

Vergaderjaar 1998–1999

**25 759**

## **Vaststelling en invoering van afdeling 8.14.1 (verkeersongevallen) van het Burgerlijk Wetboek**

**Nr. 5 HERDRUK<sup>2</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 juni 1999

#### **1. Inleiding**

Op 26 november 1997 is door mijn ambtsvoorganger bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel tot vaststelling en invoering van afdeling 8.14.1 BW (Verkeersongevallen) (25 759). Dit wetsvoorstel heeft tot de nodige maatschappelijke commotie geleid. Zoals reeds aan uw Kamer is medegedeeld is er ook volgens het kabinet reden tot heroverweging van enige onderdelen van dit wetsvoorstel. In het bijzonder heeft het kabinet daarbij op het oog het onderdeel dat een automobilist die geen enkele schuld heeft aan het ongeval vrijwel te allen tijde aansprakelijk is voor de schade van de fietser of voetganger die zelf schuld heeft aan het ongeval. Het kabinet meent dat meer betekenis moet worden toegekend aan het gedrag van de fietser of voetganger. Daarom zal worden bevorderd dat dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken en dat een nieuw voorstel zal worden voorbereid volgens de hieronder te beschrijven hoofdlijnen. Bij de voorbereiding van een nieuw wetsvoorstel volgens deze contouren zal overleg plaatsvinden met de meest betrokken organisaties en kan tijdig rekening worden gehouden met de standpunten van de onderscheiden fracties in de Tweede Kamer.

#### **2. Hoofdlijnen en waardering van wetsvoorstel 25 759**

De hoofdlijnen van wetsvoorstel 25 759 zijn als volgt.

- a. De bezitter (of houder) van een motorrijtuig<sup>1</sup> dat betrokken is bij een verkeersongeval is in beginsel aansprakelijk voor de schade door dood of letsel van ongemotoriseerden (voetgangers en fietsers). Het betreft hier een risicoaansprakelijkheid voor de volledige schade, waarbij eigen schuld van het slachtoffer niet tot vermindering van de vergoedingsplicht leidt. De vergoedingsplicht vervalt geheel bij opzet of bewuste roekeloosheid van het slachtoffer.

Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad geldt deze risicoaansprakelijkheid reeds thans voor ongevallen waarbij kinderen jonger dan 14 jaar betrokken zijn.

<sup>1</sup> Motorrijtuigen zijn o.m. auto's, motorfietsen, bromfietsen, vrachtauto's etc.

<sup>2</sup> Eerder abusievelijk gedrukt als «Brief houdende intrekking van het wetsvoorstel».

Nieuw zou deze regel zijn bij ongevallen met personen van 14 jaar en ouder. Daar geldt nu dat de houder of bezitter van het motorrijtuig in beginsel voor 50% aansprakelijk is. Bij de overige 50% wordt rekening gehouden met de schuld van de fietser of voetganger.

- b. Een gelijke risicoaansprakelijkheid als geldt ten behoeve van ongemotoriseerden wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld voor de schade door dood of letsel van de passagier. Dat is nieuw, maar wijkt in resultaat niet sterk af van hetgeen thans geldt. Nu is er immers ook vrijwel steeds iemand aansprakelijk voor de schade van de passagier, te weten zijn eigen bestuurder, danwel de bestuurder van een ander motorrijtuig (of beide gedeeld).
- c. Voorts is de werkgever volgens dit wetsvoorstel risicoaansprakelijk voor de schade van zijn werknemer die in de uitoefening van zijn werkzaamheden een motorrijtuig bestuurt en daarbij betrokken raakt bij een verkeersongeval. Ook hier wordt de aansprakelijkheid weer begrensd door opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer. Deze aansprakelijkheid ligt in het verlengde van de jurisprudentie van de Hoge Raad.

De bedenkingen van het kabinet richten zich vooral op de risicoaansprakelijkheid ten behoeve van ongemotoriseerden (m.n. fietsers en voetgangers) die zich in een concreet geval weinig van verkeersregels aantrekken. Het bevredigt niet het rechtvaardigheidsgevoel dat men schuldeloos de schade van de schuldige partij moet vergoeden, ook als het slachtoffer zich roekeloos heeft gedragen. Ook het kabinet acht het minder evenwichtig dat in het huidige wetsvoorstel in veel gevallen ook recht op schadevergoeding hebben, fietsers (of voetgangers) die door een rood licht rijden, zonder verlichting rijden, voorrang nemen, dronken op de fiets zitten of zonder uit te kijken de straat oversteken. Deze gedragingen zijn immers niet altijd als bewuste roekeloosheid aan te merken, maar doorgaans wel als roekeloos.

### **3. Waardering van het huidige stelsel van verkeersaansprakelijkheid**

Uitgaande van dit bezwaar tegen het wetsvoorstel is het raadzaam om met het nieuw te ontwerpen stelsel op bepaalde punten ook afstand te nemen van het huidige regime van verkeersaansprakelijkheid. Veel van de bezwaren tegen het wetsvoorstel gelden evenzeer tegen het huidige regime. Aannemelijk is immers dat indien een van de bovengenoemde gedragingen onder het huidige regime de oorzaak van het ongeval zijn, het slachtoffer in veel gevallen ook – of in ieder geval een deel van – zijn schade vergoed krijgt. Het huidige regime laat de schadevergoedingsplicht net als bij het wetsvoorstel pas vervallen bij opzet of bewuste roekeloosheid. Daarom is volledige codificatie van de huidige jurisprudentie niet aan te bevelen. Weliswaar kan men zeggen dat in genoemde gevallen het slachtoffer dan maar 50% (of wellicht meer) van zijn schade vergoed krijgt, maar dit doet niets af aan het principiële bezwaar tegen welke vergoeding dan ook in gevallen als deze.

### **4. Naar een ander stelsel**

Het kabinet meent dat in een nieuw stelsel van verkeersaansprakelijkheid fietsers en voetgangers in beginsel schadevergoeding onthouden moet worden indien zij met een ernstig gebrek aan zorgvuldigheid – of anders gezegd: roekeloos – aan het verkeer deelnemen. In tegenstelling tot het wetsvoorstel en het huidige stelsel van verkeersaansprakelijkheid worden dan niet beschermd degenen die zich van het zeer gevaarlijke van hun gedrag niet bewust waren, maar dat wel hadden moeten zijn. Men denke aan vele van de in paragraaf 2 aan het slot genoemde gedragingen. De

grens van bescherming zou dan worden getrokken bij fietsers en voetgangers die zich roekeloos gedragen, zodat anders dan het wetsvoorstel en het huidige recht *niet* beschermd worden fietsers en voetgangers die zich weliswaar roekeloos gedragen, maar zich niet bewust waren van het concrete gevaar van hun gedraging. Roekeloos gedrag is dan op zichzelf genoeg om de schadevergoedingsplicht te laten vervallen. Dit betekent dat de automobilist alleen roekeloos gedrag moet bewijzen, wat eenvoudig te constateren is, en zich niet hoeft uit te laten over de psychische gesteldheid van het slachtoffer ten tijde van het ongeval.

Dit betekent dat de grens wordt verlegd van bewuste roekeloosheid naar roekeloosheid in het algemeen. Het verschil tussen beiden hangt samen met de vraag of iemand zich bewust is van het aanmerkelijke kans dat zijn roekeloze gedrag tot schade zal leiden. Een fietser die door een rood licht rijdt, ziet dat er een auto aankomt, maar erop vertrouwt dat hij het wel redt, gedraagt zich bewust roekeloos. Een fietser daarentegen die door rood licht rijdt zonder te kijken of er een auto aankomt, gedraagt zich roekeloos, maar is zich niet bewust van het mogelijke concrete gevaar van zijn gedraging. Naar de mening van het kabinet is deze gedraging niet minder verwijtbaar dan de eerste, en dienen derhalve ook fietsers en voetgangers die zich roekeloos gedragen zonder zich bewust te zijn van het concrete gevaar daarvan, geen recht te hebben op schadevergoeding. Wel beschermd dienen te blijven die slachtoffers die geen roekeloos gedrag kan worden verweten, maar meer een «fout van alledag» hebben begaan, zoals een inschattingsfout, een vergissing of een fout begaan in een moment van onachtzaamheid. Deze slachtoffers krijgen hun volledige schade vergoed. Immers, dit zijn fouten die in het huidige intensieve verkeer ook voor voorzichtige verkeersdeelnemers vaak onvermijdelijk zijn, terwijl de schade die zij oplopen veelal omvangrijk en ingrijpend is doordat zij met een motorrijtuig in aanraking zijn gekomen. In het huidige stelsel van verkeersaansprakelijkheid krijgen slachtoffers die dergelijke «fouten van alledag» begaan niet zonder meer hun volledige schade vergoed.

De verschillen tussen wetsvoorstel 25 759, het huidige stelsel van verkeersaansprakelijkheid en het stelsel dat het kabinet voor ogen staat, zijn te illustreren aan de hand van de volgende drie voorbeelden:

- 1. Een dronken man fietst slingerend van het café naar huis en wordt aangereden. Omdat deze man door toch op de fiets te stappen zich niet bekommerd heeft om de mogelijke gevolgen van zijn dronkenschap in het verkeer, gedraagt hij zich (onbewust) roekeloos. Hem kan waarschijnlijk geen bewuste roekeloosheid worden verweten, omdat hij zich dan ook op het moment van de aanrijding bewust moest zijn van de grote kans dat zijn gedrag tot schade zou leiden. Dit zou erop neer komen dat het slachtoffer ingevolge wetsvoorstel 25 759 waarschijnlijk toch recht heeft op volledige schadevergoeding en volgens het huidige stelsel van verkeersaansprakelijkheid mogelijk recht heeft op vergoeding van (ten minste) 50% van zijn schade. In het stelsel dat mij voor ogen staat heeft hij geen recht op schadevergoeding.*
- 2. Een man nadert op de fiets een kruising die hij wil oversteken. Rechts ziet hij in de verte een auto aankomen. Hij schat in dat hij nog voldoende tijd heeft om voor de auto ter plekke is de kruising over te steken. Hij heeft zich echter verkeken op de snelheid waarmee de auto de kruising nadert, en wordt aangereden. Deze man kan wel degelijk iets verweten worden, maar zijn gedrag kan niet als een zeer ernstig gebrek aan zorgvuldigheid en dus niet als roekeloos worden gekwalificeerd. Eerder is sprake van een niet al te verwijtbare inschattingsfout. Dit betekent dat in het stelsel dat mij voor ogen staat het slachtoffer 100% van zijn schade vergoed krijgt. In het huidige stelsel van*

*verkeersaansprakelijkheid zou deze man – afhankelijk van de mate van schuld van het slachtoffer – tussen de 50% en 100% van zijn schade vergoed krijgen.*

3. *Een studente negeert dagelijks een rood licht dat zij onderweg van haar huis naar de universiteit tegenkomt. Dit is telkens goed afgelopen. Op een dag ziet zij dat het licht weer op rood staat, maar negeert het wederom, erop vertrouwend dat er geen auto aankomt. Het tegendeel is waar, en zij wordt geschept. Omdat zij niet wist of er een auto aankwam en zich daarom niet bewust was van de aanmerkelijke kans dat haar gedrag tot schade zou leiden, kan haar waarschijnlijk geen bewuste roekeloosheid worden verweten. Daarentegen kan haar wel (onbewuste) roekeloosheid worden verweten, omdat zij handelde met een ernstig gebrek aan zorgvuldigheid. In het huidige stelsel heeft zij waarschijnlijk recht op vergoeding van (ten minste) 50% van haar schade. Onder vigeur van wetsvoorstel 25 759 zou zij haar schade waarschijnlijk geheel vergoed krijgen. In het stelsel dat mij voor ogen staat vervalt de aansprakelijkheid van de automobilist.*

## **5. Verkeersverzekering?**

Denkbaar is dat de bescherming van verkeersslachtoffers niet via het aansprakelijkheidsrecht, maar via een verkeersverzekering gestalte krijgt. Hierbij wordt de schade van verkeersslachtoffers rechtstreeks vergoed door de verzekeraar. Het is dan de bezitter of houder van motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt, die ten behoeve van slachtoffers deze verzekering moet sluiten. De verzekerde is dan niet de bezitter of houder wiens aansprakelijkheid is gedekt, maar het slachtoffer wiens schade is gedekt. Hoewel een dergelijk stelsel voordelen heeft, heeft het als nadeel dat sociale verzekeraars binnen het huidige systeem geen beroep kunnen doen op een verkeersverzekering, en zo hun inkomsten aan regres sterk zouden zien teruglopen. Regres kan immers alleen genomen worden op een voor de schade aansprakelijke partij, en bij een verkeersverzekering vervalt de aansprakelijkheid van de bezitter of houder. Dit bezwaar geldt naast andere bezwaren ook voor een verkeersverzekering die een ieder verplicht zou moeten sluiten om zijn eigen schade die hij in het verkeer kan oplopen, te dekken. In het nieuwe stelsel zal de bescherming van verkeersslachtoffers daarom via het aansprakelijkheidsrecht blijven lopen.

## **6. Nadere uitwerking**

### *6.1. Ongemotoriseerden*

Zoals boven aangegeven ligt de grens van de bescherming van ongemotoriseerde verkeersdeelnemers in wetsvoorstel 25 759 bij bewuste roekeloosheid, en zou het kabinet in een nieuw stelsel deze grens bij roekeloosheid in het algemeen willen leggen.

De vraag is of dit ook zou moeten gelden voor fietsers en voetgangers jonger dan 14 jaar, mede omdat op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad deze verkeersdeelnemers alleen bij opzet of bewuste roekeloosheid hun schade niet vergoed krijgen. Gezien de impulsiviteit en onberekenbaarheid die kinderen eigen is en die meebrengt dat zij van het gemotoriseerde verkeer meer gevaren te duchten hebben dan volwassenen, zou het kabinet in een nieuw wetsvoorstel deze bescherming in stand willen laten. Dit ook omdat gezien hun leeftijd vooral voor kinderen de gevolgen van een verkeersongeval uitzonderlijk ingrijpend zijn, in het bijzonder wanneer het om blijvend lichamelijk of geestelijk letsel gaat. Voor ongemotoriseerden jonger dan 14 jaar zou het kabinet daarom in afwijking van wat geldt voor andere ongemotoriseerden de grens van bescherming willen leggen bij bewuste roekeloosheid.

## 6.2. *Passagiers*

De bescherming die wetsvoorstel 25 759 aan passagiers wil bieden zou het kabinet ook in het wetsvoorstel willen handhaven, zij het kabinet dat ook voor deze verkeersdeelnemers de grens van bescherming wil trekken bij roekeloosheid in het algemeen. Dit wijkt derhalve af van wetsvoorstel 25 759, omdat daar de grens getrokken is bij bewuste roekeloosheid. In de praktijk zal dat voor de bescherming van passagier weinig verschil maken, omdat deze verkeersdeelnemers zelden door hun gedragingen bijdragen aan het ontstaan van hun schade. Bij de meest sprekende gevallen waarin dat echter mogelijk wel het geval is moet men voornamelijk denken aan het niet dragen van een gordel of helm. Juist voor deze gevallen kan het verleggen van de grens van bescherming van bewuste roekeloosheid naar roekeloosheid in het algemeen, gevolgen hebben. Niet altijd zullen immers deze gedragingen als bewust roekeloos kunnen worden aangemerkt, echter doorgaans wel als roekeloos.

## 6.3. *Bestuurders*

Net als bij wetsvoorstel 25 759 zou het kabinet bestuurders in het nieuwe stelsel niet de extra bescherming willen bieden die ongemotoriseerden en passagiers daarin krijgen. Dit voornamelijk om de reden dat zij goed in staat zijn hun eigen schade te verzekeren en bestuurders derhalve de keus gelaten kan worden om deze schade al dan niet te verzekeren, en voorts om te bereiken dat stijging van de WAM-premies door dit nieuwe stelsel niet sterk zullen stijgen.

Evenals bij wetsvoorstel 25 759 wil het kabinet om dezelfde redenen als bij dit wetsvoorstel werknemers/bestuurders wel een bijzondere bescherming bieden. Waar het kabinet evenwel nog niet uit is is de vraag of voor deze verkeersdeelnemers de grens van bescherming zou moeten liggen bij roekeloosheid in het algemeen, of bij bewuste roekeloosheid. In de lijn met de bescherming van ongemotoriseerden en passagiers zou het voor de hand liggen deze grens te leggen bij roekeloosheid. Daartegen pleit echter dat dit tot gevolg zou hebben dat werknemers die door een verkeersongeval schade lijden minder bescherming genieten dan werknemers die schade lijden door een bedrijfsongeval of een beroepsziekte (vgl. art. 7:658 BW). Deze vergelijking gaat evenwel weer niet geheel op omdat een werkgever ingevolge artikel 7:658 BW slechts aansprakelijk is indien hij tekort is geschoten in zijn zorgplichten jegens de werknemer. In dit verband zal het duidelijk zijn dat de werkgever op de werkplek meer mogelijkheden heeft om schade te voorkomen (zo zal hij bijvoorbeeld een dronken werknemer naar huis kunnen – laten – sturen) dan in geval de werknemer zich alleen in een bedrijfsauto op de weg bevindt. Evenwel is ook van betekenis dat in de relatie werkgever–werknemer de werkgever draagplichtig is voor de schade die de werknemer veroorzaakt, tenzij de werknemer de schade weer door opzet of bewuste roekeloosheid heeft veroorzaakt. Zie bijvoorbeeld artikel 6:170 BW voor schade die een werknemer aan derden veroorzaakt, en artikel 7:661 BW voor schade die een werknemer aan zijn werkgever veroorzaakt. Om dit systeem niet te doorkruisen pleit dit er weer voor de grens bij bewuste roekeloosheid te leggen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zullen, alvorens tot een definitieve beslissing te komen, zorgvuldig de argumenten pro en contra tegen elkaar afgewogen moeten worden. Daarbij zullen ook de reacties van het bedrijfsleven en de vakbonden betrokken worden, alsmede de uitkomsten van de bedrijfseffectentoets. Met deze toets moet immers tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel duidelijk worden wat voor het bedrijfsleven de financiële consequenties van de een of de andere keuze zijn.

#### 6.4. Zaakschade

Thans bevat wetsvoorstel 25 759 een regel dat indien een ongemotoriseerde of passagier letselschade heeft geleden, zijn zaakschade volgens hetzelfde strenge aansprakelijkheidsregime wordt afgewikkeld. Dan is met andere woorden de automobilist ook voor 100% aansprakelijk voor de schade aan bijvoorbeeld fiets en kleding (behoudens bij opzet en bewuste roekeloosheid). Hiervoor is gekozen om te bereiken dat, als er eenmaal letsel is, er niet voor de tevens opgetreden zaakschade een aparte procedure moet worden gevoerd. Deze regel kan echter fraude in de hand werken. Zo zou een fietser na een ongeval letselschade kunnen simuleren, opdat hij zijn schade aan de fiets vergoed krijgt. Het nieuwe regime van aansprakelijkheid moet daarom alleen gelden voor de letselschade van ongemotoriseerden en passagiers. Dit komt erop neer dat voor de zaakschade van deze verkeersdeelnemers de status quo wordt gehandhaafd.

#### 7. Tenslotte

Omdat het stelsel dat het kabinet voor ogen staat op enkele fundamentele punten afwijkt van het stelsel dat neergelegd is in wetsvoorstel 25 759, heb ik, daartoe door de ministerraad gemachtigd, besloten dit wetsvoorstel in te trekken. Een nieuw wetsvoorstel volgens de hierboven beschreven hoofdlijnen, zal worden voorbereid.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals