

Vergaderjaar 2004–2005

29 955

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de beperking van de civiele aansprakelijkheid voor schade aan zaken op grond van artikel 185, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 te schrappen. Daarnaast wordt voorgesteld de risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige zaken zoals geregeld in artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek uit te breiden met motorrijtuigen.

Er zijn in het verleden verschillende initiatieven ontplooid om de aansprakelijkheid voor motorrijtuigen evenwichtiger te regelen. In de discussie die reeds een aantal decennia gevoerd wordt, gaat het voornamelijk om de vraag hoe ongemotoriseerde verkeersslachtoffers beter beschermd kunnen worden. De aansprakelijkheid van de eigenaar of de houder van een motorrijtuig was in artikel 6.3.14 van het oorspronkelijk ontwerp Nieuw Burgerlijk Wetboek ondergebracht. In het gewijzigd ontwerp is de bepaling echter komen te vervallen, omdat het voornemen bestond deze materie te regelen in Boek 8 betreffende verkeersmiddelen en vervoer. Het wetsvoorstel tot vaststelling en invoering van afdeling 8.14.1 (verkeersongevallen) van het Burgerlijk Wetboek werd vervolgens ingetrokken wegens bezwaren tegen de verdeling van de aansprakelijkheid tussen de automobilist en de fietser of voetganger die zelf ook schuld heeft aan het ongeval.¹ De tevens in dat wetsvoorstel opgenomen verruiming van de risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige zaken met motorrijtuigen, die onomstreden was, kon daardoor geen doorgang vinden. Volgens het Hof Amsterdam bevat de huidige wettelijke regeling een lacune zo lang de algemene regeling van de aansprakelijkheid voor motorrijtuigen ook buiten verkeersongevallen niet tot stand is gebracht.² Daardoor kan onder de huidige wetgeving schade die door gebrekkige motorrijtuigen wordt veroorzaakt niet of slechts in zeer beperkte mate worden verhaald op degene die de schade heeft veroorzaakt. Voor zaakschade die ontstaat door een verkeersongeval bestaat slechts de mogelijkheid om die schade te verhalen, die de waarde van het voertuig niet te boven gaat. Dit treft de burger die zijn schade ontstaan als gevolg van een gebrekkig motorrijtuig van een derde of uit hoofde van een verkeersongeval niet of slechts gedeeltelijk vergoed krijgt. Evenmin kan de wegbeheerder schade aan het wegdek en wegmeubilair zoals verkeersinstallaties, viaducten, bruggen, wegwijzers, geleiderails en lantaarnpalen die bij voorbeeld door

¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 759, nrs. 1 en 2, 5.

² 22 juni 2000, VR 2001, 44.

een ontvlaming van een motorvoertuig teweeg is gebracht volledig op de bezitter, eigenaar of houder van het betrokken motorrijtuig verhalen. Met de voorgestelde wetswijziging wordt beoogd te komen tot een evenwichtiger wettelijke regeling van genoemde aansprakelijkheid.

2. Huidige situatie

Er zijn thans twee grondslagen waarop het slachtoffer een vordering terzake van schade veroorzaakt door een motorrijtuig kan baseren. Artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 vestigt een verscherpte aansprakelijkheid op de eigenaar of houder van een motorrijtuig. Daarnaast staat de schadevergoedingsplicht op grond van onrechtmatige daad ingevolge artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Bij schade veroorzaakt door een gebrek aan een motorrijtuig zou het het meest voor de hand liggen een eis tot schadevergoeding op de reeds in de inleiding genoemde risico-aansprakelijkheid voor gebrekkige zaken neergelegd in artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek te baseren. Ingevolge het derde lid is deze bepaling echter niet van toepassing op motorrijtuigen.

a. Artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994

Indien een motorrijtuig waarmee op de weg wordt gereden, betrokken is bij een verkeersongeval waardoor schade wordt toegebracht aan, niet door dat motorrijtuig vervoerde, personen of zaken, is de eigenaar van het motorrijtuig of – indien er een houder van het motorrijtuig is – de houder ingevolge artikel 185, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 verplicht om die schade te vergoeden, tenzij aannemelijk is dat het ongeval is te wijten aan overmacht. Er moet aan een aantal vereisten zijn voldaan voordat een eis tot schadevergoeding op basis van dat artikel succesvol is.

