

## **DE REDACTIE PRIVAAT**

### **HET BELGISCHE VOORZITTERSCHAP VAN DE E.G. MINISTERRAAD EN DE AANSPRAKELIJKHEID VOOR MILIEUSCHADE**

**1.** Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Minister-raad, stonden ook aangelegenheden van onmiddellijk belang voor het privaatrecht op de agenda, met name de aansprakelijkheid voor milieuschade.

Het nationale recht loopt in dit verband vrij sterk uiteen. De materie is complex. Het gaat mede om sterk politiek geladen thema's (o.a. het herstel van ecologische schade, de vorderingsbevoegdheid van verenigingen, de veralgemening van een risico-aansprakelijkheid, de oprichting van schadefondsen...). De eenmaking van de regelen betreffende de aansprakelijkheid voor milieuschade ligt dan ook niet voor de hand.

**2.** De E.G.-Commissie worstelt reeds geruime tijd met de problematiek. Recent wekte de discussie rond het Groenboek over het herstel van milieuschade (Com (93) 47 final — zie verder —) grote belangstelling, en ook verwachtingen. Van grotere concrete politieke betekenis was echter de behandeling van de materie door de Europese Ministerraad. Hieraan werd in de pers overigens nauwelijks ruchtbaarheid gegeven.

Het onderwerp werd door België op de agenda geplaatst. Onder druk van de Commissie die het consultatieproces rond het Groenboek niet in het gedrang wilde brengen, werd hiermee gewacht tot de raad van december en dus ook tot het einde van het Belgische voorzitterschap. Op verzoek van Denemarken vond de behandeling openbaar (open T.V. debat) plaats.

Er was uiteraard geen kans dat een tekst van richtlijn of verdrag zou worden goedgekeurd tijdens het Belgische voorzitterschap. Toch was de bespreking in de raad van groot belang. Een verduidelijking van de standpunten van de lidstaten, meer bepaald betreffende aanvaardbaarheid van het ontwerp van richtlijn inzake aansprakelijkheid voor schade door afval en van het verdrag van de raad van Europa inzake de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door voor het milieu gevaarlijke activiteiten was dringend nodig. Voor het geval geen van

deze teksten een fiat kon krijgen, moest worden uitgemaakt of de raad een nieuwe communautaire regeling wenselijk achtte en, zo ja, welke de fundamentele opties hiervan zouden moeten zijn met betrekking tot aangelegenheden als een veralgemeende risico-aansprakelijkheid, de toerekening van de kosten van de sanering van historische verontreiniging of de vergoeding van ecologische schade...

De kleinere landen bleken gematigd positief en brachten een aantal inhoudelijke stellingen naar voor, Frankrijk, Engeland en ook Duitsland namen een duidelijk negatief standpunt in en waren te vinden, noch voor een nieuwe communautaire regeling, noch voor het goedkeuren van het verdrag van de Raad van Europa. Voor Engeland ging het wellicht om de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Duitsland werd ongetwijfeld mede gemotiveerd door het feit dat een nieuwe Europese regeling de herziening zou vereisen van het in 1990 goedgekeurde en nog niet volledig operationele „Umwelthaftungsgesetz”.

Het gebrek aan eensgezindheid in de Raad heeft de verdienste enige duidelijkheid te brengen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen er verschillende jaren over heen gaan vooraleer een Europese wetgeving inzake aansprakelijkheid voor milieuschade door de lid-staten kan worden goedgekeurd en omgezet in het recht van de lid-staten. Mogelijks kan de toetreding van Finland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden tot de Europese Unie op halflange termijn leiden tot het heropenen van de discussie. Op korte termijn betekent het wellicht dat de dynamiek in de discussie rond het Groenboek zal stilvallen bij gebrek aan politieke vooruitzichten.

### *De stand van zaken op Europees vlak*

3. De E.G. is reeds geruime tijd bezig met de aansprakelijkheid voor milieuschade. Recent nog heeft zij in artikel 13 van de verklaring van Rio de verplichting op zich genomen om een wetgeving terzake uit te werken.

4. Reeds artikel 11, lid 3, van Richtlijn 84/631/EEG gaf de Commissie de opdracht om binnen een vrij korte termijn communautaire regelen vast te stellen met betrekking tot aansprakelijkheid voor en verzekering van schade veroorzaakt tijdens het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. Een eerste poging tot tenuitvoerlegging van deze verplichting is te vinden in het voorstel van richtlijn van de

Commissie betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor schade en bederf veroorzaakt door afvalstoffen (oorspronkelijk voorstel van 1 september 1989, gewijzigd voorstel van 28 juni 1991, *P.B.*, C 192/6 van 23.7.1991). Dit ontwerp voert een foutloze aansprakelijkheid in ten laste van de producent van afvalstoffen. De tekst had de verdienste de meeste problemen rond het herstel van milieuschade uitdrukkelijk ter discussie te stellen (o.a. de identificatie van de aansprakelijke, de verweermiddelen in het kader van de „foutloze” aansprakelijkheid, het bewijs van het causale verband, het herstel van de eigenlijke ecologische schade aan niet toegeëigende milieugoederen en de bevoegdheid van milieuverenigingen om in rechte op te treden, het al dan niet-retroactieve karakter van de aansprakelijkheid, de verjaringstermijnen, de verplichting financiële zekerheden te stellen... In haar voorstel vermeldde de Commissie de problematiek van de schadefonds, zonder hierop in te gaan: uiterlijk op 31 december 1992 zou de Raad, op voorstel van de Commissie algemene regelen stellen voor de gevallen waar de aansprakelijke insolvent blijkt of waar de verontreiniger niet kan geïdentificeerd worden. In dit verband zal de Commissie de instelling van door afvalstoffen veroorzaakte schade en milieubederf bestuderen.

Het voorstel van richtlijn heeft de grote verdienste gehad de discussie te openen. Het moet echter verworpen worden. Het heeft geen zin een regeling in te voeren exclusief voor afval en milieuschade veroorzaakt door industriële processen en grondstoffen buiten beschouwing te laten. De discussie rond het voorstel van richtlijn is een tijd lang zeer levendig geweest. Op dit ogenblik hoort men meer en meer dat de tekst „dood” is.

**5.** In een aantal andere gespecialiseerde ontwerpen van richtlijn heeft de Commissie beperkte bepalingen voorgesteld betreffende de vergoeding van milieuschade. Dit is het geval in het voorstel van richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen van 23 april 1991 (*P.B.*, nr. C 190/1 van 22 juli 1991). Artikel 14 voert een foutloze aansprakelijkheid in ten laste van de exploitant van de stortplaats. Artikel 17 vereist financiële garanties. Artikel 18 richt een „stortplaatsnazorgfonds” op ter dekking van de kosten die niet verhaalbaar zijn op de exploitant.

Er is ook het gewijzigd voorstel betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen van 22 oktober 1991 (*P.B.*, nr. C 299/9 van 20 november 1991). Artikel 6, 3, (b) hiervan voert een foutloze aansprakelijkheid in ten laste van de exploitant van

de verwijderingsinstallatie en legt hem de verplichting op deze aansprakelijkheid te verzekeren.

6. De Commissie nam deel aan de voorbereiding van de „Convention sur la responsabilité civile des dommages resultant d'activités dangereuses pour l'environnement”, opgesteld op initiatief van de Raad van Europa en ondertekend in de loop van vorige zomer. Artikel 25 van dit verdrag betreft overigens uitdrukkelijk de verhouding tussen het verdrag en het communautaire recht: „Dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté économique européenne appliquent les règles communautaires et n'appliquent donc les règles découlant de la présente convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné”. Dit verdrag voert een risico-aansprakelijkheid in ten laste van de exploitant van activiteiten die een bijzonder gevaar kunnen opleveren voor het leefmilieu. Het betreft in deze definitie het gebruik van gevaarlijke stoffen en van genetisch gewijzigd materiaal. Ook afvalverwerkingsinstallaties en stortplaatsen vallen onder het toepassingsgebied. De aansprakelijkheid rust op de exploitant. Zij geldt niet retroactief. De aansprakelijkheid staat los van de fout. De bevrijdingsgronden zijn vrij limitatief opgesomd. Er is een verplichting financiële zekerheden te stellen. Hoofdstuk III van het verdrag betreft de vrije toegang tot milieu-informatie en overlapt met de Europese richtlijn terzake van 7 juni 1990. Hoofdstuk IV betreft de verjaringstermijnen en kent verenigingen het recht toe een vordering in te stellen om een bevel van de rechter te bekomen om bepaalde activiteiten te verbieden of een bevel te geven om achteraf herstelmaatregelen te nemen. Het regelt ook procesrechtelijke problemen zoals de bevoegde rechtbank, samenhang, erkenning en tenuitvoerlegging van de uitspraken.

Dit verdrag is over het algemeen van goede kwaliteit, zowel op technisch-juridisch als op beleidsmatig vlak. Er is uiteraard op een aantal punten kritiek mogelijk (o.a. de grote complexiteit bij het bepalen van het toepassingsgebied; ook worden de lacunes van het aansprakelijkheidsrecht onvoldoende ondervangen). Het goedkeuren van het verdrag als *interne* communautaire regel (cf. *supra*, art. 25) zou dus een in beginsel zinvolle oplossing zijn voor de gemeenschap. Dat is echter praktisch gezien onmogelijk indien lidstaten als Duitsland, Engeland en Frankrijk zich hiertegen verzetten. Wat Duitsland betreft, werd er reeds gewezen op het belang van het *Umwelthaftungsgesetz*. Strijdig met de Duitse opvattingen is wellicht ook de manier

waarop het vorderingsrecht voor verenigingen behandeld wordt. Nadelen zijn ook het feit dat het verdrag in ruime mate overlappingsen vertoont met de richtlijn inzake het recht op informatie en het Brussels bevoegdheids- en executieverdrag.

7. Tenslotte is er het Groenboek in verband met het herstel van milieuschade van 14 mei 1993. Dit document beschrijft vrij volledig de voornaamste probleempunten die zich stellen en geeft een aantal algemene oriëntaties. Het wijdt een afzonderlijk deel aan fondsen en andere collectieve vergoedingsmechanismen die de lacunes van het aansprakelijkheidsrecht (o.a. niet-geïdentificeerde of niet aansprakelijke vervuiler) kunnen ondervangen. Het suggereert de invoering van een geïntegreerd schadevergoedingsstelsel, bestaande uit een risico-aansprakelijkheid en een schadefonds. Het Groenboek bedoelt een discussie op communautair niveau op gang te brengen. Tot 1 oktober 1993 kon eenieder bedenkingen indienen bij de Commissie; een vrij groot aantal organisaties zijn gehoord en hebben schriftelijk stelling genomen (zie European Parliament en Commission of the European Communities, Joint Public Hearing „Preventing and remedying environmental damage”, 03/04 november 1993, Brussels; Written submissions, 183 p.);

Het Groenboek is ongetwijfeld een bijzonder interessant document dat een vrij volledige probleemstelling bevat evenals de aanzet van een aantal oplossingen. Nu echter geen positieve politieke keuzen gemaakt zijn door de Ministerraad, zal de discussie voor geruime tijd academisch blijven en wellicht stilvallen.

### *Terug naar de lid-staten?*

8. De bal ligt — wellicht voor vrij lange tijd — opnieuw in het kamp van de lid-staten. Voor wat het Vlaamse gewest betreft, is het daarbij noodzakelijk dat op korte termijn inderdaad een aantal initiatieven inzake aansprakelijkheid en milieuschade worden getroffen in het kader van het gewestelijk milieubeleid. Bepaalde deelaspecten moeten in elk geval dringend door de wetgever aangepakt worden.

9. Een eerste is de bodemsanering. Terzake is op voorstel van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest een voorontwerp door de Vlaamse regering goedgekeurd en aan de Raad van State voorgelegd. Het bevat een

uitgewerkte regeling in verband met de manier waarop bodemsanering moet geschieden en in verband met de toerekening van de reus-achtige kosten ervan. De tekst bevat een genuanceerde aansprakelijkheidsregeling waardoor de toerekening van de kosten van sanering van de historische vervuiling aan de bezitter of eigenaar die de vervuiling niet zelf heeft veroorzaakt noch ervan op de hoogte was bij de verwerving van de grond, beperkt wordt. De bedrijfswereld reageert in doorsnee positief op dit ontwerp. Het financiële belang van het ontwerp is aanzienlijk, zowel voor de industrie als voor de financiële wereld en de overheid.

**10.** Een ander punt waar dringend wetgevend werk noodzakelijk is betreft de financiële zekerheden. De milieuwetgeving voorziet inderdaad meer en meer in de verplichting voor de exploitanten van bepaalde risicovolle inrichtingen om financiële zekerheden te stellen met het oog op de vergoeding van mogelijke milieuschade en de nakoming van bepaalde verplichtingen bv. inzake herstel van een exploitatieterrein. De Vlaamse wetgeving (in mindere mate de Brusselse en Waalse) maakt hierbij in ruime mate gebruik van verplichte aansprakelijkheidsverzekeringen. Deze verplichte verzekeringen zijn bijna alle slecht of niet uitgewerkt op juridisch vlak. Op dit ogenblik weigeren verzekeraars overigens de aansprakelijkheid voor milieuschade te verzekeren zodat in bepaalde gevallen de vereisten voor het toekennen van een vergunning of erkenning niet op behoorlijke wijze kunnen vervuld worden. De verzekeraars vragen een wijziging van artikel 78 van de wet op de landverzekeringen die hen moet toelaten te ontkomen aan de verplichting alle, ook toekomstige en onvoorziebare, gevolgen te dekken van gebeurtenissen die plaats vonden tijdens de verzekeringsperiode en die aansprakelijkheid meebrengen. De nieuwe regeling bepaalt dat de verzekeraar enkel de aansprakelijkheid dekt voor *schade* voorgevallen tijdens de periode van de contractuele dekking. Een voorstel in deze zin is op 23 december 1993 goedgekeurd door de Senaat. De verzekering van de aansprakelijkheid voor milieuschade biedt echter ook na de wijziging van de wet op de verzekeringen *geen* oplossing die beantwoordt aan de eisen die in het algemeen belang moeten gesteld worden inzake financiële zekerheden (BOCKEN, H., „L'assurance responsabilité civile pour dommages causés par la pollution”, in *L'assurance de l'entreprises*, FAGNART, J.L., (ed.), Bruylant, 1993). Andere technieken dan de verzekering moeten dus op korte termijn worden geoptimaliseerd wil men over effectieve financiële zekerheden beschikken in de milieusector. De EEG verordening nr. 259/93 van 1 februari 1993 betreffende toezicht

en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese gemeenschap (PB L 30/1 van 6 februari 1993) legt de lidstaten overigens nieuwe verplichtingen op om financiële zekerheden te voorzien in verband met schade aan derden (verplichte verzekering) of verwijderingskosten (borgsom).

**11.** Het ogenblik is aangebroken om de politieke discussie te voeren over de gehele problematiek inzake aansprakelijkheid voor milieuschade en financiële zekerheden en zich niet te beperken tot een tweetal deelaspecten. Isoleert men meer bepaald het voorontwerp bodemsanering van de rest, dan is de kans zeer groot dat men een onevenwichtige oplossing krijgt waarbij enkel de voor het bedrijfsleven en financiële groepen meest interessante voorstellen aan de orde komen.

Verder wachten op een regeling op Europees niveau is op korte termijn nutteloos. Nu een aantal lidstaten zoals o.m. Duitsland, Nederland, Denemarken en Italië reeds lang eigen wettelijke initiatieven genomen hebben, is het gevaar op concurrentievervalsing beperkt. België zelf heeft overigens een vrij groot aantal, strenge en in ruime mate onsamenhangende, bijzondere bepalingen inzake milieuaansprakelijkheid. Een interne harmonisering hiervan dringt zich zeker op. De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling brengt momenteel mee dat het milieubeleid bijna exclusief in de bevoegdheid ligt van de gewesten. Deze zijn normalerwijze dan ook bevoegd om de problemen rond aansprakelijkheid en financiële zekerheid te regelen in zoverre deze een belangrijk element uitmaken van het milieubeleid. De kans dat de Belgische gewesten hierbij eenzelfde modelregeling zouden aanvaarden is beperkt; men hoopt echter op een onderlinge afstemming van de teksten.

H. BOCKEN