



# Overheid en relativiteit

4 november 2016

Laura Di Bella

# Introductie

- Achtergrond
- Toepassing van het relativiteitsvereiste sinds Duwbak Linda veel kritiek.
- Deze kritiek ziet op arresten over onrechtmatige overheidsdaad
- Geen toeval
- Onrechtmatige overheidsdaad is zowel privaats- als publiekrechtelijk van aard: 6:162 BW, maar publiekrechtelijke normen
- Dit is relevant verschil bij toepassing relativiteitsvereiste
- Andere benadering gewenst in vergelijking met schending privaatrecht (sommige) civilisten denken daar anders over)

# Opzet

- Achtergrond keuze wetgever om onrechtmatige overheidsdaad op grond van 6:162 BW te beoordelen
- Uitspraken: hoe pakt dit uit bij toepassing relativiteitsvereiste (hint: niet goed!)
- Mogelijke oplossingsrichting: inspiratie Unierecht

## De bijzondere positie van de overheid?

- Artikel 6:162 lid 1 BW is een bepaling uit het Burgerlijk Wetboek.
- Is het wel logisch dat voor aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad dezelfde vereisten gelden voor zowel de overheid als private partijen?
- Bijzondere positie van de overheid in het aansprakelijkheidsrecht blijkt niet uit de wet.

## Achtergrond huidige situatie

- Het niet opnemen van een afzonderlijke wettelijke regeling voor de onrechtmatige overheidsdaad berust niet op een bewuste keuze van de wetgever.
- Heel lang was het standpunt in de literatuur dat voor de overheid, vanwege haar bijzondere positie, uiteraard niet dezelfde vereisten voor onrechtmatige daad zouden moeten gelden als voor private partijen.
- Discussie: zou een dergelijke regeling in het BW of in een (nog niet bestaande) regeling voor bestuursrechtspraak moeten worden opgenomen en hoe zou een regeling voor onrechtmatige daad eruit moeten zien?
- Jaren zestig: wetsontwerp 'ODOL'. Dit ontwerp bevatte een materieelrechtelijke regeling van de onrechtmatige overheidsdaad voor het burgerlijk recht.

## Achtergrond huidige situatie II

- Waarom niet gekomen:
  - Bestuursrecht is alleen voor besluiten gaan gelden.
  - Gevoelig onderwerp, dat de wetgever steeds voor zich uit heeft geschoven.
  - Burgerlijke rechter oordeelde inmiddels over schending van publiekrechtelijke normen door de overheid.

## De huidige situatie

- (Afwijkende) positie overheid bij aansprakelijkheid wegens onrechtmatig handelen is een onderwerp met een hoog rechtspolitiek gehalte: keuzes wetgever
- De wetgever zwijgt echter in wet en parlementaire geschiedenis
- Rechtspolitieke keuzes rechter onvermijdelijk (?)
- Hoe vorm geven?
- De rechter als geschilbeslechter en rechtsvormer

## Het relativiteitsvereiste

- Artikel 6:163 BW:

*“Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.”*

- Gaat om het doel en de strekking van de geschonden norm. Deze kunnen blijken uit de wetsgeschiedenis.
- Wetgever over artikel 6:163 BW: relativiteitsvereiste dient terughoudend te worden toegepast. Bij twijfel moet dus in beginsel relativiteit worden aanvaard.



## Het relativiteitsvereiste II

- Lange tijd speelde het relativiteitsvereiste geen noemenswaardige rol bij overheidsaansprakelijkheid.
- Opschudding:
  - HR 7 mei 2004, NJ 2006, 281 m.nt. Jac. Hijma (Duwbak Linda);
  - HR 13 april 2007, RvdW 2007, 397 (Iraanse vluchtelingen).

## Duwbak Linda

- De zorgvuldigheid bij het uit te voeren onderzoek beoogt bij te dragen aan de **veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer**, maar dat wil **niet** zeggen dat deze zorgvuldigheidseisen strekken tot bescherming van **het individuele vermogensbelang van derden**, die schade lijden doordat een onvoldoende zorgvuldig gekeurd schip een ongeval veroorzaakt.

## Iraanse vluchtelingen

- *"Op zichzelf is juist dat de toelating van een vluchteling tot Nederland de vluchteling in staat stelt hier te lande een nieuw bestaan op te bouwen. [...] De toelating als vluchteling vindt plaats om humanitaire redenen, teneinde hem te **beschermen tegen vervolging in het land van herkomst**. Zij strekt **niet tot bescherming van enig vermogensrechtelijk belang** van de vluchteling."*

## Vie d'Or: wél relativiteit

- Falende toezichthouder bij faillissement levensverzekeringsmaatschappij Vie d'Or. De Hoge Raad:

*“Het strookt met het stelsel van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf, het doel van het toezicht en met de bedoeling van de wetgever, zoals daarvan uit de parlementaire geschiedenis blijkt, dat het wettelijk toezicht – naast het algemene belang van bescherming en bevordering van het vertrouwen in het verzekeringswezen – **mede beoogt de financiële belangen van verzekerden en begunstigten te beschermen** tegen het gevaar dat de verzekeraar niet aan zijn verplichtingen jegens de betrokken polishouders kan voldoen.”*

## Gevolg rechtspraak

- Wat is het gevolg van de strenge toepassing van het relativiteitsvereiste bij de schending van publiekrechtelijke normen door de overheid?
- Aansprakelijkheidsdrempel hoog bij bepalingen die de veiligheid proberen te beschermen en laag bij financiële bepalingen. Door de aard van deze laatste bepalingen zal de wetsgeschiedenis immers eerder aandacht hebben voor de vermogenspositie van burgers.
- Kern: doel publiekrechtelijke normen is behartiging algemeen belang door de overheid
- Anders bij letselschade?

## Rb. Den Haag 4 februari 2015, JB 2015/158 (Alphen aan de Rijn)

- Wel onrechtmatig, relativiteit ontbreekt
- *"Naar het oordeel van de rechtbank moet onderscheid worden gemaakt tussen deze met de WWM gediende algemene maatschappelijke veiligheidsnorm van bescherming van de veiligheid van de samenleving en de door PHM geschonden norm van onzorgvuldige besluitvorming bij verlening van een wapenverlof. De geschonden norm draagt wel bij aan verwezenlijking van de algemene norm. Daarmee is echter niet gezegd dat de in de CWM 2005 neergelegde en uit de WWM voortvloeiende eisen van zorgvuldigheid van de besluitvorming over een verlofaanvraag mede strekken ter bescherming van de (vermogens)schade die eisers hebben geleden doordat [V.] wapens waarvoor ten onrechte verlof was verleend, heeft gebruikt bij het schietincident"*

## Rb. Den Haag 4 februari 2015, JB 2015/158 (Alphen aan de Rijn) II

- Veel belang aan PG: *"verder wijst niets in de totstandkomingsgeschiedenis erop dat met de door PHM geschonden norm is beoogd individuele vermogensbelangen van welke aard dan ook te beschermen."*
- *"Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de door PHM bij de verlofverlening overtreden norm niet mede strekt ter bescherming van de individuele vermogensbelangen van eisers. De in de WWM met het – zorgvuldig toe te passen – verlostelsel vormgegeven algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid in de samenleving heeft niet de strekking een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen schade die op veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan indien in strijd met de wet is gehandeld bij verlening van een wapenverlof."*

## Kan het anders?

- ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 213 (Ameland)
- ABRvS 28 juli 2010, *AB* 2011, 240 (APV Nuth)
- ABRvS 3 februari 2016, *AB* 2016, 128 (Hilvarenbeek)
- Maar: ABRvS 11 juni 2014 (201305132/1/A2)
- Maar: sluit aan bij Iraanse vluchtelingen



## De Europese benadering

- Jutta Leth/Oostenrijk: onterecht geen milieueffectrapportage gemaakt bij aanleggen vliegveld.
- Doel maken milieueffectrapportage is de bescherming van het milieu en de kwaliteit van het bestaan.
- *"Bijgevolg valt de voorkoming van vermogensschade onder de beschermingsdoelstelling van richtlijn 85/337 voor zover deze schade het **rechtstreekse economische gevolg** van de **milieueffecten** van een openbaar of particulier project is. Voor zover dergelijke economische schade het rechtstreekse gevolg van dergelijke effecten is, moet zij worden onderscheiden van economische schade die niet rechtstreeks voortspuit uit milieueffecten en dus niet valt onder de beschermingsdoelstelling van deze richtlijn, zoals onder meer bepaalde concurrentienadelen."*
- Wel verschil invulling overige aansprakelijkheidsvereisten: gekwalificeerde schending en rechtstreeks causaal verband (Francovich)