

Rolnummer 6076
Arrest nr. 41/2016 van 17 maart 2016

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 (*partim*) en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ‘ Rechtsvordering tot collectief herstel ’ in boek XVII ‘ Bijzondere rechtsprocedures ’ van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht », ingesteld door Jean-Marc Van Nypelseer et Robert Wttervulghe.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 oktober 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 november 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 (*partim*) en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ‘ Rechtsvordering tot collectief herstel ’ in boek XVII ‘ Bijzondere rechtsprocedures ’ van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 april 2014) » door Jean-Marc Van Nypelseer en Robert Wttersvulghe, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Arnauts, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. H. De Bauw, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 14 oktober 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 3 november 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 3 november 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 25 november 2015.

Op de openbare terechtzitting van 25 november 2015 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Arnauts en Mr. R. Zerfani, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. B. Martel en Mr. B. Den Tandt, advocaten bij de balie te Brussel, *loco* Mr. H. De Bauw, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Wat de ontvankelijkheid betreft

A.1.1. Wat het belang betreft, met betrekking tot Jean-Marc Van Nypelseer, wijst het verzoekschrift erop dat hij « een gewone burger is. In die hoedanigheid kan hij het voorwerp uitmaken van collectieve schade zoals die door de bestreden wet wordt beoogd, en dus het slachtoffer zijn van de in het voorliggende beroep vermelde schendingen van de Grondwet en van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden » (p. 3). De memorie van antwoord preciseert op haar beurt dat « hij overigens, zoals bijna alle burgers in België, consument van goederen en diensten is en in die hoedanigheid rechtstreeks wordt beoogd door de in de bestreden wet vermelde wetten en verordeningen, die zijn opgesomd in het nieuwe artikel XVII.37 van het Wetboek van economisch recht. Overigens is hij, bijvoorbeeld, aandeelhouder van een beursgenoteerde vennootschap, die volgens hem haar verplichtingen inzake jaarrekening en bekendmaking niet is nagekomen in 2013 en 2014, waardoor hij schade heeft geleden (zie stukken nrs. 1 en 2), die bovendien een collectief aspect heeft omdat zij duizenden aandeelhouders treft » (p. 6).

A.1.2. Wat Robert Wttervulghé betreft, wordt in het verzoekschrift erop gewezen dat hij advocaat is en, « anderzijds, hoogleraar »; bijgevolg « doet hij, in de hoedanigheid van gerechtelijk mandataris, blijken van een belang om slachtoffers van collectieve schade in de zin van de bestreden wet te kunnen vertegenwoordigen, door gebruik te maken van de bepalingen die eigen zijn aan de door de genoemde wet ingevoerde rechtsvordering tot collectief herstel » (p. 3). De memorie van antwoord voegt op haar beurt in dat verband eraan toe dat « de bestreden wet echter (i) die mogelijkheid voorbehoudt aan erkende groepsvertegenwoordigers, (ii) de toegang tot die erkenning vasthangt aan criteria die onverenigbaar zijn met de uitoefening van het beroep van advocaat, of (iii) die erkenning laat afhangen van het vrije oordeel van de minister » (p. 7).

A.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de twee verzoekende partijen om in rechte te treden, door meer bepaald erop te wijzen dat de rechtspraak van het Hof de *actio popularis* niet toelaat.

A.2.2. Wat Jean-Marc Van Nypelseer betreft, wijst de Ministerraad erop dat niet wordt aangetoond op welke manier die verzoekende partij door de bestreden bepalingen zou worden benadeeld, noch waarin dat nadeel zou bestaan. In elk geval zou dat nadeel onbestaande zijn, aangezien de bestreden wet werd aangenomen om de rechten van de consument beter te beschermen door de invoering van een nieuw rechtsmiddel, dat in geen enkel opzicht raakt aan de bestaande rechtsmiddelen; de consument heeft bovendien de keuze om al dan niet deel uit te maken van de groep waarvoor een beroep tot collectief herstel wordt ingesteld.

A.2.3. Wat Robert Wttervulghé betreft, betwist de Ministerraad eveneens dat die partij, in haar hoedanigheid van advocaat, een nadeel kan ondervinden. De bestreden wet laat immers een advocaat steeds toe de partijen, namelijk hetzij de groepsvertegenwoordiger, hetzij de verwerende onderneming, te vertegenwoordigen. Een advocaat kan daarentegen, zoals doorgaans in de regel, nooit partij zijn bij de procedure, bijvoorbeeld door de plaats in te nemen van de groepsvertegenwoordiger.

A.3.1. De Ministerraad werpt ook op dat het beroep geheel of gedeeltelijk onontvankelijk is om reden dat het verzoekschrift de middelen niet voldoende duidelijk zou uiteenzetten, in strijd met de rechtspraak van het Hof dienaangaande. Over het algemeen zouden de verzoekende partijen in de aangevoerde middelen niet precies, of zelfs helemaal niet aangeven, op welke wijze de regels waarvan zij de schending aanvoeren, door de bestreden bepalingen zouden worden geschonden. Dat zou in het bijzonder het geval zijn voor de middelen die de schending aanvoeren van artikel 23 van de Grondwet en van de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens : de schending van die artikelen zou in geen enkel opzicht worden uiteengezet, noch beargumenteerd door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift tot vernietiging, zodat de Ministerraad niet op correcte en adequate wijze erop kan antwoorden.

A.3.2. De verzoekende partijen betwisten de gegrondheid van die exceptie door erop te wijzen dat de Ministerraad op de verschillende middelen heeft geantwoord, enerzijds, en dat, anderzijds, het Hof het beroep niet als klaarblijkelijk onontvankelijk heeft beschouwd, aangezien het geen toepassing heeft gemaakt van de voorafgaande rechtspleging.

A.4.1. De Ministerraad voert ten slotte aan dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van een deel van de middelen : dat zou het geval zijn voor die welke een rechtstreekse schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aanvoeren (EVRM).

A.4.2. Wat die exceptie betreft, zetten de verzoekende partijen onder meer uiteen dat de internationale bepalingen die zij aanvoeren, enkel worden aangevoerd in samenhang met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

A.5.1. Het eerste middel, dat uit twee onderdelen bestaat, is afgeleid uit de schending, door artikel 4 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en van de artikelen 6 en 14 van het EVRM.

A.5.2. De verzoekende partijen wijzen in de eerste plaats erop dat de bestreden wet een nieuw rechtsmiddel wil invoeren, dat het mogelijk maakt om schade te vergoeden die anders niet het voorwerp zou kunnen uitmaken van een daadwerkelijk beroep wegens de geringheid van het bedrag ervan ten opzichte van de kosten van een gewone rechtsprocedure; de bestreden wet zou in feite een nieuw recht invoeren voor benadeelde personen, met eigen kenmerken die afwijken van het gemeen recht.

Door echter de aanwending van dat rechtsmiddel te beperken tot de slachtoffers van collectieve schade die zich heeft voorgedaan na de inwerkingtreding ervan, zijnde 1 september 2014, zou het bestreden artikel 4 de slachtoffers van collectieve schade die zich vóór die datum heeft voorgedaan, discrimineren. Die discriminatie zou noch redelijk zijn, noch evenredig met het hoofddoel van de wet : de slachtoffers van collectieve schade die zich vóór 1 september 2014 heeft voorgedaan, zouden niet minder behoefte hebben aan dat nieuwe rechtsmiddel, en de in het geding zijnde beperking zou door geen enkele mogelijke reden van algemeen belang zijn gerechtvaardigd.

Integendeel, het vrijwaren van het belang « van de mogelijke verweerders van een door de bestreden wet ingevoerde rechtsvordering tot collectief herstel » zou niet kunnen worden aangenomen : zij konden immers, uit de ontstentenis van een daadwerkelijk beroep dat openstaat voor de rechtzoekenden, geen « recht » putten op de niet-inachtneming van hun wettelijke en contractuele verplichtingen, noch een correlatief « recht » om de benadeelden niet te vergoeden. Op dezelfde wijze zou het argument dat is afgeleid uit de bekommernis om een overbelasting van de gerechtelijke instanties te vermijden niet kunnen worden aangenomen, om de redenen die door de verzoekers worden gespecificeerd. De bestreden wet zou bijgevolg een discriminatie invoeren die verboden is bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en bij artikel 14 van het EVRM.

A.5.3. De bestreden wet zou overigens impliceren dat de wetgever erkent dat voor bepaalde schade voordien geen daadwerkelijk rechtsmiddel bestond.

In zoverre de bestreden wet zou kunnen worden gelijkgesteld, gelet op het doel en de kenmerken ervan, met een vorm van juridische bijstand in de zin van artikel 23 van de Grondwet, zou zij dus een categorie van burgers - die wier collectieve schade is ontstaan vóór 1 september 2014 - de door de bestreden wet ingevoerde toegang tot de rechter ontzeggen. Zij zou dus diezelfde categorie van burgers ook het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM ontzeggen; het zou niet gaan om een gewone procedurewet, en de rechtspraak met betrekking tot het overgangsrecht in die aangelegenheid zou bijgevolg niet pertinent zijn.

A.5.4. De verzoekende partijen vragen het Hof ten slotte om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, indien het « zou twijfelen aan de gegrondheid » van de schending van de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.6.1. Met betrekking tot het eerste onderdeel van dat middel betwist de Ministerraad - na te hebben herinnerd aan het marginale karakter van de toetsing door het Hof, met name in economische aangelegenheden - de discriminatie waarvan sprake zou zijn onder slachtoffers, naargelang de collectieve schade zich vóór of na 1 september 2014 heeft voorgedaan.

In de eerste plaats zou het in het geding zijnde artikel 4 toepassing maken van de gewone regel dat een wet alleen voor de toekomst beschikt; de wetgever zou op de bestreden wet het algemene rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit van de wet, dat de rechtszekerheid en de particuliere belangen waarborgt, toepassen. Hoewel de wetgever van die regel kan afwijken, wijst de Ministerraad niettemin erop dat *in casu*, enerzijds, retroactiviteit de rechten en belangen zou schaden van de ondernemingen, waarvan de rechtszekerheid zou worden aangetast, en, anderzijds, niet-retroactiviteit in geen enkel opzicht afbreuk doet aan de rechten of belangen van de betrokken consumenten. Diezelfde partij voegt eraan toe dat, in elk geval, de onmiddellijke inwerkingtreding van een norm, op zich geen onbestaanbaarheid impliceert met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof. Volgens de redenering van de verzoekende partijen zouden alle nieuwe normen discriminerend zijn louter door het feit dat zij nieuwe regelingen zouden invoeren die verschillen van die welke van toepassing waren vóór de inwerkingtreding ervan, een stelling die niet verdedigbaar zou zijn.

De Ministerraad onderstreept vervolgens dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, de schade die zich heeft voorgedaan vóór 1 september 2014 het voorwerp kan uitmaken van een daadwerkelijk rechtsmiddel : de bestreden wet raakt immers niet aan de reeds bestaande rechtsmiddelen, en maakt ze evenmin minder daadwerkelijk, noch ontnemt ze die rechtsmiddelen hun daadwerkelijke karakter. Bovendien zou het daadwerkelijke karakter van een beroep in de eerste plaats betrekking hebben op het resultaat waartoe het kan leiden. Indien het individuele beroep een daadwerkelijk rechtsmiddel vormt, komt het de consument toe te beslissen of hij zal opteren voor het individuele rechtsmiddel onder het gemeenschappelijke stelsel, dan wel of hij zich, in voorkomend geval, zal voegen bij de rechtsvordering tot collectief herstel. Overigens is het immers niet omdat de nieuwe wet een nieuw rechtsmiddel invoert, namelijk de rechtsvordering tot collectief herstel, dat deze in alle gevallen noodzakelijkerwijs het beste en het meest adequate rechtsmiddel zou zijn : in dat verband verwijzen de verzoekende partijen zelf naar artikel XVII.36, 3°.

De Ministerraad weerlegt overigens, om de redenen die hij uitvoerig beschrijft in zijn memorie van antwoord, de doelstellingen die de verzoekende partijen ten onrechte aan de wetgever toeschrijven : die doelstellingen zouden niet worden beargumenteerd, meer bepaald in de parlementaire voorbereiding.

Ten slotte zou het eerste onderdeel van het middel onontvankelijk zijn in zoverre het de schending aanvoert van artikel 14 van het Europees Verdrag, zonder het te combineren met een ander recht dat door dat Verdrag wordt gewaarborgd.

A.6.2. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, wijst de Ministerraad in eerste instantie erop, wat artikel 23 van de Grondwet betreft, dat, zelfs in de veronderstelling dat het door die bepaling beoogde recht op juridische bijstand meer kan omvatten dan de juridische bijstand in de eerste lijn en in de tweede lijn, de bestrede bepalingen dat recht niet schenden. Zij maken immers de toegang tot de rechter niet ingewikkelder of moeilijker, maar bieden daarentegen de rechtzoekende een bijkomende mogelijkheid om een rechtsvordering in te stellen; bovendien doet dat bijkomende rechtsmiddel, zelfs onder voorwaarden, niets af aan het bestaan van de andere bestaande rechtsmiddelen. De genoemde bepalingen zouden die categorie van burgers dus niet het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM ontzeggen, en de voormelde artikelen 23 en 6 zouden niet zijn geschonden.

A.6.3. Wat ten slotte de prejudiciële vraag betreft die door de verzoekende partijen wordt voorgesteld, wijst de Ministerraad in de eerste plaats erop dat er voor het Grondwettelijk Hof geen enkele wettelijke mogelijkheid is om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen, buiten de hypothese die wordt beoogd in Protocol nr. 16. De in het geding zijnde prejudiciële vraag heeft echter geen betrekking op de interpretatie en de toepassing van de rechten die vervat zijn in het EVRM, maar op het onderzoek en de beoordeling van de gegrondheid van een middel, taak die uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toekomt. Bovendien wordt de juridische grondslag van de prejudiciële vraag niet aangegeven, en wordt die vraag evenmin geformuleerd.

A.7.1. Na te hebben herinnerd aan de beginselen van de toetsing van het gelijkheidsbeginsel die door het Hof en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt uitgevoerd, zetten de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel uiteen dat geen enkele van de verantwoordingen die in de parlementaire voorbereiding van de bestrede bepalingen of door de Ministerraad worden aangevoerd, de analyse zou doorstaan.

A.7.2. Wat betreft het argument dat is afgeleid uit het beginsel van niet-retroactiviteit van de wet, zetten de verzoekende partijen uiteen dat het, rekening houdend met de rechtspraak van zowel het Hof als het Hof van Cassatie, normaal zou zijn geweest dat de bestreden wet ook van toepassing zou zijn op de juridische gevolgen van schade waarvan de oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding ervan.

Door te voorzien in het omgekeerde, zou het bestreden artikel 4, volgens de verzoekende partijen, terugwerkende kracht hebben, omdat het de slachtoffers van zulke schade die zich heeft voorgedaan vóór 1 september 2014 de onmiddellijke toepassing van enige wettelijke regel ontzegt. Overigens, terwijl alleen reeds begonnen procedures soms bepalingen van overgangsrecht genieten, wijkt artikel 4 ook van dat gemeen recht van de onmiddellijke toepasbaarheid af doordat het niet de reeds begonnen procedures uitsluit, maar wel die welke voortvloeien uit een schadeverwekkend feit voorafgaand aan de inwerkingtreding ervan, wat de terugwerkende kracht van artikel 4 zou bevestigen.

