

Tilburg University

Vangnet voor milieuschade

Verschuuren, J.M.

Published in:
Bestuurswetenschappen

Publication date:
1994

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M. (1994). Vangnet voor milieuschade: Integraal milieuschadefonds voorgesteld voor het Vlaamse Gewest. *Bestuurswetenschappen*, 48(2), 139-142.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Buitenlandse kroniek

Mr. Jonathan Verschuuren*

VANGNET VOOR MILIEUSCHADE

Integraal milieuschadefonds voorgesteld voor het Vlaamse Gewest

1. Inleiding

De schade die ontstaat door aantasting van het milieu is zeer divers en loopt uiteen van schade ten bedrage van enkele honderden guldens aan de lak van een auto door luchtverontreiniging tot nauwelijks in guldens uit te drukken schade aan een natuurgebied door verdroging. Vaak komt de schade ten laste van individuele burgers of private organisaties, zoals beheerders van natuurgebieden.

Om de door milieuverontreiniging ontstane schade vergoed te krijgen, zal een beroep gedaan moeten worden op het civiele aansprakelijkheidsrecht. Dit biedt echter niet in alle gevallen soelaas. Een typisch kenmerk van veel milieuschade is dat deze zich over een lange reeks van jaren vormt, vaak het gevolg is van verschillende activiteiten of omstandigheden, en zich pas geruime tijd ná de schadeveroorzakende handelingen openbaart. Deze kenmerken hebben tot gevolg dat schade-acties moeizaam verlopen.¹

Om te voorkomen dat onschuldige burgers moeten opdraaien voor de kosten die ontstaan door milieuschade zijn in verschillende landen sectorale milieuschadefondsen in het leven geroepen. In Nederland kennen we al sinds 1972 het Fonds luchtverontreiniging dat thans is geregeld in de Wet milieubeheer (artikelen 15.24 e.v.). Dit fonds heeft een beperkte reikwijdte, want het ziet alleen op schade ontstaan door plotseling optredende luchtverontreiniging.

Nu met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer de sectorale aanpak van milieuvervuiling tot het verleden is gaan behoren, en de problematiek op een integrale manier benaderd wordt, komt de aankondiging in het

onlangs verschenen tweede Nationaal milieubeleidsplan² dat een algemeen milieuschadefonds ontwikkeld moet worden, niet als een verrassing.

Ook in de uitgebreide voorstellen voor de hervorming van de milieuwetgeving in het Vlaamse Gewest is het voorstel opgenomen om een algemeen milieuschadefonds in het leven te roepen.³ In het Vlaamse Gewest is men met een grootschalige inhaaloperatie bezig om de milieuwetgeving, die sinds de St. Michielsakkoorden voor het belangrijke deel op gewestelijk niveau tot stand gebracht moet worden,⁴ te moderniseren. Gezien het zojuist genoemde Nederlandse voornemen is vergelijking met het Vlaamse voorstel nuttig.

Daarnaast wil ik hierna ook incidenteel aandacht besteden aan een ander milieuschadefonds, te weten het Japanse fonds voor gezondheidsschade door milieuvervuiling.

2. Plaats van het schadefonds in het aansprakelijkheidsrecht

Een schadefonds biedt een vangnet voor het geval via het gewone aansprakelijkheidsrecht geen schadevergoeding verkregen kan worden. Naarmate het gewone aansprakelijkheidsrecht beter is toegesneden om milieuschade verhaald te krijgen, wordt de rol van het fonds dus kleiner.

In de voorstellen voor het Kaderdecreet inzake milieubeleid en milieuhygiëne van het Vlaamse Gewest is dan ook een aansprakelijkheidsregeling opgenomen, die op sommige onderdelen veel verder gaat dan het huidige (gewone) Belgische privaatrecht. Op grond van artikel 3 van titel 1 is een ieder, die door een emissie schade of aanmerkelijke milieuverstoring veroorzaakt, hiervoor aansprakelijk. Wie schade lijdt kan de vorderingen instellen die het gemene recht aan de schadelijder toekent. Hierop zijn echter, gezien de specifieke eisen die gesteld kunnen worden aan het milieu-aansprakelijk-

* Jonathan Verschuuren is universitair docent milieurecht bij de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de KUB. Deze kroniek staat onder redactie van mevrouw dr. S.C. van Bijsterveld.

heidsrecht, verschillende correcties aangebracht.

