

21 202**Aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 Nieuw BW met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem****NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 2 augustus 1994

Waterverontreiniging

1. De commissie verzocht om een reactie op een in een artikel in «De Werkgever» en een brief van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van VNO en NCW gegeven voorbeeld van een geval van waterverontreiniging ten gevolge van lozingen door meerdere gemeenten en een bedrijf, en de naar aanleiding van dat voorbeeld in artikel en brief gemaakte opmerkingen.

In het voorbeeld wordt uitgegaan van verschillende onjuiste veronderstellingen. De eerste onjuiste veronderstelling is dat de gemeente geen beroeps- of bedrijfsmatige gebruiker van gevaarlijke stoffen in de zin van het eerste lid van artikel 175 kan zijn. Op grond van de tweede zin van dit lid dient onder «degene die een bedrijf uitoefent» te worden verstaan elke rechtspersoon die de betrokken stof in de uitoefening van zijn taak gebruikt of onder zich heeft. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging – waarin de bezitter als aansprakelijke persoon is vervangen door de beroeps- of bedrijfsmatige gebruiker – is er met nadruk op gewezen, dat daaronder uiteraard ook de overheid valt.

Een tweede onjuiste veronderstelling is dat het bedrijf door het waterzuiveringsbedrijf hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de gehele schade. Ook de commissie heeft zich terecht afgevraagd of dit uit artikel 6:99 BW valt af te leiden. Bij de huidige stand van de rechtspraak moet worden aangenomen dat dit niet het geval is. Artikel 6:99 vereist immers dat een ieder der gebeurtenissen de gehele schade kan hebben veroorzaakt (Parl. Gesch. boek 6, p. 347). In het onderhavige geval, waarin elke bijkomende verontreiniging de schade doet toenemen, is daarvan geen sprake. Overeenkomstig het arrest van de Hoge Raad van 29 september 1988, NJ 1989, 743 (Kalimijnen) zal in een dergelijk geval een ieder der veroorzakers een evenredig aandeel in de schade moeten worden toegerekend (zie rechtsoverweging 3.5.1 van het arrest. De op deze onjuiste veronderstellingen gebaseerde gevolgtrekking, dat het wetsvoorstel in dit opzicht leidt tot onredelijke gevolgen, kan dan ook niet worden onderschreven.

2. De commissie vroeg voorts wat de betekenis is van artikel 178 onder f, met name met betrekking tot het bedrijf dat krachtens een door de overheid verleende milieuvergunning de gevaarlijke stoffen heeft geloosd.

Artikel 178, onder f, verbindt de aansprakelijkheid voor de gevolgen van hinder en verontreiniging aan de vraag of de veroorzaker aansprakelijk zou zijn, indien hij op grond van onrechtmatige daad zou worden aangesproken. Volgens bestendige jurisprudentie, die in de literatuur in het algemeen niet wezenlijk wordt betwist, vrijwaart de aanwezigheid van een publiekrechtelijke vergunning in beginsel niet tegen aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad (HR 10 maart 1972, NJ 1972, 278, in deze zin ook de memorie van toelichting, p. 56 onder 4). Voor de aansprakelijkheid op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal moeten worden beoordeeld of het bedrijf in casu jegens het waterzuiveringsbedrijf handelde in strijd met hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. Of dit het geval is hangt volgens de Hoge Raad in het zojuist genoemde arrest inzake de Kalimijnen af van de aard, de ernst en de duur van de aan dat waterzuiveringsbedrijf toegebrachte schade en de verdere omstandigheden van het geval (r.o. 3.3.2 van het arrest).

Groenboek

3. De leden van de commissie wilden een reactie op het verzoek van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening aan de Eerste Kamer om de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op te schorten in verband met de discussie over het Groenboek inzake herstel van milieuschade, dat de Europese Commissie op 14 mei 1993 aan de Raad en het Europees Parlement zond.

Van belang is uiteraard dat op grondslag van deze discussie binnen de Europese Unie overeenstemming wordt bereikt over de onderwerpen die in het Groenboek worden behandeld. In het Nederlandse commentaar op het Groenboek is er echter op gewezen, dat voor wat betreft de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade de regering van mening is dat het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van milieugevaarlijke activiteiten (Lugano 21 juni 1993, Trb. 1993, 149) een goede regeling bevat. Bij de voorbereidende besprekingen over het verdrag is de Europese Commissie, daartoe gemandateerd door de Raad van Ministers, intensief betrokken geweest en als gevolg daarvan biedt het verdrag ook de mogelijkheid voor de Unie om tot het verdrag toe te treden. In het Nederlandse commentaar wordt voor deze toetreding gepleit. Er is geen reden om binnen de Europese Unie andere oplossingen te ontwikkelen dan in het verdrag geschiedde. Bedacht moet worden dat het verdrag een veel grotere groep van landen bereikt dan in EU-verband mogelijk is. Met name is de mogelijke betrokkenheid van Oost-Europese landen, die in toenemend aantal lid worden van de Raad van Europa, van evident belang. Het verdrag staat overigens ook open voor ondertekening door landen die geen lid zijn van de Raad van Europa.

