

Kostenterugvordering voor overheidsinterventies naar Belgisch recht

*Ann Carette*¹

Inhoudstabel

1. Inleiding
2. Wettelijke regelingen
 - a. Terugvordering van brandweerkosten, kosten van hulpverleningszones en kosten van de civiele beschermingsdiensten
 - b. Het kostenverhaal in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn
 - b.1. Het kostenverhaal in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn in de Vlaamse regelgeving
 - b.2. Het kostenverhaal in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn in federale regelgeving
 - i. De Wet Civiele Bescherming
 - ii. Vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren, over zee of in de lucht
 - iii. Het op de markt brengen van genetisch gemodificeerde organismen of producten met GGOs
 - iv. De Wet Mariene Milieu
 - c. De kosten gemaakt voor de handhaving zoals voorzien in titel XVI DABM
3. Terugvorderen van overheidskosten via het gemene recht
 - a. De theorie van het doorbreken van het causaal verband
 - b. Overheidskosten bij milieuschade en andere interventies en het schadebegrip uit art. 1382 e.v. B.W.
 - b.1. Algemeen
 - b.2. Regelgeving waarin indicaties terug te vinden zijn over de bedoeling van de regelgever
 - b.3. Personeelskosten als schadepost bij overheidsinterventies
 - b.4. Kostenverhaal bij het uitoefenen van kerntaken van de overheid
 - b.5. De vervuiler betaalt
 - c. Het nieuwe aansprakelijkheidsrecht in ontwerp
4. Besluit: knelpunten bij het kostenverhaal zoals nu geregeld en mogelijke oplossingen

Gemeenschappelijke vragen

¹ Deeltijds hoofddocent Universiteit Antwerpen

1. Inleiding

1. In deze bijdrage wordt de stand van zaken van de Belgische regelgeving en rechtspraak weergegeven over kostenterugvordering bij overheidsinterventies, bekeken vanuit het bestuursrecht. Gevraagd werd om daarbij in het bijzonder stil te staan bij rampenverhelping en milieuschade.

Regelmatig worden brandweer en civiele bescherming, en soms zelfs het leger ingezet om bij incidenten of regelrechte rampen de ergste nood te lenigen en erger te voorkomen, zoals bij het schrijven van deze bijdrage² in de zomer van 2021 gebeurde. Waterbeheerders zoals de Vlaamse Milieumaatschappij komen vaak tussen om bij incidenten met waterverontreiniging grote hoeveelheden dode vissen uit het water te halen en te laten vernietigen. Al deze acties lijken op het eerste gezicht deel uit te maken van de bestaansredenen van overheden allerhande en worden betaald via onze belastingen.

2. Er zijn evenwel omstandigheden waarin de kosten van materiaal, materieel en inzet van personeel door diezelfde overheidsinstanties teruggevorderd worden van de natuurlijke of rechtspersonen wier handelen aan de oorsprong van hun interventie ligt. Dergelijke kostenterugvordering kan uitdrukkelijk voorzien zijn in de regelgeving. Maar ook als dat niet het geval is, beschikt een overheidsinstantie over de mogelijkheid om interventiekosten terug te vorderen. In beide gevallen rijst de vraag waarom de met belastinggeld betaalde overheid overgaat tot kostenterugvordering en hoe men daarbij dan best tewerk gaat.

De wens om het overheidsbeslag terug te dringen, te besparen op overheidskosten zodat de focus en financiering daarvan komt te liggen bij de zogenaamde “kerntaken”, is soms de drijvende kracht achter het terugvorderen van kosten, zo blijkt uit de voorbereidende werken bij regelgeving die kostenterugvordering uitdrukkelijk regelt. Het klassieke voorbeeld van een niet-kerntaak waarvoor de burger een interventie vraagt die hij zal moeten betalen aan de hulpdiensten is de redding van een kat uit een hoge boom door de brandweer. Het valt op dat er weinig achtergrond wordt gegeven als regelgeving een uitdrukkelijke kostenterugvordering voorziet, alsof de redenen waarom voor een dienst in kostenterugvordering wordt voorzien voor zich spreken.

Of iets al dan niet tot de kerntaken van de overheid behoort is een argument dat ook opduikt wanneer er geen uitdrukkelijke kostenterugvordering voorzien is.

² De tekst werd gefinaliseerd op 31 juli 2021, en beperkt bijgewerkt met de inzichten verworven tijdens de workshop op 15 oktober 2021 te Brussel.

3. De focus zal in deze bijdrage liggen op de vraag of overheidskosten bij incidenten en milieuschade teruggevorderd kunnen worden naar Belgisch recht, en hoe dat in zijn werk gaat. Voor bepaalde overheidskosten bestaat een uitdrukkelijke regeling over het al dan niet terugvorderen van kosten. We proberen te achterhalen hoe die keuze wordt gemaakt en staan stil bij de wijze waarop die kostenterugvordering hoort te verlopen (2). Waar voor het terugvorderen van overheidskosten geen uitdrukkelijke regeling bestaat, wordt in België vooral via het gemene aansprakelijkheidsrecht geageerd. Het komt er dan op aan de gemaakte overheidskosten als schade zoals bedoeld in dat aansprakelijkheidsrecht te laten omschreven, die dan in oorzakelijk verband staat met de fout bij foutaansprakelijkheid of de handeling die tot basis dienst van een objectieve aansprakelijkheidsregeling. De vraag of de overheid wel gerechtigd is dergelijke kosten terug te vorderen buiten een uitdrukkelijke regeling om, waarbij dan weer het kerntakendebat opduikt, staat daarbij altijd centraal (3). Tot slot wordt bekeken of de manier waarop overheidskosten teruggevorderd worden niet beter georganiseerd kan worden (4).

2. Wettelijke regelingen

4. Het overzicht dat hier volgt is slechts een selectie uit de bestaande wettelijke of reglementaire bepalingen waarin uitdrukkelijk voorzien wordt dat overheidskosten gemaakt naar aanleiding van onrechtmatige daden van derden verhaald kunnen of moeten worden. De opdracht om kostenterugvordering bij (grote) incidenten en bij milieuschade te behandelen, stuurde de selectie. Zo wordt de kostenterugvordering in het kader van dierenwelzijn⁴ niet behandeld, en komt het kostenverhaal bij herhuisvesting voor de gemeente van personen die een ongeschikte woning huren⁵ enkel ter sprake bij de zoektocht naar een goede of betere regeling voor het realiseren van het kostenverhaal.

Zeker bij grotere incidenten is de inzet van brandweer en civiele bescherming cruciaal. De kostenterugvordering voor deze diensten is dan ook de eerste regeling die hier behandeld wordt (a). Specifiek voor wat (dreigende) milieuschade betreft werd de regelgeving rond kostenterugwinning in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn geselecteerd (b). Tot slot wordt stilgestaan bij de

⁴ Artikel 9 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren, de subsidiëring van de erkende dierenasielen en het verhalen op de verantwoordelijke van de kosten voor inbeslagname van dieren en artikel 4 van het Ministerieel besluit van 26 april 2021 tot vaststelling van de regels voor de vergoeding voor de opvang van inbeslaggenomen dieren, de subsidiëring van de erkende dierenasielen en het verhalen op de verantwoordelijke van de kosten voor inbeslagname van dieren.

