

Vergaderjaar 1999–2000

26 824

Wijziging van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juli 2000

Met genoegen heb ik kennis genomen van de steun die het merendeel der fracties uitspreekt voor het onderhavige wetsvoorstel. De fracties stelden verder een aantal vragen.

Inleiding

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SGP, RPF en GPV vroegen waaraan moet worden gedacht bij «de problematiek als die van asbestslachtoffers». Aan welke andere gevallen van sluimerende of sluipende schade kan worden gedacht? In verband hiermee werd tevens de vraag gesteld of de regering niet enige beperking heeft overwogen ten aanzien van het toepassingsbereik van de regeling.

Overwogen is om de reikwijdte van de regeling te beperken tot bepaalde categorieën van gevallen. Daarbij zijn verschillende beperkingen overwogen, o.m. tot asbest, tot gevaarlijke stoffen, tot beroepsziekten en tot andere gevallen waar zogeheten «long tail» schade zich doorgaans voordoet, zoals de door de fractie van D66 genoemde gevallen van milieuverontreiniging en gebrekkige geneesmiddelen. Wanneer men deze beperkingen nader beziet, blijkt dat zij uiteindelijk in de praktijk nogal willekeurig uitpakken. Dit kan ertoe leiden, dat zich in de toekomst weer andere (groepen van) slachtoffers van personenschade zouden melden met eenzelfde problematiek als die van asbestslachtoffers, die desondanks buiten de reikwijdte van het voorstel vallen. Een dergelijke uitkomst dient te worden vermeden. Het is goed zich hierbij te realiseren dat thans niet volledig is te overzien welke problematiek zich in de toekomst nog zal openbaren. De principiële stellingname die aan het voorstel ten grondslag ligt, namelijk dat schade aan personen niet moet kunnen verjaren zolang deze zich nog niet heeft geopenbaard, strekt ertoe een dergelijke willekeur te vermijden.

De constatering dat het hier een materie betreft die zich niet afdoende laat voorspellen toont het relatieve belang aan van de andere twee hierboven gestelde vragen naar voorbeelden van gevallen die vergelijkbaar zijn met de asbestproblematiek. Desondanks wil ik hier ter illustratie een aantal categorieën van gevallen noemen, die voor een deel reeds tot jurisprudentie hebben geleid. Hierboven is reeds gewezen op de effecten van gebrekkige geneesmiddelen die zich soms pas zeer lang na gebruik openbaren. Men

denke aan de problematiek van de DES-dochters, waarin de schade in veel gevallen meer dan een generatie later aan het licht kwam. Voorts kan worden gewezen op de lange termijn gevolgen op de gezondheid van medische experimenten, van gebruik van biotechnologie in de voedingsindustrie, van medische ingrepen, van milieuverontreiniging en van nieuwe (vaak op grote schaal gebruikte) technische middelen als mobiele telefoons, beeldschermen etc. De wenselijkheid van een regeling als de voorgestelde kan meer in het algemeen worden onderstreept door te wijzen op de toename van de technische mogelijkheden op deze gebieden en de daaraan inherente onzekerheid over de gevolgen op de langere termijn. Hoewel dergelijke onzekerheden voor een deel op de koop toe moeten worden genomen, mag het niet zo zijn dat het toevallige slachtoffer (ook in financiële zin) daarvan de dupe wordt.

Van belang is op te merken dat het wetsvoorstel niet alleen betrekking heeft op gevallen waarin de schade zich eerst zeer laat openbaart, maar ook die waarin er veel tijd verstrijkt voordat de *oorzaak van de schade* – en daarmee de (mogelijk) aansprakelijke partij – kan worden achterhaald. Een voorbeeld hiervan biedt het arrest van de Hoge Raad van 3 november 1995, NJ 1998, 380. Daarin ging het om een vrouw die kinderloos was gebleven – een feit waarvan zij uiteraard op de hoogte was – en er meer dan twintig jaren later achterkwam dat de oorzaak hiervan was gelegen in een verkeerde bloedtransfusie in een ziekenhuis. Inmiddels was de voor een dergelijke geval geldende verjaringstermijn van twintig jaar reeds verstreken.

In het verlengde van het voorgaande informeerden de leden van de PvdA-fractie naar de visie van de regering op de herleidbaarheid van een milieufactor tot de potentiële veroorzaker. In het bijzonder vroegen zij wat het betekent voor de verhaalbaarheid van een claim als een bepaald type vervuiling herleid, respectievelijk ten dele herleid kan worden tot een beperkte groep veroorzakers.

Voorop gesteld moet worden dat voor de verhaalbaarheid van een claim zal moeten worden aangetoond dat de schade die eiser heeft geleden het gevolg is van een gedraging waarvoor de aangesprokene aansprakelijk is. De leden gaan er dan ook kennelijk vanuit dat het hier gaat om personenschade die het gevolg is van milieuvervuiling en waarvoor aansprakelijkheid bestaat. In dat geval komt het er op aan of, ten eerste, een voldoende causaal verband kan worden aangetoond tussen de in concreto gevoerde schade en de milieuvervuiling en, ten tweede, of vast komt te staan wie de veroorzaker van de milieuvervuiling is. Ten aanzien van beide bedoelde verbanden is dit veelal niet eenvoudig, waarbij onder meer een rol speelt dat er vaak meerdere mogelijke oorzaken van de schade zijn. De wetgeving biedt echter rechters veel vrijheid om gelaedeerden in hun bewijsnood tegemoet te komen. In de eerste plaats kan worden gewezen op de algemene regel van art. 177 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat de rechter de bevoegdheid geeft om op gronden van redelijkheid en billijkheid tot een andere bewijslast te komen dan zou gelden op grond van de hoofdregel «wie stelt bewijst». In de tweede plaats zij gewezen op de bijzondere regels in het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot hoofdelijke aansprakelijkheid in geval van (mogelijke) meervoudige veroorzaking (art. 6:99 BW). Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters niet schromen deze regels toe te passen en aldus gelaedeerden de bescherming te bieden die zij verdienen.

Het huidige recht

De leden van de fractie van de PvdA, VVD, SGP en D66 verzochten om een nadere motivering van de oplossing waarvoor met het wetsvoorstel is gekozen. In het bijzonder wilden zij weten of niet was overwogen om de geldende absolute verjaringstermijn te verlengen, met bijvoorbeeld

twintig jaar, dan wel het beperken van de absolute verjaringstermijn tot bepaalde gevallen van schade.

Het laatste is precies wat het wetsvoorstel doet. Voor andere soorten schade dan personenschade blijven de huidige absolute verjaringstermijnen onverkort gelden. Hierboven is reeds aangegeven welke de redenen waren voor de keuze voor voor de (ruime) beperking tot personenschade.

Een verdere verlenging van de huidige absolute verjaringstermijnen (van 20 resp. 30 jaar) zou voorbij gaan aan de principiële kwestie die bij verborgen schade voorligt, namelijk of het billijk is dat op het moment waarop schade wordt ontdekt, deze niet meer kan worden verhaald omdat de rechtsvordering daartoe reeds is verjaard (of, zo men ook kan zeggen, de vordering nimmer is ontstaan). Een verlenging van termijnen kan tweerlei resultaat opleveren. In de eerste plaats dat voor een aantal gevallen de termijn alsnog te kort is, zodat zich dezelfde onbillijke situaties blijken te kunnen voordoen als voor de verlenging. In de tweede plaats kan men, met het oog op deze mogelijkheid, de termijnen zo lang te maken, dat zij in feite geen functie meer hebben. De regering acht het juist hier een duidelijke keuze maken, zoals die in het wetsvoorstel is neergelegd.

Deze partijen vroegen voorts of onderzoek naar de wetgeving en praktijk in de ons omringende landen c.q. EU-lidstaten is verricht.

Zoals gebruikelijk bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving is ook bij de voorbereiding van (de besluitvorming over) het wetsvoorstel gekeken naar wat het recht in met name andere Europese landen ons te bieden heeft. De uitkomsten van deze beschouwingen zijn bij de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel betrokken. Zoals in de toelichting wordt opgemerkt, raken zij echter niet de essentie van de afweging waar het wetsvoorstel het resultaat is en zijn zij daarom niet in extenso in de toelichting opgenomen. Desondanks zal hieronder kort op de uitkomsten van het rechtsvergelijkend onderzoek worden ingegaan.

Wanneer men het recht op het punt van verjaring van vorderingen tot schadevergoeding in EU-lidstaten beziet, kan de volgende indeling worden gemaakt. Er is een categorie van landen dat een stelsel heeft zoals dat ook thans in de onze wetgeving is opgenomen: een absolute verjaringstermijn, waarvan de lengte varieert van 10 tot 30 jaar, die een aanvang neemt en verstrijkt, ongeacht de bekendheid met de schade of de daarvoor aansprakelijke persoon. Het gaat hier onder meer om Duitsland (relatieve termijn van 3 jaar en een absolute van 30 jaar), België (relatieve termijn van 5 jaar en een absolute van 20 jaar) en Finland (algemene absolute termijn van 10 jaar). Een tweede categorie van landen heeft in zijn wetgeving eenzelfde stelsel, maar daar heeft zich jurisprudentie ontwikkeld die een afwijking toelaat in geval van verborgen schade. Voorbeeld hiervan zijn Denemarken en Frankrijk. Een derde en laatste categorie van landen heeft wetgeving waarin de verjaring van verborgen schade expliciet is geregeld. Het blijkt daarbij steeds te gaan om de verjaring van verborgen personenschade. Bij deze laatste categorie gaat het om het Verenigd Koninkrijk (section 11 Limitation Act 1980) en Ierland (section 6 Statute of Limitations (Amendment) Act 1991).

De algemene conclusie die uit de rechtsvergelijking kan worden getrokken is dat Nederland zich met het wetsvoorstel aansluit bij een ontwikkeling die zich in andere landen reeds eerder heeft voorgedaan, soms in de jurisprudentie en soms vastgelegd in wetgeving. Wat betreft de vraag naar de praktijk en de verzekeringsproblemen in de landen die reeds een ruimere verjaringsregeling kennen, is niet gebleken dat zich daar bijzondere problemen voordoen die voortvloeien uit de verjaringsregeling. Hieronder zal hierop nog nader worden teruggekomen.

Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk is in de memorie van toelichting opgemerkt dat naar aanleiding van een rapport van de Law Commission het gehele verjaringsrecht momenteel wordt onderworpen aan een heroverweging. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering hier nader op in te gaan.

Het rapport van de Law Commission waarvan melding is gemaakt, betreft een zogeheten «consultation paper». De overwegingen die daarin zijn opgenomen zijn bedoeld om reacties uit te lokken. De aanleiding voor het opstellen van het paper gelegen in de complexiteit en incoherentie van het huidige verjaringsrecht in het VK. Het paper beoogt dan vooral zoveel mogelijk eenvormigheid in de verjaringsregels te brengen. Inhoudelijk komen de voorstellen zeer dicht in de buurt van het huidige Nederlandse recht, waarbij voor personenschade een korte relatieve termijn van drie jaar na «ontdekking» van schade en dader zou gaan gelden en een lange absolute termijn van dertig jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Het is echter nog geenszins helder met welke definitieve aanbevelingen de Law Commission zal gaan komen. Eveneens is niet duidelijk wanneer dit gaat gebeuren. Op het ogenblik worden de reacties op het consultation paper verwerkt.

Tot slot merk ik op, dat voor de Nederlandse situatie vooral van belang is dat het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat het de strekking van het onderhavige wetsvoorstel onderschrijft en dat de wijze waarop het wetsvoorstel is ingekleed, in het bijzonder waar het gaat om het overgangsrecht, de mogelijkheden om verzekeringsdekking te bieden waarborgt. Hieronder zal nog nader op de verzekeraarbaarheid worden ingegaan.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of hun indruk juist is dat verhaal onder oude verzekeringspolissen vaak niet te realiseren zal zijn dient in beginsel bevestigend te worden beantwoord. Verzekeraars stappen in toenemende mate over op zogeheten «claims made» polissen. In de kern komen deze polissen erop neer, dat voor de dekking bepalend is dat de vordering tot schadevergoeding door de verzekerde danwel diens verzekeraar tijdens de looptijd van de verzekeringsovereenkomst is ontvangen. Op deze wijze wordt voorkomen dat in geval van «long tail» schade nog een beroep op een oude polis kan worden gedaan. Op grond van de daarvoor gebruikelijke «loss occurrence» polis was dit wel mogelijk, waardoor verzekeraars gehouden waren uit te keren voor schades waarvoor zij niet hadden gereserveerd. Ten gevolge van deze ontwikkeling zullen aansprakelijke partijen niet meer kunnen profiteren van de dekking onder een oude verzekeringspolis. Zij zullen zich naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel dan ook genoopt zien om gedurende een langere periode verzekeringsdekking in stand te houden.

De leden van de SP-fractie verzochten om een reactie op de conclusie van de advocaat-generaal voor het arrest van de Hoge Raad in de zaak Wouterse/De Schelde. Met de onderhavige nota is gewacht op het arrest van de Raad in deze zaak, zodat op de mogelijke consequenties van dat arrest voor het wetsvoorstel kon worden ingegaan. Meer in het bijzonder vroegen deze leden zich af of het arrest het wetsvoorstel overbodig maakt. De vraag die in het arrest centraal stond was of een vordering tot schadevergoeding nog geldend kan worden gemaakt in een geval dat zich hierdoor kenmerkt dat na de laatste blootstelling aan asbest meer dan dertig jaar zijn verstreken voordat het daardoor veroorzaakte mesothelioom is gediagnostiseerd. De Hoge Raad stelt bij de beantwoording van deze vraag voorop, dat de termijn van 30 jaar van art. 3:310 lid 2 BW een «objectief en absoluut karakter» heeft. Dit brengt met zich mee dat «hoezeer dit ook moeilijk is te aanvaarden uit een oogpunt van individuele gerechtigheid ten opzichte van degene die de schade heeft geleden, het beginsel van rechtszekerheid dat deze absolute termijn beoogt te dienen en de billijkheid jegens de wederpartij – waarbij in het bijzonder valt te

denken aan de moeilijkheden die bij het loslaten van deze termijn voor deze kunnen ontstaan met betrekking tot het vaststellen van de feiten en het beoordelen van de gemaakte verwijten – meebrengen dat hieraan strikt de hand moet worden gehouden». Van het buiten toepassing blijven van deze termijn op grond van het feit dat een beroep daarop naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn (art. 6:2 lid 2 BW) zal daarom volgens de Raad slechts in uitzonderlijke gevallen sprake kunnen zijn. Een zodanig uitzonderlijk geval kan zich voordoen «wanneer onzeker is of de gebeurtenis die de schade kan veroorzaken – hier: de blootstelling aan asbest – inderdaad tot schade – hier: de ziekte mesothelioom – zal leiden, die onzekerheid zeer lange tijd is blijven bestaan en de schade in die zin naar haar aard verborgen is gebleven dat zij daadwerkelijk is ontstaan en dus pas kon worden geconstateerd nadat de verjaringstermijn reeds was verstreken». Of in een dergelijk uitzonderlijke geval de toepassing van de verjaringstermijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, zal met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval moeten worden beoordeeld. De Raad noemt vervolgens een zevental gezichtspunten «waarvan de rechter blijk moet geven deze in zijn beoordeling te hebben betrokken». Echter ook andere gezichtspunten kunnen een rol spelen. Zonder hier nader op deze gezichtspunten in te gaan kan worden geconcludeerd, dat het arrest voor een zeer beperkte categorie van gevallen waarin sprake is van verborgen schade ook na het verstrijken van de verjaringstermijn alsnog een verhaalsmogelijkheid biedt. Evenzeer is duidelijk dat de lagere rechter zich nog zal moeten buigen over de nadere invulling en de toepassing van de gezichtspunten op concrete gevallen.

De vraag van deze leden of met het arrest van de Hoge Raad het wetsvoorstel overbodig is geworden moet ontkennend worden beantwoord. Wanneer het arrest wordt gelegd naast het wetsvoorstel moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel gelaedeerden aanzienlijk ruimere mogelijkheden biedt dan het arrest. Waar het wetsvoorstel geldt voor *alle* gevallen waarin personenschade is geleden, biedt het arrest slechts een opening om onder de absolute verjaringstermijn uit te komen in *uitzonderlijke* gevallen, waarbij getoetst wordt aan een fors aantal criteria. Van een dergelijk geval lijkt voorts, gelet op de formulering van het arrest, slechts sprake te kunnen zijn *als de schade is ontstaan* – en dus pas kon worden geconstateerd – *nadat de verjaringstermijn is verstreken*. Het wetsvoorstel ziet echter ook op de situatie dat de schade weliswaar eerder is ontstaan en kon worden geconstateerd, maar dat het voor gelaedeerde nog niet duidelijk was dan wel kon zijn geweest wat de oorzaak van die schade was en derhalve ook niet wie hij daarvoor aansprakelijk kon stellen. Dit vanuit de gedachte dat het niet te billijken is dat de laedens van een dergelijke lang voortdurende onduidelijkheid (ten nadele van de geladeerde) zou profiteren.

Het arrest vormt, evenals het wetsvoorstel, de uitkomst van een afweging van belangen (kortweg: individuele gerechtigheid en rechtszekerheid) in het kader van de redelijkheid en billijkheid, waarbij tevens aan het maatschappelijke gevoelen gewicht is toegekend. De Hoge Raad is met gebruikmaking van de smalle marges die het huidige recht hem daartoe biedt een beperkte groep van slachtoffers tegemoet gekomen. Het is echter aan de wetgever om hier, met het oog op de totstandkoming van het toekomstig wettelijk kader waarbinnen de rechter heeft te opereren, een bredere afweging te maken. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de neerslag van deze afweging.

Toepasselijkheid verjaringstermijn

De leden van de PvdA- en VVD-fractie wezen, onder verwijzing naar de regeling met betrekking de verjaring van zededelicten, op de wenselijkheid van een verdergaande bescherming van minderjarigen in het

verjaringsrecht. De PvdA-fractie dacht daarbij aan het verruimen van de regeling voor zedendelicten zodat deze van toepassing wordt op alle schade geleden tijdens minderjarigheid. De VVD-fractie stelde voor een bepaling op te nemen op grond waarvan een vordering tot schadevergoeding slechts verjaart door verloop van vijf jaren na de dag waarop de benadeelde meerderjarig is geworden.

Bij de totstandkoming van het huidige Burgerlijk Wetboek is ervoor gekozen de onder het oude BW geldende schorsingsgrond voor vorderingen van minderjarigen en curandi niet als verlengingsgrond op te nemen in art. 3:321 lid 1 BW. De overweging daarbij was dat deze groepen worden vertegenwoordigd door respectievelijk ouders of voogd en curator en de bescherming die het oude art. 2024 hen bood in de algemene zin waarin dit was geformuleerd niet nodig hadden. Hierbij speelde een rol dat een dergelijke bescherming ten koste gaat van de rechtszekerheid aan de zijde van de schuldenaar van de vordering in kwestie. Deze overwegingen worden ook thans nog onderschreven. De wenselijkheid van een algemene bescherming van minderjarigen in geval van verjaring als waar de fracties op doelen wordt door mij niet gedeeld. Voor een dergelijke bescherming is slechts plaats in bijzondere gevallen als die waarin het huidige recht reeds voorziet. Ik wijs hier in de eerste plaats op de, zoeven al genoemde, bijzondere verjaringsregeling voor zedenmisdrijven ten opzichte van minderjarigen (art. 3:310 lid 4). Voorts wordt de minderjarige ten opzichte van zijn wettelijke vertegenwoordiger beschermd door art. 3:321 lid 1 aanhef en onder b, dat bepaalt dat een verlengingsgrond bestaat tussen een wettelijke vertegenwoordiger en de onbekwame die hij vertegenwoordigt. Een belangrijke bescherming aan minderjarigen biedt verder de rechtspraak met betrekking tot het niet geldend kunnen maken van een vordering ten gevolge van omstandigheden die aan de debiteur zijn toe te rekenen. In een dergelijk geval, waaronder in het bijzonder situaties waarin minderjarigen niet in staat zijn een vordering in te stellen door toedoen van volwassenen, neemt de korte verjaringstermijn van het eerste lid van art. 3:310 BW eerst een aanvang wanneer die omstandigheden het kunnen geldend maken van de vordering niet langer verhinderen (zie HR 23 oktober 1998, NJ 2000, 15 en HR 25 juni 1999, NJ 2000, 16).

Het verjaringsrecht biedt de minderjarige aldus in zijn (afhankelijke) relatie met zijn wettelijk vertegenwoordiger en andere volwassenen voldoende bescherming. Het geval waaraan de leden refereren, dat wettelijke vertegenwoordigers er om hen moverende redenen van afzien om binnen vijf jaren nadat de schade hen bekend is geworden ten behoeve van een minderjarige een vordering tot schadevergoeding in te dienen, is van een geheel andere aard. Het gaat dan in wezen om de vraag of een wettelijke vertegenwoordiger op adequate wijze mate de belangen van de minderjarige heeft behartigd. Indien dit niet het geval is, dient dit te leiden tot repercussies in de verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde en niet ten koste te gaan van de rechtszekerheid van derden. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan art. 1:253j BW, dat de vertegenwoordiger als bewindvoerder aansprakelijk houdt voor de schade door slecht bewind. Tot slot zij met betrekking tot het voorstel van de PvdA-fractie om de regeling voor zedendelicten van toepassing te verklaren op alle schade door minderjarigen, nog opgemerkt dat bedoelde regeling aanknoopt bij de strafrechtelijke verjaring van deze delicten, terwijl in de meeste gevallen waarin schade voor minderjarigen is ontstaan in het geheel geen sprake zal zijn van een strafrechtelijk delict.

De leden van de CDA-fractie wezen op de complicaties die zich bij het verhaal van schade kunnen voordoen, in het bijzonder wanneer aansprakelijkstelling vele jaren nadat de schade is veroorzaakt plaatsvindt en vroegen een reactie van de regering op dergelijke complicaties.

De strekking van het onderhavige wetsvoorstel is om waar het gaat om personenschade de absolute verjaringstermijn niet meer in de weg te laten staan aan het verhaal door een gelaedeerde van een aan hem toekomende vordering tot schadevergoeding. Het voorstel ziet derhalve niet op de vraag of een gelaedeerde een dergelijke vordering ook daadwerkelijk toekomt. Het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht wordt onverlet gelaten. Daargelaten het feit dat deze materie derhalve buiten strekking en reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel valt, kan met de leden van de CDA-fractie worden geconstateerd dat in voorkomende gevallen het aantonen van aansprakelijkheid en causaal verband verre van eenvoudig is. Zoals hierboven is opgemerkt, komt het huidige recht gelaedeerden op tal van plaatsen op deze punten tegemoet. Gewezen kan worden op de (met de invoering van het Burgerlijk Wetboek sterk in aantal toegenomen) kwalitatieve aansprakelijkheden in afdeling 6.3.2 en, voor wat betreft de causale complicaties, op artikel 6:99 BW en art. 177 Rv, waarop hierboven reeds is ingegaan. Dat de jurisprudentie bereid is om slachtoffers in vergaande mate te beschermen lijkt inmiddels als een feit van algemene bekendheid te moeten worden beschouwd. Voor een overzicht van de ontwikkeling die de jurisprudentie op dit gebied heeft doorgevoerd wordt verwezen naar het pre-advies van A.T. Bolt en J. Spier voor de Nederlandse Juristen-Vereniging met de titel «De uitdijende reikwijdte van de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad» (126e jaargang/1996-I). Op het toenemen van de verhaalsrisico's naarmate de tijd verstijkt zal hieronder worden ingegaan.

Aanvang verjaringstermijn

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en SGP vroegen waarom de regering de beoogde objectivering van de bekendheid met de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon niet expliciet in de tekst van het voorgestelde nieuwe vijfde lid van art. 3:310 heeft vastgelegd. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is beoogd om voor het voorgestelde nieuwe vijfde lid aan te knopen bij de relatieve termijn in het huidige eerste lid van art. 3:310, zodat ook voor dezelfde formulering gekozen. Het uitgangspunt voor het eerste lid, zowel als voor het voorgestelde vijfde lid is de subjectieve bekendheid van de gelaedeerde met de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon. Met de door de fracties bedoelde toevoeging in de toelichting is beoogd aan te geven dat bij de concrete toepassing van dit aanvangstijdstip de louter subjectieve kennis van gelaedeerde niet allesbepalend kan zijn, maar dat een zekere objectivering wenselijk en ook onvermijdelijk is. Zo zal op het moment waarop een duidelijke uitslag van een medisch onderzoek aan hem is medegedeeld de relatieve verjaringstermijn in beginsel zijn gaan lopen, ook wanneer hijzelf beweert dat de gevolgen ervan pas enige jaren later tot hem zijn doorgedrongen. Bij deze objectivering dient echter wel de persoon van de gelaedeerde ten volle in de beschouwingen te worden betrokken, zodat rekening zal moeten worden gehouden met zijn omstandigheden in de betrokken periode, zijn opleidingsniveau etc. Van een volledige objectivering is dan ook geen sprake, zoals de huidige formulering en de toelichting daarop doet uitkomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het aanvangstijdstip van verjaring in geval slechts sprake is van «vage klachten». Duidelijk is dat zolang de deskundigen nog geen duidelijke diagnose hebben gesteld niet van gelaedeerde mag worden verwacht dat het voor hem wel duidelijk had moeten zijn wat de oorzaak en de mogelijke gevolgen van deze klachten zijn. In het algemeen zal in geval van beroepsziekten zijn vereist dat er tenminste een eenduidige en heldere diagnose is gesteld alvorens gelaedeerde bekend mag worden verondersteld met zijn schade. Wanneer

bijvoorbeeld een «second opinion» is aangevraagd, zal ook de uitslag van dat onderzoek mogen worden afgewacht.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover kan worden bevestigd dat het nieuwe vijfde lid een cumulatief karakter heeft. De termijn begint eerst te lopen op het moment dat zowel de schade als de daarvoor aansprakelijke persoon bij gelaedeerde bekend zijn. Bij dat laatste element is bepalend de vaststelling wat de oorzaak is van de (inmiddels bekende) schade van gelaedeerde en wie daarvoor verantwoordelijk is. Zeker wanneer de schade het resultaat is van meerdere mogelijke schadelijke factoren zullen deze vragen niet altijd eenvoudig zijn te beantwoorden. Dergelijke complicaties die niet alleen implicaties hebben voor de verjaring, maar eerst en vooral voor de aansprakelijkheidsvraag, zijn niet te vermijden en doen zich bij de toepassing van het eerste lid van art. 3:310 ook onder het huidige recht reeds voor. Evenals bij de vraag naar de bekendheid met de schade dient ook hier het uitgangspunt voor de beoordeling door de rechter te zijn, op welk moment de gelaedeerde, gelet op zijn subjectieve kenmerken en omstandigheden, redelijkerwijs bekend kon zijn geweest met de feiten aan de hand van welke hij kon vaststellen wie hij voor zijn schade aansprakelijk kon stellen.

Voorts stelden de leden van deze fractie een aantal vragen die betrekking hebben op het geval waarin (mogelijk) meerdere personen voor dezelfde schade aansprakelijk zijn. Hierover is in de memorie van toelichting opgemerkt dat in een dergelijk geval ten aanzien van ieder van deze personen de verjaringstermijn gaat lopen op het moment dat zijn identiteit aan de gelaedeerde bekend is. Voor de beantwoording van de vragen die daarover door de CDA-fractie zijn gesteld is van belang te onderscheiden tussen een geval waarin – bijvoorbeeld op grond van art. 6:99 BW – hoofdelijke aansprakelijkheid van ieder der veroorzakers bestaat en een geval waarin zij slechts aansprakelijk zijn voor hun aandeel in de totale schade. In het eerste geval zal de gelaedeerde zodra hij een der veroorzakers heeft geïdentificeerd deze in beginsel voor zijn gehele schade kunnen aanspreken. Van hem kan niet worden verlangd dat hij ook alle andere mogelijke veroorzakers heeft achterhaald voordat hij een vordering indient. In die tijd zou de verjaringstermijn ten opzichte van de hem bekende – en achteraf gezien wellicht wel de enige voor hem te achterhalen – veroorzaker immers kunnen verstrijken. De aldus aangesproken veroorzaker kan voor het door hem teveel betaalde op grond van art. 6:12 BW krachtens subrogatie verhaal zoeken op ieder der andere hoofdelijk aansprakelijke veroorzakers voor hun bijdrage. Deze laatsten kunnen jegens hem slechts een beroep op de verjaring doen, indien zij dit op het tijdstip waarop hun verplichting tot bijdrage ontstond dat beroep ook hadden kunnen doen jegens de benadeelde (art. 6:11 BW). Een en ander waarborgt in voldoende mate het regresrecht van de eerstaangesproken veroorzaker. De benadeelde is, tot slot, jegens hem op grond van art. 6:2 BW gehouden om voorzover dat in redelijkheid van hem mag worden verlangd mee te werken aan het achterhalen van de andere veroorzakers teneinde het regresrecht te kunnen verwezenlijken. In het geval van deelveroorzaking zal de gelaedeerde iedere veroorzaker voor zijn aandeel in de totale schade moeten aanspreken en zal hij deze derhalve eerst zelf moeten identificeren. Ten aanzien van elk der veroorzakers gaat in dat geval de verjaringstermijn afzonderlijk lopen op het moment aan de (cumulatieve) vereisten van het voorgestelde vijfde lid is voldaan.

Overgangsrecht

De leden van de fracties van SGP, PvdA en VVD stellen met betrekking tot het overgangsrecht dat aan het wetsvoorstel is verbonden de vraag wanneer sprake is van een schadeveroorzakend feit als het slachtoffers gedurende een periode van jaren is blootgesteld aan gevaarlijke stoffen. Met de woorden «gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt» in het voorgestelde art. 119b van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek wordt aangesloten bij de gelijke formulering in het eerste en tweede lid van art. 3:310. Wat daarbij onder «gebeurtenis» in het tweede lid dient te worden verstaan wordt nader uitgewerkt in het derde lid. Voor de toepassing van art. 119b komt een en ander erop neer dat in geval van blootstelling de schadeveroorzakende gebeurtenis wordt geacht te hebben plaatsgevonden op het moment van de laatste blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Indien dit tijdstip was gelegen na inwerkingtreding zal het wetsvoorstel van toepassing zijn. De opvatting van de PvdA-fractie op dit punt kan derhalve worden bevestigd.

De suggestie van Van Dort in TMA 1999-6, p. 177 e.v., waarnaar de leden van de SP-fractie verwijzen, dat als «gebeurtenis» in het derde lid van art. 3:310 BW moet worden beschouwd het moment dat de ingekapselde asbestkristal verandert in een kwaadaardig gezwel, moet met het oog op het voorgaande van de hand gewezen. Zoals ook de Hoge Raad in zijn hierboven genoemde arrest van 28 april jl., alsmede A-G Spier in zijn conclusie in die zaak reeds concludeerden, kunnen de «gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt» en het moment van het ontstaan van de schade niet worden vereenzelvigd, maar gaat het eerste noodzakelijkerwijs vooraf aan het tweede.

Met betrekking tot de vraag van de SP-fractie naar de redenen voor het niet verbinden van terugwerkende kracht aan het wetsvoorstel merk ik, in aanvulling op hetgeen daarover in de memorie van toelichting reeds is gezegd, (nogmaals) op, dat de voorgestelde wijziging een fundamentele en ingrijpende breuk betekent met het huidige – en ook daarvoor geldende – verjaringsrecht. Het verbinden van terugwerkende kracht aan een dergelijke ingreep zou teveel een inbreuk op de rechtszekerheid betekenen. Het wetsvoorstel is niet, zoals deze leden opperen, te vergelijken met de inwerkingtreding van het huidige derde lid van art. 3:310 BW. Deze wijziging, die nog voor de inwerkingtreding van art. 3:310 plaatsvond, bestendigde juist voor een beperkte categorie van gevallen de situatie zoals die gold onder het oude Burgerlijk Wetboek door de verjaringstermijn voor die gevallen op dertig jaar te houden, terwijl de algemene verjaringstermijn werd teruggebracht naar twintig jaar.

De leden van deze fractie zien door het overgangsrecht een tweedeling ontstaan tussen asbestslachtoffers die wel of niet tegen het beletsel van de verjaring oplopen. Zij wijzen er in dit verband op dat aan slachtoffers met verjaarde vordering «slechts» een schadevergoeding toekomt van 35 000 gulden. Een dergelijke zienswijze wordt dezerzijds niet onderschreven. De «tweedeling» wordt niet gecreeerd door het wetsvoorstel, maar is het gevolg van de absolute verjaringstermijn in het huidige recht. Een zekere «willekeur», of beter gezegd «toevalligheid», is inherent aan dergelijke termijnen. Het zal altijd van min of meer toevallige omstandigheden afhangen of in het ene geval de termijn (net) niet is verstreken en in een ander geval (net) wel. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt nu juist voor personenschade deze termijn – en daarmee de inherente «willekeur» – te ecarteren. Waarom dit niet gebeurt met werking voor oude gevallen is zojuist uiteengezet. Ook de redenering dat werkgevers en hun verzekeraars een ingreep door de wetgever als de onderhavige wel hadden moeten zien aankomen kan, vooral gezien het fundamentele karakter van de onderhavige wijziging, niet worden gedeeld.

Met de leden van de RPF en GPV kan worden ingestemd waar zij stellen dat de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel niet als argument zal mogen dienen om een eventuele ad hoc regeling voor een groep van slachtoffers die gelijkenis vertonen met asbestslachtoffers en die op grond van het overgangsrecht niet kunnen profiteren van het wetsvoorstel, van de hand te wijzen.

