a BW

In 1994 is in het BW een regeling opgenomen die een stichting of vereniging onder bepaalde voorwaarden toestaat een rechtszaak aan te spannen om een collectief of algemeen belang te bevorderen. Zo'n rechtspersoon mag dan procederen voor iedereen met 'soortgelijke belangen' als het belang waarvoor die persoon volgens zijn statuten opkomt. Het is niet nodig dat de personen met 'soortgelijke belangen' voor die vertegenwoordiging of procesmachtiging toestemming hebben gegeven of zelfs maar over de zaak zijn geïnformeerd. Ook mogen de vertegenwoordigde personen niet aan de procedure in de rechtszaal deelnemen en ze kunnen zich ook niet uit de rechtszaak terugtrekken. De vereniging of stichting die de procedure voert hoeft aan de vertegenwoordigde personen geen enkele verantwoording af te leggen. Op grond van dit artikel heeft Milieudefensie een zaak tegen Shell aangespannen die momenteel aanhangig is voor het Gerechtshof Den Haag.

Inmiddels is artikel 3:305a BW gewijzigd. Bij die wijziging zijn de eisen voor de representativiteit van de vereniging of stichting die de procedure instelt 'aangescherpt'. De ontvankelijkheidseisen voor belangenorganisaties die een algemeen belang-actie willen instellen omvatten nu zwaardere eisen ten aanzien van governance, financiering en representativiteit. Grote gesubsidieerde organisaties hebben van die zwaardere eisen weinig last, want ze kunnen een goede governance inrichten, hebben genoeg geld voor rechtszaken en kunnen gemakkelijk aantonen dat ze 'representatief' zijn. De aangescherpte eisen zullen voornamelijk kleine of beginnende organisaties kunnen treffen die niet over dezelfde middelen beschikken.

Financiering

Een deels gerelateerd punt dat de motie aan de orde stelt is de financiering van

actiegroepen. Urgenda en Milieudefensie spannen procedures aan tegen de staat met geld van de belastingbetaler en machtige internationale donororganisaties. Dat schept het risico dat langs de weg van selectieve subsidiëring van bepaalde actiegroepen de progressieve beweging binnen de overheid het beleid via lobbyen en de rechter kan sturen en zo onevenredig veel invloed kan krijgen.

Om die reden stelt de motie dat 'voor het vereiste van representativiteit van de belangenclub het van belang is dat een financiële bijdrage wordt gevraagd van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt'. Hoe dat ook moge zijn, het is duidelijk dat geld bepaalt of rechtszaken kunnen worden gevoerd. Want advocaten zijn duur en juridische procedures vergen veel tijd. Dat schrikt de gesubsidieerde actiegroepen echter niet af.

Manipulatie van het algemeen belang

Een voorbeeld kan verduidelijken hoe het huidige systeem van de algemeen belang-actie in de praktijk werkt. Milieudefensie ontvangt enorme subsidies van de staat en van rijke ngo's met een agenda. Voor zo'n club is het geen probleem om vervolgens miljoenen uit te geven aan een rechtszaak tegen Shell 'in het algemeen belang' ('de planeet redden'), waar niemand beter van wordt behalve de klimaatbeweging. In deze zaak pretendeert Milieudefensie de 'soortgelijke belangen' van alle ingezetenen te vertegenwoordigen.

Als er dan twee organisaties, Stichting Milieu en Mens en Clintel, bij de rechter aankloppen om ook over het algemeen belang en 'soortgelijke belangen' mee te praten, dan doet Milieudefensie er alles aan om die organisaties uit de procedure te weren. Democratie is immers geen ding daar; "de democratie onder curatele stellen" (de woorden van Milieudefensie's advocaat) en "een klimaatdictatuur inrichten" (de woorden van Milieudefensie's getuige-deskundige) dan weer wel. Daarmee claimt Milieudefensie een ondemocratisch alleenrecht op het algemeen belang dat de mensenrechten van burgers schendt.

Bewaren tegen meepraten

Doordat Milieudefensie geld genoeg heeft kan zij een schier eindeloze reeks bezwaren opwerpen waarom de beide organisaties geweigerd zouden moeten worden. Die organisaties zouden niet representatief zijn of zouden er alleen op uit

zijn om stokken in de wielen te steken. Uit hun toelating zou veel te veel vertraging voortvloeien, er zou sprake zijn van desinformatie, de 'goede procesorde' zou in het gedrang komen, enzovoorts. Alles behalve het algemeen belang wordt er door deze monopolist bij gesleept om de rechter te bewegen hun deelname te verhinderen.

Dat betekent voor deze veel kleinere organisaties die geen subsidie genieten meteen al hoge kosten. In plaats van debat te voeren over wat het algemeen belang vereist, roepen de advocaten van Milieudefensie allerhande technische regeltjes in. Zo probeert Milieudefensie andersdenkenden monddood te maken en het monopolie op het algemeen belang te behouden. Hoe deze strategie verenigbaar is met de algemeen belang-actie die Milieudefensie heeft ingesteld, blijft in het midden.