De verzoekende partijen verwijzen eveneens, naar analogie, naar artikel 30 van het Gerechtelijk Wetboek en naar de beslissing van de Franse Conseil constitutionnel van 13 maart 2014, die de kritiek van retroactiviteit die werd geformuleerd tegen een wet die vergelijkbaar is met de in het geding zijnde wet maar die van toepassing is op feiten die zich zowel vóór als na de bekendmaking ervan hebben voorgedaan, heeft verworpen. De Ministerraad wijst in zijn memorie van wederantwoord op het niet-bindende karakter van die beslissing van de Conseil constitutionnel, vermits de Belgische wetgever « op dat gebied over een soevereine en discretionaire bevoegdheid » beschikt.

A.7.3. Wat het argument betreft dat is afgeleid uit de rechtszekerheid, onderstrepen de verzoekende partijen dat de Ministerraad niet zou uitleggen op welke manier de rechtszekerheid van de ondernemingen zou worden aangetast, noch welk het voorwerp zou zijn van het legitieme vertrouwen van de ondernemingen dat het bestreden artikel 4 zou trachten te beschermen.

Zij verwijzen overigens naar de argumentatie van hun verzoekschrift volgens welke artikel 4 ertoe zou strekken de ondernemingen te vrijwaren voor feiten die voorafgaan aan de inwerkingtreding van de wet, door de situatie te bestendigen waarin de collectieve schade die door die feiten is veroorzaakt, niet voor een rechtbank kan worden gebracht wegens de complexiteit en/of de kosten van een procedure in het licht van het relatief geringe bedrag dat op het spel staat.

Volgens de verzoekende partijen wordt de rechtszekerheid van de ondernemingen niet ter discussie gesteld door de bestreden wet omdat deze noch de verjaringstermijnen, noch de voorwaarden van de contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid van de ondernemingen wijzigt; hun juridische situatie wordt dus niet gewijzigd. In werkelijkheid zou het erom gaan het gerechtelijk risico dat grote ondernemingen lopen, op willekeurige wijze te beperken, door middel van een volkomen irrelevant temporeel criterium.

A.7.4. De verzoekende partijen onderstrepen vervolgens dat, in tegenstelling tot het duidelijk geformuleerde doel ervan, het bestreden artikel 4 in werkelijkheid een factor van rechtsonzekerheid vormt.

De verwerende partij zal immers alle belang erbij hebben de ontvankelijkheid van de vordering op die grond te betwisten, met als gevolg, in elke zaak, een debat op gang te brengen over de aard van de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade (en meer bepaald de wisselwerking ervan met andere oorzaken), alsook over de datum waarop die oorzaak zich heeft voorgedaan. Overigens, aangezien het bestreden artikel 4 niet wordt ingevoegd in het Wetboek van economisch recht, staat het dus niet bij de ontvankelijkheidsvoorwaarden bedoeld in artikel XVII.42, § 1, die het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaande beslissing over de ontvankelijkheid krachtens artikel XVII.43, § 1. Ten slotte zou om diverse redenen blijken dat het onderzoek van de ontvankelijkheid louter formeel zal zijn, en dat de beslissing op stukken zal worden gewezen : de kwestie van de datum van de gemeenschappelijke oorzaak van de schade, en dus van de toelaatbaarheid van het beroep, zal bijgevolg, volgens de verzoekende partijen, *de facto* worden onderzocht wanneer de rechtbank kennis zal nemen van de argumentatie van de partijen, dat wil zeggen gelijktijdig met de grond van de zaak; de rechtbank van eerste aanleg of het hof van beroep zal dus kunnen oordelen, na een jarenlange procedure, dat de gemeenschappelijke oorzaak van de schade zich in werkelijkheid heeft voorgedaan vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, en zal de vordering van de vertegenwoordiger kunnen afwijzen, met als gevolg dat alle partijen weer tot het beginpunt worden teruggebracht.

Tot besluit zou de kunstmatige procedurele onzekerheid die door het bestreden artikel 4 wordt gecreëerd, in tegenspraak zijn met de verantwoording van rechtszekerheid die in de memorie van toelichting en door de Ministerraad wordt aangevoerd, en zulks méér in het nadeel van de slachtoffers van schade dan van de ondernemingen, die belang erbij kunnen hebben de afloop van een proces te vertragen.

A.7.5. Wat de rechten en belangen van de betrokken consumenten betreft, zetten de verzoekende partijen uiteen dat, rekening houdend met artikel XVII.36, 3°, dat bij de bestreden wet werd ingevoegd in het Wetboek van economisch recht, enkel een vordering tot collectief herstel kan worden ingesteld wanneer zij meer « doelmatig » lijkt dan een rechtsvordering van gemeen recht, hetgeen het voorwerp uitmaakt van een voorafgaande toetsing door de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt. De burgers en/of consumenten hebben dus belang erbij het voordeel van de nieuwe wet te genieten in de door die wet beoogde gevallen van schade, en zij hebben, behoudens een adequate verantwoording - die te dezen zou ontbreken -, er ook recht op. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, zou het bestreden artikel 4 wel afbreuk doen aan de rechten - en in elk geval aan de belangen - van de consumenten (en burgers) die houder zijn van een niet-verjaard vorderingsrecht, dat echter is ontstaan vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet.

A.7.6. Wat overigens het door de Ministerraad aangevoerde daadwerkelijk karakter van de bestaande rechtsmiddelen betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat de parlementaire voorbereiding het omgekeerde benadrukt, namelijk de onwerkzaamheid van de bestaande procedures voor de meeste soorten schade die door de ontworpen wet worden beoogd. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat, in elk geval, aangezien - zoals reeds werd uiteengezet - de grotere doelmatigheid van de collectieve procedure één van de ontvankelijkheidsvoorwaarden ervan vormt, die procedure per definitie zou moeten worden beschouwd als zijnde beter dan de vroegere procedure in de schadegevallen die zij beoogt, en de onverantwoorde discriminatie op het gebied van toegang tot die « betere » wetgeving zou niet kunnen worden gerechtvaardigd.

A.7.7. Wat de vrees voor een overbelasting van de gerechtelijke autoriteiten betreft, nemen de verzoekende partijen in eerste instantie akte van het feit dat het bestreden artikel 4 volgens de Ministerraad niet zou zijn gemotiveerd door de vrees voor een overbelasting van de gerechtelijke instanties. Zij wijzen overigens erop dat een dergelijke overbelasting niet zou zijn vastgesteld in de andere landen die, zoals de Verenigde Staten, eenzelfde type van collectieve vordering kennen. In elk geval zou een dergelijke overbelasting beperkt zijn door de werking van de verjaring en zou zij geen schending van de grondrechten zoals die welke volgt uit het bestreden artikel 4, kunnen rechtvaardigen.

A.7.8. Wat de bescherming van particuliere belangen betreft, corrigeren de verzoekende partijen de voorstelling die de Ministerraad van hun stelling zou maken; zij herinneren eraan dat de beperking, *ratione temporis*, van het toepassingsgebied van de in het geding zijnde wet niet verantwoord zou zijn in het licht van de fundamentele beginselen van de Grondwet en van diverse internationale instrumenten, maar in werkelijkheid particuliere belangen zou beschermen, of althans bevoordelen.

A.8. Om redenen, van diverse aard, die hij in zijn memorie van wederantwoord uiteenzet, betwist de Ministerraad de hiervoor uiteengezette argumentatie van de verzoekende partijen.

A.9. Wat het tweede onderdeel van het eerste middel betreft, dat betrekking heeft op de toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces, wijzen de verzoekende partijen erop dat de Ministerraad, door de verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, erkent dat het recht op juridische bijstand dat is vastgelegd bij artikel 23 van de Grondwet *sensu lato* kan worden begrepen als « een recht op juridische informatie en rechtsbijstand, om een daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen ». De bestreden wet zou echter, volgens de verzoekende partijen, precies tot doel hebben een daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen voor mensen die niet de middelen hebben om het risico te nemen van een procedure waarvan de kosten groter zouden kunnen zijn dan het verhoopte voordeel; bovendien zou « geringe schade » per definitie diegenen met een lager inkomen en/of vermogen, harder treffen. Bijgevolg zou het nieuwe rechtsmiddel, bij ontstentenis van een economisch haalbaar juridisch alternatief voor die « geringe schade », als een nieuwe modaliteit van rechtsbijstand moeten worden beschouwd.

De wetgever zou dus artikel 23 van de Grondwet schenden in zoverre hij, bij het bestreden artikel 4, een categorie van rechtzoekenden een toegang tot de rechter onttrekt die hij voor anderen, die zich nochtans in een identieke situatie bevinden, onontbeerlijk acht. Los van die vergelijking zou de schending van het voormelde artikel 23 worden aangetoond louter door het feit dat de toegang tot de rechter ontbreekt voor de eerste van die twee categorieën van rechtzoekenden.

Wat het tweede middel betreft

A.10.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door de artikelen XVII.36, 1^o, en XVII.37 van het Wetboek van economisch recht (WER), in samenhang gelezen en zoals zij zijn ingevoegd bij het bestreden artikel 3, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet en van de artikelen 6 en 14 van het EVRM.

Dat middel is eveneens verdeeld in twee onderdelen, volgens een argumentatie die ruimschoots overeenstemt, onder voorbehoud van de specifieke punten hieronder, met die welke is uiteengezet met betrekking tot het eerste middel.

A.10.2. Door het nieuwe rechtsmiddel te beperken tot de schade geleden door consumenten wegens een inbreuk op, met name, de Europese verordeningen en wetgevingen bedoeld in artikel XVII.37, zouden die bepaling alsook artikel XVII.36, 1^o, van het WER, de slachtoffers van collectieve schade die een gevolg is van inbreuken op andere normen, « die de wetgever niet heeft willen vermelden of is vergeten te vermelden », discrimineren.

Die discriminatie zou niet redelijk zijn, noch evenredig met het hoofddoel van de wet, om de redenen die zijn uiteengezet ter ondersteuning van het eerste middel. Zo zouden meer bepaald patiënten die het slachtoffer zijn van schade veroorzaakt door farmaceutische bedrijven, of aandeelhouders die het slachtoffer zijn van schade veroorzaakt door beursgenoteerde bedrijven, worden gediscrimineerd; wat die laatsten betreft, wordt erop gewezen dat, bijvoorbeeld in Nederland, het merendeel van de rechtsvorderingen tot collectief herstel betrekking zou hebben op geschillen die zijn ingeleid door aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven.

A.10.3. De bestreden wet zou overigens impliceren dat de wetgever erkent dat voor bepaalde schade geen daadwerkelijk rechtsmiddel bestond.

In zoverre de bestreden wet zou kunnen worden gelijkgesteld, gelet op het nagestreefde doel en de kenmerken ervan, met een vorm van juridische bijstand in de zin van artikel 23 van de Grondwet, zou zij aan een categorie van burgers die bijstand, evenals het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het EVRM ontzeggen.

A.10.4. De verzoekende partijen vragen het Hof ten slotte, in dezelfde reeds vermelde bewoordingen, prejudiciële vragen te stellen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.11.1. Naast een verwijzing naar zijn argumentatie betreffende het eerste middel, onderstreept de Ministerraad in zijn memorie dat de verzoekende partijen niet beargumenteren, noch illustreren waarin de inbreuk, het nadeel en de discriminatie die worden aangevoerd precies zouden bestaan; zo zouden zij niet de noodzaak aantonen om in de tekst van de wet de andere normen die erin hadden moeten worden vermeld en wegens welke consumenten het slachtoffer zouden zijn van schade en van discriminatie, op te nemen.

A.11.2. De Ministerraad zet overigens uiteen, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, dat de in het geding zijnde procedure tot collectief herstel beperkt is tot de consumptiegeschillen, maar bovendien dat de teksten bedoeld in artikel XVII.37 van het WER door de rechter enkel kunnen worden toegepast in zoverre zij bijdragen tot de bescherming van de consument. Bijgevolg zou die procedure, volgens de parlementaire voorbereiding, geen voordeel kunnen brengen aan een groep aandeelhouders, die van hun bedrijf vergoeding van schade zouden eisen, in die hoedanigheid; er wordt toegevoegd dat het « Fortis »-proces of het « Lernaut & Hauspie »-proces aantoont dat het de aandeelhouders niet aan rechtsmiddelen ontbreekt.

Volgens de Ministerraad blijkt uit de parlementaire voorbereiding eveneens dat de wetgever zich bewust heeft beperkt tot de consumptiegeschillen - en de vordering niet toepasselijk heeft gemaakt op elk schadeverwekkend feit bedoeld in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek -, opdat de vordering tot collectief herstel op een degelijke wijze in het juridische arsenaal zou kunnen worden ingebed. Indien het mogelijk of wenselijk zou blijken om in de toekomst het toepassingsgebied van dat nieuwe instrument uit te breiden, zou dat gebeuren na een evaluatie en door de ervaring die kan worden gehaald uit het beperkte toepassingsgebied ervan, te benutten.

A.12.1. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen eraan dat « geringe schade », of schade die zo wordt gekwalificeerd, per definitie personen met een lager inkomen en/of vermogen harder treft.

De in het geding zijnde discriminatie zou volgen uit de « hiaat » tussen, enerzijds, de vaststelling dat de bestaande procedures doorgaans niet toelaten herstel te verkrijgen voor die « geringe schade » en, anderzijds, het feit dat de oplossing voor dat probleem tot slechts bepaalde categorieën van rechtzoekenden wordt beperkt, zonder dat dat verschil in behandeling op geldige wijze kan worden gerechtvaardigd.

A.12.2. In de bekommernis om een al te lang wetgevend debat te vermijden en geleidelijk aan te werk te gaan zien de verzoekende partijen een bekenenis van het onvolledige karakter van de wet : de wetgever erkent immers, enerzijds, de dwingende noodzaak van de nieuwe procedure tot collectief herstel om « geringe schade » voor de rechter te kunnen brengen, maar beperkt, anderzijds, de toegang tot die procedure tot slechts een deel van de rechtzoekenden, enkel « om te proberen ». Dat zou eigenaardig zijn rekening houdend met het reeds aangehaalde Nederlandse voorbeeld. Maar zulke politieke overwegingen zouden vooral niet toelaatbaar zijn als redelijke verantwoording, omdat « de fundamentele rechten op vergoeding van zijn schade en op toegang tot de rechter » in het geding zijn. Het tijdelijke karakter van de gekozen oplossing - die moet worden geëvalueerd, onder een andere legislatuur en zelfs met een andere regeringsmeerderheid - zou evenmin toelaatbaar zijn, gezien het gebruikelijke immobilisme van de wetgever.

A.12.3. De verzoekende partijen zetten eveneens uiteen dat de oplossing waarvoor de wetgever aldus heeft geopteerd, rechtsonzekerheid inhoudt wegens de mogelijke discordantie tussen de in de wet ingevoegde lijst en verschillende mogelijke ontwikkelingen van de beoogde wetgevingen of vervangingen, ongeacht of het gaat om wijzigingen van het opschrift of de codificatie, dan wel om de verdwijning of de vervanging ervan. Volgens de verzoekende partijen zou in die gevallen een onoplettendheid van de wetgever, in die zin dat hij zou nalaten artikel XVII.37 van het Wetboek van economisch recht te wijzigen, ertoe leiden dat « een groot deel van het toepassingsgebied van de bestreden wet verdwijnt, waardoor de omvang van de discriminaties nog toeneemt, deze keer zonder enige mogelijke verantwoording ». Volgens diezelfde partijen zou dat risico reeds een concrete vorm hebben aangenomen : wegens de vervanging van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst, die de voornaamste bron vormt op dat gebied, door de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, « werd de hele verzekeringssector, nochtans een van de voornaamste domeinen waarin de bestreden wet zou worden toegepast, uitgesloten van het toepassingsgebied ervan ».

