

Aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door milieuverontreiniging naar Belgisch recht

*H. Bocken**

I. Inleiding

1. De problematiek van de vergoeding van schade veroorzaakt door milieuverontreiniging staat momenteel in de belangstelling in Nederland. Dit blijkt uit de rechtspraak en rechtsleer zowel als uit het „wetsvoorstel ter aanvulling van de boeken 3 en 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek met het oog op de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem.”

Wellicht is een overzicht van de situatie ter zake in België dan ook niet oninteressant voor de lezers van dit Jaarboek.

In deze korte bijdrage willen wij trachten een algemene schets te geven van de evolutie welke zich in het Belgische recht heeft voorgedaan terzake van de vergoeding van milieuschade, eerder dan een gedetailleerde technische beschrijving van de huidige regeling¹. Deze laatste zou overigens onmogelijk zijn op enkele bladzijden.

2. In feite staat de problematiek van de vergoeding van schade door milieuverontreiniging reeds sinds ongeveer honderddertig jaar aan de orde in België. Milieuverontreiniging is immers geen fenomeen van de laatste decennia alleen: ook de negentiende-eeuwse industriële revolutie ging ermee gepaard.

Men is echter vergeten hoe de milieuvuiling in de jaren 1840-1860 grote sociale beroering veroorzaakte, meer bepaald in Wallonië.

* Prof. dr. H. Bocken is hoogleraar burgerlijk recht aan de Rijksuniversiteit te Gent.

1. Voor meer details verwijzen wij naar onze andere publicaties: Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu, Interuniversitair Centrum voor Rechtsvergelijking, Bruylant, Brussel, 1979 en „Aansprakelijkheid voor milieuschade”, R.W., 1987-88, 1269-1280.

In de literatuur vindt men verwijzingen naar een echte volksopstand in de Samber-vallei naar aanleiding van verontreiniging veroorzaakt door chloorzuurproductie. De bevolking kwam er op straat. Het leger werd ingezet om de opstand neer te slaan. Te Auvelais vielen er twee doden. Een krantendirecteur kwam voor het Hof van Assisen wegens de manier waarop hij de gebeurtenissen versloeg. Een apotheker uit de streek schreef pamfletten over het gebeuren en naderhand ook een heel interessant boekje: „Les fabriques de produits chimiques et autres établissements insalubres”².

In het midden van de negentiende eeuw vinden wij in België trouwens een aantal merkwaardig strenge gerechtelijke uitspraken over milieuverontreiniging. Bij vonnis van 6 juli 1847 verklaarde de rechtbank van Luik³ zich bevoegd om de fabriek van Vieille Montagne te Seraing te sluiten, wat echter door een arrest van het Hof van Cassatie verhinderd werd. Tot rond de jaren 1880 vindt men relatief talrijke „progressieve” uitspraken. Zo stelt een arrest van Het Hof van Gent n.a.v. de vervuiling van een beek: „Que nul riverain n’a le droit de corrompre les eaux courantes, de les rendre malsaines par le mélange d’immondices et de matières infectes; que la salubrité publique proteste constamment contre de pareilles entreprises... qu’il faut bien reconnaître que la ville, qui tolère que l’on fasse d’une eau courante dont elle est propriétaire un réceptacle d’immondice... commet une négligence dont elle est responsable”⁴. Duidelijke stellingnamen van deze aard vinden wij slechts zelden in de huidige rechtspraak.

Wellicht was de strenge rechtspraak uit het midden van de negentiende eeuw te verklaren door het fundamenteel conflict dat de industrialisering veroorzaakte in een tot dan toe overwegend agrarische maatschappij. De grondgrondbezitters voelden zich door de industrie bedreigd en procedeerden ertegen. Vanaf het einde van de 19e eeuw echter werd men toleranter t.o.v. de industrie, wat niet

2. L. Peeters, Brussel, 1856

3. B.J. 1847, 1010

4. Gent, 9 februari 1877, Pas. II, 132

belette dat de vervuiling zeer aanzienlijk bleef. Wellicht valt dit samen met het feit dat het machtscentrum in de maatschappij van het grootgrondbezit naar de industrie verlegd was.

3. Pas rond de jaren 1960 kwam er een nieuwe bewustwording van het belang van het leefmilieu. De verschillen met de beroering in het midden van de negentiende eeuw zijn echter aanzienlijk. Wij zien de zaak wetenschappelijker; de intensiteit van het probleem blijkt ook groter te zijn.

Een van de eerste belangrijke schadegevallen in België die de specificiteit van schade door milieuverontreiniging aan de orde stelden hing samen met de ontdekking van een clandestiene opslagplaats met cyaanhoudende afval in het begin van de jaren '70. De wet van 22 juli 1974 die een strenge risico-aansprakelijkheid invoerde ten laste van de producent van giftige afval was het gevolg ervan.

II Vergoeding van schade door milieuverontreiniging op grond van de fout-aansprakelijkheid

4. Het vertrekpunt van een uiteenzetting over het aansprakelijkheidsrecht naar Belgisch recht ligt nog altijd bij de fout-aansprakelijkheid. Dit is ook het geval waar het om milieuschade gaat.

De wettelijke basis van de fout-aansprakelijkheid is zeer beperkt. In het begin van de 19e eeuw, toen het BW werd opgesteld, was aansprakelijkheid voor ongevalsschade geen belangrijk maatschappelijk probleem. Er waren geen grote risicofactoren zoals de moderne industrie en transportmiddelen. Het grootste gevaar op ongevallen werd opgeleverd door de mens zelf, het paard en een beperkte, eerder artisanale, industriële bedrijvigheid. Het BW kon dan ook de vergoeding van schadegevallen afhandelen met vijf artikelen: art. 1382 tot 1386 BW.

Het uitgangspunt van de aansprakelijkheidsregeling in het BW is eenvoudig: wie schade lijdt, draagt deze in de regel zelf. Slechts in één geval komt de wetgever het slachtoffer tegemoet, met name dat wanneer de schade veroorzaakt is door andermans fout: wie door zijn fout schade veroorzaakt, moet deze vergoeden (art. 1382

BW). De schade wordt hierdoor echter niet uitgewist; de economische last ervan wordt verschoven van het slachtoffer naar degene die haar veroorzaakte. Indien de schade oorspronkelijk misschien heel hard aankwam bij het slachtoffer is het nu de veroorzaker die de volle economische weerslag ervan ondergaat.

Opdat de fout-aansprakelijkheid toepassing zou kunnen vinden, moet er *schade* zijn welke het gevolg is van een toerekenbare *fout*. Eens schade, fout en *causaal verband* tussen beiden bewezen is, moet degene die de fout beging, de schade vergoeden.

A. *Schade*

5. Het begrip „*schade*” is vrij duidelijk naar Belgisch recht. In beginsel komt elk feitelijk nadeel als vergoedbare schade in aanmerking.

Voor wat betreft de gevolgen van milieuverontreiniging, levert het schade-vereiste vooral op twee vlakken problemen op welke ik hier enkel kort vermeld.

Er is vooreerst de eigenlijke ecologische schade aan niet-toegeëigende milieugoederen (fauna, zee...) of aan het ecologisch evenwicht in de natuur. Zoals in de meeste landen het geval is, kan deze collectieve schade naar Belgisch recht slechts moeilijk voor de rechtbanken worden ingeroepen. Ook de vraag hoe men schade van deze aard moet begroten of herstellen is nog niet naar behoren opgelost.

Verder levert het begrip „*schade*” ook problemen op t.a.v. de saneringskosten welke de overheid maakt bij het opruimen van vervuiling. Kan een overheidsinstelling zoals de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij de kosten verbonden aan het opruimen van illegaal achtergelaten afval als „*schade*” beschouwen in het kader van een aansprakelijkheidsvordering? In het licht van recente rechtspraak van het Hof van Cassatie lijkt het antwoord positief te moeten zijn. In een aantal gevallen neemt de wetgever overigens alle twijfel weg en bevestigt hij de aanspraak op vergoeding van het bestuur⁵.

5. Voor verdere verwijzingen, zie H. Bocken, o.c., R.W., 1269-1272.

B. Causaal verband

6. Ook het begrip „*causaal verband*” is erg breed in het Belgische aansprakelijkheidsrecht. Er wordt immers toepassing gemaakt van de equivalententieer volgens dewelke elke noodzakelijke voorwaarde voor een schadegeval als oorzaak ervan wordt weerhouden. Kort samengevat komt het erop neer dat A een oorzaak is van B zodra B niet plaatsvindt zonder A. Niet vereist is dat A normalerwijze B meebrengt.

Hoewel de Belgische opvattingen inzake causaliteit dan ook breder zijn dan in de meeste landen het geval is, levert het vaststellen van het causale verband toch grote problemen op bij een vordering tot vergoeding van milieuschade. Milieuschade is dikwijls het gevolg van emissies door verschillende vervuilingbronnen. In vele gevallen is er een synergie tussen meerdere polluenten of doet de schade zich voor op talrijke kilometers van de uitstoot zelf. In deze omstandigheden is het voor het slachtoffer dikwijls zeer moeilijk de preciese oorzaak van de vervuiling te identificeren.

C. Fout

7. In essentie bestaat een fout uit een maatschappelijk onaanvaardbare gedraging. Het fout-begrip is bij uitstek vaag en relatief. Het wordt echter geconcretiseerd door een aantal meer specifieke toepassingscriteria. Voor de vergoeding van milieuschade zijn vooral de overtreding van een wettelijke regel en van de zorgvuldigheidsnorm van belang.

8. Naar Belgisch recht is men in beginsel aansprakelijk telkens men schade veroorzaakt door overtreding van een wettelijke (of reglementaire) bepaling.

De normbestemmingsleer vindt hierbij geen toepassing.

Of het gaat over een strafrechtelijk voorschrift of een norm uit een andere rechtstak heeft geen belang. Ook de overtreding van een vergunning bv. maakt normalerwijze een fout uit en levert aansprakelijkheid op voor de schade welke erdoor veroorzaakt wordt. Het belang van het voorgaande bij milieuschade is duidelijk nu de milieureglementering steeds in omvang toeneemt.

Maakt de overtreding van een wettelijke bepaling op zich een fout uit, dan biedt de naleving van alle wetten en reglementen daarentegen geen garantie dat men niet foutief handelt. Meer bepaald is een administratieve vergunning geen grond van rechtvaardiging. Zelfs als men alle voorschriften van zijn vergunning in acht neemt, kan men nog een fout begaan door overtreding van de zorgvuldigheidsnorm.

9. Naast en desgevallend boven wettelijke en reglementaire voorschriften staat de zorgvuldigheidsnorm. Volgens deze laatste moet men zijn handelswijze niet enkel bepalen in functie van eigen belang maar moet men ook voorzorgen nemen om schade aan andermans persoon en goederen zoveel mogelijk te vermijden. Om te bepalen hoever men hierbij in een concreet geval moet gaan, vergelijkt de rechter de gedraging van degene die de schade veroorzaakte met de veronderstelde gedragwijze van „de goede huisvader” in eenzelfde concrete situatie. Stelt de rechter vast dat de gedraging van de schadeverwekker afwijkt van de houding welke de zorgvuldige bedrijfsleider, arbeider, arts, technicus, ingenieur, advocaat... in een gelijksoortige situatie zou hebben aangenomen, dan is er een fout waaruit aansprakelijkheid kan volgen.

Het is duidelijk dat de rol van de rechter bij de toepassing van de zorgvuldigheidsnorm erg groot is. In feite bepaalt hij zelf wat een redelijk gedragspatroon zou geweest zijn in een concreet geval. De individuele sensibiliteit van de rechter voor milieuproblemen is dan ook van groot belang.