Vertegenwoordiging van de burger

De motie Stoffer roept de fundamentele vraag op hoe de burger eigenlijk vertegenwoordigd wordt. De erudiete staatsrechtsgeleerde Jos Teunissen heeft natuurlijk gelijk wanneer hij zegt dat het Nederlandse volk door de Staten-Generaal vertegenwoordigd wordt. Artikel 50 van de Grondwet zegt het letterlijk: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.' Milieudefensie noch Urgenda wordt in die bepaling genoemd.

Daarnaast kan een burger een organisatie een volmacht geven om namens hem te procederen. Dan mag die organisatie namens die burger in de rechtszaal spreken. Maar dat betekent natuurlijk niet dat zo'n organisatie dan ook voor andere burgers mag spreken of zelfs 'het algemeen belang' vertegenwoordigt. Niemand behalve de Staten-General kan claimen het algemeen belang te vertegenwoordigen.

Fictie

De juridische fictie dat een actiegroep die voldoende subsidie heeft weten te verkrijgen het algemeen belang kan vertegenwoordigen, is daarom aan heroverweging toe. Dit systeem is strijdig met fundamentele rechten. Hoe kan een burger immers zonder zijn toestemming vertegenwoordigd worden? Op welke grond is hij lid van de vereniging Milieudefensie geworden? En waarom mag zijn recht op een eerlijk proces opzij worden gezet in een proces waaraan hij zelf, ondanks zijn mensenrecht op participatie in publieke aangelegenheden, niet mag deelnemen? Veel vragen, geen antwoorden.

De Grondwet zegt ook iets over gelijkheid voor de wet. Als de wetgever acties wil toestaan om bepaalde wetsovertredingen door de staat of bedrijven te corrigeren, dan dient iedere burger dat recht te hebben, zoals met de 'citizen suit' in het Amerikaanse recht het geval is. Bovendien dient aan de staats- en ngo-financiering van actiegroepen paal en perk gesteld te worden, zodat de overheid geen strategische procedures tegen zichzelf kan financieren. En voor een alleenrecht van wie dan ook is al helemaal geen plaats.

Aarhus en Brussel

Als je in Nederland iets wil veranderen is de progressieve beweging er als de kippen bij om op een wet uit Brussel of een verdrag te wijzen dat daaraan in de weg zou staan. Zo ook hier. Het verdrag van Aarhus verschaft burgers en ngo's toegang tot de rechter in bepaalde milieuzaken en de EU heeft wetgeving over collectieve acties. En er zijn nog wel wat regels te vinden waarmee rekening moet worden gehouden.

Deze regels staan echter niet in de weg aan de afschaffing van de zeer brede civielrechtelijke actie van artikel 3:305a BW. Dat die afschaffing een aanslag op de democratische rechtsstaat zou zijn, zoals GroenLinks en D66 meteen riepen, is een misverstand dat voortkomt uit een verkeerd begrip van zowel democratie als rechtsstaat. Integendeel, het procedeerprivilege dat aan bepaalde organisaties wordt toegekend is in strijd met de democratische rechtsstaat, zoals hiervoor uitgelegd.

De effecten

Hoezeer het algemeen belang in algemeen belang-acties wordt aangetast blijkt ook uit de effecten ervan. De Urgenda-zaak heeft niet alleen vele miljoenen gekost maar waarschijnlijk ook geleid tot een verhoging van de uitstoot. En dat terwijl het doel verlaging was. Tot en met de Hoge Raad hebben de rechters de complexe werkelijkheid verkeerd ingeschat.

In het vonnis van de rechtbank Den Haag in de zaak van Milieudefensie tegen Shell wordt nu zelfs niet eens meer gesuggereerd dat het emissiereductiebevel een gunstig effect op de totale uitstoot zal hebben. Zelfs al zou het zo zijn dat de plaats van Shell door andere bedrijven wordt ingenomen, zo oordeelde de rechter, dan

nog heeft Milieudefensie recht op het afdwingen van de emissiereductie. Hoe dat 'recht' zich verhoudt tot het voorkomen van 'gevaarlijke klimaatverandering' bleef onbesproken.

Modellen

In de klimaat- en stikstofprocedures in de rechtszaal gaat het om uiterst complexe natuurwetenschappelijke problematiek. Door de wetgever wordt dat soort problematiek dan vaak al te zwaar versimpeld en in een lineaire, monovariabele dwangbuis gedrongen. De actiegroepen die de regels niet ver genoeg vinden gaan, doen daar voor de rechter nog een flinke schep bovenop. Door alles simpel voor te stellen (en hun tegenstanders zorgvuldig te kiezen) weten zij zo hun kans op succes te vergroten.

Daarbij grijpen ze graag naar modellen die de waarheid in pacht zouden hebben. In de rechtszaal wordt dan gezwaaid met de uitkomsten van klimaat- of stikstofmodellen die onheil voorspellen als we niet doen wat de actiegroepen eisen. Dat die modellen ongeschikt zijn voor het voorspellen van de toekomst en het nemen van beslissingen vertellen ze er niet bij. Juist omdat die modellen niet overeenstemmen met de empirische werkelijkheid heeft de politiek zoveel moeite met dit soort problemen. Bij de rechter hoort je de activisten dan klagen dat 'de politiek er niet uit komt'. De politiek komt er prima uit, maar doet niet wat de activisten willen.

Heroverwegen

Reden te over dus om de algemeen belang-actie te heroverwegen, zoals de motie Stoffer suggereert. Het probleem is echter niet beperkt tot de representativiteit van actiegroepen. De algemeen belang-actie raakt aan de fundamenten van ons bestel — dergelijke acties degraderen de democratie, ontkennen fundamentele grond- en mensenrechten van niet-vertegenwoordigde burgers en schaden de rechtsstaat.

De regering zal in antwoord op de motie waarschijnlijk met een 'rapport' komen. Daar weten ze in het torentje wel raad mee. Het zal de machthebbers niet moeilijk vallen om dat rapport zo te laten schrijven dat blijkt dat eisen van de nieuwe wet al streng genoeg zijn en er in de praktijk geen problemen te verwachten zijn. Tenslotte eist de wet al dat actiegroepen 'voldoende representatief' moeten zijn en hun achterban inspraak moeten geven. Inmiddels weten we ook wat die inspraak bij

Milieudefensie inhoudt – leden die de vraag opwerpen of klimaatbescherming niet tegen milieubescherming indruist, worden aan de kant geschoven.

Voor en tegen

Al die Haagse rapporten zijn daarom vaak zinloos, want ze zijn uitkomstgericht geschreven. Onze volksvertegenwoordigers kunnen in plaats van een onderzoek door de overheid naar zichzelf veel beter vragen om twee grondige analyses: een analyse die de algemeen belang-actie verdedigt en een analyse die deze bestrijdt. Voor die laatste commissie zou Jos Teunissen een ideale voorzitter zijn. Daaruit kunnen de Kamerleden vervolgens die informatie halen die zij van belang achten.

Het is goed dat de algemeen belang-actie die al zo lang een doorn in het oog van de democratische rechtsstaat is, nu opnieuw in de politieke belangstelling staat. Want Nederland is niet gebaat bij dit dure en contraproductieve speeltje van zelfbenoemde, maar illegale volksvertegenwoordigers.

Vervolg

Of de motie Stoffer kans biedt om tot de noodzakelijke fundamentele wijzigingen te komen is onduidelijk. Daartoe zal de politiek niet alleen naar de representativiteitseisen dienen te kijken, maar vooral ook naar de fundering van het regime van artikel 3:305a BW. Die fundering is rot en kan zelfs met strenge representativiteitseisen niet gerepareerd worden; zoals we hierboven hebben gezien zullen strenge eisen slechts nieuwe en kleine organisaties benadelen en de dominante positie van de grote, gesubsidieerde clubs, zoals Milieudefensie, Greenpeace en Urgenda, alleen maar verder versterken.

Als de ondertekenaars dat ook gezien hebben, zou dat nog tot een stevig politiek debat kunnen leiden en misschien zelfs tot de afschaffing van deze paternalistische regeling die de overgrote meerderheid van de burgers monddood maakt. De emotionele reacties van progressieve zijde (‘de rechtsstaat wordt gesloopt!’) verraden in ieder geval de nodige onrust. Dat is een indicator dat de motie Stoffer niet alleen een gevoelige snaar raakt, maar ook kans op succes biedt.

Licht

Kortom, het punt is niet dat 'we allemaal belanghebbenden zijn bij behoud van leven op aarde' of een andere goede zaak. Het punt is dat de meeste mensen geen belanghebbenden zijn bij het overdragen van macht aan actiegroepen om het leven op aarde te behouden of enige andere goede zaak voor hen te behartigen. Want we inmiddels weten waartoe dat soort constructies leidt, ook wanneer de rechter ze 'voldoende representatief' acht.

Zoals de motie Stoffer aantoont, is er veel kritiek mogelijk op onze volksvertegenwoordiging maar soms straalt er licht uit het Binnenhof en is er weer hoop voor de democratische rechtsstaat.

Lucas Bergkamp *is arts en advocaat te Brussel. Hij houdt zich bezig met Europees recht en de relatie met internationaal en nationaal recht, met name op het vlak van risico-regulering. Zijn artikelen voor Wynia's Week zijn op persoonlijke titel geschreven.*

Wynia's Week *wordt mogelijk gemaakt door de donateurs. Doet u al mee? Doneren kan op verschillende manieren. Kijk* ***HIER****. Hartelijk dank!*