

PELS RIJCKEN

Advies

van Pels Rijcken
datum 4 oktober 2024
inzake Advies risico's verlengd privaat aansluitpunt ("VPA")

Managementsamenvatting

Het verlengd privaat aansluitpunt ("VPA") is een vorm van *private* laadinfrastructuur. De locatie waar het voertuig wordt geladen bevindt zich in de publieke ruimte, terwijl wordt geladen via een laadkabel die op een private netaansluiting is aangesloten. De laadkabel kan via de weg over de stoep van de aansluiting naar een voertuig lopen, maar er zijn ook voorzieningen/constructies denkbaar, zoals via een kabelgoot die is geïntegreerd in stoeptegels of via een zogenoemde laad-arm bovenlangs de stoep.

In beginsel is het niet toegestaan om in de openbare ruimte een VPA te gebruiken. Het reguleren van VPA's ligt binnen de bevoegdheid van gemeenten. Daarnaast rust op de gemeente als wegbeheerder de zorgplicht om een veilig begaanbare weg te waarborgen. Die zorgplicht rust op de gemeente, ongeacht of de gemeente een VPA al dan niet reguleert. Indien de gemeente ervoor kiest om de VPA's toe te staan, dan is het antwoord op de vraag, in hoeverre dat leidt tot aansprakelijkheidsrisico's, afhankelijk van de vorm en mate waarin zij de VPA's toestaat.

In algemene zin geldt: hoe groter de kans dat een bepaalde situatie leidt tot een ongeval met ernstig letsel als gevolg, hoe eerder de gemeente gehouden is daartegen veiligheidsmaatregelen te nemen. Blijft de gemeente in gebreke met het treffen van veiligheidsmaatregelen of werkt het de gevaarlijke situatie zelf in de hand, hoe groter het risico op een succesvolle aansprakelijkstelling. Wij wijzen erop dat de beoordeling, of een gemeente in een specifieke situatie aansprakelijk is voor schade als gevolg van een ongeval op de openbare weg, afhankelijk is van de concrete omstandigheden van dat geval. Desalniettemin kunnen wel een aantal algemene uitgangspunten worden geformuleerd.

Het risico op aansprakelijkheid van een gemeente voor een valpartij over een enkele *laadkabel* op de stoep, achten wij in algemene zin niet groot. De kans dat een persoon

struikelt en valt over een laadkabel die – zichtbaar – op de stoep ligt, en als gevolg daarvan (ernstig) letsel oploopt, zal niet groot zijn, zodat die situatie evenmin noopt tot het nemen van veiligheidsmaatregelen.

Deze beoordeling kan anders uitpakken indien de gemeente het gebruik van losse laadkabels zonder enig voorbehoud toestaat. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een stoep/straat vol ligt met laadkabels, die mogelijk ook over elkaar heen liggen. Hoe meer laadkabels op de stoep, hoe groter het risico op een gevaarlijke situatie is, waarmee aldus de noodzaak tot het nemen van (veiligheids)maatregelen toeneemt.

Het toestaan van een VPA, onder de voorwaarde dat de laadkabel via een kabelgoot loopt, waarbij een zogenoemde *kabelgoottegels* wordt aangelegd door de gemeente, zou een veiligheidsmaatregel kunnen zijn om het gevaar van (teveel) losse laadkabels op de stoep te verkleinen. Mocht iemand een ongeval overkomen door een val over een (onjuist geplaatste) kabelgoottegels, dan is de gemeente daarvoor aansprakelijk indien wordt geoordeeld dat de weg gebrekkig is en daardoor een gevaar oplevert. Dit zou bijvoorbeeld kunnen zijn indien de tegels dusdanig uitsteekt, dat een groot risico op struikelen ontstaat.

Een andere mogelijkheid ter voorkoming van teveel laadkabels is dat de laadkabel via een *laad-arm* naar het te laden voertuig wordt geleid. In hoeverre een laad-arm over de stoep voor (te) gevaarlijke situaties kan leiden, is in algemene zin niet goed te beoordelen. Uiteraard moet de laad-arm hoog genoeg zijn om eronderdoor te lopen, maar eveneens dient rekening te worden gehouden van ander gebruik van de stoep. Indien de laad-arm zelf gebrekkig is, daardoor een gevaar oplevert en dit gevaar verwezenlijkt zich, dan is de bezitter van de laad-arm daarvoor (risico)aansprakelijk.

De gemeente kan er voorts voor kiezen om het gebruik van VPA's niet toe te staan, teneinde ongevallen daarmee te voorkomen. Een dergelijk verbod ontslaat de gemeente echter niet van haar zorgplicht om als wegbeheerder te zorgen voor een veilige weg. Indien bekend is dat – ondanks het verbod – alsnog (op grote schaal) gebruik wordt gemaakt van VPA's en de gemeente treedt daar onvoldoende tegen op, dan zou een ongeval door een VPA alsnog tot aansprakelijkheid van de gemeente kunnen leiden op grond van de algemene zorgplicht op grond van artikel 6:162 BW.

De regulering van VPA's kan verschillende vormen aannemen. Van communicatie, voorlichting en beleid over VPA's tot aan een toestemmingstelsel via de APV. Daar kan de gemeente, afhankelijk van de problematiek, zelf een keuze in maken. Wat hier ook van zij, het kan de aansprakelijkheidsrisico's nooit helemaal wegnemen. Gelet op de bekendheid van de problematiek bij gemeenten, afhankelijk van de lokale context (relatief veel of weinig VPA's ter plaatse) is het hoe dan ook raadzaam om – in het licht van de aansprakelijkheid – wel een vorm van regulering te kiezen gezien de zorgplicht als wegbeheerder. Het compleet (on)bewust negeren van de kwestie kan zich, vroeg of laat, tegen een gemeente keren mocht het onverhoopt misgaan.

