



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een helikopterongeval in de Bommelerwaard, Annotatie bij HR 24 juni 2016

Bunt, J.E. van de

Citation

Bunt, J. E. van de. (2016). Een helikopterongeval in de Bommelerwaard, Annotatie bij HR 24 juni 2016. *Maandblad Voor Vermogensrecht*, 2016(11), 283-288.
doi:10.5553/MvV/157457672016014011001

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/48009>

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

Een helikopterongeval in de Bommelerwaard

Annotatie bij HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1278 (deel I)

*Mr. dr. J. E. van de Bunt**

1 Inleiding

Kunnen gemeenten de kosten van een stroomstoring veroorzaakt tijdens een laagvlieg oefening van een militaire helikopter via een onrechtmatiggedaadsactie verhalen op de Staat? Die vraag wordt in de uitspraak van 24 juni 2016¹ door de Hoge Raad bevestigend beantwoord. Ook de kosten van de inzet van de brandweer kunnen langs privaatrechtelijke weg worden verhaald door de gemeenten. Particulieren en bedrijven kregen hun schade wegens het ongeval overigens al eerder zonder morren van de Staat vergoed – zij kregen een bedrag van in totaal € 34 miljoen uitgekeerd.² In deze bijdrage zal worden ingezoomd op het aspect van de doorkruisingsleer, terwijl het aspect van de vraag onder welke voorwaarden de loonkosten kunnen worden gevorderd (en met name de vraag of deze abstract of concreet moeten worden berekend) onderwerp zal zijn van een separate bijdrage die in een volgend nummer van dit tijdschrift zal verschijnen.

2 Casus

Op 12 december 2007 vliegt een Apache-gevechtshelikopter door de Bommeler- en Tielerwaard. De helikopterpiloten zijn in dienst van het ministerie van Defensie. De helikopter vliegt veel te laag in de buurt van hoogspanningsleidingen. Zes leidingen knappen en drie draagarmen van hoogspanningsmasten breken af. Als gevolg daarvan ontstaat een stroomstoring in de gemeenten Neerijnen, Geldermalsen, Lingewaal en Maasdriel (hierna: de gemeenten). Ongeveer 50.000 huishoudens zitten twee dagen zonder stroom.³ De twee piloten van de helikopter zijn strafrechtelijk veroordeeld.⁴

De gemeenten hebben kosten gemaakt ter bestrijding van de gevolgen van de stroomstoring. Zij hebben bijvoorbeeld voorlichtings- en evaluatiebijeenkomsten gehouden, daarnaast is de brandweer op grote schaal uitgerukt en is er extern personeel ingehuurd. De kosten bedragen alles bijeen € 477.454,53.⁵

De gemeenten, met uitzondering van de gemeente Geldermalsen, vragen op grond van de publiekrechtelijke Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een vergoeding voor de kosten. BZK vergoedt slechts een klein bedrag aan de gemeente Maasdriel: € 2873,83, en stelt de bijdrage van de overige gemeenten op € 0. Ter onderbouwing verwijst BZK naar art. 25 Wrzo⁶ en art. 3 van het Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten⁷ (Brbb), waarin staat dat een rijksbijdrage kan worden verleend in de kosten die een gemeente maakt in verband met de werkelijke bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, inclusief de gevolgen van die bestrijding. Als kosten van rampbestrijding zijn door BZK aangemerkt: kosten gemaakt in verband met coördinatie en organisatie, kosten van de brandweer en kosten in verband met inhuur van extern personeel. Als 'overige kosten' waarvoor geen vergoeding beschikbaar is, gelden: uitval van reguliere loonkosten, inzet van extra arbeidsuren, cadeaubonnen en andere verplichte uitgaven en kosten van voorlichtings- en evaluatiebijeenkomsten. Voor de kosten die wel vergoed worden, geldt een drempelbedrag. Als gevolg van dat drempelbedrag krijgen de gemeenten niets of slechts een klein bedrag vergoed.

3 Procesverloop in feitelijke instanties

De gemeenten hebben de Staat en de piloten (hierna: de Staat) in rechte gedaagd. Zij vorderen een verklaring voor recht met de strekking dat de Staat aansprakelijk is uit onrechtmatige daad voor de gevolgen van het ongeval en dat hij schadeplech-

* Mr. dr. J.E. van de Bunt is gastonderzoeker bij de afdeling burgerlijk recht van de Universiteit Leiden. Zij promoveerde daar in juni op het proefschrift *Het rampenfonds*.

1. HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1278, JB 2016/144 m.nt. L.J.M. Timmermans, JA 2016/125 m.nt. H.P. Verdam.
2. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32123, X, 49 (brief van de staatssecretaris van Defensie). Die schadeafhandeling is uitgevoerd door de Dienst regelingen van het ministerie van Landbouw.
3. Zie ook het rapport 'Draadaanvaring Apache helikopter' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, te raadplegen via: <www.onderzoeksraad.nl>.
4. Inmiddels is in het strafrechtelijke traject door een van de piloten geprocedeerd tot en met de Hoge Raad: HR 28 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:223. Voor de andere piloot, zie Hof Arnhem 1 juni 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BW7257.

5. Uitsplitsing: de gemeente Neerijnen vraagt € 89.397,94, de gemeente Geldermalsen € 39.457,71, de gemeente Lingewaal € 68.871,19 en de gemeente Maasdriel € 279.727,69.
6. De Wrzo (deze werd tot de inwerkingtreding van de wet van 13 maart 1997, Stb. 1997, 142, Rampenwet genoemd) is per 1 oktober 2010 ingetrokken bij art. 77 Wet veiligheidsregio's, Stb. 2010, 145 (die wet trad in werking bij Stb. 2010, 252).
7. Zie Stb. 2002, 50.

tig is met betrekking tot de kosten van de rampbestrijding van de gemeenten. Verder vorderen zij een veroordeling tot schadevergoeding, op te maken bij staat. Zij leggen aan hun vordering ten grondslag dat de Staat aansprakelijk is als werkgever op grond van art. 6:170 van het Burgerlijk Wetboek (BW) voor de fouten begaan door zijn ondergeschikten, namelijk de piloten. Ook op grond van eigen onrechtmatig handelen zou de Staat aansprakelijk zijn, nu hij de laagvliegopleiding van de piloten met onvoldoende waarborgen heeft omkleed. De Staat vordert in reconventie een verklaring voor recht dat de door de gemeenten als gevolg van het ongeval gemaakte kosten van rampbestrijding niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Het verweer van de Staat is dat een belangrijk deel van de gevorderde kosten ziet op rampbestrijding en dat de Wrzo, een publiekrechtelijke regeling, op onaanvaardbare wijze doorkruist wordt door het verhaal van die kosten door de gemeenten op privaatrechtelijke grondslag. Tot vergoeding van de hiervoor gedefinieerde overige kosten is de Staat wel bereid. Voorts heeft de Staat een beroep gedaan op het Bluskosten Vlissingen-arrest.⁸ In dat arrest oordeelde de Hoge Raad dat het privaatrechtelijk verhaal van kosten gemaakt door gemeenten ter uitvoering van de in art. 1 lid 4 Brandweerwet 1985 omschreven taak een onaanvaardbare doorkruising van die publiekrechtelijke regeling opleverde. Ook heeft de Staat zich verweerd met de stelling dat de gevorderde bedragen deels niet als door het ongeval veroorzaakte schade zijn te beschouwen.

De rechtbank heeft de vordering van de gemeenten in conventie deels toegewezen. De vordering tot vergoeding van de kosten van rampbestrijding wijst de rechtbank af met een beroep op de zogenaamde doorkruisingsleer.⁹ De rechtbank vindt namelijk geen steun voor het standpunt van de gemeenten dat de vergoedingsmogelijkheid die de Wrzo en het Brbb bieden alleen is opgenomen voor het geval er 'geen concrete dader' is aan te wijzen in de regeling of de wetsgeschiedenis.¹⁰ De rechtbank veroordeelt de Staat de zogenaamde overige kosten te vergoeden. Voor de omvang van de schade wordt verwezen naar de schadestaatprocedure. De vordering in reconventie wordt toegewezen: de rechtbank verklaart voor recht dat de kosten van rampbestrijding niet voor vergoeding door de Staat in aanmerking komen.

