

Europese minimumeisen voor veiligheid en ladingzekereren

Hoe minimumharmonisatie weer tot differentiatie heeft geleid¹

Sinds 20 mei 2018 is Richtlijn 2014/47/EU voor de technische controle van bedrijfsvoertuigen² van kracht. Deze richtlijn is in de diverse EU-lidstaten verschillend geïmplementeerd. Dit heeft tot een lappendeken aan regels voor veiligheid en ladingzekereren geleid. Als voorbeeld worden in dit artikel enkele jurisdicties, waaronder Nederland, België en Duitsland, aangehaald om te laten zien met welke diversiteit aan regels de praktijk te maken heeft. Bovendien leidt dit ook tot een diversiteit in civiel- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid. Deze wirwar aan regels bevordert het nagestreefde doel niet.

1. Achtergrond

De Europese Commissie heeft al sinds 1977 het verbeteren van de verkeersveiligheid als een van haar doelstellingen.³ In 2000 formuleerde de Europese Commissie de doelstelling het aantal verkeersdoden in 2010 te halveren ten opzichte van 2000. Hiertoe heeft zij Richtlijn 2000/30/EG voor technische controles langs de weg aangenomen.⁴ In de verslagen over de uitvoering van deze richtlijn is het belang van de technische controles duidelijk aangetoond. In de periode 2009-2010 alleen al zijn er meer dan 350 000 voertuigen uit het verkeer genomen vanwege een te slechte staat.⁵ Hoewel het aantal verkeersdoden sterk afnam, werd de doelstelling het aantal verkeersdoden tegen 2010 te halveren pas in 2012 gehaald en na 2013 leek de trend van vermindering van verkeersdoden zelfs uit te vlakken.⁶ De regels en procedures voor technische controles langs de weg voor bedrijfsvoertuigen werd hierna herzien met Richtlijn 2014/47/EU.

Ook hierin wordt de doelstelling herhaald om het aantal verkeersdoden te reduceren. De Europese Commissie heeft hierin de verdergaande ambitie gedefinieerd om binnen de Europese Unie het aantal verkeersdoden in 2050 tot nul te reduceren. Bovendien moet in 2020 het aantal zijn gehalveerd ten opzichte van 2010.⁷ Daarbij worden in deze richtlijn minimumvereisten vastgelegd⁸ zodat naast verkeersveiligheid, ook het verminderen van emissies en het voorkomen van concurrentievervalsing kan worden nagestreefd.⁹ Verder acht de Europese Commissie het van 'cruciaal belang voor de verkeersveiligheid' dat ook lading zodanig wordt vastgezet dat het de verschillende versnellingen op de weg aan kan.¹⁰ Hieraan is in de richtlijn nog apart artikel 13 gewijd, waarover later meer.

2. Inhoud van de richtlijn

De opdracht die de diverse lidstaten in deze richtlijn hebben meegekregen is in essentie dat zij ten minste 5% van het totaal ingeschreven aantal voertuigen in het land langs de weg dienen te controleren.¹¹ Dit is echter geen hard quotum maar een streefcijfer. De richtlijn vermeldt dat elke lidstaat 'zich zal inspannen' een 'passend aantal (...) controles langs de weg te verrichten' dat 'evenredig' is met het aantal ingeschreven voertuigen.¹²

Bij deze controles worden de lidstaten geacht volgens een geharmoniseerd systeem te controleren of het transport veilig kan worden uitgevoerd zonder dat er een gevaar ontstaat

* Alicia Zwanikken is advocaat bij Van Traa Advocaten.

1. Met dank aan kantoorgenoten Jolien Kruit en Silvia Gawronski voor de waardevolle suggesties bij de totstandkoming van dit artikel.
2. Richtlijn 2014/47/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Unie aan het verkeer deelnemen en tot intrekking van Richtlijn 2000/30/EG (*PbEU* 2014, L 127/134).
3. Richtlijn 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (*PbEG* 1977, 31977, L 0143); Richtlijn 96/96/EG van de Raad van 20 december 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (*PbEG* 1996, L 46).
4. Richtlijn 2000/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juni 2000 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer (*PbEG* 2000, L 203).
5. Idem overweging 9.
6. White Paper 'Time to decide' (2001), https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2001_white_paper_en, White Paper – mid-term review – 'Keep Europe Moving – sustainable mobility for our continent' (2006), https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2006_keep_europe_moving_en; statistieken zijn in te zien via Eurostat, te vinden via: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Road_safety_statistics_-_characteristics_at_national_and_regional_level&oldid=463733#General_overview.
7. Richtlijn 2014/47/EU overweging 1 jo. 2.
8. Idem artikel 1.
9. Idem overweging 5.
10. Idem overweging 16.
11. Idem artikel 5 lid 1. Hierin staat: 'Voor voertuigen als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a), b) en c), komt het aantal initiële technische controles langs de weg in de EU elk kalenderjaar overeen met ten minste 5% van het totale aantal in de lidstaten ingeschreven voertuigen.' Kort samengevat is elk voertuig met een Nederlands kenteken in Nederland ingeschreven. Van alle bedrijfsvoertuigen met een Nederlands kenteken, behoudens de excepties van artikel 2, moet ten minste 5% elk jaar langs de weg worden gecontroleerd.
12. Idem artikel 5 lid 2. Hierin staat: 'Elke lidstaat spant zich in om een passend aantal initiële technische controles langs de weg te verrichten, dat evenredig is aan het totale aantal van die voertuigen die op zijn grondgebied zijn ingeschreven.'