In deze visie zou de EU zich kunnen concentreren op regelgeving ter aanvulling van het regime van het verdrag, waarbij in eerste instantie kan worden gedacht aan het gebied van de financiële zekerheid en aan collectieve schadevergoedingsregelingen. Een belangrijk deel van het Groenboek is ook aan deze onderwerpen gewijd. Hoe dit alles ook zij, het is onaannemelijk dat het resultaat van de discussie zal kunnen zijn dat aansluiting bij het verdrag door individuele lidstaten onwenselijk zal worden geoordeeld. Daarbij verdient opmerking dat het verdrag in artikel 25 lid 2 bepaalt dat de daarin vervatte regels in de onderlinge relaties tussen EU-lidstaten slechts gelden voorzover het gemeenschapsrecht geen (afwijkende) regels stelt.

Een en ander leidt tot de conclusie, dat de discussie over het Groenboek geen reden is om de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op te schorten. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer is reeds

benadrukt dat het wetsvoorstel een achterstand inhaalt ten opzichte van de ons omringende landen. Tevens is gewezen op de gevaren van het nog langer laten voortbestaan van een dergelijke achterstand.

De stuwadoor

4. De juistheid van de opvatting van de commissie, dat de stuwadoor voor zover hij laadt of lost in opdracht of ten behoeve van de vervoerder of een ander niet aansprakelijk is, maar in plaats van hem de vervoerder of die ander, kan worden bevestigd.

5. De commissie wilde, met name met betrekking tot een aantal soorten lading, weten wanneer precies het laden aanvangt en het lossen eindigt.

Krachtens de artikelen 621, 1031, 1211, 1671, telkens het derde lid, zijn de voor Boek 8 voorgestelde bepalingen van toepassing gedurende de periode waarin een gevaarlijke stof zich aan boord van een vervoermiddel bevindt, daaronder begrepen de periode vanaf het begin van de inlading tot het einde van de lossing van de stof. Vragen met betrekking tot deze zogeheten «temporele reikwijdte» van de regelingen voor Boek 8 moeten worden beantwoord tegen de achtergrond van het ruime bereik dat aan het CRTD-verdrag, waaraan voornoemde bepalingen zijn ontleend, in dit opzicht (in artikel 3 lid 3 van dat verdrag) is toegekend (zie ook memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, p. 35–36). In dit licht bezien, moet worden geoordeeld dat de lading van gevaarlijke stoffen aanvangt op het moment waarop de stoffen zich bevinden in het laadgerei dat is bestemd om hen aan boord van het vervoermiddel te brengen, ongeacht of dit gerei zich aan boord van dat vervoermiddel bevindt, terwijl het lossen is geëindigd op het moment dat de stoffen zich niet meer in het losgerei bevinden. In geval van het gebruik van kranen of laadbomen gaat het om het tijdstip waarop de goederen ter inlading aan de takel zijn bevestigd, respectievelijk de goederen bij de lossing de aanraking met bedoelde takel verliezen. Als het gaat om in container vervoerde stoffen is van belang het moment waarop de container wordt vast- of losgemaakt aan de takel. Bij andere laad- of lossystemen, zoals het voor de onderhavige aansprakelijkheid belangrijke pompen van vloeibare lading of het aanzuigen van bulkgoederen door middel van een elevator, is bepalend het tijdstip waarop de pompinstallatie of elevator begint met het pompen of zuigen van de te laden of te lossen stoffen.

Het zojuist geformuleerde criterium sluit aan bij de praktijk van het vervoer en biedt de rechter voldoende houvast om in het concrete geval tot een precieze afbakening te komen. Het is onwenselijk om hem ten aanzien van elke mogelijke laad- of lostechniek en ten aanzien van elke vorm van vervoer te gaan voorschrijven welk moment exact bepalend zal dienen te zijn. Een dergelijke opsomming zou slechts schijnzekerheid bieden. Het is immers ondoenlijk zich op voorhand alle mogelijke voor het rechterlijk oordeel relevante omstandigheden die zich tijdens het laden en lossen bij de verschillende vormen van vervoer en de diverse soorten van lading kunnen voordoen voor te stellen. Bovendien zou een dergelijke opsomming door de ontwikkeling in de techniek wel eens snel achterhaald kunnen zijn.

6. De door de commissie gegeven interpretatie van de woorden «aan boord waarvan» in de artikelen 620, onder c en 623, eerste lid, alsmede in de overeenkomstige artikelen van de andere vervoersafdelingen, kan niet worden bevestigd, omdat daarin niet wordt onderkend, hetgeen zojuist is aangegeven, dat onder het zich «aan boord» bevinden wordt begrepen de periode vanaf het begin van de inlading tot het einde van de lossing en de stoffen zich derhalve tijdens het laden of lossen reeds worden geacht zich aan boord van het vervoermiddel te bevinden.

De limieten

7. De tekst van het Uitvoeringsbesluit aansprakelijkheid gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging zal ter kennisneming aan de commissie worden gezonden.

8. De commissie vroeg een prognose met betrekking tot de totstandkoming en mogelijke inwerkingtreding van het HNS-verdrag. Voorts wilde zij weten op welk tijdstip de limieten van dat verdrag in werking zullen treden.

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer is opgemerkt, dat voor 1996 een diplomatieke conferentie ter afronding van het HNS-verdrag is voorzien. Wanneer het verdrag in werking zal kunnen treden laat zich moeilijk voorspelen. Dit hangt immers af van het aantal ratificaties dat daarvoor zal zijn vereist – welk aantal dit zal zijn, zal worden bepaald op voornoemde conferentie – en van de voortvarendheid waarmee de betrokken landen tot ratificatie zullen overgaan. Invoering van hogere limieten dan de thans bestaande is pas aan de orde als daartoe internationaal de mogelijkheden zijn gecreëerd door ofwel het HNS-verdrag ofwel een daarmee samenhangende aanpassing van het Londens verdrag van 1976. Over deze aanpassing zal eveneens op de diplomatieke conferentie worden gesproken. Voornoemd Londens verdrag staat vooralsnog nationaal aan een verhoging in de weg. Herhaald zij, dat niet wordt overwogen om dit verdrag op te zeggen en aldus de internationale eenheid op dit punt te doorbreken.

Een en ander betekent, dat het tijdstip waarop de hogere limieten ten vroegste zullen kunnen worden ingevoerd, is dat waarop het HNS-verdrag, alsmede de daarmee samenhangende wijziging van het Londens verdrag, voor ons land in werking treden. Dit kan zijn of het tijdstip van ratificatie door ons land of, indien dit later is, het tijdstip van inwerkingtreding van het HNS-verdrag en de eventuele wijziging van het Londens verdrag.

Invoeging WAM

9. De commissie heeft geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de invoeging in de WAM van een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor het vervoeren van gevaarlijke stoffen. Zij wilde voorts weten of beoogd wordt het onderhavige wetsvoorstel niet eerder in werking te laten treden dan de wijziging van de WAM en of dezerzijds het voornemen bestaat ook een wettelijk verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor te stellen voor anderen dan de wegvervoerder.

Een zorgvuldige voorbereiding van het wetsvoorstel inzake aanvulling van de WAM eist meer tijd dan zich ten tijde van het concipiëren van de memorie van antwoord liet aanzien. In de memorie van antwoord is reeds aangegeven dat de invoering van de risicoaansprakelijkheid in het onderhavige wetsvoorstel niet zal behoeven te wachten op de betreffende aanvulling van de WAM. De aanvulling is wenselijk, omdat ook als men niets regelt de aansprakelijkheid al voor een belangrijk deel, namelijk voor zover de schade door de gevaarlijke stoffen kan worden aangemerkt als verkeersschade, onder de verzekeringsplicht valt. Van een dringende noodzaak is echter geen sprake. Het belang van de aanvulling is vooral gelegen in een betere afstemming van de WAM op de bijzondere aard van de risicoaansprakelijkheid van het wetsvoorstel en in een verhoging van het minimaal te verzekeren bedrag. Ook zonder wettelijke verplichting mag echter worden verwacht dat men zich ter zake van schade die niet onder de huidige WAM-dekking valt binnen redelijke grenzen zal (bij)verzekeren en de verzekerde bedragen zal verhogen tot een niveau dat strookt met de risico's waarom het hier gaat.

