

29 955: een klein wetsvoorstel dat grote ergernis teweeg brengt.

W.H. van Boom

[verschenen in: Nederlands Juristenblad 2005/12, p. 635-636]

[635] De ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie dienden recentelijk een wetsvoorstel in dat de Tweede Kamer zou moeten afserven of in elk geval slechts geamendeerd zou moeten accorderen. Het is een klein wetsvoorstel dat (bij mij) grote ergernis teweeg brengt.

Waar gaat het om? Het wetsvoorstel draagt het opschrift “Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Burgerlijk Wetboek teneinde het verhaal van schade die wordt veroorzaakt als gevolg van een ongeval met of een gebrek aan een motorrijtuig te vergemakkelijken.” De argeloze lezer van dit opschrift zou kunnen denken dat het kabinet eindelijk een oplossing heeft gevonden voor de afwikkelingsproblemen die letselschadeslachtoffers ondervinden, en waar de laatste tijd in politiek, wetenschap en rechtspraak zoveel over te doen is geweest (zie bijv. Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 65 en 67). Maar daar gaat het wetsvoorstel helemaal niet over. Het wetsvoorstel heeft niet het oog op het vergemakkelijken van ‘het’ verhaal na een ongeval, maar ziet vooral op het spekken van de overheidskas. Naar mijn mening zijn er belangrijker problemen in het aansprakelijkheidsrecht die de inzet van mensen en middelen die met dit wetsvoorstel gemoeid is, harder nodig hebben.

Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel beoogt namelijk twee zaken: het toepasselijk verklaren van de risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige roerende zaken (art. 6:173 BW) op motorrijtuigen en het afschaffen van de aansprakelijkheidslimiet van automobilisten bij veroorzaking van zaakschade. Met de eerste maatregel wordt, aldus de memorie van toelichting, ‘een lacune’ in de wetgeving hersteld. Bij de invoering van het nieuwe BW was bij de risicoaansprakelijkheid voor roerende zaken namelijk een uitzondering gemaakt voor o.a. motorrijtuigen, omdat in een later wetgevingsstadium nog een algehele herziening van dit deel van het ongevallenrecht zou plaatsvinden. Die herziening heeft niet plaatsgevonden, omdat het daartoe strekkende wetsvoorstel van D66-minister Sorgdrager door haar VVD-opvolger Korthals weer werd ingetrokken. Als gevolg daarvan is naar huidig recht de eigenaar van een stilstaande auto (dat wil zeggen: een auto die niet aan het verkeer deelneemt) niet aansprakelijk te stellen voor schade die door *gebrekigheid* van de auto wordt veroorzaakt, tenzij de eigenaar schuld valt te verwijten van de gebrekkigheid (slecht onderhoud bijvoorbeeld). Het wetsvoorstel brengt daar verandering in: de eigenaar wordt ingeval van gebrekkigheid risico-aansprakelijk.

Tot zover de eerste maatregel. Met de tweede maatregel wordt de antieke limiteringsregeling van art. 185 lid 3 Wegenverkeerswet 1994 (voorheen opgenomen in art. 31 WWV, terug te voeren op wetgeving uit de jaren dertig) afgeschaft. En daarmee komt een einde aan de vreemde regel dat de aansprakelijkheid van de automobilist voor schade aan zaken buiten de auto beperkt is tot maximaal de waarde van zijn auto. Dit abandonnement-stelsel is volgens het kabinet te antiek om nog langer te handhaven:

“naar huidige inzichten dient degene die het profijt heeft van het gebruik van het motorrijtuig ook de volledige verantwoordelijkheid voor de gevolgen van het gebruik te dragen. Niet valt in te zien waarom de eigenaar of houder van een motorrijtuig niet de gehele door hem veroorzaakte schade zal dragen indien aan alle daaraan gestelde eisen is voldaan.”

De regering is stellig: met het wetsvoorstel worden eindelijk de kosten integraal bij de veroorzaker neergelegd! Hoe verhoudt deze nieuwe verantwoordelijkheid zich tot de ‘uitwassen van de claimcultuur’ waar de regering zich bij eerdere gelegenheden zo tegen verzette? Maar dit terzijde.

