

# Het collectief actierecht in het civiele en in het bestuursrecht

**Een belangenorganisatie die voor de belangen van anderen kan procederen in het bestuursrecht, zou dat ook moeten kunnen in het civiele recht. En andersom. Het vreemde feit doet zich echter voor dat er tussen de tekst van de artikelen 3:305a BW en 1:2 lid 3 Awb, die hetzelfde beogen en in dezelfde periode tot stand zijn gekomen, grote verschillen bestaan.**

In 1994 zijn twee regelingen in werking getreden die ieder beogen belangenorganisaties toegang tot de rechter te verschaffen. Het betreft in de eerste plaats artikel 1:2 lid 3 Awb.<sup>1</sup> Daarnaast is per 1 juli 1994 in werking getreden artikel 3:305a BW.<sup>2</sup> Beide artikelen vormen min of meer de codificatie van de in de bestuursrechtelijke en civiele jurisprudentie ontwikkelde leer op dit gebied. Zij regelen de bevoegdheid van bepaalde rechtspersonen om, onder nader genoemde en deels hierna te bespreken voorwaarden, ter bescherming van de belangen van derden in het bestuursrecht respectievelijk het civiele recht als procespartij op te treden.

Met name over artikel 3:305a BW is destijds veel geschreven.<sup>3</sup> Dit artikel beoogt dan ook niet beide regelingen nog eens te beschrijven, maar heeft veeleer ten doel het signaleren van verschillen tussen beide regelingen. Want hoewel zij op het eerste gezicht hetzelfde beogen en privaatrecht en publiekrecht steeds verder naar elkaar toegroeien, zijn de beide regelingen allerminst identiek. Naast het behandelen van een aantal aspecten waarop de regelingen onderling verschillen, zal tevens worden ingegaan op de vraag in hoeverre die verschillen gerechtvaardigd zijn.

## Verschillen tussen artikel 3:305a BW en artikel 1:2 lid 3 Awb

Bij de behandeling van de verschillen tussen de beide regelingen wordt ingegaan op de vraag welke organisaties kunnen optreden als procespartij alsmede onder welke voorwaarden. Tevens zal worden bezien wat de belangenorganisatie in rechte kan vorderen.

### De informele vereniging

Op grond van artikel 3:305a BW komt het collectieve actierecht slechts toe aan twee soorten rechtspersonen, te weten stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid. De informele vereniging van artikel 2:26 BW heeft dus geen collectief actierecht. Aan het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel uitgebreid aandacht besteed.<sup>4</sup> Min of meer tegen de wens van de staatssecretaris in heeft de Tweede Kamer uiteindelijk een amendement aangenomen met de strekking aan de informele vereniging het collectieve actierecht te ontnemen.<sup>5</sup>

De eis van volledige rechtsbevoegdheid wordt wel beschouwd als een achteruitgang ten opzichte van de voor 1 juli 1994 in de jurisprudentie ontwikkelde leer. In de jurisprudentie werd namelijk de eis van volledige rechtsbevoegdheid niet gesteld.<sup>6</sup> De voorwaarde van volledige

rechtsbevoegdheid teneinde in het civiele recht als procespartij te kunnen optreden vormt in feite een beperking van de procesbevoegdheid van informele verenigingen. Het kan ook leiden tot vreemde situaties. De informele vereniging kan bijvoorbeeld gewoon ten behoeve van haar leden overeenkomsten afsluiten. Te denken is aan een overeenkomst tussen een (informele) buurtvereniging en een in diezelfde buurt gevestigd transportbedrijf, inhoudende dat vóór een bepaald tijdstip niet met vrachtwagens door een bepaalde straat wordt gereden. De informele vereniging kan weliswaar zo'n overeenkomst sluiten, maar artikel 3:305a BW staat eraan in de weg dat zij voor haar leden nakoming of ontbinding van die overeenkomsten vordert. De leden van de vereniging kunnen dit evenmin. Zij zijn immers geen

*Ik zie niet in waarom deze criteria voor de beoordeling van de vraag of een groep als informele vereniging kan worden aangemerkt, die al meer dan twintig jaar zonder problemen in het bestuursrecht worden gehanteerd, niet toepasbaar zouden zijn in het civiele recht.*

partij bij de overeenkomst. De leden hebben slechts een vorderingsrecht indien en voor zover in die overeenkomst ten behoeve van hen een derdenbeding als bedoeld in artikel 6:253 BW is gestipuleerd. Overigens kunnen zij ook in dat geval geen ontbinding van de overeenkomst vorderen.

Een ander voorbeeld: Een (informele) bewonersvereniging kan gewoon (feitelijk) actievoeren tegen een haar onwettig bedrijf in de buurt. Datzelfde bedrijf kan, bijvoorbeeld in kort geding, de informele bewonersvereniging dagvaarden teneinde een verbod te vorderen van de haar onwettige activiteiten. Reconventioneel staat de bewonersvereniging dan met lege handen. Zij is immers niet bevoegd als eisende partij op te treden ter behartiging van de belangen van haar leden.

Nog vreemder wordt het als we bedenken dat diezelfde (informele) bewonersvereniging in het bestuursrecht wel over actiemogelijkheden beschikt. In het bestuursrecht moet de belangenorganisatie, wil zij in rechte collectieve belangen behartigen, wel een rechtspersoon zijn, maar volledige rechtsbevoegdheid is blijkens artikel 1:2 lid 3 Awb geen vereiste. De hiervoor besproken informele bewonersvereniging kan bijvoorbeeld het bevoegd gezag verzoeken bestuursdwang toe te passen. Indien het bevoegd gezag dit weigert kan de bewonersvereniging tegen die weigering bezwaar maken en trachten de uitvoering van bestuursdwang af te dwingen via een voorlopige voorzieningen-procedure ex artikel 8:81 Awb.

In de bestuursrechtelijke jurisprudentie wordt een groep als

informele vereniging beschouwd, als blijkt dat de groep voldoende samenhang en continuïteit heeft, zowel qua interne samenhang als qua doelstelling en uitgangspunten. De standaardbeslissing is de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak over de ontvankelijkheid van de milieu-groep Venray.<sup>7</sup> In deze uitspraak zijn drie criteria geformuleerd, die ook thans in het bestuursrecht nog goede diensten bewijzen bij de beoordeling van de vraag of een groep als informele vereniging kan worden aangemerkt: de organisatie moet een voldoende ledensubstraat hebben (bijvoorbeeld ledenadministratie, regelmatig betalen van contributies door de leden), de groep moet een voldoende duidelijke organisatiestructuur hebben en gericht zijn op een bepaald doel (regelmatig vergaderen, verschillende organen, bijvoorbeeld een algemeen en een dagelijks bestuur); de groep moet als eenheid deelnemen aan het rechtsverkeer (bijvoorbeeld door als groep contacten te onderhouden met overheidsinstellingen). Ik zie niet in waarom deze criteria, die al meer dan twintig jaar zonder problemen in het bestuursrecht worden gehanteerd, niet toepasbaar zouden zijn in het civiele recht. De tijdens de parlementaire behandeling van artikel 3:305a BW geuite angst voor onduidelijke en schimmige verenigingen, wanneer ook aan informele verenigingen een collectief actierecht zou worden toegekend, lijkt mij dan ook overtrokken.

Men kan zich overigens afvragen of de aan genoemde Voorzittersuitspraak ontleende criteria in het bestuursrecht nog steeds onverkort kunnen worden toegepast. Anders dan die jurisprudentie stelt artikel 1:2 lid 3 Awb immers aan de rechtspersoon geen inhoudelijke eisen.<sup>8</sup> Ook de parlementaire geschiedenis volstaat met een verwijzing naar de formele eisen van artikel 2:26 BW en stelt geen inhoudelijke voorwaarden aan de ontvankelijkheid van informele verenigingen. Het zijn van rechtspersoon is in beginsel voldoende. De rechtspersoon 'informele vereniging' is blijkens artikel 2:26 BW snel opgericht. Een vormvrije meerzijdige rechtshandeling en het hebben van leden en een doel is daarvoor voldoende. Men zou dus kunnen stellen dat het hanteren van de drie hiervoor genoemde criteria verder gaat dan, en daardoor afwijkt van de artikelen 1:2 lid 3 Awb juncto 2:26 BW.

#### Rechtspersonen, maar welke?

De informele vereniging heeft dus wel een collectief actierecht in het bestuursrecht maar niet in het privaatrecht. Maar ook in andere opzichten is het bereik van artikel 1:2 lid 3 Awb ruimer dan dat van artikel 3:305a BW. Hebben op grond van dit laatste artikel alleen de stichting en de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid een collectief actierecht, in het bestuursrecht geldt dit in beginsel voor alle rechtspersonen, dus ook voor de BV en de NV, publieke rechtspersonen (artikel 2:1 BW) en kerkgenootschappen (artikel 2:2 BW). Overigens kent artikel 3:305b BW een met artikel 3:305a BW vergelijkbare regeling voor publieke rechtspersonen.<sup>9</sup>

#### Kerkgenootschappen

Kerkgenootschappen vallen echter in het civiele recht buiten de boot. Kerkgenootschappen kunnen echter wel degelijk behoefte hebben aan een collectief actierecht. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de president van de rechtbank te Utrecht (sector bestuursrecht),<sup>10</sup> waarin een aantal kerkgenootschappen in een bestuursrechtelijk kort geding tegen B&W van de gemeente Rhenen een verbod vorderde tot het houden van motorcrosswedstrijden op Hemelvaartsdag we-

gens schending van de zondagsrust en overtreding van de Zondagswet. Hier doet zich opnieuw de moeilijk te verklaren situatie voor dat collectieve belangenbehartiging in het bestuursrecht wel, maar via bijvoorbeeld een civielrechtelijk kort geding tegen de organisatie van de motorcrosswedstrijd, niet mogelijk is. Of denk bijvoorbeeld aan de zaak Goeree,<sup>11</sup> waarin onder meer de Nederlands Israëlitische Gemeente in kort geding rectificatie vorderde van een voor Joden kwetsende publicatie. Gelet op de tekst van artikel 3:305a BW zal de Nederlands Israëlitische Gemeente thans in een soortgelijke procedure niet-ontvankelijk worden verklaard. Een dergelijke beperking van het actierecht van kerkgenootschappen lijkt mij niet gewenst en is bovendien onlogisch, aangezien diezelfde kerkgenootschappen in het bestuursrecht wel kunnen procederen.

### De NV en de BV

Wat betreft de NV en de BV zal het op het eerste gezicht niet snel voorkomen dat collectieve belangen worden behartigd door een organisatie met die rechtsvorm. Toch is dit niet uitgesloten. Wat bijvoorbeeld te denken van de diverse regionale ontwikkelingsmaatschappijen, bijvoorbeeld de NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij, waarvan de statutaire doelstelling luidt:

■ 'De vennootschap heeft ten doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de sociaal-economische structuur en de werkgelegenheid in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe.' ■

Een ander voorbeeld is de NV Samenwerkende Electriciteits-productiebedrijven. De statutaire doelstelling van deze NV luidt als volgt:

■ 'De vennootschap heeft ten doel er zorg voor te dragen en/of te bevorderen:

- dat in Nederland elektrische energie van goede kwaliteit wordt geproduceerd en
- dat de productie van deze elektrische energie en het daarmee samenhangende transport tot stand komen tegen zo laag mogelijke kosten en op maatschappelijk verantwoorde wijze.

Zij heeft tevens ten doel de voor het bereiken van haar doelstelling vereiste samenwerking van de in Nederland werkzame electriciteitsproductiebedrijven te bewerkstelligen.' ■

Ongewijfeld zijn er meer voorbeelden. Een vennootschap met een dergelijke doelstelling kan voor een deel van haar taak worden beschouwd als belangenorganisatie. Niet is uitgesloten dat zo'n vennootschap ten behoeve van het door haar behartigde collectieve belang in een concreet geval behoefte heeft aan een collectief actierecht.

W.R. van der Velde  
was tijdens het  
schrijven van dit  
artikel advocaat te  
Utrecht en is nu  
advocaat te  
Groningen.



### Doelstelling, feitelijke werkzaamheid en representativiteit

De stichting en vereniging met volledige rechtsbevoegdheid hebben in het civiele recht slechts een collectief actierecht wanneer het gaat om belangen die zij krachtens hun statuten behartigen. Die belangen zullen dus in de statuten genoemd moeten zijn. Aanvankelijk gold in de jurisprudentie dat de enkele (statutaire) doelomschrijving niet voldoende was. Daarnaast konden eisen worden gesteld aan de feitelijke werkzaamheden en de representativiteit van de desbetreffende organisatie.<sup>12</sup> In latere jurisprudentie werd echter steeds meer een uitzondering aanvaard op de hoofdregel dat de enkele statutaire doelomschrijving niet voldoende is.<sup>13</sup> In artikel 3:305a BW komt de representativiteitseis niet terug. Evenmin stelt artikel 3:305a BW expliciet als voorwaarde dat de belangenorganisatie zich de desbetreffende belangen reeds eerder heeft aangetrokken. De eis omtrent de feitelijke werkzaamheden is uit de tekst van het artikel verdwenen. Wel wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat het woord 'behartigt' impliceert dat de organisatie overeenkomstig de doelstelling al eerder feitelijk werkzaam is geweest.<sup>14</sup> Overigens moeten hieraan niet al te zware eisen worden gesteld. Even verderop in de Memorie van Toelichting blijkt dat de enkele oprichting van een stichting of vereniging als voldoende feitelijke werkzaamheid geldt.

Ook artikel 1:2 lid 3 Awb stelt als voorwaarde voor het collectieve actierecht dat het moet gaan om belangen die de organisatie krachtens haar doelstelling behartigt. Dit artikel stelt echter niet als voorwaarde dat die doelstelling een *statutaire* moet zijn, hetgeen waarschijnlijk te maken heeft met het feit dat informele verenigingen en kerkgenootschappen nu eenmaal niet altijd over statuten beschikken.

1. Inwerkingtreding 1 jan. 1994.

2. Wet van 6 april 1994, Stb. 1994, 269.

3. Zie o.m.: P.R. Rodrigues, het wetsvoorstel inzake vorderingsrechten voor belangenorganisaties, SR 1992, 4, p. 108 t/m 112; H. van den Berg, het wetsvoorstel Collectieve Acties en de Milieubelangenorganisatie, Rechtshulp 1992, nr 8/9, p. 3 t/m 9; P.C.E. van Wijnen, Bescherming van natuur- en milieuwwaarden in rechte, de verdediging van collectieve goederen, Milieu en Recht 1994/9, p. 234 t/m 243; N. Frenk, het Collectief Actierecht wettelijk geregeld, A&V september 1994, p. 119 t/m 122.

4. Zie hierover: N. Frenk, Kollektieve akties in het privaatrecht, diss. Utrecht 1994, p. 121 t/m 126.

5. TK 1993-1994, 22 486, nr 14.

6. Zie bijv. het belangrijkste en baanbrekende arrest omtrent dit onderwerp: HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 inzake de Nieuwe Meer. Zie bijv. ook het Kuunders-arrest, HR 18 dec. 1992, NJ 1994, 139.

7. Vz. AR 11 aug. 1976, tB/S VII, p. 6; zie ook Pres. Rb. Amsterdam 31 okt. 1995, JB 1996, 26.

8. Afgezien van de hierna nog te behandelen feitelijke belangenbehartiging.

9. Zie hierover N. Frenk, Kent Nederland een 'governmental action'?, NTB 93/4, p. 145.

10. Pres. Rb. Utrecht 6 juni 1995, KG 1995, 292.

11. Pres. Rb. Zwolle 13 sept. 1985, KG 1985, 301.

12. Zie bijv. het hiervoor al genoemde Nieuwe Meer-arrest (noot 6).

13. HR 18 dec. 1992, NJ 1994, 139 (Kuunders) en HR 2 april 1993, NJ 1993, 573 (NVPI).

14. MvT, TK 1991-1992, 22 486, nr 3, p. 20/21.

Waar de eis van *feitelijke werkzaamheden* in artikel 3:305a BW niet met zoveel woorden voorkomt, wordt zij in artikel 1:2 lid 3 Awb nog uitdrukkelijk vermeld. Uit de jurisprudentie valt weinig af te leiden over wat als voldoende feitelijke werkzaamheid moet worden beschouwd. Aannemelijk moet worden dat er sprake is van een echt bestaande en actieve organisatie.<sup>15</sup> Het is te hopen dat aan dit criterium door de bestuursrechter geen zware eisen worden gesteld, aangezien dit ertoe zou kunnen leiden dat dezelfde organisatie in het privaatrecht wel, maar in het bestuursrecht geen collectief actierecht heeft. Ik zou er daarom voor willen pleiten om de eis van feitelijke werkzaamheden nog slechts te gebruiken bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een informele vereniging, en deze eis bij de overige rechtspersonen in het bestuursrecht, naar analogie van artikel 3:305a BW, niet langer te stellen.

#### Welke belangen?

Ook bij het antwoord op deze vraag treffen we een opvallend onderscheid aan tussen de belangenorganisatie in het civiele en het bestuursrecht: De belangenorganisatie die procedeert op basis van artikel 3:305a BW behartigt niet haar eigen belang maar 'gelijksoortige belangen van *andere* personen'. Diezelfde belangenorganisatie die optreedt in het bestuursrecht behartigt *haar eigen* belang. Immers, artikel 1:2 lid 3 Awb bepaalt dat de algemene en collectieve belangen uit haar doelstelling gelden als de belangen van de belangenorganisatie *zelf*. Deze constructie in het bestuursrecht is nodig omdat de belangenorganisatie in het bestuursrecht, wil zij 'belanghebbende' zijn in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb, over een eigen belang moet beschikken. De constructie van artikel 3:305a BW acht ik zuiverder. Een belangenorganisatie heeft strikt genomen immers noch in het civiele recht, noch in het bestuursrecht een eigen belang, maar haar belang is altijd afgeleid van dat van een bepaald of onbepaald aantal anderen.

Het bovenstaande lijkt een woordspelletje, maar is voor de praktijk bepaald niet zonder betekenis. Het feit dat de belangenorganisatie in het bestuursrecht niet de belangen van anderen behartigt, maar haar eigen algemene of collectieve belang, leidt er volgens vaste jurisprudentie toe dat zo'n belangenorganisatie niet-ontvankelijk wordt verklaard als het bestreden besluit slechts de belangen van één of enkele leden van de groep betreft.<sup>16</sup> Belangenorganisaties kunnen de mogelijkheid om in (bestuurs)rechte op te komen voor hun afzonderlijke leden niet uitsluitend ontlenen aan hun statutaire doelstelling. Zij hebben daarvoor een bijzondere machtiging nodig en treden dan op als vertegenwoordiger van hun leden.