Behoudens de zojuist beschreven bijzondere situatie met betrekking tot het wegvervoer, geldt ten aanzien van de invoering van de risico-aansprakelijkheden van het onderhavige wetsvoorstel, zowel wat betreft Boek 6 als Boek 8, het uitgangspunt dat, conform artikel 12 van het zojuist genoemde verdrag van de Raad van Europa inzake milieugevaarlijke activiteiten, wordt gestreefd naar een verzekeringsplicht waar deze passend is. Buiten het wegvervoer is een verzekeringsplicht iets geheel nieuws, waarvan de voordelen niet tegen de aanzienlijke bezwaren ter zake van uitvoering en handhaving lijken op te wegen. Met name om deze redenen wordt ten aanzien van de andere vervoersmodaliteiten de invoering van een zodanige plicht vooralsnog niet overwogen.

Samenloop van aansprakelijkheid

10. De commissie verzocht om commentaar op het artikel van Van Boom in WPNR 94/6135, p. 325 e.v. over de problematiek van de samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met de regels betreffende aanvaring in afdeling 8.6.4 BW en het Brussels Aanvaringsverdrag van 1910.

Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is er op verschillende plaatsen op gewezen (memorie van toelichting, p. 9, eerste hele alinea en memorie van antwoord, p. 11 onder a), dat bij samenloop van de risicoaansprakelijkheden uit het wetsvoorstel met andere aansprakelijkheden, in beginsel het stelsel van alternativiteit geldt. Dit betekent dat het slachtoffer alle in aanmerking komende rechtsgronden als alternatieven naast elkaar aan zijn vordering ten grondslag mag leggen, met dien verstande dat hij slechts éénmaal de door hem geleden schade vergoed krijgt. In dit stelsel wordt het resultaat bepaald door de voor het slachtoffer gunstigste bepaling.

In beginsel geldt een en ander ook in geval van samenloop met de regeling van de aansprakelijkheid in het Aanvaringsverdrag, zoals neergelegd in de artikelen 8:540 e.v. BW. Omdat het hier gaat om verdragsrecht, geldt daarbij evenwel de beperking dat de nationale bepalingen waarmee de regels van het Aanvaringsverdrag samenlopen daarmee niet in strijd mogen zijn. In geval van een dergelijke strijd gaan de verdragsregels, op grond van artikel 94 Grondwet, voor. In voornoemde publicatie wordt een aantal van dergelijke mogelijke strijdigheden tussen verdrag en wetsvoorstel gesignaleerd.

Gewezen wordt op het geval van twee Nederlandse schepen, A en B, die in Nederlandse wateren met elkaar in aanvaring komen. De gevaarlijke stoffen aan boord van schip A ontploffen bij de aanvaring, waardoor de lading aan boord van schip B wordt beschadigd. Van Boom wijst er terecht op, dat de uitkomst van een onverkorte toepassing van artikel 8:623 van het wetsvoorstel, op grond waarvan schip A voor het geheel aansprakelijk kan worden gehouden voor de schade aan de lading van schip B, strijdig zou zijn met artikel 4 van het Aanvaringsverdrag, dat is overgenomen in artikel 8:545 BW. Dit artikel bepaalt dat bij aanvaring de aansprakelijkheid voor schade aan medeschuldige schepen en aan goederen aan boord daarvan niet hoofdelijk is, maar evenredig aan het gewicht van de schuld van ieder der schepen. Zolang het HNS-verdrag voor ons land nog niet in werking is getreden, zal de nationale regeling als voorzien in het wetsvoorstel door de rechter niet kunnen worden toegepast indien en voorzover dit in strijd zou komen met de vorenbedoelde verdragsregel. Dit is in voormeld voorbeeld overigens minder vaak het geval dan het op het eerste gezicht lijkt. Het verdrag is immers in beginsel alleen van toepassing op de daarin aangeduide internationale gevallen. Zo is ingevolge artikel 12 lid 2 aanhef en onder 3°, het verdrag niet van toepassing wanneer alle belanghebbenden Nederlanders zijn en de zaak voor een Nederlandse gerecht dient.

Toepassing van artikel 4 Aanvaringsverdrag (art. 8:545 BW) lijkt voorts

in de praktijk niet tot een sterk van het wetsvoorstel afwijkend resultaat te zullen leiden. Hetzelfde geldt voor de tegenhanger van deze bepaling in het Geneefse binnenaanvaringsverdrag van 1960, eveneens artikel 4 (art. 8:1006 BW). De vraag hoe in geval van schuld van meerdere schepen de verdeling van de aansprakelijkheid tussen een ieder der schepen moet zijn, dient te worden bezien in het licht van de betekenis die aan het begrip schuld in het aanvaringsrecht wordt toegekend. De overheersende opvatting in literatuur en rechtspraak te dien aangaande is dat de schuld van een schip zich mede uitstrekt over oorzaken aan boord van dat schip, onverschillig welke (verwezen zij naar R.P. Cleveringa Jzn., Zeerecht, Zwolle 1961, p. 782 e.v. en HR 5 januari 1940, NJ 1940, 340, HR 18 december 1942, NJ 1943, 40; vgl. ook S. J. A. Mulder en E. I. R. van der Smit, Schuld van een schip, in: Gratia Commerci (Van Oven-bundel, Zwolle 1981, p. 179 e.v.). In lijn hiermee zal bij de bepaling van het gewicht van de schuld van de betrokken schepen rekening moet worden gehouden met de omstandigheid dat zich gevaarlijke stoffen aan boord van een der schepen (in de casus schip A) bevinden. Deze zullen veelal – zo ook in de casus, waar het gaat om een ontploffing – het grootste aandeel in de schadeveroorzaking hebben. Een andere opvatting, volgens welke door de rechter uitsluitend zou kijken naar de schuld van ieder der schepen aan de aanvaring, zou tot onbillijke uitkomsten leiden. De reder van schip B moet dan immers voor een groot deel opkomen voor schade die zonder de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen aan boord van schip A – een omstandigheid die voor rekening van reder A komt – nooit zou zijn ontstaan.

11. De conclusie die Van Boom aan een volgende door hem op bladzijde 326 onderaan de linkerkolom geschetste casus verbindt, dat A aan B de volledige schade zal dienen te vergoeden, kan niet worden onderschreven. Gelet op hetgeen zojuist is opgemerkt over de uitleg van het begrip schuld, zal duidelijk zijn dat de gedragingen van de bemanning voor rekening van de reder komen en daarom eigen schuld van de benadeelde reder kunnen opleveren.

12. Het laatste deel van de publicatie betreft de aansprakelijkheid van de bemanning. Het bezwaar van schrijver betreft de uitsluiting in artikel 623 van het wetsvoorstel van de aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad van de bemanning van schip A, behoudens opzet of bewuste roekeloosheid, terwijl de bemanning van schip B wel op grond van de «gewone» onrechtmatige daad kan worden aangesproken. De uitsluiting geldt ingevolge artikel 620, onder c, 2°, niet ten opzichte van de belanghebbende bij de lading aan boord van schip A.

Voorop gesteld zij dat het hier niet gaat om de aansprakelijkheid van «de bemanning», maar dat ten aanzien van elk lid van de bemanning zal moeten worden aangetoond dat aan de vereisten van artikel 6:162 BW is voldaan. In de praktijk komt een dergelijke aansprakelijkheidstelling overigens vrijwel niet voor, omdat het eenvoudiger is de eigenaar van het schip uit aanvaring aan te spreken en in elk geval artikel 6:170 BW hier, evenals onder het oude recht artikel 1403 lid 3 oud BW, een risico-aansprakelijkheid voor de werkgever bevat, die tot hetzelfde resultaat leidt.

De beperking die de uitsluiting in artikel 623 oplevert – alleen aansprakelijkheid van een lid van de bemanning in geval van opzet of bewuste roekeloosheid – houdt verband met de afstemming op de al eerder genoemde internationale (ontwerp) verdragen op dit gebied. Het CRTD-verdrag (in art. 5 lid 7 j° art. 1 lid 10) en het ontwerp HNS-verdrag (in art. 4 lid 5 j° art. 1 lid 5), maar ook reeds het CLC-verdrag (International Convention on civil liability for oil pollution damage; art. 3 lid 4) bevatten eenzelfde bepaling. De opstellers van deze verdragen hebben om sociale redenen onder meer de leden van de bemanning willen beschermen

tegen vorderingen van derden-gelaedeerden ter zake van hun gedragingen die niet met opzet of bewuste roekeloosheid zijn geschied. Tevens speelt hier een rol dat aldus dubbele verzekering wordt vermeden (zie Explanatory Report bij het CRTD-verdrag onder nr. 71).

Omwille van de afstemming van het nationale recht op internationale verdragen, hetgeen juist waar het gaat om grensoverschrijdende onderwerpen als vervoer en milieu gewenst is, is het onwenselijk van voornoemde verdragsbepalingen af te wijken. Dit geldt temeer nu per saldo het eindresultaat naar Nederlands recht voor de bemanningen van de beide schepen hetzelfde zal zijn. Weliswaar kan een lid van de bemanning van schip B door een derde worden aangesproken, maar voor de door hem aan de derde betaalde schadevergoeding biedt het derde lid van artikel 6:170 BW hem de mogelijkheid van regres op zijn werkgever, voor zover hem geen opzet of bewuste roekeloosheid is te verwijten.

De Minister van Justitie,
A. Kosto