Effecten voor het bedrijfsleven

De leden van de PvdA-fractie waren, met de regering, van mening dat het wetsvoorstel een fundamentele breuk vormt met het huidige geldende recht. Deze leden, alsmede die van de fracties van VVD, D66 en SGP, vroegen met het oog hierop nader in te gaan op de mogelijke gevolgen van de invoering, in het bijzonder het eventueel onbeheersbaar worden van de schadelast voor verzekeraars en de verzekeringsdekking. Een en ander in het licht van de ervaringen met een regeling als de onderhavige in het buitenland en de discussie over de toenemende claimcultuur. In de memorie van toelichting is erop gewezen dat de effecten van het onderhavige voorstel zich wel in algemene zin laten duiden, maar niet eenvoudig laten kwantificeren. De gevolgen waar het om gaat zijn de verhoging van de verzekeringspremie en de kosten die zijn verbonden aan het langer bewaren van gegevens die van belang zijn in verband met het verweer tegen een schadevordering. De toename van laatstbedoelde kosten zal, gelet op de kostenbesparing die opslag van gegevens in elektronische vorm met zich brengt, naar verwachting van geringe omvang zijn. Wat betreft eerstbedoelde kosten hebben verzekeraars aangegeven de omvang van de premieverhoging thans nog niet te kunnen inschatten. Dit houdt mede verband met het feit dat het zich thans moeilijk laat voorstellen hoe groot het aantal gelaedeerden waarvoor de voorgestelde wijziging relevant is zal zijn. In het specifieke geval van asbestslachtoffers is de schatting dat het gaat om 15% van het totale aantal. Dit cijfer is echter niet zonder meer door te trekken naar andere groepen van slachtoffers. Een en ander hangt immers sterk samen met toevallige factoren als de duur van de gemiddelde latentietijd van een (beroeps)ziekte. Van mogelijke onverzekerbaarheid is evenwel geen sprake, getuige ook de eerdergenoemde brief van het Verbond van Verzekeraars aan uw Kamer waarin wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel «die waarborg» (de verzekerbaarheid) wordt «zekergesteld». Voor verzekeraars is daarbij in het bijzonder van belang dat het overgangsrecht hen de gelegenheid biedt om zich op het nieuwe recht voor te bereiden. Aan dit alles voeg ik nog de volgende opmerkingen toe. Voor alle duidelijkheid moet worden gemeld dat in het eerdergenoemde rapport van de VK Law Commission als argument om te komen tot een andere regeling van de verjaring de hoogte van de thans geldende verzekeringspremie geen rol heeft gespeeld. Verder blijkt uit internationale vergelijkingen dat de premies voor aansprakelijkheidsverzekering in Nederland in verhouding tot die in andere Europese landen relatief laag zijn (OECD, 1998, Insurance Yearbook en Verzekerd van cijfers 1998).

Een en ander leidt ertoe dat, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA, D66 en SGP, niet wordt overwogen om gebruik te maken van de bevoegdheid van art. 6:110 BW om de aansprakelijkheid te limiteren. Een dergelijke beperking van de aanspraken van slachtoffers op vergoeding van (smartengeld of andere) schade die het recht hen toekent kan slechts worden gerechtvaardigd wanneer zou blijken dat zich hier in de praktijk uitwassen voordoen in de zin van het op grote schaal toekennen door de rechter van excessieve vergoedingen. Van een dergelijke ontwikkeling is geen sprake. Hierbij moet worden onderstreept dat door beperking van aansprakelijkheid de geleden schade niet verdwijnt, doch slechts door galedeerde niet meer kan worden afgewenteld op de daarvoor aansprakelijke persoon en de derhalve de schade voor zijn eigen

rekening zal moeten nemen. Waar de hoogte van de schadevergoeding in voorkomende gevallen tot knelpunten leidt, heeft de rechter de bevoegdheid om deze te matigen (art. 6:109 BW).

Wat betreft de beheersbaarheid van de schadelast voor verzekeraars in meer algemene zin, in het bijzonder in de context van een opkomende claimcultuur, kan worden geconstateerd dat verzekeraars hierover meerdere malen hun bezorgdheid hebben geuit. Deze zorgen worden echter vooralsnog niet gerechtvaardigd door het onderliggende cijfermateriaal. Een en ander komt naar voren in mijn brief aan Uw Kamer van 17 juni 1999 over de ontwikkeling van de claimcultuur in Nederland (Kamerstukken II, 26 630, nr. 1). In de brief wordt aangegeven dat er, enerzijds, aanleiding is om de ontwikkeling van de claimcultuur goed in de gaten te houden, maar dat, anderzijds, de huidige situatie nog geen aanleiding geeft tot grote zorg. Momenteel wordt onderzoek verricht naar de actuele stand van zaken en gewerkt aan het inrichten van een systeem om de ontwikkeling in de komende jaren te blijven volgen. Daarbij worden onder meer betrokken de cijfers over de (toenemende) schadelast van verzekeraars. Zoals eerder (Kamerstukken II, 26 630, nr. 2, antwoord op vragen 39 en 40) aangekondigd, zal de Kamer ter gelegener tijd over de uitkomsten van dat onderzoek worden geïnformeerd.