voor menselijk leven, gezondheid, eigendommen of milieu.¹³ Specifiek voor ladingen geldt dat zij slechts ‘minimaal’ ten opzichte van elkaar, tegen wanden of over oppervlakten mogen verschuiven. De lading moet niet van de laadvloer kunnen schuiven en ladingen moeten ook niet buiten de laadruimte kunnen komen.¹⁴ Wanneer gebreken worden geconstateerd mogen de kosten voor controle in rekening worden gebracht. In de praktijk heeft dit zich in de meeste landen vertaald in een ‘boete’¹⁵ die in verhouding staat tot het gebrek dat is gevonden. Met andere woorden, bij een klein gebrek wordt een lage boete gerekend, terwijl bij een groot gebrek de boetes hoger uitvallen.

Het idee is ook dat recidivisten meer ‘last’ moeten ervaren door een verhoogd aantal controles, terwijl ondernemingen met oog voor veiligheid ‘beloond’ moeten worden met minder frequente controles.¹⁶ Op basis van de controles langs de weg moeten de lidstaten daarom risicoprofielen opstellen, en de recidivisten of zware overtreders nader controleren.¹⁷ Hiervoor is een risicoclassificatiesysteem ontwikkeld.¹⁸

3. Implementatie in de EU

Zoals eerder aangehaald is Richtlijn 2014/47/EU net zoals zijn voorgangers een richtlijn met minimumvereisten. Uit een onlangs gepubliceerde evaluatie van de technische controles van bedrijfsvoertuigen langs de weg bleek dat er te veel diversiteit was tussen de lidstaten om de resultaten goed te kunnen vergelijken.¹⁹ De Europese Commissie heeft de hoop uitgesproken dat er met Richtlijn 2014/47/EU meer harmonisatie zal komen tussen de diverse jurisdicties.²⁰ Het stond lidstaten echter vrij deze richtlijn naar eigen interpretatie in de nationale wetgeving te implementeren en zij hebben dat ook gedaan.²¹ Sommige lidstaten zoals Nederland gingen ervan uit dat de destijds vigerende wetgeving al voldeed en hebben op een enkele verwijzing na niets aangepast. Andere jurisdicties zoals België (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Gewest) hebben deze richtlijn aangegrepen om de wetgeving uitgebreid te herzien. Dit heeft geleid tot uiteenlopende regelgeving.

Waar in de praktijk veel reuring over is ontstaan, zijn vooral de verschillen in de benaderingen tot ladingzekering. De Richtlijn 2014/47/EU geeft naast de al eerder aangehaalde algemene richtlijnen voor het vastzetten van lading namelijk ook een open verwijzing naar bijlage III. In bijlage III zijn diverse algemene standaarden en normen aangehaald waarin is bepaald wanneer een lading veilig is gezekeerd. Met name voor ladingzekerden is van belang dat hierbij ook de norm EUMOS 40509²² wordt aangehaald. Dit is in essentie een norm waardoor men kan nagaan of lading bij acceleratie en remmen niet een bepaalde mate van hellen overschrijdt. Onder de richtlijn bestaat geen verplichting voor de lidstaten om deze normen op te leggen. In artikel 13 lid 2 Richtlijn 2014/47/EU staat namelijk dat:

‘Onverminderd de vereisten die gelden voor (...) bepaalde categorieën goederen (...) zoals (...) ADR, kunnen het vastzetten van de lading en de controle daarop gebeuren overeenkomstig de beginselen en waar passend de normen in bijlage III, afdeling I. Er kan worden gewerkt volgens de meest recente versie van de normen in bijlage III, afdeling I, punt 5’ (cursivering auteur).

Frankrijk²³ en Nederland hebben deze normen niet overgenomen.²⁴ Duitsland heeft enkel de geharmoniseerde checklist uit bijlage III overgenomen, maar in het geheel niet verwezen naar de normen uit bijlage III afdeling I.²⁵ Duitsland geeft bijvoorbeeld aan dat de zichtcontrole op ladingzekering volgens de lijst met te onderzoeken punten in bijlage III afdeling II kan gebeuren:

‘Zusätzlich (...) kann die anfängliche technische Unterwegskontrolle Folgendes beinhalten: Sichtprüfung der Sicherung der Ladung des Fahrzeugs in Übereinstimmung mit (...) Anhang III Abschnitt II.’²⁶

13. Idem artikel 12 jo. bijlage II; artikel 13 jo. bijlage III; artikel 16.

14. Idem artikel 13 lid 1.

15. Hoewel vaak gevoeld als een ‘boete’ is van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie geen sprake. Het gaat hier om betaling van het vooraf vastgestelde tarief op grond van artikel 4b lid 3 WVV 1994.

16. Idem overweging 11

17. Idem artikel 14.

18. Idem artikel 6.

19. ‘(...) wegens de aan het licht gekomen verschillen in de inspectiemethode, de methode voor het verzamelen van gegevens en de rapportering, geen verreichende conclusies worden getrokken uit dit verslag en moeten de resultaten met de nodige omzichtigheid worden behandeld.’ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing door de lidstaten van Richtlijn 2000/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juni 2000 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer Rapporteringsperiode 2015-2016, van 23 maart 2020, COM/2020/109, paragraaf 7.

20. ‘Aangezien Richtlijn 2014/47/EG voorziet in grotere harmonisatie van de controlemethoden, de beoordeling van gebreken, het gebruik van testapparatuur en de rapporteringsvereisten, is het mogelijk dat deze verschillen na 20 mei 2018 zullen afnemen.’ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing door de lidstaten van Richtlijn 2000/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juni 2000 betreffende de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Gemeenschap deelnemen aan het verkeer Rapporteringsperiode 2015-2016, van 23 maart 2020, COM/2020/109, paragraaf 7.3.

21. Overigens hebben Cyprus, Duitsland, Ierland, Roemenië, Slowakije en Tsjechië een waarschuwing van de Europese Commissie gekregen voor de betrekkelijk late implementatie.

22. EUMOS 40509-2012 Testmethode voor de vormstabiliteit van een ladingseenheid.

23. JORF n° 0135 du 10 juin 2017; texte n° 35; Arrêté du 8 juin 2017 relatif au contrôle technique routier des véhicules lourds; NOR: TRAT1714761A.

24. Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 11 mei 2017, nr. IENM/BSK-2017/116880 tot wijziging van de Regeling taken Dienst Wegverkeer in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/47/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die in de Unie aan het verkeer deelnemen en tot intrekking van Richtlijn 2000/30/EG (PbEU 2014, L 127).

25. Verordnung zur Änderung der Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße Vom 8. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil I, Nr. 16, ausgegeben zu Bonn am 15 Mai 2018.

26. Idem, artikel 1, para. 5 sub 4 (cursivering auteur).

In België is dit geheel anders aangepakt. Daar zijn in Vlaanderen,²⁷ Wallonië²⁸ en het Brussels Gewest²⁹ de normen uit bijlage III afdeling I direct geïmplementeerd in de nationale wetgeving en daarom verplicht gesteld. De Raad van State in Vlaanderen vond dit om twee redenen problematisch.³⁰ Enerzijds zijn veel van deze normen zoals de al eerdergenoemde EUMOS 40509 veelal niet in alle talen, waaronder het Nederlands vertaald. Anderzijds zijn veel van deze normen slechts tegen betaling beschikbaar.³¹ De Raad van State vond het opnemen van de normen met name ongelukkig omdat ze niet 'via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad' aan alle burgers in de Nederlandse taal ter beschikking waren gesteld en dus 'onverenigbaar' lijken 'met artikel 190 van de Grondwet'. De Vlaamse regering vond dit kennelijk geen onoverkomelijk probleem, onder andere omdat de normen gratis waren in te zien in de bibliotheek van het NBN.³² Ondanks het negatieve advies van de Raad van State is de onderhavige wetgeving in Vlaanderen ingevoerd.

Een van de verschillen die hierdoor ontstaat tussen de verschillende jurisdicties is de volgende. Volgens de EU-richtlijn moet lading zodanig worden vastgezet dat minimaal de volgende versnellings- of vertragingkrachten kunnen worden weerstaan:

- In de rijrichting: 0,8 maal het gewicht van de lading.
- In de zijwaartse richting: 0,5 maal het gewicht van de lading.
- In de achterwaartse richting: 0,5 maal het gewicht van de lading.
- In aanvulling op het bovenstaande moet lading zodanig zijn gezekeerd dat deze door opwaartse krachten niet van het voertuig kan vallen.

Nederland heeft hieraan toegevoegd dat bij kantelgevaar de lading een kracht van 0,6 maal het gewicht van de lading moet kunnen weerstaan. Wallonië komt tot de conclusie dat de lading in opwaartse richting bovendien tot 0,2 maal het gewicht van de lading moet kunnen worden tegengehouden. Verder is ook het toepassingsbereik verschillend. Zo vallen in Wallonië ook wagens onder de 3,5 ton zoals bestelwagens onder het toepassingsbereik. Ter verduidelijking, Richtlijn 2014/47/EU is een richtlijn van minimumharmonisatie. Dit betekent dat lidstaten strengere regels mogen stellen of het toepassingsgebruik mogen uitbreiden zonder in strijd te zijn met EU-recht. Dus strikt genomen is juridisch alles in de haak, maar in de praktijk levert dit wel een diversiteit op aan regels die op zijn minst onhandig te noemen is.

Daarnaast is het de vraag *hoe* de lading moet worden gezekeerd. In België worden zoals hierboven aangehaald de door de EU gesuggereerde normen uit Richtlijn 2014/47/EU hiervoor aangehouden. Duitsland houdt al jaren vast aan de VDI-richtlijn 2700 'ladingzeker op wegvoertuigen', terwijl Groot-Brittannië de zogenaamde 'code of practice - Safety of Loads on Vehicles' aanhoudt. Dit geeft in de praktijk veel vragen over hoe men bij internationaal transport aan de diverse regels en procedures voor ladingzeker kan voldoen. Voor verdergaande harmonisatie hebben de Verenigde Naties in een samenwerkingsverband de IMO/ILO/UNECE Code of Practice for Packing of Cargo Transport Units (CTU Code)³³ goedgekeurd. In de praktijk wordt deze weinig gebruikt. Een veel gehoorde klacht is dat deze voor ladingzeker als 'vaag' wordt ervaren.

4. Gevolgen voor aansprakelijkheid

Het zal niet verbazen dat naast de verschillen in de praktische kant van het ladingzeker er nu ook diversiteit bestaat in de regels over aansprakelijkheid. Omdat sommige lidstaten naar aanleiding van deze richtlijn alle wetgeving op het gebied van ladingzeker onder de loep hebben genomen en ook niet-gerelateerde regelgeving hebben aangepast volgt hier een kort overzicht.

In de Vlaamse implementatie is de vervoerder in beginsel verplicht zorg te dragen voor een geschikt en schoon voertuig, het bevestigen van de container op het chassis en het zekeren van de lading. Hieraan voorafgaand is echter bepaald 'tenzij op voorhand en schriftelijk anders wordt overeengekomen'.³⁴ Hiermee is aangegeven dat de aansprakelijkheid in bestuursrechtelijke en zelfs in strafrechtelijke context contractueel uitgesloten kan worden.³⁵ Volgens de standaard gebruikte algemene voorwaarden voor wegvervoer in België draagt de vervoerder geen enkele aansprakelijkheid voor schade door verkeerde belading en is deze aansprakelijkheid effectief uitgesloten.

In Nederland is de publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor verkeersveilig vervoer in eerste instantie bij de bestuurder van het voertuig gelegd.³⁶ Op grond van de Wet wegvervoer goederen³⁷ is dit breder getrokken en is de vervoerder aansprakelijk voor het uitvoeren en is de afzender publiekrechtelijk aansprakelijk voor het doen uitvoeren van transport in strijd met de regels.³⁸ Als het daarentegen over schade aan de vervoerde goederen gaat ligt het anders. Wanneer er naar de civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt gekeken, is op basis van de in Nederland veel gebruikte AVC de afzender

27. Besluit van 17 november 2017 van de Vlaamse regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, wat betreft de ladingzekering (BS 17 januari 2018).

28. Arrêté du Gouvernement Wallon du 6 juillet 2017 relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires immatriculés en Belgique ou à l'étranger (MB 18 septembre 2017).

29. Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2018 betreffende de invoering van de technische controle langs de weg van bedrijfsvoertuigen die ingeschreven zijn in België of het buitenland BS 3 augustus 2018 - BBHR 19-07-2018.

30. Raad van State, afdeling wetgeving, advies 62.264/3 van 8 november 2017.

31. Volgens J. Haentjens bedragen de aankooprijzen voor diverse normen tussen de € 900 en € 1000, J. Haentjens, 'Nieuwe wetgeving ladingzekering: herverdeling van de verantwoordelijkheden?', *R.D.C.* 2018/7 - Septembre 2018 p. 622.