In het civiele recht ligt dit duidelijk anders. Voor de (civiele) ontvankelijkheid van de Consumentenbond zal niemand de eis stellen dat de Consumentenbond optreedt voor alle consumenten of voor al haar leden. Hetzelfde geldt voor bij-

voorbeeld de Vereniging Eigen Huis. Die gedachte vinden we terug in artikel 3:305a lid 1 BW. De belangenorganisatie behartigt gelijksoortige (individuele) belangen van andere personen. Voor een collectieve actie is niet vereist dat het gaat om de belangen van alle leden van de organisatie. Wel heeft het collectief actierecht een subsidiair karakter.<sup>17</sup> Een collectieve actie moet een meerwaarde hebben boven het optreden van één of enkele individuele leden als procespartij. Hoe groot de groep van personen moet zijn voor wier belangen door een belangenorganisatie in een procedure wordt opgekomen is in zijn algemeenheid niet te zeggen. De Hoge Raad legt als criterium onder meer aan of door de collectieve actie een meer effectieve en/of efficiënte rechtsbescherming valt te bereiken.

De gekozen constructie van belangenbehartiging – in het civiele recht behartigt de organisatie belangen van anderen, in het bestuursrecht haar eigen belangen – leidt tot vreemde situaties. Zo zal de Vereniging Eigen Huis wél ten behoeve van de kopers van een aantal woningen in civilibus kunnen procederen tegen een projectontwikkelaar over bijvoorbeeld een opleveringskwestie, maar niet bij de bestuursrechter tegen B&W over bijvoorbeeld de uitleg van een bepaling uit het voor die woningen geldende bestemmingsplan. Dit verschil in procesbevoegdheid lijkt mij niet gerechtvaardigd.

#### Politieke partijen

Er is nog een ander verschil tussen de te behartigen belangen in het civiele en het bestuursrecht. Op basis van artikel 3:305a BW is het voldoende dat het gaat om belangen die de organisatie ingevolge haar statuten behartigt. Artikel 1:2 lid 3 Awb stelt voor het bestuursrecht nog een extra voorwaarde; de organisatie moet die belangen *in het bijzonder* behartigen.

Deze bepaling is in artikel 1:2 lid 3 Awb opgenomen, ten einde te voorkomen dat politieke partijen in het bestuursrecht een collectief actierecht krijgen. Een politieke partij behartigt immers het algemeen belang in de meest ruime zin; dit belang is te weinig omlijnd.<sup>18</sup> Een politieke partij zou, zonder deze beperking, ontvankelijk zijn in haar bezwaar en beroep tegen vrijwel ieder besluit. Dit wordt zowel in de jurisprudentie als onder het regime van de Awb ongewenst geacht.

In het civiele recht wordt daarover kennelijk anders gedacht. Zoals gezegd komt de beperking dat het belang *in het bijzonder* moet worden behartigd in artikel 3:305a BW niet voor. De politieke partij die in het bestuursrecht buiten de deur wordt gehouden, heeft derhalve in het civiele recht een collectief actierecht op dezelfde voet als alle andere verenigingen. Ook dit verschil leidt weer tot ongewenste en moeilijk te verklaren situaties. Zo zal bijvoorbeeld de politieke partij die vanuit religieuze overwegingen bepaalde reclameuitingen of een bepaalde film onzedelijk en daarom onrechtmatig acht in een civiel kort geding een verbod tot publicatie c.q. uitzending kunnen vorderen. Indien echter aan een filmhuis, theater of andere culturele instelling subsidie wordt verstrekt ten behoeve van kunstuitingen die dezelfde politieke partij om diezelfde redenen onzedelijk en onrechtmatig acht, dan kan zij daartegen geen bezwaar maken. In het bestuursrecht is zij immers niet-ontvankelijk. Hoewel het, voor zover mij bekend, niet vaak voorkomt dat politieke partijen hun heil bij de rechter zoeken en dit onderscheid tussen artikel 3:305a BW en artikel 1:2 lid 3 Awb mogelijk slechts van academische betekenis is, komt het onderscheid mij niet logisch voor.

