

Vergaderjaar 1988–1989

21 202

Aanvulling van de boeken 3, 6 en 8 nieuw BW met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 maart 1989

Bij Kabinetsmissive van 2 november 1988, no. 3, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, ter aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 nieuw BW met regels betreffende aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem.

1. In het eerste lid van artikel 6.3.2.7b wordt de exploitant van de stortplaats aansprakelijk gesteld voor verontreinigingsschade die door het storten ontstaat. Het betreft hier een nauwelijks te verzekeren risico-aansprakelijkheid (vergelijk memorie van toelichting, punten V, B, sub 1, onder d). Bij de Raad van State is de vraag gerezen of deze bepaling op den duur het exploiteren van stortplaatsen door particulieren niet geheel en al onmogelijk zal maken. De kans op verontreinigingsschade is daarbij immers dermate groot dat bij niet-verzekerbaarheid van de risico-aansprakelijkheid een aanvaardbare bedrijfsvoering met commercieel oogmerk moeilijk voorstelbaar is.

Het voorstel kan op deze wijze een dé-privatiserend effect hebben. Ten aanzien van dit aspect mist het college in de toelichting een inhou-

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 juni 1989

Blijkens de mededeling van Uw Kabinet van 2 november 1988, nr. 3, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 maart 1989, Nr. W03.88.0593, moge ik U hierbij aanbieden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad moge ik, de indeling van de nummers van het advies volgend, het volgende opmerken.

1. De raad heeft aandacht gevraagd voor een passage in de memorie van toelichting (punt V, B, sub 1, onder d), waaruit de raad heeft afgeleid dat artikel 6.3.2.7b op de exploitant van een stortplaats met betrekking tot verontreinigingsschade een risico-aansprakelijkheid legt die nauwelijks verzekeraar is. Naar aanleiding daarvan is bij de raad de vraag gerezen of deze bepaling het exploiteren van stortplaatsen door particulieren niet geheel en al onmogelijk zal maken. De raad heeft daaraan de conclusie verbonden dat het voorstel op deze wijze een deprivatiserend effect kan hebben. Voorts heeft de raad in verband daarmee in de toelichting een inhoudelijke weergave van het overleg met het bedrijfsleven gemist.

Vooropgesteld moet worden dat de door de raad aangehaalde

delijke weergave van het overleg met het bedrijfsleven (vergelijk punt VII van de memorie van toelichting).

passage uit de memorie van toelichting niet ziet op de aansprakelijkheid van de stortplaatsexploitant in het algemeen, doch, zoals ook in het voor deze passage geplaatste tussenkopje tot uiting komt, uitsluitend om het zogenaamde «uitlooprisico». Daarbij gaat het om het risico van schade die eerst ontstaat, nadat de exploitatie van de stortplaats is geëindigd, maar die wel haar oorzaak vindt in verontreiniging door stoffen die vòòr die sluiting op de stortplaats zijn gestort.

Een aansprakelijkheidsverzekering van de exploitant zal slechts diens aansprakelijkheid dekken gedurende de periode dat de exploitatie plaatsvindt. Na de beëindiging daarvan – die, zoals ook aangestipt in de memorie van toelichting, punt V, sub E, laatste alinea, vaak gepaard zal gaan met beëindiging van het bedrijf van de exploitant en wellicht ook met een ontbinding van de rechtspersoon waarin dit bedrijf werd uitgeoefend – ontstaat een nieuwe situatie, waarop ook thans de aansprakelijkheidsverzekering van het betreffende bedrijf noch zal zijn noch zal kunnen worden afgestemd. Zo min als thans een aansprakelijkheid van de vroegere exploitant op grond van onrechtmatige daad nog onder diens inmiddels geëindigde verzekering zal vallen, zal diens verzekering een risico-aansprakelijkheid voor dergelijke eerst naderhand ontstane schade dekken.