A.12.4. Wat het feit betreft dat zij geen lijst hebben gemaakt van de andere normen die in de bestreden wet zouden moeten worden opgenomen, antwoorden de verzoekende partijen dat zulks niet hun stellingname is : volgens hen zou de nieuwe procedure immers moeten gelden voor om het even welk collectief beroep, mits de inachtneming van het enige criterium, dat aanvaardbaar is in het licht van de grondrechten en dat reeds vastligt bij artikel XVII.36, 3°, van het Wetboek van economisch recht, en volgens hetwelk het beroep op een rechtsvordering tot collectief herstel meer doelmatig lijkt dan een rechtsvordering van gemeen recht. Die ontstentenis van beperking zou zich des te meer opdringen daar de Ministerraad geen enkel argument heeft opgeworpen dat is afgeleid uit een risico van overbelasting van de rechterlijke macht.

A.12.5. De verzoekende partijen onderstrepen ook dat de beperking tot het consumentenrecht - met de daaruit volgende uitsluiting van het recht van de aandeelhouders - niet alleen afwijkt van het reeds vermelde Nederlandse referentiemodel, maar ook van de Europese aanbeveling van 11 juni 2013, die in overweging 17 ervan een « collectieve vordering op elk gebied » zou beogen.

A.13. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, zetten de verzoekende partijen uiteen dat, om dezelfde redenen als die welke zijn aangevoerd ter ondersteuning van het tweede onderdeel van het eerste middel, de beperking *ratione materiae* van het toepassingsgebied van de nieuwe procedure een schending vormt van het recht op toegang tot de rechter en van het recht op juridische bijstand in de zin van artikel 23 van de Grondwet.

A.14. In zijn memorie van wederantwoord zet de Ministerraad uiteen dat, rekening houdend met de parlementaire voorbereiding, de bezwaren van de verzoekende partijen niet kunnen worden aangenomen, des te meer omdat zij de betrokken uittreksels uit de parlementaire voorbereiding vaak een draagwijdte toekennen die zij niet hebben.

Er wordt ook op gewezen dat de voormelde aanbeveling niet bindend is, zodat de wetgever zich mocht beperken tot de aanneming van een wet die een collectieve vordering invoert voor de consumenten, en vervolgens oordelen, naar aanleiding van een evaluatie en rekening houdend met de opgedane ervaring, of een uitbreiding van het toepassingsgebied noodzakelijk of opportuun is.

Wat de door de verzoekende partijen vermelde hypothesen of vrees betreft, betwist de Ministerraad dat de zogenaamde « neiging van de wetgever om het voorlopige te bestendigen » en de zogenaamde « mogelijke discordantie tussen de in de wet ingevoegde lijst en de evolutie van de wetgeving » - die theoretisch mogelijk en hypothetisch is - pertinent zouden zijn in het kader van de beoordeling van het in het geding zijnde verschil in behandeling.

Wat het derde middel betreft

A.15.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door artikel XVII.39 van het WER, zoals in dat Wetboek ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, van de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (« VWEU »).

De verzoekende partijen zetten in de eerste plaats uiteen dat het feit dat een rechtsvordering tot collectief herstel volgens die partijen alleen kan worden ingesteld door verenigingen die erkend zijn, hetzij door de Ministerraad (als lid van de Raad voor het Verbruik), hetzij door de bevoegde minister, een vrijwel discretionaire bevoegdheid aan de Minister zou verlenen; deze zou bovendien de erkenning kunnen intrekken tijdens het geding en dus, mogelijkwijs, een einde maken aan dat geding.

Dat zou een dubbele discriminatie inhouden. Enerzijds ten aanzien van de vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie, die niet zulk een erkenning genieten, wat strijdig zou zijn met het vrij verrichten van diensten vastgelegd in het voormelde artikel 56 van het VWEU. Anderzijds ten aanzien van de andere gerechtelijke mandatarissen, zoals de advocaten, die de benadeelden ook zouden kunnen vertegenwoordigen met betere waarborgen inzake onafhankelijkheid en afwezigheid van belangenconflicten.

De verzoekende partijen wijzen overigens erop dat de consumentenorganisaties zelf activiteiten verrichten die ze in een belangenconflict zouden kunnen plaatsen met de groepsleden van de vordering tot collectief herstel; die verenigingen zouden bovendien, rekening houdend met « de economie van de bestreden wet », niet kunnen beschikken over voldoende middelen om het hoofd te bieden aan een mogelijk aanzienlijk aantal procedures en de financiële gevolgen ervan, wat een nieuw belangenconflict zou uitmaken en het recht van de groepsleden op een eerlijk proces niet zou kunnen waarborgen.

Bijgevolg zou het dus niet aangewezen zijn af te wijken van het gemeen recht ter zake, dat impliceert dat elke persoon die gemachtigd is om in rechte op te treden als vertegenwoordiger - zijnde de advocaten en de verenigingen waarvan het maatschappelijk doel verband houdt met het voorwerp van het geschil, overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State en van het Hof ter zake -, kan optreden als vertegenwoordiger, die overigens onderworpen is aan een jurisdictionele toetsing, wat zijn bevoegdheid betreft om de groep te vertegenwoordigen.

A.15.2. De verzoekende partijen vragen ten slotte, in de volgende bewoordingen, dat prejudiciële vragen zouden worden gesteld : « 28. In zoverre uw Hof zou twijfelen aan de gegrondheid van het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 6 en 14 van het EVRM, vragen de verzoekers dat het, met toepassing van artikel XXX, twee prejudiciële vragen stelt aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, geformuleerd als volgt : 29. « In zoverre Uw Hof zou twijfelen aan de gegrondheid van het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen XXX van het VWEU, vragen de verzoekers dat het, met toepassing van artikel XXX, twee prejudiciële vragen stelt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, geformuleerd als volgt : ».

A.16.1. In zijn memorie wijst de Ministerraad in de eerste plaats erop dat, in haar voormelde aanbeveling van 11 juni 2013 (titel III, punt 4), de Europese Commissie aanbeveelt om collectieve vorderingen voor te behouden aan bepaalde verzoekers die, onder meer, vertegenwoordigende instanties met een *non-profit*-karakter moeten zijn, waarvan de belangrijkste doelstellingen direct verband houden met de aan het EU-recht ontleende rechten waarvan wordt beweerd dat ze zijn geschonden en waarvoor de vordering wordt ingesteld.

A.16.2. De Ministerraad antwoordt vervolgens op de kritiek van de verzoekende partijen wat betreft de vertegenwoordiging van de groep consumenten door verenigingen.

Enerzijds, zelfs indien de bevoegde minister de erkenning van de vereniging die wettelijk gemachtigd is om een groep consumenten te vertegenwoordigen zou intrekken - net zoals een advocaat als lid van de balie zou kunnen worden geschrapt -, zou niets een andere erkende vereniging verhinderen de vertegenwoordiging van de voormelde groep over te nemen; in elk geval zou een eventuele onmogelijkheid om het beroep in te stellen wegens gebrek aan vertegenwoordiging niet voortvloeien uit de bepalingen van de bestreden wet.

Anderzijds betwist de Ministerraad dat vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie geen erkenning zouden kunnen genieten. Zelfs in de veronderstelling dat artikel 56 van het VWEU van toepassing zou zijn, zou het bijgevolg niet worden geschonden.

Ten slotte zou, zoals vermeld in de parlementaire voorbereiding, een erkenning, een weigering of een intrekking van een erkenning die blijk zou geven van willekeur, vatbaar zijn voor een vernietiging door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Meer algemeen onderstreept de Ministerraad dat, in zoverre de verzoekende partijen de tenuitvoerlegging van de erkenningsbevoegdheid door de minister ter discussie stellen, zij het Hof vragen zich uit te spreken over de grondwettigheid van uitvoeringsmaatregelen van de bestreden bepaling, wat aan zijn bevoegdheid ontsnapt. Die uitvoeringsmaatregelen kunnen in voorkomend geval worden betwist voor de Raad van State en/of de gewone hoven en rechtbanken, met toepassing van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of artikel 159 van de Grondwet.

A.16.3. De Ministerraad betwist ook de stelling van de verzoekende partijen dat de andere gerechtelijke mandatarissen, zoals de advocaten, de benadeelden zouden kunnen vertegenwoordigen met betere waarborgen inzake onafhankelijkheid en afwezigheid van belangenconflicten.

Er wordt in de eerste plaats op gewezen dat een advocaat ook verhinderd kan zijn om rechtzoekenden te vertegenwoordigen, om diverse redenen, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen, wegens overlijden of schrapping als lid van de balie.

Overigens volgt uit de parlementaire voorbereiding dat de wetgever, door de groepsvertegenwoordigers bij wet te beperken - en door in het bijzonder de advocaten uit te sluiten -, een procedure heeft willen instellen die is toegespitst op de belangen van de consument en op procedurele efficiëntie, maar waarbij de excessen van de « *class actions* », zoals gekend in de Verenigde Staten, en meer bepaald buitensporige schadeclaims worden vermeden; in de parlementaire voorbereiding wordt eveneens onderstreept dat de invoering van de rechtsvordering tot collectief herstel in het Belgische recht niet erop gericht is winsten te genereren of een nieuwe economische activiteit op te starten, in het bijzonder ten voordele van het beroep van advocaat; op dezelfde wijze werd bewust ervoor gekozen om de mogelijkheid uit te sluiten dat een beroep wordt gedaan op instrumenten zoals « *punitive damages* » en andere « *contingency fees* ».

De Ministerraad citeert de parlementaire voorbereiding en wijst erop dat er werd geopteerd voor een evenwicht, waarbij de toepassing van het gemeen recht een rol speelt. De verzoeker neemt een risico wanneer de rechter beslist dat de vordering onontvankelijk is of wanneer hij van mening is dat de onderneming niet aansprakelijk is: in beide gevallen zal de groepsvertegenwoordiger de procedurekosten van de verweerder ten laste moeten nemen, volgens de klassieke regels van het gerechtelijk recht. Dat systeem is een bescherming tegen « *ondoordachte* » rechtsvorderingen tot collectief herstel en bevoordeelt ook de piste van een voorafgaande minnelijke schikking, die minder financiële risico's inhoudt.

A.16.4. De Ministerraad betwist ten slotte de stelling van de verzoekende partijen met betrekking tot het risico, in hoofde van de consumentenorganisaties, enerzijds, belangenconflicten te hebben met de leden van de groep in het kader van een collectieve vordering en, anderzijds, niet over voldoende middelen te beschikken om de rol die de wetgever hun toekent, op zich te nemen.

Wat het risico van belangenconflicten betreft, zouden de verzoekende partijen niet aangeven welke « *activiteiten* » of « *situaties* » betrokken zouden zijn, zodat die bewering niet gegrond zou zijn.

Wat betreft de mogelijke ontoereikendheid van middelen en het complementaire risico van belangenconflicten dat daaruit zou volgen, betwist de Ministerraad dat de door de wet beoogde verenigingen, zoals *Test-Aankoop*, onmogelijk over voldoende middelen zouden kunnen beschikken om het hoofd te bieden aan een potentieel groot aantal procedures en de financiële gevolgen ervan. Ook wordt erop gewezen dat de verzoekende partijen niet dezelfde redenering toepassen op bijvoorbeeld de advocaten, van wie de verzoekende

partijen lijken te denken dat zij voldoende financiële middelen zouden hebben : men zou echter normaliter veronderstellen dat een rechtspersoon, zoals de vereniging die de groep consumenten vertegenwoordigt, over meer financiële middelen beschikt dan een natuurlijke persoon. In de parlementaire voorbereiding wordt ook erop gewezen dat de kosten van de procedure vermoedelijk laag zijn, en dat de kosten worden gereduceerd door het aantal consumenten dat in die procedure verenigd is. Het recht op een eerlijk proces wordt dus in geen enkel opzicht geschonden.

Voor het overige zouden het volgens de Ministerraad, in het geval van een potentieel groot aantal procedures, waarschijnlijk de individuele consumenten zijn die de procedures zullen instellen, en niet de vertegenwoordigers.

A.16.5. Wat de prejudiciële vragen betreft, verwijst de Ministerraad naar de argumentatie betreffende de eerste twee middelen; hij wijst daarnaast erop dat de verzoekende partijen niet de prejudiciële vragen vermelden die zij wensen te laten stellen.

A.17.1. In hun memorie van antwoord preciseren de verzoekende partijen in de eerste plaats dat het niet « de tenuitvoerlegging van de erkenningsbevoegdheid » of « van de toekomstige uitvoeringsmaatregelen » is die ter discussie wordt gesteld - wat inderdaad niet tot de beoordelingsbevoegdheid van het Hof behoort -, maar wel het bestaan zelf van de filter en de criteria ervan.

A.17.2. In de memorie wordt vervolgens uiteengezet dat, in tegenstelling tot de logica van de parlementaire voorbereiding, de bestreden wet de in het geding zijnde representativiteit slechts toekent aan verenigingen zonder winstoogmerk, met vaak beperkte human resources en dito financiële en technische middelen, en vrijwel met als enige uitzondering *Test-Aankoop*. Op dit ogenblik zou die vereniging de enige consumentenvereniging zijn, vertegenwoordigd in de Raad voor het Verbruik, die de hoedanigheid van vertegenwoordiger zou kunnen hebben doordat zij over de rechtspersoonlijkheid, over het adequate maatschappelijk doel en over de financiële middelen beschikt die haar toelaten een collectieve vordering te overwegen. Volgens de verzoekers zou de Ministerraad telkens het voorbeeld van *Test-Aankoop* aanvoeren om betwistbare argumenten te staven met betrekking tot andere (toekomstige) verenigingen, die zich absoluut niet in dezelfde financiële en organisatorische situatie zullen bevinden, wat zou aantonen dat « een feitelijk monopolie [is ingevoerd] aan de hand van een wet op maat »; de recente erkenning van de vzw « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous » zou die visie bevestigen, gezien het gedeeltelijke karakter van de erkenning in het licht van het maatschappelijk doel van die vzw, haar middelen en haar - twijfelachtige - solvabiliteit.

Wat een mogelijke intrekking van de erkenning betreft, zou de Ministerraad geen antwoord geven op die legitieme vrees omdat, ook al verhindert niets een andere erkende vereniging om de procedure over te nemen, er niets is dat dat waarborgt : de andere verenigingen zijn niet verplicht om het te doen, en nog minder om het te financieren.

A.17.3. De verzoekende partijen zetten vervolgens uiteen dat die mogelijke vertegenwoordigers bovendien onmogelijk, rekening houdend met het beginsel van niet-verrijking van de verzoeker en met het ontbreken van enig winstoogmerk, over voldoende middelen zouden kunnen beschikken om het hoofd te bieden aan een potentieel groot aantal procedures en de financiële gevolgen ervan.

De groepsvertegenwoordiger draagt immers alle financiële risico's en neemt aldus een groot aantal kosten op zich (voor personeel, procedure, advocaat, expertise, bekendmaking in dagbladen, ...) om de procedure tot een goed einde te brengen; indien hij echter de procedure verliest, moet hij alle kosten, waaronder die van de verweerder, dragen, hetgeen een hindernis vormt voor de minst vermogende verenigingen. Overigens wordt in de wet niet de vergoeding van de vertegenwoordiger aangesneden, behalve in punt 8° van artikel XVII.45, § 3, dat betrekking heeft op het akkoord tot herstel en dat bepaalt dat het bedrag van de door de verweerder aan de vertegenwoordiger te betalen vergoeding niet hoger mag zijn dan de werkelijke kosten die zijn gemaakt, teneinde de verzoeker te responsabiliseren en te vermijden dat de vertegenwoordiger zich verrijkt bovenop een juiste vergoeding van zijn prestaties en een terugbetaling van zijn kosten. Volgens bepaalde auteurs zou de terugbetaling van de kosten van de groepsvertegenwoordiger op onvolledige en tegenstrijdige wijze door de bestreden wet worden behandeld, aangezien immers alleen de eventuele kosten van bekendmaking van de vordering (naast de gerechtskosten) kunnen worden teruggevorderd, en niet al zijn kosten.

Ten aanzien van het argument dat is afgeleid uit het reduceren van de kosten ingevolge het verenigen van de consumenten voor één vordering, antwoorden de verzoekende partijen dat het beginsel dat door de bestreden wet is aangenomen erin bestaat die financieringswijze niet toe te staan, omdat de vertegenwoordigers alles uit eigen zak moeten bekostigen.

Bijgevolg zullen de beperkte financiële middelen en human resources van de vertegenwoordigers noodzakelijkerwijs impliceren dat beslissingen worden genomen, niet in het belang van de slachtoffers, maar afhankelijk van hun eigen financiële behoeften en agenda.

A.17.4. Wat het risico van belangenconflicten betreft, zetten de verzoekende partijen uiteen dat de « goed gevestigde organisaties, die minder zullen moeten strijden om te overleven », niettemin worden geconfronteerd met interne belangenconflicten die kunnen verhinderen dat zij een sleutelrol spelen in collectieve geschillen, hetgeen bovendien een « structureel en permanent » belangenconflict zou vormen. Zo wordt het geval van *Test-Aankoop* dat rond verschillende juridische entiteiten is gestructureerd als voorbeeld gegeven en dat van zijn aankoopcentrales voor diverse consumptieproducten; zal die vereniging een collectief beroep overwegen tegen een energieleverancier die voor de geabonneerden van *Test-Aankoop* kortingen aanbiedt, die jaarlijks worden onderhandeld of een collectief beroep met betrekking tot de defecten van een product dat door *Test-Aankoop* is aanbevolen of waarvan zij zelf zou hebben nagelaten de tekortkomingen te signaleren ?

Omgekeerd onderstreept de memorie van antwoord dat, zoals blijkt uit de Gedragscode van de advocaat, deze onderworpen is aan strikte deontologische regels, zowel inzake onverenigbaarheid, belangenconflicten als erelonen, die hem tegelijkertijd behoeden voor belangenconflicten en andere misbruiken die de wetgever wil vermijden. Het Gerechtelijk Wetboek verbiedt bovendien, in artikel 446ter, elk beding omtrent het ereloon dat uitsluitend verbonden is aan de uitslag van het geschil. De advocaten zouden hun ereloon vaststellen met de bescheidenheid die van hun functie moet worden verwacht en, in geval van een buitensporig ereloon, treedt de raad van de Orde op met inachtneming van de belangrijkheid van de zaak en van de aard van het werk.

A.17.5. Wat betreft de bekommernis, die tijdens de parlementaire voorbereiding werd uitgedrukt, om buitensporige « *punitive damages* », zoals die gangbaar zijn in de Verenigde Staten, te vermijden, antwoorden de verzoekende partijen dat het niet de advocaten zijn die een vorm van strafvordering aanwenden, maar hun cliënten, dat zulk een strafvordering reeds bestaat in België (via de rechtstreekse dagvaarding voor de correctionele rechtbank) en, ten slotte, dat het toegekende bedrag van de (al dan niet punitieve) schadevergoeding zou afhangen van de « *law of torts* », dat wil zeggen van de karakteristieken van het Amerikaans positief recht met betrekking tot de vergoeding van schade, die niets te maken zou hebben met de advocaten die hun cliënten bijstaan in de uitoefening van dat recht.

In werkelijkheid, indien het doel daadwerkelijk zou zijn om misbruiken op zijn Amerikaans te vermijden, zou de wetgever zich hebben laten leiden door het model van Nederland dat, kort samengevat : de hoedanigheid om in rechte te treden niet onderwerpt aan een systeem van erkenning; een beroep op de punitieve schadevergoeding en de financiering van de procedure door de advocaten zelf overbodig maakt; geen aparte etappe van certificering of machtiging oplegt; niet beperkt is tot een specifiek rechtsgebied; en waarvan, ten slotte, het temporele kader benadeelde personen in staat stelt om met kennis van zaken te beslissen, doordat het *opt out*-recht moet worden uitgeoefend nadat het akkoord door het Hof is gehomologeerd.

Volgens de verzoekende partijen heeft de bestreden wet de vertegenwoordigers die gemachtigd zijn om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen dermate exhaustief en limitatief opgesomd en heeft zij voor hen een dermate hoge financiële drempel ingevoerd, dat een groot aantal benadeelden nooit een vertegenwoordiger zullen vinden die een beroep kan instellen. Volgens de memorie zou de wetgever onder invloed hebben gestaan van het gelobby van de industrie, zoals de overname, in de parlementaire voorbereiding, van haar volledige argumentatie zou bevestigen, die steunde op een « niet-beargumenteerde diabolisering » van de Amerikaanse « *class actions* ». De argumentatie bij dat gelobby zou echter, in verschillende opzichten, verkeerd zijn, zoals zou worden bevestigd door een verslag van de Franse Senaat (informatieverslag nr. 499 over de groepsvordering, Senaat, Frankrijk, gewone zitting van 2009-2010, 26 mei 2010, pp. 27 en volgende) en door het Groenboek van 27 november 2008 van de Europese Commissie betreffende de doeltreffendheid van de mogelijkheden tot collectief verhaal in dertien lidstaten van de Unie.

Een groot aantal verhaalmogelijkheden zou toelaten bepaalde misbruiken die aan de andere kant van de Atlantische Oceaan worden gehekelde te vermijden, waarbij die verhaalmogelijkheden bovendien reeds doeltreffend zijn gebleken in verschillende Europese landen. Aldus vermeldt de Europese Commissie, bij wijze van voorbeeld, in haar document van 4 februari 2011 betreffende de openbare raadpleging op het gebied van

collectief verhaal, verschillende waarborgen, zoals het beginsel « de verliezer betaalt », op grond waarvan de verliezende partij de kosten betaalt, de eerbiediging van het legitieme belang van de partijen door aan elke partij het recht op toegang tot een onpartijdige rechtbank te verlenen (artikel 47, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en, ten slotte, de voorwaarden die vereist zijn om de hoedanigheid van vertegenwoordiger te verkrijgen, teneinde het evenwicht te bewaren tussen het voorkomen van misbruik van procesrecht en de bescherming van het recht op een daadwerkelijke toegang tot de rechter.

Wat ten slotte de verwijzing van de Ministerraad betreft naar de voormelde aanbeveling van 11 juni 2013, die volgens hem zou aanbevelen het collectief verhaal voor te behouden aan bepaalde verzoekers, wordt erop gewezen dat die tekst enkel erop aandringt dat de lidstaten zulke instanties « [zouden moeten] aanwijzen », en overigens niet voorziet in alle aanvullende restrictieve criteria waarin de bestreden wet voorziet.

A.18.1. Wat de schending van artikel 56 van het VWEU betreft, wordt in de memorie van antwoord, naast die bepaling, de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 aangevoerd, betreffende diensten op de interne markt, die de lidstaten ertoe verplicht « [te zorgen] voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied », meer bepaald de artikelen 16 en 20 ervan. Uit die Europese bepalingen zou volgen dat de vereiste van erkenningen die uitsluitend aan verenigingen worden toegekend op basis van criteria die geen betrekking hebben op de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu - criteria vermeld in artikel 16 van de richtlijn -, een beperking of een belemmering zou vormen voor het vrij verrichten van diensten. In de memorie wordt bovendien erop gewezen dat, indien dat beginsel overal in Europa zou gelden, de verenigingen verplicht zouden zijn om in achtentwintig lidstaten een erkenning aan te vragen om in rechte te kunnen optreden, telkens volgens lokale criteria, hetgeen « een multinational van de consumptie [zou veronderstellen] die overal actief is », op gevaar af het aantal procedures te doen toenemen.

Over het algemeen zou men, gelet op het doel van de artikelen 56 en 57 van het VWEU, dat erin bestaat de ontwikkeling en de goede werking van de Europese interne markt te waarborgen, ervan moeten uitgaan dat alle economische actoren hun diensten vrij moeten kunnen verrichten. Men dient ervan uit te gaan dat de representatieve consumentenorganisaties economische actoren zijn, niet alleen omdat hun prestaties, althans gedeeltelijk, worden gefinancierd door activiteiten met een economisch karakter - wat bijvoorbeeld het geval zou zijn voor *Test-Aankoop* -, maar vooral omdat zij een actieve rol spelen op de markt en een belangrijk onderdeel ervan vormen, dat in dit geval door de bestreden wet wordt versterkt. Die redenering zou *a fortiori* gelden voor de buitenlandse advocaten.

A.18.2. De verzoekende partijen vragen ten slotte dat het Hof, indien het zou twijfelen aan de gegrondheid van het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 56 van het VWEU, het Hof van Justitie van de Europese Unie in de volgende bewoordingen ondervraagt :

« Is een bepaling van nationaal recht van een lidstaat die in alle gevallen en aan iedereen een voorwaarde oplegt van erkenning door de lidstaat in kwestie teneinde rechtzoekenden te kunnen vertegenwoordigen in het kader van een collectieve rechtsvordering en teneinde een vereniging te machtigen om als groepsvertegenwoordiger in een rechtsvordering tot collectief herstel op te treden, in overeenstemming met het Europese Unierecht, en meer bepaald met het beginsel van het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) ? ».

A.19. In hun memorie van antwoord zetten de verzoekende partijen onder meer uiteen dat de vrije keuze van een vertegenwoordiger, onder toezicht van de rechter, zou waarborgen dat de aanleiding van de vordering uitsluitend wordt verantwoord door het belang van de slachtoffers : zo zou de vertegenwoordiger een van de slachtoffers moeten kunnen zijn, een bestaande vereniging of een vereniging die daartoe is opgericht, of nog een advocaat, wegens zijn ervaring en de bescherming die zijn deontologie biedt. De rechter zou aldus kunnen beschikken over een ruime controlebevoegdheid met betrekking tot de ontvankelijkheid van de vordering en de bekwaamheid van de verzoeker om de slachtoffers te vertegenwoordigen.

A.20.1. In zijn memorie van wederantwoord zet de Ministerraad in de eerste plaats uiteen dat de argumentatie van de verzoekende partijen niet gegrond noch pertinent zou zijn, en zich in de eerste plaats zou beperken tot speculaties en het toeschrijven van vermeende bedoelingen aan de Ministerraad en aan de wetgever, alsook tot manipulaties en verkeerde interpretaties van teksten en documenten. In werkelijkheid zou de wetgever zich, volgens de Ministerraad, volledig hebben geconformeerd aan de Europese aanbevelingen.

De Ministerraad onderstreept ook dat de verzoekende partijen vergeefs proberen hun vergissing recht te zetten, namelijk het feit dat zij, in hun verzoekschrift, in werkelijkheid « de tenuitvoerlegging van de erkenningsbevoegdheid », *in casu* « de toekomstige uitvoeringsmaatregelen », in het geding hebben gebracht, terwijl het Grondwettelijk Hof niet bevoegd is om zich daarover uit te spreken.

A.20.2. In de memorie van wederantwoord wordt achtereenvolgens betwist : dat de wetgever aan *Test-Aankoop* een feitelijk quasimonopolie heeft willen toekennen om rechtsvorderingen tot collectief herstel in te stellen; dat andere verenigingen niet in staat zouden zijn om dat te doen, noch in feite, noch rekening houdend met hun human resources en financiële middelen; dat de beperkte financiële middelen en human resources van de erkende verenigingen zouden impliceren dat zij te maken hebben met structurele en permanente interne belangenconflicten; dat de wetgever onder invloed zou hebben gestaan van het lobby van de industrie; dat de wetgever ernaar zou hebben gestreefd het instellen van rechtsvorderingen tot collectief herstel onmogelijk te maken, of het aantal beroepen drastisch te beperken - terwijl zijn bedoeling precies en duidelijk het tegenovergestelde was, namelijk de consument beschermen.

Wat betreft de uitsluiting van de advocaten om op te treden als groepsvertegenwoordiger, herinnert de Ministerraad, in het licht van de parlementaire voorbereiding, aan de *ratio legis*, waarbij hij evenwel opmerkt dat zij, volgens diezelfde parlementaire voorbereiding, « wel aanwezig [mogen] zijn en advies verstrekken ».

A.20.3. Wat het tweede onderdeel van het middel betreft, wijst de Ministerraad erop dat, terwijl het verzoekschrift zich uitsluitend beperkte tot de schending van artikel 56 van het VWEU zonder enige verwijzing naar de schending van de richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt », de memorie van antwoord aan de referentienormen de artikelen 16 en 20 van die richtlijn toevoegt, en aldus een nieuw middel aanvoert, dat de rechtspraak van het Hof niet toestaat. In zoverre het de schending van de artikelen 16 en 20 van de voormelde richtlijn beoogt, zou het eerste middel bijgevolg onontvankelijk moeten worden verklaard.

De Ministerraad wijst bovendien erop dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ), wanneer een materie volledig is geharmoniseerd op communautair niveau, iedere daarop betrekking hebbende nationale maatregel moet worden getoetst aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel, en niet aan het primaire recht. Bijgevolg, naast het feit dat artikel 56 van het VWEU niet van toepassing is, zouden de verzoekende partijen niet de schending van die bepaling kunnen aanvoeren, omdat de materie is geharmoniseerd door de voormelde richtlijn 2006/123/EG.

A.20.4. Wat ten slotte het verzoek om een prejudiciële vraag betreft, wijst de Ministerraad in eerste instantie erop dat die geen betrekking heeft op de interpretatie en de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten, dat vervat is in het VWEU, noch op de geldigheid van het afgeleide recht van de Unie, maar op de bestaanbaarheid van een norm van nationaal recht met het recht van de Unie of, anders gezegd, op de gegrondheid van een middel, taak die uitsluitend aan het Grondwettelijk Hof toekomt. Daaruit zou volgen dat het niet noodzakelijk is zich tot het Hof van Justitie te wenden.

De Ministerraad wijst vervolgens erop dat, volgens de rechtspraak van het Hof, het Hof het verzoek om een prejudiciële vraag niet moet inwilligen wanneer « de opgeworpen vraag niet relevant is of wanneer de betrokken gemeenschapsbepaling reeds door het Hof is uitgelegd of wanneer de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan ». Te dezen is het middel, enerzijds, slechts ontvankelijk in zoverre de schending van artikel 56 van het VWEU is aangevoerd in het verzoekschrift; anderzijds is het middel in die mate klaarblijkelijk niet gegrond, gezien de harmonisatie die intussen heeft plaatsgevonden bij de richtlijn 2006/123/EG, waarvan de schending niet werd aangevoerd in het verzoekschrift.

Wat het vierde, vijfde en zesde middel betreft

A.21.1. Volgens het vierde middel zou artikel XVII.43, § 2, 7°, en § 4, in samenhang gelezen met de artikelen XVII.43, 45, 49 en 69, ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, in zoverre het de personen die het slachtoffer zijn van collectieve schade die het voorwerp uitmaakt van een rechtsvordering tot collectief herstel verplicht te kiezen, vanaf het stadium van de ontvankelijkheid, om al dan niet deel uit te maken van de groep, impliceren dat elke andere hangende vordering zou vervallen en dat elke nieuwe vordering onontvankelijk zou zijn.

