

---

## Position paper 'Milieuschade – voorkomen is beter dan genezen'

In 2004 werd de Europese richtlijn Environmental Liability Directive (ELD) ingevoerd, die nieuwe verantwoordelijkheden met zich meebrengt: bedrijven kunnen niet alleen aansprakelijk worden gesteld voor milieuschade die door nalatigheid of opzet is veroorzaakt (schuldaansprakelijkheid), maar ook voor schade die niet doelbewust is veroorzaakt (risicoaansprakelijkheid).

Veel bedrijven zijn zich nog onvoldoende bewust van die nieuwe verantwoordelijkheden. Dat liet de grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011 zien. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de ELD binnen Europa heel verschillend wordt geïnterpreteerd. In 2014 zal de ELD daarom worden geëvalueerd. Niet ondenkbaar is dat er vanuit Brussel een verplichte verzekering wordt opgelegd omdat financiële zekerheid na een milieuschade een belangrijk uitgangspunt van de richtlijn is.

In Nederland bestaan al diverse dekkingsmogelijkheden voor milieuschade, maar de praktijk leert dat er weinig vraag naar is. Dit komt ook door onvoldoende risicobewustzijn. Het Verbond hoopt daarom dat bedrijven en overheid zich bewuster worden van de milieuschadegevaaren. Als bedrijven zich bewust zijn van de risico's die zij lopen en de overheid haar handhavende taak goed uitvoert, kunnen voorvallen als Chemie-Pack voorkomen worden. Verzekeraars gaan dan ook graag in overleg met de overheid en andere betrokken instanties om het bewustzijn van milieuschade en aansprakelijkheid te vergoten.

In position papers geeft het Verbond van Verzekeraars zijn mening, standpuntbepaling en argumentatie daarbij over een concreet vraagstuk of actuele ontwikkeling op het snijvlak van politiek, samenleving en verzekeringsbedrijf.

Gebruik (van delen) van de tekst van het position paper is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

Dit position paper is tevens te vinden op de website van het Verbond van Verzekeraars: [www.verzekeraars.nl](http://www.verzekeraars.nl) onder de button 'Publicaties/Downloads/Position papers'.

**Meer informatie over de inhoud van dit position paper:**

**mw. mr. M. Beugel**

**telefoon: 0703338665**

**e-mail: [m.beugel@verzekeraars.nl](mailto:m.beugel@verzekeraars.nl)**

## Inleiding

Op 5 januari 2011 ontstond er in de middag brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk. Daarbij kwamen grote hoeveelheden chemische stoffen vrij in de lucht, grond en het bodemwater. De geschatte schade bedroeg ruim € 70 miljoen. De schade bestond onder andere uit het saneren van de vervuilde grond, opruimingskosten, gezondheidsschade, waterzuiveringskosten, milieuschade, etc. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft een onderzoek ingesteld en onder meer geconcludeerd dat het bedrijf in strijd met diverse vergunningen werkte, verboden werkzaamheden uitvoerde en onvoldoende maatregelen nam om de veiligheid te waarborgen. Daarnaast concludeerde de Onderzoeksraad dat de toezichthouders al jaren op de hoogte waren van de tekortkomingen bij Chemie-Pack. De toezichthouders hebben zich te traag en coulant opgesteld en hadden eerder moeten zorgdragen dat Chemie-Pack de juiste maatregelen trof om de veiligheid te waarborgen.

Chemie-Pack was verzekerd voor schade en aansprakelijkheid jegens derden. De verzekerde som (enkele miljoenen euro's) bleek echter onvoldoende om de totale schade te kunnen dekken. Chemie-Pack is inmiddels failliet gegaan en daardoor kwam het overgrote deel van de schade voor rekening van de overheid en dus uiteindelijk voor rekening van de belastingbetaler.

## ELD: wat is dat?

De brand bij Chemie-Pack heeft de discussie geopend of milieuaansprakelijkheid wel goed is geregeld in Nederland. Wie is waarvoor verantwoordelijk en zijn verzekeringen toereikend? De basis voor de manier waarop milieuaansprakelijkheid is geregeld, is de Environmental Liability Directive (ELD), die in 2004 is ingevoerd. Deze richtlijn (2004/35/EG) regelt de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en verhelpen van milieuschade. De richtlijn beoogt het milieuaansprakelijkheidsregime binnen Europa te harmoniseren. De ELD geeft lidstaten in de EU een grote vrijheid bij de implementatie in de nationale wetgeving. In Nederland is alleen het verplichte deel geïmplementeerd, aangezien veel vereisten uit de ELD al in nationale milieuwetgeving waren geregeld. In het optionele gedeelte staat dat bedrijven verplicht financiële zekerheid moeten bieden voor milieuaansprakelijkheid. Nederland heeft deze bepaling niet geïmplementeerd.

Uitgangspunt van de richtlijn is dat de vervuiler betaalt. Nieuw is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen risico- en schuldaansprakelijkheid. Risicoaansprakelijkheid betekent dat er een oorzakelijk verband tussen de bedrijfsactiviteiten en de milieuschade moet zijn. Het is niet noodzakelijk dat er sprake is van een fout of nalatigheid van de ondernemer voor aansprakelijkheid. Deze risicoaansprakelijkheid is van toepassing op milieuschade of de op handen zijnde dreiging van een dergelijke schade, veroorzaakt door het verrichten van bepaalde activiteiten. Denk aan afvalbeheeractiviteiten, lozingen, het vervoeren van gevaarlijke stoffen, etc. De aansprakelijkheid omvat alle vormen van milieuschade, zoals bodemverontreiniging, schade aan grondwater, maar ook schade aan beschermde soorten en natuurlijke leefgebieden.

Schuldaansprakelijkheid houdt in dat er sprake moet zijn van opzettelijk handelen of verzuim, of nalatigheid van de ondernemer waardoor de milieuschade is veroorzaakt. Deze vorm van aansprakelijkheid is van toepassing op schade aan beschermde soorten dieren en planten en natuurlijke leefgebieden, maar nog niet op schade aan het (grond)water en bodem. De Europese Commissie onderzoekt momenteel of de risicoaansprakelijkheid voor bedrijven moet worden uitgebreid.

Wanneer een bedrijf aansprakelijk is, moet het de kosten dragen van het voorkomen van verdere milieuschade en de kosten van (toekomstige) saneringsmaatregelen. Er is in de richtlijn geen aansprakelijkheidslimiet opgenomen voor dergelijke kosten. Naast deze kosten moet het bedrijf ook overige schade vergoeden, zoals letselschade en schade aan eigendommen van derden en de hieruit voortvloeiende economische schade.

Vóór het ingaan van deze richtlijn was alleen het criterium van schuldaansprakelijkheid van toepassing.

Risicoaansprakelijkheid viel buiten de scope. Datzelfde betrof schade aan de biodiversiteit in een gebied. Nu deze zaken wél onder de richtlijn vallen, creëert deze nieuwe aansprakelijkheden voor bedrijven. Onder meer voor kosten voor behoud, schade aan en het verloren gaan van beschermde soorten dieren en planten. Van deze nieuwe verantwoordelijkheden zijn veel bedrijven zich niet bewust, zo heeft de brand bij Chemie-Pack laten zien.

Schematische weergave van de aansprakelijkheden ter verduidelijking:

|                                |  |   |
|--------------------------------|--|---|
| <b>Risicoaansprakelijkheid</b> | Gevaarlijke of mogelijk gevaarlijke activiteiten | Schade aan grondwater<br>Directe of indirecte bodemverontreiniging<br>Schade aan beschermde soorten en natuurlijke leefgebieden |
| <b>Schuldaansprakelijkheid</b> | Ongevaarlijke werkzaamheden                      | Schade aan beschermde soorten en natuurlijke leefgebieden   |

Op dit moment verwacht de ELD niet dat bedrijven de gevolgen van hun activiteiten voor het milieu afschermen door een financiële zekerheidsstelling, bijvoorbeeld door een verzekering. Als je echter de ELD goed leest, wordt van bedrijven die op de hoogte zijn van deze risico's wel verwacht dat zij zich verzekeren. Van nationale overheden wordt daarnaast verwacht dat zij het ontwikkelen van hulpmiddelen voor financiële zekerheden promoten. Dit omdat de lidstaten op grond van de ELD de ontwikkeling van milieuschadeverzekeringen of andere vormen van financiële zekerheid, aangepast aan de eisen van de richtlijn, aan moeten moedigen. De richtlijn bepaalt verder dat als de overheid zelf maatregelen neemt ter voorkoming dan wel opruiming van milieuschade, zij deze moet verhalen op de veroorzaker.

Onlangs heeft de Europese Commissie een onderzoek laten uitvoeren naar de implementatie van de richtlijn in Europa. Daaruit blijkt dat er sprake is van een lappendeken aan aansprakelijkheidssystemen voor het tegengaan en oplossen van milieuschade. De minimumstandaard die is neergelegd in de ELD, wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd door de lidstaten. Dat resulteert in aanzienlijke verschillen in de wijze van implementatie en handhaving van de richtlijn. In 2014 wordt deze ELD daarom opnieuw geëvalueerd en de vraag is of Nederland aan de in de ELD gestelde eisen voor handhaving, financiële zekerheid en verhalen op de veroorzaker voldoet. Mocht dat niet het geval zijn, dan bestaat de mogelijkheid dat er vanuit Brussel een oplossing wordt opgelegd. De verplichte verzekering wordt al als mogelijke oplossing genoemd, maar daar kleven wel nadelen aan. De vraag is ook of verplicht verzekeren een oplossing biedt voor het probleem.

### Verplichte verzekering

Voor de duidelijkheid: verzekeraars zijn niet tegen een verplichte verzekering. Maar, verzekeraars zouden, alvorens een bedrijf te accepteren, vrij moeten zijn om eisen te stellen aan bijvoorbeeld de genomen preventie- en veiligheidsmaatregelen. Op die manier worden bedrijven gestimuleerd een veilige werkomgeving te creëren en aan alle gestelde eisen te voldoen om schade te voorkomen. Mocht er niet worden voldaan aan de gestelde (veiligheids)eisen, dan moeten verzekeraars een aanvraag wel kunnen weigeren. Verzekeraars zijn dus tegen een acceptatieplicht. Verplicht verzekeren mét een acceptatieplicht kan leiden tot bedrijven die hun zaken niet op orde hebben, omdat de gevolgen van het negeren van veiligheidseisen niet voor eigen rekening komen, maar voor rekening van de verzekeraar. Als verzekeraars aanvragen wel kunnen weigeren, kan dat er toe leiden dat bedrijven hun werkzaamheden zonder verzekering uitvoeren. Voor de mogelijke schade die daardoor ontstaat, zal buiten de verzekeringsbranche een oplossing moeten worden gezocht. Ook vraagt een verplichte verzekering een extra handhavende taak van de overheid. Als deze verzekering een reële mogelijkheid wordt, is intensiever overleg met en samenwerking tussen verzekeraars en overheid gewenst.

### **Nederlandse markt biedt al oplossingen, maar vraag blijft achter**

In Nederland worden al onder diverse polissen verschillende dekkingen aangeboden. Zo is er dekking voor enkele in de ELD opgenomen schaden onder de traditionele verzekeringsproducten zoals de Aansprakelijkheidsverzekering voor Bedrijven (AVB), de brand- en bedrijfsschadeverzekering, de Wettelijke Aansprakelijkheidsverzekering (WA) en de milieuschadeverzekering (MSV). Deze laatste verzekering, de MSV, is een directe verzekering. Dit houdt in dat aansprakelijkheid niet hoeft worden aangetoond. Alleen de milieuschade moet worden aangetoond om dekking te hebben.

Na de invoering van de ELD zijn er ook nieuwe producten op de markt gekomen om beter aan de vereisten te voldoen, te weten de AVB met uitsluiting/uitbreiding milieuschade, de milieu-aansprakelijkheidspolis, de milieuschadeverzekering+ en de saneringskostenverzekering. Het is in Nederland mogelijk om een verzekering (in één product dan wel door diverse verschillende verzekeringen) af te sluiten die aan alle in de ELD gestelde eisen voldoet.

In de praktijk blijkt er echter nog maar weinig vraag te zijn naar deze producten. Dit kan komen omdat bedrijven zich onvoldoende bewust zijn van hun aansprakelijkheid. Ook de kosten van deze producten zijn nog hoog. Wanneer bedrijven zich meer bewust zijn van de risico's die zij lopen, zal er ook meer vraag komen naar de volledige ELD-dekking. Daardoor zal de concurrentie tussen verzekeraars toenemen, wat weer positieve gevolgen kan hebben voor de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de aangeboden producten.

### **Wat zouden de overheid en bedrijven moeten doen volgens verzekeraars?**

Op dit moment zijn de risico's onbekend. Bedrijven weten niet voor welke schade zij aangesproken kunnen worden en hoe hoog deze kan oplopen. Het bewustzijn moet dus worden vergroot. Verzekeraars, maar ook makelaars en de overheid, kunnen bijdragen aan het vergroten van dit bewustzijn.

Ook de overheid zelf zou zich beter bewust moeten zijn van de werking van de ELD en andere aansprakelijkheidswetgeving. Op grond van de vereisten in de richtlijn dient immers niet alleen zij te handhaven maar ook de schade te verhalen op de veroorzaker. Dit gebeurt nu nog niet.

De Chemie-Packschade is bijvoorbeeld door de overheid niet als ELD-schade aangemerkt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de overheid nog onvoldoende inhoudelijk op de hoogte is van deze richtlijn. Kwantitatieve criteria voor de handhaving ontbreken. En hoe kan een ambtenaar handhaven als hij de richtlijn niet of onvoldoende inhoudelijk kent?

### **Rol verzekeraars**

Verzekeraars zouden graag in overleg gaan met de overheid en andere betrokken instanties om bedrijven beter te wapenen tegen milieuschade en hen bewust te maken van de gevolgen. Verzekeraars kunnen de financiële zekerheid waarover de ELD spreekt echter alleen bieden als bedrijven aan de veiligheidseisen voldoen. En bedrijven mogen op hun beurt alleen hun bedrijfstaken uitoefenen als aan alle eisen is voldaan. Hier is een essentiële rol voor de toezichthouder weggelegd. Als er niet aan de veiligheidseisen wordt voldaan, zou er ook geen vergunning moeten worden afgegeven of zou deze moeten worden ingetrokken. En wanneer er geen geldige vergunning is, zou er geen sprake van dekking onder de verzekering moeten zijn. Op deze wijze worden bedrijven gestimuleerd te voldoen aan de veiligheidseisen. Er is een goede samenwerking tussen verzekeraars, bedrijven en toezichthouder nodig om dit te bereiken.

De verzekeringssector wil met zijn kennis van risico's en preventie bijdragen aan een veilige samenleving, in samenwerking met andere partijen: door kennis te delen en door krachten te bundelen.