

Gemeente Texel
T.a.v. de heer P. Conijn
Postbus 200
1790 AE DEN BURG

Betreft: Uiteenzetting Wegbeheerdersaansprakelijkheid en de juridische status van de richtlijnen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW)

Julianadorp, 31 januari 2020

Geachte heer Conijn,

Naar aanleiding van juridische vragen die voortkomen uit de voorbereidende werkzaamheden in het kader van de reconstructie Postweg/Nieuwlanderweg en de behandeling van het concept-wegencategoriseringsplan in de gemeenteraad van Texel, heeft u mij verzocht om een korte, niet casuïstische, uiteenzetting van de Wegbeheerdersaansprakelijkheid in algemene zin, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de juridische status van de richtlijnen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW).

Wettelijk toetsingskader wegbeheerdersaansprakelijkheid

De technische- en onderhoudsstaat van een weg kan leiden tot ongevallen en/of schade aan personen of zaken. De benadeelde, of zijn verzekeraar, zal de schade bij de wegbeheerder kunnen verhalen indien er sprake is van aansprakelijkheid. Het is dus van belang te weten wanneer aansprakelijkheid voor de wegbeheerder aan de orde is.

De wegbeheerder kan civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld op basis van

1. De risicoaansprakelijkheid (6:174 BW)
2. De schuldaansprakelijkheid (6:162 BW)

Risicoaansprakelijkheid houdt in dat de wegbeheerder aansprakelijk is voor schade indien deze het gevolg is van een gebrekkige opstal, in casu de weg.

Schuldaansprakelijkheid houdt in dat er sprake is van aansprakelijkheid indien de schade niet het gevolg is van een gebrekkige weg, maar van gevaarzetting. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voorwerpen of vloeistoffen op de weg.

De invulling van de begrippen 'gebrekkige opstal' en 'gevaarzetting' loopt in de rechtspraak vrijwel gelijk. Gelet op de context van uw vraag, te weten de

reconstructie en categorisering van wegen op Texel, is het van belang te weten wat de aansprakelijkheid inhoudt en tot hoever deze strekt.

Zoals hiervoor vermeld, is de wegbeheerder aansprakelijk wanneer de weg kan worden beschouwd als een gebrekkige weg. Wanneer is een weg gebrekkig? Dat is het geval wanneer de weg niet voldoet aan de eisen die men aan de weg in de gegeven omstandigheden mag stellen en daardoor een gevaar voor personen of zaken oplevert. Het is niet van belang of de wegbeheerder bekend was met dit gevaar. Het gaat hierbij om eisen die men uit oogpunt van veiligheid aan de desbetreffende weg mag stellen.

Uit de wetsgeschiedenis¹ blijkt dat gedragsnormen zoals veiligheidsvoorschriften en de in het algemeen aan een gebruiker gestelde zorgvuldigheidsnormen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling. De wetgever heeft dus gekozen voor een open norm die verdere invulling behoeft. Omdat er sprake is van een open norm hangt het antwoord op de vraag of een opstal gebrekkig is af van verschillende omstandigheden. Een opstal kan in algemene zin dus voldoen aan de geldende veiligheidsvoorschriften, maar kan desondanks als gebrekkig worden beoordeeld.

Met het Wilnis-arrest² heeft de Hoge Raad aan de open norm een verdere invulling gegeven. Sinds dit arrest is het de vaste lijn van de rechtspraak dat de aansprakelijkheid van de wegbeheerder moet worden beoordeeld aan de hand van de volgende maatstaven:

- De aard en de bescherming van de weg
- De (waarborg)functie van de weg
- De fysieke toestand van de weg ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar
- Het te verwachten gebruik door derden van de weg
- De grootte en de kans op verwezenlijking van het aan de weg verbonden gevaar
- De aard en ernst van de mogelijke gevolgen van de verwezenlijking van dit gevaar
- De mogelijkheid en bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen
- Bij aansprakelijkheid van een overheidslichaam: de aan dit overheidslichaam toekomende beleidsvrijheid en ter beschikking staande financiën

Ook de CROW-richtlijnen geven een nadere invulling van de open norm ten aanzien van de eisen aan een weg. In juridische procedures beroepen partijen zich vaak op de veiligheidsvoorschriften van CROW. CROW stelt dat de richtlijnen de onderkant zijn van verantwoorde weginrichting en beheer. Hoewel de CROW-richtlijnen geen wettelijke status hebben, is de rechtspraak wel van mening dat de richtlijnen in de procedures van betekenis zijn.

De rechtspraak stelt onder meer dat de richtlijnen het resultaat zijn van studie en onderzoek en daarom een onafhankelijk en collectief karakter hebben. In haar optiek zijn zij dus als zodanig representatief voor de in Nederland aanwezige kennis en ervaring. De rechtspraak stelt ook dat het belang van naleving van deze

¹ (Parl. Gesch. Boek 6 (Inv. 3, 5 en 6), blz. 1380)

² NJ 2012/155

richtlijnen door decentrale wegbeheerders in ruime mate wordt onderschreven.³ Ondanks het ontbreken van een wettelijk status kan een individuele gebruiker rechten ontleen aan de CROW-richtlijnen. De richtlijnen bieden een maatstaf ter beoordeling of een weg voldoet aan de eisen en wat verwacht mag worden van een wegbeheerder. Bij het niet (voldoende) naleven van de richtlijnen kan een weggebruiker rechtstreeks in haar belang, een veilige weg, worden geschaad³.

Of een weg gebrekkig is dient conform de laatste bulletpoint ook beoordeeld te worden aan de hand van de beleidsvrijheid en de financiële middelen van de wegbeheerder. Vanwege de niet onbeperkte financiële middelen mag de wegbeheerder prioriteren. Een weggebruiker mag niet zondermeer verwachten dat alle wegen altijd in perfecte staat verkeren.⁵

Echter, het besluit om beleidsvrijheid en beperkte financiële middelen boven veiligheid te stellen, vindt bij de rechtspraak alleen gehoor indien de besluitvorming goed gemotiveerd en gedocumenteerd is. De wegbeheerder dient inzichtelijk te maken welke (financiële) keuzes zijn gemaakt en welke keuzes voorrang hebben gekregen, mede gezien aan de hand van overige beleidsterreinen en de totale begroting van de gemeente én welke passende veiligheidsvoorschriften of maatregelen zijn genomen.⁶

In het geval van bestaande 'oude' wegen stelt de rechtspraak ook dat de CROW-richtlijnen niet zo ver strekken dat 'oude' wegen allemaal per direct moeten voldoen aan de nieuwe richtlijnen.⁷ Dit mag gefaseerd gebeuren op voorwaarde dat de beleidskeuzes en financiële achtergrond van deze keuzes kan worden aangetoond.

De maatstaf van beleidsvrijheid en beschikbare financiële middelen kan de aansprakelijkheid voor de wegbeheerder dus beperken indien de gemeente een zorgvuldige belangenafweging maakt en deze goed documenteert. De beleidsvrijheid en de beperkte financiële middelen kunnen daarentegen nooit een argument zijn om evident gevaarlijke situaties te laten bestaan dan wel te creëren na een reconstructie/vernieuwing van de weg.⁸

Conclusie

Uit bovenstaande volgt dat de wegbeheerder aansprakelijk is wanneer niet wordt voldaan aan de eisen die aan de weg mogen worden gesteld en deze daardoor gevaar oplevert voor personen of zaken. De aansprakelijkheid van de wegbeheerder wordt beoordeeld aan de hand van de veiligheidsvoorschriften en zorgvuldigheidsnormen die aan een gebruiker kunnen worden gesteld, alsmede aan de hand van de maatstaven die de Hoge Raad in het Wilnisarrest heeft bepaald. De wegbeheerder heeft een algemene zorgplicht wat de veiligheid voor personen en zaken betreft.

³ ECLI:NL:GHARL:2019:5880 / ECLI:NL:RBLM:2015:1179

⁴ Rb. Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ2494

⁵ Parl. Gesch. Boek 6 BW (Inv 3, 5 en 6), p.1394

⁶ Hof Den Bosch 02-06-2015

⁷ Hof Den Bosch 19-01-2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:137

⁸ Parl. Gesch. Boek 6 BW (Inv 3,5 en 6), p.1394

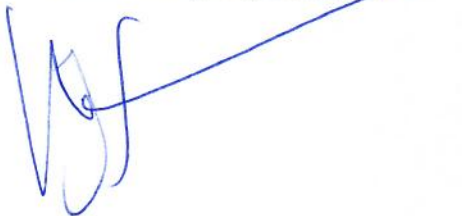
Bij een eenzijdig ongeval zal dus gekeken worden of de gebruiker zich aan de veiligheidsvoorschriften en de zorgvuldigheidsnormen heeft gehouden maar óók naar de zorgvuldigheid en zorgplicht, het handelen, de beleidsvrijheid en de financiële middelen van de wegbeheerder. De CROW-richtlijnen worden beschouwd als de minimale eisen aan een verantwoorde weginrichting en beheer, en werken als aanvullende normen die de rechtspraak in haar beoordeling van de aansprakelijkheid van de wegbeheerder meeneemt.

De kern van de vaste jurisprudentie is dat wegbeheerders mogen afwijken van de CROW-richtlijnen, maar dat voor een afwijking wel een goede afweging van belangen en een goede motivering nodig is. De wegbeheerder doet er goed aan om bij een geplande nieuwe weginrichting/reconstructie altijd een voorafgaande belangenafweging te doen, waarbij alleen van de CROW-richtlijnen wordt afgeweken als er een goede motivering voor de afwijking bestaat en deze ook ruim gedocumenteerd wordt. U kunt hierbij denken aan onderbouwende en ondersteunende rapporten van ter zake doende specialisten.

Financiële overwegingen kunnen alleen dan een motivatie zijn om af te wijken indien er geen evident gevaarlijke situaties ontstaan of blijven bestaan, en op voorwaarde dat inzichtelijk kan worden gemaakt waarom en aan welke beleidskeuzes gemeente breed voorrang is gegeven. Het niet voldoen aan deze voorwaarden vergroot de kans op aansprakelijkheid en de daaruit voortvloeiende schadevergoedingsverplichtingen.

Mocht u naar aanleiding van deze uiteenzetting vragen hebben dan ben ik tot beantwoorden altijd bereid.

Met vriendelijke groeten,



mr I.S. (Ilse) Libosan