Volgens de verzoekende partijen zou op discriminerende wijze afbreuk worden gedaan aan de toegang tot de rechter en zou het recht op een eerlijk proces op discriminerende wijze worden ontzegd omdat de slachtoffers van collectieve schade verplicht zouden worden om aan de groepsvertegenwoordiger een onherroepelijk mandaat toe kennen om uit zijn naam op te treden en verbintenissen aan te gaan, en dat zonder op de hoogte te worden gesteld van zijn intenties (met name wat de voorwaarden van een minnelijke schikking betreft), en zonder vat te hebben op of recht van inzage te hebben in diens toekomstige vordering.

A.21.2. De verzoekende partijen vragen het Hof eveneens, in dezelfde reeds vermelde bewoordingen, aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen.

A.22.1. Volgens het vijfde middel zou artikel XVII.67, tweede lid, van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, in zoverre het rechtzoekenden die zich burgerlijke partij zouden hebben gesteld in het kader van een strafvordering verplicht om daarvan volledig afstand te doen teneinde lid te kunnen worden van de groep, die rechtzoekenden discrimineren op het vlak van hun toegang tot de rechter en hun recht op een eerlijk proces.

De burgerlijkepartijstelling van die rechtzoekenden kan immers een ruimer voorwerp hebben (bijvoorbeeld morele schade) of kan gericht zijn tegen andere personen (bijvoorbeeld een natuurlijke persoon), zodat ze verplichten om daarvan volledig af te zien, of om af te zien van het voordeel van een collectieve vordering, tot de voormelde discriminatie zou leiden.

A.22.2. Nog in het kader van dat middel vragen de verzoekende partijen het Hof, in dezelfde reeds vermelde bewoordingen, aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen.

A.23. Ten slotte zou, volgens het zesde en laatste middel, artikel XVII.69 van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, in zoverre het voorziet in het automatische verval, zodra de collectieve vordering ontvankelijk is verklaard, van een individuele rechtsvordering reeds ingesteld door een lid van de groep tegen dezelfde verweerder, met hetzelfde voorwerp en dezelfde oorzaak, dat groepslid de rechtsplegingsvergoeding waarin artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet ontzeggen, zelfs al zou het aanzienlijke kosten hebben gemaakt in die individuele rechtsvordering, en zelfs al zou de aansprakelijkheid van de verweerder worden aangetoond ingevolge de collectieve vordering. Hierdoor zou die rechtzoekende ten onrechte worden gediscrimineerd ten opzichte van andere rechtzoekenden die in een analoge zaak in het gelijk zijn gesteld.

A.24.1. Wat het vierde, vijfde en zesde middel betreft, wijst de Ministerraad erop dat de verzoekende partijen verkeerde uitgangspunten hanteren en geen rekening houden met de wet, met de algemene rechtsbeginselen en met de *ratio legis* van de wetgever, die de bestreden bepalingen rechtvaardigt.

A.24.2. In de memorie wordt in de eerste plaats onderstreept dat de consumenten die het slachtoffer zijn van collectieve schade die het voorwerp kan uitmaken van een rechtsvordering tot collectief herstel zelf beslissen of zij een individuele procedure wensen in te stellen en/of daarvan deel uit te maken - eventueel als burgerlijke partij in een strafrechtelijke procedure -, dan wel deel wensen uit te maken van de groep consumenten in het kader van een vordering tot collectief herstel. Zij kiezen dus zelf de procedure, beoordelen zelf de opportuniteit en de doeltreffendheid ervan, zodat het afzien van een eventueel individueel beroep het gevolg is van hun eigen keuze.

A.24.3. De Ministerraad zet overigens uiteen dat de afloop van een gerechtelijke procedure steeds onzeker is, ongeacht het gekozen rechtsmiddel, omdat men niet kan vooruitlopen op de inhoud en de draagwijdte van de beslissing van een rechter. Die afloop houdt geen verband met het feit dat de rechtzoekenden geen vat zouden hebben op de verweerstrategie, noch met het feit dat de procedure wordt ingesteld door een vertegenwoordiger die zij « niet hebben gekozen » en aan wie zij geen instructies kunnen geven, noch om rekenschap of zelfs toelichting kunnen vragen. In elk geval, de rechtzoekenden die opteren voor een rechtsvordering tot collectief herstel, aanvaarden op dat ogenblik ook de gevolgen ervan, en er zou geen aanleiding zijn om hen slachtoffers te noemen, omdat die vordering precies tot doel heeft hun belangen te beschermen. Het slachtoffer van collectieve schade zou in ieder geval, ongeacht het rechtsmiddel dat wordt aangewend, over de mogelijkheid beschikken om een schadevergoeding te verkrijgen via de procedure die het heeft gekozen.

A.24.4. Wat betreft het risico dat de slachtoffers van collectieve schade, wegens een akkoord dat tijdens de procedure tot stand is gekomen tussen de vertegenwoordiger en de verweerder, gebonden zijn - zonder zich over dat akkoord te hebben kunnen uitspreken - door de werking van de bestreden wet en meer bepaald van artikel XVII.49 van het WER ervan, onderstreept de memorie dat geen nadeel kan worden aangevoerd, enerzijds

omdat de keuze van die vordering is gemaakt door de slachtoffers en, anderzijds en *a fortiori*, rekening houdend met het feit dat de bestreden wet uitdrukkelijk voorziet, zoals bevestigd in de parlementaire voorbereiding, in de verplichting voor de partijen om tot een akkoord te komen in het belang van de rechtzoekenden.

A.24.5. Ten aanzien van het risico dat, om economische redenen, vertegenwoordigers akkoorden sluiten die de belangen van de groepsleden zouden opofferen, antwoordt de Ministerraad dat voor dat risico geen argumenten worden geleverd en dat hij, in elk geval, niet ziet in welk opzicht het eventuele sluiten van een akkoord in het belang van de rechtzoekenden aanleiding zou geven tot een belangenconflict met die laatsten.

A.24.6. Tegen de kritiek op het feit dat de benadeelden afstand zouden moeten doen van hun eventuele burgerlijkepartijstelling om deel te kunnen uitmaken van de groep die de rechtsvordering tot collectief herstel geniet, brengt de memorie in dat, in het licht van de parlementaire voorbereiding, die stelling niet kan worden gevolgd - de rechtzoekende heeft de keuze tussen de strafrechtelijke en de burgerrechtelijke weg, en bovendien hebben de rechtzoekenden de kans om hun rechtsmiddel te kiezen - aangezien, ongeacht de gekozen weg, zij de mogelijkheid hebben om een schadevergoeding te verkrijgen; hun recht op een eerlijk proces zou bijgevolg in geen enkel opzicht worden belemmerd.

A.24.7. Wat betreft het risico om de rechtsplegingsvergoeding bepaald in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek te verliezen, herhaalt de Ministerraad dat een lid van de groep consumenten zelf het rechtsmiddel kiest, en tegelijkertijd de daaruit volgende juridische en procedurele gevolgen aanvaardt, zoals een eventueel verlies van de voormelde rechtsplegingsvergoeding; daaruit zou bijgevolg geen enkele aantasting van het recht op een eerlijk proces kunnen voortvloeien.

- B -

B.1. Bij het Hof is een beroep tot vernietiging ingesteld dat is gericht tegen de artikelen 3 en 4 van de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ‘ Rechtsvordering tot collectief herstel ’ in boek XVII ‘ Bijzondere rechtsprocedures ’ van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht » (hierna : de wet van 28 maart 2014).

Artikel 3 wordt bestreden in zoverre het in het Wetboek van economisch recht (hierna : WER) een artikel XVII.36, 1^o, en een artikel XVII.37 (tweede middel) invoegt, een artikel XVII.39 (derde middel), een artikel XVII.43, § 2, 7^o (vierde middel), een artikel XVII.67, tweede lid (vijfde middel) en een artikel XVII.69, eerste streepje (zesde middel).

Ten aanzien van het belang

B.2. Volgens de Ministerraad doen de verzoekende partijen niet blijken van het vereiste belang.

B.3. Artikel 142 van de Grondwet en artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang.

Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

De *actio popularis* is niet toelaatbaar. Wanneer geen voldoende geïndividualiseerd verband bestaat tussen de bestreden norm en de situatie van de verzoekende partij, dient het beroep als een *actio popularis* te worden beschouwd, hetgeen de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.4. De eerste verzoekende partij doet blijken van het vereiste belang voor wat de bestreden artikelen XVII.36, 1°, en XVII.37, betreft, in zoverre die bepalingen de door haar aangevoerde wetgeving betreffende met name de jaarrekening zouden uitsluiten van het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel, alsook voor wat artikel 4 van de bestreden wet betreft, in zoverre het de aanwending van de voormelde rechtsvordering beperkt tot het geval waarin de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van de bestreden wet.

B.5. De tweede verzoekende partij kan rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel XVII.39, in zoverre die bepaling op exhaustieve wijze de twee categorieën van verenigingen en de dienst opsomt die kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger.

B.6. Wat de andere bestreden bepalingen betreft, namelijk de artikelen XVII.43, § 2, 7°, XVII.67, tweede lid, en XVII.69, eerste streepje, verschilt het belang van de verzoekende partijen niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen. Het beroep tegen die bepalingen is derhalve onontvankelijk.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.7. Artikel XVII.36, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014, bepaalt :

« In afwijking van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek is een rechtsvordering tot collectief herstel ontvankelijk indien aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° de ingeroepen oorzaak betreft een mogelijke inbreuk door de onderneming op een van haar contractuele verplichtingen, op een van de Europese verordeningen of de wetten bedoeld in artikel XVII.37 of op een van hun uitvoeringsbesluiten;

2° de rechtsvordering wordt ingesteld door een verzoeker die voldoet aan de vereisten bedoeld in artikel XVII.39 en door de rechter geschikt wordt bevonden;

3° het beroep op een rechtsvordering tot collectief herstel lijkt meer doelmatig dan een rechtsvordering van gemeen recht ».

Artikel XVII.37 bepaalt :

« De Europese verordeningen en wetgevingen die worden bedoeld in artikel XVII.36, 1°, zijn de volgende :

1° de volgende boeken van dit Wetboek :

a) boek IV — Bescherming van de mededinging;

b) boek V — De mededinging en de prijsevoluties;

c) boek VI — Marktpraktijken en consumentenbescherming;

d) boek VII — Betalings- en kredietdiensten;

e) boek IX — De veiligheid van producten en diensten;

f) boek XI — Intellectuele eigendom;

g) boek XII — Recht van de elektronische economie;

h) boek XIV — Marktpraktijken en consumentenbescherming betreffende de beoefenaars van een vrij beroep;

2° de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen;

3° de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen;

4° de wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen;

5° de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten;

6° de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen;

7° de wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken;

8° de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst;

9° de wet van 9 maart 1993 ertoe strekkende de exploitatie van huwelijksbureaus te regelen en te controleren;

10° de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens;

11° artikel 21, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen;

12° de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten;

13° de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling;

14° de Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen;

15° de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt;

16° de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten;

17° de artikelen 25, § 5, 27, §§ 2 en 3, 28^{ter}, 30^{bis}, en 39, § 3, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, en inbreuken als bedoeld in artikel 86^{bis} van dezelfde wet;

18° de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument;

19° de Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91;

20° de wet van 11 juni 2004 tot beteugeling van bedrog met de kilometerstand van voertuigen;

21° de wet van 1 september 2004 betreffende de bescherming van de consumenten bij verkoop van consumptiegoederen;

22° de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie;

23° de Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van artikel 9 van Richtlijn 2004/36/EG;

24° de Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen;

25° de wet van 15 mei 2007 betreffende de bescherming van de consumenten inzake omroeptransmissie- en omroepdistributiediensten;

26° de wet van 3 juni 2007 met betrekking tot de kosteloze borgtocht;

27° de Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer;

28° de artikelen 23 tot 52 van de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen;

29° de Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004;

30° de Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004;

31° de wet van 30 juli 2013 betreffende de wederverkoop van toegangsbewijzen tot evenementen ».

Artikel XVII.39 bepaalt :

« De groep kan slechts worden vertegenwoordigd door een enkele groepsvertegenwoordiger.

Kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger :

1° een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen die rechtspersoonlijkheid bezit en voor zover zij in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigd is of door de minister, volgens criteria vast te stellen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, erkend is;

2° een vereniging met rechtspersoonlijkheid die door de minister erkend is, waarvan het maatschappelijk doel in rechtstreeks verband staat met de collectieve schade die door de groep is geleden en die niet op een duurzame wijze een economisch doel nastreeft. Deze vereniging bezit, op de dag waarop zij de rechtsvordering tot collectief herstel instelt, sedert ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid. Door de voorlegging van haar activiteitenverslagen of van enig ander stuk, bewijst zij dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met haar maatschappelijk doel en dat die bedrijvigheid betrekking heeft op het collectief belang dat zij beoogt te beschermen.

3° de autonome openbare dienst als bedoeld in artikel XVI.5 van dit Wetboek, enkel met het oog op het vertegenwoordigen van de groep in de fase van de onderhandeling van een akkoord tot collectief herstel overeenkomstig de artikelen XVII.45 tot XVII.51 ».

Artikel 4 van de wet van 28 maart 2014 bepaalt ten slotte :

« De rechtsvordering tot collectief herstel kan enkel worden ingesteld wanneer de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding van deze wet ».

Ten gronde

Wat artikel 4 van de wet van 28 maart 2014 betreft (eerste middel)

B.8.1. Artikel 4 van de bestreden wet beperkt het toepassingsgebied van die wet tot de hypothese waarin « de gemeenschappelijke oorzaak van de collectieve schade heeft plaatsgevonden na de inwerkingtreding [ervan] », zijnde 1 september 2014.

Daaruit volgt dat de slachtoffers van collectieve schade al dan niet de rechtsvordering tot collectief herstel kunnen aanwenden naargelang de gemeenschappelijke oorzaak van die schade zich heeft voorgedaan na of vóór die datum.

Volgens de verzoekende partijen zou dat verschil in behandeling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schenden (eerste onderdeel); het zou overigens de tweede categorie van slachtoffers het recht op juridische bijstand en het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet en bij artikel 6 van het voormelde Verdrag, ontnemen (tweede onderdeel).

Het Hof onderzoekt de twee onderdelen van het middel samen.

B.8.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 28 maart 2014 werden de algemene doelstellingen die de wetgever nastreefde met de invoering van een rechtsvordering tot collectief herstel, alsook het algemene kader van die vordering, als volgt uiteengezet :

« Dit wetsontwerp strekt ertoe in Boek XVII van het Wetboek van economisch recht betreffende de bijzondere gerechtelijke procedures de juridische basis in te voeren voor een rechtsvordering tot collectief herstel van de schade die door een onderneming aan een groep van consumenten wordt toegebracht. Deze rechtsvordering die volkomen nieuw is in het Belgische juridische arsenaal, zou substantieel moeten bijdragen tot een betere naleving en verdediging van de consumentenrechten.

Naast andere mogelijkheden zoals de rol die de organisaties ter verdediging van de consumenten spelen of nog de toevlucht tot de buitengerechtelijke geschillenregeling, blijft het individuele beroep het eerste middel waarover de consument beschikt om zijn rechten te doen naleven. Het is in ieder geval het enige middel dat de consument op algemene wijze en in alle gevallen de mogelijkheid biedt om een schadeherstel toegekend te krijgen, wanneer de aansprakelijkheid van de onderneming is aangetoond, en waarbij een bindende interpretatie van de wet tot stand komt.

[...]

