

RECENTE ONTWIKKELINGEN INZAKE DE AANSPRAKELIJKHEID VOOR EN VERZEKERING VAN MILIEUSCHADE.

Mario Deketelaere ¹

I. INLEIDING.

De aansprakelijkheid voor milieuschade staat volop in de belangstelling. Daar waar produktenaansprakelijkheid het hoofdthema van de zeventiger en tachtiger jaren was, zal hoogstwaarschijnlijk de milieuvervuiling de voornaamste topic van de jaren negentig worden. Een verklaring voor dit fenomeen ligt voor de hand. Eerst en vooral is er het toenemend milieubewustzijn en de daarmee samengaande groeiende interesse voor de milieuschadeproblematiek in het algemeen. Wij zijn de laatste jaren immers geconfronteerd geworden met een groot aantal aan ongevallen toe te schrijven milieurampen. Er zijn de gevallen van zware bodemverontreiniging (Lekkerkerk), de ongevallen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen (Los Alfaques, Herborn,...), de grote olierampen op zee (Amoco Cadiz, Exxon Valdez,...). Verder behoeven ook namen als Bhopal, Tchernobyl, Seveso, Sandoz,... wellicht geen nadere toelichting. Al deze ongevallen hebben op zeer directe wijze de vraag gesteld naar de vergoeding van de schade die door milieuverontreiniging wordt veroorzaakt en de media laten geen kans onbenut om ons te berichten over de monsterprocessen en de soms reusachtige schadeclaims waartoe al deze milieurampen leiden ².

Nochtans dient opgemerkt te worden dat niet alleen de grote rampen -die in aantal nog altijd heel gering zijn- aandacht krijgen. Het Europees milieubeleid concentreert zich vooral op de ecologische effecten van de industriële productieprocessen (atmosferische vervuiling, waterpollutie door nitraten, grensoverschrijdende pollutie door emissie van gevaarlijke stoffen in de lucht en in internationale rivieren, aantasting van bossen enz.) ³.

(1) Assistent K.U. Leuven, Centrum Verzekeringswetenschap

(2) Milieuvervuiling is geen nieuw verschijnsel: reeds lang voor de industriële revolutie ondervond men nadeel van de vervuiling van het milieu, vooral dan van het stedelijke milieu. Met de ontwikkeling van de industrie is de vervuiling evenwel steeds intenser geworden, met steeds meer schadegevallen en op vandaag zelfs echte catastrofes. Zie hierover: BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Brussel, Bruylant, 1979, 4-6 (hierna: BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht*) en POULISSEN, P., *Van burenlust tot milieubinder. Het stedelijk leefmilieu, 1500-1800*, Monografieën Leefmilieu Nu, Kapellen, DNB/Uitgeverij Pelckmans, 1987, 5 e.v.

(3) Zie bijvoorbeeld: Richtlijn 84/360/EEG van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van luchtverontreiniging, veroorzaakt door industriële installaties (PB.L., nr. 188, 17 juli

Afgezien van het toenemende milieubewustzijn en de groeiende aandacht voor de milieuschadeproblematiek is er evenwel nog een andere verklaring voor de grote actualiteitswaarde van de milieuaansprakelijkheid. Deze houdt verband met het feit dat het klassieke aansprakelijkheidsrecht, dat zowel bij ons als in de meeste van de ons omringende landen gesteund is op een of andere vorm van fout of schuld, in vele gevallen onaangepast blijkt als vergoedingsmechanisme op het vlak van milieuschade. De vergoeding van milieuschade via de foutaansprakelijkheid stelt bijzondere problemen die verband houden met het schadebegrip en het oorzakelijk verband. Vooreerst is milieuschade vaak schade aan collectieve goederen waarvoor ons klassiek schadevergoedingsrecht, dat uitgaat van individuele herstelmaatregelen, minder aangepast is. Vervolgens is het voor het slachtoffer vaak heel moeilijk om het precieze oorzakelijk verband aan te duiden omdat niet altijd zal kunnen aangetoond worden wat de precieze oorzaak van een milieuschadegeval is. Milieuschade is dikwijls het gevolg van een complexe opeenstapeling van factoren (emissies) of het resultaat van synergie tussen verschillende elementen ⁴.

Vanuit het oogpunt van slachtofferbescherming leek het dan ook gepast om afzonderlijke en van het gemeen recht afwijkende aansprakelijkheidsregelen voor milieuschade uit te werken. In verschillende Europese landen maar ook op Europees en internationaal vlak - wat er trouwens op wijst dat het thema zowat overal aan de orde is - is de aansprakelijkheid voor milieuschade het voorwerp gaan uitmaken van uitgebreid en intensief wetgevend werk.

Het doel van deze bijdrage bestaat erin op summiere wijze een overzicht te schetsen van de recente ontwikkelingen en initiatieven op dit vlak en tevens de mechanismen die hierbij aangewend worden om de milieuschade te vergoeden nader toe te lichten. Er kan hier reeds aangestipt worden dat de meeste wettelijke regelingen voorzien in een systeem van objectieve aansprakelijkheid gekoppeld aan een verplichte verzekering. In dit verband zal ook de vraag naar de verzekerbaarheid en alternatieve vergoedingsmechanismen behandeld worden.

Vooraleer evenwel de eigenlijke bespreking en het onderzoek naar de aansprakelijkheid voor milieuschade aan te vatten lijkt het ons gepast een nauwkeurige omschrijving van dit begrip te formuleren.

1984) en Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van sommige openbare en particuliere projecten (P.B.L. nr. 175, 5 juli 1985).

(4) Zie BOCKEN, H., "De beperkingen van het aansprakelijkheidsrecht en van de aansprakelijkheidsverzekering als mechanisme voor de vergoeding van milieuschade", (nog niet gepubliceerde paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14 en 15 december 1989).

De vraag of aan het milieu schade wordt berokkend is een kwestie van definitie. Twee elementen spelen hierbij een belangrijke rol. Voor eerst is er de vraag welke kwaliteitseisen men aan het milieu stelt. Hoe harder men zich hier opstelt, hoe sneller er sprake zal zijn van milieuschade. Anderzijds is er de vraag in welke mate men rekening houdt met de tijd die het milieu nodig heeft om zichzelf te herstellen: als men bijvoorbeeld een door zure regen afgestorven bos rooit en vervangt door jonge boompjes i.p.v. door volwassen bomen, zal de schade aanzienlijk lager liggen⁵. Eerst en vooral dient evenwel de vraag beantwoord te worden wat bedoeld wordt met "*milieu*". Met milieu wordt hier het 'fysieke' milieu bedoeld. Dit omvat 'het geheel van levende en niet-levende elementen van het milieu, op zichzelf en in hun onderlinge samenhang, te weten: water, lucht, bodem, mensen, dieren, planten, goederen en de relaties daartussen: ecosystemen, natuur en landschap'⁶.

Onder *milieuschade* verstaat men de schade die door verontreiniging en andere verstoringen van het leefmilieu veroorzaakt wordt. Daaronder vallen de individuele gezondheidsschade, de schade aan roerende en onroerende goederen, hinder, inkomensderving, morele schade. Verder zijn er ook de uitgaven die de overheid doet om de milieuhinder te beperken (preventief optreden) alsook de kosten van saneringswerken om de gevolgen van de vervuiling op te ruimen of te beperken. Ten slotte is er de schade aan ecosystemen (aantasting van de luchtkwaliteit, beschadiging van de ozonlaag, de schade aan de regenwouden,...) en de schade aan de niet-toegeëigende natuurlijke goederen zoals de vissen in de zee en de wilde dieren.

Het begrip milieuschade omvat dus zowel de schade die wordt toegebracht aan het fysieke milieu zelf als de schade aan de mens en zijn vermogen ten gevolge van schade aan het fysieke milieu.

Vele van deze opgesomde vormen van schade zijn klassiek. Andere schadevormen daarentegen roepen problemen op in ons aansprakelijkheidsrecht, namelijk daar waar het gaat om het herstel van collectieve of niet-economische milieuschade⁷.

Niet alle wettelijke regelingen die hierna aan de orde komen, hanteren eenzelfde ruime definitie van het begrip milieuschade en voorzien bijgevolg niet in de vergoeding van alle vormen van milieuschade.

(5) KOEMAN, N., OUWERKERK, W. en VAN DUNNE, J., *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 35.

(6) KOEMAN, N., OUWERKERK, W. en VAN DUNNE, J., *o.c.*, 35; zie ook BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht*, 3.

(7) Zie BOCKEN, H., *Vorderingsbevoegdheid voor milieuverenigingen*, Story Scientia, Brussel, 1988, 253 p.

II. ONTWIKKELINGEN OP NATIONAAL VLAK : BELGIE, NEDERLAND, DUITSLAND, ZWEDEN.

A. DE VERGOEDING VAN MILIEUSCHADE IN BELGIE : FOUTAANSPRAKELIJKHEID EN OBJECTIEVE AANSPRAKELIJKHEID.

1. Foutaansprakelijkheid.

Het Belgische aansprakelijkheidsrecht steunt nog altijd op het klasieke foutbegrip, ook wanneer het gaat om milieuschade. Het uitgangspunt is eenvoudig : wie schade lijdt, moet deze in de regel zelf dragen. Slechts wanneer de schade te wijten is aan andermans fout, moet de schade vergoed worden door degene door wiens fout de schade werd veroorzaakt. Voor de toepassing van de foutaansprakelijkheid (art. 1382 e.v. B.W.) is vereist dat er schade is die het gevolg is van een toerekenbare fout en dat het causaal verband tussen fout en schade bewezen is. Zo zal iemand die schade lijdt ten gevolge van het illegaal storten van afval krachtens art. 1382 B.W. schadevergoeding kunnen eisen van de storter ⁸.

Alhoewel deze regels eenvoudig lijken, zal men vaak - en zeker waar het gaat om milieuschadegevallen - geconfronteerd worden met ingewikkelde problemen die de bruikbaarheid van de aansprakelijkheidsvoordering als sanctie tegen milieuverstoring beperken. Vooreerst wat de schade betreft, is vereist dat deze persoonlijk moet zijn. Dit heeft voor gevolg dat schade aan ideële milieuwaarden en collectieve milieugoeederen waarvan niemand het feitelijk gebruik kan hebben, buiten het toepassingsgebied van art. 1382 B.W. valt ⁹. Dit leidt dus tot een aanzienlijke beperking want milieuschade is vaak collectieve schade (verstoring van het evenwicht in de natuur en de vernietiging van niet-toegeëigende milieugoeederen zijn wellicht de belangrijkste schade waartoe milieuverstoring leidt).

Vervolgens is ook het aantonen van het **causaal verband** tussen de fout en de aangerichte schade bij veel milieuschadegevallen een moeilijke opgave, ondanks het feit dat het Belgische aansprakelijkheidsrecht een brede opvatting van het oorzakelijk verband hanteert ¹⁰. Vooral de bewijsvoering stelt het slachtoffer voor problemen : milieuschade is immers vaak het gevolg van emissies van verschillende vervuilingsbronnen of van

(8) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *Milieuzakboekje*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 289.

(9) BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht*, 112.

(10) In het Belgisch recht wordt meerbepaald toepassing gemaakt van de equivalentieeler : er bestaat een causaal verband tussen fout en schade indien de schade, zoals zij zich in concreto voordoet, niet zou ontstaan zijn zonder de fout. Het volstaat dus dat de fout een noodzakelijke voorwaarde is voor de schade. Daarbij wordt geen verder onderscheid gemaakt tussen de verschillende conditiones sine qua non voor de verwezenlijking van de schade.

synergie tussen verschillende vervuilers. Dit maakt het voor het slachtoffer meestal moeilijk de precieze oorzaak van de schade te achterhalen ¹¹. Een bijzonder vraagstuk inzake causaal verband stelt zich in verband met de vergoeding van de kosten van milieusaneringswerken uitgevoerd door de overheid (infra).

2. Objectieve aansprakelijkheidsregelen.

Met de ontwikkeling van een geïndustrialiseerde samenleving vanaf de tweede helft van de 19 de eeuw, werd men met steeds meer schadegevallen geconfronteerd. Dit heeft er de rechtspraak en later ook de wetgever toe gebracht om in steeds meer gevallen toe te laten dat de slachtoffers hun schade konden afwentelen op een ander zonder eerst te moeten aantonen dat deze persoon door zijn fout de schade had veroorzaakt. Alzo ontstond een 'objectieve aansprakelijkheid' waardoor een persoon aansprakelijk gesteld wordt voor een bepaald schadegeval ook al werd dit niet door zijn eigen fout veroorzaakt ¹².

Een aantal van die objectieve aansprakelijkheidsregelen zijn ook van groot belang voor de vergoeding van milieuschade. Naargelang van de mate waarin hierbij afgeweken wordt van de regels van de foutaansprakelijkheid maakt BOCKEN een onderscheid tussen objectieve aansprakelijkheid voor rechtmatig handelen en risicoaansprakelijkheid ¹³. In het eerste geval moet het slachtoffer geen fout bewijzen, het volstaat dat de schade het gevolg is van een niet-foutieve gedraging van de verweerder en dat deze schade binnen het toepassingsgebied van de bijzondere aansprakelijkheidsregel valt. De risicoaansprakelijkheid gaat nog een stap verder: het slachtoffer moet ook niet meer bewijzen dat de schade veroorzaakt werd door een (al of niet foutieve) gedraging van de verweerder. De schade wordt juridisch naar een bepaalde persoon gekanaliseerd die een bepaalde zeggenschap heeft over een van de risicofactoren die een rol spelen in het ontstaan van de schade. Meestal zal diegene aansprakelijk worden gehouden die uit de betrokken activiteit het meeste voordeel haalt. De door de wet aansprakelijk gestelde persoon kan niet aan zijn aansprakelijkheid ontsnappen door aan te tonen dat hij geen fout heeft begaan.

(11) Zie hierover: BOCKEN, H., "Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging naar Belgisch recht", in *Een internationale code, BW-krant, Jaarboek 1989*, (A.G. Castermans, W.A.K. Rank, W.L. Valk, F.J. de Vries, ed.), Arnhem, Gouda Quint, 1989, 49-71; WILLAERT, C., "Aansprakelijkheid en milieurecht", *R.W.*, 1990-91, 1-3.

(12) BOCKEN, H., "Van fout naar risico", *T.P.R.*, 1984, 330 en verdere verwijzingen aldaar.

(13) BOCKEN, H., "Van fout naar risico", *l.c.*, 333.

De belangrijkste vorm van aansprakelijkheid voor rechtmatig handelen waarop hier even wordt ingegaan, is de **evenwichtsleer**, een creatie van de rechtspraak en de rechtsleer, bekrachtigd in de cassatiearresten van 6 april 1960¹⁴. Volgens deze arresten is de eigenaar van een onroerend goed die door een niet foutief gebruik van zijn erf aan een naburige eigenaar overlast berokkent en daardoor het evenwicht verbreekt (dat tot stand is gekomen tussen de naburige erven) een billijke compensatie verschuldigd. Het bewijs van een fout in hoofdfe van de eigenaar is niet vereist. De grondslag van de evenwichtsleer is te vinden in de in art. 544 B.W. vervatte gelijkheid van de rechten van naburige eigenaars. De aansprakelijkheid voor abnormale burenhinder kan vaak een oplossing bieden in geval van schadelijke of hinderlijke milieuverstorende activiteiten¹⁵. Diverse vormen van milieuverstoring zoals bv. water- en luchtverontreiniging, geluidshinder,... werden in de rechtspraak reeds weerhouden als overlast en gaven op grond van de evenwichtsleer aanleiding tot schadevergoeding¹⁶.

Naast de evenwichtsleer bestaan er ook nog een aantal bijzondere **wettelijke** objectieve aansprakelijkheidsregelen voor rechtmatig handelen die van belang zijn voor de vergoeding van milieuschade. Het betreft met name bepaalde vormen van bodemexploitatie. Zo is bv. de mijnexploitant aansprakelijk voor alle schade die ontstaat ten gevolge van de exploitatie¹⁷.

Het meest bekende voorbeeld van risico-aansprakelijkheid is **art. 1384, 1 B.W.** (aansprakelijkheid voor gebrekkige zaken). De bewaker van een zaak is aansprakelijk voor de schade die door een gebrek van de zaak veroorzaakt wordt. Art. 1384, 1 B.W. is ook belangrijk voor de vergoeding van milieuschade.

Zo zal art. 1384, 1 B.W. toepassing vinden bij accidentele verontreiniging die het gevolg is van het breken van een leiding of een defect in een machine. Het laat evenwel niet toe een industriële installatie als gebrekkig te beschouwen om de enkele reden dat zij luchtverontreiniging veroorzaakt. De notie gebrek vereist immers een abnormale eigenschap.

(14) *Pas.*, 1960, I, 920.

(15) Over de evenwichtsleer en de bruikbaarheid ervan ten aanzien van milieuverstoring, zie BOCKEN, H., *Het aansprakelijkheidsrecht*, 267 e.v.

(16) Volgende hinder werd o.a. reeds aanvaard als overlast:

- stof- en geluidshinder ten gevolge van metrowerken waardoor het cliënteel verminderde (Cass. 26 mei 1983, *R.W.*, 1983-84, 1133, met noot DERINE, R.);

- vervuiling van visvijvers ten gevolge van overstromingen te wijten aan een slecht functionerende riolering (Brussel, 18 januari 1979, *A.R.*, 16.896); - stank ten gevolge van het lozen van rioolwater in een beek (Brussel, 13 mei 1963, *J.T.*, 1963, 695); - stofneerslag (afkomstig van een cementfabriek) op de gewassen van een tuinbouwer (Cass., 21 februari 1963, *Pas.*, 1963, I, 687).

(17) Over deze bijzondere wettelijke aansprakelijkheidsregelen, zie uitvoerig: BOCKEN, H., "Van fout naar risico", *L.c.*, 363-372.

Art. 1384, 1 B.W. kan ook toepassing vinden bij latente verontreiniging van de bodem of het water. De aanwezigheid van vreemde voorwerpen in een groter geheel kan immers aanzien worden als een gebrek indien het vreemde voorwerp het geheel 'abnormaal' maakt. Zo werd een onroerend goed waarvan de bodem met olie doordrenkt was als een gebrekkige zaak bestempeld.

Naast de aansprakelijkheid voor gebrekkige zaken, moet ook melding gemaakt worden van enkele bijzondere risico-aansprakelijkheden die door **bijzondere wetten** werden ingevoerd en van groot belang zijn bij milieuschade. De voornaamste worden hierna opgesomd :

- De exploitant van een kerncentrale is objectief aansprakelijk voor schade veroorzaakt door ongevallen in de centrale en schade veroorzaakt door het vervoer van nucleaire stoffen afkomstig van de centrale ¹⁸. Een gelijkaardige objectieve aansprakelijkheid geldt voor de kernschepen ¹⁹.

- De eigenaar van een tanker is objectief aansprakelijk voor alle schade welke het gevolg is van de verontreiniging van de zee door ruwe olie afkomstig van zijn schip ²⁰.

- De producent van giftig afval is objectief aansprakelijk voor alle schade, van welke aard ook, die zou kunnen worden veroorzaakt bij het vervoer, de vernietiging, neutralisering, enz. van dit afval ²¹.

- Ten slotte weze ook melding gemaakt van de budgettaire wet van 24 december 1976 die een bijzondere aansprakelijkheidsregel invoert voor de kosten die de brandweer en de civiele bescherming maken bij saneringswerken uitgevoerd naar aanleiding van accidentele verontreiniging. De overheid wordt door deze wet **verplicht** om de gemaakte kosten te verhalen op de eigenaar van de produkten die de verontreiniging hebben veroorzaakt.

(18) Art. 5 en 13 van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie, *B.S.*, 31 augustus 1985, 1256. Aan deze objectieve aansprakelijkheid wordt een verplichte aansprakelijkheidsverzekering gekoppeld. Art. 8 van de wet bepaalt dat de exploitant zich moet verzekeren of een financiële waarborg moet stellen ten belope van het bedrag waarvoor hij krachtens de wet aansprakelijk kan gesteld worden. Art. 7 bepaalt dit plafond op 4 miljard BF.

(19) Wet van 9 augustus 1963, *B.S.*, 8 oktober 1963.

(20) Verdrag van Brussel, 29 november 1969, goedgekeurd bij wet van 20 juli 1976, *B.S.*, 14 april 1977.

(21) Art. 7 lid 3 van de wet van 22 juli 1974 op het giftig afval, *B.S.*, 1 maart 1975.

3. *De lege ferenda.*

Het Belgisch aansprakelijkheidsrecht inzake milieuschade is dus nog altijd gebaseerd op foutaansprakelijkheid. Niettemin blijkt dat er al lang gebruikt gemaakt wordt van objectieve aansprakelijkheidsregels voor het vergoeden van milieuschade. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat het hier gaat om naast elkaar bestaande, sectorieel gegroeide regelingen met talrijke onderlinge verschillen. Een harmonisatie van het aansprakelijkheidsrecht voor milieuschade is aangewezen aangezien de huidige fragmentaire regelingen weinig duidelijkheid bieden en een efficiënte aanpak van de milieuschade in de weg staan.

Aan een dergelijke **harmonisering** van de aansprakelijkheid inzake milieuschade wordt momenteel druk gewerkt. In juni 1989 werd immers door de Vlaamse Minister van Leefmilieu Theo Kelchtermans een Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest opgericht die als taak meekreeg een einde te maken aan de complexe, chaotische, verouderde, onvolledige maar soms ook overbodige wetgeving. Deze Commissie, voorgezeten door Prof. H. Bocken (RUG), stelt zich tot doel een 'Algemeen (kader)decreet Milieuhygiëne' op papier te zetten. Eind oktober 1990 bracht de Commissie Bocken een tussentijds verslag uit over haar werkzaamheden. Hieruit blijkt dat de Commissie voorstander is van de invoering van een bijzondere wettelijke **objectieve aansprakelijkheid** voor milieuschade. Alzo moet men tot een betere bescherming van de slachtoffers komen die geen fout meer moeten bewijzen, en komt men ook tot een grotere internalisering in de bedrijfskosten van de externe effecten van vervuilende activiteiten. De Commissie wijst er tevens op dat de invoering van een objectieve aansprakelijkheid beantwoordt aan een duidelijke tendens in internationaal en rechtsvergelijkend verband.

Wat de aard van de **schade** betreft waarop deze objectieve aansprakelijkheidsregel moet toegepast worden, is het de bedoeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij het gemeen recht. Evenwel kan morele schade die niet het gevolg is van lichamelijke schade en de gewone hinder die eigen is aan een geïndustrialiseerde samenleving uit het toepassingsgebied gesloten worden. Gederfde winst is vergoedbaar. De twijfel omtrent de vraag of de kosten van preventie- en saneringswerken door de overheid onder de toepassing van de objectieve aansprakelijkheidsregel vallen, moet worden weggenomen. Wat ecologische schade betreft, zou de vergoeding beperkt blijven tot de redelijke herstelmaatregelen en de kosten voor de opruiming van historische verontreiniging zouden moeten toegerekend worden aan diegene die in het verleden een fout heeft begaan.

Op wie zal de objectieve aansprakelijkheid rusten? Voor het beantwoorden van deze vraag maakt de Commissie een onderscheid naargelang de vervuiling al of niet werd veroorzaakt door een vaste installatie. Indien de verontreiniging afkomstig is van een vaste installatie, zal de exploitant ervan aansprakelijk zijn. Indien de emissie van verontreinigende stoffen niet afkomstig is van een vaste installatie, zal de aansprakelijkheid rusten op diegene die op het ogenblik van de emissie de bezitter was van de betrokken stoffen.

VERZEKERING VAN MILIEUSCHADE.

De verzekering van milieuschade heeft de laatste tien jaren in België geen vermeldenswaardige ontwikkelingen gekend²². In tegenstelling tot andere Europese landen zoals Frankrijk, Nederland en Italië waar door de verzekeraars 'pools' werden opgericht voor het verzekeren van het risico 'milieuschade' wordt er op de Belgische markt nog geen aparte milieuaansprakelijkheidsverzekering aangeboden via een pool²³. Er zijn op dit ogenblik terzake ook geen gemeenschappelijke normen of gedragscodes. Wel werd in het kader van de B.V.V.O. (Beroepsvereniging van Verzekeringsondernemingen) een speciale werkgroep opgericht die als opdracht heeft de opportuniteit tot het vormen van een pool te onderzoeken.

Verzekeringmogelijkheden voor milieuschade zijn in België voornamelijk te vinden in de bedrijfsaansprakelijkheidspolissen. Zo wordt in de B.A.-Exploitatiepólis die dekking verschaft bij schade aan derden, binnen bepaalde grenzen een dekking opgenomen voor toevallige milieuvervuiling²⁴. Het milieurisico wordt in de algemene voorwaarden van de exploitatiepólis behandeld als een bijzondere dekking.

Wat de gebeurtenissen betreft die aanleiding geven tot schade en aansprakelijkheid, hanteren de verzekeraars een drastisch selectiecrite-

(22) ROGGE, J., "Milieuaansprakelijkheidsverzekering in België", *T.M.A.*, 1989, 82.

(23) In Frankrijk bestaat sedert 1978 GARPOL, een pool die een 70-tal verzekeringsondernemingen groepeert met een onderschrijvingscapaciteit van 30 miljoen FF. Op 1 januari 1989 werd GARPOL vervangen door ASSURPOL. Deze pool heeft een onderschrijvingscapaciteit van maximaal 125 miljoen FF. In Nederland werd in 1985 MAS opgericht. Deze pool groepeert ruim 50 verzekeraars en heeft een onderschrijvingscapaciteit van 5 miljoen gulden. In Italië werd in 1979 ANIA opgericht (75 leden en een onderschrijvingscapaciteit van 30 miljard lire). Zie over deze poolvorming o.m.: DEPRIMOZ J., "The launching of ASSURPOL in France", *T.M.A.*, 1989, 76; KOEMAN, N., OUWERKERK, W. en VAN DUNNE, J., o.c., 136 e.v.; ROGGE, J., "De verzekering van milieuschade in België", (nog) niet gepubliceerde voordracht op het internationaal colloquium "Verzekering van milieuschade", Gent, 14 en 15 december 1989; WANSINK, J.H., "Environmental liability insurance in Europe and the United States", *T.M.A.*, 1989, 69.

(24) ROGGE, J., *l.c.*, 83.

rium : enkel milieuschade ingevolge een 'ongeval' wordt verzekerd ²⁵. Onder "ongeval" dient verstaan te worden een plotselinge gebeurtenis die voor de verzekeringnemer, zijn organen of leidinggevende aangestelden, onvrijwillig of opzettelijk, toevallig en onvoorzien is. Deze verwijzing naar het ongevalsbegrip heeft tot gevolg dat er enkel dekking is voor accidentele of toevallige milieuvervuiling, d.i. de voor de verzekeringnemer onvoorzienbare milieuvervuiling, hem overkomen door een plotselinge gebeurtenis, die een abnormale verspreiding van giftige of schadelijke elementen tot gevolg heeft, alhoewel alle voorgeschreven voorzorgsmaatregelen genomen waren ²⁶. Dit betekent dat schade ontstaan ten gevolge van het vrijwillig emitteren, lozen of deponeren van schadelijke stoffen -zelfs als dit binnen de toegelaten normen gebeurt- niet verzekerd is. Ook geleidelijk optredende milieuschade, de zgn. graduele pollutie is uit de dekking gesloten. Tussen deze uitersten is evenwel een beperkte ruimte aanwezig om al naargelang het geval een aangepaste dekking te verlenen. Het vereiste van onvoorzienbaarheid of toeval heeft verder ook voor gevolg dat er geen dekking is voor schade die het gevolg is van het niet naleven van de milieureglementering en veiligheidsnormering.

De door de exploitatiepolis **gedekte schade** bij milieurisico's betreffen de schade ingevolge lichamelijke letsels (letselschade), stoffelijke schade (zaakschade) en de onstoffelijke schade die het gevolg is van een gedekte letsel- of zaakschade (bv. onbruikbaarheid van een goed, verlies van cliënteel, inkomensverlies e.d.). Zuivere vermogensschade, d.i. onstoffelijke schade die geen gevolgschade is, wordt uit de dekking gesloten, maar kan meestal in uitbreiding verzekerd worden ²⁷.

De kosten tot voorkoming van een schadegeval, de zogenaamde **preventiekosten** worden in beginsel buiten de waarborg gehouden en vallen dus ten laste van de onderneming. Sommige recente polissen voorzien evenwel dat de kosten gemaakt om een imminent schadegeval te voorkomen, gedekt zijn, met beperking van de dekking tot een bepaald bedrag of percentage.

De kosten tot beperking van de schade van derden is altijd in de waarborg begrepen. Wanneer dergelijke kosten gemaakt worden met betrekking tot de installaties van de onderneming zelf, worden zij nooit gedekt aangezien het hier om eigen schade van de onderneming gaat.

(25) VAN DE POELE, A., "De selectie van de verzekerde risico's door de verzekeraar. Praktische ervaringen in België", paper voor het internationaal colloquium "Verzekering van milieuschade", Gent, 14 en 15 december 1989.

(26) ROGGE, J., *l.c.*, 84.

(27) VAN DE POELE, A., "De selectie van de verzekerde risico's door de verzekeraar. Praktische ervaringen in België", paper colloquium "Verzekering van milieuschade", Gent, 14 en 15 december 1989.