*Kerkgenootschappen vallen in het civiele recht buiten de boot. Kerkgenootschappen kunnen echter wel degelijk behoefte hebben aan een collectief actierecht.*

### Wat kan worden gevorderd?

De belangenorganisatie in het civiel recht kan in beginsel alles vorderen, behalve schadevergoeding in geld.<sup>19</sup> Hoe deze beperking zich verhoudt tot de uitspraak van de Rotterdamse rechtbank inzake de olieverontreiniging door de Borcea<sup>20</sup> is onduidelijk. In dit vonnis werd de veroorzaker van een olieverontreiniging veroordeeld om aan de Nederlandse Vogelbescherming de kosten te vergoeden, die de Vogelbescherming had moeten maken voor het opvangen, schoonmaken en verzorgen van met olie besmeurde vogels. Wellicht is de constructie aldus dat het in dit vonnis ging over eigen schade van de Nederlandse Vogelbescherming en was het veroorzaken van de olieverontreiniging onrechtmatig jegens de Nederlandse Vogelbescherming zelf. In dat geval is artikel 3:305a BW niet nodig, aangezien het dan niet gaat om belangen van anderen, maar om het eigen belang van de vereniging. Het uitsluiten van de mogelijkheid van schadevergoeding in geld is in de literatuur niet zonder kritiek gebleven.<sup>21</sup> Er zijn immers gevallen denkbaar waarin gelijksoortige individuele schadeclaims zich uitstekend lenen voor bundeling. Een collectieve schadeclaim zou dan uit oogpunt van een effectieve rechtsbescherming zeer praktisch zijn, bijvoorbeeld omdat de individuele claims te laag zijn om een procedure te rechtvaardigen. In zulk soort situaties overtuigen de bezwaren van de regering – juridisch-technische complicaties bij de begroting en distributie van de schade<sup>22</sup> – bepaald niet.

Hoe dan ook, sinds de uitspraken over het zuiver schadebesluit door de verschillende bestuursrechters,<sup>23</sup> weten we dat een procedure over vergoeding van schade, geleden tengevolge van een beweerdelijk onrechtmatig besluit, niet meer wordt gevoerd bij de civiele rechter maar bij de bestuursrechter. Dezelfde belangenorganisatie die in het civiele recht geen schadevergoeding in geld kan vorderen, kan dat bij de bestuursrechter wel. Artikel 1:2 lid 3 Awb kent geen beperking conform artikel 3:305a lid 3 BW. Wellicht dat de ervaringen met procedures over schadevergoeding in geld door belangenorganisaties bij de bestuursrechter de wetgever nog eens op andere gedachten brengen.

### Afronding en conclusie

Uit het voorgaande is wel gebleken dat er in ieder geval tussen de tekst van de artikelen 3:305a BW en 1:2 lid 3 Awb een aantal grote verschillen bestaat, bijvoorbeeld ten aanzien van de soort rechtspersonen aan wie een collectief actierecht toekomt, de aard van de te behartigen belangen en de mogelijkheid tot het vorderen van schadevergoeding. Ik acht het verbazingwekkend dat tussen twee regelingen, die hetzelfde beogen en in dezelfde periode zijn tot stand gekomen zulke grote verschillen bestaan. Het is de vraag of die verschillen

*De politieke partij die in het bestuursrecht buiten de deur wordt gehouden, heeft in het civiele recht een collectief actierecht op dezelfde voet als alle andere verenigingen.*

gerechtvaardigd zijn. Mijns inziens is dat niet het geval. Ik zie geen enkele reden om onderscheid te maken tussen collectieve belangenbehartiging in het civiele recht en in het bestuursrecht. Een belangenorganisatie die voor de belangen van anderen kan procederen in het bestuursrecht, moet dat ook kunnen in het civiele recht (en andersom) en bovendien onder dezelfde voorwaarden. Dit geldt temeer nu het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht steeds minder principieel wordt. Denk bijvoorbeeld aan de jurisprudentie over terugvorderingsbesluiten,<sup>24</sup> zuivere schadebesluiten<sup>25</sup> en de mogelijkheid van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften (nu nog bij de civiele rechter, in de toekomst (wellicht) bij de bestuursrechter<sup>26</sup>). Veelal (bijvoorbeeld in het milieurecht) kunnen de bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke weg ook niet los van elkaar worden gezien en vullen zij elkaar aan.<sup>27</sup>