1 Inleiding en voorgelegde vragen

Het verlengd privaat aansluitpunt ("VPA") is een vorm van *private* laadinfrastructuur. De locatie waar het voertuig, doorgaans een auto, wordt geladen bevindt zich in de publieke ruimte, bijvoorbeeld een openbare parkeerplaats aan de weg, terwijl wordt geladen via een laadkabel die op een private netaansluiting, bijvoorbeeld van een woning, is aangesloten. De laadkabel kan via de weg over de stoep van de aansluiting naar een voertuig lopen, maar er zijn ook voorzieningen/constructies denkbaar, zoals via een kabelgoot die is geïntegreerd in stoeptegels of via een zogenoemde laad-arm bovenlangs de stoep.

In beginsel is het niet toegestaan om in de openbare ruimte een VPA te gebruiken. Het (al dan niet) reguleren van VPA's ligt dan ook binnen de bevoegdheid van gemeenten. Het reguleren van de VPA's kan verschillende vormen en gradaties aannemen. Van communicatie, voorlichting en beleid over VPA's tot aan meer striktere instrumenten zoals een in het leven te roepen toestemmingingsstelsel vergunningstelsel. In steeds meer gemeenten binnen de provincie Gelderland en Overijssel speelt de vraag of VPA's moeten worden gereguleerd, en zo ja, op welke wijze. De beslissing daarover is afhankelijk van verschillende beleidsoverwegingen. Eén van die overwegingen is in hoeverre een gemeente aansprakelijkheidsrisico's loopt met betrekking tot (het toestaan van) VPA's.

In dat kader heeft u ons gevraagd te adviseren over de volgende vragen:

1. Is de gemeente überhaupt (mede) aansprakelijk wanneer zij een VPA actief toestaat (via privaatrechtelijke of publiekrechtelijke route, zoals een vergunning of overeenkomst)?
 - Indien de gemeente VPA niet actief toestaat, is de gemeente dan aansprakelijk als zij niet handhaaft (om welke reden dan ook)?
2. Welke aansprakelijkheidsrisico's loopt de gemeente bij het actief toestaan van VPA en hoe kan de gemeente deze risico's het beste beheersen?
 - a. Maak indien nodig onderscheid in de onderstaande VPA-oplossingen:
 - Laadkabels over de stoep (met of zonder kabelgoot/kabelmat), vanuit een laadpunt op privaat terrein;
 - Laadkabels bovenlangs via een soort overhangende laad-arm, vanuit een laadpunt op privaat terrein;
 - Laadpunt op publiek terrein, aangesloten op een private netaansluiting.
 - b. Houd bij de gekozen soort toestemming (vergunning, overeenkomst?) rekening met de praktische uitvoerbaarheid voor de gemeente om het in te regelen (bijvoorbeeld opstalrecht bij

- bullets 1 en 2: zeer grote inspanning en geen wenselijke oplossing voor dit probleem).
- c. Geef voor de gegeven soort toestemming aan wat de mogelijkheden zijn om aanvullende zaken te regelen zoals:
- De kosten voor aanleg en beheer bij de inwoner leggen;
 - Het (tijdelijk) verwijderen van de VPA ingeval van herinrichting van de openbare ruimte;
 - De toestemming om de VPA op een later moment in te trekken/terug te draaien.
3. Hoe ver gaat de zorgplicht van de gemeente als de oplossing eenmaal is geregeld, qua toezicht en handhaving?
4. Wat als toestemming is verleend voor wat later blijkt een ondeugdelijk ontworpen laad-arm of kabelgoot? Is er dan sprake van toezichtsfalen en is de gemeente dan alsnog aansprakelijk?

In de conclusie van dit advies beantwoorden we kort en zo concreet mogelijk deze vragen. Hieronder schetsen we eerst – in een notendop – de juridische context van de kwestie. Daarna gaan wij in op de aansprakelijkheidsrisico's die een gemeente kan lopen. Tot slot bespreken wij op welke wijze gemeenten aansprakelijkheidsrisico's zoveel mogelijk kunnen mitigeren.

2 De juridische context in een notendop

Voordat wij ingaan op de aansprakelijkheidsrisico's bij het al dan niet reguleren van een VPA, stellen wij het volgende voorop.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de verhouding tussen de gemeente en de persoon die een VPA wenst, en anderzijds de verhouding tussen de gemeente en iemand die schade lijdt door een VPA (een 'derde'), bijvoorbeeld door letsel. De verhouding tussen de gemeente als mogelijk aansprakelijke partij en de derde als het slachtoffer wordt in de basis beheerst door het aansprakelijkheidsrecht. Mocht een derde letsel oplopen – bijvoorbeeld door een val over een laadkabel op de stoep, door een val over een kabelgoot of door een botsing met een laad-arm – dan kan die derde de gemeente als wegbeheerder aansprakelijk stellen voor zijn schade, omdat het ongeval is gebeurd op de openbare weg. De vraag of die desbetreffende aansprakelijkstelling jegens de gemeente succesvol kan zijn, en in hoeverre de eventuele aansprakelijkheidsrisico's kunnen worden afgedekt, zullen wij in dit advies bespreken.

Of de gemeente al dan niet een VPA reguleert, is – in beginsel – niet van invloed op het toetsingskader op basis waarvan de vraag moet worden beantwoord *of* de gemeente aansprakelijk is jegens een derde die schade lijdt vanwege een ongeval

met/door een VPA. Het al dan niet reguleren kan wel van invloed zijn op de wijze waarop dat toetsingskader wordt ingevuld.

De gemeente heeft als wegbeheerder de zorgplicht om – kort gezegd – te zorgen voor een veilig begaanbare weg. Die zorgplicht rust op de gemeente, ongeacht of de gemeente een VPA al dan niet reguleert. Vervolgens is het al dan niet reguleren van een VPA een wijze waarop de gemeente invulling kan geven van die zorgplicht.

Het is evenmin zo dat de gemeente, indien de gemeente een VPA onder bepaalde voorwaarden toestaat, een eventueel aansprakelijkheidsrisico jegens een derde geheel kan uitsluiten door dit risico contractueel of via een publiekrechtelijke toestemming te verleggen naar de persoon die een VPA wenst. Met andere woorden: met regulering, privaats- of publiekrechtelijk, kan niet het aansprakelijkheidsrecht aan de kant worden gezet.

3 Aansprakelijkheidsrisico's jegens derden

3.1 Juridisch kader

De vraag of een gemeente als wegbeheerder aansprakelijk kan worden gehouden jegens een derde die een ongeval overkomt op de openbare weg, dient te worden beoordeeld aan de hand van artikel 6:174 BW, dan wel artikel 6:162 BW.

Risicoaansprakelijkheid wegbeheerder ex artikel 6:174 BW

Artikel 6:174 lid 1 BW bevat een risicoaansprakelijkheid voor de bezitter van een gebrekkige opstal: de bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend. Op grond van artikel 6:174 lid 2 en 6 rust die risicoaansprakelijkheid op de wegbeheerder ten aanzien van de openbare weg, waaronder begrepen het weglichaam alsmede de wegwitruiming.

Voor aansprakelijkheid van de wegbeheerder is vereist dat de weg niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen ("gebrekkig is"), dat de weg daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, en dat dit gevaar zich heeft verwezenlijkt. De bezitter is niet aansprakelijk indien hij, zou hij het gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan hebben gekend, niet voor de schade aansprakelijk geweest zou zijn op grond van artikel 6:162 BW.

Op de wegbeheerder rust aldus de verplichting ervoor te zorgen dat de toestand van de weg de veiligheid van personen en zaken niet in gevaar brengt.¹ Een gemeente is in hoedanigheid van wegbeheerder binnen haar gemeente (risico)aansprakelijk voor de (gebrekkige) wegen.

Bij het antwoord op de vraag óf een weg gebrekkig is, komt het aan op de – naar objectieve maatstaven te beantwoorden – vraag of de weg, gelet op het te verwachten gebruik of de bestemming daarvan, met het oog op voorkoming van gevaar voor personen en zaken deugdelijk is, waarbij ook van belang is hoe groot de kans op verwezenlijking van het gevaar is en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn.² Deze maatstaven komen overeen met de 'kelderluikcriteria'.³

Bij deze beoordeling wordt belang gehecht aan de CROW-richtlijnen. Voldoet een weg niet aan de CROW-richtlijnen, dan kan dat een eventueel aanknopingspunt zijn om tot het oordeel te komen dat sprake is van een gebrekkige weg.

Voorts kent de verplichting om onderhouds- en veiligheidsmaatregelen te nemen zijn grenzen. Er is geen sprake van een 'garantienorm'. Het gaat om maatregelen die mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn. Voor de overheid komt daarbij dat zij een zekere beleidsvrijheid heeft. In het Wilnis-arrest overweegt de Hoge Raad dat betekenis toekomt aan de 'beleidsvrijheid en ter beschikking staande financiële middelen'.⁴

Schuldaansprakelijkheid wegbeheerder ex artikel 6:162 BW

Indien artikel 6:174 BW toepassing mist, kan de wegbeheerder aansprakelijk worden gehouden uit hoofde van zijn algemene zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van weggebruikers, in het bijzonder als sprake is van een voorwerp op de weg dat niet behoort tot die weg. Aan de wegbeheerder zal dan een verwijt moeten kunnen worden gemaakt dat hij in de nakoming van deze zorgplicht is tekortgeschoten.

De risicoaansprakelijkheid van de wegbeheerder is beperkt tot gebreken die samenhangen met de verkeersfunctie van de openbare weg. De aanwezigheid op een openbare weg van een voorwerp dat niet behoort tot de weg (of weglichaam of weguitrusting) en dat gevaar schept voor personen of zaken, is geen gebrek van de weg, zo bepaalde de Hoge Raad in het Marktkraam-arrest.⁵

In de casus die ten grondslag lag aan het Marktkraam-arrest liep een vrouw op de stoep en struikelde zij over een of meer stroomkabels. De

¹ HR 20 maart 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0549.

² HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJ 2012/155 (Wilnisser dijkdoorbraak, Wilnis-arrest).

³ HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966/136 (Kelderluik).

⁴ HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJ 2012/155 (Wilnisser dijkdoorbraak, Wilnis-arrest).

Zie in dit kader ook: HR 12 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:102 (Plakoksel).

⁵ HR 7 oktober 2016, ECLI:NL:HR:2016:2283, NJ 2017/73, m.nt. J. Spier.

stroomkabels waren eigendom van marktkraamhouders en liepen van een elektriciteitskast (eigendom van de gemeente) aan de ene kant van de stoep naar de marktkramen aan de andere kant van de stoep. Zij stelde de gemeente aansprakelijk voor het knieletsel dat zij opliep als gevolg van haar val. De Hoge Raad oordeelde dat de stroomkabels waarover zij was gestruikeld en de elektriciteitskast waarop deze kabel waren aangesloten, niet tot de weg behoorden, zodat van toepasselijkheid van artikel 6:174 BW geen sprake was.

De vraag of de wegbeheerder op grond van zijn algemene zorgplicht op grond van artikel 6:162 BW aansprakelijk is, dient ook te worden beoordeeld aan de hand van de kelderluikcriteria. Op basis van de formuleringen van de Hoge Raad in het Marktkraam-arrest geldt het volgende:

Indien de wegbeheerder bekend is met de aanwezigheid van het voorwerp op de weg zijn voor de beoordeling van zijn aansprakelijkheid voor schade die ontstaat door verwezenlijking van het gevaar dat van die aanwezigheid uitging, van belang:

- in hoeverre is niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid waarschijnlijk?
- hoe groot is de kans dat daaruit ongevallen ontstaan?
- hoe ernstig kunnen de gevolgen zijn?
- in hoeverre is het nemen van veiligheidsmaatregelen bezwaarlijk?

Ook de herkomst, aard en functie van een dergelijk voorwerp op de weg kunnen een rol spelen, alsmede de ligging, functie, fysieke toestand en het te verwachten gebruik van de weg.

Toepassing van deze criteria komt erop neer dat, hoe groter de kans op ongevallen met ernstige gevolgen, hoe meer gevraagd wordt van de wegbeheerder ten aanzien van het nemen van veiligheidsmaatregelen. Er is sprake van een *schuldaansprakelijkheid*; de gemeente moet op enige wijze een verwijt kunnen worden gemaakt. Daarom moet ook worden aangetoond dat de gemeente bekend is met de gevaarlijke situatie die is ontstaan, en vervolgens dat daartegen geen of onvoldoende veiligheidsmaatregelen zijn genomen.

Het hof had de casus die ten grondslag lag aan het Marktkraam-arrest getoetst aan deze kelderluikcriteria en kwam tot de conclusie dat de gemeente niet aansprakelijk was op grond van artikel 6:162 BW. De volgende omstandigheden achtte het hof daartoe relevant:

- De kans dat voetgangers struikelen over goed zichtbare kabels is al niet groot, zoals blijkt uit de stelling van de gemeente dat zij niet eerder met een vordering als de onderhavige is geconfronteerd;
- De kans dat daaruit (ernstige) ongevallen ontstaan is evenmin groot. Struikelen leidt niet vaak tot vallen, en vallen leidt vaak niet tot ernstig letsel.

- Het is onvoldoende gebleken dat de gemeente veiligheidsmaatregelen had kunnen treffen ter voorkoming van een dergelijk ongeval. Het verplicht stellen van het plaatsen van matten, maar in het onderhavige geval was niet aangetoond dat matten het risico op struikelen zouden verkleinen.
- Het risico van (ernstig) letsel is niet zo groot dat (verplicht) zou moeten worden overgegaan dat de gemeente de kabels ondergronds had moeten (laten) leggen.

Al met al achtte het hof de kans op ongevallen met ernstig letsel als gevolg niet groot en kon niet worden aangetoond dat de gemeente veiligheidsmaatregelen had kunnen treffen ter voorkoming van een mogelijk ongeval. De Hoge Raad heeft dit oordeel van het hof in stand gelaten.

Bij de invulling van het vereiste in hoeverre het bezwaarlijk is om de maatregelen te nemen, kan eveneens een rol spelen dat sprake is van een overheidslichaam dat een zekere beleidsvrijheid heeft, zoals hiervoor uiteengezet onder het beoordelingskader van artikel 6:174 BW. De overheid mag – binnen zekere grenzen – prioriteiten stellen en keuzes maken.

3.2 Analyse aansprakelijkheidsrisico's VPA

Inleiding

Bij de beoordeling van het aansprakelijkheidsrisico dient voorop te worden gesteld dat de vraag óf een gemeente aansprakelijk is voor een ongeval dat op een of andere wijze te relateren is aan een VPA, wordt beoordeeld naar de omstandigheden van dat specifieke geval. Hieruit volgt reeds dat geen algemeen antwoord te geven is op de vraag of op de gemeente een aansprakelijkheidsrisico rust bij wel toestaan van VPA's of bij niet toestaan en/of hoe een eventueel risico in algemene zin kan worden weggenomen.

In aanmerking dient te worden genomen dat het toestaan van VPA's met zich mee kan brengen dat op grote schaal zal worden geladen via VPA's: er ligt niet een enkele laadkabel op de stoep, maar er liggen meerdere laadkabels – eventueel over elkaar heen – op de stoep en iemand struikelt of valt daarover. In dit deel van dit advies wordt tot uitgangspunt genomen dat de betreffende gemeente het gebruik van (bepaalde manieren van) VPA heeft toegestaan. Eerst wordt ingegaan op de vraag welk kader van toepassing is op de verschillende type VPA's en vervolgens op welke wijze dat kader kan worden ingevuld. Dit wordt gedaan op basis van algemene uitgangspunten.

Toepasselijk beoordelingskader (artikel 6:174 BW of artikel 6:162 BW)

Allereerst dient te worden vastgesteld of een eventuele aansprakelijkheid van de gemeente dient te worden beoordeeld op basis van artikel 6:174 BW dan wel artikel 6:162 BW.

- Laadkabel over de stoep of laadkabel via laad-arm

Is sprake van een 'losse' laadkabel over de stoep of van een laadkabel bovenlangs via een laad-arm, dan achten wij het niet aannemelijk dat artikel 6:174 BW van toepassing is indien iemand een ongeval overkomt als gevolg daarvan. De laadkabel of de laad-arm is geen voorwerp dat 'behoort tot de weg' maar een los voorwerp op of over de weg. Een laadkabel is niet duurzaam verbonden met de weg en vormt geen bestanddeel van de weg. Hetzelfde geldt – zo gaan wij van uit – voor de laad-arm.

Zou iemand aldus een ongeval overkomen door een laadkabel over de weg of door een laad-arm, dan is geen sprake van een *gebrek* dat samenhangt met de verkeersfunctie van de openbare weg. Wij menen dan ook dat artikel 6:174 BW niet van toepassing is, zodat dient te worden teruggevallen op artikel 6:162 BW.

- Laadkabel via kabelgoot

Wij menen dat een kabelgoot die is geïntegreerd in de stoeptegels, een zogenoemde 'kabelgoottegel', een bestanddeel is van de weg. Als bestanddeel wordt (onder andere) aangemerkt al hetgeen niet zonder beschadiging van betekenis kan worden afgescheiden van een zaak (artikel 3:4 lid 2 BW). Wij gaan ervan uit dat een kabelgoot als geïntegreerd onderdeel van een stoeptegel niet zonder beschadiging van betekenis kan worden afgescheiden van de stoeptegel, en aldus de weg. Dit betekent dat bij een ongeval door een kabelgoot dient te worden beoordeeld met toepassing van artikel 6:174 BW. Dit geldt ons inziens overigens niet als een val is te wijten aan de laadkabel die door de kabelgoot loopt en iemand struikelt daarover. Dan geldt hetgeen hiervóór over de 'losse' laadkabel naar voren is gebracht.