Allereerst moet er sprake zijn van een motorrijtuig waarmee op een weg wordt gereden. Op een auto die in rust is, is dit artikel niet van toepassing. Terwijl het in verband met het overige verkeer tot stilstand brengen van een auto nog wordt aangemerkt als een onderdeel van het rijden,¹ vallen tot stilstand gebrachte voertuigen, waarbij de bestuurder is uitgestapt, buiten het bereik van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994.² Indien een auto vlam vat nadat de bestuurder de auto op de vluchtstrook heeft neergezet en heeft verlaten, bijvoorbeeld om de ANWB te bellen, heeft een vordering op grond van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 geen kans van slagen.

Verder is het de vraag of een spontaan in brand vliegende auto of het uitstromen van bijvoorbeeld dieselolie aan het in artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 genoemde vereiste van betrokkenheid bij een verkeersongeval voldoet. De in artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 neergelegde aansprakelijkheid was voorheen geregeld in artikel 31 van de tot en met 31 december 1994 geldende Wegenverkeerswet³. Artikel 31 van de Wegenverkeerswet voorzag in een schadevergoedingsplicht indien door botsing, aan- of overrijding met een motorrijtuig schade werd toegebracht. De rechtbank Utrecht oordeelde dat artikel 31 van de Wegenverkeerswet niet van toepassing was wanneer een auto spontaan in brand raakte, zonder dat er sprake was van een botsing, aan- of overrijding.⁴ Het element «botsing, aan- of overrijding» is in de Wegenverkeerswet 1994 vervangen door de term «verkeersongeval». Daarmee wordt dezelfde terminologie gebruikt die ook in de artikelen 6, 7 en 175, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 wordt gebezigd. Inhoudelijk werd hiermede geen wijziging beoogd,⁵ zodat de oude rechtspraak ook onder de vigeur van de Wegenverkeerswet 1994 haar betekenis behoudt. In de literatuur wordt de opvatting verdedigd dat bij een enigszins ruime uitleg van het begrip «verkeersongeval» daaronder de schade kan worden begrepen die door een op de weg in brand geraakt motorrijtuig wordt veroorzaakt, terwijl

¹ HR 11 mei 1934, NJ 1934, 1041.

² Rb Groningen 17 maart 1989, NJ 1990, 38; Hof 's-Hertogenbosch 2 mei 1979, VR 1980, 35.

³ Stb. 1935, 554.

⁴ Rb Utrecht 2 juni 1993, VR 1994, 41.

⁵ Kamerstukken II 1990/1991, 22 030, nr. 3, p. 152.

geen botsing plaats heeft gevonden.¹ De jurisprudentie is over deze vraag verdeeld. De rechtbank Arnhem heeft geoordeeld dat onder het begrip verkeersongeval ook valt een op de weg in brand geraakt motorrijtuig dat schade toebrengt aan het wegdek terwijl geen botsing heeft plaats gevonden.² Volgens de rechtbank Maastricht valt een niet door een aanrijding of ten gevolge van verkeersdeelname veroorzaakte ontvlaming van een motorvoertuig dat op de vluchtstrook staat, dat niet (meer) aan het verkeer deelneemt en geen gevaar voor andere verkeersdeelnemers oplevert niet onder het begrip verkeersongeval.³ Ook naar het oordeel van de rechtbank Leeuwarden valt een brand niet onder het begrip verkeersongeval.⁴

Een ander vereiste voor de toepasselijkheid van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 is het ontbreken van overmacht. Indien aannemelijk is dat het ongeval te wijten is aan overmacht, is de eigenaar of de houder van het motorrijtuig niet aansprakelijk. Zoals de Hoge Raad in een arrest uit 1942 met betrekking tot een aanrijding tussen een auto en een fietser bepaalde, levert echter een eigen gebrek aan het motorrijtuig geen overmacht op.⁵

De in artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 neergelegde aansprakelijkheid is niet onbegrensd. Artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994, derde lid, beperkt de schadevergoeding voor zaken tot de waarde van het motorrijtuig met een ondergrens van € 250. De omvang van de geleden schade kan echter veel groter zijn dan de waarde van de auto. Voor schade die uitstijgt boven deze limiet kan onder de geldende regelgeving alleen een beroep worden gedaan op aansprakelijkheid die op schuld is gebaseerd.

Het voorgaande zet uiteen dat de in artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 neergelegde aansprakelijkheid niet alle gevallen van schade afdekt die met een gebrekkig motorrijtuig veroorzaakt worden. Er zijn situaties waarin geen sprake is van «op een weg rijden» of «verkeersongeval» zoals in het bovengenoemde aan het Hof Amsterdam voorgelegde geschil waarin het slachtoffer tijdens het uitoefenen van zijn werkzaamheden bij KLM op Schiphol van een zogenaamde cateringwagen is gevallen, doordat een aan deze vrachtwagen bevestigde aluminium handgreep afbrak.⁶ Voor deze gevallen moet worden teruggevallen op de aansprakelijkheidsregels van het Burgerlijk Wetboek die in de huidige vorm ook niet altijd soelaas bieden.

b. Artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek

Een eis tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad leidt tot een zware bewijslast voor de schadelijdende partij. Het slachtoffer moet aantonen dat de onrechtmatige daad aan de bestuurder of eigenaar van het gebrekkige motorrijtuig ingevolge artikel 6:162, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek is toe te rekenen. De bestuurder of eigenaar moet kennis van het gebrek hebben gehad. Wanneer echter een auto regelmatig wordt onderhouden door een te goeder naam en faam bekend staande garage is volgens het Hof 's-Gravenhage niet in te zien waarom iemand schuld verweten zou kunnen worden aan een gebrek aan zijn auto.⁷

3. Voorgestelde oplossing

Het onderhavige wetsvoorstel behelst een tweeledige oplossing voor de hiervoor geschetste problematiek. In de eerste plaats wordt voorgesteld de aansprakelijkheid op grond van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 voor schade aan zaken niet langer tot de waarde van het motorrijtuig te beperken. In de tweede plaats wordt voorgesteld de risico-

¹ Asser/Hartkamp, 4-III (2002), blz. 224.

² 25 februari 2004, 96 321/HA ZA 03-232.

³ 11 februari 2004, 84 420/HA ZA 03-549.

⁴ 17 maart 2004, 59 029/HA ZA 03-483.

⁵ HR 16 april 1942, NJ 1942, 394.

⁶ 22 juni 2000, VR 2001, 44.

⁷ 4 november 1993, VR 1994, 157; zie ook HR

7 april 1967, NJ 1967, 282.

aansprakelijkheid voor gebrekkige zaken van artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek ook voor motorrijtuigen te laten gelden.

a. Onbeperkte civiele aansprakelijkheid in de Wegenverkeerswet 1994

Reeds de in 1924 geredigeerde voorloper van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994, artikel 25 van de Motor- en Rijwielwet¹, beperkte de verschuldigde vergoeding voor aan goederen toegebrachte schade tot de waarde van het motorrijtuig op het ogenblik van het ongeval. De beperking werd opgenomen omdat de aansprakelijkheid anders te zwaar zou zijn. Degene die goederen over de weg liet vervoeren, diende een zeker risico te accepteren. Goederen tot een ongekende waarde behoeften niet altijd aan de straat te worden toevertrouwd.² Aan schade die door een ongeval aan de weg en aan wegmeubilair toegebracht zou kunnen worden, werd toen nog niet gedacht. De kosten van herstelwerkzaamheden aan de weg en het wegmeubilair waren veel lager dan vandaag de dag met vangrails, geluidsschermen, verkeersinstallaties, viaducten, bruggen enz. De ondergrens van de beperking, die oorspronkelijk f 500 bedroeg, werd in 1935 in de Wegenverkeerswet opgenomen. Deze ondergrens die toentertijd werd gesteld omdat veel motorrijtuigen een zeer geringe waarde vertegenwoordigden,³ is inmiddels door de opgetreden geldontwaarding niet meer adequaat.⁴ Bij de invoering van de Wegenverkeerswet 1994 is in afwachting van een algehele regeling van de verkeersaansprakelijkheid⁵ van een inhoudelijke aanpassing van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 afgezien.⁶ Zoals reeds in de inleiding vermeld, is de algemene regeling van de aansprakelijkheid voor motorrijtuigen nog niet tot stand gebracht. 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. Derhalve wordt voorgesteld de beperking van de aansprakelijkheid in het derde lid van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 te laten vervallen.

Zoals reeds aan het einde van 2.a. uiteengezet, bewerkstelligt alleen het vervallen van het derde lid van artikel 185 van de Wegenverkeerswet 1994 nog niet dat alle schade kan worden verhaald die door gebrekkige motorrijtuigen wordt veroorzaakt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom ook in een risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige motorrijtuigen.

b. Risicoaansprakelijkheid voor een gebrekkig motorrijtuig

Artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek legt op de bezitter van een roerende zaak een risicoaansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door een gebrek aan die zaak. In het derde lid van dat artikel worden motorrijtuigen echter uitgezonderd. Zoals reeds in de inleiding vermeld, was een regeling voor de aansprakelijkheid van gebrekkige motorrijtuigen aanvankelijk opgenomen in artikel 6.3.14, eerste lid, van het oorspronkelijke ontwerp Nieuw Burgerlijk Wetboek. Dit artikel is echter bij gelegenheid van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer geschrapt omdat het voornemen bestond deze materie te regelen in Boek 8 betreffende verkeersmiddelen en vervoer.⁷ Het hiervoor al genoemde wetsvoorstel Vaststelling en invoering van afdeling 8.14.1 (verkeersongevallen) van het Burgerlijk Wetboek⁸ beoogde de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek ook op motorrijtuigen van toepassing te laten worden. Het desbetreffende wetsvoorstel is, zoals eerder gemeld, vanwege kritiek op andere, meer cruciale, bepalingen ingetrokken. Dit leidt tot de merkwaardige situatie dat er onder het huidige recht wel een

¹ Stb. 1925, 24.

² Kamerstukken II 73ste Vergadering, 20 mei 1924, 52, 2129.

³ Kamerstukken II 1933/34, 484, nr. 3.

⁴ Vgl. Van Wassenaer van Catwijck, VR 1995, 197 e.v.

⁵ Kamerstukken II 1989/90, 21 528, nrs. 1 en 2.

⁶ Kamerstukken II 1990/91, 22 030, nr. 3, blz. 152.

⁷ Parl. Gesch. Boek 6, p. 782.

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 759, nrs. 1–2.

risicoaansprakelijkheid bestaat voor schade die is veroorzaakt door gebrekkige fietsen, karren en andere ongemotoriseerde voertuigen. Het aan deze voertuigen verbonden gevaar is immers veel lager dan dat van motorrijtuigen, voor de bezitter waarvan de risicoaansprakelijkheid tot dusverre niet is gerealiseerd. In de literatuur wordt het als een leemte gezien dat defecten aan een motorrijtuig niet aan de schuldløze eigenaar kunnen worden toegerekend.¹ Ook het Hof Amsterdam heeft in de boven vermelde uitspraak geconstateerd dat de wettelijke regeling een lacune bevat. Zoals reeds genoemd is het slachtoffer tijdens het uitoefenen van zijn werkzaamheden bij KLM op Schiphol van een cateringwagen gevallen, doordat een aan deze vrachtwagen bevestigde aluminium handgreep afbrak. Het slachtoffer heeft daarbij ernstig letsel opgelopen. Volgens het Hof is het uit het oogpunt van bescherming van slachtoffers tegen de risico's van gebrekkige motorrijtuigen onaanvaardbaar dat het slachtoffer de bescherming van artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek zou worden onthouden. Het Hof heeft daarom ondanks de uitsluiting in het derde lid toepasselijkheid van artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek op motorrijtuigen aangenomen.² Om de boven beschreven leemte te vullen en met die rechtspraak in overeenstemming te brengen, wordt voorgesteld om de uitzondering van het derde lid van artikel 6:173 van het Burgerlijk Wetboek voor motorrijtuigen te laten vervallen. Hierdoor ontstaat een risicoaansprakelijkheid voor de schade veroorzaakt door een gebrekkig motorrijtuig aan personen en zaken. Dit kunnen met dat gebrekkige motorrijtuig vervoerde personen en zaken zijn, maar ook schade aan een ander motorrijtuig en daarmee vervoerde personen en zaken. Eveneens wordt schade aan derden en andere zaken zoals wegen en wegmeubilair door deze risicoaansprakelijkheid gedekt.

Met deze aanpassing wordt op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht voor motorrijtuigen een evenwichtiger systematiek gerealiseerd.

4. Consequenties voor de verzekeringspremies en voor personen die gemoedsbezwaren hebben tegen het sluiten van een verzekering

De voorgestelde wijziging kan tot een geringe verhoging van de premie voor de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen leiden. In welke mate de premies zullen worden bijgesteld, is niet bekend, daar de premiestelling van de individuele verzekeringsmaatschappijen door een veelheid van factoren wordt bepaald, waaronder de sterke onderlinge concurrentie. Wel heeft het Centrum voor Verzekeringsstatistiek de te verwachten stijging van de schadelast voor de gehele markt berekend. Volgens het Centrum voor Verzekeringsstatistiek is de stijging van de schadelast maximaal € 5 tot 10 miljoen per jaar. Dit komt overeen met ongeveer 0,1% tot 0,2% van de totale premieomzet in de branche motorrijtuigen en circa 0,2% tot 0,4% van de premieomzet wettelijke aansprakelijkheid.

Op personen die op grond van gemoedsbezwaren ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen zijn vrijgesteld van de verzekeringsplicht komt als gevolg van de voorgestelde wetswijziging een groter financieel risico te rusten. Heeft het Waarborgfonds Motorverkeer de schade vergoed die een persoon met gemoedsbezwaren heeft veroorzaakt, dan kan het Waarborgfonds ingevolge artikel 27 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen verhaal halen op de persoon met gemoedsbezwaren.

¹ Van Wassenaer van Catwijck, VR 1995, 197.

² 22 juni 2000, VR 2001, 44.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De met dit wetsvoorstel beoogde regeling legt een zwaardere aansprakelijkheid op de eigenaar of houder respectievelijk bezitter van het motorrijtuig. Om te voorkomen dat deze verzwaarde aansprakelijkheid terugwerkende kracht heeft, wordt de aansprakelijkheid krachtens deze nieuwe regeling slechts gebaseerd op feiten die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel schade hebben veroorzaakt. Dit wordt bewerkstelligd door het in artikel III van het onderhavige wetsvoorstel en artikel 68a jo. 69, onderdeel d, van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek neergelegde overgangsrecht.

De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een dusdanig tijdstip dat de verzekeringsbranche voldoende tijd heeft om de polissen aan het nieuwe regime aan te passen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Met de effecten van dit wetsvoorstel wordt iedere bezitter, eigenaar of houder van een motorrijtuig geconfronteerd. De bezitter of houder van een motorrijtuig is verplicht een aansprakelijkheidsverzekering te sluiten. De kosten die de voorgestelde wetswijziging met zich mee zal brengen, zullen bestaan in een geringe stijging van de verzekeringspremies. De huidige controle op en handhaving van de verzekeringsplicht blijft onveranderd. Er is geen extra handavingsinzet nodig.

7. Overleg met de praktijk

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Verbond van Verzekeraars, het Waarborgfonds Motorverkeer en de wegbeheerders, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Het Verbond van Verzekeraars en het Waarborgfonds Motorverkeer hebben geen bezwaar tegen het voorstel, de wegbeheerders staan positief tegenover het voorstel.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner