



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De relativiteit van wettelijke normen

Hollander, P.W. den

Citation

Hollander, P. W. den. (2016, June 22). *De relativiteit van wettelijke normen*. *Meijers-reeks*. Boomjuridisch, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/40661>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/40661>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/40661> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Hollander, P.W. den

Title: De relativiteit van wettelijke normen

Issue Date: 2016-06-22

Samenvatting

Dit proefschrift gaat over aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad voor de schending van een wettelijke norm en het relativiteitsvereiste, dat daarbij een belangrijke toetssteen is. Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, aldus artikel 6:163 BW. Over de toets aan het relativiteitsvereiste is in de afgelopen jaren veel te doen geweest, met name naar aanleiding van de relativiteitsoordelen van de Hoge Raad in *Duwbak Linda* en *Iraanse vluchteling* – twee zaken van overheidsaansprakelijkheid – en de zogeheten hangmatzaak, die zich tussen reguliere private partijen situeert. Volgens sommigen laat de Hoge Raad zich leiden door bedenkelijk te achten ‘rechtspolitieke’ motieven als het ‘flood gates’-argument, trekt hij heimelijk keuzes naar zich toe die hij aan de wetgever zou moeten laten en laat hij na deze keuzes voldoende inzichtelijk te motiveren. Anderen menen dat de Hoge Raad met dezelfde rechtspraak juist precies doet waarvoor het relativiteitsvereiste is bedoeld: de reikwijdte van aansprakelijkheid afbakenen op basis van eigen keuzes, binnen de grenzen van zijn interpretatief of rechtsvormend mandaat. In de literatuur kan deze rechtspraak dus zowel rekenen op principiële kritiek, als op bijval, in al even principiële termen.

Tegen de achtergrond van deze verdeeldheid formuleer ik in *hoofdstuk 1* van dit proefschrift de hoofdvraag of de kritiek klopt en de Hoge Raad inderdaad zijn boekje te buiten gaat, zodat de rechtspraak over de relativiteit van wettelijke normen bijstelling behoeft, of dat de Hoge Raad precies doet van hem verwacht mag worden, zoals de bijval wil. Daartoe ontwikkel ik een samenhangende visie op de definitie en ratio van het relativiteitsvereiste en de toets aan dit vereiste, die uitmondt in een model voor het vaststellen van de relativiteit van een wettelijke norm door de rechter.

In *hoofdstuk 2* ga ik na wat onder het relativiteitsvereiste moet worden verstaan. In wetgeving, rechtspraak en literatuur lopen twee varianten van het relativiteitsvereiste door elkaar. Het betreft de variant dat de geschonden norm strekt tot bescherming ‘tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden’ van het negatief geformuleerde artikel 6:163 BW. Daarnaast is er de variant dat de onrechtmatige daad ‘jegens een ander’ is gepleegd van artikel 6:162 lid 1 BW. Deze variant wordt ook vaak geformuleerd als het vereiste dat de schending van de norm onrechtmatig moet zijn ‘jegens’ de benadeelde. Ik laat zien hoe het ontstaan van deze varianten en hun vereenzelviging in

rechtspraak en literatuur historisch kunnen worden verklaard. Ook zet ik uiteen dat daarvoor vandaag de dag geen goede reden meer is. Het relativiteitsvereiste zou daarom eenduidig moeten worden gedefinieerd als het vereiste dat de geschonden norm strekt tot bescherming van het geschade belang. Dit eenduidige relativiteitsvereiste moet in mijn optiek steeds worden onderscheiden van het vereiste van onrechtmatigheid, onder hantering van een abstract onrechtmatigheidsbegrip.

In *hoofdstuk 3* bespreek ik of we het relativiteitsvereiste echt nodig hebben. Ik laat zien dat het bestaansrecht van het relativiteitsvereiste doorgaans wordt gezocht in inperking van de reikwijdte van aansprakelijkheid. Inperking ten opzichte van de reikwijdte van aansprakelijkheid die gold vóór aanvaarding van het relativiteitsvereiste door de Hoge Raad, in 1928, op basis van de vier vereisten van de toenmalige regeling van de onrechtmatige daad in artikel 1401 BW (oud). Inperking of, ruimer genomen, regulering ten opzichte van dat aansprakelijkheidsregime zou echter evenzeer kunnen worden gerealiseerd met aanvaarding van ieder ander nieuw vereiste (zoals de belangenleer) of aanscherping van een van de voordien bestaande vereisten voor aansprakelijkheid (zoals de leer van de instructie- en waarborgnormen, de leer-Smits, de leer-Demogue-Besier of de leer van de redelijke toerekening van art. 6:98 BW). De ratio van het relativiteitsvereiste moet in mijn optiek worden gezocht in het relateren van geschonden norm en geschaad belang, met een normatieve redenering, als doel op zich. Dit relateren is theoretisch noodzakelijk vanwege het gebruik van het concept normschending als institutioneel feit bij de toets aan het vereiste van onrechtmatigheid. In dit relateren bestaat ook de meerwaarde van het relativiteitsvereiste ten opzichte van vereisten en leerstukken, die vanuit een oogpunt van inperking of regulering van aansprakelijkheid in de loop der tijd als alternatief voor het relativiteitsvereiste zijn aangevoerd. Een bepaalde reikwijdte van aansprakelijkheid in een concreet geval is van het relateren van geschonden norm en geschaad belang hooguit het gevolg en niet omgekeerd. Ik pleit daarom voor ‘normalisering’ van het relativiteitsvereiste. Het relativiteitsvereiste heeft niet *uit zijn aard* een meer of minder aansprakelijkheidsinperkend- of regulerend karakter dan ieder ander vereiste voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad of leerstuk van schadevergoedingsrecht.

Hoe zou de rechter de relativiteit van een wettelijke norm moeten vaststellen? De relativiteitstoets is een kwestie van interpretatie, zonder veel houvast, omdat de wetgever zich over de relativiteit van door hem uitgevaardigde normen vaak niet uitlaat en dat ook onmogelijk uitputtend kan. Om een stap verder te komen, betoog ik in *hoofdstuk 4* dat bij deze toets twee perspectieven moeten worden onderscheiden: het materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief van de wenselijkheid van de uitkomst van het relativiteitsoordeel en het institutioneel perspectief van de legitimiteit van het relativiteitsoordeel in het licht van de verhouding van de rechter tot de wetgever. Ik ontwikkel een model voor het vaststellen van de relativiteit van wettelijke normen waarin

ik dit laatste perspectief vooropstel, op basis van het onderscheid dat Lankhorst maakt tussen de achtereenvolgens te beantwoorden abstracte vraag naar het 'beschermingsdoel' en de concrete vraag naar de 'beschermingsomvang' van de norm. Zwijgt de wetgever in wetstekst en wetsgeschiedenis over de vraag of de betreffende norm naast algemene belangen ook individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen (het beschermingsdoel), zodat wetstekst en wetsgeschiedenis geen 'dekking' bieden voor de rechter om dat op gezag van de wetgever aan te nemen, dan is er voor de rechter in de regel goede reden te oordelen dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Met deze terughoudende opstelling laat de rechter het aan de wetgever om te bepalen of alleen publiekrechtelijke handhaving van de betreffende norm mogelijk is, dan wel de schending ervan ook in het privaatrechtelijk aansprakelijkheidsrecht kan worden ingeroepen als zelfstandige grondslag voor een vordering uit onrechtmatige daad. Aangenomen dat de norm mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen, is er voor de rechter vervolgens in de regel geen beletsel zelf de vraag te beantwoorden of het specifieke geschade belang van de benadeelde daaronder kan worden geschaard (de beschermingsomvang), ook als de wetgever hierover zwijgt. In deze actieve opstelling kan de rechter dus eigen, al dan niet 'rechtspolitieke' keuzes maken op basis van materieel aansprakelijkheidsrechtelijke overwegingen en naar bevind van zaken in het aan hem voorgelegde geval. Dit institutionele model is aan te vullen met de correctie-Langemeijer als bijsturingsmechanisme. Als de wetgever zwijgt over eventuele te beschermen individuele vermogensbelangen en de rechter dus zou moeten oordelen dat het relativiteitsvereiste aan aansprakelijkheid voor de enkele schending van een wettelijke norm in de weg staat, kan de rechter met behulp van de correctie-Langemeijer alsnog aansprakelijkheid aannemen als hij dat vanuit materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief toch wenselijk acht. Grondslag van aansprakelijkheid bij toepassing van de correctie-Langemeijer is de schending van een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die wel strekt tot bescherming van het geschade belang van de benadeelde. Het oordeel van de rechter is dan niet met diens verhouding tot de wetgever 'belast' en is toegespitst op het concrete geval.

Dit model gebruik in *hoofdstuk 5* als ijkpunt om de rechtspraak over de relativiteit van wettelijke normen van de Hoge Raad van grofweg de afgelopen tien jaar tegen af te zetten. Ook al hanteert de Hoge Raad dit model uiteraard niet, evenmin als de fasering van Lankhorst, zijn rechtspraak laat zich hierin grosso modo toch redelijk inpassen. In zaken waarin zijn relativiteitsoordeel zich in wezen situeert op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel – waaronder Duwbak Linda en Iraanse vluchteling – tekent zich een terughoudende opstelling af. Wanneer in wetstekst en wetsgeschiedenis positieve aanwijzingen ontbreken dat de betreffende normen mede individuele vermogensbelangen beogen te beschermen, neemt de Hoge Raad niet aan dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan en omgekeerd. Dat betekent nog niet dat de Hoge Raad in deze zaken oordeelt dat al dan niet aan het relativiteits-

vereiste is voldaan, omdat de wetgever al dan niet zwijgt over eventuele te beschermen individuele vermogensbelangen, maar dat is afgaand op de motivering wel aannemelijk. Zij het in wisselende mate. In zaken waarin niet ter discussie staat dat de betreffende norm mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen en het relativiteitsoordeel zich in wezen situeert op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang – waaronder de hangmatzaak – kiest de Hoge Raad in lijn met het model een actieve opstelling. Hij maakt in deze zaken eigen keuzes al naar gelang de uitkomst die hij vanuit materieel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief wenselijk acht. Ook en juist als de wetgever zwijgt. De relativiteitsoordelen van de Hoge Raad in twee Amsterdamse prostitutiezaken laten zich daarentegen minder goed inpassen in het model. Deze relativiteitsoordelen hebben echter een status aparte. Ze worden gekleurd door de bijzondere maatstaf die de Hoge Raad in deze zaken hanteert bij de toets aan het vereiste van onrechtmatigheid.

In *hoofdstuk 6* voer ik dezelfde exercitie uit voor de rechtspraak over de relativiteit van wettelijke normen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij spreekt zich uit over de relativiteit van wettelijke normen in de zin van het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW, in zaken waarin de benadeelde haar verzoekt het bestuursorgaan tot schadevergoeding te veroordelen ter zake van een onrechtmatig besluit. Ook de Afdeling hanteert niet het model, evenmin als de fasering van Lankhorst. Tegelijkertijd gaat ook zij in lijn met het model niet uit van een generiek vermoeden van relativiteit. De relativiteitsoordelen van de Afdeling in een serie vreemdelingenrechtelijke zaken laten zich bovendien inpassen in het model. Zij spreekt ook uit dat zij op dit punt het relativiteitsoordeel van de Hoge Raad in Iraanse vluchteling volgt. Het relativiteitsoordeel van de Afdeling in een zaak van ruimtelijke ordening – Amelandse benzinstations – laat zich daarentegen niet inpassen in het model. Dit relativiteitsoordeel situeert zich op het niveau van de vraag naar het beschermingsdoel en in wetstekst en wetsgeschiedenis van de betreffende norm ontbreekt dekking van de wetgever middels positieve aanwijzingen dat deze norm mede individuele vermogensbelangen beoogt te beschermen. Toch komt de Afdeling tot een bevestigend relativiteitsoordeel. Daarmee stelt zij zich minder terughoudend op dan het model bij de vraag naar het beschermingsdoel veronderstelt. Naar het zich laat aanzien moet dit worden verklaard doordat er de Afdeling veel aan is gelegen overheidsaansprakelijkheid aan te nemen. Haar relativiteitsoordelen in twee andere zaken van ruimtelijke ordening laten zich weer wel redelijk inpassen in het model.

In *hoofdstuk 7* ga ik over tot beantwoording van de hoofdvraag. De Hoge Raad trekt niet steeds keuzes naar zich toe die hij aan de wetgever zou moeten laten. Voor zover hij wel eigen ‘rechtspolitieke’ keuzes maakt, is dat binnen de grenzen van het model, op het niveau van de vraag naar de beschermingsomvang. De rechtspraak over de relativiteit van wettelijke normen is daarmee bezien door de bril van het model ook minder onvoorspelbaar en arbitrair

dan in de literatuur wel wordt gesuggereerd. Bezien door de bril van het model is de kritiek op de rechtspraak over de relativiteit van wettelijke normen dus deels onterecht en behoeft deze voor het overige nuancering. Tegelijkertijd is de rechtspraak van Hoge Raad en Afdeling voor verbetering vatbaar. Ik doe voorstellen voor aanscherping van de formulering en motivering van deze rechtspraak langs de lijnen van het model. Daarnaast bepleit ik inhoudelijke bijstelling van de relativiteitsoordelen van de Hoge Raad in de Amsterdamse prostitutiezaken en van het relativiteitsoordeel van de Afdeling in Amelandse benzinstations, eveneens langs de lijnen van het model. Ook sta ik kort stil bij de eventuele implicaties van mijn bevindingen voor drie ontwikkelingen op het vlak van de relativiteit van wettelijke normen buiten het nationale aansprakelijkheidsrecht: in het contractenrecht, rondom het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb en in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over aansprakelijkheid voor de schending van wettelijke normen van Unierechtelijke origine.