32. Nota aan de Vlaamse Regering over de diverse besluiten met betrekking tot de technische keuring, ministerraad van 27 april 2018, nr. 7.

33. IMO/ILO/UN ECE GUIDELINES FOR PACKING OF CARGO TRANSPORT UNITS (CTUs) Ref. T3/2.01 MSC/Circ. 787 2 May 1997.

34. Dit is eveneens opgenomen in de CTU Code.

35. J. Haentjens, 'Nieuwe wetgeving ladingzekering: herverdeling van de verantwoordelijkheden?', *R.D.C.* 2018/7 - Septembre 2018 p. 618.

36. Artikel 5.18.6 Regeling voertuigen.

37. Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de regeling van het beroepsgoederenvervoer en het eigen vervoer met vrachtauto's (Wet wegvervoer goederen).

38. Artikel 2.6 lid 2 Wet wegvervoer goederen.

verplicht om te laden, te zekeren en te doen lossen, tenzij partijen iets anders hebben afgesproken maar moet anderszinds de vervoerder de belading controleren.³⁹ Hiermee is een bewijsvermoeden gecreëerd, zoals ook in de hieronder te bespreken CMR.⁴⁰

In Duitsland zijn op basis van § 22 StVO in beginsel alle betrokkenen bij het laadproces, dat wil zeggen vervoerders, voertuigeigenaren, bestuurders en afzenders gezamenlijk verantwoordelijk voor een juiste belading. Deze publiekrechtelijke aansprakelijkheid kan contractueel exclusief aan bijvoorbeeld de vervoerder worden toebedeeld mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Deze aansprakelijkheidsverdeling moet expliciet overeengekomen zijn.
- De vervoerder is in staat de belading op technisch correcte wijze uit te voeren.
- De verlader moet steekproefsgewijs controles uitvoeren of de gedelegeerde taken goed worden uitgevoerd.
- Als er veiligheidstekortkomingen worden geconstateerd moeten er maatregelen worden genomen.

Als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, blijft de afzender naast de andere partijen aansprakelijk en kan een boete worden opgelegd indien de verkeersveiligheid niet is gewaarborgd.

Civielrechtelijk bepaalt § 412 HGB dat voor binnenlands transport de afzender verantwoordelijk is voor het juist laden, zekeren en lossen van de goederen tenzij de omstandigheden van het geval of de gebruikelijke handelswijze anders voorschrijven.⁴¹ De vervoerder dient slechts voor de veilige belasting te zorgen. De idee is dat de afzender alle informatie heeft over de goederen en verpakking terwijl de vervoerder alle informatie heeft over het voertuig en de verantwoordelijkheden dienovereenkomstig verdeelt dienen te worden. Voor schade aan de vervoerde goederen kan er ook een contractuele toewijzing aan een der partijen plaatsvinden. Hierbij is slechts de goede trouw de limiet. Dat wil zeggen dat partijen niet contractueel overeen kunnen komen dat de vervoerder aansprakelijk is voor ladingschade door onjuiste belading indien enkel de afzender hier controle over heeft. Hier zullen in de praktijk echter vele tinten grijs tussen bestaan.

Overigens is bij aansprakelijkheid voor schade aan de lading veroorzaakt door onjuiste belading bij internationaal wegvervoer van goederen de CMR van belang. De CMR geeft de vervoerder een bewijsvoordeel. Als de vervoerder kan aantonen dat de schade het gevolg heeft kunnen zijn van onjuiste belading door de afzender, dan is de vervoerder van aansprakelijkheid ontheven. De CMR regelt echter niet wie de belading moet uitvoeren. Wel moet de afzender het brutogewicht op de vrachtbrief vermelden als deel van zijn informatieplicht. Mocht de onjuiste belading van dien aard zijn dat er een te hoog gewicht is geladen en is het gewicht niet correct opgegeven waardoor de gebruikte zekeringsmaterialen niet correct hebben kunnen werken, dan kan dit een aanknopings-

punt zijn voor de vervoerder om een opgelegde boete op de afzender te verhalen.⁴²

5. Verhouding civielrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid

Om het bovenstaande te verduidelijken toch enkele woorden over de verhouding waarin het civiele recht en het bestuursrecht zich op dit vlak tot elkaar verhouden in Nederland. Zoals besproken hebben beide vormen van recht een ander doel. Zo ziet het civiele recht op de aansprakelijkheid voor schade aan de lading en het bestuursrecht op de aansprakelijkheid voor – kort gezegd – onveilig wegvervoer. Beide vormen van recht hebben ook een eigen logica.

5.1. Civiel recht

Ter verduidelijking een voorbeeld. Stel dat een afzender en een vervoerder AVC-vervoer zijn overeengekomen. In deze denkbeeldige situatie heeft de afzender de goederen geladen en gestuwd. Eenmaal onderweg beginnen de goederen te schuiven. Na aflevering blijken de goederen beschadigd te zijn. In het civiele recht is de vervoerder in beginsel aansprakelijk voor de schade aan de lading. Hierbij is het eerder besproken bewijsvermoeden echter van belang. Als de vervoerder in overeenstemming met artikel 4 lid 4 AVC (of artikel 17 lid 4 sub c CMR) aantoont dat enerzijds de afzender de goederen heeft geladen en anderzijds aannemelijk maakt dat de schade daarvan het gevolg heeft kunnen zijn dan doet de vervoerder in feite een beroep op het bewijsvermoeden. Dat wil zeggen dat als de vervoerder voldoet aan artikel 4 lid 4 AVC de vervoerder in principe ontheven is van aansprakelijkheid en dus niet kan worden aangesproken voor een vergoeding voor de schade aan de lading.

Uiteraard zijn er dan nog mogelijkheden voor de afzender om bijvoorbeeld aan te tonen dat er wel juist is gezekeerd en/of dat de schade door een andere omstandigheid is veroorzaakt. Ook zou de afzender kunnen wijzen op artikel 9 lid 5 AVC waarin is bepaald dat de vervoerder verplicht is de belading en stuwning te controleren. Als de afzender hier niet – of niet juist – aan heeft voldaan, kan dit maken dat de vervoerder toch aansprakelijk is.⁴³ Duidelijk is dat de afzender bewijsrechtelijk gesproken dan al één-nul achterstaat.

5.2. Bestuursrecht

Stel nu dat in dezelfde situatie de goederen nog onderweg zijn en dat de bewuste vrachtwagen in een controle langs de weg terechtkomt. Stel bovendien dat de dienstdoende inspecteur vaststelt dat de lading niet juist is gezekeerd. Dan moet de inspecteur allereerst vaststellen of de norm is geschonden. In dit geval is de norm: 'De lading moet zodanig gezekeerd dat deze onder normale verkeerssituaties, waaronder begrepen volle remmingen, plotselinge uitwijkmanoeuvres en slecht wegdek, niet van het voertuig kunnen vallen of de

39. M.H. Claringbould, *Toelichting op de AVC 2002*, 's-Gravenhage: Stichting VervoerAdres 2015, artikel 4 lid 4, p. 61-63.

40. Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg (CMR), Genève, 19 mei 1956.

41. § 412 Abs. 1 HGB: Verladen und Entladen. 'Soweit sich aus den Umständen oder der Verkehrssitte nicht etwas anderes ergibt, hat der Absender das Gut beförderungssicher zu laden, zu stauen und zu befestigen (verladen) sowie zu entladen. Der Frachtführer hat für die betriebssichere Verladung zu sorgen.'

42. C. ten Bruggencate, 'Stuwning en overbelading', *W&W*, sva.nl/congres/stuwning-en-overbelading, Syllabus 2014.

43. M.H. Claringbould, *Toelichting op de AVC 2002*, 's-Gravenhage: Stichting VervoerAdres 2015, artikel 12 lid 1, p. 149-150.

stabiliteit van het voertuig in gevaar kunnen brengen.⁴⁴ Zoals ook in deze noot is te lezen zijn hierbij de verdragingskrachten gedefinieerd waaraan de zekering moet voldoen. Als de inspecteur vaststelt dat deze norm is overtreden kan dat aanleiding zijn om een boete op te leggen aan de normadressaat. Op basis van de Regeling Voertuigen is dat in beginsel de eigenaar van het kenteken van de wagen waar de normoverschrijding bij is geconstateerd, normaliter is dat de vervoerder. Op basis van de Wet wegvervoer goederen zou ook de partij die het vervoer heeft 'doen verrichten' kunnen worden beboet.⁴⁵ In de praktijk zal de inspecteur tot het mede beboeten van de opdrachtgever overgaan als uit het verhoor van de chauffeur of uit bijvoorbeeld een bemerking op de CMR-vrachtbrief blijkt dat die opdrachtgever verantwoordelijk is geweest voor het geven van onjuiste informatie over de goederen of de lading (verkeerd) heeft gezekeerd.

Een andere mogelijkheid is dat de vervoerder verweer voert tegen de boete op basis van het feit dat hij niet verantwoordelijk is geweest voor de zekering of de zekering op basis van onjuiste informatie heeft uitgevoerd en dat hierdoor de boete gematigd wordt omdat dan geoordeeld kan worden dat de vervoerder minder verwijtbaar heeft gehandeld. Toepasselijkheid van de buitenwettelijke schulduitsluitingsgrond 'afwezigheid van alle schuld' (ook wel 'de AVAS-leer')⁴⁶ ligt in het huidige tijdperk minder voor de hand omdat van een professionele vervoerder verwacht mag worden dat hij zich niet als een willoos werktuig van de afzender laat inzetten.

5.3. Doorwerking van het civiel recht in het bestuursrecht

Verder kunnen civielrechtelijke verbindingen in Nederland in beginsel bestuursrechtelijk niet doorwerken. Dat betekent dat het bewijsvermoeden uit het civiel recht waardoor de vervoerder ontheven kan worden voor aansprakelijkheid voor schade aan de lading, de vervoerder niet helpt met betrekking tot zijn aansprakelijkheid voor – kort gezegd – onveilig vervoer. De vervoerder zal als normadressaat bij vaststelling van een overtreden norm tot veilig ladingzeker een zelfstandige aansprakelijkheid hebben te dragen. Dit betekent dat de vervoerder niet vrijgesteld kan worden van de verplichting een opgelegde boete te betalen door aan te tonen dat een afzender heeft geladen. Hooguit kan hij hierdoor zoals hierboven omschreven veroorzaken dat de boete wordt gematigd of dat de afzender ook wordt beboet.

6. Regresmogelijkheden bij boete

Als naar aanleiding van de bovenstaande hypothetische situatie de inspecteur besluit de vervoerder een boete op te leggen dan zal de vervoerder in sommige situaties regres willen nemen op de afzender. Allereerst is het belangrijk om te beseffen dat regres weer een civielrechtelijke vordering zal zijn die door de vervoerder moet worden geïnitieerd. Wanneer er sprake is van AVC-vervoer kan een vervoerder wellicht aanknopen bij de besproken regels over verantwoordelijkheid voor lading zekeren. Als AVC-vervoer is overeengekomen, dan zijn de AVC immers als een soort algemene voorwaarden van toepassing op de verhouding tussen de vervoerder en zijn opdrachtgever. In elk geval zal zoals bij elk civiel geschil veel afhangen van de omstandigheden van het geval en die kunnen achteraf lastig vast te stellen zijn.

Het zal makkelijker zijn voor de vervoerder om de boete vergoed te krijgen als hij hierover duidelijke schriftelijke afspraken heeft gemaakt met zijn opdrachtgever. In Nederland is het wettelijk toegestaan om contractueel overeen te komen dat betaalde boetes zoals voor onjuist ladingzeker worden vergoed door de contractuele wederpartij. Een dergelijke afspraak zal alleen niet afdwingbaar zijn als deze afspraak in strijd is met de openbare orde. Met andere woorden, als de vervoerder persoonlijk ernstig verwijtbaar heeft gehandeld waardoor de veiligheid op de weg in het gedrang is gekomen, dan is het waarschijnlijk dat hij de daarvoor opgelegde boete niet op zijn opdrachtgever kan verhalen ook al is dat tussen partijen zo afgesproken. Hier zal in de praktijk niet snel aan zijn voldaan.

Dit korte intermezzo is bedoeld om duidelijkheid te geven over de verhouding tussen civiel recht en bestuursrecht in Nederland en welke gevolgen dit kan hebben voor de verschillende partijen die betrokken zijn bij ladingzeker. Ik wil nog maar eens benadrukken dat deze gevolgen over de grens anders kunnen zijn. Zoals eerder aangestipt, is het in Vlaanderen bijvoorbeeld mogelijk de bestuursrechtelijke en zelfs de strafrechtelijke aansprakelijkheid vooraf contractueel uit te sluiten.⁴⁷

7. Doel bereikt?

Het bovenstaande niet-limitatieve overzicht, laat zien dat er binnen de Europese Unie zeer verschillend uitwerking wordt gegeven aan regels omtrent ladingzeker. In de praktijk leidt dit tot veel vragen en verwarring. Dit is niet bevorderlijk en mijns inziens onwenselijk. In een Europese Unie die met name is opgericht om de interne handel te bevorderen lijkt

44. Het volledige artikel 5.18.6 Regeling Voertuigen 2009 luidt als volgt:

'1. De lading of delen daarvan moeten zodanig zijn gezekeerd dat deze onder normale verkeerssituaties, waaronder begrepen volle remmingen, plotselinge uitwijkmanoeuvres en slecht wegdek, niet van het voertuig kunnen vallen of de stabiliteit van het voertuig in gevaar kunnen brengen. Om hieraan te voldoen moet de lading of delen daarvan minimaal de volgende versnellings- of verdragingskrachten kunnen weerstaan: a. in de rijrichting: 0,8 maal het gewicht van de lading; b. in de zijwaartse richting: 0,5 maal het gewicht van de lading en bij kantelgevaar 0,6 maal het gewicht van de lading; c. in de achterwaarts richting: 0,5 maal het gewicht van de lading; In aanvulling hierop moet lading zodanig zijn gezekeerd dat deze door opwaartse krachten niet van het voertuig kan vallen. 2. Losse lading die naar haar aard niet op of aan het voertuig bevestigd kan worden, moet deugdelijk zijn afgedekt indien gevaar of hinder ontstaat of kan ontstaan als gevolg van afvallende of wegwaaiende lading. 3. In afwijking van het eerste lid, moet voertuiggebonden lading, zoals voertuiguitrustingsstukken, voertuiggereedschappen en stuwagemiddelen, zodanig zijn bevestigd dat deze niet van het voertuig kan vallen. 4. In afwijking van het eerste lid, moeten verwisselbare uitrustingsstukken, afneembare bovenbouwen, gestandaardiseerde laadstructuren en meeneemheftrucks deugdelijk zijn bevestigd met geschikte vastzetsystemen, zekeringssystemen en stuwagemiddelen. 5. Vastzetsystemen, zekeringssystemen, stuwagemiddelen en onderdelen daarvan moeten goed functioneren en geschikt zijn voor het doel waarvoor ze gebruikt worden.'

45. Artikel 2.6 lid 2 Wet wegvervoer goederen.

46. Zoals bijvoorbeeld in HR 14 februari 1916, ECLI:NL:PHR:1916:BG9431 (*Melk en water*).

47. Zie ook noot 35.

het mij van groot belang om ook de daarbij behorende transporten steeds langs dezelfde lat te leggen.

Is dan in ieder geval het hoofddoel van verbeterde verkeersveiligheid bereikt? Het is nu 2020, het jaar waarin de Europese Commissie de halvering van het aantal verkeersdoden nastreefde ten opzichte van 2010. Statistieken lopen helaas altijd achter dus of dit bereikt is zullen we pas over enkele jaren kunnen vaststellen. De prognose is echter niet rooskleurig. De cijfers tot en met 2018 laten een afname van gemiddeld 15% zien ten opzichte van 2010 in plaats van de geambieerde 50%.⁴⁸ Hierin is uiteraard het resultaat van Richtlijn 2014/47/EU nog niet te zien, omdat deze pas sinds mei 2018 in de diverse jurisdicties is geïmplementeerd. Anderzijds is het de vraag of Richtlijn 2014/47/EU in een dergelijk beperkte tijd veel resultaat kan oogsten. Een voorzichtige conclusie dat het nagestreefde doel niet zal worden gehaald lijkt dan ook op zijn plaats.

Uiteraard is Richtlijn 2014/47/EU niet het enige instrument in het pakket van de EU om verkeersdoden te minimaliseren en moet deze discussie in een breder licht gezien worden. De vraag is ook *hoe* het resultaat kan worden bereikt. Ik ben van mening dat met de diversiteit tussen de verschillende nationale implementaties van Richtlijn 2014/47/EU het doel van verbeterde verkeersveiligheid alleen maar verder weg lijkt in plaats van dichterbij. Doordat de Europese Commissie heeft gekozen voor het instrument van een richtlijn vult iedere lidstaat zelf de regels verder in. De praktijk loopt hiermee met elke grensovergang tegen onderling verschillende regelgeving aan. Het wordt de internationale vervoerspraktijk zo op zijn zachtst gezegd niet makkelijk gemaakt om aan alle regelgeving te voldoen. Het risico bestaat dat men ook niet meer de moeite zal nemen te conformeren aan de regels nu die zo gefragmenteerd zijn. Praktisch gezien is het de vraag of het voldoen aan alle diverse regelgeving opweegt tegen een eventuele beschikking. De verkeersveiligheid zou meer gebaat zijn bij een duidelijke en uniforme set regels waarin ook de aansprakelijkheid van partijen uiteen wordt gezet. Ik pleit dan ook voor omzetting van de Richtlijn in een Verordening. Daarnaast zou voor de praktijk een keuze gemaakt moeten worden welke praktische normen aangehouden dienen te worden voor ladingzekeren.

48. Eurostat, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>; hierbij zijn alleen de regio's meegenomen die zowel in 2010 als in 2018 gegevens hebben verstrekt.