Van dit vonnis gaan de gemeenten in appel. Anders dan de rechtbank, leest het hof in de totstandkomingsgeschiedenis en de strekking van de Wrzo en het Brbb dat civielrechtelijk kostenverhaal geen onaanvaardbare doorkruising oplevert van de in die regelingen opgenomen mogelijkheid een bijdrage van de Staat te vragen.¹¹ Het hof komt dan ook tot een ander oordeel en wijst de vorderingen van de gemeenten in conventie alsnog

geheel toe en de vordering van de Staat in reconventie af.¹² Het arrest Bluskosten Vlissingen staat volgens het hof evenmin aan het verhaal van de hier gemaakte brandweerkosten in de weg – de inzet van de brandweer had betrekking op meer hulpverlenende taken, zoals assistentie bij het plaatsen van aggregaten, en niet op de klassieke brandweertaak.¹³ Ten slotte heeft het hof overwogen dat de loonkosten van ambtenaren die zich met rampbestrijding bezig hebben gehouden als schade kunnen worden opgevoerd. De door de gemeenten gevorderde loonkosten kunnen worden begroot door de uren van het werk die de werknemers van de gemeenten aan de met het ongeval samenhangende werkzaamheden hebben besteed, dan wel als gevolg van het ongeval niet hebben kunnen werken en dus hebben moeten inhalen, te vermenigvuldigen met de loonkosten per uur van de betrokken werknemers.¹⁴

4 Procesverloop bij de Hoge Raad

De Staat tekent beroep in cassatie aan. De drie belangrijkste rechtsklachten luiden als volgt. De Staat klaagt ten eerste dat hoewel verhaal van kosten van rampbestrijding op de veroorzaker wel mogelijk is naast de Wrzo en het Brbb, het hof ten onrechte heeft miskend dat dit niet geldt als de veroorzaker van de schade de Staat is. De kosten van rampbestrijding zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de Staat en de gemeenten. Dit blijkt onder andere uit de rijksbijdrage via het gemeentefonds en andere inkomsten van de gemeente, bijvoorbeeld de gemeentelijke belastingen.

Ten tweede klaagt de Staat dat het hof rechtens onjuist heeft beslist dat alle werkzaamheden die de brandweer verricht in het kader van rampbestrijding zien op de uitoefening van de publiekrechtelijke taak als bedoeld in het Bluskosten Vlissingen-arrest, zodat dat dus aan kostenverhaal in de weg staat.

De laatste klacht van de Staat houdt in dat alleen daadwerkelijk gemaakte loonkosten als schade kunnen gelden. Dat zijn de overuren van ambtenaren en de uren van extra ingehuurd krachten. Het hof heeft dit miskend.

A-G Keus concludeert tot verwerping van het cassatieberoep. De Hoge Raad volgt.

5 Doorkruisingsleer

Wat is de juridische achtergrond van het geschil? Dat betreft de zogenaamde doorkruisingsleer.¹⁵ De overheid kan in beginsel gebruik maken van de haar krachtens het privaatrecht toe-

8. Zie HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788, NJ 1994/639.

9. Rb. Den Haag 9 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ1884.

10. Vgl. r.o. 4.8.

11. R.o. 2.5-2.8 van Hof Den Haag 25 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:4215, S&S 2015/32.

12. Hof Den Haag 25 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:4215, S&S 2015/32.

13. Zie r.o. 2.9-2.10.

14. R.o. 2.15.

15. Zie hierover bijv. G. Snijders, *Overheidsprivaatrecht, algemeen deel* (Mon. BW, deel A26a), Deventer: Kluwer 2011, p. 16-21; M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 452-454; A.P.W. Duikersloot e.a., *De doorkruisingsleer in perspectief*, Den Haag: VNG 2010. De doorkruisingsleer is de opvolger van de voordien gehanteerde tweewegleer.

komende bevoegdheden, zoals de bevoegdheden die uit het eigendomsrecht voortvloeien, de bevoegdheid overeenkomsten naar burgerlijk recht te sluiten of de bevoegdheid een actie op grond van een jegens haar gepleegde onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter in te stellen. Aan het gebruik van deze privaatrechtelijke bevoegdheden door de overheid, in plaats van of naast de haar toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden, kleven nadelen.¹⁶

