

Vergaderjaar 1990-1991

21 202

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

Nr. 5 HERDRUK

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 14 november 1990

De Vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

Algemeen

De commissie had met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat naar haar mening wordt gekenmerkt door een hoge mate van gecompliceerdheid. De commissie leek vooral belangrijk de inpassing van deze materie in het onrechtmatige-daadrecht, d.w.z. de aansluiting bij art. 6.3.1.1 in het algemeen en bij de andere risico-aansprakelijkheden van afdeling 6.3.2 in het bijzonder.

De leden van de C.D.A.-fractie waren doordrongen van het grote belang van een regeling voor de aansprakelijkheid door verontreiniging van het milieu en een daarmee gepaard gaande uitbreiding van de mogelijkheid om geleden schade ook vergoed te krijgen. Voorts is het in de optiek van de leden van de C.D.A.-fractie noodzakelijk dat (gelet ook op de intenties van het NMP) zoveel mogelijk aangesloten wordt op de wetgeving in andere Europese landen. De regering stelt dat voorkomen moet worden dat door het ontbreken van een adequate wetgeving alhier Nederland een «dumpland» wordt. De leden van de C.D.A.-fractie zijn het er op zich mee eens dat zulks voorkomen moet worden. Bij de bespreking van het onderdeel internationale consequenties kwamen zij hierop terug. In dit verband waren de leden van de C.D.A.-fractie geïnteresseerd in de voortgang ter zake van de besprekingen in de Raad van Europa over een regeling van de risico-aansprakelijkheid voor het gebruik van gevaarlijke stoffen en de exploitatie van stortplaatsen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden waardering voor het feit dat de regering is ingegaan op de wens uit grote delen van de samenleving om concrete maatregelen van wetgevende aard voor te bereiden waarmee het zeer omvangrijke probleem van bodemverontreiniging of bodemaantasting door o.a. gevaarlijke stoffen aangepakt kan worden. Deze leden waren de mening toegedaan dat het gewenst is om duidelijkheid te scheppen over de mate waarin personen, bedrijven en anderen aanspra-

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Korthals Altes (VVD), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Stemerding (PvdA), Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop-Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Rempt-Halmans de Jongh (VVD), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Jurgens (PvdA).

kelijk gesteld kunnen worden voor de door hun handelen of nalaten ontstane schade. Het mag immers niet zo zijn dat dergelijke schade niet verhaald en (vaak dus ook niet) hersteld kan worden, omdat niemand aansprakelijk is te stellen. De tot de C.D.A.-fractie behorende leden hadden begrip voor het voorstel van de regering om geen terugwerkende kracht aan het wetsvoorstel te verbinden.

Deze leden konden zich voorts in algemene zin vinden in de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het verbeteren van de rechtsbescherming van slachtoffers van gevaarlijke stoffen en het voorkomen en tegengaan van milieuverontreiniging. Wel vroegen zij zich in dit algemene deel van hun inbreng af met welke instellingen vooraf overleg is geweest over de inhoud van het wetsvoorstel. Deze leden kregen namelijk de indruk (gelet op de binnengekomen schriftelijke commentaren) dat een groot aantal al dan niet overkoepelende organisaties niet is gehoord over het wetsvoorstel. De tot de C.D.A.-fractie behorende leden wensten hieronder in te gaan op de belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel.

De leden van de V.V.D.-fractie erkenden dat het van belang is een regeling ter zake van de voorliggende materie te treffen. In de voorgestelde regeling wordt uitgegaan van een uitgebreide risico-aansprakelijkheid. Aangezien hierbij wordt afgeweken van de basisregel in ons rechtssysteem, te weten geen aansprakelijkheid zonder schuld, vroegen zij om een nadere en zorgvuldige motivering daarvoor. In dit verband vroegen zij de regering in te gaan op de beschouwingen van Braams, Buiten-contractuele aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen, diss. Utrecht 1989 (Kluwer Deventer), waarin deze onder meer bepleit dat het criterium voor het leggen van een risico-aansprakelijkheid bij gevaarlijke stoffen niet zozeer gezocht moet worden in de gevaarlijkheid van de stof of de stof als zodanig, als wel in het gedrag en de handelwijze met betrekking tot die stof onder de concrete omstandigheden van het schadetoebrengende feit.

De commissie wenste met name in te gaan op de reeds genoemde dissertatie van Braams, die het wetsvoorstel uitvoerig heeft besproken, en op andere reeds verschenen literatuur over dit onderwerp, alsmede op enkele binnengekomen schriftelijke reacties n.a.v. het in de Staatscourant opgenomen verzoek om schriftelijk commentaar.

1. Braams, diss.; vgl. ook Braams, KwNBW 1990, p. 3 e.v.

a. Art. 6.3.2.7a lid 1 eerste zin luidt: «De bezitter van een stof waarvan bekend is dat zij zodanige eigenschappen heeft, dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert, is aansprakelijk wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt». Art. 6.3.2.7b lid 1 stelt de exploitant van een stortplaats aansprakelijk voor de schade die voor of na de sluiting van de stortplaats ontstaat als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem met de daar voor die sluiting gestorte stoffen, terwijl art. 6.3.2.7c lid 1 hetzelfde doet met de exploitant van een boorgat voor de schade die ontstaat door uitstroming van delfstoffen als bedoeld in art. 2 van de Wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois 285) als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het boorgat zijn ontketend. De vraag is nu hoe de artt. 6.3.2.7b en 6.3.2.7c zich verhouden tot art. 6.3.2.7a. Braams, diss., p. XXVI merkt hierover op dat de beide eerstgenoemde bepalingen leges speciales zijn ten opzichte van de laatstgenoemde bepaling als *lex generalis*. Is deze zienswijze juist, nu in de Memorie van Toelichting, p. 9 wordt uitgegaan van het stelsel der alternativiteit?

b. Braams, diss., p. 22 e.v. vraagt zich, wat de speciale aandacht van de ontwerper voor de «gevaarlijke stof» betreft, af of er sprake is van

opzet of toeval. Hij stelt dat de onzekere betekenis van het adjectief «gevaarlijk» het doek over het criterium van het «gevaarlijk voorwerp» – vgl. Toelichting Meijers op art. 6.3.15 Ontwerp-Meijers – heeft laten vallen. De vraag is dan of de bezwaren die tegen dat bijvoeglijk naamwoord werden ingebracht, niet evenzeer gelden voor de combinatie «gevaarlijke stof». Wil de minister ingaan op het feit dat het «gevaar» de crux van de «aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water en bodem» vormt, en is hij met Braams, diss., p. 23 van mening dat de wetgevingsactiviteit in deze een «noodsprong» mag worden genoemd?

De leden van de C.D.A.-fractie waren de mening toegedaan dat het zowel voor de maatschappelijke (bedrijfsleven bijv.) als voor de rechtspraktijk (advocatuur, rechterlijke macht) essentieel is dat de definitie en de begrenzing van het begrip «gevaarlijke stof» in art. 6.3.2.7a helder en juridisch sluitend zijn. Deze leden vroegen de regering wat exact de redenen zijn waarom een limitatieve lijst (op te nemen in een AMvB) moeilijk te verwezenlijken zou zijn. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid dient toch, zo meenden deze leden, in principe gestreefd te worden naar zo groot mogelijke duidelijkheid op dit punt. Is deze, zo vroegen zij, niet te bereiken door de nu bekende stoffen op te nemen die een bijzonder gevaar van ernstige aard kunnen opleveren, en deze lijst in die zin enigszins flexibel te laten zijn dat nu nog onbekende stoffen bij AMvB eraan toegevoegd kunnen worden? De tot de C.D.A.-fractie behorende leden vroegen zich in dit verband wel af, waarom de in Boek 8 genoemde lijsten van vervoerde stoffen wél limitatief zijn.

Speelt het door de regering genoemde argument van de mogelijkheid om zich te verzekeren niet ook een rol bij het algemene art. 6.3.2.7a?

Een andere vraag die bij de C.D.A.-fractielede rees, is hoe de verhouding tussen het begrip «gebrekkige zaak» in art. 6.3.2.5 en het begrip «gevaarlijke stof» gezien moet worden. Zie ook hierna sub 1i.

Waarom wordt overigens het begrip gevaarlijke stof bij de vervoerregeling anders gedefinieerd dan bij de opslagregeling?

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering tenslotte in te gaan op hetgeen door Braams over dit onderdeel wordt opgemerkt in zijn dissertatie en vroegen de regering voorts een standpuntbepaling over het door Spier, KwNBW 1990, p. 10 e.v. gegeven voorbeeld met daaraan gekoppeld de vraag hoe art. 6.3.2.7a leden 4 en 6 zich verhoudt tot art. 3.11.13 lid 2. Zie ook hierna sub 3d.

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden het dat het begrip «gevaarlijke stof» niet duidelijk genoeg is gedefinieerd. Wat is, zo vroegen zij, het kenmerkend onderscheid tussen enerzijds «gebrekkige zaken» in art. 6.3.2.5 en anderzijds gevaarlijke stoffen? Zie ook hierna sub 1i. Zij wezen erop dat aan deze onzekerheid wordt bijgedragen door het niet-limitatieve karakter van de in art. 6.3.2.7a lid 1 genoemde stoffen die in ieder geval als bijzonder gevaarlijk gelden. Die onduidelijkheid is des te klemmender omdat een zo zwaar aansprakelijkheidsregime van toepassing is. Bovendien meenden zij dat dit begrip helder moet worden gedefinieerd, nu dit wetsvoorstel het ook mogelijk maakt om bij AMvB stoffen als gevaarlijke stoffen aan te wijzen. Ook met het oog op verzekering van het risico achtten zij dit van het allergrootste belang. In de Memorie van Toelichting wordt meerdere malen gesteld dat de nieuwe aansprakelijkheid niet volledig door verzekering zal kunnen worden gedekt. Aan limitering van de aansprakelijkheid wordt evenwel niet gedacht. De leden van de V.V.D.-fractie merkten op, dat ongelimiteerde aansprakelijkheden die slechts beperkt verzekeraar zijn, wellicht voor ondernemers tot onaanvaardbare risico's kunnen leiden. Zij vroegen de regering op dit aspect nader in te gaan.

c. Heeft de term «bijzonder gevaar» in art. 6.3.2.7a lid 1 dezelfde betekenis als in art. 6.3.2.5 lid 1? Vgl. Braams, diss., p. 24 en 32, alsmede p. 47 t/m 52.

d. Is de opmerking van Braams, diss., p. 33 dat de verscherpte aansprakelijkheid voor «gevaarlijke stoffen» nauw is verweven met de «gewone» onrechtmatige daad van art. 6.3.1.1, juist? Zo ja, in hoeverre is dan toch een afzonderlijke en vrij uitvoerige regeling betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem gerechtvaardigd?

e. In de zin van art. 6.3.2.7a lid 6 derde zin is het mogelijk om alle «corrosieve» stoffen op de lijst te zetten en die aanwijzing te beperken tot het «gevaar» voor personen. Vgl. de Memorie van Toelichting op art. 6.3.2.7a, p. 48. Waarom had het kenmerk «corrosief» dan niet meteen in art. 6.3.2.7a lid 1 tweede zin genoemd kunnen worden? Vgl. Braams, diss., p. 41.

f. Braams, diss., p. 200 t/m 208 beantwoordt de vraag of het «gevaar»-criterium een voldoende onderscheidend vermogen heeft om er een verscherpte aansprakelijkheid aan te koppelen, ontkennend. Is de minister het met deze zienswijze eens?

g. Braams, diss., p. 208 t/m 215 stelt als vervangende maatstaf de «zorgvuldigheid» voor. Vgl. in het bijzonder p. 212, waar hij opmerkt dat het duidelijk is dat de *zorgvuldigheid* als de crux van de «aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen» moet worden gezien en dat de NBW-wetgever de zaken nodeloos ingewikkeld maakt om het «gevaar»-criterium in een vorm te willen persen waarin het niet past. Verdient «zorgvuldigheid» de voorkeur boven het «gevaar»-criterium?

h. Braams, diss., p. 215 t/m 223 spreekt over de kunstmatige grens tussen de artt. 6.3.2.7a lid 1 en 6.3.1.1 NBW. In deze passage levert hij forse kritiek op de NBW-wetgever. Zo vraagt hij zich op p. 217 af wat de formulering van art. 6.3.2.7a lid 1 eerste zin anders doet dan steeds weer terugkoppelen naar de (standaard) «toerekening»-aansprakelijkheid van art. 6.3.1.1. Is de gedachte van Braams dat art. 6.3.2.7a in wezen een aansprakelijkheid ter zake van onrechtmatigheid inhoudt, juist?

i. Braams, diss., p. 236 en 237 verkondigt nogal stellig dat een gevaarlijke stof geen gebrekkige zaak is. Vgl. in het bijzonder p. 236, waar hij opmerkt: «Het kan niet vaak genoeg worden benadrukt: «gevaarlijke stoffen» kunnen nooit «gebrekkige zaken» zijn». Is deze stelling juist, m.a.w. kan er nooit sprake zijn van een samenloop van de artt. 6.3.2.5 en 6.3.2.7a?

j. Hoe denkt de minister over de aanbeveling van Braams, diss., p. 308 om degene naar wie de «aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen» moet worden gekanaliseerd, verscherpt verantwoordelijk te houden voor schade die is veroorzaakt door «... een stof, die een onaanvaardbaar gevaar voor de veiligheid van personen of zaken oplevert wanneer daarvan in de gegeven omstandigheden op niet voldoende zorgvuldige wijze een kunstmatig gebruik wordt gemaakt»? Deze regel zou volgens Braams als enige moeten worden opgenomen in art. 6.3.2.7a lid 1. Art. 6.3.2.7a lid 1 tweede zin kan volgens hem vervallen. Hetzelfde geldt voor art. 6.3.2.7a lid 6, omdat – aldus Braams – op goede gronden kan worden aangenomen dat van een illustratieve lijst van «gevaarlijke stoffen» weinig rechtszekerheid te verwachten is. De differentiatie van de verscherpte aansprakelijkheid naar de concentratie en «gevaarlijkheid» van de «stof» en de omstandigheden waarin deze zich bevindt, uit art. 6.3.2.7a lid 6 derde zin kan in de opvatting van Braams worden gemist, nu het nieuwe art. 6.3.2.7a lid 1 deze functie kan overnemen. Verder zou naar de mening van Braams in art. 6.3.2.7a de term «stof» als volgt moeten worden omschreven: «Onder stof in de zin van deze bepaling wordt naast straling een vaste, vloeibare of vluchtige zaak in de betekenis van art. 3.1.1.1 begrepen, ook wanneer deze zich in de

gegeven omstandigheden aan de menselijke beheersing heeft onttrokken». Deelt de minister deze mening?

k. Braams, diss., p. 356 hanteert de volgende beeldspraak: men neme de «onrechtmatigheid» en voege daaraan de «schuld» toe. Goed mengen, zodat het laatstgenoemde ingrediënt goed in het eerste oplost. Naar smaak dient het geheel te worden aangelengd met de «causaliteit», die voor de nodige finesse zorgt. Het komt er dus volgens Braams op neer dat in onzorgvuldigheid zowel onrechtmatigheid als schuld besloten ligt. Is de minister het met deze zienswijze eens? Weliswaar betreft het hier geen specifiek probleem van het onderhavige wetsvoorstel, maar omdat de verwarring hieromtrent in de literatuur groot is, is een duidelijk standpunt van de minister gewenst.

l. Braams, diss., p. 460 vraagt zich af of art. 6.3.2.7d sub f niet overbodig is en of de taak van de daarin vervatte clause niet kan worden overgenomen door afdeling 6.1.9. Hoe denkt de minister hierover?

m. Braams, diss., p. 470 stelt dat, wanneer de minister het streven naar een duidelijke wetgevingsstructuur op een overtuigende wijze wil voortzetten, het voor de hand ligt dat ook voor het onderwerp van de milieu-aansprakelijkheid – net zoals voor de produktaansprakelijkheid – in titel 6.3 NBW een afzonderlijke afdeling wordt gereserveerd, waarin dan de inhoud van art. 6.3.2.7a lid 4 en de artt. 6.3.2.7b en 6.3.2.7c, maar ook van art. 5.4.0 zou kunnen worden opgenomen. Merkwaardige verschillen tussen nu verspreid opgenomen onderdelen van deze tak van het aansprakelijkheidsrecht zouden volgens Braams door zo'n – in de lijn van de opvatting van de minister – overzichtelijk stelsel op een eenvoudige manier kunnen worden gecoördineerd. Is dit inderdaad de consequentie van de door Braams, diss., p. 470, noot 236 genoemde brief van de minister d.d. 31 mei 1985?

n. De plaatsing van de artt. 6.3.2.7a e.v. is in de Memorie van Toelichting, p. 40 uiterst summier gemotiveerd. Braams, diss., p. 487 merkt hierover op dat het doorslaggevend argument voor de plaatsing van art. 6.3.2.7a en de zijnen *achter* art. 6.3.2.7 te enen male lijkt te ontbreken. De logica van deze positie van art. 6.3.2.7a is volgens Braams bovendien zeker ver te zoeken wanneer men zich realiseert dat de «gevaarlijke stoffen» nu voor de dieren – art. 6.3.2.8 – terecht zijn gekomen. Kan de minister deze plaatsing nader toelichten?

o. Braams, diss., p. 488 meent dat art. 6.3.2.7a lid 5 slechts in het leven is geroepen uit stroomlijningsoverwegingen. Het zou, aldus Braams, toe te juichen zijn als die karaktertrek van de bepaling duidelijker in haar bewoordingen tot uitdrukking zou komen, bijv. door de formulering: «Wanneer op een bepaald schadebrengend gebeuren zowel art. 6.3.2.7a als art. 6.3.2.5 en/of art. 6.3.2.7 kan worden toegepast, dient een vordering op basis van de eerstgenoemde bepaling te worden ingesteld». Acht de minister de door Braams voorgestelde redactie van art. 6.3.2.7a lid 5 te verkiezen boven de redactie van het wetsvoorstel?

p. Volgens Braams, diss., p. 505 en 543 verdient het niet alleen aanbeveling om op het gebied van de produktaansprakelijkheid aandacht te besteden aan de «marktaandeelaansprakelijkheid», maar ook om in navolging daarvan op het terrein van de aansprakelijkheid voor «gevaarlijke stoffen» en milieuverontreiniging de mogelijkheid te overwegen van een «vervuilingsaandelaansprakelijkheid». Vgl. in dit verband ook HR 23 september 1988, NJ 1989, 743, m.o. Nieuwenhuis en Schultsz, AA 1989, p. 874 e.v., m.o. Kortmann (Franse Kalimijnen). Kan de minister nader toelichten waarom deze materie buiten het terrein van het onderhavige wetsvoorstel ligt (vgl. de Memorie van Toelichting, p. 16 en 17)?

De tot de C.D.A.-fractie behorende leden waren voorshands van

mening dat er veel te zeggen is voor de door de regering voorgestelde kanalisering van risico-aansprakelijkheden. Het is zonder meer een voordeel dat door ter zake van één gebeurtenis niet op meer personen tegelijk een risico-aansprakelijkheid te leggen samenloopproblemen en daarmee vaak gepaard gaande aansprakelijkheidsproblemen zoveel mogelijk voorkomen worden. Bovendien strookt dit met de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel.

De leden van de C.D.A.-fractie wensten de volgende opmerkingen te maken over de concrete uitwerking van de voorgestelde kanalisering alsmede de aansprakelijkheid per segment. Allereerst waren zij benieuwd naar de reactie van de regering op het reeds aangehaalde belangwekkende proefschrift van Braams. Met name zijn betoog over de vervuilingsaandeelaansprakelijkheid (dat blijkens de schriftelijke commentaren breed wordt gesteund) kan van belang zijn en een onderzoek naar de mogelijkheid daarvan leek de C.D.A.-fractieleden gewenst.

Voorts was het voor deze leden van belang om te weten of de regering van mening is dat het principe van het onderhavige wetsvoorstel rust op het beginsel van de risico-aansprakelijkheid en dus niet op het beginsel van een omgekeerde bewijslast met een schuldvermoeden. Leiden de in art. 6.3.2.7d opgesomde uitzonderingen op de risico-aansprakelijkheid er niet toe dat er ook sprake is van een schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast? Zie Van Maanen, WPNR 5946 (1990) en ook hierna sub 2a. Met name vanuit een oogpunt van slachtofferbescherming is er, zo meenden de C.D.A.-fractieleden, wat voor te zeggen om door een strikte toepassing van de risico-aansprakelijkheid het element «schuld» (met alle bewijsproblemen vandien) zoveel mogelijk buiten de deur te houden. In dit licht vroegen de C.D.A.-fractieleden de regering aan te geven of over (dit deel van) het wetsvoorstel overleg is geweest met (overkoepelende organisaties van) de verzekeringsbranche. Ook vroegen deze leden zich af of zij het juist zien dat een vervoerder op grond van Boek 8 zich wél (onder omstandigheden) van zijn aansprakelijkheid kan bevrijden en een bewaarder op grond van Boek 6 niet. In hoeverre verschillen de positie van vervoerder en die van bewaarder in deze?

Is het, zo vroegen deze leden, voor de vervoerder, die immers geen eigen commercieel belang bij de te vervoeren goederen heeft, overigens mogelijk om regres uit te oefenen op degene van wie hij de goederen in ontvangst genomen heeft?

De tot de C.D.A.-fractie behorende leden vroegen zich op dit punt voorts af op welke onderdelen de nu voorgestelde regeling afwijkt van het ECE-Verdrag en hoe de regering de verhouding tussen beide terreinen ziet.

Ontstaat er bijvoorbeeld niet een afstemmingsprobleem, gegeven het feit dat het ECE-Verdrag een aansprakelijkheidsbeperking voor de vervoerder kent van ongeveer 80 miljoen gulden, terwijl het voorliggende wetsvoorstel geen aansprakelijkheidslimiet kent? Hoe ziet de regering voorts de problemen die kunnen ontstaan als een aansprakelijkheid niet (afdoende) te verzekeren is? Bestaat er (of wordt er gewerkt aan) een schadestatistiek op grond waarvan risico-inschatting kan plaatsvinden?

Vanuit een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel (bescherming van slachtoffers) redenerend vroegen de tot de C.D.A.-fractie behorende leden zich af, of het gewenst is de slachtoffers van schade die ontstaan is ten gevolge van een stof waarvan de bezitter/bedrijfsmatige gebruiker niet wist dat deze een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert, met deze schade te laten zitten. Is het niet mogelijk om in dit verband aan te sluiten bij de vrij stringente uitleg van het begrip «ontwikkelingsrisico» in het kader van de produktenaansprakelijkheid (namelijk: «schade door een gebrek waarvan het bestaan onmogelijk was te ontdekken op grond van de

stand van de wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip waarop het produkt in het verkeer werd gebracht»)?

Een laatste punt dat de leden van de C.D.A.-fractie wensten op te voeren, was de kwestie van het milieu-audit. De regering wil de mogelijkheid hiervan blijkens de Memorie van Toelichting uitwerken in bij voorkeur EG-verband. Hoe verhoudt deze opmerking zich echter tot de notitie Bedrijfsinterne Milieuzorg waarin de minister van VROM deze mogelijkheid juist afwijst?

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af waarom de vervoerders zich op grond van Boek 8 wel onder omstandigheden van aansprakelijkheid kunnen bevrijden en de bewaarder op grond van Boek 6 onder dezelfde omstandigheden niet. Zij vroegen of het mogelijk is de regeling zodanig te wijzigen, dat aan de bewaarder van gevaarlijke stoffen op gelijke wijze de mogelijkheid wordt geboden zich van aansprakelijkheid te bevrijden als thans gebeurt ten aanzien van de vervoerder.

2. Van Maanen, WPNR 5946 (1990)

a. Van Maanen gaat ervan uit dat er in het onderhavige wetsvoorstel sprake is van risico-aansprakelijkheid. Hij wijst erop dat Braams, diss., p. 461 tot het oordeel komt dat er in feite slechts sprake is van een omkering van de bewijslast en een vermoeden van schuld. Als de minister van mening is dat er sprake is van risico-aansprakelijkheid, in welk licht moeten dan de uitzonderingen van art. 6.3.2.7d worden gezien? Als een «noodzakelijk kwaad», zoals Braams, diss., p. 462 opmerkt? Druisen deze uitzonderingen niet in tegen de grondgedachte van risico-aansprakelijkheid? Moet niet worden gezegd dat, gelet op het aantal bevrijdende oorzaken, er in wezen sprake is van een schuldaansprakelijkheid met omkering van de bewijslast (disculpatiemogelijkheid)?

b. Van Maanen stelt dat de toelichting niet expliciet ingaat op de vraag waarom in de artt. 6.3.2.7a e.v. voor een risico-aansprakelijkheid is gekozen in afwijking van de hoofdregel van het aansprakelijkheidsrecht dat schadeplichtigheid haar grondslag vindt in een verwijtbare gedraging («schuld») van de aansprakelijke persoon. In de toelichting op afdeling 6.3.2 NBW worden de afwijkingen van deze hoofdregel wél uitdrukkelijk gemotiveerd. Bij het oorspronkelijke art. 6.3.2.6 werd een dergelijke motivering wel gegeven. Het ligt voor de hand, aldus Van Maanen, deze mutatis mutandis van toepassing te achten op de nieuwe voorstellen. Is de minister het hiermee eens?

c. Volgens Van Maanen leidt een aantal uitzonderingen ertoe dat het uitgangspunt van kanalisatie in de uitwerking zoals die in dit wetsvoorstel is gerealiseerd, sterk aan betekenis heeft ingeboet. Vanuit het oogpunt van slachtofferbescherming is dat z.i. te betreuren. Deelt de minister deze zienswijze?

d. Van Maanen wijst op een passage in de Memorie van Toelichting, p. 38 betreffende handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming. Daar stelt de minister dat het debat over de schuld-vraag overbodig wordt. Van Maanen vreest dat consequentie van de opneming van de artt. 6.3.2.7a, 6.3.2.7b en 6.3.2.7c, alsmede de afdelingen 8.6.4, 8.11.4, 8.14.1 en 8.19.4 in de tijdelijke regeling verhaalsrechten is dat men het debat over de «schuldvraag» weer in volle omvang binnenhaalt. Deelt de minister deze vrees?

e. Van Maanen vraagt zich aan het slot van zijn artikel (onder «Conclusie») af of de gecompliceerde vorm waarin de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen (cum annexis) is neergelegd, en de inherente spanning – tussen enerzijds een zo volledig mogelijke bescherming en anderzijds het kostenplaatje dat daarbij hoort – die de regeling kenmerken, niet tot gevolg hebben dat het effect van deze regeling in de praktijk betrekkelijk gering zal blijken te zijn. Uit het oogpunt van milieu-bescherming is dat uiteraard te betreuren, aldus Van Maanen. Hij doet

tenslotte drie suggesties om de effectiviteit van het wetsvoorstel te vergroten:

1. de voorgestelde bepalingen dienen niet in de «tijdelijke regeling verhaalsrechten» te worden opgenomen; beter nog ware het de complete afdeling 6.3.5 uit het NBW te schrappen;
 2. het onderhavige wetsvoorstel dient sterk te worden vereenvoudigd, bijv. doordat veel meer wordt overgelaten aan de beperkingen die voortvloeien uit de regeling inzake de wettelijke verplichtingen tot schadevergoeding in afdeling 6.1.9 NBW;
 3. vanuit het oogpunt van slachtofferbescherming zou het uitgangspunt van kanalisatie van de aansprakelijkheid naar één duidelijk aanwijsbare persoon meer tot zijn recht dienen te komen.
- Hoe beoordeelt de minister deze suggesties?

3. Spier, KwNBW 1990, p. 10 e.v.; vgl. ook Spier en Sterk, TMA 1990, p. 73 e.v.

a. Waarom deze risico-aansprakelijkheden? (Spier, KwNBW 1990, p. 10)

De stelling in de Memorie van Toelichting, p. 6 dat het hier gaat om bronnen van verhoogd gevaar en dat, zo dit gevaar zich verwezenlijkt, de slachtoffers hun bescherming dienen te vinden in een aansprakelijkheid van degene die voor het uit deze bron voortvloeiende gevaar verantwoordelijk moet worden geacht, lijkt volgens Spier op het eerste gezicht te overtuigen. Doch de crux zit z.i. in het woordje «verantwoordelijk», dat geen eenduidige betekenis heeft. Het behoeft naar de mening van Spier nadere verklaring – die achterwege blijft – waarom een – kort gezegd – bezitter van zo'n gevaarlijke stof ipso facto «verantwoordelijk» moet worden geacht. De omstandigheid dat hij volgens de Memorie van Toelichting, p. 7 naast de zorg voor ook het profijt van de zaak heeft, voegt niet wezenlijk iets toe, aldus Spier. Het begrip «zorg» lijkt volgens hem te wijzen op een link met het (kunnen) treffen van geëigende voorzorgsmaatregelen, maar het verklaart niet waarom aansprakelijkheid moet bestaan voor die gevallen waarin de aansprakelijke de schade redelijkerwijs niet heeft *kunnen* of moeten voorkomen. Met name ook ten aanzien van de particuliere bezitter zou naar de mening van Spier nadere motivering niet hebben misstaan. Kan de minister de door Spier bedoelde nadere verklaring c.q. nadere motivering geven?

b. Rechtsvergelijking (Spier, KwNBW 1990, p. 10 en 11) en internationale consequenties

Spier merkt op dat de Memorie van Toelichting, p. 3 t/m 6 kennelijk de indruk wil wekken dat een regeling als in het wetsvoorstel vervat reeds in tal van andere landen bestaat. Tegen die achtergrond moet vooreerst worden geconstateerd, aldus Spier, dat de Memorie van Toelichting in dit opzicht rijkelijk impressionistisch is. Het is volgens hem minst genomen aan twijfel onderhevig of de gewekte suggestie wel juist is. Kan de minister nader aangeven in hoeverre in landen die uit een oogpunt van industrialisering met Nederland vergelijkbaar zijn, sprake is van soortgelijke risico-aansprakelijkheden als nu in het onderhavige wetsvoorstel zijn voorgesteld, en in hoeverre in die landen de aangesprokene verweermiddelen ten dienste staan?

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering in te gaan op de mogelijke consequenties die het wetsvoorstel zou kunnen hebben voor de internationale concurrentiepositie van Nederland in het algemeen en van de Nederlandse havens en andere overslagcentra in het bijzonder. Zij tekenden hierbij aan dat zij op zich geen problemen zouden hebben met het enkele feit dat Nederland met de nu voorgestelde regeling voorop zou lopen in Europa, maar vroegen de regering wel aan te geven of zij (mede gelet op de toekomstige integratie van de Europese markt) hierin een probleempunt ziet. Is, zo vroegen de C.D.A.-fractie leden, een

uniforme aansprakelijkheidsregeling in Europees of EG-verband het uiteindelijke doel en zo ja, op welke termijn denkt de regering dat dit een feit zal zijn? Kan de regering aangeven in hoeverre in overige westerse landen concreet sprake is van risico-aansprakelijkheden, zoals nu in het wetsvoorstel worden voorgesteld en waar de verschillen en overeenkomsten te zien zijn? Is het overigens juist dat een eventuele ondertekening van het ECE-Verdrag met de Beneluxpartners besproken dient te worden?

Hoe verhoudt de EG-richtlijn m.b.t. de wettelijke aansprakelijkheid voor schade en milieuletseel veroorzaakt door afvalstoffen zich tot het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop dat de Memorie van Toelichting als reden voor het verschil tussen de algemene aanvullende regeling op de Boeken 3 en 6 NBW (artt. 6.3.2.7a tot en met 6.3.2.11a) en de voor Boek 8 NBW voorgestelde aanvullende regelingen aangeeft, dat voor wat de laatstgenoemde regelingen betreft aansluiting is gezocht bij de internationale ontwikkelingen op het gebied van het zee- en binnenvaartrecht. In dit verband vroegen zij of het voornemen bestaat bij de regering om op korte termijn toe te treden tot het zogenaamde CRTD-Verdrag.

Voorts vroegen deze leden in hoeverre in Europees verband naar een gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling wordt toegewerkt. In dit verband vroegen zij ook aan te geven in hoeverre ook in andere landen in gelijksoortige gevallen een risico-aansprakelijkheid wordt geïntroduceerd. Indien dit niet het geval is, zo vroegen zij zich af, welke invloed heeft dit wetsvoorstel dan op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?

c. Voor vergoeding in aanmerking komende schade en causaal verband (Spier, KwNBW 1990, p. 12 en 13)

Spier brengt hier het wetsvoorstel in verband met art. 6.1.9.4. Tot welke problemen de algemene causaliteitsbepaling (art. 6.1.9.4) kan leiden, schetst hij aan de hand van een voorbeeld. Gevaarlijke stoffen in de zin van art. 6.3.2.7a ontsnappen uit de olieraffinaderij van Shell te Pernis. Daardoor ontstaat een ontploffing en dientengevolge een ravage. Wanneer zich geen van de in art. 6.3.2.7d genoemde omstandigheden voordoet, is Shell aansprakelijk. Maakt het nu bij de vraag welke schade(posten) voor vergoeding in aanmerking komt (komen), uit of deze ontploffing het gevolg is van een niet opgehelderde oorzaak (en mogelijk valt terug te voeren tot het niet nemen van *alle* mogelijke voorzorgsmaatregelen) of van de brand die uitbrak toen een vliegtuig op de raffinaderij neerstortte? Spier zou die vraag bevestigend willen beantwoorden. De minister ook? Spier wijst er nog op dat onder het hoofdje preventieschade – vgl. de Memorie van Toelichting, p. 19 – mede wordt gesproken over kosten die «herhaling van de vervuiling kunnen tegengaan». Deze zouden volgens de minister vallen onder art. 6.1.9.2 lid 2 sub a. Die stelling is volgens Spier niet in haar algemeenheid juist. Het enkele feit dat schade is voorgevallen, betekent niet dat herhaling te verwachten is, en dat is een vereiste onder laatstbedoelde bepaling, aldus Spier. Blijft de minister bij zijn in de Memorie van Toelichting, p. 19 neergelegde opvatting?

d. Miscellaneous (Spier, KwNBW 1990, p. 14)

Spier vraagt zich af wie «de bezitter» in de zin van art. 6.3.2.7a lid 1 is in geval van levering onder eigendomsvoorbehoud. Gelet op art. 3.5.1 z.i. niet per se degene die de feitelijke macht over de stof uitoefent. Is de minister het hiermee eens? Betekent dit dat op de leverancier de aansprakelijkheid van art. 6.3.2.7a rust? (Lid 2 lijkt volgens Spier geen soelaas te bieden, nu de «koper» geen bewaarder in de zin van dit lid is.)

Spier stelt dat art. 6.3.2.7b de exploitant van een stortplaats in een zeer netelige positie brengt. Hij is niet alleen aansprakelijk voor

stortingen waarvan hij weet heeft, doch ook voor die welke buiten hem om plaatsvinden. Doch niet geheel duidelijk is, aldus Spier, of de Memorie van Toelichting, p. 49 dit bedoelt te zeggen. Kan de minister dit punt nader toelichten?

Kan de minister aangeven waarom de bepaling van art. 6.3.2.7b lid 4 tweede zin, dat geen aansprakelijkheid op grond van dit artikel bestaat, wanneer op het tijdstip waarop de schade bekend wordt, meer dan twintig jaren waren verstreken nadat de stortplaats was gesloten met inachtneming van de geldende overheidsvoorschriften, ook niet zou kunnen gelden ten aanzien van overeenkomstig de overheidsvoorschriften handelen in de zin van art. 6.3.2.7a lid 4?

De uitleg van het nieuwe art. 3.11.13 lid 2 bezorgt volgens Spier hoofdbrekens. Hij illustreert dat aan de hand van een voorbeeld. Een stof die met het oog op ontvlammingsgevaar op de in art. 6.3.2.7a lid 6 bedoelde lijst is geplaatst, doch die overigens als «onschadelijk» werd beschouwd, wordt in 1992 in de bodem gebracht (in de zin van art. 6.3.2.7a lid 4). Dertig jaren later ontstaat het besef dat deze stof naast ontvlambaar (doch niet in de bodem) bovendien toxisch is. De concentraties in de bodem worden *dan* te hoog geacht. Wanneer is nu in de zin van art. 3.11.13 de schade bekend geworden? En fundamenteeler: ontstaat in dit geval een aansprakelijkheid krachtens art. 6.3.2.7a lid 4? Spier verstaat de Memorie van Toelichting, p. 59 zo dat het antwoord ontkennend luidt. Nadrukkelijke stellingname ten aanzien van dit voorbeeld zou naar de mening van Spier heel nuttig kunnen zijn. Wat is het standpunt van de minister met betrekking tot het voorbeeld van Spier?

4. Wansink, TMA 1990, p. 65 e.v.

Onderschrijft de minister de conclusie van Wansink, TMA 1990, p. 71, met name de rechterkolom, waarin hij de passage aan het eind van de verzekeringsparagraaf in de Memorie van Toelichting, p. 37 «ronduit bestaansbedreigend» noemt?

5. Schriftelijke reactie van de Stichting Natuur en Milieu (samenwerkingsverband voor natuurbehoud en milieubeheer), hierna: SNM, d.d. 31 oktober 1989

a. Aansprakelijke persoon

De SNM is van mening dat een groot nadeel van het stelsel van kanalisatie en segmentatie (vgl. de Memorie van Toelichting, p. 8 en 9) is dat één of meerdere «schakels» in de keten van personen die met een verontreinigende of gevaarlijke stof te maken hebben, hiervan misbruik kan of kunnen maken door het overdragen van de stof aan een «zwakkere» schakel om de risico-aansprakelijkheid te ontlopen. De SNM heeft begrip voor de overwegingen die hebben geleid tot de constructie van de gesegmenteerde aansprakelijkheid, maar zij vraagt zich af welke consequenties de vaststelling van de EG-richtlijn betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor schade en milieuletseel veroorzaakt door afvalstoffen (PB nr. C 251 van 4 oktober 1989, p. 3) voor de nu voorgestelde nationale regeling zal hebben. Kan de minister deze vraag beantwoorden?

b. Vervuilingaandeelaansprakelijkheid

De SNM sluit zich graag aan bij het pleidooi van Braams voor een vervuilingaandeelaansprakelijkheid. Naar haar mening wordt in de Memorie van Toelichting, p. 16 te gemakkelijk verwezen naar «andere middelen» om in gevallen van multicausaliteit te kunnen vasthouden aan het beginsel «de vervuiler betaalt». De mogelijkheid van een vervuilingaandeelaansprakelijkheid dient volgens de SNM tenminste nader te worden onderzocht. Hier kan de minister derhalve dezelfde vraag worden gesteld als hierboven sub 1p.

c. Afgrenzing van de aansprakelijkheid

Naar de mening van de SNM leidt art. 6.3.2.7d tot een onaanvaardbare uitholling van de voorgestelde bijzondere aansprakelijkheid. Zij onderschrijft op dit punt de kritiek van Braams. In de Memorie van Toelichting, p. 12 wordt de gekozen constructie nauwelijks gemotiveerd, aldus de SNM. Volgens haar dient art. 6.3.2.7d zodanig te worden herzien dat de voorgestelde regeling ook daadwerkelijk een risico-aansprakelijkheid bevat. Hier kunnen de minister derhalve dezelfde vragen worden gesteld als hierboven sub 2a.

d. Stand van wetenschap en techniek

De SNM besteedt hier aandacht aan de bekendheidseis van art. 6.3.2.7a lid 1 en vergelijkt deze eis met het «ontwikkelingsrisico» op het terrein van de produktenaansprakelijkheid. Zij meent dat door de formulering van de Memorie van Toelichting, p. 42 een te ruime toepassing van het beroep op de stand van de wetenschap en techniek mogelijk wordt gemaakt. De SNM stelt voor in art. 6.3.2.7a lid 1 de woorden «waarvan bekend is» te vervangen door «waarvan bekend is of zou kunnen zijn». Er kan volgens haar aansluiting worden gezocht bij de strikte uitleg van het begrip «ontwikkelingsrisico» in het kader van de produktenaansprakelijkheid (vgl. de Memorie van Toelichting op wetsvoorstel 19 636, p. 5). Onderschrijft de minister dit voorstel van de SNM?

e. Gevaarlijke en milieuverontreinigende stoffen

De SNM vraagt zich af waarom in de Memorie van Toelichting, p. 48 al bij voorbaat het plaatsen van een stof als mest op de lijst wordt uitgesloten. Kan de minister zijn standpunt nader toelichten? Verder dient naar de mening van de SNM duidelijk te worden aangegeven dat, ook indien schade wordt geleden ten gevolge van een ander gevaar van een stof dan het gevaar dat bij die stof in de lijst wordt genoemd, deze stof onder de omschrijving van het eerste lid kan vallen. Het in de Memorie van Toelichting, p. 48 sub 16 gegeven voorbeeld acht de SNM wat dit betreft enigszins misleidend. Ten aanzien van een stof kan namelijk wel degelijk een ander gevaar «bekend zijn» en «zich verwezenlijken» dan het gevaar dat in de lijst staat, aldus de SNM, waaraan zij toevoegt dat de lijst immers niet limitatief is en in dat geval de bijzondere aansprakelijkheid wel degelijk van toepassing is. Wat is de zienswijze van de minister hieromtrent? Tenslotte vraagt de SNM zich af welke minister(s) een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in art. 6.3.2.7a lid 6 kan of kunnen doen. Zij meent dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hierbij in ieder geval dient te worden betrokken. Deelt de minister deze opvatting?

f. Aard van de schade

Naar aanleiding van de opmerking van de minister in de Memorie van Toelichting, p. 16 betreffende de schade aan ecosystemen, waarbij herstel in de vorige toestand niet mogelijk is en ook van vermindering van waarde in vermogensrechtelijke zin moeilijk kan worden gesproken, vraagt de SNM zich af of de rechter in deze gevallen toch een schadevergoeding zou kunnen toewijzen in de vorm van geld om een ander waardevol gebied te beschermen of te ontwikkelen. Kan de minister op deze mogelijkheid ingaan? Naar de mening van de SNM dient de mogelijkheid van compensatie voor onherstelbaar beschadigde ecosystemen tenminste nader te worden bestudeerd.

g. Aansprakelijkheid voor stortplaatsen

Ten aanzien van art. 6.3.2.7b lid 6 vraagt de SNM zich af of ook opslag van stoffen in de diepere ondergrond als een stortplaats wordt beschouwd. Hoe denkt de minister hierover?

h. Bedrijfsinterne milieuzorg

De SNM vraagt zich af hoe de zeer interessante opmerkingen van de minister in de Memorie van Toelichting, p. 10 (laatste alinea) zich

verhouden tot de notitie Bedrijfsinterne Milieuzorg, die zijn ambtgenoot, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, op 30 augustus 1989 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (20 633, nr. 3). In deze notitie worden de door de minister in de Memorie van Toelichting, p. 10 (laatste alinea) genoemde mogelijkheden namelijk afgewezen. Kan de minister hieromtrent opheldering verschaffen?

6. Schriftelijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, hierna: VNG, d.d. 1 november 1989

a. De VNG acht de passage in de Memorie van Toelichting op art. 6.3.2.7d sub c, p. 55 sub 4, waarin wordt gesteld dat de overheid of de producent van het materiaal aansprakelijk *behoort* te zijn, onduidelijk. Kan de minister deze passage verduidelijken?

b. De VNG is van mening dat de passages in de Memorie van Toelichting, p. 20 en 58 betreffende voor vergoeding in aanmerking komende preventieve maatregelen van de overheid, niet met elkaar in de pas lopen. Is de minister bereid de door de VNG bepleite vergoedbaarheid ook op p. 58 (bij art. 6.3.2.11a) tot uiting te brengen?

c. Bij nadere bestudering van de Memorie van Toelichting op de artt. II (3.11.13) en V, p. 59 en 67 is volgens de VNG niet goed duidelijk wat het verschil is tussen continue verontreiniging c.q. continue emissie en voortgezette verontreiniging, op welke laatste gebeurtenis art. 173 Overgangswet (wetsvoorstel 18 998) van toepassing is. Kan de minister een of meer voorbeelden ter verduidelijking geven?

d. De VNG stelt dat *het niet de bedoeling is dat de nieuwe wettelijke regeling terugwerkende kracht zal hebben*. Is hiermede de – overigens in beginsel toegejuichte – nieuwe versie van art. V in overeenstemming in zoverre door het woord «uitsluitend» in art. V lid 3 sub b toch nog een zekere terugwerkende kracht kan optreden? Het laat zich denken dat *stoffen die vóór de inwerkingtreding van deze wet op een stortplaats zijn gestort*, noch op zichzelf noch door vermenging met de vóór de inwerkingtreding daar gestorte stoffen toen schade veroorzaakten, doch dat uitsluitend *na de inwerkingtreding gestorte stoffen zodanig op de bedoelde vroeger gestorte stoffen inwerken dat na de inwerkingtreding toch schade mede door die vroeger gestorte stoffen ontstaat*. Wanneer nu vóór de inwerkingtreding een ander exploitant was dan degene die op het moment van het ontstaan van de schade exploitant is, zou dan krachtens art. V jo. art. 6.3.2.7b *de vroegere exploitant door terugwerkende kracht toch nog aansprakelijk kunnen worden gesteld*? Een bevestigend antwoord op deze vraag zou naar het oordeel van de VNG grote bezwaren bij de huidige stortplaatsexploitanten oproepen, omdat men zich op deze (risico-)aansprakelijkheid in het geheel niet heeft kunnen prepareren. Kan de minister nader ingaan op deze vragen van overgangsrecht?

e. Bij nadere bestudering van art. V lid 2 is bij de VNG nog de vraag gerezen of de aldaar vermelde verpakking relevant is. Zou de bepaling naar de mening van de minister niet ook moeten gelden voor onverpakte verontreiniging? Overigens valt de VNG in dit artikel nog op dat lid 2 spreekt over schade als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem, waarna sprake is van verontreiniging doordat de stof in verpakte toestand *in water of bodem is gekomen of op de bodem is achtergelaten*. Bij de VNG bestaat de indruk dat de redactie niet geheel volledig is in dit opzicht. Is deze indruk volgens de minister juist? Tenslotte lijkt volgens de VNG met de Memorie van Toelichting niet geheel in overeenstemming dat in de artt. 6.3.2.7a lid 4 tweede zin en V lid 2 wordt gesproken over «*verontreiniging ... doordat de stof in verpakte toestand in water of bodem is gekomen*». Immers juist de verpakking verhindert de verontreiniging voorlopig, aldus de VNG. Of is hier volgens de minister toch (ook) nog aan iets anders gedacht?

7. Schriftelijke reactie van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties, hierna: RCO, d.d. 5 december 1989

De hoofdbezwaren van de RCO tegen het onderhavige wetsvoorstel kunnen als volgt worden samengevat.

a. Waarom wordt niet concreet gedefinieerd wat «gevaarlijke stoffen» zijn en concreet aangegeven welke «stoffen» gevaarlijk zijn? Gebiedt de rechtszekerheid niet dat een ieder weet waaraan hij/zij toe is om ook gestalte te geven aan de op iedereen rustende zorgplicht?

b. Waarom wordt zo gemakkelijk gedacht over de verzekerbaarheid en over de verweermogelijkheden van de «bezitter»? Het betreft hier immers een zeer ingrijpende wijziging in het Nederlandse aansprakelijkheidsstelsel die weinig vergelijkingsmateriaal heeft, ook internationaal niet.

c. Waarom gaat het wetsvoorstel veel en veel verder dan hetgeen de Kamer in het kader van de Wet bodembescherming aan de regering heeft gevraagd? Het betreft hier een zeer vergaande risico-aansprakelijkheid voor alle bezitters – particulier of niet – voor alle schade – milieu, letsel enz. – ongelimiteerd.

d. Waarom neemt Nederland wat dit onderwerp betreft het voortouw? Juist in het licht van de eenwording van Europa zouden oplossingen in internationaal verband gevonden moeten worden.

e. Gelet op onze vele andere wettelijke regelingen (bijv. produktaansprakelijkheid), welke noodzaak is er dan nog voor deze super-aansprakelijkheidsregeling? Met andere woorden: wegen de kosten van dit stelsel en de maatschappelijke consequenties ervan op tegen dit alles?

f. Waarom is slechts overleg gevoerd met enkele specifiek betrokken groeperingen en niet met bedrijfsleven, consumentenorganisaties e.d., kortom overleg in de breedte, hetgeen gelet op de maatschappelijke repercussies toch voor de hand zou hebben gelegen?

De RCO dringt er in zijn conclusie op aan om van een zo vergaande algemene aansprakelijkheidsregeling als voorzien in de artt. 6.3.2.7a en 6.3.2.10 te willen afzien. Met name dient aan de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen de begrenzing te worden gesteld dat er geen aansprakelijkheid bestaat voor die schade, die door het treffen van voorzorgsmaatregelen redelijkerwijs niet had kunnen worden voorkomen. Dit criterium kan in de praktijk nader worden ingevuld met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Voor deelgebieden met overzienbare en beheersbare risico's zou – maar dan bij voorkeur in een internationaal verband – waar wenselijk of nodig eventueel (iets) verder kunnen worden gegaan met behulp van bijzondere regelingen.

8. Schriftelijke reactie van het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen, hierna: NGB, d.d. 11 december 1989

a. Noodzaak van de voorgestelde regeling

Het NGB stelt dat, waar afgeweken wordt van de basisregel in ons rechtssysteem «geen aansprakelijkheid zonder schuld», een zorgvuldiger motivering verwacht zou mogen worden. Bovendien biedt art. 6.3.1.1 lid 3 NBW – overigens naar de mening van de commissie reeds geldend recht blijkens o.a. HR 26 september 1986, NJ 1987, 253, m.o. Scheltema, AA 1987, p. 164 e.v., m.o. Van Schilfgaarde (Hoffmann-La Roche) – reeds mogelijkheden om aansprakelijkheid buiten – kort gezegd – schuld aan te nemen, zonder dat er een specifieke risico-aansprakelijkheid in de wet is verankerd. Het grote voordeel van deze bepaling is dat aansprakelijkheid op maat kan worden gesneden en men niet wordt geconfronteerd met de brede en arbitraire toepassing die de regeling als in het wetsvoorstel vervat – gewild of niet – zal hebben. Kan de minister aangeven in hoeverre het gerechtvaardigd is een nieuwe risico-aanspra-

kelijkheid in de wet op te nemen naast art. 6.3.1.1 lid 3 NBW, waarin toch wordt uitgegaan van toerekenbaarheid en niet slechts van verwijtbaarheid? Voorts loopt art. 6.3.2.7b volgens het NGB vooruit op de Europese concept-richtlijn met betrekking tot afvalstoffen, die de aansprakelijkheid benadert vanuit de producent van het afval (vgl. hierboven sub 5a). Onderschrijft de minister het standpunt van het NGB dat het onderhavige wetsvoorstel veel verder gaat dan deze concept-richtlijn en het uniformeringsproces binnen de EG doorkruist? Internationaal bezien kan ook nog worden gewezen op de uitzonderingspositie die Nederland zou innemen ten opzichte van ons omringende landen (België, West-Duitsland, Frankrijk en Engeland), nu géén van deze landen een zo algemene aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen als in de vorm van het onderhavige wetsvoorstel kent noch – voor zover het NGB bekend – in voorbereiding heeft. Daarom rijst bij het NGB enerzijds de vraag waarom de voortgang in internationale besprekingen niet wordt afgewacht en anderzijds de vraag waarom geen aansluiting wordt gezocht bij ontwikkelingen in EG-lidstaten die van invloed kunnen zijn op nieuwe maatregelen op EG-niveau. Kan de minister op beide vragen ingaan? Zou het tenslotte in het kader van het dereguleringsbeleid niet voor de hand hebben gelegen, alvorens een dergelijke vergaande risico-aansprakelijkheid in te voeren, een onderzoek in te stellen naar de mate waarin het huidige aansprakelijkheidsregime onvoldoende is om de zich voordoende problemen aan te pakken en op te lossen?

b. Reikwijdte van het begrip gevaarlijke stof

Naar de mening van het NGB blijft onduidelijk – ondanks de uitgebreide toelichting op dit punt – wat precies onder het begrip gevaarlijke stof wordt verstaan. Valt bijv. elektriciteit onder dit begrip? Wat is het kenmerkend onderscheid tussen enerzijds «gebrekkige zaken» in art. 6.3.2.5 en anderzijds «gevaarlijke stoffen»? Deelt de minister het oordeel van het NGB dat de discretionaire bevoegdheden die het wetsvoorstel aan de lagere AMvB-wetgever toekent, de rechtszekerheid aantasten en ook niet stroken met de bezwaren die van de zijde van de minister zijn aangevoerd tegen de rol die in het amendement-Lansink (Wet bodembescherming) aan de AMvB-wetgever werd toegekend?

c. Verzekeraarbaarheid

Het NGB blijft van mening dat een nieuwe risico-aansprakelijkheid alleen dan in het leven geroepen kan worden, indien deze redelijkerwijs (ook voor kleinere ondernemingen en particulieren) volledig – zowel in tijd als in omvang – verzekeraar is. Hoe kan het huidige standpunt van de minister met betrekking tot de verzekeraarbaarheid worden gerijmd met de parlementaire geschiedenis van de Wet bodembescherming, waarin de verzekeraarbaarheid van risico-aansprakelijkheden sterk werd benadrukt?

d. Samenloop met produktenaansprakelijkheid

Het NGB memoreert dat ter zake van samenloop van de voorgestelde aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen met produktenaansprakelijkheid in de Memorie van Toelichting, p. 11 de figuur van kanalisering van aansprakelijkheid – opdat zoveel mogelijk één persoon aansprakelijk wordt gesteld – van de hand wordt gewezen. Is de minister met het NGB van mening dat dit ertoe leidt dat de regeling van het wetsvoorstel het beginsel van de EG-richtlijn produktenaansprakelijkheid doorkruist, dat schade die het gevolg is van – kort gezegd – een gebrek in het produkt, bij de producent moet worden verhaald?

e. Bevrijdende omstandigheden

Het NGB blijft van mening dat de in art. 6.3.2.7d genoemde omstandigheden te beperkt zijn. Het wetsvoorstel bevat z.i. een zeer vergaande risico-aansprakelijkheid die neerkomt op een in ons recht uitzonderlijke absolute aansprakelijkheid.

f. Limitering

Wat art. 6.1.9.12b NBW betreft blijft volgens het NGB voorshands

onbevredigend dat niet met een concreet voorstel wordt gekomen en dientengevolge volledig openblijft aan welke bedragen wordt gedacht. Heeft de minister al bedragen in gedachten? Wat art. 6.1.9.12a NBW betreft rijst bij het NGB de vraag of de rechter gezien de gedachte van slachtofferbescherming tot matiging van schadevergoeding, die in relatie tot de schade niet snel exorbitant zal zijn, zal kunnen komen.

g. Bezitter

Het NGB vraagt de aandacht voor twee voorbeelden waaruit z.i. blijkt dat grote problemen kunnen rijzen ten aanzien van de vraag wie als bezitter moet worden aangemerkt.

1. Er wordt huishoudelijk vuil door de gemeentelijke reinigingsdienst ingezameld, aan een verbrandingsinstallatie aangeboden en daarin door de exploitant verbrand, waardoor dioxine ontstaat die op het grasland in de omgeving neerslaat en door de koeien wordt gegeten; vervolgens wordt de dioxinehoudende melk in de melkfabriek verwerkt en daarna door de huisvrouw voor haar gezin in de winkel gekocht en op tafel gezet. Is naar de mening van de minister in deze keten ieder – van de huisvrouw die het vuil buitenzet, tot de huisvrouw die de melk op tafel zet – bezitter van de gevaarlijke stof of is geen van hen bezitter?

2. Van algemene bekendheid is dat in onze openbare vaarwateren stoffen voorkomen die een bijzonder gevaar van ernstige aard (in de zin van art. 6.3.2.7a) opleveren voor personen of zaken. Veelal gaat het hier om verontreiniging die wordt geïmporteerd. Naar huidig recht (art. 577 BW) is duidelijk dat de Staat moet worden aangemerkt als bezitter van deze openbare vaarwateren, zodat onder de regeling van het voorgestelde art. 6.3.2.7a de Staat te dezer zake aansprakelijk zou zijn. Is dit naar de mening van de minister ook het geval onder vigeur van art. 5.3.7a NBW?

9. Schriftelijke reactie van de Havenondernemersvereniging SVZ, hierna: SVZ, d.d. 11 december 1989

a. Overleg ter voorbereiding van het wetsvoorstel

De SVZ betreurt het ten zeerste dat met haar geen overleg heeft plaatsgevonden.

b. Internationale concurrentiepositie

De SVZ concludeert dat de voorgestelde artt. 6.3.2.7a en 6.3.2.10 de concurrentiepositie van haar leden en de Rotterdamse havenregio ten opzichte van buitenlandse havens nadelig zullen beïnvloeden. Zij pleit voor het streven naar een uniforme aansprakelijkheidsregeling in Europees verband, alvorens tot nationale wetgeving op dit terrein over te gaan.

c. Gevaarlijke stoffen

De SVZ is van mening dat het begrip gevaarlijke stoffen onvoldoende wordt gedefinieerd. Zij pleit voor een limitatieve lijst (vgl. de Memorie van Toelichting op art. 6.3.2.7a, p. 46 sub 13) en stelt zich op het standpunt dat de rechtszekerheid dient te prevaleren boven de praktische bezwaren tegen een dergelijke lijst.

d. Verzekeraarbaarheid en limitering van de aansprakelijkheid

In de Memorie van Toelichting wordt herhaaldelijk de verwachting uitgesproken dat de nieuwe aansprakelijkheid niet volledig door verzekering zal kunnen worden gedekt. De SVZ vraagt zich af hoe dit is te rijmen met het in de Memorie van Toelichting, p. 7 genoemde standpunt dat een niet verzekerbare aansprakelijkheid uit een oogpunt van slachtofferbescherming goede zin mist. Is hier naar de mening van de minister geen sprake van een tegenstrijdigheid? Een ongelimiteerde aansprakelijkheid die slechts beperkt verzekeraar is, zal voor de ondernemer tot onaanvaardbare risico's kunnen leiden, aldus de SVZ.

e. Vrijwaringsmogelijkheden

De SVZ meent dat de bij haar aangesloten op- en overslagbedrijven op

grond van art. 6.3.2.7a lid 2 worden geconfronteerd met grote onzekerheid in hun bedrijfsvoering. Zij vraagt zich af waarom de vervoerder zich op grond van Boek 8 wél onder omstandigheden van aansprakelijkheid kan bevrijden en de bewaarder op grond van Boek 6 onder dezelfde omstandigheden niet. De SVZ stelt voor de regeling zodanig te wijzigen dat aan de bewaarder van een gevaarlijke stof op gelijke wijze als aan de vervoerder de mogelijkheid wordt geboden zich van aansprakelijkheid te bevrijden. Ondersteunt de minister dit voorstel?

De SVZ dringt er in haar conclusie op aan om een zo vergaande algemene aansprakelijkheidsregeling als omschreven in de artt. 6.3.2.7a en 6.3.2.10 af te wijzen.

10. Schriftelijke reactie van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, hierna: VNCI, d.d. 18 december 1989

a. De VNCI onderschrijft de kritiek van de RCO op het onderhavige wetsvoorstel. Vgl. daarvoor hierboven sub 7. De hoofdpunten van bezwaar van de VNCI zijn:

1. de onduidelijke omschrijving van het begrip gevaarlijke stoffen;
2. het feit dat er zo gemakkelijk over de verzekeraarheid wordt gedacht;
3. de zeer restrictieve opsomming van verweermogelijkheden;
4. de vergaande (risico-)aansprakelijkheidsregeling;
5. het feit dat Nederland met dit voorstel in Europees verband ver vooroploopt.

b. De VNCI constateert een tegenstrijdigheid tussen lid 1 en lid 6 van art. 6.3.2.7a. In de eerste volzin van lid 6 staat dat er een AMvB komt, waarin de in het wetsvoorstel bedoelde gevaarlijke stoffen worden opgenomen. In de tweede volzin van dit lid 6 staat welke stoffen in elk geval in de AMvB kunnen komen. Maar daarmee is de tweede volzin van lid 1 – die een voorbeeld van een criterium voor bijzonder gevaar van ernstige aard geeft – naar de mening van de VNCI niet alleen overbodig, maar zelfs onnodig verwarrend. De suggestie in de Memorie van Toelichting, p. 46 sub 13 dat uit het verband van lid 6 met lid 1 blijkt dat de AMvB geen limitatieve opsomming beoogt, komt de VNCI bovendien onjuist voor. Is de minister met de VNCI van mening dat lid 1 en lid 6 van art. 6.3.2.7a niet met elkaar zijn te rijmen? De VNCI pleit ervoor dat de omschrijving van gevaarlijke stoffen voor een ieder duidelijk uit de *tekst van de wet* blijkt.

Artt. 8.6.4.2, 8.11.4.2, 8.14.1.2 en 8.19.4.2, alsmede artt. 8.6.4.4, 8.11.4.4, 8.14.1.4 en 8.19.4.4

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden nog enkele vragen stellen m.b.t. de hierboven genoemde artikelen.

I. Art. 2 van de vervoerafdelingen

In afwijking van het contractuele vervoerrecht geldt blijkens art. 2 van de vervoerafdelingen jo. Memorie van Toelichting, p. 23, voor het antwoord op de vraag wanneer de aansprakelijkheidsperiode begint, een feitelijk criterium. De aansprakelijkheid van de vervoerder voor schade, veroorzaakt door stoffen voordat zij aan boord van het schip, voer- of rijktuig geladen dan wel daaruit gelost zijn, valt onder het algemene regime van art. 6.3.2.7a.

Hierbij rijst de vraag of de verzekeringspolissen van de vervoerders in dergelijke gevallen, met onder meer uiteenlopende ontheffingsgronden en limieten, op adequate wijze voorzien.

In dit verband rijst bijvoorbeeld de vraag, met het oog op het «gesegmenteerd» vervoer, in wiens macht een produkt zich bevindt,

wanneer dit van een tankauto of schip in een laadinstallatie van een professionele bewaarder wordt gepompt.

II. Art. 4 van de vervoerafdelingen

Lid 2 van de onderhavige bepalingen c.q. lid 3 van art. 8.19.4.4 is kennelijk ontleend aan het CRTD-Verdrag (Verdrag nopens civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, ontstaan tijdens vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, spoor en binnenwateren). Rechtvaardigt zulks alle verschillen met art. 6.3.2.7d?

- Tegen de achtergrond van het bepaalde in art. 2 van de vervoerafdelingen (aansprakelijkheid ongeacht contract) rijst voorts de vraag waarom de aansprakelijkheid van de vervoerder wegens onvoldoende inlichtingen van hetzij zijn wederpartij, hetzij een derde vervalst. Vgl. in dit verband Spier, KwNBW 1990, p. 14. Bovendien rijst de vraag wie dan wel aansprakelijk is en om wat voor soort aansprakelijkheid het dan gaat.

Ten aanzien van lid 3 van de onderhavige bepalingen c.q. lid 4 van art. 8.19.4.4 vraagt men zich af of de zinsnede, luidend: «met het opzet de schade te veroorzaken», een zelfstandige functie heeft naast de «schuld» van de in dat lid genoemde persoon.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De bijzonder griffier van de commissie voor de Boeken 3, 4, 5, 6 en 7 NBW,
Nuytinck

De bijzonder griffier van de commissie voor Boek 8 NBW,
Haak