

Het relativiteitsbeginsel en zorgvuldig toezicht

HR 7 mei 2004, RvdW 2004, 67

1. De feiten

De 32 jaar oude duwbak 'de Linda' werd begin 1992 gekeurd door een expert in loondienst van een expertisebureau. Dit bureau was daarvoor aangewezen door de Scheepvaartinspectie en het onderzoek werd verricht voor de afgifte van het certificaat ingevolge het Reglement onderzoek schepen op de Rijn (hierna: RosR) en ook in samenhang met de Herziene Rijnvaartakte alsmede andere regelingen. De voornaamste doelstelling van het afgeven van deze certificaten (en de keuringen die daaraan voorafgaan) is het voorkomen van ongevallen op de Rijn, ofwel de veiligheid van de vaart te bevorderen. De expert en de Scheepvaartinspectie hadden nog enige opmerkingen, maar nadat hieraan door de eigenaar van de Linda gevolg was gegeven, werd het certificaat voor zeven jaar afgegeven.

Ruim een jaar na afgifte van het certificaat werd de Linda langzij een baggercombinatie afgemeerd, die een grindgat aan de Maas in België uitbaggerde. Het betrof een combinatie van de vaartuigen 'de Annette', 'de Vrouwe Johanna' en 'de Moonlight'. De Linda werd overdag gedeeltelijk met zand beladen en is 's nachts, tezamen met de Annette, gezonken. De Moon-

light en de Vrouwe Johanna hebben hierbij averij opgelopen. De inleidende schadeoorzaak was het vollopen en kapseizen van de Linda, die lek was door ernstige corrosie.

De eigenaar van de baggercombinatie, Paes Faciliteiten B.V. (hierna: Paes) heeft voor haar schade het expertisebureau en de Staat aangesproken. De vordering tegen de eigenaar van de Linda is in dit arrest niet van belang.

Aan haar vordering jegens het expertisebureau heeft Paes ten grondslag gelegd dat het expertisebureau onzorgvuldig jegens haar heeft gehandeld door deze stokoude en verrotte duwbak goed te keuren. De keuring zou voorts zijn verricht door een onervaren expert. De Staat (de Scheepvaartinspectie) zou onzorgvuldig jegens Paes hebben gehandeld door voornoemd certificaat af te geven. Volgens Paes is de Staat ook aansprakelijk voor de ondeugdelijke keuring door het expertisebureau en is hij aansprakelijk voor het handelen van zijn eigen expert. Indien de keuringen juist waren geschied was – aldus Paes – de Linda begin 1992 uit de vaart genomen en was dit ongeval niet gebeurd.

2. De procedure in feitelijke instanties

De rechtbank heeft de vorderingen van Paes tegen het expertisebureau afgewezen. Het hof heeft het vonnis van de rechtbank bekrachtigd op dezelfde drie gronden die de beslissing van de rechtbank droegen. Volgens de rechtbank en het hof is (i) van een onzorgvuldig uitvoeren van de keuring door het expertisebureau niet gebleken.

Voorts zou het (ii) causaal verband tussen het lek raken en het kapseizen van de Linda en de slechte toestand van de Linda ten tijde van de keuring ontbreken. Tot slot (iii) overweegt (de rechtbank en) het hof dat het expertisebureau weliswaar jegens de Staat is gehouden de inspectie zorgvuldig te verrichten, maar dat een dergelijke norm tot zorgvuldigheid niet strekt tot bescherming tegen de door Paes geleden vermogensschade.

Ook de vorderingen tegen de Staat zijn afgewezen met een beroep op het ontbreken van (i) causaal verband, (ii) door onvoldoende bewijs voor fouten bij de keuring en (iii) eveneens vanwege het ontbreken van de vereiste relativiteit tussen de beweerdelijk geschonden norm enerzijds en de vermogensschade zoals die door Paes is geleden anderzijds.

3. In cassatie

In cassatie is de meest verstrekkende grond om de vorderingen van Paes af te wijzen, namelijk het ontbreken van de vereiste relativiteit tussen de geschonden norm en de schade aan de orde. Immers, indien niet voldaan is aan het relativiteitsvereiste, is het niet meer relevant of de keuring al dan niet onzorgvuldig werd uitgevoerd en is het ook niet meer relevant of causaal verband wordt aangenomen tussen de geschonden norm en de schade.

De Hoge Raad stelt het doel en de strekking van de geschonden norm voorop.¹ Aan de hand hiervan dient te worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de

¹ Zie r.o. 3.4.1 en 3.4.2 van het arrest: 'Bij de beantwoording van de vraag of voldaan is aan het in art. 6:163 BW neergelegde vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, komt het aan op het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.'

