

Vergaderjaar 1992–1993

22 599

Verjaring van de vordering tot vergoeding van schade door milieuverontreiniging

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1992

Algemeen

1. De commissie, met uitzondering van de leden van de GPV-fractie, vroeg of ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel niet moet worden gesproken van gelegenheidswetgeving. Voor zover met die term bedoeld wordt dat voortvarend gereageerd is – overigens mede op aandrang vanuit de Tweede Kamer – op een actueel en maatschappelijk zeer belangrijk probleem, wil ik dat gaarne beamen. Dat het wetsvoorstel geen principiële uitgangspunten heeft, is echter onjuist. De oplossing die is gekozen sluit aan bij een verdrag van de Raad van Europa dat naar verwachting begin 1993 zal worden ondertekend en waartegenover Nederland positief staat. Weliswaar betreft het verdrag slechts toekomstige gebeurtenissen, maar omdat onder het oud BW ook een termijn van dertig jaar gold, is het in verband met de continuïteit wenselijk dat de bedoelde aansluiting reeds met ingang van 1 januari 1993 wordt gerealiseerd.

2. Voorts heeft de commissie een reactie gevraagd op een artikel van C.C.van Dam in het **Nederlands Juristenblad** 1992, p. 932–934. Zoals inmiddels aan de Tweede Kamer is medegedeeld in antwoord op vragen van het lid Wolffensperger, ben ik bereid de reeds gevolgde lijn door te trekken door voor te stellen dat de verlenging tot dertig jaar ook geldt voor schade die veroorzaakt is door de stoffen bedoeld in artikel 6:175 van wetsvoorstel 21 202 – kort gezegd de «gevaarlijke stoffen» – die niet gepaard gaat met verontreiniging van lucht, water of bodem. Ook dit sluit aan bij bedoeld verdrag van de Raad van Europa, waarvan de ratificatie tot deze uitbreiding zou nopen. Ter vermijding van misverstand zij overigens opgemerkt dat de risicoaansprakelijkheid voor bedoelde stoffen niet reeds op 1 januari 1993 ingaat. De verlenging van de verjaringstermijn heeft dus vooralsnog slechts betrekking op de op art. 6:162 BW gebaseerde aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door deze stoffen.

3. In bedoeld antwoord op de vragen van het lid Wolffensperger is er voorts op gewezen dat in geval van produktenaansprakelijkheid – en

hiervan zal bij geneesmiddelen schade als regel sprake zijn – een uiterste termijn van slechts tien jaar geldt (artikel 6:191 lid 2 BW). Nederland is, hieraan gebonden ingevolge een EG-richtlijn. De problematiek van de kunstroofstal wordt nog gezien, onder meer in EG-verband. Ten aanzien van de zedendelicten jegens minderjarigen, is een bijzondere verjaringsregel neergelegd in een wetsvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.

4. Het verdient geen aanbeveling om terug te komen op de keuze van twintig jaren als algemene verjaringstermijn in art. 3:306 BW. Voor deze keuze, die berust op een afweging van rechtszekerheids- en billijkheids-overwegingen en die zowel voor de extinctieve als voor de verkrijgende verjaring van belang is, vallen sterke argumenten aan te voeren. Deze argumenten laten zich als volgt weergeven.

De rechtszekerheid eist dat het recht zich na zekere tijd bij een nu eenmaal ontstane feitelijke situatie aansluit. Niet alleen moet men er in de praktijk van het leven op kunnen rekenen dat men niet meer aangesproken kan worden op grond van feiten die zich meer dan twintig jaren geleden hebben afgespeeld, maar bovendien gaan na zo lange tijd ook billijkheidsaspecten een rol spelen die in het bijzonder met bewijskwesties samenhangen.

Na twintig jaren is immers de kans groot dat het bewijsmateriaal waarover partijen of hun rechtsvoorgangers oorspronkelijk beschikten door allerlei uitlopende omstandigheden geheel of ten dele is verloren gegaan of niet meer achterhaald kan worden. Voor zover het gaat om getuigenbewijs, dit zal, zo nog getuigen te vinden zijn, vaak sterk aan betrouwbaarheid hebben ingeboet. Wanneer het in een dergelijke situatie alsnog tot bewijslevering in een procedure zou komen, zal de uitslag daarvan in belangrijke mate gaan afhangen van de toevallige omstandigheden die hebben bepaald aan de zijde van wie van beide partijen bewijsmateriaal is verdwenen of juist behouden gebleven, en voorts van het oordeel van de rechter in hoeverre de verklaringen van eventuele getuigen na zo lange tijd nog voldoende geloofwaardig kunnen worden geacht, een oordeel dat hier meer dan in andere gevallen van subjectieve indrukken afhankelijk zal zijn.

De figuur van verjaring brengt naar zijn aard mee dat eventuele onbillijkheden jegens degene die door de verjaring zijn recht of zijn rechtsvordering verliest, op de koop toe moeten worden genomen ter wille van de rechtszekerheid die een vaste termijn eist. Uit het voorgaande moge echter blijken dat de verjaring niet alleen de rechtszekerheid dient, maar ook de onbillijkheden voorkomt die voortvloeien uit de met de tijd toeneemende grilligheid van de uitslag van procedures waarin de proceskansen mede worden bepaald door de lacunes die aan een van beide zijden in het bewijsmateriaal zijn ontstaan.

Bij dit alles moet worden bedacht dat in deze tijd noch van particulieren, noch van bedrijven of overheidslichamen kan worden gevergd dat zij gedurende een periode van meer dan twintig jaren al hun schriftelijk bewijsmateriaal en al hun gegevens omtrent eventuele getuigen bewaren met het oog op mogelijke procedures die wellicht intussen geheel buiten hun gezichtskring zijn komen te liggen.

De hiervoor weergegeven overwegingen gelden ongeacht of de omstandigheden die de schuldeiser hebben belet zijn vordering eerder in te stellen, al of niet aan hem kunnen worden toegerekend. Dat neemt niet weg dat bij de afweging die voor de keuze van een algemene termijn nodig is, het voor de hand liggende geval mag meewegen dat de oorzaak van de vertraging aan de zijde van de schuldeiser gezocht moet worden en niet aan die van de schuldenaar, die immers in beginsel mag afwachten of de schuldeiser een betwiste of betwistbare vordering tenslotte geldend wenst te maken.

5. In vergelijking met min of meer recente wetgeving in andere, met Nederland vergelijkbare landen kan een algemene verjaringstermijn van twintig jaren ook niet excessief kort genoemd worden. Dit kan met de volgende voorbeelden worden geïllustreerd. In Zwitserland geldt sinds 1912 een algemene verjaringstermijn van tien jaren (art. 127 AR), tevens de maximumtermijn van het met art. 3:310 overeenkomende art. 60 OR. In Italië geldt sinds 1942 eveneens een algemene termijn van tien jaren (art. 2246 Cci), in Portugal sinds 1962 een algemene termijn van twintig jaren (art. 309 Ccp). In de Schotse Prescription and Limitation Act uit 1973 bedraagt de algemene termijn eveneens twintig jaren (par. 7). In Zweden geldt een algemene verjaringstermijn van tien jaren. In het in 1991 wet geworden en in 1993 in te voeren Burgerlijk Wetboek van de Canadese provincie Quebec bedraagt de algemene verjaringstermijn eveneens tien jaren (art. 2922).

Dat neemt niet weg dat in een aantal andere Europese landen nog de klassieke, uit het laat-Romeinse recht afkomstige algemene verjaringstermijn van dertig jaren geldt, zoals in Duitsland, in Frankrijk en in België. Daarbij moet evenwel in het oog worden gehouden dat de lengte van deze termijn daar juist vaak als onbevredigend wordt ervaren. Voor Duitsland kan worden gewezen op het Gutachten van Peters en Zimmermann in Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts, 1, 1981, die in hun conclusie op p. 285 schrijven: «Die regelmässige dreissigjährige Verjährungsfrist ist offenkundig zu lang.» Zij stellen een algemene verjaringstermijn van naar verhouding zeer korte duur voor, nl. twee jaren, met dien verstande dat deze bij de aanvang wordt opgeschort, wanneer de schuldeiser, anders dan door opzet of grove schuld, niet op de hoogte van de vordering is, maar dit laatste met een maximum van tien jaren, na het verstrijken waarvan de verjaring alsnog intreedt (p. 315-317, de voorgestelde paragrafen 195, 199 en 208).

Voor Frankrijk kan worden genoemd bijv. Mazeaud-Chabas Leçons de Droit Civil, Obligations, Tome II, premier, 1991, nr. 1173, waar met betrekking tot de dertigjarige termijn wordt gezegd: «A l'heure actuelle, avec la facilité des relations, ce délai apparaît exagérément long; les codes récents ont tendance à l'abréger.» Daarbij komt dat de wetgever in Frankrijk op belangrijke gebieden reeds heeft ingegrepen. Zo wordt bij de wet van 3 januari 1977 bepaald dat voor verbintenissen uit de handel tussen kooplieden onderling en tussen kooplieden en niet-kooplieden een verjaringstermijn van tien jaren geldt. Bij de wet van 5 juli 1985 is voorts de verjaringstermijn voor alle buitencontractuele aansprakelijkheden gesteld op tien jaren nadat de schade of de verergering daarvan zich heeft gemanifesteerd.

Tegen de achtergrond van een en ander is het begrijpelijk dat ook bij de behandeling van Boek 3 nieuw BW in de Staten-Generaal is betoogd dat de algemene termijn veeleer tien jaren zou dienen te bedragen (zie Parl. Gesch. Boek 3, p. 919) en dat ook in het kader van de produkten-aansprakelijkheid in EEG-verband voor een eindtermijn van tien jaren is gekozen. Dit maakt tevens duidelijk dat de keuze voor een algemene of maximum termijn neerkomt op het doorhakken van een knoop. Nu deze knoop in Boek 3 kort geleden is doorgehakt met als resultaat de tussenoplossing van twintig jaren, verdient het geen aanbeveling thans die knoop opnieuw, maar op andere wijze door te hakken.

6. Eenmaal gegeven de op goede gronden gemaakte keuze van twintig jaren, als algemene termijn en tevens in de gevallen van de artikelen 3:307 lid 2, 309, 310 en 311 lid 1 als maximum termijn, dient men voorts met het maken van uitzonderingen daarop terughoudend te zijn. Dat in een aantal belangrijke gevallen kortere verjaringstermijnen

wenselijk zijn geacht, kan hier blijven rusten. Doch evenmin is te vermijden dat voor bepaalde gevallen een langere termijn wordt voorgeschreven. Dat doet zich met name voor in het geval waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft.

In het bijzonder is een doorslaggevend argument geacht dat het hier gaat om aanpassing aan een verdragsregeling, waar tegenover Nederland positief staat. De verjaringsregel maakt daarin deel uit van evenwicht dat door middel van de regeling in haar geheel is nagestreefd. Bovendien kan worden gezegd dat de hiervoor uiteengezette bezwaren op bewijsgebied hier minder zullen gelden, nu het vaak in overwegende mate zal gaan om bewijs door deskundigen achteraf met betrekking tot lange termijn effecten van stoffen, waarvan de aanwezigheid is aangetoond. Daar komt bij dat het wetsvoorstel betrekking heeft op aansprakelijkheden als die van het verdrag, waarmee wordt beoogd blijvend te bevorderen dat gedragingen worden vermeden die risico's voor milieuschade of schade door gevaarlijke stoffen scheppen. Daarmee kan een uitzonderingsregel als thans voorgesteld worden gerechtvaardigd. Deze uitzonderingsregel omvat een groot deel van de gevallen van sluipende of sluimerende schade, waarvoor met het oog op slachtofferbescherming in het artikel van Van Dam een langere termijn dan twintig jaren bepleit werd. Voor een uitbreiding daarbuiten bestaat evenwel onvoldoende grond.

7. De leden van het CDA vroegen, kennelijk in verband met het artikel II van wetsvoorstel 21 202, waarom bij nader inzien de rechtszekerheid in het geding zou zijn gekomen. Hiervan kan het volgende worden gezegd. In artikel II van wetsvoorstel 21 202 (ingediend 28 juni 1989) werd voorgesteld om, in geval van milieuverontreiniging, de lange verjaring van twintig jaar te laten aanvangen bij het bekend worden van de schade. Deze regel zou slechts van toepassing zijn op gebeurtenissen die zouden plaatsvinden na de inwerkingtreding van de wet.

Bij de besprekingen in het kader van de Raad van Europa over het hierboven bedoelde verdrag ondervond dit stelsel geen steun. Het spreekt van zelf dat een dergelijk onbepaald begin van de verjaring gunstig is uit oogpunt van slachtofferbescherming, maar dat de rechtszekerheid aldus onvoldoende wordt gediend. Men denke niet alleen aan hetgeen hiervoor onder 4 is uiteengezet, maar ook aan het verkrijgen van voldoende verzekeringsdekking. Voorts valt moeilijk in te zien waarom na het bekend worden van de schade, een periode van nog eens twintig jaar gerechtvaardigd is. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de lijn van het Raad van Europa-verdrag gevolgd, hetgeen moet leiden tot het vervallen van het in artikel II van wetsvoorstel 21 202 voorgestelde systeem.

8. De CDA-leden vroegen voorts of het in het onderhavige wetsvoorstel gaat om hetzelfde verdrag als in wetsvoorstel 21 202 en zo ja, waarom dit element in de schriftelijke stukken niet is gemeld. Uit de toelichtende stukken bij het onderhavige wetsvoorstel (memorie van toelichting p. 2) en bij wetsvoorstel 21 202 (in het bijzonder de memorie van antwoord p. 4 en nota naar aanleiding van het eindverslag p. 1-3 en p. 8-9) blijkt voldoende duidelijk dat het inderdaad om hetzelfde verdrag gaat. In de desbetreffende passages in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij 21 202 (p. 3, bovenaan, onder e en p. 9) is in verband met de verjaringsregeling van het verdrag, uitdrukkelijk gerefereerd aan het onderhavige wetsvoorstel.

9. Inderdaad heeft noch wetsvoorstel 21 202 noch het onderhavige wetsvoorstel enige relatie met de strafrechtelijke regeling (ook niet in de praktijk). Bepalingen die verband leggen tussen de civielrechtelijke en de strafrechtelijke verjaring of verval, zijn door de Nederlandse wetgever

afgewezen; men zie de wet van 23 mei 1935, Stb. 307 en de Parl.Gesch.Boek 3, p. 923 e.v. en Parl.Gesch.Invoering Boek 3, p. 1413.

10. Op de vragen van de leden van de D66-fractie is hierboven in de punten 2-6 reeds ingegaan.

Artikelsgewijs

Artikel 1 (artikel 3:310)

1. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting (p. 3 jo p. 2) is het bepaalde in lid 3 ter zake van een plotseling feit, een voortdurend feit en een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak, ontleend aan het verdrag. In de **Draft explanatory Report to the draft Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment**, d.d. 24 juli 1992, p. 10 worden de volgende voorbeelden gegeven: «Among the main examples of sudden or continuous occurrences are fire, a leak or an emission. Examples of a series of occurrences with the same origin, are a series of explosions affecting successively the parts of an installation, caused by a broken gasket or broken pipes following excessive pressure». Men zie ook de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 21 202, p. 14 en p. 29-30. De term «feit of opeenvolging van feiten met eenzelfde oorzaak, waardoor schade door verontreiniging is veroorzaakt» komt overigens reeds voor in de wet van 11 juni 1975, Stb. 321 (Wet aansprakelijkheid olietankschepen) en in meerdere aansprakelijkheidsverdragen.

2. De door J.Spier, WPNR 6059 (1992) geschetste «gecompliceerde verjaringskwesaties» vloeien alle voort uit zijn uitgangspunt dat bij sluipende schade pas sprake is van een «gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt» als bedoeld in art. 3:310, wanneer een relevante (fatale) drempel is overschreden. Dit voert hem tot het volgende voorbeeld (p. 6059 mkrk), waarvan men moeilijk anders kan zeggen dan dat het de eigen theorie veroordeelt. Een ondernemer V1 oefent een bedrijf uit, waarin lekkages optreden die niet zo ernstig zijn dat daardoor schade ontstaat. V1 staakt zijn bedrijf in 1995. Honderd jaar later treden bij V2, die daar dan een bedrijf uitoefent, wederom lekkages op. Tesamen met de eerdere verontreinigingen ontstaat dan wel schade. Volgens Spier vindt ook ten aanzien van V1 pas in 2095 de gebeurtenis waardoor schade is veroorzaakt plaats.

Het zal duidelijk zijn dat ik Spiers premisse niet deel. Niet valt in te zien waarom niet achteraf, ten aanzien van V1, de lekkages tot 1995 kunnen worden aangemerkt als een gebeurtenis waardoor schade is veroorzaakt. Men vergelijk nog in ander verband art. 6:175 lid 4 zoals voorgesteld in wetsvoorstel 21 202, betreffende de situatie dat een stof in verpakte toestand in water of bodem is gekomen.

3. De vrees van de AAV is ongegrond. Het is immers aannemelijk dat het bepaalde in lid 3 – dat zoals gezegd ontleend is aan het verdrag – overeenstemt met het huidige recht. Strikt genomen zou het dus overbodig zijn; evenzo Spier a.w., p. 6059 lk. De betekenis ervan is echter dat hier elke twijfel wordt uitgesloten.

4. De laatste tekst van het ontwerp-verdrag van de Raad van Europa dateert van juli 1992. De eerste drie zinnen van het tweede lid van artikel 18 waarom het hier gaat, wijken materieel niet af van het in de memorie van toelichting (p. 2) geciteerde tweede lid van de versie-december 1991; enkel de volgorde der bepalingen is gewijzigd. De laatste tekst van de bedoelde eerste drie zinnen luidt: «2. However, in no case shall

actions be brought after thirty years from the date of the incident which caused the damage. Where the incident consists of a continuous occurrence the thirty years' period shall run from the end of that occurrence. Where the incident consists of a series of occurrences having the same origin the thirty years' period shall run from the date of the last of such occurrences».

Bij bijgaande nota van wijziging wordt het voorgestelde art. 3:310 lid 3 aan deze gewijzigde tekst aangepast. Het is vrijwel uitgesloten te achten dat in de tekst van artikel 18 van het verdrag nog meer wijzigingen zullen worden aangebracht.

5. De term «verontreiniging van lucht, water of bodem» heeft betrekking op milieuverontreiniging en dus niet zonder meer op het «water» in een zwembad, uit de kraan of uit een fles en de «lucht» die een schilder die met oplosmiddelen werkt inademt. De term is voor het civiele aansprakelijkheidsrecht geïntroduceerd in wetsvoorstel 21 202; men zie daarbij de memorie van toelichting p. 13 e.v. Het spreekt vanzelf dat deze kwestie wat betreft het onderhavige wetsvoorstel aan belang zal inboeten door de uitbreiding van de verlengde verjaringstermijn tot schade door gevaarlijke stoffen; men zie hierboven onder Algemeen, punt 2.

6. De beschouwingen van Spier omtrent de werking van dit wetsvoorstel in de tijd, snijden geen hout. Art. 3:310 is in werking getreden met ingang van 1 januari 1992 (KB 20 februari 1990, Stb. 90). Ingevolge art. 73 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek (Stb. 1991, 601) is in de oude gevallen het in art. 3:310 bepaalde omtrent de nieuwe termijn van twintig jaar, tot een jaar na 1 januari 1992 niet van toepassing. Het bepaalde omtrent de twintig jaar wordt dus van toepassing met ingang van 1 januari 1993. Met ingang van dezelfde dag treedt de onderhavige wijzigingswet in werking.

7. De betekenis van dit wetsvoorstel wat betreft het verleden, staat en valt met een inwerkingtreding met ingang van 1 januari 1993. Ik acht het nog steeds mogelijk dat het onderhavige wetsvoorstel vóór dat tijdstip door Tweede en Eerste Kamer wordt afgehandeld en tijdig in het Staatsblad geplaatst. Voor het geval dat deze verwachting niet uitkomt, is de tweede zin van artikel IV opgenomen. Daarbij is van strijd met enige toepasselijke grondwetsbepaling of internationale regel ter bescherming van de rechten van de mens geen sprake. De in de tweede zin van artikel IV voorziene terugwerking is gerechtvaardigd door de wenselijkheid een continuïteit met het oude recht waarin ook een verjarings-termijn van dertig jaar gold, te verzekeren. Aan het onderhavige wetsvoorstel is ruime publiciteit gegeven, niet alleen in de juridische pers, maar ook in de landelijke bladen, zodat het niet aannemelijk is dat veroorzakers van schade zich na 1 januari 1993 overvallen zullen voelen.

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