

Een nuttig nieuw instrument: actierecht voor consumenten

W. VAN DIJK*

Inleiding

In november 1986 diende D66 een motie in die door CDA, VVD en PvdA werd gesteund. In deze motie, ingediend door Louise Groenman, werd er bij de regering op aangedrongen om op zo kort mogelijke termijn het collectieve actierecht voor consumentenorganisaties wettelijk te regelen. De regering heeft daar nooit veel voor gevoeld. Hierbij een overzichtartikel over de moeizame introductie van een uit democratiseringsoogpunt nuttig instrument.

Collectief actierecht: begripsbepaling

In het Nederlandse civiele recht – dat de verhoudingen tussen de burgers onderling regelt – is vastgelegd dat een vonnis slechts geldt voor individueel bepaalde partijen.

Dit standpunt werd voetstoots geaccepteerd tot rond de jaren zeventig. Vanaf dat moment begon een stroom van belangenorganisaties zich met pakketten van eisen namens groepen individuele burgers tot de rechter te wenden, met toenemend succes.

Dit proces is om minstens drie redenen positief: allereerst draagt het bij aan de verdere ontwikkeling van de rechtsvorming, vervolgens wordt het rechtsbeschermingsscala voor het individu, dat in een zwakkere positie staat ten opzichte van overheid of georganiseerde belangenpartij aanzienlijk uitgebreid en tot slot – heel belangrijk voor D66 – leidt deze ontwikkeling tot betere controle op politiek-ambtelijke macht en besluitvorming.

Er zijn twee typen collectief-belangacties. Allereerst de groepsactie. Hierbij treedt de eiser op namens een groep personen, wier belangen hij behartigt. Doel vormt een verbod, een verklaring voor recht (een uitspraak dat iets mag of niet mag) of een schadevergoeding te eisen. Daarnaast is er de algemeen-belangactie. De eiser behartigt hier (een visie) op het algemeen belang, meestal met het doel bescherming te verkrijgen door een rechterlijk verbod.

Collectief actierecht en consument

Heel veel klachten lenen zich voor het collectief actierecht. Dat geldt zeker ook voor consumentenklachten. Vaak hebben grote groepen consumenten hetzelfde probleem en daarmee hetzelfde belang. De kans echter dat een individuele consument zal gaan procederen is gelet op gebrek aan deskundigheid en op de

geringe geneigdheid in Nederland om voor zaken van beperkte financiële omvang naar de rechter te stappen niet zo groot.

Goede voorbeelden voor consumentenactierecht zijn bij voorbeeld:

a. Chernobyl.

De ramp met de kerncentrale leidde tot veel onzekerheid bij de consument over de betrouwbaarheid van ons voedsel, maar bij voorbeeld ook over de noodzaak om in geval van annulering van een reis aan de verplichting van betaling van annuleringskosten aan een reisorganisator te voldoen.

b. Voedsel.

Ook gebeurtenissen als de vergiftigde Oostenrijkse wijnen en de respectieve garnalenaffaires gaven aanleiding tot veel consumentenklachten.

c. Dalkonschild.

In de VS is momenteel een collectieve actie gaande tegen de fabrikant van het dalkonschildje, een voorbehoedmiddel dat ernstige medische klachten bij vrouwen veroorzaakte.

De Consumentenbond behartigt hier de belangen van ruim duizend Nederlandse vrouwen.

Zoals nu voorzien kan worden zal het consumentenactierecht zich vooral richten tegen onbehoorlijke handelspraktijken zoals misleidende prijsvergelijking, onredelijke standaardvoorwaarden, colportage, prijskartels, produktonveiligheid en aantasting van de gezondheid.

Weerstanden tegen actierecht: de rechtspraak

Op dit moment geldt de volgende procedure: een organisatie die opkomt voor een groeps- of algemeen belang moet door de rechter eerst ontvankelijk worden verklaard. Pas daarna komt de rechter toe aan de inhoudelijke beoordeling van het geschil. Vele procedures zijn in het verleden gestrand omdat de organisaties die wilden procederen geen eigen belang bij de zaak hadden of niet representatief werden geacht om voor de geschonden belangen op te komen.

De laatste tijd echter lijkt de rechter in toenemende mate geneigd collectieve acties (bijvoorbeeld van milieuorganisaties, van actiegroepen, vakbonden, brancheorganisaties) onder voorwaarden te erkennen.

Een mijlpaal in deze ontwikkeling vormt het recente vonnis van de Hoge Raad in de procedure die drie milieuverenigingen aanspanden tegen de gemeente Amsterdam die bagger in de Nieuwe Meer wenste te storten. De Hoge Raad verklaarde de milieuorganisaties ontvankelijk met de overweging dat de betreffende belangen, gericht op een verbod van verdere aantas-

*Wout van Dijk is werkzaam als jurist bij de Consumentenbond en lid van de werkgroep consumentenbeleid van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66.

ting van het milieu, zich lenen voor een bundeling van krachten.

Consumentenorganisaties hebben zich tot voor kort niet op het vlak van de collectieve actie begeven. Er is momenteel namelijk slechts één wet waaraan deze organisaties bevoegdheden om in het algemeen consumentenbelang te procederen kunnen ontleenen. Dat is de Wet misleidende reclame. Op basis van deze wet kan echter geen schadevergoeding worden geëist. Het wetsontwerp algemene voorwaarden zal de organisaties de mogelijkheid geven een verklaring voor recht te eisen dat een beding in algemene voorwaarden onredelijk bezwarend voor consumenten is. Tot zover de wetgeving. De Consumentenbond heeft nu drie maal geprocedeerd in groepsactie-kader. Eenmaal zonder succes en tweemaal met gedeeltelijk succes.

Geen succes had de procedure tegen de gemeente Smilde. Deze gemeente stelde bij de voorwaarden voor het kopen van bouwgrond de eis dat kopers in zouden stemmen met aansluiting en abonnering op het regionale kabeltelevisienet. Tot driemaal toe werd de Consumentenbond niet ontvankelijk verklaard: te Assen omdat de rechtbank oordeelde dat de wettelijke basis ontbrak, bij het gerechtshof te Leeuwarden omdat de rechter oordeelde dat de bond geen eigen belang had in de zaak en bij de Hoge Raad omdat deze niet vooruit wilde lopen op nieuwe wetgeving (het bovengenoemde wetsontwerp algemene voorwaarden).

Positiever verliep de zaak tegen de Staat der Nederlanden. In deze zaak verzocht de bond de PTT om de vervanging van een PTT-toestel door een niet door de PTT ter beschikking gesteld toestel te accepteren. De bond werd hier ontvankelijk verklaard.

Dat laatste gebeurde ook, zij het pas in hoger beroep, in de zaak tegen American Resorts International Ltd. Deze onderneming verkocht op verkoopdemonstraties na gegadigden daarheen gelokt te hebben deeltijdbezit, d.w.z. het gebruiksrecht van een vakantieappartement gedurende een aantal vaste weken per jaar. Het bedrijf weigerde kopers in de gelegenheid te stellen overeenkomsten kosteloos te annuleren, een recht dat in de Colportagewet is toegekend. Belangrijke overweging in beide gevallen vormde het feit dat de onderhavige belangen zich bij uitstek lenen voor een bundeling via de Consumentenbond.

In het algemeen kan gesteld worden dat de rechtspraak uitspraken doet over consumentenactierecht binnen het scala dat loopt van 'is niet mogelijk, wettelijke basis ontbreekt' tot aan een 'uitgebreide ontvankelijkheidstoetsing vooral gebaseerd op exegese van de statuten, op beoordeling van de representativiteit en op de beoordeling van efficiency van bundeling'.

Weerstanden tegen consumentenactierecht; het beleid

Niet slechts in de rechtspraak wordt het actierecht onvoldoende omhelst. Het beleid tot nu toe voelt er ook weinig voor. Het regeringsstandpunt treffen we aan in het Meerjarenprogramma consumentenbeleid 1986-1989. Hierin wordt een algemene actiebevoegdheid voor consumentenorganisaties afgewezen. Invoering staat volgens de regering haaks op het deregulerings-

streven. Voorts wordt gevreesd voor hogere werkdruk voor de rechterlijke macht. De regering steunt in haar afwijzing nogal sterk op het advies van een ambtelijke werkgroep die er vanuit gaat dat ons recht al voldoende mogelijkheden biedt en voorts aandacht vraagt voor het principiële punt dat belangenbehartiging van consumenten kan gaan plaatsvinden zonder hun uitdrukkelijke toestemming. Hoewel die commissie tot slot heeft aanbevolen per wetswijziging toch de noodzaak van een actiebevoegdheid na te gaan is deze niet opgenomen in de recente wetsontwerpen over consumentenkrediet en produktaansprakelijkheid.

Blik in de toekomst

De Tweede Kamer onderschrijft duidelijk niet de opvatting van de regering over de actiebevoegdheid voor consumentenorganisaties. Gelet op de inhoud van de D66-motie zal duidelijk zijn dat het laatste woord nog niet gesproken is. Versnelling van een actiebevoegdheid-regeling is geboden. Immers: deze bevoegdheid vormt een nuttig instrument, dat aansluit bij de belangrijkste doelstelling van het huidige consumentenbeleid, de zelfregulering van de markt, gericht op de gelijkwaardigheid van de marktpartijen (producenten en consumenten). Van zo'n bevoegdheid gaat een preventieve werking uit, die juist de werkdruk van de rechterlijke macht zal kunnen beperken. Daarbij past het instrument in het dereguleringsstreven: de consumentenorganisaties nemen een deel van de overheidstaak over.

Belangrijk punt blijft de exacte vormgeving van de regeling, die natuurlijk zo moet zijn dat juridische bezwaren worden ondervangen. Tot slot volgt hier een voorstel op dit punt.

De regeling zou er zo moeten uitzien dat de rechter zich vooraf buigt over de ontvankelijkheidsvraag. Hij gaat na of het geschil zich leent voor een collectieve actie en de organisatie wel representatief is voor de collectieve belangen op te komen. Hij let daarbij op de door de rechtspraak ontwikkelde criteria: statutaire doelomschrijving en feitelijke betrokkenheid bij het geschil. Voor wat betreft de groepsactie bepaalt de rechter in een tweede fase hoe de organisatie de groepsleden van de actie op de hoogte stelt en binnen welke termijn zij te kennen geven hoe zij hun belangen (niet) vertegenwoordigd willen zien. Het principiële bezwaar van de adviescommissie dat de autonomie van de individu op de tocht staat is hiermee ondervangen en een nuttig, praktisch, aanvullend instrument voor de rechten van de consument is gecreëerd!