Voorbeelden van ongewenste situaties waartoe een aantal door mij gesignaleerde verschillen kunnen leiden heb ik hiervoor al genoemd. Een aantal andere discrepanties kan men mogelijk afdoen met de opmerking dat zij voor de praktijk zonder (veel) betekenis zullen zijn. Dit zal afhankelijk zijn van de uitleg die in de jurisprudentie aan de artikelen 3:305a BW en 1:2 lid 3 Awb wordt gegeven. Nu echter in 1994 het collectief actierecht in zowel het privaatrecht als het bestuursrecht (eindelijk) is gecodificeerd, acht ik het paradoxaal en bovendien principieel onjuist dat die codificatie aanleiding kan geven tot divergerende jurisprudentie. Ik zou dan ook willen bepleiten dat de wetgever de verschillen tussen het collectief actierecht in het bestuurs- en privaatrecht elimineert. Zo lang echter die verschillen nog bestaan meen ik dat een kruisbestuiving zal moeten plaatsvinden tussen de civiele en de bestuursrechtelijke jurisprudentie over de ontvankelijkheid van belangenorganisaties, zodat de verschillen tussen artikel 3:305a BW en artikel 1:2 lid 3 Awb niet tot ongerechtvaardigde en in de praktijk ongewenste uitkomsten leiden. □

15. Bestuursprocesrecht, B1 3.3.3. sub b. (Boxum)16. Zie bijv. AR 9 mei 1986, AB 1987, 332; AR 22 dec. 1986, AB 1988, 83; AR 21 sept. 1990, AB 1991, 176; ABR 7 aug. 1995, AB 1995, 509.

17. Zie hierover N. Frenk, *Kollektieve akties in het privaatrecht*, diss. Utrecht, 1994, p. 117 t/m 119.

18. Zie bijv. Vz. AR 17 febr. 1978, AB 1978, 401 en AR 3 april 1987, AB 1987, 561.

19. Art. 3:305a lid 3 BW.

20. Rb. Rotterdam 15 maart 1991, M en R

1991, p. 662. Zie over dit vonnis ook E. Bauw en N. Frenk, *NJB* 12 sept. 1991, p. 1259 t/m 1263.

21. Zie o.m. de artikelen genoemd in noot 3.

22. MvT, TK 1991-1992, 22 486, nr 3, p. 30.

23. Bijv.: CRvB 28 juli 1994, JB 1994, 221, AB 1995,133; ABR 29 nov. 1996, JB 1996, 253, AB 1997, 66; ABR 6 mei 1997, AB 1997, 229.

24. ABR 21 okt. 1996, AB 1996, 496; CRvB 26 juli 1994, JB 1994, 220; ABR 6 mei 1997, AB 1997, 229; zie ook P.J.J. van Buuren, *Grenscorrecities tussen bestuursrecht en privaatrecht via*

het zelfstandig schadebesluit, *NJB* afl. 17, 25 april 1997, p. 759-763.

25. CRvB 28 juli 1994, JB 1994, 221, AB 1995,133; ABR 29 nov. 1996, JB 1996, 253, AB 1997, 66.

26. Awb, Overgangs- en slotbepalingen art. IV A.

27. Denk bijv. aan het Kuunders-arrest (HR 18 dec. 1992, NJ 1994, 139), waar de verschillende milieuoorganisaties na zeven bestuursrechtelijke procedures uiteindelijk bij de civiele rechter resultaat boekten.