- Privaat laadpunt op publiek terrein, aangesloten op een private netaansluiting

Het gaat om een laadpunt dat zich bevindt op publiek terrein (bijvoorbeeld op een openbare parkeerplaats), maar dat (via een opstalrecht) eigendom is van een bewoner. De beoordeling van het aansprakelijkheidsrisico ziet niet op het struikelgevaar, maar op een eventueel 'elektrocutiegevaar'.

Voor zover iemand slachtoffer wordt omdat sprake is van elektrocutiegevaar dat zich verwezenlijkt, dan zal een eventuele aansprakelijkheid van de wegbeheerder moeten worden beoordeeld aan de hand van artikel 6:162 BW. De risicoaansprakelijkheid van artikel 6:174 BW rust op de bewoner die de bezitter is van deze (gebrekkige) opstal.

Toetsing aan beoordelingskader van artikel 6:162 BW (laadkabel stoep, laad-arm of
privaat laadpunt)

Voor de beoordeling of de gemeente haar algemene zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van weggebruikers is nagekomen, dienen de kelderluikcriteria te worden langsgelopen. In algemene zin kan worden opgemerkt dat, hoe groter de kans op ernstige ongevallen, hoe meer gevegd wordt van de gemeente in het kader van veiligheidsmaatregelen. Ook geldt dat de gemeente beleidsvrijheid heeft en in dat kader en binnen zekere grenzen prioriteiten mag stellen en keuzes mag maken.

Losse laadkabel(s) op de stoep

Onder verwijzing naar het aangehaalde Marktkraam-arrest, achten wij het risico op aansprakelijkheid van een gemeente voor een valpartij over een enkele laadkabel die op de stoep ligt in beginsel niet groot. De kans dat iemand struikelt over een enkele laadkabel die zichtbaar op de stoep ligt, en vervolgens ook daadwerkelijk valt, is in beginsel gering. Een laadkabel is doorgaans geen groot obstakel en een enigszins oplettende weggebruiker zal met gemak over de laadkabel heen kunnen stappen. De kans dat iemand alsnog struikelt, valt en vervolgens (ernstig) letsel oploopt, is evenmin groot.

Deze risicoanalyse kan echter anders uitpakken indien VPA's zonder voorbehoud worden toegestaan en vervolgens ook op grote schaal worden gebruikt. Een en ander zou kunnen leiden tot een straat waarin de stoep vol ligt met laadkabels: een "wildgroei aan laadkabels". Het risico op ongevallen kan voorts worden vergroot indien voornamelijk wordt geladen buiten de 'daglichturen', terwijl de betreffende straat weinig straatverlichting heeft. Aan het gebruik van laadkabels kunnen weliswaar voorwaarden worden verbonden, zoals het voorschrijven van het gebruik van kabelmatten of voorwaarden stellen aan de lengte van de kabel, maar er dient ook rekening mee te worden gehouden dat mensen zich hier niet altijd aan houden.

Hoe groot het risico is dat daadwerkelijk een onveilige situatie ontstaat, kunnen wij niet inschatten. Wij wijzen er echter op dat grootschalig gebruik van laadkabels op de stoep, tot andere veiligheidsrisico's leidt dan bij het incidenteel gebruik van een laadkabel. Hoe meer laadkabels over de stoep liggen, hoe groter het risico op een gevaarlijke situatie is, waarmee aldus de noodzaak tot het nemen van veiligheidsmaatregelen ook toeneemt. Hoewel de gemeente weliswaar beleidsvrijheid ten aanzien van het wegnemen van gevaar heeft, is dit mogelijk anders bij het voorkomen van het ontstaan van een eventueel gevaar.

Het toestaan van een VPA onder voorwaarde dat de laadkabel niet los over de stoep maar via een kabelgoot loopt (die door de gemeente op kosten van de gebruiker wordt aangelegd), zou een wijze kunnen zijn om de risico's die zijn verbonden aan een wildgroei aan laadkabels over de stoep te mitigeren. Op de aansprakelijkheidsrisico's

die verbonden kunnen zijn aan het gebruik van een kabelgoot, gaan wij hieronder nader in.

Laad-arm bovenlangs de stoep

In hoeverre een laad-arm over de stoep voor gevaarlijke situaties kan leiden, is in algemene zin niet goed te beoordelen. Ook hier geldt dat voorstelbaar is dat een enkele laad-arm tot minder risico's leidt dan als meerdere huishoudens in een straat gebruik maken van laden via een laad-arm.

Een botsing met een laad-arm zal wellicht niet snel voorkomen, althans het risico op ernstig letsel als gevolg daarvan achten wij niet groot. De vraag is echter hoe groot het risico is dat iemand blijft hangen aan de laadkabel die via de laad-arm over de stoep naar het te laden voertuig wordt geleid. De laad-arm dient hoog genoeg te zijn om (in ieder geval) eronderdoor te lopen. Het is echter bekend dat kinderen geregeld over de stoep fietsen, en ook volwassenen fietsen over de stoep (ondanks dat dit niet is toegestaan). Is dit veilig indien over de stoep een laadkabel via een laad-arm loopt? Daarbij geldt dat de laad-arm relatief nieuw is in het straatbeeld, zodat mensen er mogelijk niet beducht op zijn dat een laadkabel via een laad-arm over de stoep hangt. Wij kunnen ons voorstellen dat het gebruik eerst door veiligheidsdeskundigen dient te worden beoordeeld, voordat het gebruik van een laad-arm wordt toegestaan.