Ongetwijfeld hangt de toepassing van de zorgvuldigheidsnorm sterk samen met de concrete omstandigheden van elk geval afzonderlijk. Dit belet echter niet dat bepaalde beoordelingselementen bij aansprakelijkheidsvorderingen n.a.v. milieuschade een grotere rol blijken te spelen dan andere.

Zo wordt veel gewicht gehecht aan de naleving van de regelen van het goede vakmanschap en de overeenstemming met de stand van de techniek.

Gaat men uit van dit criterium, dan kan een exploitatiemethode enkel als onzorgvuldig worden beschouwd indien er een technisch

alternatief is voor de toegepaste schadeverwekkende technologie. Dit is echter slechts de benedengrens. De verwijzing naar de stand van de techniek laat de rechter nog een ruime beleidsvrijheid met betrekking tot de eisen welke hij in concreto stelt. Moet men gebruik maken van de meest vooruitstrevende techniek of van deze die tevens economisch haalbaar is voor een bepaalde bedrijfstak of, zwakker, voor een individueel bedrijf? Mag men genoeg nemen met het criterium van de gebruikelijke voorzorgen? Het antwoord dat de rechters op deze vragen geven is geenszins uniform; veelal wordt vermeden een duidelijk theoretisch criterium te formuleren⁶ en wordt het probleem voorgesteld als een loutere feitenkwestie⁷. In de laatste jaren vallen een paar opmerkelijk strenge uitspraken te vermelden⁸, naast meer tolerante⁹. Ook blijkt de bewijslast om aan te tonen dat de gebruikte exploitatiemethode niet aanvaardbaar is en dat technische alternatieven ervoor bestaan voor eiser in een aantal gevallen te zwaar¹⁰.

10. Een exclusieve benadering van het probleem langs het criterium van de stand van de techniek is naar onze mening overigens ontoereikend. Dit is zeker het geval indien men het - ook theoretisch- te zwakke criterium van de gebruikelijke technologie hanteert. De

6. Op dit vlak zou de rechter een steuntje van de wetgever overigens best kunnen gebruiken. In tegenstelling met wat het geval is in andere landen geeft de Belgische milieuwetgeving weinig of geen duidelijke uitspraken in verband met de afweging van gevaren voor gezondheid en milieu, welzijnswensen en economische gegevens.
7. Zie b.v. Antwerpen, 17 februari 1988, niet gep., A.R. 1087/78: „overwegende dat ... de behoorlijkheidsnorm dient getoetst te worden aan de redelijke en normale zorgvuldigheid die de uitbater van een gelijkaardige nijverheid, in vergelijkbare omstandigheden in acht dient te nemen, rekening houdend met alle concrete gegevens, zoals de omvang van de uitbating, haar vestigingsplaats en omgeving, het klimaat, de gebruikelijke regelen van de kunst en van de beroepstechniek”. Volgens de beslissing van de eerste rechter daarentegen moest nagegaan worden of „alle technisch mogelijke en economisch verantwoorde maatregelen getroffen waren om de schadelijke gevolgen van de exploitatie te vermijden of tot een minimum te beperken”.
8. Kh. Kortrijk, 31 maart 1978, nr. 249/77, n. gep.; Kg. Antwerpen, nr. 249/77, n. gep.).
9. Zie bv. Antwerpen, 17 februari 1988, geciteerd in noot 7.
10. Zie vorige noot.

logische consequentie ervan is immers dat men alle handelingen aanvaardt die - technisch gezien - onvermijdelijk schade meebrengen.

Alhoewel de Belgische doctrine traditioneel leert dat de vraag of iemand een fout beging of niet moet beoordeeld worden los van de aard en de omvang van de schade, blijkt de rechtspraak terecht¹¹ - minstens impliciet - rekening te houden met maatschappelijke risico's en voordelen verbonden aan bepaalde activiteiten.

Dit is o.m. het geval voor de rechtspraak die stelt dat een fout begaat hij die nalaat de nodige maatregelen te nemen om een gevaarlijke situatie te verhelpen of die niet reageert op het gevaar dat veroorzaakt wordt door een ongeval. Dit criterium wordt toegepast in beslissingen waarbij een vervuiler aansprakelijk wordt gesteld voor zijn nalatigheid om mogelijke slachtoffers van zijn activiteiten te verwittigen van het gevaar dat zij lopen¹² en om hen te laten weten hoe zij zich desnoods hiertegen zouden kunnen beschermen.

Ook werd als een fout weerhouden de nalatigheid om wetenschappelijk onderzoek te verrichten teneinde de mogelijke gevaren op te sporen die bepaalde activiteiten kunnen meebrengen, evenals de middelen om schade te voorkomen¹³.

In een aantal gevallen tenslotte, lijkt de aansprakelijkheid in ruime mate gebaseerd te worden op het feit dat het veroorzaken van vervuiling op zich maatschappelijk onaanvaardbaar is¹⁴.

III. Objectieve aansprakelijkheid

11. Reeds vanaf de tweede helft van de 19e eeuw moest de basisregeling van art. 1382 BW aangevuld worden. Zij bleek namelijk ontoereikend om een oplossing te bieden voor het probleem van de

11. Over het verband tussen het fout-criterium en een belangenafweging, zie Bocken, H., Het aansprakelijkheidsrecht, 56 e.v.

12. Luik, 8 oktober 1969, R.G.A.R., 1968, 8341; Luik, 13 januari 1976, R.G., nr. 5.681/75, n. gep.

13. Kh. Kortrijk, 31 maart 1978, n. gep., A.R., nr. 249/77.

14. Kg. Antwerpen, 5 mei 1978 en 18 mei 1978, n. gep., Vred. Lens, 27 mei 1986, Aménagement, 1987, 52. Zoals reeds gezegd vindt men op het einde van de negentiende eeuw vindt men een aantal opmerkelijke uitspraken in deze zin.

talrijke arbeidsongevallen waarmee de opkomende industrialisatie gepaard ging.

Wanneer slachtoffers van arbeidsongevallen op grond van art. 1382 BW vergoeding trachtten te bekomen, slaagden zij daar meestal niet in. Dikwijls was het niet mogelijk aan te tonen dat bv. het ontploffen van een stoommachine het gevolg was van een fout van de werkgever. Een tweede moeilijkheid was de bewijsvoering; men had toen immers niet de technische middelen die men nu heeft om de oorzaken van een ongeval te achterhalen. Men stelt echter vast dat de rechtspraak vanaf de jaren 1870 op een creatieve wijze op zoek ging naar oplossingen om de slachtoffers van arbeidsongevallen ter hulp te komen; de wetgever echter bleef voorlopig afzijdig. Uiteindelijk ontwikkelde de rechtspraak tegen het eind van de negentiende eeuw een aantal regelen op grond waarvan de verschuiving van de schade mogelijk werd buiten de fout om van diegene die haar veroorzaakte. Er ontstond wat wij nu „objectieve aansprakelijkheid” noemen. In het kader van een objectieve aansprakelijkheidsregel wordt iemand aansprakelijk gesteld voor een bepaald schadegeval, ook al heeft hij dit niet door eigen fout veroorzaakt.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw houdt de rechtspraak meer bepaald de bewaker van een gebrekkige zaak op grond van art. 1384, lid 1 BW, aansprakelijk voor de schade die door dat gebrek veroorzaakt wordt. De vraag is niet meer of de eigenaar van de machine een fout had begaan en bv. een machine liet gebruiken waarvan hij wist dat ze gebrekkig was. De bewaker van de gebrekkige zaak wordt aansprakelijk gesteld, los van elke fout. De redenering is, *grosso modo*, dat hij die het voordeel heeft van een bepaalde gevaarlijke zaak, ook de nadelige effecten ervan moet dragen.

Van in het begin van de 20e eeuw slaat ook de wetgever deze weg in, o.m. met de wet op de arbeidsongevallen van 1903. Volgens deze laatste moet de werkgever, los van elke fout, de schade (oorspronkelijk slechts een deel hiervan) dragen die een werknemer lijdt door een arbeidsongeval.

12. Een aantal objectieve aansprakelijkheidsregelen zijn van bijzonder belang bij milieuschade. Ik schets de hoofdlijnen ervan. Zij kunnen in twee groepen ingedeeld worden naargelang van de mate waarin zij afwijken van de gewone regelen van de fout-aansprakelijkheid.

A. Aansprakelijkheid voor rechtmatige daad

13. Sinds zeer lang reeds, kent de rechtspraak, zonder hierbij steeds een sluitende juridische redenering te volgen, schadevergoeding toe indien het gebruik dat iemand van zijn erf maakt aan zijn burens groter nadeel berokkent dan deze normalerwijze verwacht mogen worden te dulden in de betrokken buurt.

De huidige technisch juridische formulering van de regel wordt gegeven in de evenwichtsleer, geformuleerd in de cassatiearresten van 6 april 1960¹⁵. Volgens deze arresten verplicht art. 544 BW de eigenaar van een onroerend goed „die door een niet foutief feit het evenwicht verbreekt dat tot stand is gekomen tussen naburige eigendommen door aan een naburige eigenaar een stoornis op te leggen die de maat van de gewone buurschapsnadelen overschrijdt tot een rechtmatige en passende compensatie waardoor het verbroken evenwicht hersteld wordt”. Het bewijs van een fout in hoofde van de eigenaar is niet vereist. De evenwichtsleer werd immers juist ingevoerd om de theoretische moeilijkheden op te lossen die oprijzen bij de toepassing van de fout-idee op industriële activiteiten en openbare werken die niet te vermijden vormen van hinder of schade meebrachten. Overlast, een stoornis die de grens van de gewone ongemakken van nabuurschap overschrijdt, volstaat voor aansprakelijkheid.

Uiteenlopende vormen van milieuverstoring (verontreiniging van water en lucht, geluidshinder, trillingen...) werden in het verleden reeds als overlast weerhouden en gaven aanleiding tot aansprakelijkheid op grond van de evenwichtsleer. Aldus bv.

- hinder door stof, slijk en lawaai met verlies van cliënteel als gevolg van pre-metrowerken¹⁶;

15. Pas. 1960; I; 920

16. Cass., 26 mei 1983, R.W., 1983-84, 1133 met noot Derine.

- vervuiling van visvijvers ingevolge overstromingen te wijten aan een slecht functionerende riolering¹⁷;
- aanhoudend hondegeblaf in een stadswijk¹⁸;
- geluidshinder veroorzaakt door het nachtelijk laden en lossen van zware vrachtwagens¹⁹.

Abstracte criteria om uit te maken wanneer er overlast is, zijn er niet. De rechter apprecieert van geval tot geval of de hinder de normale lasten van de nabuurschap overschrijdt of niet.

14. Een tweede, historisch gezien belangrijke, aansprakelijkheid voor rechtmatig handelen is te vinden in de bij KB van 13 september 1919 gecoördineerde mijnwetgeving. De exploitatie van mijnen brengt de stabiliteit van de bodem in het gedrang en veroorzaakt onvermijdelijk schade aan de bovengrond, bv. door verzakkingen van huizen. Deze schade wordt ten laste van de mijnexploitant gelegd, ook al heeft deze geen fout begaan.

De wetgever heeft eenzelfde benadering in de loop van de laatste decennia ook toegepast op andere gevaarlijke vormen van bodemexploitatie. De waterwinningsmaatschappij en de bouwheer van openbare of private werken die door de daling van een grondwaterlaag schade bovengronds veroorzaken, zijn hiervoor objectief aansprakelijk²⁰. Ook de exploitant van pijpleidingen voor gas en andere producten is objectief aansprakelijk²¹ evenals deze van ondergrondse berggruimten bestemd voor het opslaan van gas²².

15. Een aansprakelijkheidsregel van eenzelfde type is vervat in art. 17 van de wet van 10 maart 1925 dat een objectieve aansprakelijkheid invoert welke van belang kan zijn o.m. bij hinder door hoogspanningsleidingen.

Art. 23 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen

17. Brussel, 18 januari 1979, A.R., 16.896.

18. Vred. Tielt 16 juni 1982, en Brugge 8 oktober 1984, T.Vred., 1986, 28, met noot E. Stassijns.

19. Vred. Kraainem, 4 december 1981, A.R., 1822.

20. Wet van 10 januari 1977; decr. VI. Raad, 24 januari 1984; decr. W. Raad, 11 oktober 1985.

21. Wet van 12 april 1965.

22. Wet van 18 juli 1975.

tenslotte levert een rechtsgrond voor vergoeding buiten fout van schade veroorzaakt door overvliegende supersonische militaire vliegtuigen.

16. In al deze gevallen is het verschil met de normale regelen van de fout-aansprakelijkheid duidelijk. Het gaat hier om aansprakelijkheid voor rechtmatige daden welke gemotiveerd wordt door de bijzondere risico's welke bepaalde activiteiten onvermijdelijk met zich meebrengen. Het slachtoffer moet geen fout bewijzen. Het kan ermee volstaan dat zijn schade het gevolg is van verweerders (niet-foutieve) gedraging en dat zij valt binnen het toepassingsgebied van de bijzondere aansprakelijkheidsregel.

B. Risico-aansprakelijkheid

17. In een aantal gevallen is de afwijking van de gewone aansprakelijkheidsregelen nog groter en moet het slachtoffer ook niet meer bewijzen dat de schade veroorzaakt werd door (een al dan niet foutieve) gedraging van verweerder. De schade wordt juridisch naar de aansprakelijke *gekanaliseerd* omdat deze een bepaalde zeggenschap heeft over een van de risicofactoren die een rol spelen in het tot stand komen van de schade.

18. Het oudste voorbeeld van een risico-aansprakelijkheid van deze aard is de aansprakelijkheid voor gebrekkige zaken op grond van art. 1384, lid 1 BW.

Zoals gezegd, stelt de rechtspraak, sinds het einde van de negentiende eeuw, de bewaker van een zaak - hij die haar voor eigen rekening beheert en controleert - aansprakelijk voor de schade welke door een gebrek van de zaak veroorzaakt wordt.

Het bewijs van een fout is niet vereist. Het feit dat de bewaker het gebrek niet kende en het dus niet kon verhelpen, is irrelevant. De bewaker ontkomt enkel aan de plicht tot schadevergoeding door aan te tonen dat de schade niet door het gebrek veroorzaakt is. Men verantwoordt deze oplossing op grond van het risico dat de gebrekkige zaak schept. De nadelige gevolgen van dit gebrek worden ten laste gelegd van de bewaker van de zaak eerder dan van

het toevallige slachtoffer dat door de gebrekkige zaak getroffen wordt.

De concrete draagwijdte van deze aansprakelijkheidsregel hangt vooral af van de omschrijving welke men geeft aan het begrip „gebrek”.

Volgens de recente rechtspraak moet het hier gaan om een „abnormaal kenmerk”. De zaak moet dus eigenschappen vertonen welke afwijken van wat men normalerwijze mag verwachten van een zaak van haar soort. Het feit alleen dat zij uit haar aard zelf gevaarlijk is, volstaat niet om haar als gebrekkig te beschouwen telkens zij schade veroorzaakt.

Het slachtoffer moet het bewijs leveren van het gebrek. De rechtspraak verlicht echter zijn bewijslast door genoeg te nemen met een negatief bewijs: het volstaat dat geen andere oorzaak dan een gebrek het ontstaan van de schade kan verklaren.

19. Art. 1384, lid 1 BW, is ook van belang voor de vergoeding van milieuschade. Het laat ongetwijfeld niet toe een industriële installatie als gebrekkig te beschouwen om de enkele reden dat zij luchtverontreiniging veroorzaakt²³. De notie gebrek vereist een *abnormale* eigenschap.

In de praktijk zal art. 1384, lid 1 BW, in de milieusector vooral toepassing vinden bij accidentele verontreiniging welke het gevolg is van bv. het breken van een leiding²⁴ of een defect in een machine²⁵. Ook de exploitant van een vuilnisbelt welke door zelfontbranding vuur vatte werd aansprakelijk gesteld op grond van art. 1384, lid 1 BW²⁶.

Art. 1384, lid 1 BW is eveneens van belang bij meer latente vormen van verontreiniging van bodem of water. In bepaalde gevallen kan de aanwezigheid van vreemde voorwerpen in een groter geheel immers als een gebrek worden aangezien. Doorslaggevend is of het vreemde voorwerp het geheel „abnormaal” maakt of niet. Zo

23. Cass., 18 september 1980, R.W., 1981-82, 29.

24. Bergen, 18 november 1975, Pas., 1976, II, 136.

25. Luik, 13 januari 1976, niet gep., A.R., nr. 5.681/75.

26. Luik, 4 februari 1975, R.G.A.R., 1975, 9506.

is de overheid, als beheerder van een waterweg, op grond van art. 1384, lid 1 BW, aansprakelijk voor de schade aan schepen, veroorzaakt door in het water drijvende balken²⁷ en gasflessen²⁸. Het bestuur dat een zandbak ter beschikking stelt van het publiek is aansprakelijk voor de schade opgelopen door een kind dat zich kwetst aan een glasscherf in het zand²⁹. In een vonnis van de rechtbank van koophandel van Sint-Niklaas van 2 december 1959³⁰ ging het om stookolieinfiltraties in de bodem. De rechtbank stelde dat het onroerend goed waavan de bodem met olie doordrenkt was, een gebrekkige zaak uitmaakte. Een andere beslissing die hier van belang kan zijn is het vonnis van de rechtbank van Hasselt van 6 december 1982³¹. Een aannemer had afbraakmateriaal afkomstig van de weg Sint-Truiden-Hasselt op vraag van een landbouwer gestort op diens grond. De ondergrond van de weg bleek uit metaalslakken te bestaan met een hoog gehalte aan lood en kwik. Een aantal runderen stierven. Hoewel de vordering op andere gronden werd afgewezen, was er voor de rechtbank geen twijfel dat de grond met het abnormale loodgehalte een gebrek vertoonde.

20. Ook langs bijzondere wetgeving werden een aantal risico-aansprakelijkheden ingevoerd welke van belang zijn bij milieuverontreiniging veroorzaakt door de moderne technologie.

Een eerste toepassing ervan heeft betrekking op kerncentrales. De exploitant van de centrale is aansprakelijk voor schade veroorzaakt door kernongevallen in de centrale³². Eenzelfde regeling geldt voor kernschepen³³.

Schade veroorzaakt door verontreiniging na ongevallen met olietankers gaf aanleiding tot het verdrag van Brussel van 29 november

27. Cass., 12 febr. 1976, J.T., 1976, 325.

28. Kh. Antwerpen, 23 november 1978, R.G.A.R., 1980, 10.163.

29. Vred. Aarlen, 9 februari 1979, Bull. Ass., 1980, 723.

30. R.W., 1959-60, 1904.

31. N. gep., A.R., 82 B. 889. Zie ook Antwerpen, 23 januari 1986, R.W., 1986-87, 324.

32. Wet van 22 juli 1985

33. Wet van 19 augustus 1963

1969 en de wet van 20 juli 1967. Deze stellen de eigenaar van een tanker aansprakelijk voor de schade welke het gevolg is van de verontreiniging van de zee door ruwe olie.

21. Van belang is ook de budgettaire wet van 24 december 1976. Deze voert een bijzondere aansprakelijkheidsregel in voor de kosten welke de civiele bescherming of de brandweer maken bij saneringswerken uitgevoerd n.a.v. accidentele verontreiniging. Volgens deze bepaling *moet* de overheid de gemaakte kosten terugvorderen van de eigenaar van de producten welke aan de basis liggen van de verontreiniging. Deze regeling vindt frekwent toepassing, bv. naar aanleiding van een ongeval waarbij stookolie uit een tankwagen op een snelweg vloeit.

22. De meeste aandacht in rechtsvergelijkend verband verdient wellicht te gaan naar de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval. Deze heeft tot doel te vermijden dat giftige afval wordt achtergelaten en zeker te stellen dat hij behoorlijk verwerkt wordt.

De wet voert een aantal bijzondere aansprakelijkheids-regelen in. Art. 7 is van algemene draagwijdte en betreft alle schade veroorzaakt door de afval. Art. 16 en 18 daarentegen hebben in het bijzonder betrekking op de kosten van saneringswerken ondernomen op initiatief van de burgemeester of de gouverneur.

23. Krachtens artikel 7 is de persoon die giftig afval voortbrengt aansprakelijk voor de kosten van vernietiging, neutralisering of wegwerking ervan, ongeacht de aansprakelijkheid van degenen die hij met die verrichtingen heeft belast. De producent is daarenboven aansprakelijk voor alle schade van welke aard ook die zou kunnen veroorzaakt worden door de giftige afval, inzonderheid tijdens de hele duur van het vervoer, bij de vernietiging, neutralisering of wegwerking ervan, zelfs indien deze persoon niet zelf tot bedoelde verrichtingen overgaat.

Alle schade veroorzaakt door de giftige afval valt onder de bijzondere regeling. Beperkingen schijnen er niet te zijn, noch wat het ogenblik of de wijze betreft waarop het incident zich voordoet,

noch wat betreft de aard van de schade.

De aansprakelijkheid overeenkomstig artikel 7 eindigt pas wanneer de afval vernietigd, geneutraliseerd of weggewekt is³⁴. Vernietiging is de ontbinding van de stof zelf; neutralisering het met fysische of chemische middelen ter plaatse voor de omgeving onschadelijk maken; wegwerking bestaat erin de afval zonder enige behandeling naar een andere plaats te brengen waar hij geen gevaar meer oplevert³⁵. Toepassing van de belangrijkste gebruikelijke verwijderingstechnieken (gecontroleerd storten, lozen of dumpen, verbranden) maakt dus een einde aan de aansprakelijkheid, mits de afval erdoor onschadelijk wordt. Men kan echter stellen dat de producent aansprakelijk blijft indien de afvalstoffen slecht verwerkt worden, zodat ze schadelijk blijven en er dus in feite geen echte vernietiging, neutralisering of wegwerking heeft plaatsgevonden.

24. De aansprakelijkheid wordt gekanaliseerd naar de producent van de afval, zelfs indien deze door een ander geneutraliseerd of vernietigd wordt. Deze radicale oplossing staat buiten twijfel. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd een amendement besproken volgens hetwelk de producent enkel aansprakelijk zou zijn voor de schade veroorzaakt bij de vernietiging van afval indien hij hier toe zelf zou overgaan. Werden deze verrichtingen aan een derde toevertrouwd, dan zou deze derde en niet de producent aansprakelijk geweest zijn. Dit amendement werd afgewezen. Men was van oordeel dat de zware verantwoordelijkheid van de producent deze laatste zou aanzetten betrouwbare vervoerders en verwerkers te kiezen³⁶. De producent ontkomt dus niet aan aansprakelijkheid door aan te tonen dat de schade veroorzaakt werd door een derde.

Wel heeft de producent een regres tegen diegene die door zijn fout het schadegeval veroorzaakte. Desgevallend kan hij zich keren tegen een producent van andere giftige afvalstoffen in de zin van

34. Parl. Hand., Kamer, 1973-74, 19 oktober 1973, 5; Parl. Hand., Kamer, 1973-74, 14 november 1973, 3 en 8.

35. Aldus de definities gegeven door de Raad van State, Parl. St., 1973-74, 684-1, 11.

36. Verslag, Parl. St., Senaat, 1973-74, nr. 134, 22

de wet van 1974, die mede een noodzakelijke voorwaarde bleken voor de schade.

Ook een contractuele regeling tussen de producent en de exploitant van een stortplaats of verwerkingsinstallatie kan van belang zijn. Hierin kan een beding worden opgenomen waarbij de exploitant de producent vrijwaart voor de eventuele aansprakelijkheid welke deze laatste zou kunnen oplopen op grond van de wet op de giftige afval. Een beding van deze soort belet niet dat de producent aansprakelijk gesteld wordt door het slachtoffer. Het laat hem echter toe de aan schadevergoeding uitgekeerde bedragen terug te vorderen van de exploitant. In tegenstelling met een exoneratiebeding dat aansprakelijkheid tegenover derden uitsluit is het besproken vrijwaringsbeding geldig.

25. De bijzondere aansprakelijkheid ten laste van de producent van giftige afval lijkt uitzonderlijk zwaar. Men begrijpt dat de wet ongerustheid en onzekerheid heeft doen ontstaan in de bedrijfsweld. De concrete betekenis van art. 7 moet echter enigszins gerelativeerd worden.

Vooreerst moet rekening gehouden worden met het relatieve karakter van het begrip afval. Of iets afval is of niet, hangt uiteindelijk ervan af of de stof al dan niet is opgenomen in een economisch productie- of distributieproces. Wordt een giftig bijproduct opgenomen in het economisch circuit, dan beantwoordt het niet langer aan het begrip afval. Wegwerking kan dus ook bestaan in de overdracht van de afval aan iemand die hem kan gebruiken als grondstof. Vanaf het ogenblik van de overdracht is de aansprakelijkheid van de producent ten einde.

Het relatieve karakter van het begrip afval brengt mee dat schade veroorzaakt door eenzelfde scheikundige stof nu een zal behandeld worden volgens het gemeen recht, dan weer volgens de wet op de giftige afval. Het is evident dat dit relatieve karakter in een aantal gevallen een bron van betwistingen zal zijn en de bescherming welke de wet aan de slachtoffers biedt zal beperken. Naar onze mening dringt er zich vanuit het standpunt van de slachtoffers eenzelfde behandeling op, ongeacht of giftige producten

een ongeval veroorzaken terwijl zij slecht gestockeerd zijn in afwachting van hun vernietiging, dan wel op een ogenblik waarbij zij ingeschakeld zijn in het productieproces.

Van groot belang is ook dat de aansprakelijkheid wellicht enkel geldt voor afval geproduceerd na het van kracht worden van de wet op de giftige afval. Vroeger heb ikzelf, aarzelend, het standpunt ingenomen dat art. 7 van de wet ook van toepassing kon zijn „oud” afval. Ik ben geneigd van mening te veranderen. Leest men art 7, al. 3 van de wet niet als een op zich staande bepaling, maar in samenhang met al. 1 en al. 2 van hetzelfde artikel, dan blijkt dat de bijzondere aansprakelijkheid geldt voor de persoon bedoeld in al. 1 van art. 7, hij die door zijn activiteiten giftige afval voortbrengt. De productie van afval zelf maakt dus deel uit van de wettelijke omschrijving van de tot aansprakelijkheid aanleiding gevende gebeurtenis welke uiteraard moet te situeren zijn na het van kracht worden van de wet. Het voorgaande brengt mede dat de kosten van sanering van oude stortplaatsen waar voor de wet van 1974 afval gestort werd met de kenmerken van giftige afval in de zin van de wet van 22 juli 1974, niet op grond van deze wet ten laste kunnen gelegd worden van de producent van de afval. Dit zou natuurlijk wel kunnen indien deze producent een fout had begaan, indien hij bewaker van de afval is of, voor wat betreft kosten gemaakt door de civiele bescherming of de brandweer, eigenaar in de zin van art. 85 van de budgettaire wet van 24 december 1976.

26. De wet van 22 juli 1974 op de giftige afval bevat verder twee bijzondere aansprakelijkheidsregelen welke specifiek betrekking hebben op de kosten van saneringswerken.

Volgens art. 16 mag de gouverneur van de provincie achtergelaten giftige afval doen verpakken, in beslag nemen of laten vernietigen, neutraliseren of wegwerken. De kosten van deze laatste maatregelen vallen ten laste van „de aansprakelijke persoon”, wellicht degene die de afval achterliet. In feite staat men hier voor een bevestiging van de fout-aansprakelijkheid welke nuttig is in het licht van de hoger vermelde betwisting over het bestaan van het

causale verband tussen de overheidsmaatregel en de fout die haar noodzakelijk maakte.

Volgens art. 18 kan de gouverneur of de burgemeester giftige afval die een ernstige bedreiging vormt doen overbrengen naar een door de Minister tot wiens bevoegdheid de Arbeid behoort aangewezen plaats. De overbrengingskosten zijn ten laste van diegenen die in het bezit zijn van de giftige afval. Deze bepaling wijkt af van het gemeen recht.

IV. Enkele bedenkingen

27. Onze maatschappij bevindt zich in een overgangsfase. De techniek moet zich aanpassen aan de doelstellingen van het milieubeleid. Een technologie moet uitgebouwd worden die milieuverontreiniging voorkomt. In afwachting moeten de kosten van de preventie van de verontreiniging en van het herstel van de erdoor veroorzaakte schade ten laste gelegd worden van de vervuiler.

De verplichting om milieuschade te vergoeden zal in een aantal gevallen zwaardere lasten meebrengen voor de industrie. Een verscherpte aansprakelijkheid van de vervuiler voor schade door milieuverontreiniging lijkt ons echter aangewezen om talrijke redenen. Het is billijker dat de milieuschade gedragen wordt door diegene die het voordeel heeft van de verontreinigende activiteiten dan door het toevallige slachtoffer ervan. Evenmin moet zij ten laste vallen van de gemeenschap in haar geheel. Overeenkomstig het beginsel „de vervuiler betaalt” moet de financiële last van de vergoeding van de milieuschade geïnternaliseerd worden in de kostprijs van de producten naar aanleiding waarvan de vervuiling ontstond. Deze internalisering draagt bij tot de ontwikkeling van een milieuvriendelijke technologie.

Objectieve aansprakelijkheids-regelen verwezenlijken zowel de vergoeding van het slachtoffer als de internalisering van de door de verontreiniging veroorzaakte schade beter dan de fout-aansprakelijkheid. Ik ben dan ook voorstander van de veralgemening van objectieve aansprakelijkheidsregelen in de milieusector.

28. Met de invoering van het nieuwe BW zal het Nederlandse recht

zijn achterstand inzake objectieve aansprakelijkheid grotendeels inhalen. Zoals bepaald in het hoger aangehaalde wetsontwerp wordt de schade door milieuverontreiniging in de regel toegerekend aan diegene die de feitelijke macht uitoefent over de verontreinigende stoffen of zaken. De nieuwe regeling verdient de aandacht in rechtsvergelijkend verband. Zij geeft blijk van een duidelijke basisfilosofie welke zorgvuldig werd uitgewerkt op het vlak van de afbakening van het toepassingsgebied, de toerekening van de schadelast en de mogelijke spreiding ervan door verzekering.

Het Belgische aansprakelijkheidsrecht van zijn kant maakt reeds sinds lang gebruik van objectieve aansprakelijkheidsregelen voor de vergoeding van milieuschade. Zoals een groot deel van het Belgische milieurecht wordt de aansprakelijkheidsregeling voor milieuschade echter gekenmerkt door het naast mekaar bestaan van een aantal, weliswaar organisch gegroeide, uiteenlopende sectoriële regelingen. Deze vertonen o.m. inzake toepassingsgebied en toerekeningsmechanisme talrijke onderlinge verschillen welke moeilijk rationeel te verantwoorden zijn. De harmonisatie van de Belgische objectieve aansprakelijkheidsregelen voor milieuschade dringt zich op. Wellicht kan het Nederlandse ontwerp hierbij verhelderend werken.

29. Zelfs de invoering van een objectieve aansprakelijkheidsregel lost echter niet alles op voor het slachtoffer van milieuverontreiniging: zolang de vergoeding geregeld wordt langs een systeem van individuele aansprakelijkheid moet het slachtoffer aantonen welke verontreinigingsfactor aan basis ligt van de schade. Het moet de installatie of activiteit identificeren welke de bron van de verontreiniging is. Veelal is een lange en kostelijke gerechtelijke procedure nodig om vergoeding te bekomen. Vooral bij milieuschade welke het gevolg is van de gezamenlijke inwerking van verschillende verontreinigingsbronnen beperkt dit de kansen voor het slachtoffer om vergoeding te bekomen aanzienlijk.

In dit verband dringt een vergelijking zich op naar de schadevergoedingstechniek welke wij terugvinden in de sociale zekerheid. Het perspectief is hier totaal verschillend van dat van het BW. De

vraag is niet meer of de schade veroorzaakt werd door iemands fout, maar wel of het slachtoffer schade van een bepaalde soort heeft geleden. De schade wordt rechtstreeks, zonder voorafgaande vaststelling van aansprakelijkheid, gespreid over de massa van degenen die sociale zekerheidsbijdragen betalen.

Men stelt vast dat gelijksoortige technieken tot rechtstreekse spreiding van de economische last verbonden aan bepaalde schadegevallen in de laatste jaren in verschillende landen, ook buiten de sfeer van de sociale zekerheid worden angewend. In België bv. vergoedt het Rampenfonds schade veroorzaakt door natuurrampen. Het Gemeenschappelijk Waarborgfonds staat in voor de vergoeding van slachtoffers van auto-ongevallen welke door de mazen van het aansprakelijkheids- en/of verzekeringsrecht vallen. Er is een fonds voor slachtoffers van geweldsmisdrijven.

30. In een aantal landen vinden wij ook milieuschadefondsen welke gespijsd worden door heffingen op vervuilingbronnen en welke vergoeding toekennen voor bepaalde vormen van milieuschade. Een van de bekendste voorbeelden ervan is het Nederlandse Fonds Luchtverontreiniging. Ook in de V.S. spelen milieuschadefondsen een toenemende rol. Vooral het federale „Superfund” dat de kosten van bodemsaneringswerken financiert is beroemd of berucht. In Zweden werd een gedeeltelijke rechtstreekse spreiding van milieuschade bereikt langs een verplichte verzekering te onderschreven door bepaalde potentieel vervuilende inrichtingen. Deze vergoedt slachtoffers van milieuverontreiniging indien de aansprakelijke insolvabel is, de bron van vervuiling niet geïdentificeerd is of de vordering tot schadevergoeding verjaard is. In andere gevallen geldt een objectieve aansprakelijkheidsregel.

In België zijn er nog geen echte milieuschadefondsen. Slechts in zeer beperkte mate komt er een rechtstreekse spreiding van de milieuschade tot stand. Dit zal het geval zijn indien zij gedekt is door een verzekering voor eigen schade, zoals een brandpolis bv. Ook kunnen medische kosten welke het gevolg zijn van door verontreiniging veroorzaakte ziektegevallen vergoed worden in het kader van de sociale zekerheid, zonder dat het slachtoffer moet

bewijzen wie ervoor aansprakelijk is. In beide gevallen is de toerekening van de schade overigens in strijd met het beginsel „de vervuiler betaalt”.

De aanvulling van het aansprakelijkheidsrecht met of de gedeeltelijke vervanging van het aansprakelijkheidsrecht door milieuschadefondsen of door rechtstreekse verzekeringen afgesloten door vervuilers ten behoeve van de potentiële slachtoffers van milieuverstoring lijkt ons onontbeerlijk. Enkel op deze wijze kan men komen tot een volledige vergoeding en een billijke toerekening van de milieuschade in gevallen waar de vervuiler onbekend is of insolvabel of waar er geen aansprakelijkheid is, bv. omdat de schade een aansprakelijkheids-limiet overschrijdt. In dit opzicht maakt het Nederlandse Fonds Luchtverontreiniging een interessant voorbeeld uit. Het wekt bij de Belgische waarnemer verwondering dat de werkingssfeer van dit fonds, bij de integratie ervan in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, niet werd uitgebreid tot andere vormen van verontreiniging.