Een interessant vraagstuk in dit verband is dat van de saneringswerken uitgevoerd door een openbare dienst die een wettelijke opdracht heeft om op te treden ²⁸. Er bestond een zekere tendens om dergelijke kosten niet te beschouwen als vergoedbare schade. Daarvoor steunden men op het zogenaamde WALTER KAY-arrest ²⁹ volgens hetwelk het causaal verband tussen fout en schade wordt verbroken door de tussenkomst van een wettelijke verplichting. De Nederlandstalige afdeling van de eerste kamer van het Hof van Cassatie kleeft evenwel in tegenstelling tot de Franstalige afdeling een meer genuanceerde stelling aan: in verschillende arresten werd benadrukt dat het tussenkomen van een wettelijke of reglementaire verplichting niet voldoende is om het oorzakelijk verband tussen een uitgave en de onrechtmatige daad te ontkennen. De rechter zal daarentegen geval per geval moeten nagaan of het de bedoeling was van de wetgever om degene die wettelijk verplicht is bepaalde uitgaven te doen n.a.v. andermans fout ook definitief de economische last ervan zou dragen. Door het arrest van het Hof van Cassatie van 13 april 1988 ³⁰ kwam er een einde aan de heersende dualiteit in de rechtspraak. In dit arrest, gewezen in voltallige zitting, werd de verbrekingsregel zoals die geformuleerd werd in het Walter Kay-arrest nog verder verfijnd. Het arrest stelt dat er verbreking is van het causaal verband wanneer tussen fout en schade een eigen juridische oorzaak tussenkomt, zoals een wettelijke en reglementaire verplichting die op zichzelf voldoet om de uitvoering ervan te eisen. Het Hof voegt er evenwel aan toe dat dit niet zo is wanneer deze verplichting slechts secundair is t.o.v. de verplichting die rust op de auteur van de delictuele of quasi-delictuele handeling om de toestand die door zijn fout ontstaan is te doen ophouden.

De strakke verbrekingsregel is m.a.w. gematigd of zelfs afgezwakt door het invoeren van een subsidiariteitscriterium. Dit criterium lost echter niet alle problemen op. Kan men bv. stellen dat op grond van het "vervuiler betaalt"-beginsel ieder aansprakelijke persoon een wettelijke verplichting heeft om zelf saneringswerken uit te voeren? J. ROGGE is van mening dat de openbare diensten die tussenkomen bij het saneren van milieuschade in beginsel zelf deze kosten moeten dragen, tenzij specifieke milieuwetten het tegendeel voorzien (bv. art. 85 van de budgettaire wet van 24 december 1976 waarbij de kosten van milieusaneringswerken uitgevoerd door de civiele bescherming en de brandweer ten laste worden gelegd van de eigenaars van de vervuilende produkten). Volgens dezelfde auteur vindt deze redenering ook steun in de contractvoorwaarden zelf. Hij stelt dat de schade van een openbare dienst n.a.v. milieusaneringswerken een zuivere vermogensschade is die voortvloeit uit een

(28) Zie hierover: BOCKEN, H., "De beperkingen van het aansprakelijkheidsrecht...", reeds geciteerd; ROGGE, J., *l.c.*, 85.

(29) Cass. 28 april 1978, *R.W.*, 1978-79, 1695, concl. Proc.-Gen. DUMON.

(30) *R.W.*, 1988-89, 1126.

genotsderving van haar personeel, zonder dat hierbij zaakschade wordt opgelopen. Zoals boven aangehaald, wordt dergelijke schade uit de dekking gesloten ³¹.

De meeste polissen voorzien in een **definitie van het milieurisico**. Deze definities zijn meestal niet uniform. Sommige polissen bepalen milieuvervuiling als: "de wijziging van de gesteldheid van lucht, water of bodem wegens het verspreiden van giftige of schadelijke bestanddelen van geuren, geluiden, golven, elektriciteit, vochtigheid, temperatuur, door uitwasemingen, uitstortingen, afscheidingen, insijpelen, stralingen, oplossingen, trillingen of wegens het onttrekken van bestanddelen". Andere polissen beperken zich tot een opsomming van de fenomenen van milieuaantasting.

Hoe staat het met de **werking van de dekking in de tijd**? Opdat een schadegeval ten laste zou zijn van een polis is het noodzakelijk dat het zich voordoet tijdens de waarborgperiode van de polis. Om aan een schadegeval een referentietijdstip toe te kennen kan men verschillende criteria hanteren; de meest voorkomende zijn het "*loss occurrence*"-beginsel en het "*claims made*"-beginsel. De polissen B.A.-exploitatie gaan meestal uit van "*loss occurrence*", d.w.z. dat de waarborg van de polis kan ingeroepen worden wanneer het optreden of het ontstaan van de schade zich situeert tijdens de geldigheidsduur van het contract.

De specifieke milieuaansprakelijkheidspolissen daarentegen zijn meestal van het type "*claims made*", d.w.z. dat dekking verleend wordt als de vordering tot schadevergoeding wordt ingeleid tijdens de geldigheidsduur van de overeenkomst (datum van de schade-eis als datum van het schadegeval). Belangrijkste argument voor 'claims made'-basis is het feit dat het bij milieuschade vaak om latente schade gaat die zich geleidelijk ontwikkelt en pas na lange tijd wordt vastgesteld. Groot nadeel is evenwel het gevaar voor manipulatie door verzekerden. Het lijkt daarom aangewezen de gebeurtenis als referentiedatum van het schadegeval te hanteren temeer daar de voorwaarden verwijzen naar een plotse gebeurtenis, evenwel met een beperking in de tijd voor het claimen van de schade.

Wat de **verzekeringssommen** betreft ³², is het zo dat deze altijd begrensd worden tot een overeengekomen maximumgrens. Hierbij is de dekking niet alleen beperkt tot een bepaald bedrag, maar ook per schadegeval en per jaar. De meeste polissen B.A.-exploitatie voor KMO's voorzien waarborgen die de 50 miljoen BF niet overschrijden voor lichamelijke letsels en tussen 5 en 10 miljoen voor stoffelijke en onstoffelijke

(31) ROGGE, J., *l.c.*, 85.

(32) Zie hierover: VANDEPOELE, A., "De selectie van de verzekerde risico's door de verzekeraar..." , reeds geciteerd.

schade. Meestal voorzien deze polissen een ondergrens voor milieuschade. Voor grotere bedrijven worden dekkingen verleend tot 100 miljoen BF zonder ondergrens voor milieuschade. Op dit niveau is er door een systematische waarborg van milieuschade in alle polissen een vrij goede spreiding van het risico en de premie. Anders wordt het wanneer men met risico-intensieve bedrijven te doen heeft. Deze bedrijven vragen soms hoge waarborgbedragen, hetgeen het probleem van antiselectie kan meebrengen. De verzekeraars zullen deze groep dan ook anders benaderen. Enerzijds zal men aan risico-spreiding doen door medeverzekering en anderzijds zal gewerkt worden met een franchise, d.w.z. dat de verzekerde onderneming zelf een deel van de schade zal dienen te dragen.

Verder voorzien de bijzondere voorwaarden ook altijd in een **vrijstelling**, een franchise per schadegeval. De grootte van deze vrijstelling is afhankelijk van de onderneming waaraan dekking wordt verleend. Voor zeer risico-intensieve bedrijven kan dit oplopen tot één derde van de gedekte schade. Het doel van dergelijke vrijstelling is duidelijk: men wil de ondernemingen ertoe aanzetten de nodige preventiemaatregelen te nemen.

Milieurisico's: onverzekerbaar...?

Niemand zal kunnen ontkennen dat milieurisico's niet onbeperkt verzekerbaar zijn. Een heleboel factoren zijn hiervoor verantwoordelijk. Het milieurisico is vooreerst onvergelykbaar heterogeen, evolutief en kan uitmonden op schade die zich slechts na lange tijd manifesteert. De aard van de onderneming bepaalt in grote mate de blootstelling aan het risico. De schadeuitkeringen kunnen enorm oplopen. Komt daar nog bij dat er omzeggens weinig of geen statistieken voorhanden zijn i.v.m. milieuverzekering. Dit alles en het feit dat het dekken van milieurisico's verzekeringstechnisch ingewikkeld, misschien zelfs onberekenbaar is door de grote diversiteit in risicomponenten heeft ertoe bijgedragen dat de verzekeraars zeer huiverig zijn om milieupolissen te sluiten.

Men stelt dan ook grote onderverzekering vast. Deze is eerst en vooral het gevolg van de afwezigheid van een verplichte verzekering en anderzijds het zeer lage aantal industrieën dat een verzekering tegen het milieurisico neemt, hetgeen leidt tot antiselectie.

Niettemin betekent het milieurisico voor de verzekeraars een uitdaging. Door de ontwikkelingen op wetgevend vlak in de richting van objectieve aansprakelijkheid en verplichte verzekering, zullen de verzekeraars geconfronteerd worden met hoge eisen inzake dekking en gewaarborgde sommen. De ondernemingen zullen ernaar streven zich in te dekken tegen de milieurisico's en de aansprakelijkheden waaraan zij bloot-

gesteld worden. Het is evident dat zij hiervoor een oplossing zien in verzekering en bijgevolg van de verzekeraars verwachten dat deze hen de nodige dekking zullen aanbieden tegen een redelijke, bedrijfseconomisch verantwoorde premie.

Het argument van de verzekeraars dat het milieurisico bijzondere problemen met zich meebrengt vanuit het oogpunt van verzekeraarbaarheid is zeker terecht maar dit kan geen voldoende excuus zijn om zich afzijdig te houden. De taak van een verzekeraar is nu eenmaal het verzekeren van risico's. Economisch gezien is het ook niet duidelijk waarom de mogelijkheid van enorme schadegevallen het risico onverzekerbaar zou maken. Voor een economist is een risico pas onverzekerbaar wanneer er een groot probleem van 'moral hazard' opduikt dat niet kan opgevangen worden of wanneer er serieuze problemen van anti-selectie bestaan³³. Daarnaast moeten de verzekeraars ook de mogelijkheden van wereldwijde herverzekering en het oprichten van pools (zoals die bestaan in het domein van kernenergie en ook voor milieuschade in het algemeen - infra) onderzoeken alvorens terug te krabbelen. Anderzijds zal ook de industrie een bijkomende inspanning moeten leveren.

Verzekering mag geen excuus zijn om zich te onthouden van de noodzakelijke preventie- en investeringsmaatregelen om het milieurisico in te dijken. Het lijdt geen twijfel dat de industrie ernstige inspanningen zal moeten leveren om de milieurisico's binnen verzekerbare grenzen (tegen een betaalbare premie) te kunnen houden.

B. HET NEDERLANDS WETSONTWERP M.B.T. AANSPRAKELIJKHEID VOOR GEVAARLIJKE STOFFEN EN VERONTREINIGING VAN LUCHT, WATER OF BODEM.

Op 28 juni 1989 diende de Nederlandse regering bij de Tweede Kamer een wetsontwerp in houdende regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem. Dit wetsontwerp dat bepalingen bevat inzake aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen, boorgaten, stortplaatsen en diverse vormen van vervoer van gevaarlijke goederen, voert een vrij vergaande vorm van risico-aansprakelijkheid in³⁴.

(33) FAURE, M. en VAN DEN BERGH, R., "Liability for nuclear accidents in Belgium from an interest group perspective", *International Review of Law and Economics*, 1990, nr. 10, p. 247.

(34) Hoewel het ontwerp mede allerlei andere vormen van schade omvat, zoals schade door explosie, brand, vergiftiging of bijtende inwerking door gevaarlijke stoffen,... ligt in de voorgestelde regeling toch een sterke nadruk op schade door verontreiniging van lucht, water of bodem (Memorie van Toelichting bij het Aanvullingswetsvoorstel, 21202, nr.3) - Zie hierover BRAAMS, W., *Buitencontractuele aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen*, Deventer, Kluwer, 1989, p. 464-465.

1. Toepassingsgebied van het ontwerp.

Het wetsontwerp bevat twee onderdelen. Het eerste deel bevat een algemene regeling voor buitencontractuele aansprakelijkheid voor milieuschade. Het tweede deel bevat een voorstel tot regeling van de privaatrechtelijke milieu-aansprakelijkheid indien de schade ontstaat tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Art. 6.3.2.7a lid 1 bevat de **algemene regel** voor de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door een stof waarvan bekend is dat zij zodanige eigenschappen heeft, dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert.

Naast deze algemene regel komen in art. 6.3.2.7. een aantal **specifieke regels** aan bod :

Art. 6.3.2.7b lid 1 creëert een aansprakelijkheid voor schade die voor of na de sluiting van een stortplaats ontstaat als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem met de daar voor die sluiting gestorte stoffen.

Art. 6.3.2.7c lid 1 voert een aansprakelijkheid in voor de schade die ontstaat door uitstroming van delfstoffen als bedoeld in de Mijnwet van 21 april 1810, als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het boorgat zijn ontketend.

Naast de algemene regeling, vervat in Boek 6 NBW, worden in Boek 8 NBW een aantal bepalingen ingevoerd betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen :

Art. 8.6.4.4. bepaalt dat hij die ten tijde van een gebeurtenis reder is van een schip aan boord waarvan zich een gevaarlijke stof bevindt,... aansprakelijk is voor de schade die deze stof veroorzaakt ten gevolge van die gebeurtenis.

Soortgelijke bepalingen gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen aan boord van een binnenschip, aan boord van een voertuig en een spoorrijtuig.

Vandaag kent het Nederlandse recht op een paar specifieke terreinen, zoals het transport van nucleaire stoffen en olie bijzondere aansprakelijkheidsregelen. Het wetsontwerp heeft de verdienste een algemene aansprakelijkheidsregel in te voeren voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Die bijzondere aandacht van de Nieuw BW-wetgever voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is het gevolg van een aantal internationale ontwikke-

lingen ³⁵. Vooreerst wordt binnen de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) al jaren gewerkt aan een verdrag inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee. Daarnaast is er het recent - en mede op initiatief van de Nederlandse regering - tot stand gekomen CRTD-Verdrag van de Verenigde Naties van 10 oktober 1989 dat de burgerlijke aansprakelijkheid regelt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren. De vervoersaansprakelijkheid in het Nederlandse wetsontwerp is in belangrijke mate gebaseerd op het UNIDROIT-ontwerp dat later het CRTD-Verdrag is geworden ³⁶.

Wat het **voorwerp van de aansprakelijkheid** betreft, met name het begrip "gevaarlijke stoffen", dient aangestipt te worden dat het wetsontwerp hieraan een verschillende betekenis geeft in de algemene bepaling van art. 6.3.2.7a. en in de vervoersbepalingen.

In art.6.3.2.7a. wordt door de wetgever een materieel criterium gehanteerd ³⁷: een gevaarlijke stof wordt gedefinieerd als een stof met zodanige eigenschappen dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard oplevert voor personen of zaken. Als bijzonder gevaar van ernstige aard geldt - volgens het ontwerp - in elk geval de stoffen die ontplofbaar, oxyderend, ontvlambaar, licht ontvlambaar, dan wel vergiftig of zeer vergiftig zijn volgens de criteria en methoden, vastgesteld door art. 34, derde lid van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen. Verder bepaalt art. 6.3.2.7a lid 6 dat stoffen die op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lijst staan, geacht worden te vallen onder het begrip gevaarlijke stof.

Voor de vervoersbepalingen daarentegen wordt niet met een materieel criterium gewerkt maar met op te stellen limitatieve lijsten. Art. 8.6.4.1. bepaalt dat onder gevaarlijke stof wordt verstaan 'een stof die als zodanig bij algemene regel van bestuur is aangewezen'. Een soortgelijke bepaling komt voor voor de andere geregelde vormen van vervoer.

2. Risico-aansprakelijkheid gekanaliseerd naar de bezitter van de gevaarlijke stoffen.

Het Nederlands ontwerp voert een objectieve aansprakelijkheid in. Voor alle vormen van aansprakelijkheid gebeurt er een kanalisatie van de aansprakelijkheid naar de **bezitter van de gevaarlijke stoffen**: dit is degene in wiens handen de stof zich bevond op het tijdstip dat de schade werd veroorzaakt. De bezitter moet zijn positie van aansprakelijke persoon evenwel in veel gevallen delen met 'de ondernemer' of 'de exploi-

(35) BRAAMS, W., o.c., 508.

(36) BRAAMS, W., o.c., 509. Over de samenhang van het wetsontwerp 21202 en het CRTD-Verdrag, zie: STERK, C.H.W.M., "De aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en afvalstoffen", *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 1991, 73-80 en 89-94.

(37) STERK, C.H.W.M., *l.c.*, 74.

tant': bij emissies uit industriële installaties is het de exploitant van de installatie van waaruit de emissie plaatsvindt die als "bezitter" wordt aanzien (art. 6.3.2.10.); ook de artt. 6.3.2.7b en 7c m.b.t. respectievelijk stortplaatsen en boorgaten stellen "de exploitant" aansprakelijk voor de schade.

Wat het vervoer betreft, wordt de aansprakelijkheid gelegd bij de persoon die zeggenschap heeft over het gebruik van het voertuig waarin de gevaarlijke stof zich bevindt. Bij het vervoer per schip en binnenschip spreekt men van eigenaar, bij het vervoer over de weg en per spoor van exploitant; de begrippen beogen evenwel geen andere inhoud ³⁸.

De Nieuw BW-Wetgever heeft dus gekozen voor een systeem van "ge-segmenteerde aansprakelijkheid": al naargelang het geval wordt met "bezitter" bedoeld: de exploitant, de afnemer, de bewaarder, de stortplaats-exploitant, de vervoerder,... ³⁹.

Naast de keuze van de bezitter van de stof als aansprakelijk persoon, zijn er echter nog andere mogelijkheden. Zo wordt in het hierna te bespreken voorstel van richtlijn betreffende de aansprakelijkheid voor afvalstoffen een objectieve aansprakelijkheid ingevoerd voor de producent van de afval. De oplossing weerhouden door het Nederlandse ontwerp lijkt beter te beantwoorden aan de doelstelling van slachtofferbescherming. Het is immers voor het slachtoffer veel gemakkelijker vast te stellen wie de bezitter is van een gevaarlijke stof, m.a.w. wie het toezicht heeft over de stof, dan de producent te moeten identificeren. Anderzijds kan de bezitter zelf er zich goed van bewust zijn dat hij het is die voor schade kan worden aangesproken en hij derhalve zijn preventieve maatregelen daaromtrent kan nemen ⁴⁰.

Ook de verzekeraars zijn voorstander van een gesegmenteerde aansprakelijkheid omdat het systeem zich richt op de persoon die bij uitstek rechtstreeks invloed kan uitoefenen op een zo verantwoord mogelijke behandeling van milieugevaarlijke stoffen en het systeem om die reden ook het best aansluit bij de thans beschikbare verzekeringsdekking van het milieurisico ⁴¹.

Toch zal deze opvatting niet altijd even billijk zijn. SPIER en STERK geven het voorbeeld van de explosie van een gasleiding in een woning, waarbij dus "de bezitter" van de woning aansprakelijk gesteld wordt. Zij wijzen er verder op dat het vrij ver gaat te vergen van particulieren en kleine ondernemers kennis te dragen van de lijsten (welke zeer omvang-

(38) STERK, C.H.W.M., o.c., 76.

(39) BRAAMS, W., "Aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging", *Kwartaalbericht Nieuw BW*, 1990, 8.

(40) BRAAMS, W., o.c., 428.

(41) WANSINK, J.H., "Verzekering van aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen in het NBW", *T.M.A.*, 1990, 67.

rijk zullen zijn) met gevaarlijke stoffen waarvoor aansprakelijkheid geldt ⁴².

3. Uitzonderingen op de risico-aansprakelijkheid.

De risicoaansprakelijkheid voor de bezitter van een gevaarlijke stof is niet absoluut. Het wetsontwerp voorziet in een aantal gronden waarop de aansprakelijke persoon zich kan beroepen ter ontheffing van zijn aansprakelijkheid.

Geen aansprakelijkheid bestaat indien de schade veroorzaakt is door gewapend conflict, burgeroorlog, opstand, binnenlandse onlusten, oproer, mouterij; een natuurgebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard; voldoening aan een dwingend bevel of voorschrift van de overheid; een handeling met een stof als bedoeld in art. 7a in het belang van de benadeelde zelf, waarbij het jegens deze redelijk was hem aan het gevaar voor schade bloot te stellen; schade uitsluitend veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde, geschied met het opzet om schade te veroorzaken...; hinder, verontreiniging of andere gevolgen, terzake waarvan aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken, zo zij door de aangesprokene bewust zou zijn veroorzaakt.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gelden in beginsel dezelfde bevrijdende omstandigheden ⁴³. Een bijzondere bijkomende ontheffingsgrond is hier het niet inlichten van de aansprakelijke persoon over de gevaarlijke aard van de stof door de afzender of enig ander persoon die daartoe verplicht was, tenzij de aansprakelijke persoon of diens hulpverleners wisten of hadden behoren te weten dat deze gevaarlijk was. In het hierna te bespreken CRTD-Verdrag vindt men nagenoeg dezelfde bevrijdingsgronden terug.

4. Beperkte aansprakelijkheid?

De door het wetsontwerp voorgestelde aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen is in beginsel onbeperkt. Er worden geen limieten gesteld zoals dat bijvoorbeeld het geval is in het CRTD-Verdrag. Vanuit het oogpunt van verzekeraarbaarheid van de aansprakelijkheid stelt dit ongetwijfeld problemen. De praktijk leert immers dat geen enkele aansprakelijkheidsverzekering onbeperkte, d.w.z. aan geen financiële grenzen gebonden, dekking biedt voor het milieurisico, niet in het minst omdat

(42) SPIER en STERK, "Van ... naar risicoaansprakelijkheid", *T.M.A.*, 1990, 73.

(43) Zie WANSINK, J.H., "Verzekering van aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen in het NBW", *T.M.A.*, 1990, 65 e.v.

dit risico een gevaar van cumulatie inhoudt : één emissie kan op verschillende plaatsen en voor velen schadelijke gevolgen hebben ⁴⁴.

De wetgever heeft evenwel voorzien in een aantal instrumenten om het probleem van de (on)verzekerbaarheid op te lossen door te sleutelen aan het principe van onbeperkte aansprakelijkheid.

Vooreerst is er de mogelijkheid van **wettelijke limitering**, voorzien door art. 6.1.9.12b NBW : bij algemene maatregel van bestuur kunnen bedragen vastgesteld worden waarboven de aansprakelijkheid zich niet uitstrekt opdat de aansprakelijkheid die ter zake van schade kan ontstaan niet hetgeen redelijkerwijs door verzekering kan worden gedekt, zou te boven gaan.

Daarnaast is er het instrument van de **rechterlijke matiging**, voorzien door art.6.9.12a.: indien de toekenning van de volledige schadevergoeding, in de gegeven omstandigheden, waaronder de aard van de aansprakelijkheid, de tussen partijen bestaande rechtsverhouding en hun beider draagkracht, tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen zou leiden, kan de rechter een wettelijke verplichting tot schadevergoeding matigen, zij het niet tot een lager bedrag dan waarvoor de schuldenaar zijn aansprakelijkheid door verzekering heeft gedekt of verplicht was te dekken.

5. Te herstellen schade.

In de Memorie van Toelichting wordt veel aandacht besteed aan het aspect van de te vergoeden schade. Eerst en vooral dient opgemerkt dat er hier een onderscheid gemaakt wordt tussen de bepalingen van Boek 6 en de bepalingen van Boek 8 (voor de vervoersrechtelijke aansprakelijkheid worden specifieke bepalingen voorzien).

Zaakschade en schade door letsel of overlijden ten gevolge van verontreiniging komen in ieder geval voor vergoeding in aanmerking.

Verder wordt ook voorzien in de vergoeding van de "**aantasting van het milieu**". Volgens de toelichting moet "een ruime opvatting betreffende dit soort schade" gehanteerd worden. Zo wordt als voorbeeld gegeven dat het moeten verhuizen uit de omgeving waar de aantasting voor daarvoor gevoelige personen leidde tot gevolgen als hoesten, niezen, pijnlijke slijmvliezen en tranende ogen als vergoeding in aanmerking komende schade betreft.

Wat de aantasting van het milieu betreft, komen vooreerst de kosten van het daadwerkelijk herstel voor vergoeding in aanmerking (bijvoorbeeld het afgraven en vervangen van verontreinigde grond, zuivering van water,...). Verder komt ook preventieschade voor vergoeding in aanmer-

(44) WANSINK, J.H., *l.c.*, 70.

king. Het betreft hier de kosten van alle redelijke herstelmaatregelen ter voorkoming of beperking van de schade, door wie dan ook genomen, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt die vergoeding in aanmerking komt.

Ook de schade en het verlies door dergelijke maatregelen veroorzaakt komen voor vergoeding in aanmerking.

Niet alle schade komt evenwel voor vergoeding in aanmerking. Volgens de toelichting is schade toegebracht aan "ecosystemen" niet vergoedbaar. Wanneer dus als gevolg van verontreiniging niet meer dezelfde plantengroei mogelijk is of wanneer het evenwicht in het dierenrijk verstoord is, kan geen schadevergoeding geclaimd worden. De uitsluiting van dergelijke schade lijkt ingegeven door overwegingen van praktische, eerder dan van principiële aard ⁴⁵: de wetgever wil vasthouden aan het beginsel dat vooropstaat bij de privaatrechtelijke schadevergoeding, nl. bescherming van degenen die werkelijk schade hebben geleden. Wanneer men de mogelijkheid van vergoeding buiten redelijke grenzen optrekt, komt de bescherming van de voormelde slachtoffers in het gedrang omdat daardoor de verzekeraarbaarheid van de aansprakelijkheid in gevaar komt of omdat de slachtoffers tekort dreigen te komen ten gevolge van insolventie van de aansprakelijke ⁴⁶.

Tenslotte kan men zich afvragen of de kosten ontstaan door taakvervulling van politie, brandweer en civiele bescherming vergoedbaar zijn. Daarover bestaat geen duidelijkheid. Het zal de rechter zijn die daarover een oordeel zal uitspreken. In België, waar er weliswaar geen allesomvattende regeling bestaat m.b.t. aansprakelijkheid voor milieuschade, bestaat er krachtens de budgettaire wet van 24 december 1976 een wettelijke verplichting voor de overheid om de kosten gemaakt door civiele bescherming en brandweer bij saneringswerken n.a.v. accidentele verontreiniging terug te vorderen van de aansprakelijke persoon.

6. Verzekering.

Het Ontwerp voorziet niet in een verplichte verzekering van de aansprakelijkheid van de bezitter van de gevaarlijke stoffen. Volgens de Memorie van Toelichting - die een volledig hoofdstuk wijdt aan het verzekeringsaspect - is niet uitgegaan van de gedachte dat de verzekeraarbaarheid van de aansprakelijkheid een zelfstandig argument voor het aanvaarden van een risico-aansprakelijkheid oplevert; er wordt evenwel ook benadrukt dat een niet verzekerbare aansprakelijkheid uit het oogpunt van slachtofferbescherming goede zin mist. De verzekering dient niet alleen vanuit het oogpunt van de potentieel aansprakelijke persoon bekeken te

(45) WANSINK, J.H., *l.c.*, 67.

(46) Memorie van Toelichting, p.17.

worden, maar ook vanuit het standpunt van de verzekeraars : kunnen deze op een economisch verantwoorde basis dekking verlenen voor de in wezen onbeperkte aansprakelijkheid? Zoals hoger reeds aangegeven, zal geen enkele verzekeraar onbeperkte dekking verlenen voor het milieurisico.

De Nieuw BW-wetgever heeft een economische analyse doorgevoerd met de bedoeling te onderzoeken wat naar maatstaven van de huidige praktijk verzekeraar is. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de verzekeringsmogelijkheden op dit ogenblik nogal beperkt zijn ⁴⁷.

Niettemin is het duidelijk dat de potentieel aansprakelijke personen op zoek zullen gaan naar verzekeringsdekking. Aangezien het wetsontwerp veel aandacht besteedt aan schade door milieuverontreiniging lijken enkele beschouwingen over de toestand van de milieuaansprakelijkheidsverzekering in Nederland hier op hun plaats. Vergeleken met de situatie in België is de milieuaansprakelijkheidsverzekering in Nederland "gevorderd" te noemen. Tot januari 1985 bestonden er in Nederland een tweetal verzekeringen voor milieuschade : de aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven en beroepen (AVB) en de milieuaansprakelijkheidsverzekering (MAV).

De AVB-polis voorzag in een beperkte dekking van milieuschade :

- enkel dekking van zaakschade en schade door letsel of overlijden ;
- beperkte dekking van de kosten van preventiemaatregelen
- uitsluiting van geleidelijk ontstane (non-sudden) milieuschade
- dekking op basis van het "*loss occurrence*"-beginsel hetgeen betekent dat alleen die schade vergoed wordt die ontstaat tijdens de looptijd van het contract.

De MAV-polis had in de praktijk weinig succes. Dekking werd hier verleend op basis van het "*claims made*"-beginsel, waarbij dekking wordt verleend voor schadeclaims die in de looptijd van het contract worden gemeld.

Begin januari 1985 introduceerde het MAS (Milieu Aansprakelijkheidsverzekeringssamenwerkingsverband), dat 53 verzekeraars groepeerde, een nieuwe milieuaansprakelijkheidsverzekeringpolis die een ruimere dekking van het milieuaansprakelijkheidsrisico biedt. Er werd niet gekozen voor een aparte polis doch voor een koppeling aan de bestaande AVB-polis die daartoe werd omgebouwd tot een polis met drie rubrieken :

- rubriek A : algemene voorwaarden ;
- rubriek B : bedrijfsaansprakelijkheidsrubriek (waaronder dekking van plotseling, onzeker milieurisico);
- rubriek C : milieubarriek (waaronder dekking van geleidelijk ontstane schade).

(47) Zie BRAAMS, W., Buitencontractuele aansprakelijkheid..., o.c., 482.

Rubrieken A en B vormen de oude AVB en brengen t.a.v. het gedekte milieurisico niets nieuws. Rubriek C dekt de aansprakelijkheid voor schade als gevolg van het vrijkomen van milieugevaarlijke stoffen rechtstreeks vanaf de verzekerde locatie, ongeacht of dit vrijkomen een plotseling onzeker karakter heeft. Het risico van geleidelijk, bedrijfsmatig lozen is voor de nieuwe verzekeraars een relatief onbekend risico. De acceptatie van dit risico evenals de schaderegeling vergt specialistische kennis. Het samenwerkingsverband biedt daartoe de oplossing: de aangesloten verzekeraars brengen hun deskundigheid en know-how samen en verlenen elkaar een herverzekeringsdekking.

7. Conclusie.

De grote verdienste van dit ontwerp is dat het naar een samenhangende regeling streeft die de aansprakelijkheid regelt voor alle vormen van milieuverontreiniging. Het gaat hier evenwel nog maar om een ontwerp, dat naar verwacht wordt ⁴⁸ pas na 1992 wet zal worden. Van die tussentijd kan misschien gebruik gemaakt worden om het ontwerp op bepaalde punten in overeenstemming te brengen met de Europese ontwerpverplichting inzake aansprakelijkheid voor afvalstoffen en het CRTD-Verdrag (voor zover Nederland zou toetreden tot dit verdrag).

C. DUITSLAND: HET NIEUWE "UMWELTHAFTUNGSGESETZ".

Op 1 januari 1991 is in Duitsland een nieuwe wet inzake de aansprakelijkheid voor milieuschade (*Gesetz über die Umwelthaftung/UmweltHG* van 10 december 1990) in werking getreden ⁴⁹. Deze wet beoogt een verbetering van de bescherming van het milieu en de slachtoffers van milieuvervuiling door het invoeren van een afgescheiden regime voor de burgerlijke aansprakelijkheid voor milieuschade. Het UmweltHG voert een objectieve aansprakelijkheid in voor de eigenaars van talrijke milieugevaarlijke inrichtingen voor milieuschade veroorzaakt door deze installaties.

1. Toepassingsgebied.

Het aansprakelijkheidsregime van het UmweltHG is van toepassing op bedrijven met milieugevaarlijke installaties opgesomd in een bij de wet gevoegde limitatieve lijst bestaande uit een honderdtal types van inrichtingen ⁵⁰. Er zullen dus enkel schadeclaims kunnen ingediend worden tegen schadeveroorzakende ondernemingen die opgesomd zijn in deze lijst. De lijst van installaties omvat eigenlijk alle inrichtingen die ver-

(48) BRAAMS, W., *l.c.*, 6.

(49) *BGBL.*, 1990, I, 2634.

(50) Art. 1, par. 1 UmweltHG.

gunningsplichtig zijn krachtens het *Bundes-Immissionsschutzgesetz (BlmSchG)*, de federale controlewet inzake luchtverontreiniging ⁵¹.

De aansprakelijkheid is niet beperkt tot operationele installaties. Zij strekt zich ook uit tot installaties die nog niet afgewerkt zijn en tot installaties die niet meer in gebruik zijn (art. 1, par. 2).

Het UmweltHG is enkel van toepassing wanneer de schade het gevolg is van milieuaantastingen veroorzaakt door een in de wet bedoelde installatie. Een gegeven schade wordt geacht veroorzaakt te zijn door een milieuaantasting wanneer zij werd veroorzaakt door de verspreiding van stoffen, trillingen, lawaai, druk, gassen, dampen en andere verschijnselen in de bodem, de lucht of het water (art. 1, par. 3,1). Nucleaire schade valt evenwel buiten het toepassingsgebied van de wet (art. 1, par. 18,2).

Verder laat het UmweltHG ook de reeds bestaande aansprakelijkheidsregelingen voor milieuschade onverlet (art. 1, par. 18,1). De nieuwe wet komt dus naast en niet in plaats van het bestaande recht. Iemand die schade lijdt door milieuverontreiniging zal zich bijvoorbeeld ook kunnen beroepen op het algemene "*Deliktsrecht*" van par. 823 BGB of op de op aansprakelijkheid buiten schuld gebaseerde burendrechtelijke actie van par. 906 BGB. Verder bevat ook par. 22 van het *Wasserhaushaltsgesetz (WHG)* een objectieve aansprakelijkheidsregeling voor schade die het gevolg is van waterverontreiniging ⁵².

2. "Gefährdungshaftung" rustend op de exploitant van de installatie.

Het UmweltHG voert een stelsel van objectieve aansprakelijkheid in rustend op de exploitant van de vervuilende installatie. Deze aansprakelijkheid wordt aangeduid als *Gefährdungshaftung*, aansprakelijkheid voor gevaarstelling. Niet het onrecht doen lijden leidt tot aansprakelijkheid, maar wel het feit dat het door de exploitant gezette gevaar uitmondt in schade ⁵³. Het feit dat de uitbater geen schuld treft, is totaal irrelevant. Zo zal bijvoorbeeld het correct naleven van de milieureglementering geen bevrijding van de verplichting tot schadevergoeding opleveren ⁵⁴. De exploitant wordt geacht de risico's, ook al handelt hij rechtmatig, voor zijn rekening te nemen.

(51) Cf. Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetz (24 juli 1985), *BGBI.*, 1985, I, 1585.

(52) Over de mogelijkheden van deze aansprakelijkheidsregelen bij milieuschade, zie: HAGER, G., "Das neue Umwelthaftungsgesetz", *N.J.W.*, 1991, 134 e.v. en HULST, E., "Het wetsvoorstel Umwelthaftungsgesetz", *T.M.A.*, 1990, 89 e.v.

(53) HULST, E., *l.c.*, 95.

(54) WAGNER, G., "Die Haftung für Umweltschäden nach dem UmweltHG", *Versicherungsrecht*, 1991, 250.

De exploitant zal enkel aan zijn aansprakelijkheid krachtens het UmwelthG ontsnappen indien de schade veroorzaakt werd door overmacht (art. 1, par.4). Niettemin lijkt art. 1, par.5 een correctie aan te brengen aan het strenge regime van de Gefährdungshaftung. Volgens deze bepaling zal in hoofde van de exploitant geen aansprakelijkheid weerhouden worden voor zaakschade die onbeduidend is of die gezien de plaatselijke omstandigheden moet getolereerd worden. Om van deze bevrijding van aansprakelijkheid te kunnen genieten moet de onderneming uitgebaat zijn in overeenstemming met de administratieve vergunningen en voorschriften waaraan zij onderworpen is (de wet spreekt van "*bestimmungsgemässer Betrieb*").

3. Oorzaaksvermoeden.

Zoals reeds aangegeven, is de wet enkel toepasselijk op schadegevallen veroorzaakt door milieuaantastingen die toe te schrijven zijn aan een in de wet bedoelde installatie. Voor het slachtoffer zal het vaak moeilijk zijn om aan te tonen dat de schade werd veroorzaakt door zo'n specifieke inrichting. Om de schadelijders hier tegemoet te komen voorziet de wet in een complex systeem van oorzaksvermoedens.

Krachtens het algemeen oorzaksvermoeden van art. 1, par.6 wordt een gegeven schade geacht te zijn veroorzaakt door een specifieke installatie wanneer deze installatie - alle omstandigheden van het schadegeval inachtgenomen - in staat is de schade te veroorzaken.

Het tweede lid van par. 6 voegt daar evenwel onmiddellijk aan toe dat dit oorzaksvermoeden niet geldt indien de onderneming werd uitgebaat in overeenstemming met de administratieve vergunningen en voorschriften waaraan de onderneming onderworpen is (*bestimmungsgemässer Betrieb*). Dit laatste wordt vermoed het geval te zijn wanneer het bedrijf eigen controlemaatregelen heeft uitgevoerd. Deze mogelijkheid om aan de *Gefährdungshaftung* te ontsnappen (het slachtoffer kan immers geen beroep doen op het causaliteitsvermoeden) zal voor de uitbaters van milieugevaarlijke inrichtingen ongetwijfeld een aansporing zijn om de milieuvergunningen nauwgezet na te leven en vrijwillig aanvullende controlemaatregelen uit te werken en uit te voeren.

4. *Vergoedbare schade en aansprakelijkheidsgrenzen.*

Als vergoedbare schade komen in aanmerking :

- persoonsschade (dood, lichamelijk letsel en gezondheidsschade) (art. 1, par.12);
- zaakschade (art. 1, par.13);
- ecologische schade, d.i. schade aan natuur en landschap (art. 1, par.16).

De aansprakelijkheid voor dood, lichamelijk letsel en gezondheidsschade is begrensd tot een bedrag van 160 miljoen DM. Eenzelfde limiet is vastgesteld voor zaakschade (art. 1, par.15).

Wat de ecologische schade betreft, dient de aansprakelijk gestelde persoon de kosten van de herstelmaatregelen te vergoeden (art. 1, par.16), bijvoorbeeld : de kosten van het opnieuw cultiveren van aange-taste gronden, of de kosten voor het herstellen van vernietigde biotopen.

5. *Verzekeringsplicht.*

Art. 1, par.19 bepaalt dat de uitbaters van installaties die als bijzonder gevaarlijk beschouwd worden en opgesomd zijn in de bijlage 2 van de wet, verplicht zijn hun aansprakelijkheid krachtens het UmwelthG te dekken via een verzekering. Dienaangaande zal de Bondsregering nadere voorschriften uitwerken (art. 1, par.20).

D. ZWEDEN: THE ENVIRONMENTAL DAMAGE ACT 1986.

In Zweden werd reeds in 1969 een wet op de bescherming van het leefmilieu aangenomen : de "*Environment Protection Law*"⁵⁵. Deze wet voorzag in regels betreffende de preventie en vermindering van vervuiling en andere schadelijke inwerkingen op het milieu veroorzaakt door milieugevaarlijke activiteiten.

In verband met aansprakelijkheid kwamen er in deze wet slechts weinig bepalingen voor. De regels dienaangaande werden in 1986 vervangen door een nieuwe, specifieke wet : de "*Environmental Damage Act*"⁵⁶.

Als basisprincipe stelt de wet een objectieve aansprakelijkheid voorop voor schade veroorzaakt door verstoring van het milieu, zowel voor lichamelijke schade en zaakschade als voor zuivere vermogensschade.

Deze aansprakelijkheid is eigenlijk niet echt nieuw voor Zweden. Als gevolg van vroegere wetgeving en rechtspraak is er in feite al tientallen

(55) Swedish Code of Statutes, SFS, 1969 : 387 (bijgewerkte versie gepubliceerd in SFS, 1989 :363).

(56) Swedish Code of Statutes, SFS, 1986 : 225.

jaren een objectieve aansprakelijkheid op het domein waar schade veroorzaakt wordt door verontreiniging. De wet nu beoogt de vroegere regels te coördineren en een basis vast te leggen op grond waarvan aansprakelijkheid op het vlak van milieuschade zal bestaan. Dit moet de toepassing en interpretatie van de wettelijk regels i.v.m. milieuschade vergemakkelijken ⁵⁷.

1. Toepassingsgebied.

De wet is toepasselijk op plotse en graduele milieuverstoring (vervuiling, lawaai, trillingen) veroorzaakt door milieugevaarlijke activiteiten. Milieuverstoringen van geringe aard geven geen aanleiding tot aansprakelijkheid. In navolging van de Zweedse farmaceutische verzekering werd een vermoeden ingevoerd waardoor schade moet worden geacht veroorzaakt te zijn door verontreiniging wanneer gelet op de aard van de storing, het schadelijk effect, andere mogelijke schadeoorzaken en omstandigheden er een grote waarschijnlijkheid is voor het vaststellen van een causaal verband. Deze verlichting van de bewijslast belet evenwel niet dat de eiser het bestaan van schade en een gevaarlijke storing moet bewijzen ⁵⁸.

De wet is niet van toepassing op schade die veroorzaakt werd in het kader van een activiteit van weg-, lucht-, en zeevervoer.

2. Objectieve aansprakelijkheid rustend op de eigenaar en de exploitant.

De persoon die aansprakelijk is volgens de wet is degene die aansprakelijk is voor de gevaarlijke activiteit als eigenaar ; dezelfde aansprakelijkheid rust op diegene die de vervuilende onderneming uitbaat. De eigenaar heeft evenwel altijd een verhaalsrecht op degene die onmiddellijk aansprakelijk is voor de schade.

3. De invoering van een verplichte milieuschadeverzekering als aanvullend vergoedingsmechanisme.

Alhoewel de Environmental Damage Act ongetwijfeld een belangrijke stap voorwaarts betekende in de bescherming van de slachtoffers van milieuschade, werden hierdoor niet alle problemen opgelost. In bepaalde gevallen bleven de slachtoffers in de kou staan, meer bepaald wanneer zij

(57) OLDERTZ, C., "Swedish environmental damage insurance. A new concept of insuring personal injuries or property damages, caused by environmental disturbances", (nog) niet gepubliceerde paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14 en 15 december 1989, p. 3.

(58) OLDERTZ, C., *l.c.*, 4.

er niet in slaagden de precieze schadeveroorzakende activiteit te identificeren of wanneer zij geconfronteerd werden met een aansprakelijke persoon die insolvent bleek te zijn.

Om aan deze problemen het hoofd te bieden, werd in 1987 een regeringscommissie opgericht, belast met het uitwerken van een aanvullend vergoedingsmechanisme dat zou tussenkomen in die gevallen waar het slachtoffer zonder vergoeding bleef. Deze commissie stelde voor om een speciaal vergoedingsfonds op te richten, dat zou gefinancierd worden door de uitbaters van gevaarlijke inrichtingen. Dit voorstel stuitte evenwel op heel wat kritiek en werd daarom afgevoerd ⁵⁹.

Ondertussen hadden de Zweedse Industriefederatie en een consortium van verzekeraars een voorstel voor een verzekeringssysteem uitgewerkt, gebaseerd op jaarlijkse bijdragen van bedrijven met milieugevaarlijke activiteiten.

Dit voorstel mocht in de bevoegde kringen op heel wat steun rekenen aangezien het in vergelijking met het fonds-alternatief heel wat voordelen bood. Vooreerst waren de administratieve kosten van een verzekeringssysteem aanzienlijk lager (er moest immers geen volledig afzonderlijke organisatie opgezet worden). Verder hadden de verzekeraars reeds een zekere ervaring in het behandelen van milieurisico's. Zeer belangrijk was ook dat bij een verzekeringsoptlossing het risicodragend kapitaal onmiddellijk voorhanden is, daar waar bij het fonds-alternatief dit slechts geleidelijk kan opgebouwd worden. Een verzekeringssysteem kon met andere woorden op korte termijn in werking treden ⁶⁰.

Na overleg met de ministeries van Justitie en Milieuzaken werd bij het Parlement een wetsvoorstel ingediend dat op 8 juni 1988 werd aangenomen ⁶¹. Krachtens deze wet moeten alle bedrijven met milieugevaarlijke activiteiten bijdragen in een stelsel van verplichte verzekering. De verzekering zal de slachtoffers vergoeden voor schade zoals omschreven in de Environmental Damage Act indien diegene die de schade heeft veroorzaakt niet kan worden geïdentificeerd of insolvent is. De voorwaarden van dit systeem van verplichte verzekering werden nader uitgewerkt in de 'Ordinance on Environmental Damage Insurance' van 25 mei 1989 ⁶², in werking getreden op 1 juli 1989.

(59) ANDERSSON, U., "The Swedish Environmental Damage Insurance", paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14 en 15 december 1989, p. 3-4.

(60) OLDERTZ, C., "Swedish Environmental Damage Insurance", paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14 en 15 december 1989, 9-10.

(61) Swedish Code of Statutes, *SFS*, 1988 : 924.

(62) Swedish Code of Statutes, *SFS*, 1989 : 365.

De milieuschadeverzekering is gebouwd op twee pijlers : enerzijds een regeling voor de vergoeding van persoonschade en anderzijds een regeling voor de vergoeding van zaakschade ⁶³.

III. ONTWIKKELINGEN OP EUROPEES VLAK.

A. HET VOORSTEL VAN RICHTLIJN VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP BETREFFENDE DE AANSPRAKELIJKHEID VOOR SCHADE VEROORZAAKT DOOR AFVAL.

Op 4 oktober 1989 publiceerde het Publikatieblad van de E.G. een voorstel van Europese richtlijn betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor schade en milieuletseel veroorzaakt door afvalstoffen ⁶⁴. Het voorstel voorziet in een objectieve aansprakelijkheid van de producent van afval voor alle schade die door deze afval aan mens en milieu wordt berokkend. Dit voorstel van richtlijn kwam tot stand in uitvoering van de zogeheten Seveso-richtlijn ⁶⁵ die bepaalt dat de Raad vaststelt "op welke wijze, in geval van schade, de producent of enige andere persoon die voor deze schade verantwoordelijk kan geacht worden, wettelijk aansprakelijk kan gesteld worden".

1. Toepassingsgebied.

Het voorstel is van toepassing op de schade die veroorzaakt wordt door in het kader van een beroep voortgebrachte afvalstoffen. Nucleaire afvalstoffen en stoffen waarop het Verdrag van Brussel inzake de verontreiniging van de zee door olie van toepassing is, worden uitgesloten (art. 1, par. 2). Bijgevolg valt huishoudelijk afval buiten het toepassingsgebied. Het betreft hier een pragmatische oplossing, o.a. geïnspireerd door het feit dat het vrijwel onmogelijk is om de specifieke consument te identificeren die zich van de afval heeft ontdaan ⁶⁶.

Voor wat dient verstaan te worden onder **afvalstoffen**, wordt verwezen naar de EG-basisrichtlijn inzake afvalstoffen uit 1975 ⁶⁷. Hierin worden afvalstoffen gedefinieerd als alle stoffen of voorwerpen, behorend tot

(63) Voor een gedetailleerde bespreking van de Zweedse milieuschadeverzekering, zie : OLDERTZ, C., "Environmental liability insurance in Sweden. A new concept of insuring personal injuries or property damage, caused by environmental disturbances", *T.M.A.*, 1989, 80.

(64) *P.B.C.*, 251/3, 4 oktober 1989.

(65) Richtlijn 82/501/EEG van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij industriële activiteiten (*P.B.L.* nr. 230, 5 augustus 1982).

(66) VON KEMPIS, K., "La proposition de directive communautaire concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets", *Eur. Vervoerr.*, 1991, nrs. 1 en 2, p.158.

(67) Richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende de afvalstoffen (*P.L.B.*, nr. 194, 25 juli 1975), gewijzigd door Richtlijn 91/156/EEG van 18 maart 1991 (*P.B.L.*, nr. 78, 26 maart 1991).

een van de categorieën opgesomd in Bijlage I van de richtlijn, waarvan de houder zich ontdoet of zich moet ontdoen⁶⁸. Een interessante juridische vraag in dit verband is of afvalstoffen die hergebruikt kunnen worden nog wel onder de definitie van afvalstoffen vallen. Volgens het Hof van Justitie is dat inderdaad het geval⁶⁹.

Al bij al is het toepassingsgebied dus beperkt, hetgeen tegelijk één van de voornaamste kritieken op dit voorstel van richtlijn vormt. Het is inderdaad onduidelijk zoals BOCKEN aanstipt waarom niet alle milieugevaarlijke stoffen beoogd worden zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in het Nederlands ontwerp m.b.t. aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen⁷⁰. Wat een afvalstof is, is trouwens niet altijd zo duidelijk en voor het slachtoffer maakt het weinig verschil uit of zijn schade veroorzaakt werd door een milieugevaarlijke stof in het algemeen, dan wel door een specifieke afvalstof.

Een van de amendementen die door het Europees Parlement m.b.t. het voorstel werden ingediend, kwam tegemoet aan bovenvermelde kritiek. Zo werd voorgesteld om de aansprakelijkheidsregel niet te beperken tot de afvalstoffen maar uit te breiden tot de schade die veroorzaakt wordt door "industriële activiteiten". Beoogd werden hierbij de activiteiten die plaatsvinden in een industriële installatie, zoals opgesomd in richtlijn 82/501/EEG inzake risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten. De Commissie heeft in haar gewijzigd voorstel⁷¹ met dit amendement van het Europees Parlement geen rekening gehouden.

2. Objectieve aansprakelijkheid.

Het ontwerp van richtlijn voert een objectieve aansprakelijkheid in. Art. 3 van het voorstel bepaalt dat de **producent** objectief aansprakelijk is voor de door deze stoffen veroorzaakte schade. Het is van geen belang of hem hiervoor schuld treft.

Producent is diegene die afvalstoffen heeft voortgebracht in de uitoefening van een beroep of die afval heeft behandeld of verwerkt zodanig dat de aard of de samenstelling ervan is gewijzigd (art. 2, 1a). De aan-

(68) De Commissie zal uiterlijk tegen 1 april 1993 lijsten opstellen van de afvalstoffen die behoren tot de verschillende categorieën van Bijlage I (Art. 1 a, tweede lid van de richtlijn).

(69) Zie de arresten van het Hof van Justitie van 28 maart 1990 - zaken C-359/88, C-206/88 en C-207/88.

(70) BOCKEN, H., "Het voorstel van richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor afvalstoffen", paper voor het colloquium "Recente tendenzen inzake de aansprakelijkheid voor milieuschade", Gent, 14 november 1990.

(71) Nog niet gepubliceerd. Zie over de laatste stand van de werkzaamheden: VON KEMPIS, K., *l.c.*, 160.

sprakelijkheid wordt dus naar deze persoon *gekanaliseerd*. De aansprakelijkheid van de producent eindigt wanneer hij de afvalstoffen aflevert aan een onderneming die zal instaan voor de eindverwerking en die over de nodige vergunningen beschikt. Vanaf dit moment is de eindverwerker aansprakelijk (art. 2, 2c).

Voor het slachtoffer is het niet altijd eenvoudig uit te maken wie de producent van de afval is. Om het hoofd te bieden aan dergelijke problemen en de bescherming van het slachtoffer te verzekeren, voorziet art. 2, 2 in een verdere nuancering van het begrip producent :

- wanneer het afval geproduceerd werd buiten de E.G. en ingevoerd wordt, wordt de **invoerder** aansprakelijk gesteld ;

- wanneer het afval in transit betreft of wanneer men de producent niet binnen een redelijk termijn kan identificeren, dan wordt de aansprakelijkheid gekanaliseerd naar de persoon die de feitelijke controle over de afval had op het ogenblik van het ongeval.

3. Welke schade wordt vergoed ?

Het voorstel van richtlijn definieert "schade" als "schade veroorzaakt door dood of letsel" en "schade aan zaken".

Daarnaast werd in het oorspronkelijk voorstel ook voorzien in de aansprakelijkheid voor "**milieuletsel**", d.i. "de belangrijke en blijvende milieuaantastingen die zijn veroorzaakt door een wijziging in de fysische, chemische of biologische gesteldheid van water, bodem en/of lucht, voor zover zulke aantastingen niet als schade in de zin van "schade", zoals hierboven aangegeven, worden beschouwd". Het Europees Parlement diende daaromtrent een amendement in waarbij voorgesteld werd om het begrip "milieuletsel" te vervangen door "**milieuschade**", d.i. iedere belangrijke fysische, chemische of biologische aantasting van het milieu. Dit parlementair amendement werd door de Commissie aanvaard omdat het beter de vooropgezette doelstellingen weergeeft. Het zijn immers niet zo zeer de grote ongevallen, doch veeleer de kleine dagelijkse incidenten die een blijvende bedreiging voor het milieu vormen ⁷².

Het begrip milieuschade betreft hier dus de schade toegebracht aan het fysiek milieu, de zogenaamde zuiver ecologische schade. Deze vorm van milieuschade omvat onder andere de schade aan niet individueel toegeëigende goederen, zoals de vissen in de zee en de wilde dieren, de verstoring van het globaal ecologisch evenwicht op aarde, de aantasting van de ozonlaag, enz. In ons aansprakelijkheidsrecht is vergoeding van dit soort schade onmogelijk. Het voorstel van richtlijn is op het vlak van te herstellen schade dus zeer ruim en vooruitstrevend. Het begrip ecologi-

(72) VON KEMPIS, *l.c.*, 158.

sche schade is bij ons vrij nieuw. In de Verenigde Staten maakt het wel al geruime tijd het voorwerp uit van bijzondere wetgeving en er wordt ook melding van gemaakt in de aanvullende protocols van 1984 tot wijziging van de verdragen inzake de vervuiling van de zee door olie. Ook het CRTD-Verdrag voorziet in de vergoeding van ecologische schade (infra).

Het voorstel van richtlijn wijst de **overheid** aan als de persoon die een vordering tot schadevergoeding voor milieuschade kan instellen (art. 4,3). De overheid kan het verbod vragen van de milieuverontreinigende handeling, de terugbetaling van de kosten van preventieve maatregelen en het herstel in natura van het milieu.

In sommige Lid-Staten worden aan **milieuverenigingen** rechten gegeven om op te treden als klagende partij (bv. Italië en Frankrijk). Het voorstel van richtlijn is op dit punt terughoudend. Voor zover de nationale wetgevingen van de lidstaten aan milieugroeperingen bepaalde vorderingsrechten toekennen, kunnen zij krachtens de richtlijn slechts een verbod vragen van de vervuilende handelingen evenals de terugbetaling van de door hen zelf gemaakte preventie- of herstelkosten (art. 4,4). Een specifieke vergoeding voor ecologische schade kan hen evenwel niet toegekend worden, noch kunnen zij het herstel in natura vorderen.

De amendementen ingediend door het Europees Parlement stelden een ruimer vorderingsrecht voorop voor milieuverenigingen : officieel erkende belangengroepen of verenigingen die zich voor het natuurbehoud en de kwaliteit van het leefmilieu inzetten zouden als klagende partij kunnen optreden en daarbij het zelfde vorderen als de overheid. De Commissie is hier evenwel niet op ingegaan ⁷³.

Wat betreft de begroting van de schade stelt het voorstel van richtlijn dat de overheid enkel "het terugbrengen van het milieu in de toestand waarin het zich bevond onmiddellijk voor het ogenblik waarop het milieuetsel zich heeft voorgedaan dan wel de terugbetaling van de daaraan verbonden uitgaven" kan vorderen. De overheid kan dus geen geldelijke vergoeding vragen.

De vordering tot herstel in natura waarin het voorstel voorziet zal evenwel niet bij alle gevallen van milieuschade kunnen ingeroepen worden. Art. 4,2 sluit deze vordering uit in twee gevallen :

- indien de kosten het positieve effect voor het milieu van het terugbrengen in zijn vroegere toestand aanzienlijk overschrijden ;

(73) VON KEMPIS, K., *l.c.*, 159.

- indien andere alternatieve maatregelen voor het herstel van het milieu tegen aanzienlijk lagere kosten kunnen worden genomen.

4. Onbeperkte aansprakelijkheid.

De aansprakelijkheid die het voorstel van richtlijn invoert, is in principe onbeperkt. Ten aanzien van de klagende partijen kan deze niet beperkt worden of uitgesloten. De producent kan ook niet van zijn aansprakelijkheid bevrijd worden door aan te tonen dat hij over een door de overheid afgegeven vergunning beschikt. Wel bepaalt art. 7,2 van het voorstel dat de aansprakelijkheid van de producent kan worden vermindert of opgeheven wanneer de schade werd veroorzaakt zowel door afvalstoffen als door het aan schuld te wijten gedrag van de persoon die de schade heeft geleden of van iedere andere persoon waarvoor hij aansprakelijk is. De producent is ook niet aansprakelijk indien hij aantoonst dat de schade of het milieuletsel het gevolg is van een geval van overmacht in de zin van het gemeenschapsrecht.

In de amendementen van het Europees Parlement werd voorgesteld om de aansprakelijkheid wel te beperken tot een bepaald bedrag dat zou afhangen van de aansprakelijke persoon en de aard van de schade.

5. Verzekering.

In tegenstelling tot wat werd aangekondigd door de Richtlijn 84/631/EEG is het voorstel niet vergezeld van een stelsel van verplichte verzekering. In de overwegingen staat te lezen dat het gezien de huidige marktsituatie niet opportuun is een stelsel van verplichte verzekering in te voeren. Men wil de verzekeraars eerst de gelegenheid geven zich aan te passen aan de nieuwigheden die het voorstel inhoudt⁷⁴. Nochtans heeft de Commissie het amendement aanvaard dat in deze context werd opgeworpen door het Europees Parlement.

Het Europees Parlement stelde dat de aansprakelijkheid die uit hoofde van deze richtlijn kan opgelopen worden, verplicht diende gedekt te zijn door een verzekering. Art. 11 van het gewijzigd voorstel voorziet nu dat de aansprakelijkheid krachtens de richtlijn moet gedekt zijn door een verzekering of een financiële waarborg⁷⁵.

6. Conclusie.

Het grote belang van dit voorstel van richtlijn is dat het beoogt om m.b.t. afvalstoffen de aansprakelijkheid, die traditioneel en bijna exclusief geregeld wordt door nationale regelingen op Europees vlak te gaan re-

(74) VON KEMPIS, K., *l.c.*, 159.

(75) VON KEMPIS, K., *l.c.*, 160.

gelen. Wanneer het voorstel goedgekeurd zal worden, zal dit moeten leiden tot substantiële wijzigingen in het Belgisch recht. Wel is het jammer dat het voorstel beperkt blijft tot afvalstoffen. Het ware beter geweest om meteen een Europeesrechtelijke aansprakelijkheidsregeling uit te werken voor alle milieugevaarlijke stoffen.

B. HET ONTWERP VERDRAG VAN DE RAAD VAN EUROPA BETREFFENDE DE AANSPRAKELIJKHEID VOOR SCHADE VEROORZAAKT DOOR MILIEU-GEVAARLIJKE ACTIVITEITEN.

Op 13 september 1990 werd met toestemming van het Ministerkomitee van de Raad van Europa een door de groep van experts voor de vergoeding van milieuschade voorbereid ontwerp van verdrag gepubliceerd met de bedoeling dit comité toe te laten de betrokken belangengroepen te raadplegen. Wanneer het expertencomité zijn werkzaamheden zal beëindigd hebben, zal het ontwerp overgemaakt worden aan het Europees Comité voor Juridische Samenwerking die het na aanpassing zal voorleggen aan het Ministerkomitee.

Het ontwerpverdrag heeft als voorwerp de vergoeding van schade voortvloeiend uit milieugevaarlijke activiteiten en heeft als doel de gepaste vergoeding van de slachtoffers te verzekeren, alsook te voorzien in preventie- en herstelmaatregelen.

1. Toepassingsgebied.

Het ontwerp betreft gebeurtenissen die bestaan in een plots of voortdurend feit, zoals een explosie, een brand, een emissie of elke opeenvolging van feiten die dezelfde oorsprong hebben en waaruit schade voortvloeit of die een imminente en zware dreiging van schade inhouden (art. 2,11). Het moet daarbij gaan om ongevallen die zich voordoen bij de uitoefening van gevaarlijke activiteiten. Daaronder wordt verstaan de professioneel uitgeoefende activiteit bestaande in het behandelen, het stockeren, het produceren of het zich ontdoen van een of meer gevaarlijke stoffen of elke andere verrichting van dezelfde aard m.b.t. deze stoffen. Worden ook beoogd: dezelfde, hierboven genoemde verrichtingen m.b.t. de genetisch gewijzigde gevaarlijke stoffen (art. 2,1).

Het begrip gevaarlijke stoffen wordt gedefinieerd in art. 2,2. Het betreft die stoffen die een belangrijk risico vormen voor mens, milieu en goederen. Daarbij wordt verwezen naar een (nog op te maken) bijgevoegde lijst. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen stoffen die sowieso gevaarlijk zijn en stoffen die dit predikaat pas krijgen bij bepaalde hoeveelheden of concentraties.

De overeenkomst is niet van toepassing wanneer zij voortvloeit uit een transportverrichting, tenzij deze volledig zou hebben plaatsgevonden in een inrichting of op een voor het publiek niet toegankelijk terrein (art. 4,1). Er zal dus geen concurrentie zijn met het CRTD-Verdrag dat specifiek deze materie regelt voor het vervoer.

Valt eveneens buiten het toepassingsgebied : de schade veroorzaakt door een nucleaire substantie, voor zover de aansprakelijkheid voor dergelijke schade geregeld is door het Verdrag van Parijs van 1960 en zijn aanvullend Protocol of de Conventie van Wenen van 1963 of nog wanneer deze aansprakelijkheid geregeld is door een nationale wetgeving die in alle opzichten even gunstig is wat betreft de schadevergoedingsregeling als de voorgaande (art 4,2).

De overeenkomst zal van toepassing zijn op gebeurtenissen die voorvallen na de inwerkingtreding t.o.v. de contracterende staat (art. 5,1).

2. Het schadebegrip.

Het in het ontwerpverdrag gehanteerde schadebegrip stemt volledig overeen met dit van het CRTD-Verdrag (infra). Art. 2,7 definieert schade als :

- persoonsschade (dood, lichamelijke letsels);
- alle schade die het gevolg is van een wijziging aan het milieu op voorwaarde dat de uitgekeerde schadevergoedingen beperkt worden tot de kosten van de herstelmaatregelen die effectief genomen werden of zullen genomen worden ;
- zaakschade (uitgezonderd de schade aan de installaties en de goederen van de exploitant);
- kosten van preventiemaatregelen.

3. Objectieve aansprakelijkheid van de exploitant.

Art. 6,1 bepaalt dat de exploitant van een gevaarlijke activiteit aansprakelijk is voor de schade die door deze activiteit wordt veroorzaakt, voortvloeiend uit gebeurtenissen die zich voordoen op het moment of tijdens de periode dat hij het toezicht op deze activiteit uitoefende.

Wanneer de schade zich voordoet op het ogenblik van het verwerken van afval in een afvalverwerkingsinstallatie, is de exploitant van deze inrichting aansprakelijk voor de schade. Hij is eveneens aansprakelijk voor het groter worden van de schade als gevolg van de opruiming op het terrein of in de installatie door een derde. Indien evenwel bewezen wordt dat de schade veroorzaakt werd door een gebeurtenis voorgevallen in een

periode waar iemand anders exploitant was, is de vroegere exploitant aansprakelijk.

Indien de gebeurtenis bestaat uit een voortdurend feit, zijn alle exploitanten die elk op hun beurt de controle hebben uitgeoefend m.b.t. de gevaarlijke activiteit solidair aansprakelijk. De exploitant die bewijst dat het feit dat schade veroorzaakt heeft tijdens de periode waarin hij toezicht had, slechts een deel van de schade heeft veroorzaakt, zal slechts dat deel van de schade moeten dragen (art. 6,2).

Een gelijkaardige bepaling bestaat voor de gebeurtenis bestaande uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorsprong.

Indien de schade voortvloeiend uit een gevaarlijke activiteit zich manifesteert na het beëindigen van elke activiteit van die aard in de installatie of het terrein, valt de aansprakelijkheid op de laatste exploitant (art. 6,3).

4. Uitzonderingen op de objectieve aansprakelijkheid van de exploitant.

Art. 6,4 bepaalt dat de vervoerder niet aansprakelijk is wanneer hij bewijst dat :

- de schade uitsluitend voortvloeit uit een oorlogsdaad, aanslag, een natuurfenomeen van uitzonderlijke, onvermijdbare en onweerstaanbare aard ;

- de schade uitsluitend voortvloeit uit het feit dat een derde gehandeld heeft met de intentie om schade te berokkenen, spijs de preventiemaatregelen die m.b.t. de bewuste gevaarlijke activiteit werden genomen ;

- de schade uitsluitend het gevolg is van een handeling gedaan in uitvoering van een uitdrukkelijke bepaling van de openbare overheid ;

- de schade het gevolg is van verontreiniging van een aanvaardbaar niveau gelet op de lokale omstandigheden.

Het verdrag zal niet van toepassing zijn voor zover het onverenigbaar is met het recht dat van toepassing is op arbeidsongevallen of het sociaal zekerheidsstelsel (art. 6,5) ⁷⁶.

Het verdrag doet verder geen afbreuk aan de rechten van de exploitant om regres uit te oefenen tegen derden (art. 6,6).

Ingeval van solidaire aansprakelijkheid heeft elke exploitant recht op begrenzing van zijn aansprakelijkheid (art. 6,7).

(76) Vergelijk met art. 3,2 CRTD-Verdrag.

5. Beperking van de aansprakelijkheid.

De tekst van het ontwerp voorziet in twee alternatieven voor een beperking van de aansprakelijkheid (art. 10).

Een eerste mogelijkheid bestaat erin dat de beperking van de aansprakelijkheid zal vastgelegd worden door de nationale wetgever, met dien verstande dat het maximumbedrag waartoe de exploitant kan aangesproken worden niet lager mag zijn dan hetgeen redelijkerwijze kan gedekt worden door een verzekering of een andere financiële waarborg.

De andere mogelijkheid komt overeen met het systeem voorzien in het CRTD-Verdrag, nl. de nationale wetgever mag zelf de limiet bepalen, maar deze mag niet lager zijn dan de bedragen die door het Verdrag zullen opgelegd worden, zowel voor persoonsschade als andere schade. Daarbij zal de exploitant zijn aansprakelijkheid niet kunnen beperken indien de schade te wijten is aan zijn opzettelijke fout of die van zijn aangestelden.

Tenslotte bepaalt art. 7 dat ingeval het slachtoffer door zijn fout heeft bijgedragen tot de schade, de schadevergoeding beperkt of zelfs afgeschaft kan worden, hierbij rekening houdend met alle omstandigheden van het schadegeval.

6. Verplichte verzekering.

Art. 11 van het ontwerpverdrag voorziet in twee alternatieven wat betreft de verzekering van de exploitant voor zijn aansprakelijkheid. Beide alternatieven stellen de verzekering of het verschaffen van een andere financiële waarborg verplicht.

In het ene geval worden in het verdrag bedragen vastgesteld ten behoeve waarvan de aansprakelijkheid, zowel voor persoonsschade als voor andere schade verzekerd moet worden. Dit alternatief bepaalt ook dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om de verzekeringsplicht van exploitanten die bijzonder gevaarlijke activiteiten uitoefenen op zijn grondgebied te beperken. De nationale wetgever duidt aan om welke activiteiten het gaat. Ze omvatten alleszins deze opgesomd in een bijlage bij het verdrag.

Het andere alternatief laat de regeling van de verplichte verzekering of financiële waarborg om de aansprakelijkheid van de exploitant krachtens het verdrag te dekken over aan de lidstaten.

IV. ONTWIKKELINGEN OP INTERNATIONAAL VLAK.

A. AANSPRAKELIJKHEID BIJ HET VERVOER VAN GEVAARLIJKE STOFFEN : HET CRTD-VERDRAG.

Het inland vervoercomité van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties keurde op 10 oktober 1989 te Genève de definitieve tekst goed van een nieuw verdrag inzake de aansprakelijkheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en de binnenwateren. Dit verdrag staat bekend onder de afkorting CRTD-Verdrag (Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure). Het CRTD-Verdrag stond ter ondertekening open van 1 februari tot 31 december 1990. Sedert 1 januari 1991 kunnen de staten die niet ondertekend hebben tot het Verdrag toetreden ⁷⁷. Het zal in werking treden op het einde van een periode van één jaar volgend op de neerlegging van de vijfde bekrachtigingsoorkonde ⁷⁸.

1. *Krachtlijnen.*

Het CRTD-Verdrag voert een objectieve beperkte aansprakelijkheid in gericht op de vervoerder voor de schade veroorzaakt door gevaarlijke goederen tijdens hun vervoer langs de weg, het spoor of de binnenwateren. Aan de vervoerder wordt de verplichting opgelegd om zijn aansprakelijkheid die uit het verdrag voortvloeit te dekken door een verzekering of een andere financiële waarborg. De opstellers van het verdrag beogen door het invoeren van een op de vervoerder gerichte objectieve aansprakelijkheid een betere slachtofferbescherming te realiseren. Wie bijvoorbeeld schade lijdt door de ontploffing van gevaarlijke stoffen die zich aan boord bevinden van een tankwagen, een treinwagon of een binnenschip zal in de toekomst beter gewapend zijn om zijn schade te verhalen en vergoed te krijgen dan tot op heden het geval was. Tegelijkertijd wilde men de discriminaties tussen de drie transportmethoden te land (weg, spoor, binnenwateren) wegwerken.

2. *Toepassingsgebied.*

Het Verdrag is van toepassing op het weg-, spoorweg- en binnenwaterenvervoer, evenals op het gecombineerd vervoer en het roll-on/roll-offvervoer voor zover het inlandvervoer betreft ⁷⁹.

(77) Art. 22, 1 en 3 CRTD-Verdrag.

(78) Art. 23,1 CRTD-Verdrag.

(79) Art. 3,4 CRTD-Verdrag.

Het vervoer omvat de periode die aanvangt bij het laden van de gevaarlijke stoffen in het voertuig en eindigt bij het afsluiten van de lossingsoperaties van de betreffende goederen⁸⁰. Het begrip "vervoer" in het CRTD-Verdrag is ruimer dan in het Nederlandse wetsontwerp inzake aansprakelijkheid voor het bezit en het vervoer van gevaarlijke stoffen. M.a.w. het kan voorvallen dat het CRTD-Verdrag eerder zijn aansprakelijkheidsregime laat ingaan en later doet ophouden dan de Nederlandse regeling. Dit is een probleem waaraan de Nederlanders aandacht dienen te besteden in het licht van de goedkeuring van het wetsontwerp gevaarlijke stoffen en een eventuele toetreding tot het Verdrag. Men moet ernaar streven geen onzekerheid te laten bestaan op dergelijke punten⁸¹.

Verder sluit het CRTD-Verdrag uitdrukkelijk schade uit die haar oorsprong vindt in een transportverrichting die volledig plaatsvindt op een terrein dat niet voor het publiek toegankelijk is, indien het betreffende vervoer bijkomstig is aan andere activiteiten en met die activiteiten geïntegreerd is⁸².

Het CRTD-Verdrag betreft enkel de **buitencontractuele schade**⁸³. Deze bepaling wil eventuele conflicten met bestaande verdragen inzake goederenvervoer, zoals CMR en COTIF vermijden. Verder is het CRTD-Verdrag niet van toepassing in de mate zijn bepalingen onverenigbaar zijn met de wetgeving op de arbeidsongevallen of in de mate er concurrentie optreedt met een stelsel van sociale zekerheid⁸⁴.

Wat zijn **geografische reikwijdte** betreft, is het Verdrag toepasselijk op schade die zich voordoet op het grondgebied van een verdragstaat en die wordt veroorzaakt door een gebeurtenis voorgevallen in een verdragstaat⁸⁵. Er is dus een restrictie voor gevallen van grensoverschrijdende schade: ongevallen die zich voordoen in een niet-verdragstaat of waarbij de schade geleden wordt in een niet-verdragstaat vallen buiten de werkingssfeer van het Verdrag⁸⁶.

(80) Art. 3,3 CRTD-Verdrag.

(81) STERK, C.H.W.M., "De aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en afvalstoffen", *WPNR*, 1991, 74.

(82) Art. 4 CRTD-Verdrag.

(83) Art. 3,1 CRTD-Verdrag.

(84) Art. 3,2 CRTD-Verdrag. Voorbeeld: Stel dat België partij is bij het Verdrag en dat dit laatste in werking is getreden. Een tankwagen, toebehorend aan een Belgische firma, geladen met een gevaarlijke vloeistof, ontploft en de chauffeur loopt hierbij brandwonden op. De chauffeur zal dan vergoed worden volgens de arbeidsongevallenwetgeving en niet volgens het aansprakelijkheidsregime van het CRTD-Verdrag.

(85) Art. 2,1 CRTD-Verdrag.

(86) Wat de bewaringsmaatregelen betreft, is er geen geografische beperking voorzien. Het Verdrag is dan van toepassing waar deze maatregelen ook mogen genomen worden (art. 2 CRTD-Verdrag). Bewarende maatregelen (mesures de sauvegarde) zijn alle op redelijke wijze genomen maatregelen door wie ook, om schade te vermijden of te beperken wanneer een ongeval zich voorgedaan heeft (art. 1,11 CRTD-Verdrag).

3. Beschrijving van het risico : gevaarlijke stoffen.

Het Verdrag voert een objectieve aansprakelijkheid in voor de schade die het gevolg is van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Onder "**gevaarlijke stoffen**" verstaat het Verdrag die stoffen die als zodanig door het ADR-Verdrag ⁸⁷ worden aangeduid, behoudens wanneer zij in kleine hoeveelheden vervoerd worden ⁸⁸, of wanneer het gaat om nucleaire stoffen ⁸⁹.

Het CRTD-Verdrag werkt dus net zoals het Nederlandse wetsontwerp (wat betreft de vervoersbepalingen) niet met een materieel criterium, maar met een lijst. De bijlagen A en B van het ADR-Verdrag bevatten een lijst van stoffen en voorwerpen (gevaarlijke stoffen) waarvan het vervoer over de weg ofwel verboden is ofwel toegelaten onder bepaalde voorwaarden. De gevaarlijke stoffen zijn ingedeeld in negen klassen naargelang de aard van het gevaar. Men maakt een onderscheid tussen open en gesloten klassen.

Een belangrijk argument voor het werken met een al dan niet limitatieve lijst van gevaarlijke stoffen is doorgaans de rechtszekerheid : wanneer gebruik gemaakt wordt van lijsten kan de mogelijk aansprakelijke persoon weten wanneer hij zich moet verzekeren. Men kan zich evenwel terecht afvragen ⁹⁰ of deze lijsten zoveel zekerheid bieden. Het gaat immers meestal om ellenlange lijsten met stoffen en stofverbindingen waarmee een niet-ingewijde niets kan aanvangen. Zoals STERK aangeeft, lijkt het werken met lijsten niet zozeer in het voordeel van de mogelijke aansprakelijke persoon te zijn, maar veeleer zekerheid te bieden voor een verzekeraar.

4. Het schadebegrip.

Het CRTD-Verdrag voorziet dat de aansprakelijkheid geldt voor volgende vormen van schade ⁹¹ :

- persoonsschade veroorzaakt door de gevaarlijke stoffen en opgelopen aan boord of buiten het voertuig ;
- zaakschade veroorzaakt door de gevaarlijke stoffen toegebracht aan goederen die zich buiten het voertuig bevinden ;
- preventieschade, d.i. de kosten van preventiemaatregelen en elk verlies of elke schade door deze maatregelen veroorzaakt ;
- schade tengevolge van de aantasting van het milieu door de vervoerde gevaarlijke stoffen ("loss or damage by contamination to the environ-

(87) Europees verdrag betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen langs de weg (ADR / Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route), ondertekend te Genève op 30 december 1957, goedgekeurd door de Wet van 10 augustus 1960 (B.S., 7 oktober 1960).

(88) Art. 4 c) CRTD-Verdrag.

(89) Art. 4 b) CRTD-Verdrag.

(90) STERK, C.H.W.M., o.c., 74-75.

(91) Art. 10 CRTD-Verdrag.

ment caused by the dangerous goods provided that compensation for impairment of the environment other than for loss of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken").

Het schadebegrip van het CRTD-Verdrag is dus net zoals dat van de ontwerprichtlijn zeer ruim opgevat : beiden voorzien in het herstel van zuivere milieuschade, de zgn. ecologische schade ⁹².

5. Objectieve aansprakelijkheid.

Het CRTD-Verdrag kanaliseert een objectieve aansprakelijkheid naar de vervoerder voor de schade die aan derden wordt toegebracht door de vervoerde gevaarlijke stoffen. Geen enkele vordering kan ingesteld worden tegen de aangestelden van de vervoerder, noch tegen de eigenaar of verhuurder van het voertuig die geen vervoerder is, noch tegen degenen die betrokken zijn bij de reddings- en bewaringsoperaties ⁹³.

Het Verdrag doet evenwel niets af van de mogelijke verhaalsrechten van de vervoerder tegen derden die de schade veroorzaakt hebben ⁹⁴.

Op het principe van de objectieve aansprakelijkheid wordt evenwel een aantal uitzonderingen voorzien, waardoor de objectieve aansprakelijkheid van de vervoerder sterk wordt afgezwakt.

De vervoerder is in volgende gevallen niet aansprakelijk :

- wanneer de schade het gevolg is van een toestand van overmacht : oorlog, oproer of onvermijdelijke natuurlijke oorzaken ⁹⁵;
- wanneer de schade volledig te wijten is aan de opzettelijke daad van derden ⁹⁶;
- wanneer het laden en lossen volledig heeft plaatsgevonden onder de verantwoordelijkheid van een ander dan de vervoerder ⁹⁷;
- wanneer de schade volledig moet toegeschreven worden aan de eigen schuld van de schadelijdende partij ⁹⁸;
- wanneer de opdrachtgever de vervoerder niet heeft ingelicht over de gevaarlijke aard van de te vervoeren goederen ⁹⁹.

Vooraf deze laatste twee ontheffingsgronden geven te denken. Een uitsluiting van aansprakelijkheid wanneer de schade volledig te wijten is

(92) SPIER, C.H.W.M., *I.c.*, 79.

(93) Art. 5, 7 CRTD-Verdrag.

(94) Art. 5,9 CRTD-Verdrag.

(95) Art. 5,4 a) CRTD-Verdrag.

(96) Art. 5,4 b) CRTD-Verdrag.

(97) Art. 6,1 al. 1 CRTD-Verdrag

(98) Art. 5,5 CRTD-Verdrag.

(99) Art.5,4 c) CRTD-Verdrag.

aan de schuld van de schadelijgende partij is logisch in een stelsel van futaansprakelijkheid, doch niet in een stelsel van risicoaansprakelijkheid¹⁰⁰. Het kanaliseren van een objectieve aansprakelijkheid naar een bepaald persoon houdt precies in dat die persoon omwille van het feit dat hij zeggenschap heeft over een van de risicofactoren, aansprakelijk is voor de schadelijke gevolgen van een ongeval, ongeacht of dit te wijten is aan zijn gedraging.

De laatstgenoemde uitsluitingsgrond¹⁰¹ daarentegen heeft voor gevolg dat het slachtoffer toch verplicht zou zijn zich tot de opdrachtgever te wenden indien de vervoerder het nodige bewijs kan leveren. Dit valt alleszins niet te rijmen met de doelstellingen van het Verdrag, dat precies een betere slachtofferbescherming beoogt¹⁰².

6. Beperking van aansprakelijkheid.

Het CRTD-Verdrag schrijft een beperking van de aansprakelijkheid voor, of beter een beperking van de verplichting tot schadeloosstelling. Men kan zich evenwel afvragen of men hier wel kan spreken van een beperking, gelet op het niveau waarop het plafond werd geplaatst.

Voor de aansprakelijkheid van de vervoerder langs de weg en van de vervoerder langs het spoor geldt een limiet van 18 miljoen SDR en voor andere schade 12 miljoen SDR. Voor het vervoer langs de binnenwateren geldt een ander regime met grenzen van respectievelijk 8 en 7 miljoen SDR¹⁰³.

De in het Verdrag voorziene aansprakelijkheidsbeperkingen worden niet toegepast wanneer de vervoerder of zijn ondergeschikten een opzettelijke fout gepleegd hebben¹⁰⁴.

De verdragsluitende staten kunnen ook hogere aansprakelijkheidsgrenzen vaststellen dan deze bepaald door het Verdrag¹⁰⁵. In verband met deze aansprakelijkheidslimieten dient tenslotte nog vermeld te worden dat het Verdrag bepaalt dat de vervoerder een fonds kan oprichten bij de rechtbank of de bevoegde autoriteit bij wie een vordering tot scha-

(100) FREDERICQ, S., *Moderne risico's en vergoeding van letselschade*, Brussel, Bruylant, 1990, 115.

(101) Deze uitsluitingsgrond is een herhaling van art. 22 CMR. Dit artikel is van toepassing in contractuele verhoudingen, doch niet geschikt wanneer het erop aankomt derden-slachtoffers te vergoeden. Cf. PUTZEYS, J., "Responsabilité du transporteur pour les dommages causés aux tiers dans les différents modes de transport", *Eur. Verroerr.*, 1991, nrs. 1 en 2, p. 177.

(102) PUTZEYS, J., "Milieuschade veroorzaakt door transport", (nog) niet gepubliceerde voordracht voor het colloquium 'Aansprakelijkheid voor milieuschade', Gent, 14 november 1990.

(103) Art. 9,2 CRTD-Verdrag.

(104) Art. 10,1 CRTD-Verdrag.

(105) Art. 24 CRTD-Verdrag.

devergoeding werd ingeleid, ten belope van de bedragen waarvoor aansprakelijkheid kan opgelopen worden ¹⁰⁶. Dit fonds wordt opgericht door het deponeren van een geldsom of het voorleggen van een andere financiële waarborg (bv. bankgarantie). Aan een dergelijke fondsvorming zijn twee voordelen verbonden: enerzijds kan de gelaedeerde na fondsvorming geen beslag meer leggen op andere vermogensbestanddelen van de aansprakelijke ¹⁰⁷ en anderzijds moeten alle vorderingen tegen de aansprakelijke persoon ingesteld worden bij de rechtbank waar het fonds werd gevormd ¹⁰⁸. Het Nederlands wetsontwerp inzake gevaarlijke stoffen kent eveneens het bestaan van dergelijk fonds. Wel is fondsvorming hier een voorwaarde om beroep te kunnen doen op beperking van aansprakelijkheid.

7. Verplichte verzekering.

De vervoerder moet zijn aansprakelijkheid krachtens het Verdrag dekken door een verzekering af te sluiten of een andere financiële waarborg te stellen voor de bedragen waartoe hij kan aangesproken worden. De verzekeraar kan door het slachtoffer rechtstreeks aangesproken worden. Laatstgenoemde kan zich dan wel op de aansprakelijkheidsgrenzen beroepen (ook al kon de vervoerder dit niet) en heeft ook alle verweermogelijkheden die de aansprakelijke vervoerder had.

Opmerkelijk is dat het Verdrag in de mogelijkheid voorziet om vrijstelling van verzekeringsplicht te verlenen aan de staat voor haar niet-commerciële activiteiten op gebied van het vervoer over de weg en langs de binnenwateren ¹⁰⁹. Voor het spoorvervoer geldt dat de vervoerder voor zover hij een staat is of een samenstellend deel daarvan uitmaakt of nog in volle eigendom toebehoort aan of financieel gecontroleerd wordt door een staat, hij niet tot verzekering verplicht is ¹¹⁰. Het is niet duidelijk wat de ratio van deze vrijstellingen is. In ieder geval wordt het vervoer per spoor hierdoor bevoordeeld want de meeste maatschappijen zijn in handen van de overheid.

V. BESLUIT.

In deze bijdrage werd getracht een overzicht te bieden van enkele recente wettelijke ontwikkelingen inzake de aansprakelijkheid voor milieuschade. Tevens werd nagegaan in welke mate de potentieel aanspra-

(106) Art. 11,1 CRTD-Verdrag.

(107) Art. 11,8 CRTD-Verdrag

(108) Art. 19, 4 CRTD-Verdrag.

(109) Art. 16,1 CRTD-Verdrag.

(110) Art. 16,4 CRTD-Verdrag.

kelijke personen hun aansprakelijkheid voor milieuschade moeten verzekeren en welke mogelijkheden de verzekeringsmarkt op dit vlak biedt.

Tot besluit kunnen volgende vaststellingen en bedenkingen geformuleerd worden.

Eerst en vooral dient aangestipt te worden dat er een algemene tendens bestaat tot objectivering van de aansprakelijkheid voor milieuschade. Daardoor wil men de gebreken van de klassieke foutaansprakelijkheid bij het vergoeden van milieuschade opvangen en alzo aan de slachtoffers een betere bescherming bieden. Objectivering van de aansprakelijkheid heeft voor gevolg dat de schade moet gedragen worden door diegene die voordeel heeft bij de milieuvervuilende activiteiten. Objectieve aansprakelijkheidsregelen dragen ongetwijfeld ook bij tot het ontwikkelen van een milieuvriendelijke technologie aangezien de financiële last van de vergoeding voor milieuschade geïnternaliseerd moet worden in de kostprijs van de produkten die tot de vervuiling aanleiding hebben gegeven.

Vervolgens hebben we kunnen vaststellen dat aan de invoering van een objectieve aansprakelijkheid vaak een verzekeringsplicht gekoppeld wordt. De schadelijdende partij is immers weinig gediend met een objectieve aansprakelijkheid wanneer de aansprakelijke persoon insolvabel is. Een verplichte verzekering in hoofde van de potentieel aansprakelijke persoon neemt het risico van insolvabiliteit weg en verhoogt de bescherming voor de slachtoffers. Ook de belangen van de potentieel aansprakelijke worden gediend via de verzekering. Een veralgemeende objectieve aansprakelijkheid is immers pas bruikbaar als vergoedingssysteem wanneer de aansprakelijke persoon de gelegenheid heeft zijn aansprakelijkheid vooraf te ramen en de last ervan te spreiden langs verzekering en de internalisering van de premie in de kostprijs van zijn produkten ¹¹¹. Evenwel kan op de verzekeringsmarkt vaak niet de vereiste dekking gevonden worden, hetgeen leidt tot aanzienlijke onderverzekering bij de bedrijven. In ieder geval moet de verzekerbaarheid van de aansprakelijkheid voor milieuschade nog aanzienlijk verbeterd worden. De verzekeraars zullen de verzekeringsommen evenwel altijd beperken tot een overeengekomen maximumgrens zodat ook de milieuschadeverzekering niet altijd zal leiden tot optimale en volledige slachtofferbescherming. Verzekering biedt trouwens ook geen oplossing wanneer de aansprakelijke vervuiler niet kan geïdentificeerd worden.

Om genoemde problemen op te lossen, wordt door menig auteur ¹¹²

(111) BOCKEN, H., "De beperkingen van het aansprakelijkheidsrecht...", reeds geciteerd.

(112) Zie BOCKEN, H., "A general Environmental Damage Fund?", paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14-15 december 1989; BOCKEN, H., "Alternatives to liability and liability insurance for the compensation of pollution da-

geleit voor het oprichten van publieke of private schadefonds en die zouden tussenkomen wanneer de aansprakelijkheidslimieten of de verzekeringsommen overschreden zijn of wanneer de vervuiler niet kan geïdentificeerd worden ¹¹³.

ages", *T.M.A.*, 1987, 83-87 en 1988, 3-10; SMETS, H., "Pollution accidentelle. L'indemnisation des tiers", *Préventique*, 1990, 54; SMETS, H., "Le fond d'indemnisation des pollutions accidentelles (FIPA)", paper voor het colloquium 'Verzekering van milieuschade', Gent, 14 en 15 december 1989.

- (113) Een voorbeeld van een dergelijk fonds is het Nederlandse Fonds Luchtverontreiniging, dat de slachtoffers vergoed voor schade door luchtverontreiniging wanneer zij geen vergoeding kunnen krijgen op andere gronden.