Indien overigens de laad-arm *zelf* gebrekkig is, dan zal de bezitter van de laad-arm ("de opstal") op grond van het eerste lid van artikel 6:174 BW als opstalbezitter (risico)aansprakelijk kan worden gehouden voor een ongeval met de laad-arm. Dit neemt echter niet weg dat degene die het ongeval overkomt ook de gemeente als wegbeheerder aansprakelijk kan stellen op grond van artikel 6:162 BW. Indien bekend is dat gebrekkige laad-armen op de markt zijn, en dat die ook (op grote schaal) worden gebruikt, levert dat een extra veiligheidsrisico op.

Laadpunt op publiek terrein, aangesloten op een private netaansluiting

Als een privaat laadpunt gebrekkig is doordat sprake is van een elektrocutiegevaar en dit gevaar verwezenlijkt zich, dan zal in beginsel de bezitter van het laadpunt op grond van artikel 6:174 lid 1 BW aansprakelijk zijn jegens het slachtoffer. Dit is bij een privaat laadpunt de bewoner. Eventuele aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder zal moeten worden getoetst aan artikel 6:162 BW. Wij vragen ons af of de gemeente met succes aansprakelijk kan worden gesteld voor een dergelijk gebrekkig laadpunt. Gelet op het beoordelingskader, zal de gemeente ervan op de hoogte moeten zijn dat aan het private laadpunt een elektrocutiegevaar verbonden is.

Bekendheid met dit gebrek zou kunnen worden aangenomen indien bij de gemeente bijvoorbeeld bekend is dat private laadpunten in omloop zijn met een gebrekkige kwaliteit, zodat een veiligheidsrisico ontstaat. Van de gemeente kan worden gevergd

veiligheidsmaatregelen te nemen om dit risico weg te nemen. Het ontstaan van dit veiligheidsrisico zou kunnen worden voorkomen door voor te schrijven dat slechts bepaalde, specifieke laadpalen (met veiligheidskeurmerk/certificaten) mogen worden geïnstalleerd en de installatie daarvan in eigen hand te houden.

Toetsing aan beoordelingskader van artikel 6:174 BW (laadkabel via kabelgoot)

Indien iemand een ongeval overkomt dat te wijten is aan een (gebrekkige) kabelgoot, dient de aansprakelijkheid van de gemeente te worden beoordeeld aan de hand van artikel 6:174 BW. Het (grote) verschil met de beoordeling op grond van artikel 6:162 BW is het bekendheidsvereiste. Voor aansprakelijkheid op grond van artikel 6:174 BW is niet vereist dat de gemeente bekend is met het gebrek aan de weg. Als de weg gebrekkig is en daardoor een gevaar oplevert, dan kan de gemeente daarvoor aansprakelijk worden gehouden. Dit is slechts anders indien de gemeente – zou hij het gevaar wel hebben gekend – niet aansprakelijk zou zijn op grond van artikel 6:162 BW, bijvoorbeeld als de wegbeheerder kan aantonen dat hij met kennis van het gevaar niet (op tijd) had kunnen ingrijpen om het ongeval te voorkomen. Of de weg gebrekkig is, moet ook aan de hand van de kelderluikcriteria te worden beantwoord. Toepassing daarvan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zou bijvoorbeeld sprake zijn van een onjuist geplaatste kabelgoot, waardoor struikelgevaar ontstaat, dan dient aan de hand van de kelderluikcriteria te worden beoordeeld of deze onjuist geplaatste kabelgoot in die specifieke situatie een gebrekkige weg oplevert. Zo kan worden aangesloten bij de vereisten die volgen uit de CROW-richtlijnen. Daarin staat bijvoorbeeld wanneer een oneffenheid in de weg als 'ernstig' wordt gekwalificeerd, hetgeen eerder zal nopen tot het nemen van veiligheidsmaatregelen. Om zoveel mogelijk te borgen dat de kabelgoottegels op juiste wijze worden gelegd, zou kunnen worden voorgeschreven dat de gemeente de kabelgoottegels plaatst (tegen betaling).

Wij zien in het plaatsen van de kabelgoottegels een veiligheidsmaatregel om het gevaar van (teveel) losse laadkabels op de stoep te verkleinen.

3.3 Aansprakelijkheidsrisico's verkleinen via een verbod op VPA

Bovenstaande aansprakelijkheidsrisico's zijn geformuleerd op basis van het uitgangspunt dat de gemeente een VPA – al dan niet onder voorwaarden – toestaat. Om eventuele aansprakelijkheidsrisico's op ongevallen als gevolg van VPA zoveel mogelijk te verkleinen, zou ervoor kunnen worden gekozen om het gebruik van een VPA in het geheel niet toe te staan. Ervan uitgaande dat dit verbod wordt nageleefd, liggen of hangen er geen laadkabels over de stoep als gevolg waarvan ongevallen kunnen ontstaan.

Dat een gemeente het gebruik van VPA niet toestaat, ontslaat de gemeente echter niet van haar zorgplicht om als wegbeheerder de veiligheid van de weg te waarborgen. Indien de gemeente weet dat, ondanks het verbod op VPA, wel degelijk gebruik wordt

gemaakt van laadkabels over de stoep of een laad-arm, dan dient de gemeente daar wel tegen op te treden. Verbieden betekent dus óók handhaven.

Zou een ongeval met een laadkabel ontstaan, terwijl binnen de gemeente een verbod geldt, en het slachtoffer stelt zich op het standpunt dat de gemeente niet heeft ingegrepen, ondanks bekendheid met het gebruik van de laadkabels, dan dient de aansprakelijkheid alsnog te worden beoordeeld aan de hand van de algemene zorgplicht voor een veilige openbare weg op grond van artikel 6:162 BW.

4 Reguleren van VPA: verbieden of toestaan?

4.1 Verbieden en handhaven

Indien een gemeente geen VPA's wil toestaan, dus verbieden en hiertegen optreden, dan kan er mogelijk een handhavingsgrondslag worden gevonden in artikel 2:10 e.v. van de (Model-)APV. Dit hangt af van de APV-bepaling in kwestie en van de vraag in hoeverre het voorwerp de functie van de openbare weg belemmert.⁶ Die bepaling in de APV gaat immers over het plaatsen van voorwerpen op openbare plaatsen in strijd met de publieke functie ervan. De handhavingsgrondslag zou verder mede en/of daarnaast kunnen worden gevonden in artikel 2:11 van de (Model-)APV, dat meerdere verboden bevat over aanleggen, beschadigen, opbreken en veranderen van een weg. Dat hangt af van hoe de laadinstructie zich in een concreet geval manifesteert.

Alhoewel dergelijke laadinfrastructuur in beginsel vergunningvrij is, zou mogelijkerwijs ook kunnen worden gehandhaafd op grond van strijd met het omgevingsplan, maar dat is zonder concrete casus/constructie en/of omgevingsplan moeilijk in algemene zin te zeggen. Het is voorstelbaar dat zekere constructies, ondergronds en/of bovengronds binnen een verkeersbestemming, of woonbestemming, niet (geheel) zijn toegestaan. De gemeente kan hierover ook een handhavingsstrategie vaststellen ten aanzien van optreden tegen VPA's, om duidelijk te maken dat een gemeente VPA's niet duldt.

4.2 Toestaan: (on)voorwaardelijk

Wanneer een gemeente besluit om VPA's toe te staan. Kan dat verschillende vormen en gradaties aannemen. Ook hier geldt: in algemene zin is het moeilijk om aan te geven wat de mogelijkheden zijn nu dit afhangt van de APV (en het omgevingsplan) in kwestie, op een bepaalde locatie. Hieronder geven we enkele aanknopingspunten.

Communicatie en voorlichting

De mildste vorm van positieve regulering is communicatie en voorlichting. In dit kader kan worden gedacht aan het actief communiceren, bijvoorbeeld via de website van de gemeente, van vormen van VPA's die gemeente wel en niet kan aanraden en onder

⁶ ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1504.

welke voorwaarden. Ook kan persoonlijke voorlichting worden gegeven, bijvoorbeeld door bij de mensen langs te gaan, of door informatieavonden te organiseren. Ook via deze wijze kan de gemeente informeren welke vormen zij aanvaardbaar acht, juridisch mogelijk zijn en ook onder welke voorwaarden.

Beleid over VPA's in openbare ruimte (APV)

De volgende stap is beleidsregels of beleid over dit onderwerp, van het college dan wel de raad.^{7 8} De grondslag kan worden gevonden in de APV, denk aan de voornoemde bepalingen uit de APV, en de bevoegdheid om hier nadere regels over te stellen. In dit verband zijn de hiervóór aangehaalde grondslagen in de APV relevant. Het beleid en de beleidsregels zouden kunnen ingaan op de vorm, type, en uitvoering van een VPA. Of onder welke eisen en voorwaarden de gemeente een VPA accepteert in de openbare ruimte. Dit eventueel in combinatie met een toestemmingsstelsel via de APV.

Toestemmingsstelsel APV

Mocht een gemeente een stap verder willen gaan in de (positieve) regulering dan zou de gemeente dit kunnen regelen via een toestemming en kunnen uitwerken op grond van de APV.^{9 10} Het meest in het oog springende voorbeeld van een dergelijk stelsel vinden we in de gemeente Dordrecht. We verwijzen in dit kader naar "Nadere regels en vrijstellingsbesluit inzake oplaadinfrastructuur elektrische voertuigen Dordrecht."¹¹ In artikel 12 van de regels (Verlengd privaat opladen) wordt, onder voorwaarden, een vergunning verleend, en worden er eisen gesteld aan die vergunning. Het ligt voor de hand om op bepaalde wijze aan te sluiten bij deze manier van regelen. Zo kan de gemeente, mocht zij het positief willen regelen, een vinger aan de pols houden.

Een vergunningstelsel via het omgevingsplan ligt minder voor de hand. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is bepaald dat een bouwwerk voor het opladen van accu's van voertuigen vergunningvrij is voor de technische bouwactiviteit, zie artikel 2.27, lid 2, onder i, onder 3, van het Bbl. Nadere omgevingsplanregels ten aanzien van het gebruik kunnen niet worden gesteld, zie artikel 2.29, aanhef, en onder p, onder 2, onder iii, van het Bbl. Dit maakt het min of meer onmogelijk om dergelijke laadinfra via het omgevingsplan te reguleren. Er zijn omwegen denkbaar en geitenpaadjes in het leven te roepen, bijvoorbeeld via het verbieden en/of reguleren van algemene(re) omgevingsplanactiviteiten. Dergelijke oplossingen zijn oneigenlijk en raden we af. De voornoemde uitzonderingen voor vergunningvrij bouwen/gebruiken zien alleen wel op *bouwwerken*, het is echter de vraag of, bijvoorbeeld, een kabelmat, die na gebruik

⁷ Zie bijvoorbeeld: Beleidsregels Plaatsen van laadpalen voor elektrische voertuigen op openbaar terrein 2024, gemeente Oudewater (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR720215/1>)

⁸ Zie bijvoorbeeld: Laadpalenbeleid 2024-2028, gemeente Gulpen-Wittem (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-22450.pdf>)

⁹ Zie bijvoorbeeld: APV vergunning plaatsen laadpaal voor elektrische voertuigen Hoveniersland tegenover huisnr. 19 te Zaltbommel (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2022-121085.pdf>)

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: artikel 8, Beleidsregels laadpalen voor elektrische voertuigen op openbaar terrein 2024. Gemeente Wijk bij Duurstede (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR715393/1>)

¹¹ Zie: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR699260/2#hoofdstuk_5

wordt verwijderd, wel, of in hoeverre, moet of kan worden beschouwd als een (ondersteunend) bouwwerk. Zeker wanneer als in een voorkomend geval er geen laadpaal aan te pas komt. Hierover is geen eenduidig antwoord te geven noch te vinden, maar het is, gelet op het voorgaande, dus voor de hand liggender om aan te sluiten bij de APV voor een vorm van positieve regulering. Die route is namelijk minder risicovol.

5 Conclusie en de beantwoording van de vragen

Op de gemeente rust als wegbeheerder een algemene zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van weggebruikers. De gemeente is gehouden die zorgplicht na te komen. Indien de gemeente in de nakoming daarvan tekortschiet, dan kan de gemeente aansprakelijk worden gehouden. Indien de gemeente bekend is met een voorwerp op de weg die de veiligheid van de weggebruikers in gevaar brengt, zoals mogelijk een laadkabel via een VPA, kan mogelijk de gemeente op grond van artikel 6:162 BW voor eventuele schade die volgt door verwezenlijking van dit gevaar aansprakelijk worden gesteld.

De aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW dient te worden beoordeeld aan de hand van de kelderluikcriteria, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. De omstandigheden kunnen verschillen per geval, zodat de vraag of de gemeente al dan niet aansprakelijk is voor een ongeval niet of nauwelijks *in algemene zin* ontkennend of bevestigend kan worden beantwoord. Wat ons betreft kan er wél worden geconcludeerd dat toepassing van de kelderluikcriteria ertoe leidt dat het risico voor de gemeente om succesvol aansprakelijk te worden gesteld *in algemene zin* gering is.

Als uitgangspunt geldt dat voetgangers geacht worden enige oplettendheid te betrachten als zij gebruik maken van de stoep, al kan de mate van oplettendheid per situatie verschillen. Het risico op struikelen en vallen is in beginsel gering, en hetzelfde geldt voor het risico om als gevolg daarvan (ernstig) letsel op te lopen. Daar staat tegenover dat de bezwaarlijkheid om veiligheidsmaatregelen niet groot hoeft te zijn. Dit hangt uiteraard af van de betreffende veiligheidsmaatregel. De gemeente kan via regulering ervoor zorgen dat veiligheidsmaatregelen worden genomen door de gebruikers van het VPA. Op deze wijze kan de gemeente invulling geven aan haar zorgplicht als wegbeheerder.

De beantwoording van de door u gestelde vragen is op basis van ons advies als volgt:

1. Is de gemeente überhaupt (mede) aansprakelijk wanneer zij een VPA actief toestaat (via privaatrechtelijke of publiekrechtelijke route, zoals een vergunning of overeenkomst)?
Ja dat kan. Op de gemeente rust een zorgplicht als wegbeheerder, ongeacht of zij een VPA al dan niet toestaat.

- Indien de gemeente VPA niet actief toestaat, is de gemeente dan aansprakelijk als zij niet handhaaft (om welke reden dan ook)?
Ja dat is mogelijk. Als iemand in strijd daarmee handelt en er ligt een laadkabel over de stoep, dan dient alsnog aan de hand van de zorgplicht te worden beoordeeld of de gemeente in voorkomend geval aansprakelijk is.

2. Welke aansprakelijkheidsrisico's loopt de gemeente bij het actief toestaan van VPA en hoe kan de gemeente deze risico's het beste beheersen?
Voor het antwoord op deze vragen 2a en 2b verwijzen wij naar het hoofdstuk aansprakelijkheidsrisico's en onze conclusie hierboven, voor een antwoord op vraag 2c geven we hieronder separaat antwoord.

- a. Maak indien nodig onderscheid in de onderstaande VPA-oplossingen:
 - Laadkabels over de stoep (met of zonder kabelgoot/kabelmat), vanuit een laadpunt op privaat terrein;
 - Laadkabels bovenlangs via een soort overhangende laad-arm, vanuit een laadpunt op privaat terrein;
 - Laadpunt op publiek terrein, aangesloten op een private netaansluiting.
- b. Houd bij de gekozen soort toestemming (vergunning, overeenkomst?) rekening met de praktische uitvoerbaarheid voor de gemeente om het in te regelen (bijvoorbeeld opstalrecht bij bullets 1 en 2: zeer grote inspanning en geen wenselijke oplossing voor dit probleem).
- c. Geef voor de gegeven soort toestemming aan wat de mogelijkheden zijn om aanvullende zaken te regelen zoals:
 - De kosten voor aanleg en beheer bij de inwoner leggen;
 - Het (tijdelijk) verwijderen van de VPA ingeval van herinrichting van de openbare ruimte;
 - De toestemming om de VPA op een later moment in te trekken/terug te draaien.

Wanneer wordt gekozen voor het reguleren via de APV, afhankelijk van de APV in kwestie, is mogelijk sprake van te heffen leges. En daarnaast is eventueel, afhankelijk van de APV, sprake van precariobelasting. In de basis zal de aanvrager de kosten voor de aanleg moeten betalen. Ook wanneer het niet wordt gereguleerd. Wanneer een bepaalde toestemming is verleend kan dit niet zomaar worden ingetrokken. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel kan een aanvrager namelijk niet ineens worden geconfronteerd met een intrekking. Dit zal aan de voorkant van de toestemming zo goed mogelijk geregeld moeten worden, bijvoorbeeld door een termijn eraan te koppelen, of door intrekkingvoorschriften.

3. Hoe ver gaat de zorgplicht van de gemeente als de oplossing eenmaal is geregeld, qua toezicht en handhaving?
Die zorgplicht blijft ongewijzigd, het gaat om de vraag op welke wijze je de nakoming van de zorgplicht zekerstelt.
4. Wat als toestemming is verleend voor wat later blijkt een ondeugdelijk ontworpen laad-arm of kabelgoot? Is er dan sprake van toezichtsfalen en is de gemeente dan alsnog aansprakelijk?
In algemene zin geldt dat de gemeente toezicht moet houden op de naleving van bepaalde voorschriften. Dat geldt niet alleen bij het al dan niet toestaan van een VPA. Dit is echter een ander leerstuk, namelijk de aansprakelijkheid als toezichthouder. Specifiek voor de aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder, menen wij dat de gemeente ervan geen verwijt kan worden gemaakt als zij een laad-arm of kabelgoot toestaat die later gebrekkig blijkt te zijn, maar waarvan zij niet op de hoogte was.