Het gevolg daarvan is dat, voor wat betreft de aansprakelijkheid voor schade na de sluiting van de stortplaats, hoogstens aan dekking door middel van een afzonderlijke verzekering zal kunnen worden gedacht, in een situatie dat de bereidheid bestaat voor een dergelijke verzekering na het einde van de exploitatie premie te blijven betalen. De door de raad aangehaalde passage geeft aan dat bij een dergelijke figuur bij voorbeeld gedacht moet worden aan een overheidslichaam dat de zorg voor de gesloten stortplaats van de exploitant ervan overneemt, hetgeen ook wenselijk kan zijn met het oog op de bijzondere deskundigheid die juist de zorg voor gesloten stortplaatsen met het oog op lange termijn effecten kan eisen. Daarnaast is denkbaar dat exploitanten (zowel publiekrechtelijke rechtspersonen als particuliere ondernemers) onderling een regeling ter zake van financiële zekerheid treffen. In dit verband kan mede worden gewezen op de in bestaande

en toekomstige milieuwetgeving opgenomen mogelijkheden exploitanten te verplichten tot het stellen van financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid.

Deze oplossingen kunnen tevens in de hand werken dat de exploitatie van de stortplaats vóór haar sluiting met commercieel oogmerk mogelijk blijft, omdat aldus een oplossing gevonden wordt voor het ook thans niet verzekerbare «uitlooprisico». Bij het overleg met het bedrijfsleven zijn dan ook geen bezwaren tegen in het bijzonder deze oplossing geuit.

2. Blijkens de memorie van toelichting neemt de minister het standpunt in, dat een niet verzekerbare aansprakelijkheid uit een oogpunt van slachtofferbescherming goede zin mist, en dat verzekering van in het bijzonder de aansprakelijkheid van een onderneming een geschikt middel is om risico's te spreiden, waarbij vaak de kosten van de verzekeringspremie kunnen worden doorberekend in de prijs van het produkt (memorie van toelichting, punten V, A, 1, eerste volzin).

In de toelichting wordt hieraan echter toegevoegd dat niet kan worden gesteld, dat afgezien van persoonlijk onrechtmatig handelen, geen aansprakelijkheid op haar plaats is dan voor zover is gewaarborgd dat verzekering daarvan tegen een economisch verantwoorde premie te verkrijgen is. Daarbij wordt gewezen op de gevallen waarin thans reeds buiten het geval van persoonlijke schuld belangrijke aansprakelijkheidsgronden bestaan waarbij de aansprakelijkheid naar de omvang niet is beperkt terwijl de huidige verzekeringen tal van beperkingen kennen. Niet elke aansprakelijkheid kan worden verzekerd, wat, zo wordt gesteld, ook niet negatief behoeft te worden beoordeeld in verband met de preventieve werking die hiervan kan worden verwacht (id., vijfde alinea). Concluderend wordt gesteld dat van de huidige situatie ter zake van aansprakelijkheid en aansprakelijkheidsverzekering niet meer kan worden gezegd dan dat die aansprakelijkheid in het algemeen binnen redelijke, zij het beperkte grenzen kan worden gedekt (id., laatste alinea).

Bij de beschrijving van de toekomstige mogelijkheden op het gebied van verzekerbaarheid is in de memorie van toelichting als uitgangspunt genomen hetgeen naar

2. De raad heeft de aandacht gevestigd op de uiteenzetting in de memorie van toelichting betreffende enerzijds de wenselijkheid dat een aansprakelijkheid verzekerbaar is, zulks zowel met het oog op slachtofferbescherming als teneinde de risico's zoveel mogelijk te spreiden, met doorberekening van de verzekeringspremies in de prijs van het produkt, en anderzijds de beperkingen die ter zake van een zodanige verzekerbaarheid in de huidige praktijk bestaan en waarvan verwacht mag worden dat zij in de toekomst, ook bij een gunstige ontwikkeling van de verzekeringsmarkt, niet zullen verdwijnen. Deze beperkingen komen tot uiting in de omschrijving van de gedekte schade, in beginsel beperkt tot schade aan personen en goederen van anderen dan de verzekerde, in uitsluitingsclausules ter zake van bepaalde schadeoorzaken of schadesoorten, in eigen risico-clausules en in de bedragen waartoe in de polis de dekking pleegt te worden gelimiteerd. Daarnaast zullen verzekeraars steeds de mogelijkheid hebben om op grond van ongunstige ervaringen met een bepaalde persoon of een bepaald bedrijf van verzekering van de aansprakelijkheid van deze persoon of dat bedrijf af te zien. Een en ander brengt met zich mee dat ook naar huidig recht een aansprakelijkheid voor milieuverontreiniging – die bij voorbeeld gegrond kan worden op artikelen 1401, 1403 lid 3 of 1405 BW – niet steeds verzekerd zal zijn noch verzekerd kunnen worden. Niettemin kan worden gezegd dat een dergelijke aansprakelijkheid, zoals die reeds thans door de rechtspraak op grond van deze artikelen en door het stellen van hoge zorgvuldigheidseisen is ontwikkeld, onaanvaardbaar is. Daarbij dient te worden bedacht dat een mogelijkheid tot beperking van

de maatstaven van de huidige praktijk verzekeraar is. De Raad merkt op dat blijkens de toelichting de verzekeringsmogelijkheden op de huidige Nederlandse markt beperkt zijn (memorie van toelichting, punt V, onder B, punten 1 en 3, eveneens onder C, punt 1, eerste volzin). Toch wordt eraan vastgehouden dat de voorgestelde risico-aansprakelijkheid dient te worden verzekerd om tot een redelijke mate van spreiding van het risico te komen (memorie van toelichting, punt V, onder C, punt 1, tweede volzin). De oplossing voor dit dilemma wordt gevonden in de bevoegdheid van de rechter om in individuele gevallen een verplichting tot schadevergoeding te matigen (artikel 6.1.9.12a) en in de mogelijkheid (artikel 6.1.9.12b) om voor bepaalde ongevallen bij algemene maatregel van bestuur bedragen vast te stellen waar boven de aansprakelijkheid zich niet uitstrekt (memorie van toelichting, punt V, onder C, punt 1, tweede en derde alinea). Het college betwijfelt evenwel of langs deze weg het uitgangspunt van verzekeraarheid op de particuliere verzekeringsmarkt vol te houden is. Duidelijk blijkt immers uit de toelichting van de beperkingen die dit zal mee brengen:

- met betrekking tot de milieu-aansprakelijkheidsverzekering is met grote moeite een theoretische capaciteit van 5 miljoen gulden per gebeurtenis en per jaar gegenereerd (punt V, onder B, punt 1, onder c, tweede alinea);
- het uitlopprisico bij milieuschade is niet verzekeraar (id., onder d);
- met betrekking tot de reders en de eigenaren van binnenschepen hebben de verzekeraars als bezwaar naar voren gebracht dat zij het praktisch moeilijk haalbaar achten om voor de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen een dekking of reassurantie met hoge bedragen te verkrijgen (id., onder f).

De Raad meent dat als wordt vastgehouden aan het in de toelichting genoemde standpunt dat een niet verzekerbare aansprakelijkheid uit een oogpunt van slachtofferbescherming goede zin mist en als men daarbij betreft de, vooral bij milieuschade, grote omvang die de schade kan aannemen, de voorgestelde risico-aansprakelijkheid voor milieuschade in zekere zin een sprong in het duister is. Het vorenstaande klemte te meer nu in de toelichting niet wordt aangegeven wat het gevolg zal zijn indien een

de verplichting tot schadevergoeding, als neergelegd in de artikelen 6.1.9.12a en 12b nieuw BW., vooralsnog ontbreekt.

Het onderhavige wetsvoorstel trekt de onderhavige lijn door in die zin dat in een groter aantal gevallen op eenvoudige wijze een verplichting tot schadevergoeding kan worden aangenomen. Daartegenover zullen de nieuwe artikelen 6.1.9.12a en 12b de mogelijkheid geven te voorkomen dat zulks tot excessieve gevolgen leidt, ook wanneer deze bepalingen zoals in de memorie van toelichting uiteengezet, in beginsel slechts worden gebezigd om knelpunten op te lossen.

Dit laatste ligt bij de voorgestelde bepalingen ter aanvulling van Boek 8 in zoverre anders dat daar – overeenkomstig hetgeen in vervoersrechtelijke regelingen gebruikelijk is – uitgangspunt zal zijn dat de aansprakelijkheid door de aangesprokene steeds op de daar aangegeven wijze tot bepaalde vaste bedragen beperkt zal kunnen worden.

De door de raad aanbevolen aanvulling van de memorie van toelichting met het oog op het geval dat een bepaalde aansprakelijkheid op de particuliere markt niet verzekeraar is, heeft plaatsgevonden door aan het slot van punt V onder E erop te wijzen dat, zo door de rechter geen aanleiding is gezien de verplichting tot schadevergoeding te beperken en daarvoor ook geen bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde limiet geldt, het gevolg zal zijn dat – zoals ook naar het huidige recht – de betreffende bedrijfsvoering onmogelijk wordt gemaakt, zodat daardoor ook het gevaar voor schade als zich in het gegeven geval heeft verwezenlijkt, eindigt. Daarbij verdient aantekening dat het niet wenselijk is om schaden die uiteindelijk hun oorzaak vinden in de uitoefening van een bedrijf, waaraan het gevaar voor zodanige, niet door een aansprakelijkheidsverzekering te dekken schade inherent is, niet voor rekening van dit bedrijf te laten komen, maar ten laste te laten van de slachtoffers dan wel, voor zover de overheid zich hun belangen aantrekt, ten laste van de gemeenschap.

bepaalde aansprakelijkheid op de particuliere markt niet verzekeraar zal blijken te zijn. Een nadere uiteenzetting daarover in de memorie van toelichting kan naar het oordeel van de Raad niet worden gemist.

3. De Raad merkt op dat een vergelijking tussen de voor Boek 6 en de voor Boek 8 voorgestelde regeling van de risico-aansprakelijkheid de volgende opvallende verschillen vertoont, die niet worden toegelicht.

– Ingevolge de in Boek 8 op te nemen regeling is de bijzondere aansprakelijkheid afwezig ingeval de schade is veroorzaakt door een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of natuurgebeuren van uitzonderlijke onvermijdelijke en onweerstaanbare aard (vergelijk bij voorbeeld artikel 8.6.4.4., tweede lid). Ingevolge de in Boek 6 op te nemen regeling is er geen bijzondere aansprakelijkheid indien er sprake is van een gewapend conflict, burgeroorlog, opstand, binnenlandse onlusten, oproer of mouterij en indien er sprake is van een natuurgebeuren van reeds genoemde aard (vergelijk artikel 6.3.2.7d, onder a en b). Aangegeven zal moeten worden waarin de formuleringen voor wat betreft hun betekenis verschillen. Indien er voor zover geen verschil is beoogd ware te kiezen voor een gelijklopende tekst.

– In het voorgestelde artikel 6.3.2.7d, onder c, wordt geregeld dat geen risico-aansprakelijkheid krachtens de artikelen 6.3.2.7a tot en met c bestaat indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel van de overheid of aan een algemeen verbindend voorschrift. Een vergelijkbare uitzondering wordt niet voorgesteld voor Boek 8. Een overtuigende toelichting kan, zo meent de Raad, niet worden gemist en in het geval die niet kan worden gegeven zal een vergelijkbare uitzondering ook moeten worden opgenomen in de voorgestelde regeling voor Boek 8.

3. Vervolgens heeft de raad aandacht gevraagd voor enige opvallende verschillen tussen de risico-aansprakelijkheden voorgesteld voor Boek 6, en die, voorgesteld voor Boek 8.

Het eerste verschil dat de raad in dit verband vermeldt betreft de omschrijving van – kort gezegd – de uitsluiting van aansprakelijkheid in geval van molest. Het verschil in formulering – waarmee in beginsel geen materieel verschil is beoogd – wordt verklaard door de omstandigheid dat de formulering van artikel 6.3.2.7d onder a is ontleend aan artikel 26, tweede lid, Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf, terwijl de formuleringen van de bepalingen in Boek 8 (de raad noemt als voorbeeld artikel 8.6.4.4, tweede lid), ontleend zijn aan die van de op dit punt geldende of in staat van voorbereiding verkerende internationale verdragen. Dat voor het gebied van Boek 8 een iets andere formule is gekozen, is met voormeld artikel 26, tweede lid, niet onvermijdelijk, zoals in de tweede zin van dit lid tot uiting komt.

Voor wat betreft de omschrijving van «force majeure» («een natuurgebeuren van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard») lopen de redacties van de verschillende bepalingen, anders dan de opmerking van de raad zou kunnen suggereren, niet uiteen. Wel is in artikel 6.3.2.7d onder b te zien dat er een uitzondering opgenomen voor het geval van ondergrondse natuurrampen, bedoeld in artikel 6.3.2.7c, eerste lid. Deze uitzondering is echter tot het geval van dit laatste artikel beperkt en geldt derhalve slechts voor de daar bedoelde aansprakelijkheid van de exploitant van een boorgat. Daaruit volgt dat deze uitzondering in de bepalingen van Boek 8 misplaatst zou zijn.

Tenslotte heeft de raad in dit verband de bepalingen van artikel 6.3.2.7d onder c genoemd. Deze bepaling is inderdaad niet ook in de regelingen van Boek 8 opgenomen. Dit vindt zijn grond hierin dat deze uitzondering in het kader van deze laatste regelingen minder goed past, zulks in verband met de aard van eigen verantwoordelijkheid voor het

vervoermiddel van degene die met het voeren daarvan belast is. In de memorie van toelichting is dit thans in de alinea's 4-7 bij de artikelen 8.6.4.4, 8.11.4.4, 8.14.1.4 en 8.19.4.4 aangegeven.

Opmerking verdient nog dat de redactie van dit artikel 6.3.2.7d onder c in dier voege is aangepast dat onder deze bepaling ook voorschriften, verbonden aan een vergunning, tot uitsluiting van aansprakelijkheid kunnen leiden, zoals overigens reeds uit de memorie van toelichting bij deze bepaling kon worden opgemaakt. Voor het voorgaande is dit evenwel zonder belang.

4. Punt VII van de memorie van toelichting maakt duidelijk dat uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van verschillende kringen van de praktijk. De Raad acht het wenselijk dat van dat overleg inhoudelijk verslag wordt gedaan en dat niet slechts wordt volstaan met het overleggen van het advies van de Mijraad.

4. De raad heeft wenselijk geacht dat niet wordt volstaan met het overleggen van het advies van de Mijraad, maar dat ook inhoudelijk verslag wordt gedaan van het in de memorie van toelichting onder VII bedoelde overleg met vertegenwoordigers van verschillende kringen van de praktijk.

Voorop moet worden gesteld dat het advies van de Mijraad is overgelegd, omdat het hier een bij de wet (te weten de wet van 1 mei 1970, Stb. 196) ingesteld college betreft, waarvan het de taak is advies uit te brengen over onderwerpen met betrekking tot opsporing en winning van delfstoffen.

5. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het college behorende bijlage.

Van het overleg met de vertegenwoordigers van de verschillende kringen van de praktijk en van belanghebbenden kan niet op vergelijkbare wijze verslag worden gedaan, nu het hier geen afgeronde schriftelijke adviezen betreft, doch het overleg heeft plaats gevonden in de vorm van reeksen besprekingen, waarin de aanwezigen tal van uiteenlopende opmerkingen van inhoudelijke of redactionele aard hebben gemaakt, terwijl het ontwerp vaak in wisselwerking daarmee tot stand is gekomen. Tegen deze achtergrond zal te dezer zake met het vermelden van de belangrijkste naar voren gebrachte globale gezichtspunten moeten worden volstaan.

Een uiteenzetting van deze aard is thans aan punt VII van de memorie van toelichting toegevoegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
Veringa

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde wetsvoorstel en de overeenkomstige het voorgaande gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies no.
W03.88.0593 van de Raad van
State van 28 maart 1989**

– Het wetsvoorstel ware alsnog van een slotformulier en een ondertekening te voorzien.