Wie wordt geholpen met dit wetsvoorstel?

Welke kosten worden met dit voorstel nu eigenlijk integraal bij de eigenaar van het motorrijtuig neergelegd? Ook nu is het al mogelijk om – buiten het abandonnement-stelsel van de WVV om – schade aan zaken (zoals aangereden auto’s) integraal te verhalen als er schuld in het spel is. En in de meeste gevallen is er natuurlijk (objectieve) schuld in het spel. Dus wat is nu precies het bereik van de twee voorgestelde maatregelen? Ze maken vooral het verhalen mogelijk van schade aan zaken, veroorzaakt door een motorrijtuig dat niet aan het verkeer deelneemt, ook wanneer die schade zonder schuld van de bestuurder/eigenaar is ontstaan. We hebben het hier per saldo over niets meer of minder dan een besparing op de collectieve wegbeheerslasten van € 5 tot 10 miljoen; het Verbond van Verzekeraars becijferde namelijk dat de schadelast voor autoverzekeraars met dat bedrag zal toenemen. En dat het voornamelijk over die wegbeheerslasten gaat, wordt duidelijk als we in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel lezen dat ‘overleg met de praktijk’ vooral de instemmende reacties betreft van gemeenten, provincies en waterschappen.

Natuurlijk omvat het wetsvoorstel ook schade veroorzaakt *aan personen* door gebrekkigheid van het motorrijtuig, maar veel van die letselschadegevallen komen al sinds HR NJ 1942, 394 (gebrekkigheid motorrijtuig levert geen beroep op overmacht op) voor rekening van de houder van het motorrijtuig. Het was met name de categorie van schuldloos veroorzaakte schade door *niet* aan het verkeer deelnemende gebrekkige auto’s die nog niet tot aansprakelijkheid kon leiden. En wie had daar in de praktijk het meeste last van? Niet zozeer letselschadeslachtoffers, maar de wegbeheerder. Het zijn met name uitbrandende en leeglopende auto’s die veel schade aan wegdek en milieu veroorzaken, en die schade komt dus na invoering van wetsvoorstel 29 955 integraal voor rekening van autorijgend Nederland.

Waarom het wetsvoorstel verkeerd is

Op zichzelf kan ik de argumenten voor kostenverhaal ten behoeve van wegbeheerders begrijpen en tot [636] op zekere hoogte ook onderschrijven, maar toch is het wetsvoorstel verkeerd. De ‘lacune’ waar de memorie van toelichting over spreekt, is er al sinds jaar en dag en doet zich overigens ook op andere plaatsen in ons recht gevoelen waar wél schade wordt geleden, maar geen schuld is en ook geen risico-aansprakelijkheid (zoals bij sommige arbeidsongevallen). Dus waarom moet deze groep van ‘slachtoffers’ worden geholpen? Dit wetsvoorstel houdt beleidsmakers, wetgevingsjuristen en het parlement bezig en leidt per saldo vooral tot een verruimde verhaalsmogelijkheid van het collectief van overheden op het collectief van autobezitters.

Ik erger me aan deze inzet van mensen en middelen. Als gezegd, op zichzelf beschouwd zijn voor deze verhaalsactie zeker goede argumenten te noemen, maar er zijn andere slachtoffers van gemotoriseerd verkeer die meer wetgevingsprioriteit verdienen. Zo heeft de Minister van Justitie onlangs nog een maatschappelijk velen malen relevanter en ingewikkelder probleem, namelijk dat van de soms moeizame en langdurende *afwikkeling* van letselschadeclaims, bij de meestbetrokken partijen willen laten rusten. Die partijen moeten er, als het aan de minister ligt, vooral met mediation, zelfregulering en de bruikbare rechtsorde-idee maar uit zien te komen. Het komt er dus op neer dat datgene wat *eenvoudig* is te regelen (het verschuiven van wegbeheerslasten naar de collectiviteit van weggebruikers) zonder veel gedoe wordt geregeld, en dat datgene wat *complex is en nadere overdenking vergt* (het proces van letselschadeafwikkeling), niet of slechts met terughoudendheid wordt aangevat.

