

Vergaderjaar 1991-1992

22 599

Verjaring van de vordering tot vergoeding van schade door milieuverontreiniging

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 10 september 1992

De Vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

De kern van het onderhavige wetsvoorstel is gelegen in artikel 3:310 lid 2, dat een uitzondering geeft op de in artikel 3:310 lid 1, slot, genoemde termijn van twintig jaren: «Is de schade een gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem, dan verjaart de rechtsvordering tot vergoeding van schade, in afwijking van het aan het slot van lid 1 bepaalde, in ieder geval door verloop van dertig jaren na de gebeurtenis waardoor schade is veroorzaakt». Het is enigszins bevreemdend dat zo snel na invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek artikel 3:310 al weer moet worden gewijzigd, terwijl toch blijkens de parlementaire geschiedenis lang over de lengte van de verjaringstermijn is nagedacht en deze termijn uiteindelijk op twintig jaren is bepaald. Moet hier niet worden gesproken, zo vroeg de commissie met uitzondering van de leden van de GPV-fractie, van gelegenhedenwetgeving, nu de voorgestelde wetswijziging alleen betrekking heeft op verjaring van de vordering tot vergoeding van schade door milieuverontreiniging en het belangrijkste gevolg hiervan zal zijn dat verhaalsacties van de overheid voor bodemverontreinigingen uit de periode 1963-1973 per 1 januari 1993 niet zullen verjaren? Men vergelijk hieromtrent in dezelfde zin Alders, Openbaar bestuur 1992, 8, blz. 17.

Van Dam, NJB 1992, blz. 933/934, wijst erop dat in een aantal gevoelige gevallen een termijn van twintig jaren tot onbevredigende of onredelijke uitkomsten leidt. Dit voedt volgens hem de gedachte dat een termijn van dertig jaren wellicht toch de voorkeur verdient. Behalve het geval van schade door milieuverontreiniging, waartoe het onderhavige wetsvoorstel zich beperkt, noemt Van Dam de gevallen van schade door incest, kunstdiefstal, beroepsziekten en geneesmiddelen. Kan de minister aangeven waarom het onderhavige wetsvoorstel zich niet over deze vier gevallen uitstrekt?

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), 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), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA)
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (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), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), en Van Heemst (PvdA).

In het licht van de laatstbedoelde vier gevallen bezien is het volgens Van Dam, NJB 1992, blz. 934, de vraag of het geen aanbeveling verdient om uitzonderingen op de termijn van twintig jaren geheel achterwege te laten en de termijn van artikel 3:306 op dertig jaren te brengen. Wil de minister op deze vraag ingaan?

De CDA-leden vroegen de regering om een nadere argumentatie waarom bij nader inzien de rechtszekerheid in het geding zou zijn gekomen. Voorts wensten zij verduidelijking over het in de memorie van toelichting genoemde concept-Verdrag van de Raad van Europa, dat een verjaringstermijn van dertig jaren voorstelt. Is dat hetzelfde verdrag als bij wetsvoorstel 21 202 aan de orde is en zo ja, waarom is dit element in de schriftelijke stukken niet gemeld?

De CDA-leden benadrukten overigens dat zij het van belang achtten dat adequate sancties zo lang als redelijk aanvaardbaar is, mogelijk moeten blijven. Een termijn van dertig jaren (of langer) past daar goed in.

De CDA-leden waarschuwden voorts tegen het invoeren van een hoofdregel waarop dan weer vele uitzonderingen mogelijk zijn. Begrepen de CDA-leden het goed dat noch wetsvoorstel 21 202 noch wetsvoorstel 22 599 enige relatie heeft (ook niet in de praktijk) met de strafrechtelijke regeling? Zij verwezen hierbij naar het amendement Swildens-Rozendaal/Gualthérie van Weezel (19 020, nr. 12).

Het leek de CDA-leden tenslotte gewenst en logisch om de wetsvoorstellen 21 202 en 22 599 gezamenlijk te behandelen.

De leden van de fractie van D66 namen met belangstelling kennis van het voorliggende wetsvoorstel, dat ertoe strekt om de verjaringstermijn, die met ingang van 1 januari 1993 volgens het NBW moet worden teruggebracht van dertig tot twintig jaren, bij milieuverontreiniging te handhaven op dertig jaren. Naast de «algemene» verjaringstermijn van twintig jaren is in het NBW eveneens een verjaringstermijn van vijf jaren opgenomen. De vijfjarige termijn vangt aan daags na de dag waarop de schuldeiser zowel met de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geraakt. De twintigjarige termijn vangt aan daags na de dag waarop de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt, heeft plaatsgevonden.

De leden van de fractie van D66 gingen ervan uit dat de termijn van twintig jaren voornamelijk van betekenis zal zijn bij revindicatie van gestolen zaken en bij vorderingen tot vergoeding van schade die zich pas manifesteert geruime tijd na de gebeurtenis waardoor zij is veroorzaakt: de sluimerende of sluipende schade.

Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op de sluimerende of sluipende schade en dan alleen wanneer deze veroorzaakt is door verontreiniging van lucht, water of bodem. In een dergelijk geval wordt voorgesteld om, in uitzondering op de hoofdregel van twintig jaren, te kiezen voor een verjaringstermijn van dertig jaren. Een belangrijk gevolg van deze verruiming, of beter gezegd: handhaving, van de verjaringstermijn bij milieuverontreiniging zal zijn dat verhaalsacties voor bodemverontreiniging uit de periode 1963-1973 – veel bodemverontreiniging heeft in deze periode plaatsgevonden – per 1 januari 1993 niet zullen verjaren. De leden van de fractie van D66 meenden dat door dit voorstel meer tegemoetgekomen wordt aan hun wens om de kosten van bodemsanering op de schulddieftal, incest en schade door beroepsziekten en genees-

De leden van de fractie van D66 vroegen zich nog wel af of de argumenten die bij milieuverontreiniging pleiten voor een langere verjaringstermijn, niet eveneens opgaan voor de overige terreinen waarop de verjaringstermijn van twintig jaren van belang zal kunnen zijn. Te denken valt aan kunstdiefstal, incest en schade door beroepsziekten en genees-

middelen. Zie in dit verband ook Van Dam, NJB 1992, blz. 932 e.v. De leden van de fractie van D66 wilden weten of er nog andere terreinen zijn waarbij de verjaringstermijn van twintig jaren een rol zou kunnen spelen. Wat zijn de argumenten om voor deze terreinen wel vast te houden aan de verjaringstermijn van twintig jaren en bij schade door verontreiniging van water, bodem of lucht te kiezen voor een verjaringstermijn van dertig jaren?

Artikelsgewijs

Artikel 1 (artikel 3:310)

Kan de minister aangeven, eventueel aan de hand van enkele voorbeelden, wat moet worden verstaan onder «een plotseling optredend feit, een voortdurend feit of een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, waardoor schade door verontreiniging wordt veroorzaakt» in de zin van artikel 3:310 lid 3, eerste zin?

Wil de minister ingaan op de door Spier, WPNR 6059 (1992), geschetste gecompliceerde verjaringskwesaties, althans voor zover deze het onderhavige wetsvoorstel betreffen, en in het bijzonder ingaan op de uitleg van «veroorzaakt» in de zin van artikel 3:310 leden 2 en 3 (Spier, t.a.p., blz. 590, linkerkolom)?

Wil de minister reageren op het commentaar van de Nederlandse Vereniging van Algemene Aansprakelijkheidsverzekeraars (AAV) van 31 augustus 1992, waarin zij vaststelt dat aan de verjaringstermijn met terugwerkende kracht een uitbreiding wordt gegeven door de omschrijving van het begrip «gebeurtenis» in artikel 3:310 lid 3, waardoor het aanvangstijdstip ruimer uitgelegd kan worden?

Is de minister bij het redigeren van artikel 3:310 leden 2 en 3 uitgegaan van een inmiddels verouderde tekst van december 1991 van het ontwerp-Verdrag van de Raad van Europa, zoals het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW in zijn commentaar van 14 augustus 1992 opmerkt? Is het juist dat er inmiddels een nieuwere tekst van 25 mei 1992 – derhalve verschenen na indiening van het onderhavige wetsvoorstel op 6 mei 1992 – voorhanden is?

Dit Bureau vraagt zich ook nog af wat moet worden verstaan onder «water» en «lucht» in artikel 3:310 lid 2. Wordt onder «water» verstaan het rivier-, kanaal- en bodemwater, of is het begrip «water» zonder onderscheid van toepassing op alle soorten water, dus ook op het water in een zwembad of op de producten kraanwater en flessenwater? Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid, zodat bij schade door verontreiniging van enige soort «water» de bijzondere verjaringstermijn van het wetsvoorstel van toepassing zou kunnen zijn, aldus het Bureau, waaraan het toevoegt dat in dat geval het wetsvoorstel een veel breder toepassingsgebied zou hebben dan milieubescherming. Dreigt dan niet een conflict met onder meer de op EG-recht gebaseerde verjaringstermijn – naar de mening van de commissie wordt hier bedoeld: vervaltermijn – van tien jaren in geval van produktenaansprakelijkheid, zoals vervat in artikel 6:191 lid 2? Volgens het Bureau doen zich overeenkomstige problemen voor bij het begrip «lucht». Stel dat een huisschilder ziek wordt doordat de verf waarmee hij werkt, oplosmiddelen bevat die de lucht die hij inademt, hebben verontreinigd. Is hier sprake van «verontreiniging van lucht», op grond waarvan de bijzondere verjaringstermijn van het wetsvoorstel van toepassing is, of is hier sprake van een gebrekkig

produkt waarvoor de tienjarige termijn van Boek 6 geldt? Wil de minister op deze door het Bureau gestelde vragen ingaan?

Artikel IV

Spier, WPNR 6059 (1992), vraagt zich af of met het onderhavige artikel het beoogde doel (tenietdoen van de consequentie van artikel 73 Overgangswet) wordt bereikt. Ingevolge artikel 73 Overgangswet gelden de nieuwe termijnen met ingang van 1 januari 1993 en houden de oude op per 31 december 1992, aldus Spier. Zijns inziens is verdedigbaar dat de oude (voor zover ze niet verkort doorlopen vanaf 1 januari 1993) op laatstgenoemde datum **zijn** geëxpireerd. Artikel IV zou dan volgens hem een slag in de lucht zijn. Is niet bedoeld terugwerking tot 31 december 1992? Hoe denkt de minister hierover?

Overigens acht Spier, t.a.p., artikel IV onwenselijk. Het ligt volgens hem – voorzichtig gezegd – weinig voor de hand om een toestand die op grond van het toepasselijke recht reeds **is** verjaard, weer tot leven te wekken. Spier acht niet onverdedigbaar dat een dergelijke bepaling aantastbaar is wegens strijd met verdragenrecht (artikel 17 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Naar zijn mening lijkt evenmin onverdedigbaar dat sprake is van strijd met (de ratio van) artikel 14 van de Grondwet. Gaarne vernam de commissie de zienswijze van de minister hieromtrent.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De bijzonder griffier van de commissie,
Nuytinck