3.4.2. Het hof heeft met zijn hiervóór in 3.3.2 weergegeven oordelen de zojuist bedoelde maatstaf niet miskend. Gelet op de in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 4.8.1 tot en met 4.20 ver-

melde gegevens met betrekking tot de Herziene Rijnvaartakte en het RosR en enige andere regelingen op het gebied van de bevordering van de veiligheid van het scheepvaartverkeer, heeft het hof kennelijk en terecht geoordeeld dat het RosR en de daarin voorziene eis van een certificaat van onderzoek beogen de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer te bevorderen, waaronder uiteraard mede is te verstaan het voorkomen van ongevallen als gevolg van ondeugdelijkheid van de aan het Rijnvaartverkeer deelnemende vaartuigen, waarvoor het certificaat van onderzoek is vereist. In 's hofs oordeel ligt besloten dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen deze algemene norm en de ge-

dragsnorm die volgens de stellingen van Van Haseelt door Van Duijvendijk en de Staat zou zijn geschonden en die betrekking heeft op de zorgvuldigheid waarmee het aan de afgifte of het verlengen van het certificaat ten grondslag liggende onderzoek moet worden verricht. Ook deze eis van zorgvuldigheid bij het overeenkomstig het RosR uit te voeren onderzoek beoogt bij te dragen aan het bevorderen van de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer, maar dat wil niet zeggen dat de aan het onderzoek te stellen eisen van zorgvuldigheid strekken tot bescherming van het individuele vermogensbelang van derden die schade lijden doordat ene onvoldoende zorgvuldig gekeurd schip een ongeval veroorzaakt.'

daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt.

In dit verband overweegt de Hoge Raad dat het hof terecht heeft geoordeeld dat het RosR en de daarin voorziene eis van een certificaat beogen de veiligheid van het scheepvaartverkeer in algemene zin te bevorderen en daarmee tevens beogen ongevallen als gevolg van ondeugdelijke vaartuigen te voorkomen. De Hoge Raad maakt een onderscheid tussen deze algemene norm en de gedragsnorm (onzorgvuldig onderzoek) die volgens Paes zou zijn geschonden. De gedragsnorm die erop ziet dat zorgvuldig onderzoek wordt uitgevoerd (ingevolge het RosR) beoogt weliswaar bij te dragen aan de veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer, maar dat wil niet zeggen dat de aan het onderzoek te stellen eisen van zorgvuldigheid strekken tot bescherming van het individuele vermogensbelang van derden (Paes) die schade lijden doordat een onvoldoende zorgvuldig gekeurd vaartuig een ongeval veroorzaakt.

De Herziene Rijnvaartakte en het RosR dienen derhalve niet ter bescherming van het individuele vermogensbelang van Paes, waardoor noch de Staat, noch het expertisebureau aansprakelijk kunnen worden gehouden voor deze schade. De Hoge Raad neemt hierbij in aanmerking dat de Staat weliswaar verantwoordelijk is voor voornoemde algemene veiligheid (van het scheepvaartverkeer), maar dat deze verantwoordelijkheid niet wegneemt dat de eigenaar van het vaartuig verantwoordelijk is (jegens o.a. Paes) voor de veiligheid van het vaartuig. Het certificaat is derhalve geen garantie voor de eigenaar of derden dat het schip veilig is. De verantwoordelijkheid van de Staat voor een zorgvuldige afgifte van certificaten heeft niet de strekking een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan

ontstaan doordat bij een keuring (wellicht) ten onrechte gebreken niet zijn ontdekt.² Ook indien de keuring dus onzorgvuldig geschiedde, kan Paes daar geen rechten aan ontleen tegen de Staat of het expertisebureau. De Hoge Raad verworpt het cassatieberoep.

4. Commentaar

4.1. Inleiding

De Hoge Raad heeft in dit arrest een instructieve en belangrijke invulling gegeven aan het relativiteitsbeginsel (art. 6:163 BW) en dan met name voor de toepassing van dit beginsel bij het toetsen van het zorgvuldig toezicht op veiligheidsnormen door de overheid.

4.2. Doelstelling van het relativiteitsbeginsel

Het relativiteitsbeginsel³ beoogt met name te voorkomen dat normschending leidt tot een te vergaande aansprakelijkheid.

