

Verjaring van de vordering tot vergoeding van schade door milieuverontreiniging

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 december 1992

1. De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de in artikel 310 lid 2 voorkomende woorden «..... een stof waarvan bekend is dat zij».

Bij de beantwoording van deze vragen moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat deze woorden afkomstig zijn uit artikel 175 van Boek 6 BW, als voorgesteld in wetsvoorstel 21 202 betreffende aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water en bodem. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel op p. 42 wordt aangegeven, doelen deze woorden op een vorm van algemene bekendheid in dier voege dat voldoende is «bekendheid in de kring van hen die in het maatschappelijk verkeer met de betreffende stof te maken hebben». Het is derhalve niet nodig dat de betrokkene tegen wie de vordering zich richt, zelf met het aan de stof verbonden gevaar bekend was. Wel kan worden gezegd dat bekendheid in de hiervoor bedoelde kring van personen waartoe hij behoort, impliceert dat hij het gevaar had behoren te kennen.

Het gaat daarbij voorts om kennis dat de betreffende stof zodanige eigenschappen heeft dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen en zaken oplevert. Daarbij is de aard van de stof in beginsel beslissend, zodat het niet gaat om kennis van de concrete omstandigheden waarin dit gevaar zich ook werkelijk blijkt te verwezenlijken. Dit volgt ook uit de derde zin van artikel 310 lid 2, waarin de belangrijkste gevaarscategorieën zijn opgesomd. De daar vermelde eigenschappen brengen overigens naar hun aard mee dat wie met de eigenschap bekend is, ook weet onder welke concrete omstandigheden zich het betreffende gevaar zal kunnen verwezenlijken.

2. De leden van de CDA-fractie hebben voorts herinnerd aan het bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door de heer Biesheuvel aan de orde gestelde bezwaar dat de in het voorgestelde artikel 119a lid 3 Overgangswet NBW neergelegde regel mogelijkerwijs kan leiden tot herleving van reeds verjaarde vorderingen.

Voorop moet worden gesteld dat de regel van artikel 119a lid 3 beoogt een onzekerheid te beëindigen die in het oude recht bestaat en die zonder een dergelijke regel in procedures die naar oud recht moeten

worden beoordeeld, een hinderlijke bron van verwarring zouden blijven vormen. Waar het om het opheffen van een onzekerheid gaat, zou inderdaad de gedachte kunnen postvatten dat een rechterlijke uitspraak op het onderhavige terrein zonder deze bepaling voor de gedaagde gunstiger zou hebben kunnen uitpakken dan met deze bepaling.

Dit is evenwel in hoge mate onwaarschijnlijk, nu het stelsel van artikel 310 lid 3, waaraan art. 119a lid 3 terugwerkende kracht verleent, de verjaring juist eerder zal doen intreden dan de andere oplossingen, die onder het oude recht zijn verdedigd. Deze laatste oplossingen zoeken immers de aanvang van de verjaringstermijn van vorderingen tot schadevergoeding in het tijdstip van het ontstaan van de schade waarvan vergoeding gevorderd wordt, terwijl het nieuwe recht aanknoopt bij de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. Die gebeurtenis zal uit zijn aard aan de schade voorafgaan. Dit wordt niet anders, wanneer de gebeurtenis waardoor de gevorderde schade is veroorzaakt, bestaat in een «voortdurend feit» of een «opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak».

Dit laatste kan worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld waaraan bij het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder is gedacht. Indien een bedrijfsterrein wordt verontreinigd als gevolg van een gedurende bijv. twintig jaren voortdurend of regelmatig weglekken van bij het productieproces vrijkomende gevaarlijke stoffen, dan zal sprake zijn van een voortdurend feit dan wel van opeenvolgende feiten met een zelfde oorzaak. Dit feit of deze serie feiten zullen eindigen als na het verstrijken van de voormelde twintig jaar het productieproces wordt beëindigd of om een andere reden het lekken wordt gestopt. Volgens artikel 310 lid 3 zal de verjaringstermijn vanaf dit tijdstip gaan lopen voor wat betreft de schade die door de (totale) verontreiniging is ontstaan, in de praktijk vaak de kosten van de sanering van de bodem door de overheid.

Zijn de bedrijfsactiviteiten meer dan dertig jaar geleden geëindigd, dan zal de betreffende vordering derhalve zijn verjaard. Knoopt men hier aan bij het ontstaan van de schade en denkt men aan de vordering tot vergoeding van de saneringskosten, dan zal van verjaring nog geen sprake zijn, nu deze kosten moeilijk kunnen worden gevorderd voor zij zijn gemaakt. De verjaring zal dan pas – grof gezegd – ten tijde van de sanering gaan lopen.

Het kan zich voorts voordoen dat schade is ontstaan door de verontreiniging gedurende de periode van twintig jaren waarin zij ontstaat. Men denke aan derden die reeds tien jaren na de aanvang van de lekkage ziek werden en bijv. inkomensschade leden of aan de aantasting van een woonhuis in de omgeving van het bedrijf, die reeds na tien jaar een feit was. De gebeurtenis waardoor in deze gevallen de schade ontstond, is eveneens het voortdurende feit of de serie feiten die tot de verontreiniging hebben geleid, doch het gaat hier alleen om de eerste tien jaren. De betreffende feiten hebben daarna niet meer tot deze schaden bijgedragen, zodat zij niet als schadeoorzaak kunnen gelden. Het voortdurende feit of de serie feiten die hier kunnen gelden als «gebeurtenis die de schade heeft veroorzaakt» is dan ook voor deze gevallen na tien jaar geëindigd. Dit bepaalt derhalve ook het tijdstip waarop de verjaringstermijn aanvangt.

De leer dat deze termijn aanvangt bij het ontstaan van de schade leidt hier of tot hetzelfde resultaat, óf tot een latere aanvang, omdat tussen het einde van de inwerking van de verontreiniging en het ontstaan van de werkelijke schade nog weer enige tijd kan verlopen.

Tenslotte is nog van belang dat naar het voor 1 januari 1992 geldende recht bij een continue onrechtmatige daad, bijv. een onrechtmatige toestand, geacht werd iedere dag weer opnieuw een vordering tot schadevergoeding te ontstaan (HR 4 februari 1949, NJ 1949, 185), een

gedachte die tot allerlei onzekerheid kan leiden. Deze onzekerheid wordt voor de belangrijkste gevallen beëindigd door het op 1 januari 1992 in werking getreden artikel 3:314, dat bepaalt dat de termijn ter zake van de vordering tot opheffing van de onrechtmatige toestand begint te lopen met de aanvang van de dag waarop opheffing van die toestand kan worden gevorderd. Dat is in het bijzonder ook van belang voor de vordering tot opheffing van de onrechtmatige toestand, bestaande in een onrechtmatig verontreinigd deel van de bodem. Het thans voorgestelde artikel 310 lid 3 brengt mee dat hier moet worden uitgegaan van de onrechtmatige toestand, zoals deze bij het einde van de feiten die tot de verontreiniging hebben geleid, vorm kreeg.

Aantekening verdient nog dat artikel 310 lid 3 is ontleend aan artikel 18 lid 2 van het Verdrag van de Raad van Europa betreffende aansprakelijkheid voor schade door milieugevaarlijke activiteiten, waarvan de tekst in de memorie van antwoord van de Tweede Kamer is geciteerd (p. 6, bovenaan). Het voorgaande strookt geheel ook met deze tekst.

Anders dan de leden van de CDA-fractie meenden is artikel 69 Overgangswet NBW op de onderhavige materie niet van toepassing. Het gaat immers uitsluitend om verjaring, waardoor niet het recht van de schuldeiser verloren gaat, maar uitsluitend de afdwingbaarheid van het recht door middel van een rechtsvordering. Dat heeft tot gevolg dat men zich hier ook niet bevindt op een terrein waar rekening moet worden gehouden met de grenzen die Grondwet en het eerste protocol van het EVRM aan de ontneming van eigendom stellen, nog afgezien van de omstandigheid dat voor de voorgestelde regeling een afdoende rechtvaardiging in de zin van laatst bedoelde bepaling bestaat.

3. De leden van de fractie van de VVD hebben ten aanzien van het voorgestelde lid 3 van artikel 3:310 aandacht gevraagd voor het geval dat enerzijds vaststaat dat een voortdurend feit of een serie opeenvolgende feiten op een bepaalde datum nog voortdurende, maar anderzijds onzeker is of dit feit of deze serie ook nadien nog heeft voortgeduurd en zo ook de werkelijke einddatum onzeker is. Daaraan hebben deze leden de vraag verbonden op wie ter zake van de verjaring de bewijslast rust, wanneer meer dan 30 jaren zijn verstreken sedert de datum waarop het voormelde feit of de serie feiten, naar vaststaat, nog voortduurde, doch niet onaannemelijk is dat een en ander binnen de 30 jarige termijn heeft voortgeduurd. Deze leden vreesden dat, indien in een dergelijk geval de bewijslast op de gedaagde wordt gelegd, dit neerkomt op het bewijs van een negatium, dat naar hun mening uitgesloten moet zijn. Verder spraken zij de mening uit, dat de omstandigheid dat het feit of de serie feiten tot binnen de dertig jaarstermijn heeft voortgeduurd, in wezen behoort tot de door de eiser te bewijzen grondslag van de eis.

Ook hier past in de eerste plaats de aantekening dat artikel 310 lid 3 is ontleend aan artikel 18 lid 2 van het Verdrag van de Raad van Europa betreffende aansprakelijkheid voor schade als gevolg van milieugevaarlijke activiteiten. Waar deze laatste bepaling geen regels betreffende de bewijslastverdeling bevat, zal hierna van het nationale recht worden uitgegaan.

In gevolge de algemene regel van bewijslastverdeling, neergelegd in artikel 177 Rv, dient uitgangspunt te zijn dat degene die zich verweert met een beroep op verjaring de bewijslast draagt van de feiten die voor dit beroep nodig zijn. Dit brengt mee dat deze verweerder ook de feiten heeft te bewijzen, waardoor de verjaringstermijn is gaan lopen, in dit geval derhalve het einde van het voortdurende feit of van de serie feiten, die tezamen de gebeurtenis vormen waardoor de schade is veroorzaakt. Er is geen reden aan te wijzen waarom de voormelde verdragsbepaling in dit opzicht iets anders zou meebrengen.

Dat neemt evenwel niet weg dat de omstandigheden of de aard van

het geval aanleiding kunnen geven tot een andere verdeling van de bewijslast, zulks aan de hand van de slotzinsnede van artikel 177 Rv. Indien aangetoond wordt dat alle feiten die met zekerheid vaststaan, geruime tijd meer dan dertig jaar geleden hebben plaatsgevonden en slechts «niet onaannemelijk» is dat het feit of de serie feiten nog enige tijd is doorgegaan, maar onzeker is tot wanneer, is de rechter vrij om de bewijslast anders te verdelen, hetzij omdat hij het bewijs dat de verjaring meer dan dertig jaar geleden is begonnen te lopen, behoudens tegenbewijs geleverd acht, hetzij omdat hij in het licht van de eisen van redelijkheid en billijkheid de verweerder niet met het bewijs van een negatief feit (het nog niet geëindigd zijn) wil belasten. Het zou evenwel niet juist zijn om dit te gronden op de gedachte dat het in wezen tot de grondslag van de ingestelde eis behoort dat het feit of de serie feiten tot binnen de termijn van dertig jaar heeft voortgeduurd.

Het voorgaande valt niet samen met wat door de leden van de VVD-fractie als oplossing is gesuggereerd, maar leidt in gevallen die daartoe aanleiding geven, wel tot hetzelfde resultaat. Hetgeen hiervoor is uiteengezet is ook redelijk. De feiten die de verjaring doen aanvangen liggen in beginsel meer in de sfeer van de aangesprokene – bijv. het bedrijf waarvan de verontreiniging afkomstig is – dan in die van de benadeelde. Het is dus redelijk de bewijslast op dat bedrijf te leggen. Maar in de gevallen dat daaraan behoefte is, kan bewijslast op de eiser worden gelegd.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin