

DE REDACTIE PRIVAAT

WAT WIJ ZELF DOEN, DOEN WIJ BETER?

1. Tot voor kort was het aansprakelijkheidsrecht een rustig bezit, stevig gegrondvest op de artikelen 1382 en vgl. B.W. Deze bepalingen maakten het onbetwiste corpus uit van ons recht met betrekking tot de gevallen waarin men ertoe gehouden is de schade te vergoeden die een ander lijdt. De eenvoud van het door de wetgever van 1804 ontwikkelde, geniale of overgesimplifiëerde, systeem, heeft evenwel plaats geruimd voor een steeds complexer wordend geheel aan afzonderlijke regelen, waarvan het initiatief in ruime mate ook bij de internationale en Europese wetgever lag. Dat alles was reeds bekend. Wij komen er evenwel op terug omdat nu ook de gewesten het domein van het aansprakelijkheidsrecht zijn binnengetreden. De eerste prestaties op dit vlak van de gewestelijke wetgever zijn de aanleiding tot deze enkele bedenkingen.

2. Men weet dat het B.W. zelf een aantal uitzonderingsregimes invoerde inzake extra-contractuele aansprakelijkheid.

Sommige bevolkingsgroepen werden naast artikel 1382 ook aan bijkomende aansprakelijkheidsregelen onderworpen. De meest duidelijk geviseerde groep was deze van de werkgevers en andere aanstellers. Wie ondergeschikten aan het werk stelt, moet, op grond van artikel 1384, lid 3, de schade dragen die zij in hun werk door hun fout aan derden veroorzaken. Ook voor de ouders en aangestelden geldt er sinds 1804 een bijzonder statuut. De afwijking is hier echter beperkt. Er is enkel een omkering van de bewijslast. Meer recent werden ook bestuurders en zaakvoerders van vennootschappen aan een aantal strengere aansprakelijkheidsregels onderworpen (art. 62 en 63ter, art. 132 en 133bis van de vennootschapswet).

Meer betwistbaar zijn een aantal innovaties uit de laatste jaren waarbij de toepassing van de fout-aansprakelijkheid in zekere gevallen wordt afgezwakt of uitgesloten en die de harmonie van het systeem meer verstoren dan de invoering van bijkomende aansprakelijkheidsregelen. Hier valt op de eerste plaats de rechtspraak te vermelden die ontwikkeld werd in het spoor van het stuwadoorsarrest van 7 december 1973 (Cass., 7 december 1973, *R. W.*, 1973-74, 1597) en volgens dewelke de aangestelde en uitvoeringsagent niet

langer extra-contractueel aansprakelijk zijn jegens de medecontractant van hun opdrachtgever. Ingrijpender nog is artikel 18 van de wet op de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978: werknemers worden nu bij algemene regel niet langer aansprakelijk voor de gevolgen van een gewone fout. In het spoor van de werknemers volgden de leerjongens met artikel 19 van de wet van 19 juli 1983. De loodsen kregen op 30 augustus 1988 een nóg gunstiger regime. Zij zijn enkel aansprakelijk bij opzet of grove schuld. In dit laatste geval is hun persoonlijke aansprakelijkheid bovendien beperkt tot 500.000 F.

Ook bepaalde zaken en activiteiten die een verhoogd risico op ongevallen meebrengen gaven aanleiding tot bijkomende aansprakelijkheidsregelen die toepassing vinden naast artikel 1382 B.W. Dieren en instortende gebouwen bleken voor de wetgever van 1804 de enige risico-factoren die een aanvullende regel noodzakelijk maakten. De rechtspraak van haar kant erkende van oudsher een foutloze aansprakelijkheid voor overmatige burenhinder. Met de „ontdekking” van art. 1384, lid 1 B.W. bracht de negentiende eeuwse rechtspraak in een eerste fase enig soelaas voor de slachtoffers van de arbeidsongevallen; zij leverde meteen op lange termijn een meer algemene rechtsgrond voor de vergoeding voor slachtoffers van een gebrekkige technologie. De idee van het geschapen risico bleek ook ten grondslag te liggen aan een aantal wettelijke objectieve aansprakelijkheidsregelen zoals deze betreffende de exploitatie van een koolmijn (art. 58 K.B. 13 september 1919), een grondwaterwinning (wet van 10 januari 1977), een pijpleiding (wet 12 april 1965) of een ondergrondse opslagplaats voor gas (wet 18 juli 1975). Naderhand nog nam de Belgische wetgever het initiatief voor een bijzondere aansprakelijkheid voor de producent van giftige afval (wet van 22 juli 1974) en voor de eigenaar van verontreinigende produkten die aan de oorzaak liggen van een ambtshalve tussenkomst van de civiele bescherming of van de brandweer (art. 85 wet van 24 december 1976). Ook het risico op brandgevaar in voor het publiek toegankelijke gebouwen was aanleiding tot de goedkeuring van een (nog niet toepasselijke) objectieve aansprakelijkheidsregel (wet van 30 juli 1979).

Vanaf de tweede helft van deze eeuw spant ook de internationale wetgever zich in om bijzondere vormen van de technologie aan speciale aansprakelijkheidsregelen te onderwerpen. Internationale organisaties en ad hoc internationale conferenties werkten objectieve aansprakelijkheidsregelen uit voor schade aan de grond veroorzaakt door luchtvaartuigen (Rome, 7 oktober 1952, wet van 14 juli 1966),

kerncentrales (verdragen van Parijs van 29 juli 1960 en van Brussel van 31 januari 1963, wet van 22 juli 1985) en olietankers (verdrag van 29 november 1969, wet van 20 juli 1976). Te Genève werd op 10 oktober 1989 in het kader van Unidroit het CRDT verdrag gesloten betreffende het transport over het spoor, op de weg en per binnenwater van gevaarlijke goederen. De Raad van Europa van zijn kant publiceerde kort geleden een ontwerp van verdrag betreffende aansprakelijkheid voor milieugevaarlijke activiteiten. Steeds gaat het om een variante van de foutloze aansprakelijkheid.

Sinds kort hebben ook de Europese Gemeenschappen het aansprakelijkheidsrecht ontdekt. De richtlijn inzake aansprakelijkheid voor produkten met gebreken van 25 juli 1985 is de eerste die een communautaire objectieve aansprakelijkheidsregel invoert. Ons recht vereenvoudigt er daarom echter niet op. De verbruiker kan nu, naargelang het geval, beroep doen op de regelen betreffende de vrijwaring voor verborgen gebreken, art. 1382 en vgl. of de wet van 27 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken. Op 18 januari 1991 publiceerde de Commissie ook een ontwerp betreffende de (foutloze) aansprakelijkheid voor diensten (PB, C, 12/8). De behoefte aan een regeling van aansprakelijkheidsvragen op Europees niveau doet zich ondertussen blijkbaar ook op toenemende wijze voelen in de milieusector. Op 4 oktober 1989 werd een ontwerp van richtlijn gepubliceerd betreffende de (foutloze) aansprakelijkheid voor schade en milieuletseel veroorzaakt door afvalstoffen (PB, C, 251/3). Dit document heeft de grote verdienste dat het een aantal centrale problemen met betrekking tot de aansprakelijkheid voor milieuschade effectief ter discussie stelt. Het kreeg grote aandacht van het Europese parlement dat het substantieel amendeerde. Ook wordt een ontwerp voorbereid dat bijzondere aansprakelijkheidsregelen oplegt met betrekking tot het storten van afvalstoffen.

Hetgeen voorafgaat toont aan dat het aansprakelijkheidsrecht niet meer of minstens niet meer alleen op de fout-aansprakelijkheid gebaseerd is en dat het even versnipperd geworden is als vele andere rechtstakken. Het illustreert ook dat de nationale wetgever sinds lang de exclusiviteit heeft verloren in verband met de ontwikkeling van het aansprakelijkheidsrecht.

3. Zoals gezegd, zijn ook de gewesten kort geleden het domein van het aansprakelijkheidsrecht binnengetroten. Minstens in het kader van hun impliciete bevoegdheden kunnen ook de gewesten inderdaad aansprakelijkheidsregelen uitvaardigen (ORBAN DE XIVRY, E., „Jurisprudence de la Cour d'Arbitrage et droit de l'environnement”, in

LAVRYSEN, L., ORBAN DE XIVRY, E., HERBIET, M., HANNEQUART, J.P. *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Belgische Vereniging voor Milieurecht, Story-Scientia, Brussel 1990, 253). De gewesten maakten van deze bevoegdheid tot nu toe meestal op relatief onopvallende wijze gebruik.

Het Arbitragehof bevestigde in zijn arresten nr. 44 en nr. 50 dat artikel 59, § 2 van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 in overeenstemming is met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling. Dit artikel 59 bepaalt dat degene die het decreet overtrad kan veroordeeld worden tot terugbetaling van de kosten die de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) of een gemeente maakt ter verwijdering van afvalstoffen. Art. 28 en 39 van het Waalse afvalstoffendecreet van 5 juli 1985 bevatten gelijksoortige bepalingen. Deze raken de grond van het aansprakelijkheidsrecht niet, maar laten wel toe te ontkomen aan de problemen in verband met het verbreken van het causaal verband die oprezen in het spoor van het Walter Kay-arrest van het Hof van Cassatie. Meer fundamenteel is het Vlaamse decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer. Dit wijkt ten gronde af van artikel 1382 B.W. Het voert een objectieve aansprakelijkheid in lastens de exploitant van een grondwaterwinning en richt een „fonds ter voorkoming en vergoeding van schade bij het winnen en pompen van grondwater” op. Deze oplossing is evenwel niet nieuw. Het decreet herneemt bijna woordelijk de bepalingen van de nationale wet van 10 januari 1977 betreffende de schade door het winnen van grondwater.

De meest recente interventie van de Vlaamse wetgever op het vlak van het aansprakelijkheidsrecht — die ook de inspiratie leverde voor het schrijven van dit redactioneel —, is te vinden in artikel 54 van het Decreet betreffende het Bestuurlijk Beleid van 12 december 1990. Dit artikel wijzigt artikel 21, § 2, c, van het afvalstoffendecreet. Dit laatste bepaalde vroeger dat OVAM kon overgaan tot de ambtshalve verwijdering van afvalstoffen van een industriële onderneming die haar verplichtingen in het kader van het decreet niet was nagekomen. De betrokken passage van artikel 21 wordt ingrijpend gewijzigd. Zij luidt nu: „De afvalstoffenmaatschappij kan ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming verwijderen en de verontreinigde bodems en buiten gebruik gestelde industriële installaties, die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid, saneren ingeval na behoorlijke ingebrekestelling door de afvalstoffenmaatschappij of door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de in gebreke gestelde heeft nagelaten de opgelegde maatregelen te treffen of de

opgelegde werken uit te voeren binnen de opgelegde termijn. De ambtshalve sanering vindt plaats op de kosten van de ingebrekebljvende. De Vlaamse Executieve kan nadere regels bepalen voor de uitvoering van deze bepalingen”.

4. De problematiek van de sanering van de talrijke vervuilde vroegere fabrieksterreinen en stortplaatsen is geen kleinigheid. De sanering van vervuilde bodems kost in de V.S.A. en in Nederland astronomische bedragen. Beide landen doen belangrijke inspanningen om de kosten te verhalen op de industrie. In het eerste geval wordt toepassing gemaakt van een in feite retroactieve objectieve aansprakelijkheidsregel neergelegd in de Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act van 11 december 1980. De Nederlandse staat voert talrijke processen tegen vervuilers op basis van artikel 21 Interimwet Bodemsanering dat de principes van de onrechtmatige daad bevestigt. Ook in Vlaanderen zijn er talrijke „black points” waarvan de meerderheid evenwel nog niet grondig onderzocht is. De toekomst zal er nog een aantal aan het licht brengen. Het jaarverslag 1988 van OVAM raamt de kosten van de sanering van 37 reeds onderzochte black points op 18 tot 40 miljard F., afhankelijk van de aard van de sanering. De toerekening van de kosten van de bodemsanering stelt complexe problemen (zie hierover BOCKEN, H., „Aansprakelijkheid voor de kosten van bodemsanering”, in *Bodemverontreiniging en -sanering*, BUEKENS, A., NIEUWEJAARS, B. en TORFS, A., (ed.), 374-439; OVAM, jaarverslag 1987, 30). Gezien het veelal om historische vervuiling gaat, levert de toepassing van het fout-begrip bijzondere moeilijkheden op. Ook kan OVAM meestal geen bijzondere objectieve aansprakelijkheidsregel inroepen, behoudens wellicht artikel 1384, lid 1 B.W., waardoor de schade ten laste komt van de huidige bewaker van het terrein. De Vlaamse executieve poogde reeds een eerste maal een aansprakelijkheidsregel in te voeren die toelaat de kosten van de bodemsanering ten laste te leggen van de huidige bezitter of eigenaar van de vervuilde terreinen. Op 30 juli 1985 werd een besluit van de Vlaamse Executieve uitgevaardigd waarvan de tekst duidelijk het huidige artikel 21, C. van het afvalstoffendecreet heeft geïnspireerd: „Artikel 1, § 1. De Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest kan ambtshalve overgaan tot de sanering van alle percelen waarop gestort werd of wordt en waar de achtergelaten afvalstoffen een gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid van de mens en van het milieu. § 2. De ambtshalve sanering vindt slechts plaats ingeval de exploitant en/of de eigenaar, na gemotiveerde ingebrekestelling

bij aangetekende brief en binnen de daarin gestelde termijn, heeft nagelaten de door de Openbare Afvalstoffenmaatschappij opgelegde saneringsmaatregelen uit te voeren en voor zover de ambtshalve sanering een gevolg is van de ambtshalve verwijdering. Art. 2. De ambtshalve sanering vindt plaats op kosten van de ingebreke blijvende exploitant of eigenaar". Het Besluit van 30 juli 1985 was betwistbaar. Het voert een objectieve aansprakelijkheid in (OVAM, Jaarverslag 1987, 81), hetgeen uiteraard niet mogelijk is bij wege van een uitvoeringsbesluit bij een decreet dat zelf geen objectieve aansprakelijkheidsregel invoert. In het decreet bestuurlijk beleid neemt de Vlaamse decreetgever deze technische problemen weg met de nieuwe hiervoor geciteerde versie van artikel 21, c. van het afvalstoffendecreet.

Als oplossing voor een juridisch zeer complex probleem waarbij miljarden op het spel staan wordt dus de hakbijl gehanteerd. In feite komt het neer op het volgende. OVAM krijgt een discretionaire bevoegdheid om te bepalen wanneer een stuk grond moet gesaneerd worden in het licht van de risico's voor milieu en volksgezondheid. Ook de aard van de te treffen maatregelen wordt aan de OVAM zelf overgelaten. De maatschappij moet haar standpunt in een ingebrekestelling mededelen aan de betrokkene. Doet deze niet wat hem opgelegd wordt, dan kan OVAM ambtshalve saneren. De kosten hiervan worden gedragen door degene die door OVAM in gebreke werd gesteld. Wie dit is wordt niet nader bepaald.

De voorgaande tekst is door de Vlaamse Raad goedgekeurd zonder dat hieraan een enkele bedenking werd gewijd tijdens de parlementaire voorbereiding... Nochtans zou moeten bekend zijn dat de invoering van een objectieve aansprakelijkheid naast beleidsvragen ook bijzondere technisch-juridische problemen stelt. Dat ook de vergoeding van milieuschade een eigen aanpak vereist is ondertussen geweten. Ook de complexiteit van de sanering van historische bodemvervuiling is in Nederland en de V.S.A. duidelijk aan het licht gekomen. Een bepaling van deze aard roept dan ook vragen op met betrekking tot de juridische voorbereiding ervan.

5. In 1984 hield het Tijdschrift voor Privaatrecht, naar aanleiding van zijn twintigjarig bestaan, een colloquium over de invloed van de doctrine op de wetgeving (zie Feestbundel Twintig Jaar T.P.R.). Een aantal aanbevelingen werden toen gedaan aan de wetgever. De zesde luidt: „Het verdient aanbeveling om in het wetgevingsproces geregeld, en zo mogelijk in een vroegtijdig stadium, beroep te doen op externe deskundigen, of minstens de mogelijkheid te scheppen voor

en tijdens de parlementaire discussies, deskundigen betreffende de te regelen materies te horen. De openbaarheid van deze deskundige adviezen dient de regel te zijn". Het Vlaamse Gewest heeft, zeker in de milieusector, voor wat het lange termijn beleid betreft, in overeenstemming met deze aanbeveling gehandeld. Getuige daarvan o.m., de oprichting, op initiatief van Minister Kelchtermans, van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (Besl. Vl. Ex. van 5 juli 1989). De opdracht van deze commissie is in essentie het opstellen van een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne. De tijdsdruk waaronder in de laatste maanden een aantal dringende wijzigingen in het milieurecht zijn aangebracht, meer bepaald langs het decreet bestuurlijk beleid, heeft consultaties van deze aard niet mogelijk gemaakt. Het lijkt er ons op dat de wetgever de kans heeft gemist om een evenwichtige regeling in te voeren voor het probleem van de bodemsanering.

Dit brengt ons bij een tweede aanbeveling van het T.P.R.-colloquium („Het is noodzakelijk dat deskundige wetgevingsambtenaren aan elk ministerieel departement en aan het Parlement worden toegevoegd. Het is tevens noodzakelijk dat deze ambtenaren hun taak binnen een behoorlijk organisatorisch kader kunnen vervullen, en dat hun adviezen ernstig worden genomen") en bij de positie van de jurist in de nieuwe Vlaamse administratie. De personeelsformatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd immers pas vastgesteld bij besluit van 21 december 1990. Ook hier kunnen juristen niet anders dan een aantal kritische bedenkingen maken. Nemen wij opnieuw het milieurecht als voorbeeld. Dit ressorteert onder de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (met een personeelskader van 875 leden, eens volzet) van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, dat een van de grootste Vlaamse departementen wordt. Binnen deze administratie staat het Bestuur Algemeen Milieubeleid o.m. in voor de voorbereiding van ontwerpen van wetgeving. Van juristen is er binnen dit bestuur en zelfs binnen deze gehele administratie echter geen sprake in het organigram. Juridische functies vindt men wel in de Algemene Administratieve Diensten van het Departement en wel bepaald in de juridische dienst. Eens benoemd zullen de ambtenaren van deze dienst instaan voor het juridische werk voor zes operationele besturen waarvan de opdracht variëert van milieu tot verkeersinfrastructuur en zeewezen. Naar ons gevoel komt de inbreng van juristen aldus te laat, zeker in een aangelegenheid als het milieubeleid die niet louter technisch is maar zeer ingewikkelde en typisch juridische vragen oproept. Ook juristen moeten naar onze

mening ingeschakeld worden in het eigenlijke beleidsvoorbereidende werk en niet achteraf geconsulteerd worden, voor zover dit al gebeurt. De afwezigheid van juristen in de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting, zal zich wellicht nog meer laten voelen in de besturen Milieuvergunningen (129 ambtenaren bij volle bezetting) en Milieu-inspectie (132 ambtenaren bij volle bezetting). Deze diensten hebben een reusachtige bevoegdheid en kunnen o.m. ingrijpende administratieve sancties (met inbegrip van de sluiting van een inrichting) opleggen. Juristen komen bij het werk van deze besturen evenwel slechts te pas nadat een gemotiveerde adviesvraag aan de juridische dienst van de Algemene Administratieve Diensten van het Departement wordt voorgelegd. Een echt operationele interactie van management en jurist zoals de bedrijfswereld meer en meer nastreeft wordt dus wellicht zeer moeilijk. Tot op zekere hoogte kan het probleem opgevangen worden indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om ook juristen te benoemen in niet specifiek juridische functies in bv. de besturen algemeen milieubeleid, milieuinspectie en milieuvergunningen. Wij hopen, dat wij te pessimistisch reageren en dat het nieuwe artikel 21, § 2, c, van het afvalstoffendecreet niet representatief zal zijn voor de inbreng van juristen in het wetgevende werk van het Vlaamse Gewest.

H. BOCKEN