De zorgen van het Verbond van Verzekeraars, waaraan door de leden van de D66-fractie wordt gerefereerd, die betrekking hebben op de verwachtingen op het gebied van «nieuwe risico's» en de vraag of het financieringssysteem via de aansprakelijkheidsverzekering hiertegen wel bestand is, zijn bij mij bekend. Verzekeraars verkennen nieuwe mogelijkheden om dekking voor schaderisico's te bieden die momenteel nog door de aansprakelijkheidsverzekering worden gedekt. In het bijzonder gaat het daarbij om de «directe schadeverzekering», zoals deze inmiddels is ingevoerd voor milieuschade. Ik oriënteer mij momenteel op de mogelijke gevolgen en de wenselijkheid van deze ontwikkeling.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van PvdA en VVD hoe het slachtoffer zijn schade kan verhalen, indien de schuldenaar insolvent is geraakt en of aan de werknemer een direct verhaalsrecht op de verzekeraar wordt verleend, kan ik mededelen dat inmiddels aan uw Kamer is aangeboden een nota van wijziging bij wetsvoorstel vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en 7.18 (lijffrente) van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II, 19 529). Deze nota bevat een nieuw artikel 7.17.2.9c dat – ook buiten de relatie werknemer-werkgever – voor een benadeelde een zogeheten directe actie jegens de verzekeraar van de aansprakelijke partij in het leven roept ter zake van de door hem gelden schade door dood of letsel. Een dergelijk recht biedt de benadeelde een betere bescherming tegen insolventie van de leadens. Hem wordt een eigen recht jegens de verzekeraar toegekend, zodat de verzekeringspenningen buiten een eventueel faillissement blijven. Juist in gevallen waarop het onderhavige wetsvoorstel ziet, draagt een dergelijke bepaling in belangrijke mate aan een betere bescherming van de gelaedeerden van personenschade.

De leden van de VVD- en de SGP-fractie informeerden naar de vorderingen wat betreft kennis en expertise op het gebied van beroepsziekten. Met het van kracht worden van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 per 1 november 1999 zijn arbodiensten verplicht om mededeling te doen aan het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten van gevallen, waarin bij een werknemer een beroepsziekte is aangetoond. Meer informatie over het voorkomen van beroepsziekten in Nederland verschaft belangrijke inzichten over de relatie tussen arbeid en gezondheid en over de mogelijkheden tot interventie en preventie. Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten houdt de registratie bij, bevordert de deskundigheid op het gebied van herkennen en erkennen van beroepsziekten en draagt zorg

voor een regelmatige verslaglegging. In november 1999 is het eerste Signaleringsrapport Beroepsziekten verschenen en aan de Kamer aangeboden als bijlage bij de Arbobalans 1999. Doel van het Signaleringsrapport is om jaarlijks op basis van signalen uit de meldingen beroepsziekten, uit wetenschappelijk onderzoek en uit ontwikkelingen in de omliggende landen tijdig te kunnen interveniëren met beleidsinstrumenten als normstelling, voorlichting en handhaving. Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten wordt structureel gefinancierd door de overheid met een subsidie van 1,5 miljoen gulden per jaar. Tevens zijn kenniscentra voor arbeidsrelevante aandoeningen aangewezen, die eveneens beogen bij te dragen aan de vergroting van deskundigheid in met name de curatieve gezondheidszorg over de relatie tussen arbeid en gezondheid, waaronder begrepen beroepsziekten.

De leden van de PvdA- en de SGP-fractie vroegen, onder verwijzing naar het advies van de heer De Ruiter om de mogelijkheid van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor werkgevers ter zake van beroepsziekten te onderzoeken, naar de stand van zaken rond de aangekondigde adviesaanvraag aan de SER over de langetermijnproblematiek van beroepsziekten. Het voornemen voor een adviesaanvraag werd geuit in het verlengde van het zoeken naar oplossingen voor het voorkomen van een dubbele lijdensweg voor asbestslachtoffers met maligne mesothelioom. Inmiddels is het Instituut Asbestslachtoffers vanaf 27 januari 2000 begonnen met bemiddelen tussen asbestslachtoffers met maligne mesothelioom door beroepsmatige blootstelling en hun (voormalige) werkgever over het treffen van een schikking volgens daartoe in een convenant tussen de betrokken partijen vastgelegde criteria en normbedragen. Voor asbestslachtoffers met mesothelioom, die geen schadevergoeding meer kunnen verkrijgen vanwege het ontbreken van de werkgever of vanwege verjaring is de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers per 26 januari 2000 van kracht geworden. Deze ontwikkelingen hebben zich voltrokken binnen het vigerende aansprakelijkheidsrecht voor werkgevers-aansprakelijkheid bij beroepsziekten. Het verdient de voorkeur eerst de ervaringen met de genomen initiatieven rond asbestslachtoffers af te wachten alvorens een SER-adviesaanvraag over de langetermijnproblematiek van beroepsziekten in overweging te nemen. Een belangrijke overweging daarbij is, dat er geen signalen bekend zijn, die er op wijzen dat slachtoffers van beroepsziekten er in de praktijk niet in slagen om hun schade langs civielrechtelijke weg te verhalen op aansprakelijk gestelde werkgevers omdat het werkgeversrisico niet zou zijn gedekt door verzekeringen. Ook op grond van andere feiten is van de noodzaak tot het invoeren van een verzekeringsplicht tot op heden niet gebleken.

Een globale verkenning van de situatie in het buitenland rond werkgevers-aansprakelijkheid leerde dat compensatie van de schade door beroepsziekten in de meeste landen van de Europese Unie is geregeld in het kader van de sociale zekerheid. De compensatie is loon- en schadegerelateerd, maar voorziet niet in een volledige schadeloosstelling. Aansprakelijkstelling van de werkgever langs burgerrechtelijke weg is in die landen voor werknemers uitgesloten. In het Verenigd Koninkrijk bestaat, naast een basale sociale voorziening voor slachtoffers van beroepsziekten, wel de mogelijkheid voor langs civielrechtelijke weg verhalen van de schade op de werkgever. Werkgevers zijn wettelijk verplicht een werkgeversaansprakelijkheidsverzekering te sluiten. Echter, bij het ontbreken van een werkgever wegens faillissement of opheffing van het bedrijf bestaat er geen mogelijkheid om de schade te verhalen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals