

Gemeenschappelijke verklaring voor de invoeging van een burgerlijke milieuaansprakelijkheidsregeling in het Burgerlijk Wetboek

30 april 2018

Inleiding

Onderhavige verklaring, ingediend door een collectief van Franstalige en Nederlandstalige juristen in milieu- en leefmilieurecht (academici, advocaten, magistraten, assistenten, promovendi) heeft tot doel een algemene en subsidiaire burgerlijke milieuaansprakelijkheidsregeling op te nemen in het 'voorontwerp van wet houdende invoeging van de bepalingen betreffende buitencontractuele aansprakelijkheid in het nieuw Burgerlijk Wetboek' dat door Minister Koen Geens ter raadpleging werd voorgelegd (<https://justitie.belgium.be/nl/bwcc>). Deze verklaring wordt eerstdaags naar het Nederlands vertaald.

Het collectief heeft namelijk vastgesteld dat in het voorontwerp dat ter raadpleging werd voorgelegd een gedeelte ontbrak betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid bij aantasting van het milieu, wat door de auteurs van het voorontwerp werd bevestigd. Volgens de memorie van toelichting, *“In dit stadium gaat het voorontwerp ook niet in op de vergoedbaarheid van ecologische schade of op de wijze waarop het herstel ervan kan worden georganiseerd. Het beperkt zich ertoe te bepalen dat schade als gevolg van de aantasting van collectieve belangen vergoed wordt onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten bepaald door de wet. Dit betekent niet dat het belang van het onderwerp onderschat werd. De complexiteit van het probleem, niet alleen op het vlak van bevoegdheidsverdeling, maar ook van de keuze van de aangepaste juridische instrumenten, bracht mee dat het debat erover werd uitgesteld. De werkgroep heeft aangeboden om zijn werkzaamheden op dit punt verder te zetten”* (p. 14).

Het collectief acht dat onderhavige hervorming van het Burgerlijk Wetboek, waarvan de goedkeuring voorzien is voor deze legislatuur, een historische kans biedt om een subsidiaire burgerlijke aansprakelijkheidsregeling inzake ecologische schade uit te werken die begrijpelijk en operationeel is. Ten tijde van het Antropoceen¹, behoort het de wetgever toe om de tegenstelling tussen de meerderheid en de oppositie te overstijgen en een debat te organiseren naar aanleiding van de hervorming van de buitencontractuele aansprakelijkheid in het nieuw Burgerlijk Wetboek (1). Het collectief wenst de vragen te beantwoorden die terecht ontstaan naar aanleiding van een dergelijk ontwerp (2), in het bijzonder met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling in federaal België (3). De grote lijnen van een mogelijk regime worden uitgestippeld, wetende dat een concreet tekstvoorstel verspreid zal worden in de loop van de maand mei zodat zeer snel hierover kan gedebatteerd worden (4).

1. De noodzaak om de ecologische schade op te nemen in het Burgerlijk Wetboek ten tijde van het Antropoceen

¹ Volgens het online milieuwoordenboek, *“De term Antropoceen, voorgesteld door Paul Crutzen in 2002, die de Nobelprijs voor scheikunde won, wordt steeds vaker gebruikt voor het nieuw geologisch tijdperk waarin het aardse klimaat de gevolgen ondervindt van de menselijke activiteit: biodiversiteitsverlies, klimaatsverandering, bodemerosie, ... Aan de hand van stratigrafische elementen kan vastgesteld worden of de mensheid inderdaad van het Holoceen naar dit nieuw geologisch tijdperk, het Antropoceen, is overgegaan.* (Milieuwoordenboek, online beschikbaar via http://www.dictionnaire-environnement.com/anthropocene_ID5453.html).

De recente rapporten van IPBES betreffende de toestand van de biodiversiteit en ecosysteemdiensten (<https://www.ipbes.net/outcomes>) en talrijke andere wetenschappelijk studies die gewag maken van de zware druk op de biodiversiteit en haar diensten door de menselijke activiteit², stippen aan dat het huidig recht er niet in geslaagd is de gedragingen van de betrokken partijen te wijzigen zodat de kost voor de gemeenschap als gevolg van de aantasting van het milieu effectief opgenomen wordt in de economie in overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, een algemeen beginsel uit het milieurecht van de EU (art. 191.2 VwEU) en van het Belgisch milieurecht³. De richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid⁴, die als doel had dit principe uit te werken, kon haar eigen beloftes evenmin nakomen. Ondanks verschillende procedures, onder meer omwille van de moeilijke interpretatie van de ernstdrempel die het nemen van maatregelen verplicht, zoals aangegeven in het rapport van de Commissie verschenen in 2016, werd deze richtlijn in België nog nooit toegepast⁵.

Daarom is het nu tijd om, afgezien van de directe gevolgen voor de personen en hun goederen en de morele schade voor de milieuorganisaties, in ons Burgerlijk Wetboek een verplichting op te nemen tot herstel van ecologische schade. Er dient een vergoedingsregeling ‘bij voorrang in natura’ voor milieuschade te worden uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de specificiteit van het soort schade. Zoals de Franse senator A. Anziani in 2013 in zijn rapport over het wetsvoorstel ter invoering van het begrip ecologische schade in het Frans Burgerlijk Wetboek benadrukte “Omwille van de milieu-, economische en maatschappelijke uitdagingen die zich stellen, is de vergoeding van de ecologische schade waarschijnlijk de belangrijkste kwestie van het hedendaagse aansprakelijkheidsrecht. Zoals Hans Jonas schreef in zijn “*het principe verantwoordelijkheid*”, moeten we “*de mens ervan beletten zijn eigen vloek te worden*”^{6,7}.

Deze evolutie wordt bijgetreden door de recente ontwikkeling in het algemeen internationaal recht. Het internationaal gerechtshof (ICJ) zelf heeft in een arrest van 2 februari 2018 *Costa Rica vs. Nicaragua*, duidelijk gesteld dat de aantasting van het milieu in het kader van een grensoverschrijdende schade, in onderhavig geval het graven van kanalen en het slopen van bomen op het grondgebied van Costa Rica door troepen uit Nicaragua, recht geeft op een schadevergoeding⁸. Nicaragua werd aldus veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding voor de aantasting van de milieudiensten veroorzaakt door de ontbossing van meerdere hectaren regenwoud voor een geschat bedrag van \$ 120.000. Het Ontwerp van “Pacte mondial pour l’environnement” (*Wereldpact*

² Zie bijvoorbeeld de studie gepubliceerd in PLOS One die aangetoond heeft dat de insecten-biomassa in de beschermde gebieden van Duitsland sinds begin jaren 90 met meer dan 75% is gedaald (Hallmann et al., 2017). “More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas”, *PloS One*, online beschikbaar op <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809>; zie ook de Franse studie van het MNHN (*Frans Rijksmuseum voor de Geschiedenis der Natuurwetenschappen*) waarin een alarmerende afname van het aantal vogelsoorten in de Franse landbouwgebieden omwille van met name het gebruik van pesticiden wordt aangetoond (<http://www.mnhn.fr/fr/recherche-expertise/actualites/printemps-2018-s-annonce-silencieux-campagnes-francaises>).

³ Art. 4, § 5, van de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België; art. D.3 van het Boek I van het Waals Milieuwetboek; art. 1.2.1. van het Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid.

⁴ Richtlijn 2004/35/EG “van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade”.

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive* (SWD(2016)121 final) (online op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0121&from=EN>). De evaluatie van de toepassing van de richtlijn in België wordt gegeven vanaf p. 77 e.v.

⁶ Hans Jonas, *Het principe verantwoordelijkheid. Een ethiek van de technologische civilisatie*, 1979, uitgegeven bij Cerf, p. 13.

⁷ Rapport Fr. Senaat, zitting 2012-2013, nr. 519, p. 7.

⁸ Zie Y. KERBRAT en S. MALJEAN-DUBOIS, “La reconnaissance du préjudice écologique par la Cour internationale de justice” (“De erkenning van de ecologische schade door het Internationaal Gerechtshof”), *Milieurecht*, nr. 265, maart 2018; X. THUNIS, “Vergoeding van milieuschade: een fundamenteel arrest van het internationaal Gerechtshof”, *Justitie online via* <http://www.justice-en-ligne.be/mot2213.html>.

voor het leefmilieu), voorgesteld door Emmanuel Macron aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in september 2017 stelt in artikel 7 dat “De nodige maatregelen moeten getroffen worden om de milieuschade naar behoren te vergoeden”.

Ons initiatief is aldus de weerspiegeling van een onvermijdelijke ontwikkeling in de rechtspraak en het nationaal recht van talrijke Staten. Naar aanleiding van het opzienbarend arrest van het Frans Hof van Cassatie van 25 september 2012 in de zaak Erika⁹ en rekening houdend met de beperkte doeltreffendheid van de richtlijn 2004/35/EG, heeft de Franse wetgever bij wet nr. 2016-1087 van 8 augustus 2016 een algemene vergoedingsregeling voor milieuschade opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (op heden art. 1246 e.v.). Deze hervorming, die stoelt op de werkzaamheden van de beste Franse experts, werd uitgebreid besproken in het Assemblée (Franse Nationale Vergadering) en de Senaat met de steun van links en rechts, toont aan dat dit debat aan de orde is en dat elk land, dat zowel zijn groei als zijn natuurlijke hulpbronnen wil beschermen, zich hierachter moet scharen. Dit voorbeeld kan dienen als inspiratiebron. Andere Staten hebben eveneens een burgerlijke milieuaansprakelijkheidsregeling ingevoerd, waaronder Brazilië¹⁰ en Mexico¹¹, terwijl in de Verenigde Staten de verplichting om milieuschade te vergoeden al lange tijd deel uitmaakt van de milieuwetgeving¹² met de steun van de industriëlen die een wetgevend kader wensten zodat de inspanningen van de bedrijven ten gunste van het milieu en hun concurrentievermogen zouden gewaarborgd worden.

België beschikt alvast over meerdere bijzondere vergoedingsregelingen voor milieuschade¹³, waaronder met name de bepalingen van artikel 37, § 1, van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België¹⁴, artikel 7 van de wet van 22 juli 1974 op de giftige afval¹⁵ en de artikelen 5 e.v. van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie. Bovendien hebben de federale wetgever en de gewestelijke wetgevers elk, in het kader van hun onderscheiden milieubevoegdheden, het mechanisme van bestuurlijke politie voorzien in voormelde richtlijn 2004/35/EG omgezet. In het kader van de bestrijding van milieu- en stedenbouwkundige overtredingen kan de administratie saneringsmaatregelen vragen in het kader van de herstelmaatregelen krachtens artikel 44 van het Strafwetboek. Deze mechanismen, die in grote mate afhankelijk zijn van de tussenkomst van de administratie, volstaan niet om de milieuschade in al zijn dimensies naar behoren en volledig te vergoeden. Ook al hebben de preventie- en herstelmechanismen van milieuschade, ingevoerd tot uitvoering van de richtlijn 2004/35/EG, waarvoor hoofdzakelijk de bestuurlijke politie bevoegd is, tot doel de zuivere ecologische aantasting

⁹ Cass. Fr., 25 september 2012, *Rev. trim. dr. civ.*, 2013, p. 119, obs. P. JOURDAIN.

¹⁰ Art. 14, § 1, van de federale wet inzake milieubescherming 6938/1981 van 31 augustus 1981 tot invoering van een objectief mechanisme voor burgerlijke aansprakelijkheid bij schade aan het milieu en aan derden door een activiteit.

¹¹ Art. 4, § 5, van de Grondwet (dat stelt dat “Environmental damage and deterioration will generate a liability for whoever provokes them in terms of the provisions by the law”) en de Federal Law of Environmental Responsibility (LFRA).

¹² Zie ook Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA).

¹³ H. BOCKEN, “Herstel van schade door milieuverontreiniging volgens Belgisch recht. De situatie in 1992”, T.B.B.R., 1992, pp. 284-327; X. THUNIS, “Fonctions et fondements de la responsabilité en matière environnementale. Rapport belge” (“Functies en fundamenten inzake milieuaansprakelijkheid. Belgisch rapport”), in G. VINEY en B. DUBUISSON (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l’espace européen: point de vue franco-belge (Milieuaansprakelijkheid in de Europese Ruimte: een Frans-Belgisch standpunt)*, Brussel, Bruylant, 2006, p. 34 e.v.; L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht*, Diegem, Kluwer, 2016, p. XX.

¹⁴ Zie ook betreffende dit mechanisme A. CARETTE, “De aansprakelijkheidsregeling uit de wet ter bescherming van het mariene milieu”, *TMR* 1999, 362-374; P. DE SMEDT, “Aansprakelijkheid voor en herstel van schade door aantasting van het mariene milieu, beroerde baren van de vergramde Neptunus”, *TPR* 2002, 1067-1185; H. BOCKEN, “De milieuaansprakelijkheid in de Belgische wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het marine milieu”, in: G. VINEY en B. DUBUISSON (eds.), *Les responsabilités environnementales dans l’espace européen. Point de vue franco-belge*, Bruylant, 2006, 397-441.

¹⁵ Ingetrokken in het Vlaams Gewest sinds 2011.

te vergoeden, toch is hun toepassingsveld beperkt (ze hebben alleen betrekking op ‘ernstige’ schade aangebracht aan beschermde soorten en habitats, de wateren en de bodems), blijken ze uitermate complex, stemmen ze niet overeen met de toepasselijke beschermingsregelingen en zijn ze sinds hun inwerkingtreding nagenoeg nooit toegepast¹⁶. In het rapport van de Europese Commissie betreffende de uitvoering van de richtlijn 2004/35/EG wordt de beperkte doeltreffendheid van deze beschikking, veroorzaakt door zowel de formuleringen als door het beperkte toepassingsgebied¹⁷, erkend.

Welnu, in tegenstelling tot de situatie in Frankrijk sinds 2016, is het, gezien de huidige stand van de rechtspraak, bijzonder moeilijk voor een groep of een vereniging om het mechanisme van buitencontractuele aansprakelijkheid ter vergoeding van de geleden milieuschade in te roepen wanneer de administratie geen initiatief neemt. Zoals gesteld door het Grondwettelijk hof in zijn arrest nr. 7/2016, “opdat schade kan worden vergoed op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek moet zij zijn veroorzaakt aan een “ander” en moet zij de eiser derhalve persoonlijk treffen”¹⁸. Volgens de meerderheid van de rechtspraak valt de milieuschade niet onder deze categorie van schade. De Raad van State heeft geoordeeld dat *“de ‘zuivere ecologische schade’ zich aldus onderscheidt van de ecologische schade die rechtstreeks een groot aantal personen treft met economische of morele gevolgen en die eigenlijk slechts de optelsom is van de individuele schade; dat, volgens het begrip ‘zuivere ecologische schade’, niet een of meerdere personen getroffen worden maar de natuur die geen rechtspersoonlijkheid heeft, ook al kan, bijgevolg, de ‘mensheid’ getroffen worden; dit soort schade heeft aldus geen persoonlijk karakter”*¹⁹. Daaruit volgt dat, rekening houdend met het Belgische positief recht en de Belgische rechtspraak, het moeilijk is het herstel van de zuivere milieuschade in het kader van een burgerlijke rechtsvordering te verkrijgen. *In de rechtspraak wordt evenwel erkend dat een vereniging voor milieubescherming ten persoonlijke titel een morele schadevergoeding kan eisen voor de aantasting van het milieu en dat dit niet noodzakelijkerwijs beperkt is tot de betaling van een symbolische euro maar dat dit collectief nadeel “niet samenvalt met de werkelijke ecologische schade vermits deze een natuurschade uitmaakt, waardoor de gehele maatschappij is benadeeld.”*²⁰

Het is echter niet zeker dat deze rechtspraak in de toekomst niet verder zal evolueren. Het begrip ‘ecosysteemdienst’, namelijk de voordelen die de mens, individueel of collectief, haalt uit de natuur, zou kunnen leiden tot een erkenning van het belang om een herstel te vorderen voor de schade aan die diensten²¹. Een dergelijke evolutie is moeilijk voorspelbaar, wat zware gevolgen heeft voor de rechtszekerheid van de investeerders en de industriëlen. Een heldere vergoedingsregeling van de

¹⁶ Voornoemd REFIT-rapport vermeldt geen enkele toepassing voor het Brussels Gewest. Het enige geval van mogelijke milieuaansprakelijkheid (transregionale verontreiniging van de Zenne door een zuiveringsstation dat tijdelijk haar waterzuiveringsactiviteiten had onderbroken) heeft tot geen enkele herstelmaatregel geleid omwille van het ontbreken van enige schade aangezien de waterkwaliteit hersteld werd zodra het station opnieuw werkte. In het Vlaams Gewest werd slechts een geval gevonden: een transregionale verontreiniging van een rivier (zuurstofgebrek in een gedeelte van de rivier) veroorzaakt door een activiteit in Wallonië (case ‘Bovenschede’). Het REFIT-rapport vermeldt geen enkele toepassing voor het Waals Gewest maar er wordt onderzocht wie de dader is van de verontreiniging in het kader van de case ‘Bovenschede’. Op federaal niveau zouden twee rechtsvorderingen voor schadevergoedingen lopende zijn ter uitvoering van de bepalingen van de wet van 1999 ter bescherming van het mariene milieu (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *op. cit.* p. 78). In het REFIT-rapport wordt niet verwezen naar een geval van verontreiniging van een rivier ter hoogte van het bekken van de Sûre door de lozing van een vat pesticiden. Dit geval zou aanleiding gegeven hebben tot een vordering tot herstel van de milieuschade, die echter niet is afgerond aangezien een ander middel (administratieve sanctie) werd gekozen.

¹⁷ COM(2016)0204.

¹⁸ GwH, 21 januari 2016, nr. 7/2016, punt B.7.2.

¹⁹ RvS, 24 januari 2017, vzw *L’Erablière*, nr. 237.118.

²⁰ GwH, 21 januari 2016, nr. 7/2016, punt B.8.3.

²¹ Zie ook het arrest van het HvJ-EU dat deze evolutie volgt, 1 juni 2017, zaak C-529/15, *Gert Folk*, punt 49, dat het belang erkent van een vissersfederatie in het kader van de richtlijn 2004/35/EG bij schade berokkend aan het visbestand van een rivier.

ecologische schade zou meer duidelijkheid scheppen in de verplichtingen van de operatoren en de te dekken schade.

Naast het nut van zo'n hervorming om de lacunes van de bijzondere vergoedingsregelingen betreffende de ecologische schade op te vangen en om rechtszekerheid te waarborgen, zou deze vooruitgang ook een echte symbolische waarde hebben door te benadrukken dat ten tijde van het Antropoceen het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, erkend in artikel 23 van de Grondwet, ook plichten en verantwoordelijkheden voor iedereen met zich meebrengt²². De hervorming van het Burgerlijk Wetboek, een cruciale tekst voor het maatschappelijk leven, mag de waarden die de maatschappij vandaag aan de milieubescherming hecht niet buiten beschouwing laten. Door deze waarden centraal te stellen in de basisregels van het maatschappelijk leven, kunnen wij hopen dat elkeen zich echt bewust wordt van de komende milieuveranderingen en, bijgevolg, van houding verandert. De ecologische schade als dusdanig invoegen in het Burgerlijk Wetboek is geen grill van milieuactivisten maar een morele plicht voor de huidige en toekomstige generaties.

2. Vragen naar aanleiding van de invoeging van de ecologische schade in het Burgerlijk Wetboek en de mogelijke antwoorden

Het voorstel om de ecologische schade op te nemen in het Burgerlijk Wetboek roept terecht verschillende vragen en zelfs bezwaren op. Hierop kunnen antwoorden gegeven worden. De eerste vraag heeft betrekking op de bevoegdheidsverdeling. Dit wordt hieronder bestudeerd (3).

Wij vestigen bovendien de aandacht op onderstaande kwesties:

- *De ecologische schade invoegen is niet noodzakelijk gelet op de reeds geldende federale en gewestelijke bijzondere regelingen:* er bestaan inderdaad verschillende bijzondere vergoedingsregelingen voor bepaalde soorten schade aan het milieu (nucleair, mariene milieu, giftig afval in het Waals Gewest en in Brussel), evenals administratieve regelingen voor milieuschade ter omzetting van de richtlijn 2004/35/EG in elke deelstaat die bevoegd is voor milieu (cf. supra). Behalve in het geval voorzien in artikel 37 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu, hebben deze regelingen echter slechts een beperkt toepassingsveld en hebben ze over het algemeen alleen betrekking op een ernstige aantasting van het milieu. Aangezien het zeer moeilijk is de ernstdrempel te bepalen en daar heel wat minder ernstige aantastingen worden uitgesloten terwijl ze samen aanzienlijke gevolgen hebben, blijven de regelingen van bestuurlijke politie betreffende de milieuaansprakelijkheid dode letter om deze en andere redenen en, in het bijzonder, omwille van hun uiterst complex en technisch karakter. Ten slotte, werd benadrukt dat dergelijke regelingen niet dezelfde symbolische draagkracht hebben als een algemeen stelsel voor burgerlijke milieuaansprakelijkheid;
- *De ecologische schade invoegen in het Burgerlijk Wetboek zou het concurrentievermogen van de Belgische bedrijven aantasten:* dit debat vond plaats bij de goedkeuring van de richtlijn 2004/35/EG en het feit dat deze tekst nooit is toegepast, toont in elk geval aan dat het schrikbeeld van een toevloed aan regressen en vorderingen geen werkelijkheid is geworden. Denken dat een tekst die een duidelijk kader schept voor de burgerlijke milieuaansprakelijkheid een negatieve impact zou hebben op de concurrentiële slagkracht van de bedrijven is trouwens een vergissing. Integendeel, hiermee wordt innovatie en schadepreventie gestimuleerd en kunnen bedrijven beter anticiperen op de (financiële) risico's

²² In die zin citeren we F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité, face cachée des droits de l'homme" ("Aansprakelijkheid, de verborgen kant van de mensenrechten"), H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2005, pp. 1-49.

voor het milieu van hun activiteit, wat de rechtszekerheid ten goede komt, terwijl het ontbreken van een algemene regeling onzekerheid veroorzaakt over de richting die de rechtspraak hierover zal volgen;

- *De ecologische schade invoegen in het Burgerlijk Wetboek zal leiden tot een toevloed aan vorderingen:* deze vrees wordt regelmatig aangehaald bij een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen. In België heeft een vordering tot staking tegen handelingen die kennelijk het milieurecht schonden opengesteld voor verenigingen die voldoen aan bepaalde voorwaarden van de wet van 12 januari 1993 zonder dat dit evenwel een toevloed aan vorderingen heeft veroorzaakt. De burgerlijke milieuaansprakelijkheidsstelsels hebben trouwens nagenoeg nooit tot een toepassing geleid;
- *De ecologische schade invoegen in het Burgerlijk Wetboek zou gespecialiseerde rechtspraak op vlak van milieu doen ontstaan daar de justitiële rechter niet voldoende gewapend is om de ecologische schade te beoordelen:* ook al staat het buiten kijf dat een zekere expertise noodzakelijk is om de reële schade en het oorzakelijk verband te bepalen voor de vergoeding van de ecologische schade, toch is dit niet beperkt tot het milieurecht. Experts komen tussen voor talrijke andere domeinen inzake aansprakelijkheid zonder dat de bekwaamheid van de burgerlijke rechter om dergelijke schade te beoordelen in twijfel wordt getrokken. Dit geldt meer bepaald voor lichamelijke letsels, die stevast door medische experts geëvalueerd worden. De rechterlijke inrichting hoeft dus zeker niet hervormd te worden en door de magistraten van de zetel en de parketten op te leiden, zouden de algemene regels inzake burgerlijke milieuaansprakelijkheid efficiënt kunnen toegepast worden;
- *De ecologische schade invoegen in het Burgerlijk Wetboek zou leiden tot de erkenning van subjectieve rechten van de natuur en niet-menselijke organismen:* de verplichting om de ecologische schade te herstellen conform de modaliteiten voorzien in het Burgerlijk Wetboek brengen geenszins de erkenning, op eender welke manier, van de subjectieve rechten van niet-menselijke entiteiten met zich mee. De herstellvordering inzake ecologische schade zou toegankelijk zijn voor elke persoon die zijn belang kan rechtvaardigen, met inbegrip van de verenigingen voor milieubescherming en overheidsinstanties;
- *De ecologische schade invoegen in het Burgerlijk Wetboek zou ngo's toelaten hun eigen activiteit te financieren:* de vergoeding van de ecologische schade heeft specifiek en prioritair tot doel het herstel in natura (oorspronkelijke staat) of, indien dit niet kan, een ecologische compensatie of, bij betaling, het herstellen van gelijkaardige milieugoederen. De ontvangen bedragen zouden aldus rechtstreeks aangewend moeten worden voor het herstel van de omgeving en zouden niet naar eigen goeddunken van de eisers, met name de verenigingen of de overheidsinstanties, mogen gebruikt worden, dit in afwijking van wat voorzien is in het algemeen burgerlijk recht. Wie veroordeeld wordt, heeft aldus de garantie dat het betaalde geld effectief gebruikt wordt voor het herstel van de schade. De verenigingen zouden dan weer de mogelijkheid behouden om een morele schadevergoeding te eisen.

3. Het naleven van de regels inzake bevoegdheidsverdeling

Aangezien België een federale staat is, rijst onverwijld de vraag betreffende de plaatsbepaling van de materiële bevoegdheid in het kader van de burgerlijke milieuaansprakelijkheid. Dit is een delicate kwestie aangezien de burgerlijke milieuaansprakelijkheid onder verschillende materiële, transversale en sectorale bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten valt. Om de vraag zo precies mogelijk te formuleren, heeft Yves Lejeune, ereleraar aan de UCL, een nota opgesteld (die als bijlage

werd toegevoegd) waarin hij deze kwestie grondig bestudeert. We zijn zo vrij om zijn conclusies hier weer te geven.

“1. De federale bevoegdheid op vlak van milieuaansprakelijkheid is inbegrepen in de federale residuaire bevoegdheden krachtens de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid ongeacht het domein waarin deze aansprakelijkheid ter discussie wordt gesteld. De regels inzake burgerlijke milieuaansprakelijkheid moeten dus in principe opgesteld worden door de federale overheid. De Belgische wetgever dient evenwel in een geest van federale loyaliteit het evenredigheidsbeginsel na te leven zodat de bevoegdheid van een of ander gewest om normerend op te treden op vlak van milieubescherming en natuurbehoud niet op een onredelijke manier belemmerd wordt. Deze verplichting is natuurlijk niet van toepassing in het kader van de milieuaansprakelijkheid op vlak van kernenergie en de mariene milieus die onder de Belgische soevereiniteit of rechtspraak vallen, evenals bij het opstellen van de product-, invoer-, uitvoer- en doorvoernormen van niet inheemse faunasoorten.

2. Dergelijke regels inzake ecologische aansprakelijkheid zouden ook kunnen beschouwd worden als “onafscheidelijk verbonden” aan de bevoegdheid van de gewesten inzake milieubescherming en natuurbehoud indien zij beantwoorden aan de drie eerder vermelde voorwaarden van subsidiariteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit (34). De gewesten zouden aldus kunnen afwijken van de eerder bestaande federale regels of ze volledig of gedeeltelijk vervangen door gewestregels, steeds onder voorbehoud van de evenredigheid. Indien niet eerder een algemeen stelsel voor burgerlijke milieuaansprakelijkheid uitgewerkt wordt op federaal niveau, zou de Belgische wetgever het recht verliezen om wetten uit te vaardigen voor alle aspecten, en minstens de territoriale toepassingsfeer, waarop de eerder bestaande wetgeving van het gewest van toepassing is. We merken echter op dat de gewesten zich in geen geval onder het voorwendsel van een algemene regelgeving inzake milieuaansprakelijkheid op hun grondgebied mogen inlaten met de vier domeinen die voorbehouden zijn voor de federale overheid, hetzij bij een bijzondere wet, hetzij bij toepassing van de bevoegdheid inzake mariene ruimten onder de soevereiniteit of de rechtsbevoegdheid van België, waarvoor de Belgische wetgever in ieder geval de exclusieve bevoegdheid zou behouden.

3. Overwegen om de milieuaansprakelijkheid in de gewesten te organiseren overeenkomstig de zogenaamde ‘impliciete’ bevoegdheden blijkt veel moeilijker. Kan men trouwens overwegen dat een decreet of een ordonnantie als enig doel heeft een materie te organiseren die voorgesteld wordt als vallend onder de exclusieve residuaire bevoegdheid van de federale wetgever? Het gewest zou aldus niet echt kunnen beweren dat een materie wordt geregeld bij toeval en uit noodzaak terwijl in principe uitsluitend de federale overheid bevoegd is.

4. Hieruit vloeit voort dat de enige manier om tot een globale wetgeving inzake milieuaansprakelijkheid te komen, zowel onder de materiële bevoegdheid van de Gewesten als de materies die de Grondwet en de bijzondere wet voorbehouden aan de federale overheid inzake milieubescherming en natuurbehoud, erin bestaat deze taak toe te vertrouwen aan de federale wetgever alvorens een of ander gewest zijn ‘inherente’ bevoegdheden aanhaalt om een gedeeltelijke wetgeving van toepassing op zijn grondgebied aan te voeren.

5. Een laatste beschouwing ten gunste van de bevoegdheid van de federale wetgever: het grensoverschrijdend karakter van de milieuschade (...). Deze schade maakt geen onderscheid tussen de internationale en binnengrenzen. Dit geldt des te meer voor een Staat met een relatief beperkt grondgebied waar de normatieve bevoegdheden en de economische activiteiten met elkaar verstrengeld zijn. Uniforme aansprakelijkheidsregels blijken internationaal maar bovenal nationaal wenselijk. In dat opzicht is het aanbevelenswaardig een uniek coherent stelsel te voorzien dat het resultaat is van een nauwe samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten”.

Deze analyse toont aan dat de federale overheid in het kader van zijn residuaire bevoegdheid inzake burgerlijk recht bepalingen mag uitwerken die betrekking hebben op de burgerlijke aansprakelijkheid en de procedure bij milieuschade op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel wordt in acht genomen en dat geen enkel gewest eerder een algemene regeling inzake burgerlijke milieuaansprakelijkheid krachtens zijn bevoegdheid op vlak van milieu en natuurbehoud heeft uitgevaardigd, wat hier het geval is.

4. De grote lijnen van een burgerlijk milieuaansprakelijkheidsstelsel

4.1. Methode

Onderhavig voorstel volgt hoofdzakelijk het voorbeeld van het nieuwe Franse burgerlijk aansprakelijkheidsstelsel inzake ecologische schade, opgenomen in het Franse Burgerlijk Wetboek bij wet nr. 2016-1087 van 8 augustus 2016, een algemene vergoedingsregeling voor ecologische schade in het Burgerlijk Wetboek (thans art. 1246 e.v.). Dit systeem is gebaseerd op verschillende voorbereidende rapporten²³, opgesteld onder toezicht van experts – juristen, economen en milieudeskundigen, in samenwerking van de bevoegde actoren en overheden. Dankzij dit werk van lange adem, waarover uitgebreid publiek en in beide Assemblees is gedebatteerd, kon de aandacht gevestigd worden op de specifieke kenmerken van ecologische schade en de vereiste voorwaarden om een voldoende doeltreffende, evenredige en voorspelbare regelgeving uit te werken. Het voorstel heeft tevens gebruik gemaakt van bepaalde bepalingen uit de ontwerprichtlijnen tot uitwerking van een nationale wetgeving van het VN-Milieuprogramma (2009)²⁴. De lessen die werden getrokken uit de Belgische rechtspraak en rechtsleer en uit de werkzaamheden voor en na de goedkeuring van richtlijn 2004/35/EG werden ook in beschouwing genomen.

4.2. Beginsel

Het voorstel heeft tot doel de erkenning van de aangebrachte schade aan het milieu en de verplichting tot herstel in ons Burgerlijk Wetboek in te voeren. Zoals uitgewerkt in het Franse recht²⁵, omvat dit soort schade de zuiver ecologische schade (aantasting van elementen, structuren en functies van ecosystemen en de biodiversiteit, ongeacht de gevolgen voor de mens, het individu of de gemeenschap) en de collectieve ecologische schade (aantasting van de diensten aan de gemeenschap door het leefmilieu)²⁶. Het bevat specifieke en aangepaste curatieve en preventieve herstelmaatregelen. Deze regeling heeft niet de bedoeling de bij de federale overheden en deelstaten bestaande bestuurlijke en bijzondere vergoedingsregelingen voor de ecologische schade ter discussie te stellen maar is eerder een aanvulling om een volledig herstel van de schade te waarborgen.

4.3. Belangrijkste elementen van het voorstel

²³ De Franse wetgever heeft drie rapporten gebruikt: APCEF (dir. L. NEYRET), *La réparation du préjudice écologique en pratique (Herstel van ecologische schade in de praktijk)*, 2016, 52 pp. (online); Y. JEGOUZO (dir.), *Pour la réparation du préjudice écologique (Voor het herstel van ecologische schade)*, 13 sept. 2013, 81 pp. (online); CLUB DES JURISTES, *Mieux réparer le dommage environnemental (Een beter herstel van milieuschade)*, 2012, 70 pp. (online). Het Jegouzo-rapport berust op zijn beurt op de werkzaamheden van L. NEYRET en G.J. MARTIN (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux (Nomenclatuur van milieuschade)*, Parijs, LGDJ, 2012, 434 pp.

²⁴ VN-Milieuprogramma, Ontwerprichtlijnen ter uitwerking van een nationale wetgeving omtrent de aansprakelijkheid, tussenkomst en schadeloosstelling bij milieuschade veroorzaakt door gevaarlijke activiteiten, 3 dec. 2009, UNEP/GCSS.XI/1, 9 pp.

²⁵ Zie de definitie voorgesteld in het Jegouzo-rapport (p. 18).

²⁶ Deze schade staat los van de morele schade berokkend aan milieubeschermingsorganisaties. Dit is een aparte schade waarvoor een schadevergoeding mogelijk is (GwH, 7/2016).

- Zoals in het Franse recht, voorziet het voorstel in een afzonderlijke afdeling voor het beginsel van herstel van ecologische schade (“Eenieder die verantwoordelijk is voor een ecologische schade, moet de schade herstellen”²⁷) overeenkomstig de in de betrokken afdeling voorziene modaliteiten, zonder te raken aan het feit dat aanleiding heeft gegeven tot de aansprakelijkheid. Bijgevolg zou eenieder die krachtens een tekst verantwoordelijk is voor milieuschade, verplicht zijn deze te herstellen; Een deel van de medeondertekenaars suggereert een algemene regeling inzake collectieve aansprakelijkheid in te voeren;
- Het voorstel omschrijft de omvang van de vergoedbare ecologische schade;
- Het voorstel legt specifieke herstelmodaliteiten voor de milieuschade vast door een hiërarchie van maatregelen op te leggen, bij voorrang bestaande uit een herstel in natura (via het herstel *in situ* van het milieu in de oorspronkelijke staat) of, indien dit niet kan, een ecologische compensatie voor de schade (*ex situ*) of, indien dit niet kan, door het verplicht betalen van een schadevergoeding voor het herstel van gelijkaardige bronnen of functies van het leefmilieu. Het herstel omvat de terugbetaling van de kosten van de preventieve maatregelen om de schade te voorkomen of te beperken;
- Het voorstel bevat maatregelen die tot doel hebben een doeltreffend herstel te garanderen, waarbij de rechter de bevoegde overheid of de eiser de toelating kan geven om de plaats in te nemen van de verantwoordelijke om op zijn kosten het herstel uit te voeren. Hij kan de beheerder ook verplichten of aanmoedigen een financiële garantie te stellen. Bovendien wordt voorzien om het voorstel af te stemmen op de andere vergoedingsregelingen inzake milieuschade;
- Het voorstel omschrijft de gerechtigden van de burgerlijke aansprakelijkheidsvordering wegens milieuschade, met name elke persoon die een belang kan aantonen, met inbegrip van de overheidsinstanties en milieubescherming, conform de voorwaarden van de richtlijn 2004/35/EG, en legt een specifieke verjaringstermijn vast.

²⁷ Boek III van het Burgerlijk Wetboek, in de versie van de ordonnantie nr. 2016-131 van 10 februari 2016 tot hervorming van het verbintenissenrecht, het algemeen stelsel en het bewijsrecht, art. 1246.