

stowa

STICHTING
TOEGEPAST ONDERZOEK WATERBEHEER

Universiteit



Utrecht



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Kennisdag Inspectie Waterkeringen



Prof.dr. Marleen van Rijswijk

Arnhem, 24 maart 2011

stowa

STICHTING
TOEGEPAST ONDERZOEK WATERBEHEER

Universiteit



Utrecht



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Waterkeringen, inspecties, innovatie en aansprakelijkheid

U vraagt, wij draaien

- Doelmatig beheer in relatie tot crisissituaties
- Het inbedden van inspecties en innovatieve technieken in de beheerorganisatie
- Juridische aspecten:
 - * normen,
 - * beheer inclusief inspecties,
 - * eigendomsverhoudingen

Conclusies

1. Een gewaarschuwd mens telt voor 2.
2. Bij waterkeringen zijn 2 verantwoordelijken een probleem.
3. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid ligt bij voorkeur volledig bij de beheerder.
4. Inspecties, beheer en onderhoud zijn cruciaal voor de reikwijdte van de aansprakelijkheid.
5. Dat geldt ook voor algemeen onderzoek naar de veiligheid en van en bedreigingen voor waterkeringen (state of the art).
6. Het huidige juridische systeem van aansprakelijkheid staat innovaties in de weg.

Functie van het recht: waarom regels?

- Ordening van de maatschappij & de regulering van het maatschappelijk leven.
- Zekerheid in de maatschappij over de gelding van gedragsregels.
- Het recht is flexibel en kan rekening houden met veranderende maatschappelijke wensen en omstandigheden

Aansprakelijk: wie?

- Beheerder: schuldaansprakelijkheid en nadeelcompensatie
- Bezitter: opstalaansprakelijkheid
- Mede-bezitter: iedere mede-bezitter aansprakelijk voor gehele schade (Klimaatdijken!)

Aansprakelijkheid: waarvoor?

- **Handelen** (beheer):
adequaat en proportioneel
Discussie: extra maatregelen mogelijk?
- **Nalaten** (beheer):
Discussie: wat in periode tussen overdracht **of** in tijd
tussen oude en nieuwe normen **of** n.a.v. inspecties
- **Tekortschieten in zorgplicht:**
belang veiligheidsnormen!
- **Gebrekkigheid** van een opstal/dijk

Aansprakelijkheid: waarvoor?

- Aansprakelijkheid voor *onrechtmatig* handelen of nalaten: ‘verkeerd gedrag’ als grond voor aansprakelijkheid voor schade.
Onrechtmatige daad: een toerekenbaar handelen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht, met schade als gevolg.
- Aansprakelijkheid voor *rechtmatig* handelen (nadeelcompensatie): normale beheertaak inclusief de voorbereiding op crisissituaties

Functie aansprakelijkheid

- *Compensatiefunctie*
- *Preventiefunctie:*
- Spreiding van schade en kostenallocatie (verzekerbaarheid)
- Keuze: 'ieder draagt zijn eigen schade' of 'berokken een ander geen schade'
- Willen wij een claimcultuur of meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid?

- Uitgangspunt: ieder draagt zijn eigen schade, *tenzij* er een goede grond bestaat om die last af te wentelen op een ander
- Voor schadevergoeding is een positiefrechtelijke *rechtsgrond* nodig, bijvoorbeeld:
 - verkeerd gedrag,
 - de vrijwillige belofte om schade te vergoeden,
 - solidariteit

Schuldaansprakelijkheid algemeen

- *schuldaansprakelijkheid* uit onrechtmatige daad (een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (art. 6:162 lid 2: BW onrechtmatigheid, toerekening, schade, causaliteit, en relativiteit).
 - Doen: wel maatregelen nemen, maar niet adequaat (bijvoorbeeld technisch niet goed, slecht onderhoud, onvoldoende reageren op inspectieresultaten, disproportioneel)
 - Nalaten: *niet* nemen van adequate maatregelen, niet reageren op inspectieresultaten
- Relativiteitsbeginsel: Is de norm gesteld om de belangen van degene die schade leidt te beschermen? **Discussie: Hoe zit dat met dijkringen?**
- **Verwijtbaar** verkeerd gedrag; het schenden van een gedragsnorm. (Afdeling 6.3.1 BW).
- **Gedragsnormen**: zijn er om bepaalde individuele belangen te beschermen & dienen kenbaar te zijn (geweest) & schending van gedragsnorm moet vermijdbaar zijn (geweest)
- **Persoonlijke kenmerken van de “dader”/beheerder**, zoals ervaring, kennis, kunde en capaciteiten spelen een rol: is het gedrag verwijtbaar? Beleidsvrijheid overheden is van belang

Gedrag norms voor de beheerder

- **Zorgplicht voor de waterveiligheid:** inspanningsverplichting & discretionaire ruimte
- **Bron:** Europees en Nationaal recht: KRW; Ror; Grondwet; Waterwet; Wro; lagere regelgeving; beleid/plannen
- **Normen** voor waterveiligheid: geven aan waarop waterbeheerder kan worden aangesproken. Bij het schending zorgplicht kunnen door particulieren in beginsel maatregelen worden afgedwongen (zie bv zaak Elgersma, Fryslân).
- **Actief beheer** : Wordt niet aan de normen voldaan: maatregelen nemen.
- **Beheerplannen:** Concretisering zorgplicht naar tijd, plaats en regionale omstandigheden. Rekening houden met praktische, technische en financiële mogelijkheden
- **Wat kan er mis gaan?** Geen adequate maatregelen of maatregelen slecht uitgevoerd of slecht gepland.

De “zorg van een goed beheerder”

- **Inspanningsverplichting:** alleen bij schending zorgplicht in *ernstige mate* heeft geschonden, aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad
- **Maatstaf:** is de overheid beneden *de zorg van een goed beheerder* gebleven?
- **Relevante factoren:** de concrete omstandigheden van het geval; de verschillende bij het beleid betrokken belangen; eventuele (beperkte) middelen; beleidsvrijheid; adequaat behandelen van klachten; treffen van de nodige maatregelen.
- **‘Nodige’ maatregelen:** onderhoudsmaatregelen & aanleggen of versterken van nieuwe werken.
- **Ondergrens aansprakelijkheid:** geen of inadequate maatregelen.
- **Bovengrens aansprakelijkheid:** Disproportionaliteit: Als overheden doorslaan in het nemen van maatregelen, en bv dijken “tot 10 x de huidige norm” (Veerman) aanleggen (tenzij de wettelijke norm met factor 10 wordt verhoogd).

Risico-aansprakelijkheid: de bezitter

- *Risicoaansprakelijkheid* (artikel 6:174 BW):
“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 de vorige afdeling [Afdeling 6.3.1 BW, onrechtmatige daad] zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.”
- **Opstal**: gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken. De meeste waterstaatswerken, zoals dijken, (veen)kaden, sluizen, gemalen, en dammen, vallen in principe onder deze definitie.
 - Ook een veenkade is een opstal: Wilnis-zaken

Risico-aansprakelijkheid: de bezitter

- **Gebrekkig:** indien opstal ‘niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen’.
- **Gegeven omstandigheden:** betreft zowel de ‘normale situatie’ als bijzondere of noodsituaties. Aan dit element zit een **normatief aspect!** Hier gaat de taakuitoefening van de beheerder een rol spelen, vergelijkbaar met de schuldaansprakelijkheid! Relevante aspecten:
 - Aard en bestemming van de opstal = publiek toegankelijke dijk;
 - (waarborg)functie van de opstal=bescherming omwonenden tegen water;
 - fysieke toestand toen het gevaar zich voordeed = Wilnis?
 - De naar objectieve maatstaven te beoordelen kenbaarheid van het gebrek en het gevaar dat daarbij hoort = droogte was niet bekend en verschuiven werd niet verwacht;
 - De mogelijkheid en bezwaarlijkheid van de te nemen maatregelen.
 - Wanneer het om de overheid gaat spelen ook nog de beleidsvrijheid en de beschikbare financiële middelen een rol.
 - Dit alles gelet op “de toenmalige stand van wetenschap en techniek en de daadwerkelijke mogelijkheid om afdoende veiligheidsmaatregelen te nemen”.

Risico-aansprakelijkheid: de bezitter

- **Dubbele aansprakelijkheid:** Bij verkeerd beheer of onderhoud, falend toezicht of nalatigheid, dan is er een opstalaansprakelijkheid, maar ook schuldaansprakelijkheid i.v.m. verwijtbaar gedrag. Keuze voor degene die schade lijdt.
- **Bezitter** is in beginsel aansprakelijk, ook als er geen schuld/verwijtbaarheid is! Maar HR Wilnis nuanceert dit door rekening te houden met ‘gegeven omstandigheden’.
- **Bezitter:** degene die in de openbare registers als eigenaar van de opstal of van de grond staat ingeschreven.
- Bij **erfpacht** rust de aansprakelijkheid op de bezitter van het erfpachtrecht.
- Bij **openbare wegen en kabels en leidingen** rust risicoaansprakelijkheid op de **beheerder**.
- Art. 6:174 BW bevat **geen** speciale regeling voor het beheer van waterstaatswerken/dijken. Verdient wel aanbeveling!
Bezitter maar geen beheerder: niet bevoegd (of deskundig, of geen geld) om zonder toestemming herstel- en onderhoudswerkzaamheden aan de kering te verrichten: wel aansprakelijk!

Aansprakelijkheid voorkomen: hoe?

- De beheerder
 - Op tijd voldoen aan de normen!
 - Adequate beheerplannen en maatregelen
 - Bijhouden vakliteratuur over kwetsbaarheid keringen (Wilnis) en nieuwe technologieën
 - Ruimte inbouwen voor innovatie, maar met beleid & voorzichtigheid
 - Adequaat reageren op klachten en/of inspectieresultaten

Aansprakelijkheid voorkomen: hoe?

- De bezitter/beheerder
 - Op tijd voldoen aan de normen!
 - Adequate beheerplannen en maatregelen
 - Bijhouden vakliteratuur over kwetsbaarheid keringen (Wilnis) en nieuwe technologieën
 - Ruimte inbouwen voor innovatie, maar met beleid & voorzichtigheid
 - Adequaat reageren op klachten en/of inspectieresultaten
- De bezitter/niet beheerder
 - Alert zijn op aansprakelijkheid/ verzamelen informatie bij beheerder / beheerder aanspreken op zorgplicht

Conclusies

1. Een gewaarschuwd mens telt voor 2.
2. Bij waterkeringen zijn 2 verantwoordelijken een probleem.
3. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid ligt bij voorkeur volledig bij de beheerder.
4. Inspecties, beheer en onderhoud zijn cruciaal voor de reikwijdte van de aansprakelijkheid.
5. Dat geldt ook voor 'algemeen onderzoek' naar de veiligheid van en bedreigingen voor waterkeringen: 'state of the art'
6. Het huidige juridische systeem van aansprakelijkheid staat innovaties in de weg.