

In de recente begrotingsvoorstellen van het Ministerie van Justitie staat het aansprakelijkheidsrecht uitgebreid in de belangstelling. Op de zogenaamde *strategische agenda 2002* (Kamerstukken II, 2001/02, 28 000, hoofdstuk VI, nr. 2, p. 25 e.v.) is het onderwerp van de ‘afnemende acceptatie van individuele risico’s’ gezet. Burgers eisen namelijk, zo wordt betoogd, in toenemende mate van de overheid bescherming tegen risico’s en verwachten dat geleden schade kan worden verhaald, zo niet op de veroorzaker dan wel op de overheid. Dat uit zich onder andere in een toenemend aantal schadeclaims tegen de overheid, zo wordt gesteld. Op hoofdlijnen is in de notitie *claimcultuur* al een aanpak geformuleerd, maar de Minister meent dat het nodig is om grenzen te stellen aan het verschaffen van veiligheid door de overheid en het compenseren van schade. Hij wil voor die grenzen draagvlak creëren in de samenleving. De Minister vervolgt:

‘Het stellen van grenzen vereist een algemene visie op het aansprakelijkheidsrecht waarin uitgangspunten, functie en doelstellingen worden geformuleerd die aansluiten bij de huidige maatschappelijke opvattingen. In het bijzonder moet daarin de verantwoordelijkheid van private partijen om financiële zekerheid te stellen een plaats krijgen. Bijvoorbeeld in de vorm van verzekering – in geval van schade door hun activiteiten en wat betreft de overheidsaansprakelijkheid het vinden van een evenwicht tussen de zorgvuldigheid van het overheidsoptreden en de daadkracht en flexibiliteit van de overheid.’

De Minister stelt zich ten doel een standpunt te bepalen over de vraag waar de grenzen liggen aan het verschaffen van veiligheid en het compenseren van schade door de overheid. Ook stelt hij zich voor dat een ‘algemene visie op het civiele aansprakelijkheidsrecht en in het verlengde daarvan op de toereikendheid van het schadeverhaal’ wordt ontwikkeld. Daarbij wordt benadrukt dat het instellen van verplichtingen tot financiële zekerheid bijzondere aandacht verdient. Meer concreet wordt overwogen om bedrijven met risicovolle activiteiten zoals vuurwerkfabrieken en raffinaderijen te verplichten om zich voor toereikende bedragen te verzekeren (aldus *Justitiekantoor* 19 sept. 2001, p. 3).

De minister snijdt een belangrijk en complex thema aan. Naar mijn idee moet worden vooropgesteld dat voor het onderliggende probleem geen gemakkelijke oplossingen bestaan. Het probleem is niet dat bedrijven geheel onverzekerd zouden zijn; het gros van de bedrijven is volgens standaardvoorwaarden AVB-verzekerd met standaarddekkingen variërend van 1 tot 5 miljoen gulden. Het probleem waar de minister aan refereert is juist dat bij grootschalige rampzalige gebeurtenissen een standaarddekking *ontoereikend* is. Ik vraag me alleen af of het mogelijk is een wél toereikende dekking te becijferen. Aangenomen mag worden dat de huidige polismaxima gebaseerd zijn op gemiddelde schadegebeurtenissen; het voorbeeld van de vuurwerkcramp is in zoverre atypisch dat het gaat om een zeer uitzonderlijk voorval waarbij de totale schade aan personen, zaken en puur economische belangen tenminste 500 miljoen gulden schijnt te bedragen. Het lijkt mij onwaarschijnlijk dat het *mogelijk én efficiënt* is om bedrijven te verplichten zich te verzekeren tegen een zo geringe kans op een zo grote schade; als er al

verzekeraars zijn die dergelijke risico's volledig willen dekken (quod non), dan zal daar ongetwijfeld een enorme premie tegenover staan.

Er moet dus een 'goed gemiddelde' worden gevonden. Dat probleem speelde in ander verband bij de invoering van de risicoaansprakelijkheid voor vervoer van gevaarlijke stoffen. De aansprakelijkheid van de wegvervoerder van gevaarlijke stoffen is voor personenschade wettelijk gelimiteerd tot minimaal hfl. 23 miljoen (bij risicoaansprakelijkheid) en maximaal hfl. 57 miljoen (bij schuldaansprakelijkheid), terwijl de WAM-verzekeringsplicht voor vrachtauto's vervolgens slechts is uitgebreid met hfl. 15 miljoen. Daarboven bestaat wél aansprakelijkheid, maar geen verplichte verzekering. Dat heeft zonder twijfel te maken met betaalbaarheid van de premies. Verplichte verzekeringen op andere vlakken zijn in het verleden om dezelfde of vergelijkbare redenen niet of slechts met zeer veel moeite tot stand gekomen. Gedacht kan worden aan de nog steeds niet ingevoerde milieuschadeverzekering bedoeld in art. 8.15 Wm, het niet-ratificeren van het CRTD-verdrag en het compromis in de wet op de medische experimenten.

Maar daarmee is niet gezegd dat een verhoging van de huidige AVB-dekkingsomvang niet zinvol zou kunnen zijn. Zeker als in een bedrijf wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen die veel slachtoffers kunnen eisen, lijkt het zinvol om een verzekeringsplicht te overwegen met een substantiëlere omvang dan thans. Ik denk alleen dat het invoeren van een wettelijke verzekeringsplicht een betrokken en actieve overheidsrol zal vergen – en dat zou wel eens meer nadelen dan voordelen kunnen brengen. Allereerst zal onder regie van de overheid geïnventariseerd moeten worden welke bedrijven onder de plicht vallen, en of categorisering zinvol en uitvoerbaar is. Ook zal steeds moeten worden afgewogen welke risico's er onder moeten vallen, hoe de plicht wordt gehandhaafd en – niet onbelangrijk – of verzekeraars vrij zijn in het vaststellen van de premie en polisvoorwaarden. Nu is het al zo dat bepaalde risico's worden uitgesloten of praktisch onverzekerbaar zijn; als die dan toch koste wat kost in de dekking inbegrepen moeten worden dan ben ik benieuwd welke verzekeraar dan nog AVB's aanbiedt. En wat betreft handhaving van de verzekeringsplicht: het CRTD-verdrag (inzake vervoer van gevaarlijke stoffen) is destijds voor ons land niet geratificeerd omdat volgens het kabinet de voordelen van verplichte verzekering niet zouden opwegen tegen de bezwaren ter zake van uitvoering en handhaving. Daarin schuilt natuurlijk een gevoelig punt: als bij een calamiteit geen dekking aanwezig blijkt te zijn, dan zullen de ogen op de overheid (die toezicht had moeten houden op aanwezigheid van de dekking!) gericht zijn om het gat te vullen. En de verzekeringsplicht moest nu juist de ogen van de overheid afhouden... De vraag is dus gewettigd of de verzekeringsplicht een strategisch verantwoorde keuze is, of integendeel het paard van Troje.