En het is niet alleen het schadeafwikkelingsproces dat prioriteit zou moeten hebben boven dit wetsvoorstel. Vanuit de rechtswetenschap wordt al enige tijd krachtig gepleit voor herijking van het stelsel van aansprakelijkheidsrecht, en hoewel de regering met dit wetsvoorstel 'een evenwichtiger wettelijke regeling' van het aansprakelijkheidsrecht beoogt te bereiken, zal het tegenovergestelde het gevolg zijn. Een herijking is het zeker niet, een nieuwe uitbouw aan het wankel bouwwerk wel. Wegbeheerders krijgen op deze manier een *integrale* schadevergoeding, ook van de gemaakte uren van interne dienstverlening en met een beetje geluk ook van administratie- en claimafwikkelingskosten. Is het dan niet ontzettend wrang om te constateren dat mensen met reële affectieschade nu niets en in de toekomst een standaard bedrag krijgen (wetsvoorstel 28 781), dat echtgenotes die hun stervende man verzorgen niets voor hun verzorgingstaak krijgen (HR NJ 2003, 504) en dat werkgevers alleen *nettoloon* kunnen verhalen bij letsel van hun werknemer (art. 6:107a BW)? En zo zijn er meer vormen van reële (letsel)schadesoorten te noemen die niet of niet volledig voor vergoeding in aanmerking komen, terwijl de zaakschade waar dit wetsvoorstel voornamelijk betrekking op zal hebben dat straks wél volledig komt. Kortom: dit wetsvoorstel zal *de facto* méér in plaats van minder onevenwichtigheid in ons aansprakelijkheidsrecht veroorzaken omdat het vooral overheden een uitbreiding van verhaalsmogelijkheden biedt voor zaakschade terwijl ons aansprakelijkheidsrecht aan sommige burgers met reële financiële en emotionele lasten nog steeds niet of mondjesmaat tegemoet komt. En dan heb ik het nog niets eens over de last van het soms langdurige en ongereguleerde afwikkelingstraject.

Tenslotte nog dit punt. Wegbeheerders zijn belastinginnende overheden, collectieven zo men wil, die schade spreiden over ingezetenen. De invoering van dit wetsvoorstel maakt dus nieuwsgierig naar de verhouding tot art. 6:197 BW (de zogenaamde Tijdelijke Regeling Verhaalsrechten). Particuliere risicodragers zoals schadeverzekeraars mogen op grond van dit wetsartikel geen regres nemen op de risico-aansprakelijke eigenaar van een gebrekkig motorrijtuig. Een van de motieven voor deze wettelijke uitsluiting van regres was dat de invoering van de nieuwe risicoaansprakelijkheden alleen uitbreiding van verhaalsmogelijkheden voor 'directe slachtoffers' mocht opleveren en niet voor collectieve schadedragers zoals verzekeraars, ziekenfondsen et cetera. Wordt het niet tijd om eens na te denken over de vraag of de overheid, die (wegen)belastingen int om onze wegen te onderhouden, niet ook een collectiviteit is in deze zin? Het is naar mijn mening van tweeën één: ofwel het collectiveringsargument achter art. 6:197 BW geldt ook voor belastinginnende overheden, of we schaffen art. 6:197 BW voor iedereen af. Of gaat de wegenbelasting na invoering van dit wetsvoorstel misschien met € 5 tot € 10 miljoen omlaag?

Ik zou de Tweede Kamer in overweging willen geven om het wetsvoorstel te verwerpen, of in elk geval aldus te amenderen dat in art. 6:197 BW een zinsnede wordt toegevoegd met

als strekking dat publiekrechtelijke rechtspersonen met belastinginnende bevoegdheden geen beroep toekomt op de daar genoemde risicoaansprakelijkheden. Hebben we dan geen evenwichtiger aansprakelijkheidsrecht?

W.H. van Boom.