In het domein van de bescherming van de consumentenrechten schrijft de rechtsvordering tot collectief herstel zich bijzonder goed in. [...] Inderdaad, vaak, zal het niet naleven door een onderneming van een wettelijke regel inzake consumentenbescherming of van een contractuele verbintenis mogelijks een beperkte individuele schade teweegbrengen. De economische schade voor de markt in haar geheel kan echter, gezien het grote aantal benadeelde consumenten, heel hoog oplopen. De benadeelde consument stapt niet naar het gerecht voor kleine bedragen, hij blijft dus benadeeld soms zelfs zonder het te weten. In een aantal gevallen zal een mogelijkheid van alternatieve geschillenregeling soelaas kunnen brengen. De collectieve rechtsvordering zal een structureel antwoord bieden aan het herstel van schade geleden door een groep consumenten die een gemeenschappelijk oorzaak heeft. De schaalgrootte die ze kunnen hebben, brengt mee dat rechtsvorderingen financieel haalbaar worden.

Naast de hypothese van de collectieve schade voor kleine bedragen die een groot aantal consumenten betreft, vaak aangehaald om de invoering van een collectieve rechtsvordering tot herstel in een rechtssysteem te rechtvaardigen, blijft de collectieve rechtsvordering een nuttig en doeltreffend instrument voor elke type van schade toegebracht aan een groot aantal consumenten, aangezien de bevoegde rechter op basis van feiten en motieven aangehaald als basis voor de rechtsvordering kan oordelen dat zij doelmatiger is voor de consument dan een gemeenschappelijke rechtsvordering. Om dit te beoordelen, wordt de verhouding tussen de bereikte resultaten (bv. een akkoord voor een groot aantal consumenten of een beslissing ten gronde die tegenstelbaar is aan alle benadeelde consumenten) en de ingezette middelen (aantal rechtsvorderingen en ingeschakelde rechters) in rekening gebracht.

[...]

Deze criteria, (de aard van het feit waaruit de schade ontstaan is en het type van schade, de potentiële omvang en de aflijning van de groep, de identificeerbaarheid van de groepsleden in een vroeg stadium), zijn zoveel elementen waarmee de rechter rekening zal houden om te beoordelen of een rechtsvordering tot collectief herstel al dan niet geschikter is dan een gemeenrechtelijke rechtsvordering » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 5, 7 en 8).

B.8.3. Met betrekking tot het bestreden artikel 4 is het volgende uiteengezet :

« De procedure zal enkel kunnen worden ingesteld indien de oorzaak van de schade na de inwerkingtreding van de wet optreedt, om de rechtszekerheid te garanderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 8).

B.9. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, wilde de wetgever, door een rechtsvordering tot collectief herstel op te nemen in het juridische arsenaal, de toegang van de consumenten tot de rechter versoepelen wat geringe vorderingen betreft, door de behandeling van zulke vorderingen te groeperen. In tweede instantie kon dat nieuwe juridische instrument de inachtneming versterken van de wetten en overeenkomsten die tot het toepassingsgebied ervan behoren, en zou het bijgevolg bijdragen tot een gezonde concurrentie op de markt.

B.10. Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.11. De parlementaire voorbereiding verantwoordt de niet-toepassing van de bestreden wet op collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van die wet, door de bekommernis om « de rechtszekerheid te garanderen ».

B.12.1. Het is denkbaar dat het verstrijken van enige tijd, mogelijk verschillende jaren, tussen het zich voordoen van de gemeenschappelijke oorzaak van een collectieve schade en het instellen van een rechtsvordering tot collectief herstel, het vaststellen van de bestanddelen

van de aansprakelijkheid, zoals die door de bestreden wet wordt georganiseerd, kan bemoeilijken.

B.12.2. Bovendien impliceert de exclusieve bevoegdheid die door artikel XVII.35 van het WER aan de Brusselse rechtscolleges wordt toegekend om kennis te nemen van de rechtsvorderingen tot collectief herstel, ook al kan zij worden gerechtvaardigd door onder meer redenen van specialisatie, van coherente rechtspraak en van doeltreffendheid, die werden uiteengezet tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 12 en 16), dat het niet mogelijk zou zijn geweest de bestreden wet toepasselijk te maken op het geheel van de collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet, zonder de voormelde rechtscolleges een risico van overbelasting en achterstand te doen lopen, dat niet verenigbaar is met de bekommernis van de wetgever om, via de bestreden wet, een betere rechtsbedeling en een betere verdediging van de consumentenrechten te waarborgen.

B.12.3. Ten slotte is het doel van de wetgever de ondernemingen aan te sporen de Europese verordeningen en wetgevingen die behoren tot het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel beter in acht te doen nemen, van nature toekomstgericht.

B.12.4. Uit het voorgaande volgt dat de uitsluiting uit het toepassingsgebied van de bestreden wet, van de collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak zich heeft voorgedaan vóór de inwerkingtreding van de wet, pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.13. Er dient niettemin te worden nagegaan of die uitsluiting geen onevenredige gevolgen heeft voor de consumenten die het slachtoffer zijn van zulke collectieve schade, aan wie aldus het voordeel van de bij de bestreden wet ingevoerde rechtsvordering tot collectief herstel wordt ontnomen.

Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, komt de rechtsvordering tot collectief herstel, bovenop de bestaande juridische instrumenten en rechtsvorderingen op het gebied van bescherming van consumentenrechten. De consument, en meer bepaald het eventuele slachtoffer van collectieve schade waarvan de gemeenschappelijke oorzaak heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, en dat niet het voordeel kan

genieten van de rechtsvordering tot collectief herstel, behoudt derhalve het voordeel van de andere juridische instrumenten en rechtsvorderingen, in het bijzonder de individuele vordering tot vergoeding van de geleden schade.

Artikel XVII.36, 3°, van het WER bepaalt overigens, als één van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van de rechtsvordering tot collectief herstel, dat het beroep op die vordering « meer doelmatig [moet lijken] dan een rechtsvordering van gemeen recht ». Het komt de rechter toe te beoordelen of een rechtsvordering tot collectief herstel al dan niet meer doelmatig is dan een rechtsvordering van gemeen recht, en zulks op grond van verschillende criteria, in het bijzonder de aard van het feit waaruit de schade is ontstaan en het type van schade, de potentiële omvang en de aflijning van de groep, de identificeerbaarheid van de groepsleden in een vroeg stadium (*Parl. St., Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, p. 8*). Daaruit volgt dat niet ervan mag worden uitgegaan dat, voor elke schade met een collectief karakter, de rechtsvordering tot collectief herstel voor de slachtoffers noodzakelijkerwijs een meer effectief rechtsmiddel is dan de individuele vordering, noch bijgevolg dat het ontnemen ervan de rechtsbescherming van die slachtoffers op onevenredige wijze zou raken.

B.14.1. Gelet op het voorgaande, zijn de in het bestreden artikel 4 vervatte uitsluiting en het daaruit volgende verschil in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.

B.14.2. De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen leidt niet tot een andere conclusie.

B.14.3. Het verzoek om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen, mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.15. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft de artikelen XVII.36, 1°, en XVII.37 van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014 (tweede middel)

B.16.1. De artikelen XVII.36, 1°, en XVII.37 van het WER zouden de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schenden : enerzijds, door de nieuwe rechtsvordering te beperken tot de schade die door consumenten wordt geleden wegens schending van, meer bepaald, de Europese verordeningen en wetgevingen bedoeld in artikel XVII.37, zouden de bestreden bepalingen de slachtoffers van collectieve schade die voortvloeit uit de schending van andere normen, discrimineren (eerste onderdeel); anderzijds, aangezien de bestreden wet volgens de verzoekende partijen zou impliceren dat de wetgever erkent dat voor bepaalde schade geen daadwerkelijk rechtsmiddel bestaat en dat de nieuwe rechtsvordering zou kunnen worden gelijkgesteld met een vorm van juridische bijstand in de zin van artikel 23 van de Grondwet, zouden de bestreden bepalingen op discriminerende wijze een categorie van burgers het recht op juridische bijstand en op een daadwerkelijk beroep ontnemen (tweede onderdeel).

Het Hof onderzoekt de twee onderdelen van het middel samen.

B.16.2. Volgens de memorie van toelichting :

« Artikel XVII.37. Dit artikel geeft een uitputtende opsomming van de wetten en de Europese normen waarvan de overtreding vatbaar is voor een rechtsvordering tot collectief herstel.

De boeken IV tot VII, IX, XI en XII van het Wetboek van economisch recht werden opgenomen voor zover ze consumentbeschermende bepalingen bevatten; verder staan twintigtal andere wetgevingen opgesomd die ook bepalingen bevatten ter bescherming van de consumentenrechten, alsook zeven Europese verordeningen. Ze zijn niet allemaal specifiek gericht op consumentenbescherming maar allemaal bieden ze door bepaalde aspecten rechten aan de consument.

Het wetsontwerp beoogt algemene bepalingen, waaronder bepalingen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de elektronische handtekening of nog de marktpraktijken en sectorale bepalingen. Er zijn reglementeringen in opgenomen op het vlak van de prijzen, de verzekeringen en de beroepsaansprakelijkheid, betreffende de gezondheid en de veiligheid van diensten en producten, op het vlak van het bank- en financiewezen, het personenvervoer, de reisorganisatie en de energie, kortom allemaal consumentgevoelige sectoren. De schending van één van deze normen volstaat niet als dusdanig om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, de eiser moet de aan de consumenten toegebrachte schade nog aantonen.

Er weze benadrukt dat het wetsontwerp een procedure tot collectief herstel instelt in, en dus beperkt is tot een specifiek domein, met name dat van de consumentengeschillen. De wetten bedoeld in artikel XVII.37 dienen door de rechter te worden toegepast voor zover zij bijdragen tot de bescherming van de consument. De procedure tot collectief herstel kan bijvoorbeeld niet worden toegepast ten voordele van een groep aandeelhouders die in die hoedanigheid herstel van schade vorderen van hun vennootschap » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 21-22).

Volgens het Commissieverslag :

« Met betrekking tot de andere vragen luidt het antwoord van de minister : ‘ *le mieux est l’ennemi du bien* ’. In de afgelopen twintig jaar heeft men veel nagedacht en geprobeerd, met het resultaat dat er uiteindelijk helemaal niets tot stand is gekomen, omdat men alles of niets wilde. Een nieuwe rechtsfiguur vergt voorzichtigheid, wat in dit debat een essentiële voorwaarde is.

Bewust werd ervoor gekozen om de vordering tot collectief herstel niet toe te passen op elke onrechtmatige daad in de zin van artikel 1382 B.W. Indien dat wel gedaan wordt, neemt het debat een immense omvang en wanneer men er stilaan uit wijs raakt, is de zittingsperiode voorbij. Het voorliggende wetsontwerp moet dan ook als een eerste bescheiden stap worden opgevat, met een goed afgelijnd voorwerp (*in casu*, het consumentenrecht, dat een federale aangelegenheid is), met een specifieke procedure en duidelijke garanties, waarbij exclusieve bevoegdheid wordt toegekend aan de hoven en rechtbanken te Brussel.

Bedoeling is zekerheid te hebben dat de rechtsfiguur kan worden ingevoerd. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst de formule uitgebreid wordt en misschien is het zelfs wenselijk. Maar dat zal eerst beoordeeld moeten worden. Een eerste evaluatie komt er reeds in 2017. De ervaring op grond van het voorliggende ontwerp zal eventueel de basis voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen vormen.

Anderzijds kan men niet volhouden dat de ambitie van het wetsontwerp zo beperkt is als sommige leden laten uitschijnen. Consumentenrecht omvat namelijk heel de wet op de marktpraktijken, wat niet min is. Bovendien komen ‘ *small claims* ’ ook het vaakst in groten getale voor in dat consumentenrecht, dus precies daar is de nood het hoogst en de leemte in het recht het grootst » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, pp. 16 en 17).

B.16.3. Door het toepassingsgebied van de rechtsvordering tot collectief herstel te beperken, heeft de wetgever een domein willen beogen - dat van het consumentenrecht - dat, enerzijds, omvangrijk is wat de betrokken wetgevingen betreft, en waarin zich, anderzijds, een groot aantal gevallen van beperkte individuele schade (« *small claims* ») zou voordoen, waarop hij precies wilde inspelen met de invoering van die nieuwe rechtsvordering.

Overigens blijkt dat het vanuit een bekommernis van doeltreffendheid is dat de wetgever een geleidelijke benadering heeft verkozen, en tegelijkertijd heeft aangekondigd dat een uitbreiding van het oorspronkelijke toepassingsgebied van de wet of een eventuele aanpassing

van de wet (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 22) op een later tijdstip zou kunnen plaatsvinden, na een evaluatie.

B.17. Er dient te worden onderzocht of, gelet op die doelstellingen, het in B.16.1 vermelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt in sociaal-economische aangelegenheden zou het Hof de verschillen in behandeling die volgen uit de door de wetgever gemaakte keuzes alleen kunnen afkeuren indien er geen redelijke verantwoording voor die keuzes zou bestaan.

B.18. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

De wetgever heeft immers, in het bestreden artikel XVII.37, de Europese verordeningen en de wetgevingen opgesomd waarvan een mogelijke inbreuk aanleiding kan geven tot een rechtsvordering tot collectief herstel krachtens artikel XVII.36, 1°. Die teksten hebben bovendien gemeen dat zij bijdragen tot de bescherming van de consumenten.

B.19.1. Door de Europese verordeningen en de wetgevingen waarvan een eventuele inbreuk door een onderneming - naast een inbreuk op haar contractuele verplichtingen - aanleiding kan geven tot een rechtsvordering tot collectief herstel, te beperken tot die welke zijn vermeld in het bestreden artikel XVII.37, dekt de wetgever een sector, namelijk die van de consumentengeschillen, waarvoor hij redelijkerwijs ervan kon uitgaan dat zich in die sector een zeer aanzienlijk deel van het aantal gevallen van collectieve schade in de zin van artikel 2 van de bestreden wet, zou voordoen, waarvan de wetgever het herstel wilde vergemakkelijken. De in het bestreden artikel XVII.37 vermelde Europese verordeningen en Belgische wetgevingen zijn overigens zeer uitgebreid en dragen op ruime wijze bij tot de bescherming van de consument.

In dat dubbel opzicht sluit de bestreden wet aan op de doelstellingen die door de Europese Unie worden nagestreefd met de aanbeveling 2013/396/EU van de Europese Commissie van 11 juni 2013 « over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten ». Immers, enerzijds, beoogt die

aanbeveling herhaaldelijk, als *ratio legis*, - naast een betere toegang tot de rechter - de rechten van de consumenten, en dat in verschillende overwegingen ervan, ongeacht of het meer bepaald erom gaat een hoog niveau van bescherming ervan te waarborgen (overweging 1), de toegang tot de rechter te vergemakkelijken in geval van schending van die rechten (overwegingen 1 en 4) of schadevergoeding te verkrijgen voor « geringe vorderingen in consumentenzaken », waarvoor « individueel verhaal [...] het gebruikelijke instrument [is] om geschillen te beslechten ter voorkoming van schade en om schadevergoeding te vragen » (overweging 8). Anderzijds, wordt in overweging 7 de « consumentenbescherming » vermeld bij de gebieden waarop « de aanvullende private handhaving van aan het EU-recht ontleende rechten in de vorm van collectief verhaal [...] nuttig [is] ». Bovendien blijkt dat andere gebieden die in die laatste overweging worden beoogd, zoals de bescherming van persoonsgegevens, de concurrentie en de reglementering inzake financiële diensten, ook worden gedekt, zij het gedeeltelijk, door bepaalde wetten vermeld in het bestreden artikel XVII.37.

B.19.2. Wat de geleidelijke benadering betreft waarvoor de wetgever opteerde, kan worden aangenomen dat, onder andere elementen, het vernieuwende karakter van de rechtsvordering tot collectief herstel, de complexiteit van de toepasselijke procedure alsook de exclusieve bevoegdheid van de Brusselse rechtscolleges om van die vorderingen kennis te nemen, de wetgever ertoe konden aanzetten om die nieuwe rechtsvordering, in eerste instantie, te beperken tot de bescherming van de consumentenrechten.

In de parlementaire voorbereiding wordt bovendien erop gewezen dat een evaluatieprocedure zou plaatsvinden teneinde de wetgeving aan te passen of uit te breiden (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 22).

B.19.3. Bijgevolg is de beperking van het toepassingsgebied pertinent is in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.20. Gelet op het voorgaande, en om de in B.13 vermelde redenen, blijkt niet dat de rechten van de slachtoffers van collectieve schade op onevenredige wijze worden aangetast.

De afweging van de aanwezige belangen waartoe de wetgever is overgegaan - meer bepaald tussen, enerzijds, de belangen van de slachtoffers van de betrokken collectieve schade en van de ondernemingen en, anderzijds, de bekommernis om voor die schade de toegang tot de rechter te versterken en tegelijkertijd een goede invoering van de nieuwe rechtsvordering voor de betrokken rechtscolleges te waarborgen - overschrijdt niet de beoordelingsvrijheid die de wetgever in zulk een aangelegenheid heeft.

B.21. De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen leidt niet tot een andere conclusie.

B.22. Het verzoek om aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een prejudiciële vraag te stellen mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.23. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft artikel XVII.39 van het WER, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 28 maart 2014 (derde middel)

B.24. Het bestreden artikel XVII.39 somt in het tweede lid, op beperkende wijze, de verenigingen (1° en 2°) en de openbare dienst (3°) op die kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger. Overigens bepaalt artikel XVII.40 dat de groepsvertegenwoordiger tijdens de volledige procedure moet voldoen aan de voorwaarden bedoeld in het voormelde artikel XVII.39.

Ten slotte maakt artikel XVII.36, 2°, van de inachtneming van datzelfde artikel XVII.39, een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de rechtsvordering tot collectief herstel ten aanzien van de verzoeker, naast het feit dat die verzoeker door de rechter « geschikt » wordt bevonden.

B.25. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door artikel XVII.39, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : VWEU).

De verzoekende partijen zetten onder meer uiteen dat de vereiste van erkenning, die wordt opgelegd aan de verenigingen bedoeld in het bestreden artikel XVII.39, een vrijwel discretionaire bevoegdheid aan de Minister zou verlenen. Dat zou, enerzijds, de vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie, die niet zulk een erkenning genieten, en, anderzijds, de andere gerechtelijke mandatarissen, zoals de advocaten, die benadeelden zouden kunnen vertegenwoordigen met betere waarborgen inzake onafhankelijkheid en afwezigheid van belangenconflicten, discrimineren.

B.26.1. Volgens de memorie van toelichting :

« Artikel XVII.39. De groep heeft maar één enkele vertegenwoordiger. Natuurlijke personen mogen nooit een groep vertegenwoordigen. De vertegenwoordiging van de groep door een natuurlijke persoon, al dan niet zelf benadeeld door de collectieve schade, is inderdaad niet wenselijk :

- zij moedigt de benadeelde personen niet aan om zich te groeperen (wat bepaalde fases zoals het bepalen van de schade zou kunnen bemoeilijken), daar zij krediet of representativiteit mist; zij houdt ook risico's in wat betreft de geschiktheid om de procedure te leiden (bv. voor de financiële risico's die verband houden met de procedure, om de informatiebehoefte van de benadeelde personen te evalueren, ...);

- zij kan leiden tot onrechtmatige procedures, niet alleen omdat een onervaren, natuurlijke persoon zijn kansen op welslagen verkeerd zou kunnen inschatten, maar vooral omdat sommigen een volwaardige, winstgevendende bezigheid zouden kunnen maken van het indienen van rechtsvorderingen tot collectief herstel.

De wet somt op wie als groepsvertegenwoordiger kan optreden. Het voorliggend wetsontwerp opteert voor ' *ideological plaintiff* ' (S. VOET, *l.c.*, p. 689) om de efficiëntie en de kwaliteit van de rechtsvordering tot collectief herstel te verzekeren en om onrechtmatige of roekeloze procedures te vermijden. Eerst en vooral zijn er, omwille van hun bedoeling de consumentenbelangen te verdedigen, de consumentenverenigingen, op voorwaarde dat ze rechtspersoonlijkheid bezitten en in de Raad voor het Verbruik zetelen of door de minister zijn erkend op grond van criteria die via koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in ministerraad, worden bepaald. Op deze manier zijn de erkenningsmodaliteiten dezelfde als deze die zijn voorzien in titel 1 van dit boek voor wat betreft de vordering tot staking (artikel XVII.7, 4^o) (zie de opmerking in het advies van de Raad van State daaromtrent, in randnr. 18).

Daarnaast kunnen ook andere verenigingen gerechtigd zijn om als groepsvertegenwoordiger op te treden, nl. wanneer ze voldoen aan de gestelde voorwaarden :

- de rechtspersoonlijkheid bezitten;
- erkend zijn door de minister;

- een maatschappelijk doel hebben dat een rechtstreeks verband heeft met de collectieve schade;

- niet op duurzame wijze een economisch doel nastreven;

- minstens reeds drie jaar de rechtspersoonlijkheid bezitten.

Dergelijke vereniging zal moeten aantonen dat ze ook een werkelijke activiteit heeft overeenkomstig het maatschappelijk doel en dat aansluit bij het belang dat ze wil verdedigen doorheen een rechtsvordering tot collectief herstel.

Het is de rechter die, geval per geval, zal oordelen of deze verenigingen de nodige kwaliteiten hebben om als groepsvertegenwoordiger op te treden.

Ook de autonome openbare dienst als bedoeld in artikel XVI.5 van dit Wetboek ten slotte, kan de hoedanigheid van groepsvertegenwoordiger krijgen, doch enkel in de onderhandelingsfase. Dit is te verzoenen met zijn andere taken die zich vooral voordoen in individuele dossiers waar hij zal pogen te bemiddelen tussen een individuele consument en een onderneming. Wanneer hij zal optreden in het kader van een collectieve procedure, overstijgt dit een individuele tussenkost. In dat geval zal hij immers een groep onbekende consumenten vertegenwoordigen voor wie hij (in de meeste gevallen) nog niet ten individuen titel is tussengekomen. Indien de onderhandelingsfase niet leidt tot een akkoord, zal de procedure ten gronde door een andere groepsvertegenwoordiger dienen te worden verdergezet.

Naast het hebben van de hoedanigheid, dient elke groepsvertegenwoordiger die zich voor de rechter aanbiedt om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, door deze laatste ook *in concreto* geschikt te worden bevonden. Het is niet omdat een rechtssubject hoedanigheid heeft om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen dat hij of zij per definitie een geschikte groepsvertegenwoordiger is. Bij een rechtsvordering tot collectief herstel treden de groepsleden niet op als procespartij, noch geven zij een uitdrukkelijk mandaat aan de groepsvertegenwoordiger. Aan de andere kant zullen zij wel gebonden zijn door de (positieve of negatieve) uitspraak van de door de groeps- en procesvertegenwoordiger nagestreefde rechtspleging. Dit verstrekende gevolg brengt met zich mee dat de geschiktheid van die laatste van primordiaal belang is voor de afwezige groepsleden, die voor wat betreft het afdwingen van hun materieelrechtelijke aanspraken immers volledig zijn aangewezen op de groepsvertegenwoordiger. Die geschiktheid is evenzeer belangrijk voor de verweerder die als gevolg van de sluiswachterfunctie die de groeps- en procesvertegenwoordiger uitoefenen, tegen lichtzinnige vorderingen moet worden beschermd. Die geschiktheidsvoorwaarde is ook van belang indien zich verschillende potentiële groepsvertegenwoordigers aanbieden (S. VOET, ‘*Een Belgische vertegenwoordigende collectieve rechtsvordering*’, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2012, nr. 141). Wanneer zich naar aanleiding van een collectieve schade meerdere kandidaten aanbieden als groepsvertegenwoordiger, zal de rechter op basis van het geschiktheidsonderzoek nagaan welke kandidaat het meest geschikt is om de groep te vertegenwoordigen. Er kan geen ‘*first come, first serve*’ principe zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/001, pp. 25-27).

Volgens het Commissieverslag :

« Het betreft een doelmatige procedure, die vanuit de belangen van de consument en proceseconomische efficiëntie vertrekt.

Het gaat om een unieke Belgische procedure, zonder te vervallen in de valkuilen van excessen - zoals bijvoorbeeld het Amerikaanse ‘ *class action* ’, waarmee de groepsvordering niet mag worden verward. In het trans-Atlantische ‘ *common law* ’ is deze rechtsfiguur namelijk een soort strafvordering, die van het volk uitgaat. Door dat penale aspect kunnen in de Verenigde Staten van Amerika de bedragen, waartoe een persoon kan worden veroordeeld, de schade aanzienlijk overstijgen. In de continentale rechtstelsels daarentegen staat het openbaar ministerie in voor de vervolging, en vordert de burger alleen schadevergoeding, maar geen straf. De groepsvordering wordt uiteraard op maat van het Belgisch recht, dat uit de Romeinsrechtelijke traditie voortspuit, gesneden. Om buitengewone schadeclaims tegen te gaan, kunnen advocaten in België daarom trouwens ook niet optreden met de hoedanigheid van ‘ groepsvertegenwoordiger ’. Ze behouden natuurlijk wel hun recht om in een zaak, die op een groepsvordering steunt, te pleiten.

[...]

Daarnaast zij onderstreept dat de procedure er niet op gericht is winsten te genereren, of een nieuwe economische activiteit uit de grond te stampen. Dat is de reden waarom advocaten van de procedure uitgesloten worden als raadsliden die met een mandaat in rechte optreden, maar ze mogen uiteraard wel aanwezig zijn en advies verstrekken. De consumentenorganisaties blijven aan het roer. Het oogmerk van de wetgever is het recht een kans te geven; de economische belangen van advocaten moeten niet de overhand krijgen. Om dezelfde redenen mogen consumentenorganisaties slechts de vergoeding van hun kosten vragen. Ook in hun relaties met benadeelde consumenten zijn ‘ *pacta de quota litis* ’ niet toegestaan. De wetgever stelt dus duidelijke grenzen.

Zal de minister verenigingen kunnen erkennen en bestaat er een risico op willekeur ?

Niet alleen bepaalt de wet voorwaarden, maar willekeur is nu het voorbeeld bij [uitstek] op grond waarvan de afdeling administratie van de Raad van State een beslissing van de minister kan vernietigen. Ontstentenis van motivering of een inadequate motivering, waarop ook maar een schijn van willekeur rust, leidt tot vernietiging van de erkenning. Dit is een fundamenteel beginsel van het Belgisch bestuursrecht; de scheiding der machten berust op het principe dat de wetgever de wetten maakt, de uitvoerende macht ze uitvoert, en de rechterlijke macht - *in casu* de administratieve rechtbank die de afdeling administratie van de Raad van State is - controleert of de uitvoerende macht het hogere gezag van de wet eerbiedigt, dan wel schendt, en hij kan zeer ingrijpend optreden. Bij willekeur spreekt de Raad van State onomwonden de nietigheid van de bevoegdheidsoverschrijdende rechtshandeling van de minister uit.

Kortom, van willekeur is geen sprake; de minister moet integendeel de regels naleven.

Het zou evenmin verstandig zijn om alle mogelijke gevallen in detail in de wet uit te werken, omdat men anders binnen de kortste keren achter de maatschappelijke evolutie zou aanhollen. De wetgever moet niet trachten het verenigingsleven van de komende vijftien jaar te vatten.

Wat de financiering betreft, zal van de organisaties wel een inspanning worden gevergd, maar verwacht wordt dat het zal lukken. Anderzijds is de procedure vermoedelijk niet meteen duur. Door het feit dat talrijke consumenten zich verenigen, worden de kosten bovendien nog eens gedrukt.

Het rechtsmiddel is niet bedoeld om het om de haverklap aan te wenden; hopelijk blijft een vordering tot collectief herstel veeleer uitzonderlijk, wanneer veel consumenten nood hebben aan een principiële oplossing.

[...]

De minister verstrekt volgend antwoord :

1. Het ontwerp sluit inderdaad uit dat een beroep wordt gedaan op instrumenten zoals ‘ *punitive damages* ’ en ‘ *contingency fees* ’. Er werd voor een evenwicht gekozen door de toepassing van het gemeen recht te laten spelen. De eiser neemt een risico indien tot de onontvankelijkheid van de vordering wordt beslist, of indien de rechter oordeelt dat de onderneming niet aansprakelijk is. In beide gevallen zal de groepsvertegenwoordiger opdraaien voor de procedurekosten van de verweerder volgens de klassieke regel van het gerechtelijk recht. Het vormt een bescherming tegen ‘ onbezonnen ’ rechtsvorderingen tot collectief herstel en bevordert tevens de weg van een voorafgaand minnelijk akkoord dat minder financiële risico’s inhoudt.

2. Zoals hiervoor werd uiteengezet, gaat het om een bereikt evenwicht waarover wel degelijk werd nagedacht. Een vereniging, zoals bijvoorbeeld de vzw Test-Aankoop, beschikt over een budget voor geschillen en zou in staat moeten zijn een rechtsvordering tot collectief herstel in te dienen.

3. Op basis van artikel XVII.39 is de rechtsvordering tot collectief herstel inderdaad voorbehouden voor bepaalde categorieën van rechtspersonen. In de memorie worden uitvoerig de redenen van deze keuze uiteengezet. Het komt erop aan te vermijden dat rechtsvorderingen tot collectief herstel ‘ te pas en te onpas ’ worden ingediend en dat bepaalde feitelijke verenigingen of bepaalde advocatenkantoren er een echte *business* van zouden maken. Er is geen sprake van te discrimineren, maar ervoor te zorgen dat de sereniteit en de goede gang van de economische activiteit worden gevrijwaard.

De vakbonden kunnen geen rechtsvordering indienen op basis van Boek XVII, titel 2, aangezien ze geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Het is geenszins zo dat de advocaten uit te rechtshalen geweerd worden in het kader van de rechtsvordering tot collectief herstel aangezien, hoewel de rechtsvordering voorbehouden is voor bepaalde categorieën van groepsvertegenwoordigers (die de groep zonder mandaat vertegenwoordigen), niets belet dat voornoemde vertegenwoordigers een beroep doen op de diensten van een advocaat om hen bij de procedure te vertegenwoordigen (dit keer wel met een mandaat) » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/04, pp. 5-6, 17-18 en 25-26).

B.26.2. Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever, door te kiezen voor een beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen, de kwaliteit en de doeltreffendheid van die nieuwe procedure heeft willen verzekeren, met inachtneming van het belang van de consumenten.

Hij heeft overigens lucratieve of roekeloze procedures willen vermijden en, in het licht van buitenlandse ervaringen, het risico van buitensporig geachte schadevergoedingen willen voorkomen.

Ten slotte, ook al heeft hij gekozen voor een mechanisme van erkenning voor de in het bestreden artikel XVII.39 bedoelde verenigingen, toch heeft hij die erkenning niet willen onttrekken aan de gebruikelijke jurisdictionele toetsingen ter zake.

B.27. Er dient te worden onderzocht of de beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep van benadeelde consumenten te vertegenwoordigen, redelijk verantwoord is in het licht van de doelstellingen die aldus door de wetgever worden nagestreefd.

B.28. Door op exhaustieve wijze de rechtspersonen en openbare dienst op te sommen, doet het bestreden artikel XVII.39 het in het geding zijnde verschil in behandeling steunen op een objectief criterium.

B.29. Overigens is die beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep consumenten te vertegenwoordigen in het kader van de betrokken rechtsvordering pertinent in het licht van de voormelde doelstellingen die door de wetgever worden nagestreefd.

De wetgever kon immers ervan uitgaan dat de kwalitatieve en kwantitatieve filter die aldus werd ingevoerd, ertoe zou bijdragen dat de rechtsvorderingen tot collectief herstel echt zouden zijn toegespitst op het belang van de consumenten.

B.30.1. De advocaten hebben een aanzienlijk aandeel in de rechtsbedeling. Zij zijn onderworpen aan strikte deontologische regels, waarvan de inachtneming in eerste aanleg wordt verzekerd door de tuchtraad van de Orde. Die kan, naar gelang van het geval,

« waarschuwen, berispen, schorsen voor een termijn van ten hoogste één jaar, schrappen van het tableau, van de lijst van advocaten die hun beroep uitoefenen onder de beroepstitel van een andere lidstaat van de Europese Unie of van de lijst van stagiairs » (artikel 460, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

De voormelde parlementaire voorbereiding van de bestreden wet kan dus niet worden gevolgd wanneer wordt beweerd, op basis van elementen uit buitenlandse rechtssystemen, dat groepsvertegenwoordiging niet aan de advocaten is toevertrouwd omdat het meer bepaald erop aankomt buitengewone schadeclaims tegen te gaan of te vermijden dat schadeclaims « te pas en te onpas » worden ingediend, waardoor enkel de eigen belangen van de advocaten de overhand zouden krijgen.

B.30.2. De wetgever vermocht, integendeel, redelijkerwijze ervan uit te gaan dat het van het belang was om de bevoegdheid om in rechte te treden als groepsvertegenwoordiger te beperken tot de door hem beoogde verenigingen en openbare dienst, wegens de bijzonderheden van de rechtsvordering tot collectief herstel, de specialisatie van die verenigingen en openbare dienst, het doel van die verenigingen - namelijk de verdediging van consumenten - of hun maatschappelijk doel dat in rechtstreeks verband staat met de geleden collectieve schade, alsook de bekommernis om het aantal vorderingen niet te hoog te laten oplopen.

Bovendien verhinderen de bestreden bepalingen in geen enkel opzicht dat de vereniging die zulk een vordering instelt, zich in rechte kan laten bijstaan en vertegenwoordigen door een advocaat.

B.30.3. Er kan niet worden beweerd, zoals de verzoekende partijen doen, dat *de facto* één enkele vereniging zonder winstoogmerk ertoe zou worden gebracht om op te treden, noch dat een groot aantal benadeelden nooit een vertegenwoordiger zouden vinden die een rechtsvordering kan instellen.

Hoewel het optreden van de autonome openbare dienst, bedoeld in 3° van het tweede lid van het bestreden artikel XVII.39, beperkt is tot de hypothese waarin die bepaling voorziet, beogen de punten 1° en 2° van datzelfde lid echter een aantal verenigingen zonder

winstoogmerk die hetzij reeds over de vereiste hoedanigheid beschikken, hetzij daarover kunnen beschikken na de erkenning waarin die bepalingen voorzien te hebben verkregen.

Wat die erkenning betreft - in het bijzonder wanneer het gaat om een beslissing tot weigering of intrekking -, dient te worden vastgesteld dat, zoals erop werd gewezen tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3300/004, p. 18), de wettigheid van zulk een beslissing kan worden getoetst door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de hoven en rechtbanken zodat het door de verzoekende partijen aangevoerde risico op willekeur of gebrek aan onafhankelijkheid waartoe de vereiste van een erkenning zou leiden, niet is aangetoond. Het afkeuren van een onwettige weigering of intrekking van een erkenning behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Met betrekking tot de mogelijkheid dat een groepsvertegenwoordiger in de loop van de procedure niet meer zou voldoen aan de voorwaarden bedoeld in het bestreden artikel XVII.39 (artikel XVII.40), volstaat de vaststelling dat de lopende procedure kan worden overgenomen door een andere groepsvertegenwoordiger, met inachtneming van de voormelde bepalingen.

B.30.4. De voormelde aanbeveling 2013/396/EU van de Europese Commissie wijst bij de « gemeenschappelijke beginselen die gelden voor collectieve vorderingen tot staking en voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding », op de bekommernis om de vereiste hoedanigheid van de groepsvertegenwoordiger te omkaderen, meer bepaald om zich ervan te vergewissen dat het instellen van een rechtsvordering tot collectief herstel wordt geleid door het belang van de benadeelde consumenten, en niet door particuliere belangen.

B.30.5. Ten slotte is de rechtsvordering tot collectief herstel een nieuwe rechtsvordering, bovenop de bestaande juridische instrumenten en rechtsvorderingen op het gebied van bescherming van consumentenrechten, die die laatste echter niet vervangt.

Daaruit volgt dat, in de veronderstelling dat slachtoffers van collectieve schade in de zin van de bestreden wet geen groepsvertegenwoordiger vinden om een schadevergoeding te vorderen in het kader van een rechtsvordering tot collectief herstel, het hun vrij staat om in rechte te treden in het kader van een individuele vordering.

B.30.6. De beperking van de rechtspersonen en openbare dienst die gemachtigd zijn om een groep benadeelde consumenten te vertegenwoordigen, is bijgevolg niet zonder redelijke verantwoording.

De toetsing van de bestreden bepalingen aan de andere in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen, leidt niet tot een andere conclusie.

B.30.7. Het verzoek om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen, mist juridische grondslag en is derhalve niet ontvankelijk.

B.31. De verzoekende partijen voeren eveneens de schending aan van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 56 van het VWEU. De vereiste van erkenning, die wordt opgelegd aan de verenigingen bedoeld in het bestreden artikel XVII.39, zou vergelijkbare buitenlandse verenigingen van de Europese Unie die niet zulk een erkenning genieten, discrimineren.

In hun memorie van antwoord voegen de verzoekende partijen daaraan toe dat een dergelijke vereiste ook in tegenspraak is met de artikelen 16 en 20 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna : de Dienstenrichtlijn).

Aangezien die richtlijn het dienstenverkeer zoals bedoeld in artikel 56 van het VWEU in bepaalde opzichten en sectoren harmoniseert, kan de verwijzing naar die bepalingen niet beschouwd worden als een nieuw middel.

B.32. De artikelen 56 en 57 van het VWEU bepalen :

« Artikel 56

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd.

Artikel 57

In de zin van de Verdragen worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn.

De diensten omvatten met name werkzaamheden :

- a) van industriële aard,
- b) van commerciële aard,
- c) van het ambacht,
- d) van de vrije beroepen.

Onverminderd de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging, kan degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke die staat aan zijn eigen onderdanen oplegt ».

De artikelen 16 en 20 van de Dienstenrichtlijn - die ook van toepassing is op de lidstaten van de Europese Economische Ruimte krachtens het besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 45/2009 van 9 juni 2009 « tot wijziging van bijlage X (Audiovisuele diensten) en bijlage XI (Telecommunicatiediensten) bij de EER-Overeenkomst » - bepalen :

« Artikel 16 - *Vrij verrichten van diensten*

1. De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen :

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

2. De lidstaten stellen geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter door de volgende eisen te stellen :

- a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;
- b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet;
- c) een verbod voor de dienstverrichter op hun grondgebied een bepaalde vorm of soort infrastructuur, met inbegrip van een kantoor of kabinet, op te zetten om de betrokken diensten te verrichten;
- d) de toepassing van een specifieke contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen verhindert of beperkt;
- e) een verplichting voor de dienstverrichter om specifiek voor de uitoefening van een dienstenactiviteit een door hun bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument te bezitten;
- f) eisen, andere dan die welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk, die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting en materiaal die een integrerend deel van de dienstverrichting vormen;
- g) beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19.

3. De lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, wordt niet verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook wordt die lidstaat niet verhinderd om in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn voorschriften inzake de arbeidsvoorwaarden toe te passen, waaronder die welke zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten.

4. Uiterlijk op 28 december 2011 doet de Commissie, na raadpleging van de lidstaten en de sociale partners op communautair niveau, het Europees Parlement en de Raad een verslag over de toepassing van dit artikel toekomen, waarin zij nagaat of het nodig is harmonisatiemaatregelen met betrekking tot de onder deze richtlijn vallende dienstenactiviteiten voor te stellen ».

« Artikel 20 - *Discriminatieverbod*

1. De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn.

2. De lidstaten zien erop toe dat de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter toegankelijk voor het publiek worden gemaakt, geen discriminatoire bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer bevatten, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende voorwaarden voor

toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd ».

B.33. Zoals blijkt uit artikel 1 van de Dienstenrichtlijn, gelezen in samenhang met de consideransen 2 en 5 ervan, stelt die richtlijn algemene bepalingen vast die de verwijdering beogen van de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen die lidstaten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt. Volgens de artikelen 2, lid 1, en 4, is die richtlijn aldus van toepassing op elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter, ongeacht of deze al dan niet duurzaam in de lidstaat van bestemming is gevestigd, met uitzondering van uitdrukkelijk uitgesloten activiteiten (HvJ, 11 juli 2013, *Femarbel*, C-57/12, punten 31 en 32).

Het door de Europese Commissie vastgestelde *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn* (Luxemburg, 2007, p. 10) verduidelijkt dat de Dienstenrichtlijn in beginsel van toepassing is op alle diensten die daarvan niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten. Het enkele feit dat een activiteit wordt verricht door de Staat, een overheidsinstantie of een vereniging zonder winstoogmerk betekent niet dat geen sprake zou zijn van een dienst in de zin van het VWEU en de Dienstenrichtlijn. Of de vergoeding, die de tegenprestatie vormt voor de dienst, wordt voldaan door de afnemer van de dienst of door een derde is niet relevant (HvJ, 26 april 1988, *Bond van Adverteerders t. Staat der Nederlanden*, C-352/85, punt 16; 12 juli 2001, *Smits en Peerbooms*, C-157/99, punten 55-58; 13 mei 2003, *Müller-Fauré en van Riet*, C-385/99, punt 103), op voorwaarde dat de dienst niet grotendeels wordt gefinancierd uit de overheidsmiddelen (HvJ, 7 december 1993, *Wirth/Landeshauptstadt Hannover*, C-109/92, punten 15-17).

Hoewel de voormelde bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten enkel van toepassing zijn op diensten die mits een economische tegenprestatie worden verricht, geeft considerans 32 van de Dienstenrichtlijn aan dat zij aansluit bij de wetgeving van de Europese Unie inzake consumentenbescherming, zoals de richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking

tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. Blijkens considerans 33 beoogt de Dienstenrichtlijn ook diensten aan particulieren inzake juridische bijstand.

Het is bijgevolg aannemelijk dat het optreden als groepsvertegenwoordiger door een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen als bedoeld in de bestreden bepaling, onder voormelde bepalingen valt, nu geen van de uitzonderingen vermeld in artikel 2, lid 2, van de Dienstenrichtlijn van toepassing is.

Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat de lidstaten het recht van dienstverrichters eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt daartoe voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

B.34. Het in het bestreden artikel XVII.39, tweede lid, 1^o, vervatte vereiste dat een vereniging ter verdediging van de consumentenbelangen rechtspersoonlijkheid bezit en « in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigd is of door de minister, volgens criteria vast te stellen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, erkend is » doet afbreuk aan het bepaalde in artikel 16, lid 2, onder b), van de Dienstenrichtlijn dat bepaalt dat de lidstaten geen beperkingen aan het vrij verrichten van diensten stellen door ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter « een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied » te eisen. Hetzelfde geldt voor wat betreft het in het bestreden artikel XVII.39, tweede lid, 2^o, vervatte vereiste dat het gaat om « een vereniging met rechtspersoonlijkheid die door de minister erkend is, waarvan het maatschappelijk doel in rechtstreeks verband staat met de collectieve schade die door de groep is geleden en die niet op een duurzame wijze een economisch doel nastreeft ».

Het blijkt niet dat de daaruit resulterende belemmering van in andere lidstaten gevestigde verenigingen gerechtvaardigd zou zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu.

B.35. De voormelde Aanbeveling 2013/396/EU bepaalt :

« Grensoverschrijdende zaken

17. De lidstaten zien erop toe dat, wanneer een geschil betrekking heeft op natuurlijke personen of rechtspersonen uit verscheidene lidstaten, nationale voorschriften over ontvankelijkheid of over de bevoegdheid van buitenlandse groepen eisers of vertegenwoordigende instanties uit andere nationale rechtssystemen, niet verhinderen dat één enkele collectieve vordering kan worden ingesteld voor één enkele rechterlijke instantie.

18. Elke vertegenwoordigende instantie die van tevoren officieel door een lidstaat is aangewezen als bevoegde instantie om representatieve vorderingen in te stellen, moet zich kunnen wenden tot de rechter in de lidstaat die bevoegd is om de situatie van massaschade te behandelen ».

B.36. Punt 4 van de voormelde Aanbeveling bepaalt :

« Bevoegdheid om een representatieve vordering in te stellen

4. De lidstaten wijzen vertegenwoordigende instanties aan die bevoegd zijn om representatieve vorderingen in te stellen op grond van duidelijk omschreven voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen. Deze voorwaarden omvatten ten minste de volgende vereisten :

- a) de instantie moet een non-profit-karakter hebben;
- b) er moet een direct verband zijn tussen de belangrijkste doelstellingen van de instantie en de aan het EU-recht ontleende rechten waarvan wordt beweerd dat ze zijn geschonden en waarvoor de vordering wordt ingesteld, en
- c) de instantie moet over voldoende capaciteit beschikken qua financiële en personele middelen en juridische expertise om verscheidene eisers zo goed mogelijk te vertegenwoordigen in hun belang ».

Door niet erin te voorzien dat vertegenwoordigende instanties uit andere lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte die beantwoorden aan de vereisten van punt 4 van de voormelde Aanbeveling kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger, schendt de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.

B.37. Aangezien de vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de bestreden bepaling toe te passen met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, staat het, in afwachting van een optreden van de

wetgever, aan de bevoegde rechter om rekening houdend met de in B.36 vermelde criteria een einde te maken aan de schending van die normen. Allezins kan de rechter een rechtsvordering tot collectief herstel niet onontvankelijk verklaren indien zij is ingesteld door een organisatie als bedoeld in artikel 4, lid 3, van de richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, die ook geldt ten aanzien van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte ingevolge het Besluit van het Gemengd Comité van de EER Nr. 35/2010 van 12 maart 2010 tot wijziging van bijlage XIX (Consumentenbescherming) bij de EER-overeenkomst.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel XVII.39 van het Wetboek van economisch recht, ingevoegd bij de wet van 28 maart 2014 « tot invoeging van titel 2 ‘ Rechtsvordering tot collectief herstel ’ in boek XVII ‘ Bijzondere rechtsprocedures ’ van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht », in zoverre het er niet in voorziet dat vertegenwoordigende instanties uit andere lidstaten van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte, die beantwoorden aan de vereisten in punt 4 van de aanbeveling 2013/396/EU van de Commissie van 11 juni 2013 « over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten » kunnen optreden als groepsvertegenwoordiger;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 maart 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels