

9 De routekaart van Blees

Mr. F.J. Blees, De Weg naar Schadevergoeding in het Internationale Gemotoriseerde Verkeer *

Besproken door jhr. mr. H.J.J. de Bosch Kemper **

In de zomer van 2010 is Frits Blees gepromoveerd op een proefschrift getiteld: 'De Weg naar Schadevergoeding in het Internationale Gemotoriseerde Verkeer'. In deze studie wordt een overzicht gegeven van de zestigjarige ontwikkeling van de 'WAM' in Europa en het – voorlopig – resultaat daarvan. Juist in de huidige tijd waarin 'Europa' in elk nieuwsbericht een prominente plaats opeist en niet meer iedereen doordrongen lijkt van de historische onontkoombaarheid van steeds verder gaande Europese samenwerking, is het interessant om te zien dat de Europese integratie op een weliswaar klein maar voor de dagelijkse praktijk uiterst belangrijk terrein al ver voorbij het 'point of no return' is. Het resultaat is een goed lopend systeem of stelsel van met elkaar samenwerkende organisaties en instellingen, dat in dit boek gedetailleerd besproken en hier en daar bekritiseerd wordt door iemand die als waarschijnlijk geen ander in Nederland weet hoe het zit én hoe dat zo gegroeid is.¹⁾ In deze bespreking zal blijken dat de titel van de studie misschien iets te veel een praktisch handboek suggereert te zijn, maar voor wie wil weten hoe het stelsel echt in elkaar zit, biedt het boek een overvloed van onderwerpen die elk op zich al stof opleveren voor een grondige en boeiende beschouwing. In het navolgende wordt de opbouw en indeling van het boek besproken. Ik constateer met enige spijt dat de materie niet makkelijker 'behapbaar' is gemaakt. Kennelijk is de 'Europese WAM' nog even gedrochtelijk als de WAM – waarschijnlijk zelfs erger. De kern van de regelgeving, namelijk ervoor zorg dragen dat er voor slachtoffers van ongevallen die veroorzaakt worden door het gemotoriseerde verkeer een instantie klaarstaat die zorgt voor schadevergoeding, verdwijnt enigszins onder de sneeuw van talloze regels, regelingen, interpretaties en al of niet geoorloofde clausules. Al met al geen lichte kost!

Misschien belooft de titel van de studie te veel, in die zin dat voor iemand die – ik zeg maar wat – in Milaan door een auto uit Roemenië is aangereden niet 1-2-3 blijkt welke weg hij moet inslaan om schadevergoeding te krijgen. Wie zich realiseert hoeveel vragen beantwoord moeten worden tussen een ongeval in het internationale autoverkeer en de (eventuele) vergoeding van de daardoor ontstane schade, kan gemakkelijk raden dat één boek niet voldoende kan zijn. Blees zelf gebruikt de beeldspraak 'routekaart', maar het gaat alleen over een aantal hoofdwegen. Belangrijke problemen als bijvoorbeeld de *inhoud* van het 'toepasselijk recht' komen slechts soms, zijdelings, in beeld.

Hoe dan ook: bij een kaart behoort een 'legenda' en wat dat betreft krijgt de lezer nogal wat voor zijn kiezen. Het boek begint met een 8 bladzijden lange

inhoudsopgave. Daarbij maakt alleen de indeling in acht hoofdstukken in één oogopslag duidelijk dat begonnen wordt met een 'historische ontwikkeling' en het 'juridisch kader' en dat de stof daarna behandeld zal worden vanuit drie gezichtspunten: *wie* kan de benadeelde aanspreken, *wat* kan hij daar vinden en *hoe* loopt het af. De ruim 300 hoofdparagrafen, paragrafen en subparagrafen zijn niet alle even kenmerkend getiteld, en schrikken op het eerste gezicht wat af. De opsomming is ook bij het terugzoeken van een weggezakte passage – en dat is bij deze complexe materie nog wel eens wenselijk – niet erg behulpzaam.

De korte *Inleiding* (blz. 1 – 13) confronteert de lezer met een veelheid van verdragen, richtlijnen, wetten en overeenkomsten – zoals Blees zelf constateert: een bos waarin men de bomen niet meer ziet.

1. Blees is na verscheidene functies in het Verbond van Verzekeraars bekleed te hebben in 1990 directeur geworden van het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars en in 1995 tevens van het Waarborgfonds Motorverkeer. Daarnaast heeft hij een aantal functies bekleed in de 'Council of Bureaux' onder meer als voorzitter van de commissie die verantwoordelijk is voor het tot stand brengen en uitvoeren van overeenkomsten tussen de bureaus van de Europese Unie. Hij is dus wat je noemt: de spin in het web.

* Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, uitgegeven in de serie Verzekeringsrecht, Kluwer Deventer, 2010, ISBN 9789013074420, 576 p., € 94,-

** Redacteur van Verkeersrecht en voormalig advocaat te Voorburg.

Duidelijk wordt dat het gaat over een complex van supranationale, internationale, nationale, publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en verzekeringsrechtelijke regelgeving die er op is gericht benadeelden van een verkeersongeval waarbij een uit een ander rechtstelsel afkomstig motorrijtuig is betrokken, te helpen aan een adres waar hij (mogelijk) schadevergoeding kan krijgen. Het gaat dus over het buitennationale complement van de in vrijwel alle landen bestaande 'WAM'. Dat complex wordt doorgaans aangeduid met het woord 'stelsel'. Van het ontstaan daarvan geeft hoofdstuk 2 een beeld. Die ontwikkeling is zodanig complex dat het aanbeveling verdient om meteen na de Inleiding eerst hoofdstuk 7 te lezen: *Samenvatting en conclusies*. Dat is een opstel van zo'n 30 bladzijden waarin de lezer wordt meegenomen op een wandeling langs de oever van het 'mer à boire'. In kort bestek komen ook de onderwerpen aan het licht waarin Blees onvolkomenheden in het stelsel signaleert, hetgeen de animo om in het complex 'af te dalen' stimuleert. Het is niet zo dat de lezer na de samenvatting gerustgesteld is wat betreft de complexiteit van het onderwerp, integendeel, maar de contouren zijn duidelijker; de lezer die zonder meer in het diepe springt, loopt het risico dat hij zich al spoedig voelt als een drenkeling.

Tussen de hoofdstukken 1 en 7 bevinden zich vijf hoofdstukken die ten eerste de historische ontwikkeling laten zien (blz. 15 – 33) en vervolgens het bestaande 'juridisch kader' schetsen (blz. 35 – 83). De historische ontwikkeling is een avontuur met niet te overschatten allure. Eén van de problemen die Blees bij het schrijven van zijn proefschrift ondervonden moet hebben, is dat de materie, vooral ook gedurende de laatste tien à vijftien jaren, voortdurend in beweging was – en nog is – en niet alleen de materie zelf, maar ook 'Europa'. Het moet voor hem een zeer welkome ontwikkeling geweest zijn dat in het jaar vóór zijn promotie gecodificeerde Europese richtlijnen tot stand kwamen zowel op het gebied van de 'verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven'²⁾ als op het gebied van de toelating tot de (nationale) verzekeringsmarkten van verzekeraars uit andere lidstaten.³⁾ De telkens verder uitgebreide bemoeienis van 'Brussel' met de diverse nationale wetgevingen in de opeenvolging van vijf eerdere WAM-richtlijnen⁴⁾ maakte het verwijzen naar deze regelgeving langzamerhand erg onoverzichtelijk; dat was precies de reden voor de 'Gecodificeerde WAM-richtlijn'.⁵⁾

In hoofdstuk 3 wordt het bestaande *Juridisch kader* geschetst, of beter: getekend. De WAM in Nederland is al niet echt eenvoudig, maar in elk ander land blijkt ook een 'soortgelijke' wet te bestaan, maar allemaal anders, en dat alles wordt gestuurd – in elk geval voor de landen die behoren tot de Europese Unie – via regelgeving op basis van richtlijnen uit Brussel/Straatsburg en jurisprudentie uit Luxemburg. Maar daar vooruit marcheert – nog steeds – het groenekaartstelsel, waaraan een veel groter aantal landen (in feite: de in die landen werkzame 'bureaux') is aangesloten. Voor de verze-

keringsystemen in die buitenland en, overkoepelend, in Europa, wordt gemakshalve ook de verkorting WAM gebruikt; het gaat immers overal om aan een bepaald motorrijtuig verplicht gekoppelde verzekeraar die dekking biedt voor schade die het verzekerde motorrijtuig kan aanrichten, en instanties die in de bres springen als de verzekeraar ontbreekt. Maar natuurlijk: binnen bepaalde grenzen, met de nodige uitzonderingen en onder bepaalde voorwaarden. En meestal gebaseerd op aansprakelijkheid van iets of iemand die iets met het motorrijtuig te maken heeft: meestal de bestuurder maar vaak ook een ander (bijvoorbeeld de eigenaar). En die aldus verzekerde motorrijtuigen rijden maar van het ene land naar het andere, in grote delen van Europa ook nog ongehinderd.

Enigszins verwarrend bij de beschrijving van het juridisch kader is dat vaak wordt teruggerepen op de historische ontwikkeling, waardoor er soms weinig verschil in karakter is tussen de hoofdstukken 2 en 3, wat het terugzoeken van weggezakte passages – wat bij deze complexe materie nog wel eens nodig is – bemoeilijkt.

Na het doornemen van deze eerste drie hoofdstukken is het slagveld wel in kaart gebracht – en we zijn dan pas op bladzijde 85. Wat al complex leek, is alleen nog maar complexer gebleken. Een deel van hoofdstuk 3 geeft een voor zover ik dat kan beoordelen knap college Inleiding in het recht van de Europese Gemeenschappen c.q. Europese Unie. De vraag wordt behandeld waarom Brussel, Straatsburg en Luxemburg zich met de onderhavige regelgeving (mogen) bemoeien. De WAM-richtlijn geldt niet alleen in de Europese Unie maar ook voor de landen van de Europese Vrijhandels Associatie, maar dan weer of niet helemaal in Zwitserland, terwijl er ook 'derde landen' blijken te zijn die in veel opzichten op één lijn gesteld worden met lidstaten. Wat vooral steeds duidelijker wordt, is dat de materie taai en weerbarstig is.

De hoofdstukken 4 en 5 vormen het centrale gedeelte waarin allereerst wordt besproken welke partijen door de benadeelde kunnen worden aangesproken (blz. 85 – 215) en welke dekking of bescherming daar te vinden is (blz. 217 – 340). Het kan op het eerste gezicht verwondering wekken dat deze onderwerpen een zó uitvoerige behandeling behoeven, vooral omdat het materiële schadevergoedingsrecht in onze buitenland niet anders dan terloops ter sprake komt, en dan nog alleen het recht in België, Duitsland en Frankrijk. Maar al lezende verandert die verwondering in bewondering voor de volharing waarmee het stelsel in elkaar gesleuteld is. De verbazingwekkende Babylonische spraakverwarring waarmee de lezer direct al wordt geconfronteerd omtrent de vraag *wie* nou eigenlijk benadeelde is, in de verschillende talen waarin de WAM-richtlijn is gesteld, d.w.z. *wie* 'recht heeft op vergoeding van door voertuigen veroorzaakte schade' c.q. 'materiële schade of lichamelijk letsel heeft geleden' c.q. 'slachtoffer is (dat maakt verschil bij de vraag of die persoon een 'eigen recht' toekomt of een aanspraak heeft op het waarborgfonds): *Geschädigte, injured party*,

⑦
Wat vooral steeds
duidelijker wordt,
is dat de materie
taai en weerbarstig
is
. ⑧

victim, personne lésée, victime, benadeelde, slachtoffer, werkt als een paukenslag die waarschuwt de aandacht vooral niet te laten verslapen, hoe moeilijk dat ook is.

Hoofdstuk 6 (blz. 341 – 395) is meer iets voor de ‘incrowd’: hoe het verder gaat nadat de schade van de benadeelde is vergoed. Er zullen zeker lezers van Verkeersrecht zijn voor wie juist dit van groot belang is, maar waarschijnlijk weten die de weg al wel en als er toch iets moeilijks is, heeft men weer wat om over te vergaderen. Alleen de laatste paragraaf is van belang, want als alles achter de rug is en de een of andere instantie heeft voor schade moeten opkomen die een onverzekerde heeft veroorzaakt, zal deze daar toch uiteindelijk voor moeten boeten. We zijn daar trouwens weer helemaal ‘thuis’, want hoe ze dat in het buitenland oplossen moeten ze daar maar weten.

Achterin het boek staat een opsomming van maar liefst 106 literatuurbronnen en onder meer 6 Verdragen, 4 EG-verordeningen, 10 EG-richtlijnen en 25 uitspraken van het Hof van Justitie te Luxemburg. Als bijlagen tenslotte de tekst van ‘De Richtlijn’, de ‘Internal Regulations’ en de ‘Agreement between the national insurers’ bureaux of the Member States of the European Economic Area and other Associate States’. En tenslotte het model van de huidige ‘groene kaart’, het eenvoudige en voor een ieder overbekende ding, waar het hele ‘groene boek’ eigenlijk over gaat.

Routekaart? Routeplanner? Stafkaart?

Blees zelf noemt zijn boek een routekaart. Verwend als we zijn denken we misschien een routeplanner gevonden te hebben. Deze laatste kwalificatie is helemaal niet op zijn plaats, want zo gemakkelijk als TomTom is het boek niet. Het boek is in hoge mate beschrijvend, maar de lezer vindt op diverse plaatsen ook beschouwingen over de plaats van de materie in het rechtsbestel en de wenselijkheid – en soms zelfs de noodzaak – van aanpassingen. Opbouw en indeling zijn op de praktijk gericht; een viertal software-achtige schema’s wijzen inderdaad de snelwegen aan. Voor een praktijkhandboek is het boek echter naar mijn idee te ‘fijnmazig’. Ik bedoel daarmee te zeggen dat de lezer herhaaldelijk oploopt tegen uitzonderingen, afwijkende interpretaties en verwijzingen naar andere paragrafen waarin de besproken figuur in een andere context al behandeld is of nog aan de orde zal komen. In zekere mate zit het boek, zou men kunnen zeggen, daarvoor in een spagaat: enerzijds, voor wie snel wil weten welke kant hij op moet, wordt de materie soms ‘te’ ingewikkeld en enigszins verbrokkeld opgediend, maar anderzijds, voor de juridische puzzelaar, biedt het boek een gedetailleerde beschrijving van een precisie-uurwerk, waarvan hier en daar een radertje – onder omstandighe-

den – minder goed werkt, met een beschouwing van het hoe en waarom en wat daar aan gedaan kan worden. Ik denk dat de tweede karakteristiek beter weergeeft wat het boek inhoudt.

Daar komt bij dat Blees naar mijn gevoel niet veel mededogen heeft met een lezer voor wie allerlei instellingen en begrippen misschien niet compleet nieuw zijn, maar waarmee hij toch minder vertrouwd is.⁶⁾ Het gevoel ontstaat dat men zich als een kat in een vreemd pakhuis bevindt, terwijl het basisschema toch betrekkelijk overzichtelijk, om niet te zeggen min of meer eenvoudig, in elkaar steekt. Ik vind het jammer dat niet gekozen is voor een boek met twee afzonderlijke bestanddelen: eerst de ‘routekaart’ met de hoofdwegen en vervolgens een deel waarin centrale instanties en enkele kernbegrippen van de materie worden besproken, alsmede complicaties als ‘valse kentekens’, voertuigen in c.q. uit ‘derde landen’, de positie van de schaderegelaar in een proces e.d. Blees heeft waarschijnlijk zelf ook gedacht dat op zijn minst een afzonderlijke beschrijving van enkele kernbegrippen wenselijk zou zijn, getuige de enkele bladzijde (461) waarop aan zoiets begonnen lijkt te zijn. Daar worden enkele begrippen heel kort toegelicht: Aanbeveling nr. 5 (die voor de praktijk nauwelijks van belang is, maar de rol van de bureaus legitimeert), Bureau (in zijn verschillende functies als ‘regelend’ dan wel als ‘garanderend’ of ook wel ‘betalend’ bureau), Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars, Schadevergoedingsorgaan en Waarborgfonds. Ik zou die lijst graag uitgebreider willen hebben, bijvoorbeeld met:

De *Council of Bureaux*, met toelichting omtrent het wezen van de ‘bureaus’ in de aangesloten landen, de Uniform Agreement, de Multilateral Agreement, de Agreement between Member Bureaux of the Council of Bureaux, het Explanatory Memorandum en de Internal Regulations. Na zo’n paragraaf zal het de lezer minder duizelen als hij bij het lezen wéér een ander type afspraken tegenkomt en telkens het beeld dat hij zich van de Council had gevormd moet herzien. Er zou dan ook een plaats zijn waar hij gemakkelijk kan terugvinden hoe het ook alweer zat.

De *groene kaart*, met alvast een korte aanduiding van de verschillende manieren waarop deze kan worden gekwalificeerd en wordt benoemd, wie hem afgeeft en (alvast) het probleem dat niet erg duidelijk is wie nu eigenlijk wie vertegenwoordigt.

Het *groenekaartstelsel*, met een omlijning van het gebied van de landen die daar (nu) bij horen. De uiteenzetting over karakter en betekenis van de groene kaart heeft een hoog academisch niveau, die zeker thuis hoort in een studie als deze, maar op een routekaart het kaartlezen bemoeilijkt.

Het *richtlijnstelsel*, eveneens met een omlijning van het gebied van de landen die daar (nu) bij horen, zodat de lezer al meteen is ingevoerd in de

“
Verwend als we zijn
denken we mis-
schien een route-
planner gevonden
te hebben

.”

- Het is deze ‘mondvol’ die doorgaans wordt aangeduid als ‘WAM’, te onderscheiden van de Nederlandse wet.
- Richtlijn 2009/138/EG van 25 november 2009, bekend onder de naam Solvabiliteit II (Solvency II).
- Eerste 1972, Tweede 1984, Derde 1990, Vierde 2000, Vijfde 2005.
- Richtlijn 2009/103/EG van 16 september 2009.
- Zoals, naar ik hier nu toch wel wil bekenen, iemand als ik.

“
de materie is nu
eenmaal complex
..... ”

kennis van daarbij *wel* aangesloten landen hoewel die *geen* deel uitmaken van de Europese Unie (zoals Noorwegen, Zwitserland, Andorra). Ook het begrip *derde landen* wordt dan meteen duidelijk.

Het *‘gewoonlijk gestald-criterium’*, inclusief het probleem van de verzekeringsplicht met betrekking tot c.q. de *‘nationaliteit’* van motorrijtuigen die in een ander land gekocht worden en *‘onderweg’* zijn naar het land van de koper.

De *schaderegelaar* en de *schadeafhandelaar*, met hun onderscheiden taken en posities.

En, last but not least, het *rechtstreeks vorderingsrecht* c.q. de *action directe* c.q. het *eigen recht*. In alle bij het groenekaartstelsel aangesloten landen bestaat een rechtstreeks vorderingsrecht. Voor zover ik weet – en ik ben door het hier besproken boek niet op andere gedachten gebracht – gaat het hierbij nog steeds om een aanspraak van verkeersslachtoffers jegens de aan het veroorzakende (of betrokken, afhankelijk van de toepasselijke wetgeving) motorrijtuig gekoppelde verzekeraar die weliswaar een *‘action directe’* is, maar tenminste het bereik heeft van (hetgeen niet hetzelfde is als: beperkt tot) hetgeen de wet voorschrijft en waartegen in zoverre een aantal tegen de verzekerde mogelijk in te brengen verweren geen effect hebben (wat niet hetzelfde is als *‘verboden zijn’*). Dat de grondslag daarvan niet in alle (45) landen identiek is, is zeker interessant, maar doet geen afbreuk aan het feit dat het in feite *‘gewoon’* gaat om een wettelijk verankerd recht op schadevergoeding, waarbij het verzekeringsaspect bijzaak is. Het stelsel wordt door verzekeraars gedragen en in de lucht gehouden, maar dat doet aan het wezen van de in het publieke recht verankerde aanspraak op schadevergoeding niet af (vandaar de waarborgfondsen). Ik mis enigszins een wat meer afstandelijke, rechtssociologische beschouwing over de plaats van deze schadevergoedingsaanspraak in de diverse rechtstelsels, die ondanks alle verschillen in dit opzicht toch ook weer op elkaar lijken. Alle getheoretiseer over dat *‘eigen recht’* het *‘eigenlijk’* een beding met derdenwerking zou zijn, of een recht dat beschermd wordt door een verbod op derdenwerking van beperkende clausules is dan *‘tot je dienst’*. *‘Clausules’* spelen bij het eigen recht geen rol. Die spelen op het tweede plan, waar het gaat om de vraag *hoe* het recht vorm gegeven is.

Al deze begrippen komen natuurlijk, uitvoerig, aan de orde, maar enigszins verbrokkeld, waardoor nogal wat gebladerd moet worden. Voor een routekaart staan er teveel details op de kaart. Een heel goede stafkaart, à très grande échelle, dat past als beeldspraak beter.

Eindoordeel

Het is geen gemakkelijke stof en het boek is dan ook geen lichte kost. Niet alleen het dubbele karakter van het boek, dat enerzijds als *‘routekaart’* een beschrijving geeft van de *‘doolhof’* of wirwar van wegen waarin het slachtoffer van een internationaal verkeersongeval waarbij een motorrijtuig is betrokken, verzeild kan raken en anderzijds een diepgravende analyse geeft van het in de loop van ruim een halve eeuw gegroeide stelsel dat schadevergoeding voor die slachtoffers waarborgt en daarin op zoek gaat naar onvolkomenheden, maakt het een best lastig boek: de materie is nu eenmaal complex. Brees spreekt over een bos, waarvan men de bomen niet meer ziet, maar volgens mij is de uitdrukking: dat men van de bomen het bos niet meer ziet. In elk geval zou die uitdrukking op het boek van toepassing kunnen zijn. Voor een academisch proefschrift is dat echter geen bezwaar, want de wetenschapper wil juist bomen zien – het bos ziet hij dan zelf wel. Voor wie in de materie redelijk thuis is, is er een schat aan relevante informatie te vinden – maar er moet wel naar gezocht worden. Al met al een stevig werkstuk dat goede steun biedt voor wie in het regeltjesbos van een internationaal verkeersongeval de weg dreigt kwijt te raken.