De doelstelling van art. 6:163 BW is letterlijk in het arrest terug te vinden: '(...) niet de strekking heeft een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen (...)'. Hiermee kom ik op wellicht één van de belangrijkste overwegingen uit het arrest. Op voorhand merk ik op dat de strekking van deze overweging aan de hand van de 'soort'-schade weer lijkt te worden beperkt.

A-G Spier heeft in zijn conclusie voorafgaand aan dit arrest het ontbreken van de vereiste relativiteit met name gezocht in de uitleg van het RosR en de aanverwante regelingen. Volgens Spier beoogden deze regelingen slechts de vrije scheepvaart te beschermen en maakten Paes én de Linda – voor anker gelegen in een grindgat – daar geen deel van uit. Hij laat uitdrukkelijk de vraag aan de Hoge Raad wat hij zou beslissen indien Paes wél deel uitmaakte van de vrije scheepvaart.⁴ In antwoord op zijn eigen open vraag,

draagt Spier echter wel een aantal argumenten⁵ aan waarom vermogensschade in een zaak als deze niet beschermd zou moeten worden door de 'veiligheidsnorm' die de overheid schendt. Ik noem hier kort: de ongekende reikwijdte van de aansprakelijkheid die dat voor de overheid oplevert, de terugtrekkende overheid enerzijds en de mogelijke politieke onwenselijkheid van de verregaande compensatie van vermogensschade anderzijds en tot slot de verzekerbaarheid van dit risico op vermogensschade (door Paes). Met dit arrest lijkt het erop dat de Hoge Raad de ten overvloede genoemde argumenten ('steunargumenten') van A-G Spier (zonder deze op de eerste na te noemen) naar voren heeft gehaald en deze inzet van zijn beslissing heeft gemaakt. De Hoge Raad brengt immers geen beperking aan bij de doelstelling van het RosR in die zin dat het niet zou zien op stilliggende schepen in grindgaten, maar op schepen die deelnemen aan de vrije vaart. De Hoge Raad zou dus niet anders hebben besloten, indien Paes wél aan de vrije vaart deelnam. De 'open vraag' van Spier wordt daarmee mijns inziens beantwoord, hetgeen het belang van dit arrest verhoogt. Aangezien de Hoge Raad zijn oordeel uitdrukkelijk onderbouwt met de doelstelling van het relativiteitsbeginsel (beperking van de bescherming van een norm) in samenhang met een overheid die (mogelijk) faalt in het toezicht, dringt zich de vraag op of hiermee een meer algemene beperking van aansprakelijkheid van die falende overheid wordt gecreëerd.

In navolging daarvan dringt de vraag zich op of de thans gegeven invulling van het relativiteitsbeginsel ook toepasbaar kan zijn in de zogenaamde massaschadezaken (zie ook de voorbeelden die A-G Spier geeft). In de vorderingen jegens de overheid ligt daar ook steeds de premisse aan ten grondslag dat het toezicht van de

2 Zie r.o. 3.4.3 van het arrest: 'Tegen deze achtergrond moet worden geoordeeld dat de uit de algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor een veilig scheepvaartverkeer voortvloeiende verplichting bij de keuring van schepen met het oog op de afgifte of verlenging van een certificaat

van onderzoek zorgvuldig te werk te gaan, niet de strekking heeft een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen tegen de vermogensschade die op een vooral veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan doordat de ondeugdelijkheid en onveiligheid van het schip

bij de door of onder verantwoordelijkheid van de Staat verrichte keuring ten onrechte niet aan het licht is gekomen.'

3 Ook wel genoemd: relativiteitstheorie, relativiteitseis of Schutznormtheorie.

4 Conclusie A-G Spier, nr. 5.3.c en 5.4.

5 Conclusie A-G Spier, nr. 4.42 en 4.45.4.

overheid tekortschoot.⁶ Dikwijls werd verdedigd⁷ dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan indien er verband bestaat tussen een tekortschietend toezicht op de veiligheidsnormen enerzijds en de schade anderzijds. In een arrest van Hof Amsterdam⁸ werd een vergelijkbare casus beoordeeld. Een gemeenteburgemeester had een verbouwing onvoldoende aan het bouwbesluit getoetst en had het werk goedgekeurd. Een meisje viel 'daardoor' vervolgens uit het zolderraam en kon haar letselschade (voor de helft, andere helft eigen schuld) op de gemeente verhalen. Vooropgesteld dient echter te worden dat het hier letsel- en geen vermogensschade betrof en bovendien dat het relativiteitsvereiste niet uitdrukkelijk aan de orde kwam.

Met betrekking tot vermogensschade zou nu mijns inziens verdedigd kunnen worden dat – uiteraard mede in ogenschouw nemende de aard en strekking van de specifieke norm – het relativiteitsbeginsel in de weg kan staan aan aansprakelijkheid van de overheid voor het onzorgvuldig toezicht op veiligheidsnormen en dit wijkt af van hetgeen eerder door menigeen werd verondersteld.

5. De uitwerking van het relativiteitsbeginsel

Het relativiteitsbeginsel komt erop neer dat een daad, die in strijd is met een rechtsnorm (geschreven of ongeschreven) en derhalve onrechtmatig is, de dader slechts dan aansprakelijk maakt voor de door die daad veroorzaakte schade, wanneer de overtreden norm de strekking heeft de benadeelde in het geschonden belang te beschermen.⁹ Al naar gelang de strekking van de geschonden norm voert deze opvatting dus tot een beperking van (a) de kring van personen die een aanspraak op schadevergoeding zouden hebben én tot een beperking van (b) de soort van schade.¹⁰

De Hoge Raad maakt onderscheid tussen de algemene norm die op vei-

ligheid (van de scheepvaart) ziet en de norm die ziet op de in acht te nemen zorgvuldigheid bij (veiligheids)keuringen. Het is over deze laatste norm dat de Hoge Raad oordeelt dat deze niet strekt ter bescherming van het vermogensbelang van Paes. Van schending van de algemene zorgvuldighedsnormen zoals neergelegd in het RosR is kennelijk niet gebleken en het is ook de vraag of Paes aan een dergelijke schending rechten had kunnen ontnemen jegens de Staat of het expertisebureau.

Met dit onderscheid is (a) de kring der gerechtigde personen (bij een zorgvuldige keuring) teruggebracht tot in ieder geval de Staat en mogelijk ook de opdrachtgever. Derden vallen daar – in ieder geval in deze zaak – buiten.

Waar hiervoor is aangegeven dat dit arrest mogelijk een verstrekkende betekenis heeft, wordt deze weer genuanceerd door de consequente toevoeging dat het hier de vermogensschade van Paes betreft (b, de soort schade). De Hoge Raad (en zo neem ik aan, ook de rechtbank en het hof) lijkt de deur voor letselschade daarmee niet te willen sluiten. Met andere woorden: was deze beoordeling anders geweest indien een werknemer van Paes een vordering tot vergoeding van letselschade jegens de Staat en het expertisebureau aanhangig had gemaakt?

6. Relativiteitsbeginsel en overheid

Tot op heden werd aangenomen dat het relativiteitsbeginsel gelijkelijk van toepassing was op het (onrechtmatig) handelen van particuliere personen en van de overheid.¹¹ Met dit arrest lijkt een nuancering op dit uitgangspunt te worden aangebracht. Alhoewel het arrest ook ziet op het handelen van het (particuliere) expertisebureau, kan dit handelen niet los worden gezien van het kader waarin dat handelen plaatsvond. Dit betrof van overheidswege opgelegde veiligheidsregels. Het is nu juist de kring der personen die rechten zou kunnen ontnemen aan een onzorg-

vuldige keuring die wordt ingeperkt. Bij een veiligheidscontrole zonder een algemene wettelijke doelstelling ligt een dergelijke beperking niet voor de hand. Immers, ook in de onderhavige zaak wees de Hoge Raad de eigenaar van de Linda aan als aansprakelijke partij.

Hiervoor heb ik slechts de belangrijkste elementen van dit arrest belicht.

Samengevat komt dit erop neer dat het niet zomaar gegeven is dat een tekortschietend toezicht van de overheid op veiligheidsnormen leidt tot aansprakelijkheid van de Staat voor vermogensschade.

Mr. W.A.M. Rupert

Advocaat bij Stadermann Luiten Advocaten te Rotterdam

6 C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Ars Aeqis Libri 2002, p. 109 e.v.

7 Zie C.C. van Dam, voetnoot 6, en M.B. Koetser, *Overheid en Schadevergoeding*, Boom Juridische uitgevers 2003, p. 98 e.v.

Koetser meent dat het relativiteitsbeginsel niet vaak speelt en verwacht niet dat de civiele rechter een beroep op het ontbreken van de vereiste relativiteit zal honoreren.

8 Hof Amsterdam 9 augustus 1990, BR 1991, 308.

9 Asser/Hartkamp (4-III), nr. 95 en 99.

10 *Onrechtmatige daad*, Kluwer (losbl.), art. 163, aant. 1.

11 Asser/Hartkamp (4-III), nr. 103 e.v.