Zo kent de publiekrechtelijke weg vaak een laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger die met de overheid te maken krijgt, terwijl die rechtsbescherming niet openstaat bij het volgen van de privaatrechtelijke weg door de overheid.¹⁷ Aan de invoering van publiekrechtelijke regelingen gaat bovendien over het algemeen een procedure vooraf die gepaard gaat met inspraak door burgers of andere groeperingen. Aan privaatrechtelijk optreden gaat zo'n traject niet vooraf. Ook kan het privaatrecht de overheid ruimte geven om op te treden, waar dit in een publiekrechtelijke regeling juist was uitgesloten.¹⁸ Deze nadelen van het gebruik van de privaatrechtelijke weg zijn door de wetgever echter niet aangegrepen om systematisch in elke regeling die publiekrechtelijke bevoegdheden toekent of juist uitsluit, uitgebreid in te gaan op het gebruik van de privaatrechtelijke weg.¹⁹ Het is de rechtspraak die uiteindelijk begin jaren negentig van de vorige eeuw de doorkruisingsleer ontwikkelt. Volgens vaste rechtspraak mag de overheid de privaatrechtelijke bevoegdheden niet inzetten als deze een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare manier doorkruisen.

In het Windmill-arrest heeft de Hoge Raad een aantal criteria gegeven aan de hand waarvan dient te worden beoordeeld of van een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling sprake is.²⁰ Eerst dient de aanvraag te worden beantwoord: voorziet de publiekrechtelijke regeling expliciet in de vraag of de overheid van de privaatrechtelijke weg gebruik mag maken?²¹ Is dat niet zo, dan moet naar drie criteria worden gekeken:

1. de inhoud en strekking van de regeling (die mede kunnen blijken uit de geschiedenis daarvan);
2. de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling belangen van burgers worden beschermd. De eerste twee criteria moeten voorts worden beoordeeld tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiek recht;
3. of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken. Zo ja, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat geen plaats is

voor de privaatrechtelijke weg en dat er dus sprake is van doorkruising.

Omgekeerd aan het derde criterium geldt volgens het Bluskosten Vlissingen-arrest dat indien een bepaalde bevoegdheid in of bij de totstandkoming van een publiekrechtelijke regeling uitdrukkelijk niet is verleend en in die zin publiekrechtelijk is uitgesloten, dat een belangrijke aanwijzing kan opleveren dat die bevoegdheid ook niet op de daarvoor eventueel in aanmerking komende privaatrechtelijke rechtsgronden kan worden uitgeoefend.²²

De drie criteria worden gezamenlijk beoordeeld door de rechter, terwijl niet van tevoren duidelijk is welk van de drie doorslaggevend zal zijn.²³ De uitkomst van de doorkruisingsleer in een specifiek geval is een kwestie van rechtsvinding en niet voorspelbaar. Daardoor zullen partijen geneigd zijn in gevallen waarin moet worden bepaald of er sprake is van onaanvaardbare doorkruising, (door) te procederen.

6 Argumentatie van de Hoge Raad

6.1 Geen onaanvaardbare doorkruising *Wrzo* door *privaat kostenverhaal*

In cassatie wordt beoordeeld of het kostenverhaal op de Staat langs privaatrechtelijke weg een onaanvaardbare doorkruising oplevert van de *Wrzo* en het *Brbb*. De Hoge Raad past de in het Windmill-arrest ontwikkelde criteria toe. De *Wrzo* en het *Brbb* voorzien niet expliciet in de vraag of de overheid van de publiekrechtelijke weg gebruik mag maken, aldus de Hoge Raad. Daarmee wordt de aanvraag dus niet beantwoord.²⁴

Dan bekijkt de Hoge Raad de inhoud en strekking van de regeling, die mede kunnen blijken uit de geschiedenis daarvan. Art. 25 *Wrzo* bepaalt het volgende:

‘In de kosten die voor een gemeente voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en uit de gevolgen van die bestrijding, kan Onze Minister een bijdrage verlenen.’

Art. 3 lid 2 *Brbb* bepaalt dat op die bijdrage in mindering komen de kosten waarvoor de gemeente uit andere hoofde een bijdrage heeft verkregen of kan verkrijgen (lid a) en dat de kosten boven een bepaald drempelbedrag uit moeten komen (lid c).

De Hoge Raad haalt ook de wetsgeschiedenis aan. Uit de parlementaire geschiedenis van art. 25 *Wrzo* blijkt expliciet dat voorzien is in verhaal van de schade en ruimingskosten op de

16. Zo ook Duikersloot e.a. 2010, p. 12-13.

17. Dit geldt bij het uitoefenen van het eigendomsrecht of het sluiten van een overeenkomst naar civiel recht. Vgl. ook Duikersloot e.a. 2010, p. 12.

18. Bij het instellen van een onrechtmatigedaadsactie gaat vooral dit nadeel op.

19. Zie Duikersloot e.a. 2010, p. 13.

20. HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965, NJ 1991/393 m.nt. Martijn Scheltema onder NJ 1991/394.

21. Zie over deze kwestie bijv. Snijders 2011, p. 23-24.

22. HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788, NJ 1994/639.

23. Zie Snijders 2011, p. 18; Scheltema & Scheltema 2013, p. 453; Duikersloot e.a. 2010, p. 15.

24. R.o. 3.3.2 van het arrest van de Hoge Raad; vgl. ook r.o. 2.2 van het arrest van het hof.

vervuiler in het geval van een onrechtmatige daad.²⁵ Ook in de nota van toelichting op art. 3 lid 2 onder a Brbb is de mogelijkheid van schadevergoeding als gevolg van een civielrechtelijke actie uitdrukkelijk genoemd.²⁶ De Hoge Raad oordeelt op grond van die wetsgeschiedenis dat met de publiekrechtelijke regeling niet beoogd is verhaal van de kosten van rampbestrijding door gemeenten uit te sluiten of uitputtend te regelen.²⁷ Verhaal van kosten op grond van een onrechtmatige daad is juist uitdrukkelijk mogelijk geacht. Gemeenten hebben dus de mogelijkheid van verhaal langs privaatrechtelijke weg ondanks het bestaan van een publiekrechtelijke regeling.

De Hoge Raad vervolgt. Er is geen reden anders te oordelen als het een gemeente is die verhaal wil zoeken *op de Staat*.²⁸ De Hoge Raad redeneert hier a contrario. De tekst van de Wrzo en het Brbb en de toelichtingen daarop in Kamerstukken en het Staatsblad bieden geen aanknopingspunt voor de stelling van de Staat dat de onderlinge draagplicht tussen Staat en gemeenten met die regelingen exclusief of uitputtend geregeld is. De Staat lijkt hier te verwijzen naar het geheel van geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht, waartegen de eerste twee Windmill-criteria moeten worden gezien. In zijn visie zijn de kosten van rampbestrijding een gedeelde verantwoordelijkheid van Staat en gemeenten. De Hoge Raad gaat echter niet mee met dat argument en kent zwaarder gewicht toe aan de inhoud, strekking en de wetsgeschiedenis van de Wrzo en het Brbb. Nu er geen sprake is van onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling kunnen de gemeenten hun acties op grond van onrechtmatige daad dus jegens de Staat instellen.

In deze zaak zal het civielrechtelijk verhaal van de gemeente niet leiden tot cumulatie van vergoedingen, zoals de Staat heeft betoogd. De op grond van art. 25 Wrzo ontvangen vergoeding komt namelijk in mindering op de aan haar te betalen schadevergoeding volgens de gewone regels van het schadevergoedingsrecht, aldus de Hoge Raad.²⁹ Deze schade van de gemeente is door de bijdrage van de Staat immers verminderd met het reeds uitgekeerde bedrag. In aanvulling daarop merk ik op dat als meteen duidelijk was geweest dat de gemeente uit andere hoofde een bijdrage zou verkrijgen (namelijk uit onrechtmatige daad), art. 3 lid 1 Brbb er dan voor zou zorgen dat het verhaal op de bijdrage van de Staat in mindering zou worden gebracht. Nu is het verhaal niet meegenomen bij de

besluitvorming in het kader van art. 3 lid 1 Brbb en hebben die besluiten formele rechtskracht verkregen. Dat wil zeggen dat de besluiten onaantastbaar zijn geworden door het ongebruikt laten verstrijken van de bezwaar- en beroepstermijn.

Zoals ik hiervoor uiteengezet heb in paragraaf 5, moet de rechter in doorkruisingsleerzaken aan rechtsvinding doen. In dit arrest bepaalt de Hoge Raad dat het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid (het instellen van een onrechtmatige-daadsactie door de gemeenten) niet in strijd komt met een publiekrechtelijke regeling (de kostenverdeling in de Wrzo en het Brbb). Deze uitkomst is zeer goed te verdedigen. De Wrzo en het Brbb zijn publiekrechtelijke regelingen die niets bepalen omtrent het verhaal op de dader. Zij bepalen slechts de onderlinge draagplicht met betrekking tot kosten van rampbestrijding. De regelingen sluiten het verhaal op de dader ook niet uit. Bovendien is het civielrechtelijk verhaal op de dader in de toelichting op de regelingen uitdrukkelijk als optie voor mogelijk gehouden.³⁰ Is er een dader aan te wijzen die de kosten van een ramp veroorzaakt, dan ligt de weg van het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht uit Boek 6 BW (art. 6:162 BW of een risicoaansprakelijkheid) dus open. Het maakt niet uit op wie de gemeente zich wil verhalen – dat kan een willekeurige derde, maar ook de Staat zijn. Een gemeente zal zich op hetzelfde wetsartikel kunnen beroepen.

Deze zaak zal richtinggevend zijn voor het verhaal van schade als gevolg van rampbestrijding door de gemeente op de dader – zulk verhaal is dus ook in de toekomst mogelijk zonder dat de publiekrechtelijke Wrzo en het Brbb onaanvaardbaar worden doorkruist. Daarnaast heeft de zaak precedentwerking voor het geval een andere publiekrechtelijke regeling niet voorziet in publiekrechtelijk verhaal op de dader en het ook niet uitdrukkelijk verbiedt, maar juist de mogelijkheid van civielrechtelijk verhaal in de wetsgeschiedenis openlaat. Zo houdt de parlementaire geschiedenis van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen privaatrechtelijk kostenverhaal voor mogelijk.³¹ Civielrechtelijk verhaal door een overheidslichaam zal in zulke gevallen toegestaan zijn.

6.2 Bevestiging: Brandweerwet 1985 bestrijkt slechts acute gevaarsituaties

De Hoge Raad oordeelt naar aanleiding van de tweede rechtsklacht van de Staat dat het verhaal van de brandweerkosten door de gemeenten niet in strijd komt met het Bluskosten Vlissingen-arrest. De casus van dat arrest is als volgt.³² Er breekt brand uit op een schip. Voor het blussen wordt de brandweer van de gemeente Vlissingen ingeschakeld. De kosten van het nablussen van het schip wil de gemeente verhalen op de eigenaar van het schip. De eigenaar van het schip ver-

25. Kamerstukken II 1982/83, 16978, 5, p. 20 en Kamerstukken II 1983/84, 16978, 8, p. 10. Vgl. r.o. 3.3.2. Dat was in de context van olievervuiling op zee. Het gaat dan over art. 25 Rampenwet, de voorloper van art. 25 Wrzo. Dit artikel is ingevoerd bij wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop (Rampenwet), Stb. 1985, 88. De Rampenwet is later bij wet van 13 maart 1997, Stb. 1997, 142 gewijzigd en hernoemd tot Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), terwijl art. 25 gelijk is gebleven. Art. 25 is nog gewijzigd bij wet van 11 april 2001, Stb. 2001, 192 en wet van 13 april 2004, Stb. 2004, 184, maar deze wijzigingen zijn niet relevant voor deze zaak.

26. Vindplaats: Stb. 2002, 50, p. 9-10.

27. R.o. 3.3.2.

28. R.o. 3.3.3.

29. R.o. 3.3.4.

30. Zie de verwijzingen naar de Kamerstukken en het Staatsblad door de Hoge Raad.

31. Deze wet wordt ook in de conclusie van de A-G genoemd, nr. 2.14 met een verwijzing naar Kamerstukken II 1996/97, 25159, 5, p. 4.

32. HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788, NJ 1994/639.

weert zich met een beroep op de onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke Brandweerwet.

De Hoge Raad verwijst dan naar de Windmill-criteria. Wanneer het eerste criterium aan de orde is, dat verwijst naar de inhoud en strekking van een regeling, moet mede gelet worden op de aard van de taak en de aard van de kosten. Gemeenten hebben geen verhaal op een derde voor kosten gemaakt bij de uitvoering van de brandweertaak. Deze taak is omschreven in het ten tijde van het ongeval geldende art. 1 lid 4, aanhef en onder a, Brandweerwet 1985 (oud) als: 'het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar'. Het nablussen werd onder die taak uit de Brandweerwet begrepen. Verhaal van kosten zou ertoe kunnen leiden dat burgers een drempel zouden ervaren om bij brand tot alarmering over te gaan en dit zou vanuit het oogpunt van openbaar belang onwenselijk zijn. De blusactiviteiten behelzen bovendien een kerntaak van de overheid, die van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht. Privaatrechtelijk verhaal op de eigenaar van een schip waar brand uitbreekt, zou een doorkruising van de publiekrechtelijke regeling opleveren en is daarom in het arrest Bluskosten Vlissingen niet toegestaan.

In het in deze bijdrage besproken arrest verwijst de Hoge Raad naar een arrest uit 2014, dat een nuancering van het Bluskosten Vlissingen-arrest inhoudt.³³ In die zaak probeert de Staat met succes zijn schade te verhalen op een particulier voor het verwijderen van olie op het wegdek. Deze persoon is aansprakelijk voor de kettingbotsing, die tot gevolg heeft dat er olie op het wegdek terecht is gekomen. Art. 1 lid 4, aanhef en onder b, Brandweerwet 1985 (oud) bepaalt dat mede tot de taak van de brandweer behoort 'het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand'.³⁴ Uit de parlementaire geschiedenis bleek dat hieronder acute gevaarsituaties vallen die veelal de snelle inschakeling van technische hulpmiddelen door de brandweer vereisen.³⁵ Het verwijderen van olie van de weg valt daar niet onder, nu reeds met het afzetten van de weg, waarvoor geen speciale technische hulpmiddelen nodig zijn, het acute gevaar van die olie is verdwenen. De kosten voor het afzetten van de weg zijn dus niet privaatrechtelijk verhaalbaar, terwijl de kosten voor het verwijderen van olie van het wegdek in die zaak wel verhaalbaar zijn.

In het in deze bijdrage besproken geschil maakt het hof eenzelfde onderscheid. Het hof oordeelt dat het verhaal van de gemeenten niet in strijd komt met het Bluskosten Vlissingen-arrest. Het legt dit zo uit dat de kosten van inzet van de brandweer niet zien op de hiervoor genoemde klassieke brandweertaak, maar meer op hulpverlenende taken, zoals assistentie bij het plaatsen van aggregaten, controleren van woningen en

bedrijfspanden op problemen als gevolg van de stroomstoring, afvoer van bedorven materialen en dergelijke.³⁶ Het verhaal van brandweerkosten volgt uit minder gevaarvolle situaties en is dus niet in strijd met het Bluskosten Vlissingen-arrest. De Hoge Raad laat het oordeel van het hof overeind.³⁷

Wat betekent de uitspraak van de Hoge Raad die hier centraal staat met betrekking tot het verhaal van brandweerkosten? Brandweerkosten vallen uiteen in twee typen kosten: niet-verhaalbaar (acute gevaarsituaties) en verhaalbaar (minder gevaarvolle situaties). Uit het arrest blijkt dat ook bij kosten als gevolg van rampen en zware ongevallen een dergelijk onderscheid moet worden gemaakt.³⁸ In dat opzicht is het arrest vernieuwend. Zo'n ramp of zwaar ongeval kan bijvoorbeeld een overstroming, een stroomstoring of een ongeval als de vuurwerkram্প betreffen. Het afzetten van een gebied, het evacueren van personen en dieren of het blussen van een brand behoort dan duidelijk tot de acute gevaarsituatie en de kosten die daarmee zijn gemoeid, zijn dus niet verhaalbaar. Ook het preventief handelen ter bestrijding van een ramp, zoals het uitdelen van zandzakken bij een (dreigende) overstroming, behoort tot de acute gevaarsituatie. Dergelijke kosten kunnen dus niet worden verhaald op een veroorzaker.

Het opruimen van modder, het verwijderen van restanten uitgebrande of geëxplodeerde woningen of auto's en het controleren van woningen en bedrijfspanden op problemen als gevolg van de stroomstoring behoren daarentegen tot de minder gevaarvolle situaties en zijn geen acute gevaarsituaties. Deze kosten gemaakt door een gemeente kunnen worden verhaald op de veroorzaker.

Maar er is ook een grijs gebied. Het hof heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat het uitdelen van aggregaten niet binnen de acute gevaarsituatie valt, maar gaat het om levensbedreigende situaties in geval van stroomuitval, zoals in ziekenhuizen of bejaardentehuizen, dan zou dat uitdelen van aggregaten zomaar wel binnen de acute gevaarsituatie vallen. Zo zijn er meer situaties te bedenken.

6.3 Vordering loonkosten

Het hof heeft de door de gemeenten gevorderde loonkosten toegewezen. Volgens de Staat moet deze schade concreet worden berekend en is daarvan slechts sprake als de gemeenten door hun eigen ambtenaren gemaakte overuren moeten betalen of werkzaamheden hebben uitbesteed. De Hoge Raad gaat niet mee in dit betoog. De door de gemeenten geleden schade bestaat eruit dat die ambtenaren gedurende een deel van de door de gemeenten betaalde arbeidstijd niet hun reguliere werkzaamheden hebben kunnen verrichten en de gemeenten tegenover de door hen betaalde loonkosten het resultaat van die reguliere werkzaamheden hebben moeten missen.

33. HR 12 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3594, NJ 2015/366 m.nt. S.D. Lindenberg, r.o. 3.3.2.

34. Thans art. 3 lid 1 onder b Wet veiligheidsregio's.

35. Verwezen werd naar Kamerstukken II 1980/81, 16695, 3, p. 10-12 en Kamerstukken II 1983/84, 16695, 12, p. 22.

36. Het gaat hier om r.o. 2.10 van het hof.

37. R.o. 3.5.1 en 3.5.2.

38. Zoals het onderscheid in Kamerstukken II 1983/84, 16695, 12, p. 22.

Zoals in de inleiding is aangegeven staat dit aspect van het oordeel van de Hoge Raad centraal in een separate bijdrage die zal verschijnen in het volgende nummer van dit tijdschrift.

7 Slotopmerkingen

Op welke wijze is deze zaak nu van belang voor de toekomst? Deze zaak is in mijn optiek relevant voor het verhaal van gemeenten van schade als gevolg van een ramp op de veroorzaker. Dat gemeenten een bijdrage kunnen krijgen voor de kosten van rampbestrijding op grond van de Wrzo en het Brbb brengt niet met zich mee dat kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg (bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad) een onaanvaardbare doorkruising van die publiekrechtelijke regelingen oplevert. Gemeenten kunnen zich verhalen op de veroorzaker, of dit nu een willekeurige derde is of de Staat.

De mogelijkheid om de Staat om een bijdrage te vragen in de kosten van de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval was geregeld in art. 25 Wrzo en is inmiddels ingetrokken.³⁹ Het thans geldende art. 55 lid 2 Wet veiligheidsregio's is identiek aan de voordien geldende regeling in art. 25 Wrzo. Deze uitspraak is dus ook van belang voor toekomstige gevallen van privaatrechtelijk verhaal van de kosten van rampbestrijding.

Daarnaast is met deze zaak de eerdere jurisprudentie uit het Bluskosten Vlissingen-arrest bevestigd en uitgebreid. Bij het privaatrechtelijk verhaal van brandweerkosten moet, ook als het gaat om een ramp, onderscheid worden gemaakt tussen de kosten van bestrijding van een acute gevaarsituatie en een minder gevaarvolle situatie. Het eerste type kosten komt niet voor vergoeding in aanmerking, terwijl het tweede type kosten wel kan worden verhaald op de dader.

De Brandweerwet 1985 (oud) is per 1 oktober 2010 komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.⁴⁰ Het nieuwe art. 3 lid 1 Wet veiligheidsregio's heeft dezelfde betekenis als het oude artikel, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis.⁴¹ Wanneer zich nieuwe gevallen van privaatrechtelijk verhaal van brandweerkosten voordoen, blijft deze jurisprudentie over acute gevaarsituaties en minder gevaarvolle situaties haar betekenis behouden.

Ten slotte is het arrest van belang, omdat het enige overwegingen geeft over het verhaal van de loonkosten van ambtenaren in dienst van gemeenten en dan met name de vraag of deze kosten abstract of concreet dienen te worden berekend. Zoals hiervoor is aangegeven, zal dit onderwerp centraal staan in een separate bijdrage in een volgend nummer van dit tijdschrift.

39. De Wrzo is bij wet van 11 februari 2010, Stb. 2010, 145 (Wet veiligheidsregio's), ingetrokken.

40. Vgl. Stb. 2010, 145 en 252.

41. Kamerstukken II 2006/07, 31117, 3, p. 57.