Indien door milieubederf schade ontstaat, dat wil zeggen 'morele en materiële schade ten gevolge van dood of lichamelijk letsel; materiële schade aan goederen; morele en materiële schade ten gevolge van hinder; economische schade; de kosten van preventieve maatregelen evenals de verdere schade die door deze maatregelen is veroorzaakt', dan kan, indien praktisch uitvoerbaar, ook herstel in natura gevorderd worden, zoals het verwijderen van vervuilende stoffen, het uitvoeren van herstelwerkzaamheden en het uitzetten van vis (artikel 7, tweede lid). Tevens komen de kosten van preventieve maatregelen voor herstel in aanmerking, althans voor zover deze maatregelen redelijk zijn en, in voorkomend geval, beantwoorden aan de stand van de techniek en deze kosten niet onredelijk hoog zijn in het licht van de resultaten te bereiken op het vlak van de bescherming van mens en milieu (artikel 7, derde lid).

Als er sprake is van *milieuverstoring*, waaronder wordt verstaan 'een nadelige beïnvloeding van 1) lucht, bodem of water; 2) de fauna, flora of de overige levende organismen andere dan de mens; 3) ecosystemen of landschappen; voor zover deze geen schade uitmaakt' kan ook herstel of de kosten die met herstelmaatregelen gepaard gaan worden gevorderd. Dergelijke herstel-acties bij puur ecologische schade, die worden ingesteld door de Vlaamse Executieve als belangenbehartiger van het collectieve goed van het milieu, zijn een noviteit voor het privaatrecht te noemen.⁵

Tot slot moet gewezen worden op risicoaansprakelijkheden die voor verschillende vormen van milieuvervuiling in het leven zijn en worden geroepen. Ook die dragen bij aan een steeds kleiner wordende rol van een milieuschadefonds.

3. Wanneer vergoedt het fonds milieuschade?

Wien ten gevolge van een in het Vlaamse Gewest optredende verontreiniging schade lijdt, die niet gebruikelijk is in het licht van de plaatselijke omstandigheden, kan van het Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur van het Vlaamse Gewest vergoeding vorderen voor zover niet binnen redelijke termijn vergoeding kan worden verkregen via een gewone schadevergoedingsactie (artikel 26). Laatstgenoemde actie kan mislopen omdat de bron van de emissie niet kan worden geïdentificeerd, of omdat de persoon die de emissie heeft veroorzaakt niet aansprakelijk is op grond van het gewone aansprakelijkheidsrecht, of

wel omdat de aansprakelijke insolvent is en door hem gestelde waarborgen ontoereikend zijn. Een voorafgaande gerechtelijke procedure is niet vereist, zolang het slachtoffer maar aantoonbaar dat niet binnen een redelijke termijn een vergoeding via het gewone aansprakelijkheidsrecht verkregen kan worden.

Schade die ontstaat ondanks naleving van wettelijke normen of ondanks het in acht nemen van grenswaarden, komt niet voor vergoeding in aanmerking. Overheidsorganen zijn uitgesloten van het doen van claims op het fonds. Interessant is verder dat het Vlaamse Gewest de rechten overneemt van het slachtoffer. Dat betekent dat het Gewest na uitkering uit het fonds kan proberen de kosten alsnog te verhalen op de veroorzaker van de schade. Daar het Gewest over meer expertise beschikt dan individuele burgers kunnen deze acties meer succes hebben dan wanneer ze door individuele burgers worden gevoerd. Een bijkomend effect is dat, analoog aan de grote hoeveelheid verhaalsacties op grond van de Interimwet bodemsanering in Nederland, het milieu-aansprakelijkheidsrecht een snelle ontwikkeling kan doormaken als op grote schaal schadevergoedingsacties gevoerd gaan worden voor allerlei uiteenlopende gevallen van milieuschade.

Jammer is wel dat voor ecologische schade geen beroep op het fonds gedaan kan worden. De regeling inzake het fonds is namelijk alleen van toepassing op 'schade' en niet op 'milieuverstoring'. Hiermee wordt de impasse die in de meeste landen rond dit soort schade bestaat niet doorbroken: schade aan natuur en milieu vormt meestal geen individualiseerbare vermogensschade, en kan dus zonder dreiging van schade-acties worden toegebracht.

Toegegeven moet worden dat ecologische schade vaak moeilijk in geld waardeerbaar is, en dat onduidelijkheid bestaat over de personen die de vordering kunnen instellen c.q. een beroep op een schadefonds kunnen doen. Voor beide problemen zijn echter oplossingen voorhanden. De omvang van de schade kan bijvoorbeeld worden berekend aan de hand van de kosten die nodig zijn om de schade te herstellen (aanplanten nieuwe bomen, afgraven verontreinigde waterbodems, uitzetten fauna, etc.), terwijl milieu-organisaties of de overheid zouden kunnen opkomen voor de schade. Dit laatste is in overeenstemming met de voorgestelde gewone aansprakelijkheidsregeling voor ecologische schade voor het Vlaamse Gewest, volgens welke immers de Vlaamse Executieve herstelacties kan instellen.

Wel kan vastgesteld worden dat sommige soorten van ecologische schade óók als vermogensschade kunnen worden beschouwd.

Teloorgang door verzuring van een bos dat mede voor houtproductie gebruikt wordt, levert economische schade op, terwijl de boseigenaar wellicht ook nog schade aan 'goederen' (bomen) lijdt. Het is interessant te bezien hoe met dergelijke claims zal worden omgegaan.

4. Enkele rechtsvergelijkende opmerkingen

Administratieve fondsen komen vaker voor in het milieurecht, vooral omdat, zoals in de inleiding reeds geschetst, verhaalsacties bij schade veroorzaakt door milieubederf juist op dit terrein moeilijk zijn.⁶ In Nederland kennen we het Fonds luchtverontreiniging dat, gemeten naar het aantal uitkeringen, in een vrij geringe behoefte voorziet. Dat komt voor een belangrijk deel door de beperkte reikwijdte die in wet en jurisprudentie aan het fonds is toegekend. Afgezien van de beperking dat alleen schade veroorzaakt door luchtverontreiniging vergoed kan worden, is vooral het evenementsvereiste⁷ een hinderpaal gebleken voor een goed functionerend fonds, in die zin dat het een goed vangnet biedt aan slachtoffers van milieuschade. Het evenementsvereiste houdt in dat alleen schade wordt vergoed die het gevolg is van een bijzondere gebeurtenis, waardoor plotseling aanzienlijke verhoging plaatsvindt van concentraties van luchtverontreiniging. Schade die ontstaat door een lange reeks van gebeurtenissen, zoals schade door verzuring, kan dus niet vergoed worden met een beroep op het fonds. Door deze benadering keert het fonds voornamelijk vergoedingen uit ter bestrijding van schade aan gewassen en van autolakschade.

Heel anders was dat in Japan, waar sinds 1973 een fonds bestaat voor gezondheidsschade veroorzaakt door milieuverontreiniging. Van bepaalde ziektes werd, kort gezegd, automatisch aangenomen dat ze voor een belangrijk deel het gevolg waren van milieuverontreiniging (o.a. chronische bronchitis, bronchiale astma, longemfyseem). Als nu die bepaalde ziektes zich voordeden in bepaalde gebieden waar het milieu zwaar belast werd, dan werden vrijwel alle kosten die uit de ziekte voortkwamen volledig en tot in de lengte der dagen vergoed. De samenhang tussen een incident en de schade werd hier geheel losgelaten. Door deze ruime opzet ging dit fonds aan zijn eigen succes ten gronde, waardoor het in 1987 drastisch moest worden ingeperkt. Nu wordt alleen aan slachtoffers van concreet aanwijsbare vervuilingbronnen nog een uitkering gegeven.

Hoewel deze laatste aanpak nog altijd minder beperkingen aanbrengt dan het in Nederland gehanteerde evenementsvereiste (uitkeringen zijn immers ook mogelijk bij langdurige, eventueel zelfs in een vergunning geautoriseerde,

emissies), wordt wel een duidelijk verband gelegd tussen vervuilende activiteiten en daarvoor ontstane schade, met als gevolg dat de 'maatschappelijk geaccepteerde' kosten van milieuvervuiling beter zichtbaar worden, waardoor eventueel bijstelling van beleid plaats kan vinden of een vervuiler door een actie uit onrechtmatige daad voor de schade aansprakelijk kan worden gesteld. Zoals gezegd wordt dit in het voorstel voor de Vlaamse regeling ook neergelegd: het fonds wordt gesubrogeerd in de rechten van het slachtoffer en kan dus een gedane uitkering verhalen op de veroorzaker.

5. Conclusie

In het onlangs verschenen tweede Nationaal milieubeleidsplan wordt het voornemen uitgesproken om de reikwijdte van het Fonds luchtverontreiniging uit te breiden. In het Vlaamse Gewest is men inmiddels al verder met de voorbereiding van zo'n algemeen fonds, dat niet beperkt is tot schade veroorzaakt door luchtverontreiniging. Een dergelijk schadefonds is een belangrijk sluitstuk van het milieubeleid. Krachtens de Grondwet is de overheid verplicht tot het voeren van een beleid waardoor het milieu beschermd wordt. Ondanks dit generieke milieubeleid zullen individuele burgers en maatschappelijke organisaties geconfronteerd worden met schade door milieuverontreiniging. Voor hen moet er een vangnet zijn in de vorm van een fonds waaruit deze schade vergoed wordt.

We moeten ons echter realiseren dat een bepaalde mate van milieubederf in onze maatschappij onvermijdelijk is. Om Japanse toestanden te voorkomen moet dus een zekere beperking worden aangebracht in de reikwijdte van het fonds, zonder het waarborgkarakter ervan voor slachtoffers van milieuverontreiniging aan te tasten. De voorstellen voor het Fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur van het Vlaamse Gewest geven hiervoor een aardige suggestie, al zijn enkele van de hierin aangebrachte beperkingen wellicht te rigide.

Zo lijkt het mij wenselijk om, analoog aan vaste jurisprudentie in het civiele recht, ook schade die het gevolg is van rechtmatig handelen (dat wil zeggen conform een rechtsgeldig verleende vergunning) te vergoeden. Het al dan niet rechtmatig handelen door de vervuiler doet immers niet af aan de wellicht onredelijke schade die hierdoor voor rekening van een individuele burger of organisatie komt. Verder kunnen handelingen om schade door verstoring (ecologische schade) te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, wellicht ook voor vergoeding in aanmerking komen. De

scheidslijn tussen hieruit voortvloeiende kosten en kosten gemaakt om economische (vermogens-) of gezondheidsschade ongedaan te maken zal vaak moeilijk te trekken zijn. De

kosten die een belangenorganisatie als de Vogelbescherming maakt om met olie besmeurde vogels te reinigen vormen hiervan een mooi (Nederlands) voorbeeld.⁸

Noten

1. Moeilijk vast te stellen zijn de veroorzaker, de causaliteit (en ook verjaring kan roet in het eten gooien). Vergelijk bij voorbeeld ook de problemen die de staat ondervindt bij de verhaalsacties van kosten van bodemsanering op grond van de Interimwet bodemsanering.
2. Het ontwikkelen hiervan is als prioriteit aangemerkt in het NMP 2, Kamerstukken II 1993/94, 23 560, nr. 2, blz. 184.
3. Voorstellen voor een integraal Kaderdecreet inzake milieubeleid en milieuhygiëne van de Interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest (de commissie-Bocken), Universiteit van Gent, 1993.
4. Zie P. Peeters, *Wijzigingen aan de bevoegdheden van de staat, de gemeenschappen en de gewesten*, in: A. Alen/L.P. Suetens (eds.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge 1993, blz. 34 e.v.
5. Wel gelden de volgende voorwaarden:
 - het moet gaan om maatregelen die beantwoorden aan de stand van de techniek en geen kosten met zich meebrengen die onredelijk hoog zijn in het licht van de resultaten te bereiken op het vlak van de bescherming van mens en milieu (art. 8, eerste lid);
 - de Vlaamse Executieve moet vooraf advies vragen aan het Instituut voor natuurbehoud en aan andere bij algemene maatregel aan te wijzen besturen over de aard en omvang van de milieuverstoring, over de maatregelen die kunnen leiden tot herstel in natura en hun kostprijs, evenals de evolutie die te verwachten is indien geen maatregelen getroffen worden (art. 8, tweede en derde lid).
6. Zo is er in Canada een Maritime Pollution Claims Fund en in Frankrijk een Schadefonds voor vliegtuiglawaai. In de VS bestaan talrijke fondsen, veelal op het gebied van olieverontreiniging.
7. Dit vereiste wordt afgeleid uit het woord 'plotseling' in artikel 15.25 Wet milieubeheer, waarvan het eerste lid luidt: 'Uit het fonds kan aan een ieder die ten gevolge van plotseling optredende luchtverontreiniging schade heeft geleden die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, op zijn verzoek een vergoeding worden toegekend.'
8. Dit is de casus die zich voordeed in de Borcea-zaak, Rb Rotterdam 15 maart 1991, *M en R* 1991, blz. 662, en die een belangrijke rol speelt bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp 'Collectief actierecht' (nr. 22 486).