⁵ Artikel 3,33 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zie randnummer 39.

kostenterugwinning bij overtredingen van de milieuregelgeving zoals geregeld in titel XVI Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) (c).

5. Naast een uitdrukkelijke bepaling die kostenterugwinning voorziet, is het ook interessant na te gaan of er regels voorzien worden over de wijze waarop die kosten berekend worden. Onder het gemeenrechtelijke stelsel is er immers vaak discussie over overheadkosten of kosten voor sleet aan het materiaal, of enkel de overuren vergoed moeten worden van zij die de interventie deden dan wel alle uren die aan de interventie besteed werden,... Ook de manier waarop het kostenverhaal verloopt wordt bekeken als daar iets over geregeld is. Dit biedt inspiratie voor eventuele verbetervoorstellen onder 4.

A. TERUGVORDERING VAN BRANDWEERKOSTEN, KOSTEN VAN HULPVERLENINGSZONES EN KOSTEN VAN DE CIVIELE BESCHERMINGSDIENSTEN

6. De werking van de brandweer, de reddingsposten van de hulpverleningszones en van de operationele eenheden van de Civiele Bescherming, samen de operationele diensten van de civiele veiligheid genoemd, wordt geregeld in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming⁶ en in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid⁷. De laatste behoort de eerste geheel te vervangen, maar dat is nog maar deels het geval. In het Koninklijk Besluit van 7 april 2003 tot verdeling van de opdrachten inzake civiele bescherming tussen de openbare brandweerdiensten en de diensten van de civiele bescherming⁸ is de taakverdeling tussen deze diensten geregeld. Deze taken worden verder gespecificeerd in het Koninklijk besluit van 10 juni 2014 tot bepaling van de opdrachten en taken van civiele veiligheid uitgevoerd door de hulpverleningszones en de operationele eenheden van de Civiele Bescherming en tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen⁹. Van brandbestrijding tot waterbedeling, van het opkuisen van vervuiling tot logistieke steun: de taken zijn divers en tonen aan hoe belangrijk deze diensten zijn voor de vei-

⁶ B.S., 16 januari 1964. Deze wet, uitgezonderd de artikelen 4, 9, § 2, 10 en 11, wordt opgeheven bij art. 201 van de wet van 15 mei 2007, zoals vervangen met ingang van een door de Koning te bepalen datum, wat nog steeds niet gebeurd is. Enkel de artikelen 4, 9, § 2, 10 en 11 van de wet van 31 december 1963 zijn reeds opgeheven, maar zonder belang voor het hier behandelde thema. De wet van 1963 regelt enkel de brandweerdiensten en de diensten van civiele veiligheid, terwijl de wet van 2007 veel meer zaken regelt die van belang kunnen zijn bij rampen van een zeker omvang. Het is ook de wet van 2007 die gebruikt werd om de maatregelen te nemen in het raam van de Covid 19-crisis.

⁷ B.S. 31 juli 2007.

⁸ B.S. 21 mei 2003.

⁹ B.S. 17 juli 2014.

ligheid van onze burgers.

7. Het Koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegenen die gratis zijn¹⁰ staat hier centraal. De rechtsgrond voor het K.B. is artikel art. 2bis/1 Wet Civiele Bescherming, ingevoegd in 2003. Er worden verschillende regimes van kostenterugvordering voorzien.

Er zijn de twaalf soorten interventies opgenomen in artikel 2bis, § 1^u., die men de kerntaken van deze diensten zou kunnen noemen. Daarvoor bepaalt de Koning welke van de opdrachten verhaald worden ten laste van hun begunstigden, en welke gratis moeten uitgevoerd worden.

Voor één van die opdrachten, de dringende medische hulpverlening, is het kostenverhaal elders geregeld, met name in het Koninklijk Besluit van 7 april 1995 houdende vaststelling van het tarief voor het vervoer per ziekenwagen van de personen bedoeld in artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening.

Voor kosten gemaakt buiten de opdrachten uit artikel 2bis, §1, van de wet om, is de overheid verplicht deze te verhalen op de begunstigden ervan.

Wie de begunstigde is, wordt geregeld in artikel 1, 4° van het K.B. 25 april 2007: de begunstigde is de fysieke persoon of de rechtspersoon in wiens belang de interventie uitgevoerd wordt. Artikel 2bis/1, §4, Wet Civiele Bescherming stelt dat overeenkomstig de regels van het gemene recht deze begunstigden de kosten verder kunnen verhalen tegen de derde-aansprakelijke. Deze regeling vergemakkelijkt het kostenverhaal, nu de diensten van civiele veiligheid of de brandweer niet noodzakelijk weten wie eventueel aansprakelijk kan zijn voor de feiten die aan de grondslag van hun interventie liggen.

8. In het K.B. van 25 april 2007 wordt voor de diensten opgesomd in artikel 2bis, §1, Wet Civiele Bescherming, geregeld welke van de opdrachten gratis zijn

¹⁰ B.S. 14 mei 2007. Dit K.B. vervangt de eerder soortgelijke regeling uit het KB van 9 augustus 1979 tot de regeling van de wijze van vaststelling en verhaal van de kosten van sommige interventies en prestaties van de gemeentelijke brandweerdiensten.

¹¹ Het betreft: 1° de interventies betreffende de strijd tegen brand en ontploffing; 2° de brandpreventie; 3° de dringende medische hulpverlening; 4° de technische hulpverleningswerkzaamheden; 5° onverminderd artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen; 6° de strijd tegen de rampspoedige gebeurtenissen, de catastrofes en de schadegevallen; 7° de coördinatie van de hulpverleningsoperaties, met name de installatie van de coördinatiemiddelen; 8° de internationale opdrachten van civiele bescherming; 9° de preventieve opdrachten tijdens grote bijeenkomsten van personen; 10° de waterbevoorrading; 11° de waarschuwing van de bevolking; 12° de logistieke ondersteuning.

(art. 2¹²), en voor welke diensten kosten aangerekend kunnen worden (art.3¹³). Daarbij wordt geen uitleg gegeven. Als men kijkt wat gratis blijft, gaat het toch wel om de kerntaken zoals brandbestrijding en technische hulpverlening bij rampen, alsook alle organisatorische taken die daarbij komen kijken. Van de kerntaken komen enkel deze die verband houden met “de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen” voor kostenverhaal in aanmerking. Reden daarvoor is de Milieuschaderichtlijn (zie randnummer 17). De hulpverleningszone, waarvan de brandweer deel uitmaakt, bepaalt zelf hoe hoog de kosten zijn die zij aanrekenen voor de interventies die niet gratis zijn (art. 4, eerste lid). Daardoor kan de vergoeding voor bijvoorbeeld het verwijderen van een wespennest in een gebouw verschillen van hulpverleningszone tot hulpverleningszone. In het Verslag aan de Regering, dat mee gepubliceerd werd met het K.B. van 25 april 2007, wordt dergelijke tariefregeling een retributiereglement genoemd. Een overheidsdienst vraagt immers een vergoeding voor een prestatie of een dienst geleverd aan een bepaalde begunstigde. Dergelijke vergoedingen moeten in een redelijke verhouding staan tot het belang van de verstrekte dienst of evenredig zijn met de kostprijs van de dienst¹⁴. Kostenverschillen zullen er dus zijn, maar door de te hanteren maatstaven zullen die verschillen beperkt blijven.

De kosten van de interventies van de operationele eenheden van de Civiele Be-

-
- ¹² “De volgende opdrachten worden gratis uitgevoerd door de hulpdiensten:
- 1° de interventies betreffende de bestrijding van brand en ontploffing;
 - 2° de technische hulpverleningswerkzaamheden, op voorwaarde dat het gaat om een noodoproep om mensen te beschermen of te redden;
 - 3° bestrijding van de rampspoedige gebeurtenissen en de catastrofes, uitgezonderd de afdekking met een zeil van een gebouw niet bedoeld in 2°;
 - 4° de coördinatie van de hulpverleningsoperaties;
 - 5° de internationale opdrachten van civiele bescherming, uitgezonderd de opdrachten inzake de bestrijding tegen vervuiling;
 - 6° de drinkwaterbevoorrading rechtstreeks aan de burger, in geval van een vrij ernstig watertekort of van een watertekort dat een omvangrijk gebied treft;
 - 7° de waarschuwing aan de bevolking;
 - 8° de interventie naar aanleiding van een loos alarm.”
- ¹³ “Onverminderd artikel 2bis/2, § 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en artikel 179, § 2, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, kunnen verhaald worden ten laste van hun begunstigten, de kosten veroorzaakt:
- 1° door de opdrachten die niet opgesomd zijn in artikel 2 met inbegrip van de kosten, voortvloeiend uit de interventies die door derden uitgevoerd worden op vraag van de hulpdiensten, en die ten laste komen van deze diensten;
 - 2° door de interventies naar aanleiding van een falend technisch alarm.”
- ¹⁴ Zie bijvoorbeeld Cass. (3e k.) AR C.11.0769.N, 14 januari 2013 (Stad Leuven / Huurwagens Mols nv), *Arr.Cass.* 2013, afl. 1, 84, en over het verschil tussen een belasting en een retributie: Arbitragehof, 17 april 1997, nr. 21/97, overw. B.4.3; Arbitragehof, 17 december 2003, nr. 164/2003, overw. B.8.4.1; GwH, 15 januari 2009, nr. 6/2009, overw. B.6.3.

scherming worden volgens artikel 4 K.B. van 25 april 2007 door de Staat verhaald volgens de bepalingen vastgesteld in bijlage 1 bij het K.B.. Daarin zijn zowel forfaitaire sommen terug te vinden, zoals voor verplaatsingskosten, als prestaties waarvoor de werkelijke kost aangerekend moet worden, bijvoorbeeld voor de gebruikte producten, met uitzondering van brandstof en smeermiddelen.

9. De Wet Civiele Veiligheid van 2007, die gecombineerd met de Wet Civiele Bescherming van 1963 moet toegepast worden, bevat sinds een wetswijziging van 2018¹⁵ nog een bijzondere bepaling voor daders, mededaders en medeplichtigen aan brandstichting. Zij zullen op basis van artikel 178, §1, 3° Wet Civiele Bescherming zelf moeten instaan voor de kosten van de brandbestrijding en ontploffing, en voor de kosten om de gevolgen van de brand of ontploffing te bestrijden.

Hiervoor is geen tariefregeling voorzien in het KB van 25 april 2007, maar de uurtarieven voor personeelsinzet, de kosten voor het materieel ter plaatste wordt gebruikt en de verplaatsingskosten waarvoor in de bijlage bij het K.B. van 25 april 2007 tarieven worden voorzien voor de civiele bescherming, zijn een goede vertrekbasis om bij brandstichting een begroting van de kosten te maken. Uiteraard kunnen ook de retributiebesluiten van de hulpverleningszone gebruikt worden voor zover daarin tarieven voorzien zijn die hier voor bruikbaar zijn.

Het valt niet uit te sluiten dat de wetswijziging mee ingegeven was door rechtspraak waarin geoordeeld werd dat een brand ten gevolge van een opzettelijk foutief handelen van een burger niet tot gevolg heeft dat de schade op die burger kan verhaald worden¹⁶.

B. HET KOSTENVERHAAL IN UITVOERING VAN DE MILIEUSCHADERICHTLIJN

10. De Milieuschaderichtlijn, voluit 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 milieuschade¹⁷, heeft in eerste instantie tot doel om exploitanten van activiteiten die een nega-

¹⁵ Wet 15 juli 2018, B.S. 25 september 2018. Men had in het ontwerp van het KB van 25 april 2007 al dergelijke regeling opgenomen, maar naar aanleiding van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is die bepaling geschrapt nu ze geen rechtsgrond had en de Wet Civiele Bescherming enkel kostenverhaal op de begunstigde toelaat. Zie het Verslag aan de Regering, mee gepubliceerd bij het K.B. van 25 april 2007 en het advies nr. 41.166/2 van de afdeling Wetgeving.

¹⁶ A. PUTZ, A., "Les frais générés par l'intervention des services d'incendie des villes et communes: un préjudice réparable?", *T.Vred.* 2008, afl. 7-8, 277-290, noot onder Vred. Eupen 20 april 2005 en Antwerpen, 25 oktober 2011, R.W. 2012-13, 991.

¹⁷ P.B. L 143, 30 april 2004, p. 56-75.

tieve milieu-impact kunnen hebben te responsabiliseren. Hen wordt een waarschuwings- en interventieverplichting opgelegd ingeval hun activiteit uit de hand loopt of dreigt te lopen, waardoor milieuschade ontstaat of kan ontstaan. Verder heeft de richtlijn tot doel schade aan het leefmilieu zelf te laten herstellen *in natura*, in eerste instantie door de betrokken exploitant.

De richtlijn werkt geen aansprakelijkheidsregeling uit, in tegenstelling tot wat men uit de titel van de richtlijn zou kunnen afleiden. De regeling komt ook niet in de plaats van het gemene aansprakelijkheidsrecht, maar vult deze aan met een beperkte regeling van administratiefrechtelijke aard.

11. Bij de administratiefrechtelijke regeling hoort ook de figuur van de “bevoegde instantie”: een overheidsdienst die toeziet op het naleven van de verplichtingen die op de exploitanten rusten en desnoods in de plaats van de exploitant het nodige kan doen om schade te voorkomen, beperken of herstellen¹⁸. Artikel 8 Milieuschaderichtlijn voorziet zowel in de terugvordering van kosten voor preventie, als van kosten voor herstel die de bevoegde instantie maakt in de plaats van de exploitant, als hij zelf geen of onvoldoende maatregelen voor preventie en herstel neemt. In artikel 8.2. wordt het kostenverhaal verbonden met “onder andere (...) een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen”. Artikel 8.3. voorziet de gevallen waarin een exploitant niet verplicht is de kosten te dragen van de preventieve maatregelen of herstelmaatregelen. In deze gevallen zal kostenverhaal dus niet mogelijk zijn.

12. De Milieuschaderichtlijn heeft zowel betrekking op federale als op gewestelijke bevoegdheden. Voor het Vlaamse Gewest gebeurde de omzetting in titel XV van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure¹⁹.

De federale overheid koos ervoor de diverse wetten aan te passen die bevoegdheden regelen die door de Milieuschaderichtlijn gevat worden. Naast de Wet Civiele Bescherming, werd de Wet Mariene Milieu gewijzigd, vaardigde men een regeling uit voor milieuschade veroorzaakt tijdens het vervoer van bepaalde goederen en kwam er regelgeving voor milieuschade die verband houdt met het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) of van producten die GGO's bevatten.

¹⁸ H. BOCKEN en R. SLABBINCK, R. (eds.), *Omzetting en uitvoering van de Richtlijn Milieuschade*, Reeks 'Gandaius-Ontmoetingen met Recht', nr. 9, Kluwer, Mechelen, 2008, 214 p

¹⁹ B.S. 16 augustus 2013.

b.1. Het kostenverhaal in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn in de Vlaamse regelgeving

13. Titel XV DABM, met als titel Milieuschade, werd ingevoegd via het decreet van 21 december 2007²⁰. Het verhalen van de kosten gemaakt door de bevoegde instantie, of haar gedelegeerde²¹, is geregeld in artikel 15.8.12 tot 15.8.15 DABM.

In het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot regeling van de informatie-, preventie-, inperkings- en herstelplicht inzake milieuschade, het verzoek om maatregelen en de beroepsprocedure, is verder weinig over het kostenverhaal uitgewerkt. Men vindt er enkel in artikel 35 terug dat de kosten voor de bijstand van deskundigen bij het bepalen van te nemen preventieve en inperkende maatregelen, en herstelmaatregelen, en de kosten voor de uitvoering van de herstelmaatregelen ten laste van de exploitant komen.

14. Artikel 15.8.12 DABM voorziet dat de kosten die de bevoegde instantie maakt in uitvoering van haar opdracht, verhaald worden op de exploitant. Deze kosten kunnen bij dwangbevel ingevorderd worden als de exploitant niet spontaan betaalt (art. 15.8.13 DABM). Een dwangbevel is een uitvoerbare titel²² die aan de schuldenaar betekend wordt bij deurwaardersexploot, waarbij de schuldenaar over dertig dagen beschikt om verzet aan te tekenen door een dagvaarding bij de beslagrechter. Deze dagvaarding schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. Zonder verzet kan de overheid die merkt dat er na het versturen van het dwangbevel nog niet betaald wordt, de wettelijke hypotheek vestigen voorzien in artikel 15.8.14 DABM. Het zelfde artikel geeft de overheid ook een algemeen voorrecht op alle roerende goederen van de schuldenaar. Het leggen van bewarend beslag kan rechtstreeks op basis van het dwangbevel gebeuren. Zo wordt het innen van overheidskosten een stuk gemakkelijker dan ingeval men eerst een procedure moet voeren om de kosten als vergoedbare schade te laten erkennen en ze te begroten, om zo aan een uitvoerbare titel te komen waarvan men dan het respect kan afdwingen.

²⁰ Decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, B.S. 12 februari 2008.

²¹ Zie artikel 15.8.1., tweede lid, DABM, volgens artikel 1, 8° van het Besluit Vlaamse Regering van 19 juli 2013 is de gedelegeerde de overheidsinstantie aan wie de bevoegde instantie een of meer van haar taken delegeert met toepassing van artikel 15.8.1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995.

²² Art. 16.5.2., §1 DABM schrijft voor dat het dwangbevel wordt geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door een ambtenaar die daartoe door de Vlaamse Regering wordt aangewezen.

15. De positie van de schuldenaar die van oordeel is dat de kostenberekening te hoog is of om een andere redenen niet klopt, is een stuk minder benijdenswaardig. Hij zal zelf een vordering moeten inleiden bij de beslagrechter om de uitvoering van het dwangbevel te betwisten. Daarbij kan de begroting van de kosten betwist worden. Als de beslagrechter ertoe moet overgaan om de begroting van de schuldvordering te controleren waarvan de tenuitvoerlegging wordt gevorderd, kan de beslagrechter oordelen dat het dwangbevel slechts deels of geheel niet beantwoordt aan de omschrijving van een uitvoerbare titel wegens vaststaande en zeker zaken, dé voorwaarde uit artikel 1494, eerste lid Ger.W., om aan de beslagrechter uitvoering te vragen. In dat geval beperkt de beslagrechter de tenuitvoerlegging tot het gedeelte van het dwangbevel dat wel aan de vermelde voorwaarden voldoet²³.

16. Het werken met een dwangbevel bij het innen van overheidskosten lijkt vreemd wanneer de wettelijke regeling die de kostenterugwinning voorziet niets opneemt over de manier waarop deze kosten berekend worden. Het is dan immers toch moeilijk om te stellen dat de terugvordering van de overheidskosten prima facie voldoet aan de vereisten van artikel 1494 Ger.W.. Discussies over de wijze waarop de vergoeding berekend wordt, of alle aangehaalde schadeposten wel in aanmerking komen, horen eigenlijk niet bij de beslagrechters thuis.

Het valt daarbij op dat er geen procedure voorzien is om met tegenspraak de kosten te bepalen die door de schadeveroorzaker betaald moeten worden, vooraleer er een dwangbevel wordt uitgevaardigd. Er mag verwacht worden dat er informeel wel overleg is tussen de schadeveroorzaker en de bevoegde entiteit om dat bedrag te begroten. Zeker als men rekening wil houden met beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het hoorrecht. Er zijn geen rechtszaken gevonden waarin het werken met dwangbevelen voor het vergoeden van genomen maatregelen bij (dreigende) milieuschade aan bod komt. Dat hoeft niet te verwonderen nu Titel XV DABM in Vlaanderen weinig toegepast wordt. Dat blijkt uit de tweejaarlijkse rapporteringen die alle lidstaten aan de Commissie bezorgen²⁴. Bij incidenten die zouden kunnen aanleiding geven tot milieu-

²³ Cass. AR C.18.0517.N, 14 juni 2019.

²⁴ Implementation of the Environmental Liability Directive – Belgium 2019, Outcome of the Specific Contract “Support for the REFIT actions for the ELD – phase 2” (No 07.0203/2017/771706/SER/ENV.E.4) p. 18-19, terug te vinden via https://circabc.europa.eu/ui/group/cafdbfbb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/82e90a00-fa70-4af6-bc4b-ab54207b1694?p=1&n=10&sort=modified_DESC, geconsulteerd op 6 maart 2021. Men rapporteerde 1 zaak in 2012, en 4 gevallen waarin preventieve maatregelen werden genomen waarna er geen aanzienlijke schade werd vastgesteld.

schade zet men in de regel de instrumenten in voor de bestuurlijke maatregelen uit titel XVI DABM, wat werkt vlotter dan de milieuschaderegeling.

In titel XVI DABM zit ook een kostenregeling, we bekijken dat onder punt c.

b.2. Het kostenverhaal in uitvoering van de Milieuschaderichtlijn in federale regelgeving

I. DE WET CIVIELE BESCHERMING

17. In artikel 2bis/2 en 2bis/3 Wet Civiele Bescherming²⁵, ingevoegd in 2007, wordt het kostenverhaal geregeld in het kader van de Milieuschaderichtlijn. De diensten die onder de toepassing van de Wet Civiele Bescherming vallen, zullen in vele gevallen bij dergelijke schadegevallen betrokken worden.

Artikel 2bis/2, §1, Wet Civiele Bescherming bevat de nodige definities om de regeling te kunnen uitvoeren. Ons belangt daarbij punt 3° aan, de definitie van de kosten: “kosten die verantwoord zijn in het licht van de tussenkomst door de diensten van de civiele bescherming en de openbare brandweerdiensten, met inbegrip van ramingskosten van milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat zulke schade ontstaat en de kosten van alternatieve maatregelen, alsook de administratieve, juridische en handhavingskosten, de kosten van het vergaren van gegevens en andere algemene kosten, en de kosten in verband met monitoring en toezicht”.

In de tweede paragraaf van artikel 2bis/2 wordt de terugvordering van de kosten ten laste van de exploitant voorzien in het eerste lid. In het tweede lid wordt geregeld in welke omstandigheden de exploitant de kosten niet moet dragen.

Voor het verhaal van de kosten in het kader van de Milieuschaderichtlijn verwijst artikel 4 in combinatie met artikel 3 van het K.B. van 25 april 2007, net zoals voor de andere kosten, naar de bevoegdheid van de hulpverleningszones om tarieven te bepalen, en naar de bijlage I voor wat de kosten van de interventies van de operationele eenheden van de Civiele Bescherming betreft die door de federale overheid verhaald worden.

II. VERVOER OVER DE WEG, PER SPOOR, OVER DE BINNENWATEREN, OVER ZEE OF IN DE LUCHT

18. Met artikel 224 van de Wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV)²⁶ werd een decretale grondslag gecreëerd voor het Koninklijk Besluit van 8 november 2007 om de Milieuschaderichtlijn, met inbegrip van het kostenverhaalregime, te implementeren voor de voorkoming en beperking van

²⁵ Alsook in de artikelen 179 en 180 van hoofdstuk X van de Wet Civiele Veiligheid van 2007.

²⁶ B.S., 8 mei 2007.

milieuschade door het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren over zee of in de lucht van gevaarlijke of verontreinigende goederen, van genetisch gemodificeerde organismen en van invasieve uitheemse soorten,²⁷.

19. Het verhalen van de kosten voor de preventieve maatregelen en de herstelmaatregelen die de bevoegde instantie maakte, is geregeld in artikel 9, §2, van het K.B. van 25 april 2007. Naast het principe van de verhaalbaarheid van die kosten, wordt de mogelijkheid voorzien om het verhaal via een zekere zekerheid of een andere geschikte waarborg te verzekeren. Er is een ministerieel besluit nodig, overlegd in Ministerraad, om te bepalen welke zekerheden en waarborgen kunnen worden aangesproken en hoe dit moet gebeuren. Tot nog toe is dergelijk M.B. er niet.

Door de zesde staatshervorming zijn bepaalde materies die geregeld worden in dit K.B. bevoegdheden van de gewesten geworden. Zowel het Vlaamse Gewest als het Brussels Hoofdstedelijke Gewest bracht wijzigingen aan²⁸, maar niet aan de artikelen die over het verhalen van kosten gaat.

III. *HET OP DE MARKT BRENGEN VAN GGO'S OF PRODUCTEN MET GGO'S*

20. De Milieuschaderichtlijn is ook van toepassing op het in de handel brengen van GGO's of van producten met GGO's. Het op de markt brengen

²⁷ Koninklijk besluit van 8 november 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade ten gevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en de doorvoer ervan; alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer, B.S., 9 november 2007.

²⁸ Ordonnantie van 6 mei 2021 houdende wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen, van het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestrafing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid, van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, van het koninklijk besluit van 8 november 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade ten gevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en de doorvoer ervan; alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer en van de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA bedoeld in artikel 4 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen; Besluit van de Vlaamse Regering van 27 maart 2015 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 november 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade ten gevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en de doorvoer ervan; alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer, wat betreft de opheffing van de regeling rond de doorvoer van afvalstoffen

is een federale aangelegenheid, geregeld in de wet van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen²⁹. De Milieuschaderichtlijn werd voor deze materie omgezet via het Koninklijk besluit van 3 augustus 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten³⁰.

Artikel 10 van het KB van 3 augustus 2007 regelt het kostenverhaal op dezelfde manier als artikel 9, §2, van het K.B. van 25 april 2007 dat doet. Hier is evenmin een ministerieel besluit terug te vinden die de zekerheidstelling regelt.

IV. DE WET MARIENE MILIEU

21. Reeds bij het van kracht worden van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België³¹ (verder: Wet Mariene Milieu) werd in artikel 23 ervan voorzien dat de overheid ambtshalve maatregelen kon opleggen tot het voorkomen, beperken of ongedaan maken van de schadelijke gevolgen van een ongeval op zee. De federale staat kon in 1999 al op basis van artikel 24 Wet Mariene Milieu van de scheepseigenaar, betrokken bij het scheepvaartongeval, een borgsom eisen ten belope van het maximum van de mogelijke aansprakelijkheidslimieten, zoals vastgelegd in internationale verdragen en in de Belgische wetgeving. De scheepseigenaar kon de federale staat in de plaats van een borgsom ook een bankgarantie bieden of een door de overheid ontvankelijk verklaarde garantie getekend door een “Protection and Indemnity Club”. Bij weigering tot het storten van een borgsom of het verstrekken van een bankgarantie kan de overheid overgaan tot het vasthouden van het schip.

22. Door een wetwijziging van 2007³² werd de Milieuschaderichtlijn geïmplementeerd in de Wet Mariene Milieu. De terugvorderbaarheid van de overheidskosten bij gebrek aan optreden of bij gebrekkig optreden van de exploitant werd opgenomen in het nieuwe artikel 24bis van de wet. Ook voor deze kosten

²⁹ B.S., 1 augustus 1991, meer bepaald in hoofdstuk II van titel V van de wet.

³⁰ B.S., 20 september 2007.

³¹ B.S. 12 maart 1999. Door een wetwijziging in 2012 werd de titel van de wet aangevuld tot: 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 (Wet van 20 juli 2012 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999ter bescherming van het marine milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de marine ruimtelijke planning betreft, B.S. 11 september 2012).

³² Wet van 21 april 2007 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, B.S. 10 mei 1999.

is voorzien in de mogelijkheid om een borgsom te eisen of een bankgarantie, of het aanhouden van het schip (art. 24ter Wet Mariene Milieu). Daar hoort ook een Koninklijk besluit van 25 oktober 2007 bij “betreffende herstelmaatregelen ingevolge de aanmerkelijke aantasting van het mariene milieu en de terugvordering van de kosten voor de preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen”³³. In hoofdstuk III ervan wordt de terugvordering van de kosten voor preventieve maatregelen, inperkingsmaatregelen en herstelmaatregelen verder geregeld. De kosten worden vastgesteld aan de hand van een kostenverslag per groep van genomen maatregelen (art. 23, §1 K.B. 25 oktober 2007). De inhoud van het kostenverslag wordt bepaald in artikel 23, §2, van het Koninklijk Besluit. Zo wordt onder meer het ingezette personeel opgelijst en het aantal uren besteed aan de maatregelen, het ingezette materiaal en het aantal uren van gebruik ervan en voor zover van toepassing de relevante gegevens met betrekking tot de door derden geleverde prestaties ter uitvoering van de bevoegdheden van de overheid met bevoegdheid op zee.

23. De manier waarop de kostprijs voor het inzetten van personeel moet worden berekend, is vastgelegd in paragraaf 3 van het zelfde artikel. Voor de begroting van de kosten voor het ingezette materieel is een opsomming terug te vinden in de vierde paragraaf van artikel 23. Daarbij valt op dat men daarbij rekening moet houden met de kostprijs van de vervanging van het materieel of het herstel. Het is de bedoeling dat de overheid voor die berekeningen bedragen vaststelt in een retributiereglement (art. 23, §5 K.B. 25 oktober 2007).

Als men geen dergelijke tarieven vastgesteld zijn, wordt een tarief toegepast dat vergelijkbaar is met de marktprijs voor gelijkaardige prestaties rekening houdend met de eventuele kostenverhoging gebonden aan het dringende of buitengewone karakter van bepaalde prestaties.

De kostprijs van de onrechtstreekse kosten verbonden met de ingezette materiële en menselijke middelen wordt volgens paragraaf 6 van het zelfde artikel begroot op maximaal 12,5 % van de op basis van de paragrafen 3 tot 5 begrote kostprijs. De kostprijs om bij voorbaat over de nodige materiële en menselijke middelen te beschikken, komt overeen met een bedrag van 10 % van de op basis van de paragrafen 3 tot 5 begrote kostprijs (art. 23, §7, K.B. 25 oktober 2007).

C. DE KOSTEN GEMAAKT VOOR DE HANDHAVING ZOALS VOORZIEN IN TITEL XVI DABM

24. Bij de handhaving van het milieurecht zoals geregeld in titel XVI DABM kunnen bestuurlijke maatregelen (art. 16.4.7, § 1, DABM) opgelegd

³³ B.S., 9 november 2007.

worden zoals een stopzetting van (een deel van) de activiteit, het wegruimen van afval,..., die bij stilzitten van de vermoede overtreder of zijn gebrekkig optreden ambtshalve uitgevoerd kunnen worden. Die zelfde titel van het DABM voorziet ook in de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen.

Voor de invordering van alle kosten waarmee dit gepaard kan gaan, voorziet artikel 16.5.2 DABM het werken met een dwangbevel voor zover de schuldenaar in gebreke blijft om deze kosten te betalen. De regeling is identiek aan de invordering van de kosten gemaakt door de bevoegde instantie in het kader van het voorkomen, beperken of herstellen van milieuschade, geregeld in titel XV DABM, meer bepaald in artikel 15.8.13. en 15.8.14 DABM.

25. Ook hier is het toch wat vreemd om met dwangbevelen te werken voor het invorderen van overheidskosten waarvoor geen nadere regeling voor de berekening voorzien is. Naast de wel haast onvermijdelijke kosten die derden zullen factureren aan de overheid die in de plaats van de overtreder optreedt, zullen er ook eigen kosten zijn van de betrokken overheid waarvoor dus geen verdere regelgeving terug te vinden is.

Werken via dwangbevel, en dus veronderstellen dat de kostenberekening prima facie voldoet aan de vereisten van artikel 1494 Ger.W., lijkt geen gelukkige keuze als men oog heeft voor de werking van de beslagrechters en de rechten van de overtreder (zie ook nr.16).

Er werd geen relevante rechtspraak gevonden en in de milieuhandhavingsrapporten wordt niet ingegaan op de ambtshalve uitvoering van bestuurlijke maatregelen, zodat we niet weten of dat (vaak) gebeurt en evenmin hoe de kostenterugvordering in de praktijk verloopt.

3. Terugvorderen van overheidskosten via het gemene recht

A. DE THEORIE VAN HET DOORBREKEN VAN HET CAUSAAL VERBAND

26. Naar Belgisch recht wordt het oorzakelijk verband tussen de fout – of het voorval dat tot de aansprakelijkheid kan leiden bij foutloze aansprakelijkheid – en de schade opgevat als een *conditio sine qua non*-verband, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naargelang het relatieve belang van de fouten die een noodzakelijke voorwaarde voor de schade opleveren (de zgn. equivalentieeler). Iedere fout of gebeurtenis zonder dewelke de schade zich niet op dezelfde wijze zou hebben voorgedaan zoals ze zich *in concreto* voerde, wordt als oorzaak van de schade beschouwd, zonder enige selectie.

In nogal wat gevallen van milieuaantasting en bij andere calamiteiten komen overheden tussen om ervoor te zorgen dat de gevolgen van het schadeveroorzakend feit zo klein mogelijk blijven of staan ze in voor de opruiming van de

verontreiniging. Zo ruimt het Vlaamse Gewest vaak oliesporen of andere verontreinigingen op waterlopen op of komt de brandweer tussen om na een verkeersongeval de oliesporen van de rijweg te kuisen.

27. Of een overheid schadevergoeding kan bekomen voor kosten die gemaakt zijn op basis van een wettelijke, reglementaire of contractuele verplichting, als gevolg van een onrechtmatige daad van een derde of als gevolg van een schadeverwekkende gebeurtenis waarvoor een derde objectief aansprakelijk wordt gesteld, is vanaf de jaren '30 van de vorige eeuw een vraagpunt geweest in rechtsleer en rechtspraak. Het ging om gevallen waarin geen wettelijk kostenverhaal is voorzien.

Daarvoor onderzocht de rechtspraak of dergelijke kosten gekwalificeerd konden worden als vergoedbare schade, zoals voor alle ander schadeclaims. De eerste keren dat het Belgische Hof van Cassatie zich vragen stelde of dit “zomaar” kon, hadden betrekking op de terugvordering van uitkeringen gedaan door een verzekeraar, of naar aanleiding van invaliditeit van ambtenaren voor wie de overheid het betaalde loon terugvorderde³⁴. Was de verzekeringsuitkering niet het gevolg van de betaalde premies eerder dan van het ongeval? Had de overheid bij het bepalen van een ambtenaarswedde geen rekening gehouden met doorbetalingsverplichtingen bij ziekte en invaliditeit en die wedde daarom beperkt, waardoor de doorbetaling van de wedde voortkwam uit het eerder gepresteerde werk en niet door het schadeverwekkend feit?

28. Onder invloed van de visie van Henri De Page op dergelijke zaken³⁵, een voor de toepassing van het Belgisch burgerlijk recht erg belangrijke en invloedrijke rechtsgeleerde, verschoof de klemtoon in deze rechtsgedingen snel naar het causaal verband-vereiste. Met name was men van oordeel dat de wettelijke, reglementaire of contractuele verplichting die de overheid nakwam door dergelijke onkosten te maken, tot gevolg heeft dat de uitbetaling een eigen oorzaak heeft die op zichzelf de betaling rechtvaardigt. Daardoor wordt het oorzakelijk verband tussen de gemaakte kosten en de fout of de objectieve aansprakelijkheidsgrondslag doorbroken, en is vergoeding van dergelijke kosten op basis van het aansprakelijkheidsrecht niet mogelijk.

In het Walter Kay-arrest van 28 april 1978 stelde het Hof van Cassatie categoriek dat als een overheid kosten doet alleen om zich te kwijten van haar verplichtingen, zij door de loutere vervulling van die verplichtingen geen schade

³⁴ Cass. 25 mei 1936, *Pas.* 1936, I, 267; Cass. 19 april 1937, *Arr.Verbr.* 1937 31; Cass. 17 januari 1938, *Arr.Verbr.* 1938, 3.

³⁵ H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, II, Brussel, Bruylant, 1934, 815, nrs. 962-963.

lijdt die in oorzakelijk verband staat met de eventuele fout begaan door een derde³⁶.

29. Het Hof van Cassatie is in twee bewegingen van die rechtspraak afgestapt. De eerste bijsturing kwam er met een arrest van 13 april 1988³⁷ in een zaak waarbij overheidskosten verhaald werden voor het schoonmaken van een weg na ladingverlies door een vrachtwagen. Men houdt vast aan de leer van de doorbreking van het causaal verband, maar stelt dat het causaal verband niet verbroken wordt als de wettelijke of reglementaire verplichting “secundair is ten opzichte van de op de dader van een misdrijf of van een on-eigenlijk misdrijf rustende verplichting om een door zijn toedoen ontstane toestand te doen ophouden”.

Wanneer dergelijke wettelijk of reglementair verplichte tussenkomst secundair is, bleef onduidelijk en werd geval per geval bekeken.

30. De tweede bijsturing kwam er met vijf arresten van 19 en 20 februari 2001 waarin komaf gemaakt wordt met de theorie van het doorbreken van het causaal verband door tussenkomst van een wettelijke, reglementaire of contractuele verplichting³⁸. Het Hof oordeelde in deze arresten dat de stelling dat het oorzakelijk verband tussen de fout en de schade doorbroken wordt wanneer de verplichting van het overheid niet secundair, berust op een onjuiste rechtsopvatting. Het Hof keert terug naar de oorspronkelijke visie dat dergelijke gevallen benaderd moeten worden vanuit het schadebegrip.

Het bestaan van een contractuele, wettelijke of reglementaire verplichting om naar aanleiding van een fout van derden kosten te maken, sluit volgens het Hof niet uit dat schade in de zin van artikel 1382 B.W. ontstaat, *tenzij wanneer uit de inhoud of de strekking van de overeenkomst, de wet of het reglement blijkt dat de te verrichten uitgave of prestatie definitief voor rekening moet blijven van diegene die zich ertoe heeft verbonden of die ze ingevolge de wet of het reglement moet verrichten*.

In deze nieuwe benadering is dus de bedoeling van de wetgever of van de partijen bij het contract doorslaggevend.³⁹

³⁶ Arr.Cass. 1978, 1004.

³⁷ Arr.Cass. 1987-1988, 1020.

³⁸ Cass. 19 februari 2001, C.99.0014.N, Arr.Cass. 2001, 324; Cass. 19 februari 2001, C.99.0228.N, Arr.Cass. 2001, 330; Cass. 19 februari 2001, C.00.0242.N, Arr.Cass. 318, Cass. 19 februari 2001, C.99.0183.N, Arr.Cass. 2001, 329 en Cass. 20 februari 2001, P.98.01629.N, Arr.Cass. 2001, 336.

³⁹ I. BOONE, “Uitgaven of prestaties gedaan krachtens een wettelijke, reglementaire of contractuele verplichting: van schade naar (verbreking van) oorzakelijk verband en terug naar schade”, in P. TAELEMAN (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekering en andere schadevergoedingssystemen, XXXIIIe Postuniversitaire Cyclus Willy Delva, 2006-2007*,

B. OVERHEIDSKOSTEN BIJ MILIEUSCHADE EN ANDERE INTERVENTIES EN HET SCHADEBEGRIIP UIT ART. 1382 E.V. B.W.

b.I. *Algemeen*

31. De nieuwe toetssteen om na te gaan of de kosten gemaakt door een overheid naar aanleiding van ongevallen en andere schadegevallen terug te vorderen zijn, is dus de bedoeling van de wetgever. Het antwoord vinden op de vraag of uit de inhoud of de strekking van de wet, het reglement of het contract blijkt dat de gemaakte kosten definitief voor rekening moeten blijven van degene die ze heeft moeten maken, is in wezen een beleidsvraag, nu de regelgever zelf zich daar niet vaak over uitspreekt in voorbereidende teksten zoals een memorie van toelichting, een nota aan de Vlaamse Regering,....

Er wordt dan een waardeoordeel gevraagd over welke belangen bescherming verdienen op grond van het aansprakelijkheidsrecht⁴⁰. Het is de rechter die dit moet beoordelen⁴¹, niet de partijen die dit moeten bewijzen, maar uiteraard dragen zij wel argumenten aan in de ene of andere richting.

Dat plaatst de rechter in een ongemakkelijke positie en heeft tot gevolg dat dezelfde feiten tot een andere beslissing kunnen leiden als men een ander visie heeft. Het vergt ook een duidelijke motivering van de keuze die de rechter maakt om deze te kunnen begrijpen en eventueel toetsen.

In feite heeft het Hof van Cassatie met de arresten van 2001 het onduidelijke criterium van de "secundaire verplichting" vervangen door een al even onduidelijk criterium waardoor de uitkomst van de rechtspraak niet gemakkelijk te voorspellen valt⁴². Dat plaatst zowel de overheidsinstantie die de kosten maakte

Mechelen, Wolter Kluwer, 2007, 245-268. Zie ook M. VANQUICKENBERNE, 'Overzicht van rechtspraak. Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad 200-2007, Deel I. Oorzakelijk verband (1)', *TPR* 2010, nrs. 34-39, p. 348-359 en B. DUBUISSON, "Jurisprudence récente de la Cour de cassation sur la relation causale, JT 2010, afl. 6417, 745-754.

⁴⁰ I. BOONE, "Uitgaven of prestaties gedaan krachtens een wettelijke, reglementaire of contractuele verplichting: van schade naar (verbreking van) oorzakelijk verband en terug naar schade", in P. TAELEMAN (ed.), *Aansprakelijkheid, aansprakelijkheidsverzekering en andere schadevergoedingssystemen, XXXIIIe Postuniversitaire Cyclus Willy Delva, 2006-2007*, Mechelen, Wolter Kluwer, 2007, 269-271, en in het bijzonder voetnoot 123. Zie o.a. Cass. 18 september 2007, P.07.0005.N; Cass. 23 oktober 2012, P.12.0318.N; Cass. 1 oktober 2015, C.14.0557.N.

⁴¹ Cass. 18 september 2007, P.07.0005.N; Cass. 23 oktober 2012, P.12.0318.N; Cass. 7 mei 2015, C.14.0011.F en Cass., 1 oktober 2015, C.14.0557.N.

⁴² In dat opzicht roept Borucki de raadsheren van het Hof van Cassatie op om duidelijk richtlijnen uit te zetten in hun rechtspraak: C. BORUCKI, "Kostenverhaal door de gemeente: de veiligheidsverplichting uit artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet en de leer van de juridisch zelfstandige oorzak arrest van 7 januari 2016", *TBBR* 2018, 24. 5

als degene van wie de kosten worden gevorderd, in een moeilijke positie. De ene moet kiezen kosten al dan niet terug te vorderen en de andere moet beslissen al dan niet op dergelijk vraag in te gaan of een proces te riskeren.

32. De vraag rijst ook in hoeverre het criterium van voor de cassatiearresten van 2001 verschilt van het nieuwe criterium. Het nieuwe uitgangspunt lijkt te zijn dat alle overheidskosten verhaalbaar zijn, tenzij uit de regelgeving blijkt dat het de bedoeling is dat de betrokken kosten wel degelijk ten laste van de overheid blijven⁴³. Dit spoort met de visie dat het aansprakelijkheidsrecht uit het burgerlijk wetboek het gemene recht is, waarvan dan met bijzondere wetgeving kan afgeweken worden⁴⁴. Zolang er geen specifieke, afwijkende wetgevende bepaling is, zijn de gemeenrechtelijke regels van toepassing. In de nieuwe regeling zoekt de schadeveroorzaker argumenten ten de terugvorderbaarheid van de kosten, in de oude regeling zocht de eisende overheid argumenten in de regelgeving om aan te tonen dat haar optreden secundair was aan de verplichtingen die op de schadeveroorzaker rustten.

De rechtspraak die tussen 1988 en 2001 tot stand is gekomen, blijft m.i. nuttig: telkens er een secundaire verplichting is vastgesteld in een vonnis of arrest kan men nu argumenteren dat de regelgeving waaruit de secundaire verplichting volgt, geen grondslag biedt om te besluiten dat de kosten van de overheid definitief bij haar moeten blijven liggen⁴⁵.

33. Het valt niet uit te sluiten dat de rechtspraak over het doorbreken van het causaal verband door tussenkomst van een wettelijke of reglementaire verplichting en de vernieuwde aanpak die vraagt om de bedoeling van de wetgever na te gaan, ervoor gezorgd heeft dat er regelgeving tot stand is gekomen waarin uitdrukkelijk voorzien wordt dat kosten van overheidsinterventies verhaald kunnen worden (zie bijvoorbeeld voor brandstichting nr.9).

Immers, wanneer de wil van de wetgever uitdrukkelijk terug te vinden is in de regelgeving, is geen interpretatie door de rechter nodig. We zagen hiervoor dat interventies van brandweer, hulpverleningszones en civiele bescherming zo geregeld zijn dat duidelijk is wanneer wel en wanneer niet tot kostenverhaal overgegaan kan worden en ook de inhoud zelf van het kostenverhaal

⁴³ H. BOCKEN, I. BOONE en M. KRUTHOF, Inleiding tot het schadevergoedingsrecht. Buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsstelsels, Brugge, die Keure, 2014, 54, nr. 80

⁴⁴ L.CORNELIS, "Ongeschikt voor gevoelige juristen: over de intieme verhouding tussen schade en causaal verband", in M. DEBAENR en PSOENS (eds.), *Aansprakelijkheidsrecht: actuele tendensen* Brussel, DE Boeck en Larcier, 2005, 170-171, nr. 23.

⁴⁵ Zie in dezelfde zin J. BAECK, "Wat is "Combitaks"? Heffing op het vervoer van personen met een politievoertuig wegens bestuurlijke aanhouding" *NJW* 2003 p. 916.

goed beschreven wordt. Ook waar de Milieuschaderichtlijn geïmplementeerd werd, is duidelijk dat kostenverhaal de regel is en voor welke schadeposten, nu de richtlijn dit zelf oplegt (zie nr. 10 en 11).

b.2. *Regelgeving waarin indicaties terug te vinden zijn over de bedoeling van de regelgever*

34. Naast regelgeving waarin het verhaalrecht voor overheidskosten uitdrukkelijk geregeld werd, is er ook regelgeving waaruit men duidelijk kan afleiden dat kosten voor overheidsinterventies verhaald kunnen worden zonder meer.

Als bij *bodemverontreiniging* de OVAM ambtshalve maatregelen uitvoert omdat de saneringsplichtige niet of niet adequaat reageert, is duidelijk dat op basis van 16 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 dergelijke kosten vergoed moeten worden door de saneringsplichtige. Worden de maatregelen opgelegd onder de vorm van bestuurlijke maatregelen zoals voorzien in art. 16.4.7. DABM, dan blijkt uit 16.5.1, §1, tweede lid, DABM dat het om terugvorderbare kosten gaat.

Ingeval de OVAM ambtshalve tot sanering overgaat omdat de saneringsplichtigen vrijgesteld konden worden van die verplichting, blijkt uit artikel 16 Bodemdecreet van 27 oktober 2006 dat de kosten voor de sanering verhaald kunnen worden op de aansprakelijke⁴⁶. Uiteraard zal de OVAM in dergelijk geval de gevolgen van de verjaringsregeling moeten ondergaan, wat zeker bij historische verontreiniging tot gevolg heeft dat kostenverhaal vaak onmogelijk zal zijn.

35. Ook bij het opruimen van *achtergelaten afval* werd door de wetgever aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de kosten die de overheid daarbij maakt, ten laste van die overheid moeten blijven. Artikel 10 van het Materiaalendecreet⁴⁷ legt de kosten van het afvalstoffenbeheer bij de oorspronkelijke

⁴⁶ Deze bepaling is overgenomen uit het decreet van 1995 betreffende de bodemsanering, art. 32. Uit de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepalingen uit dat eerste Bodemsaneringsdecreet en de formulering van artikel 16 en het oude artikel 32, § 1 blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling is dat de kosten voor de sanering definitief ten laste blijven van de saneringsplichtige: ze kunnen verhaald worden op degene die de op te kuisen verontreiniging veroorzaakte. Memorie van Toelichting, *Parl.St.* Vlaamse Parlement 1993-94, nr. 587/1, 3, 11 en 18, zie ook D. RYCKBOST en S. DELODDERE, *Bodemsanering in Vlaanderen*, Antwerpen, Kluwer, 1997, 113-114.

⁴⁷ Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen, B.S. 28 februari 2012: "Met behoud van de toepassing van artikel 21 en overeenkomstig het beginsel 'de vervuiler betaalt' worden de kosten van het afvalstoffenbeheer, met inbegrip van de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur en de exploi-

afvalstoffenproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen of de producent van het product. Artikel 12, §3, van het Materialendecreet verplicht de beheerder van afvalstoffen alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, meer bepaald risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, geluids- of geurhinder, schade aan natuur- en landschapsschoon te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.

Is er sprake van een overtreding van de regelgeving ter zake, en worden de opruimingsmaatregelen opgelegd onder de vorm van bestuurlijke maatregelen zal ook hier artikel 16.5.1., §1, tweede lid, DABM duidelijk aangeven dat deze kosten terugvorderbaar zijn.

Komt het tot een strafrechtelijke veroordeling, dan voorziet artikel 16.6.4., tweede lid DABM, dat de veroordeelde worden verplicht tot terugbetaling van de kosten voor het inzamelen, vervoeren en verwerken van de afvalstoffen door de gemeente, door de Openbare Afvalstoffenmaatschappij of door het Vlaamse Gewest.

36. De vraag rijst of men uit het feit dat een exploitant van een ingedeelde inrichting volgens artikel 5.4.9, §2, tweede lid, DABM in geval van incidenten en ongevallen die de mens of het milieu aanzienlijk beïnvloeden, onmiddellijk de nodige maatregelen moet nemen om de gevolgen ervan te beperken en om verdere incidenten en ongevallen te voorkomen, ongeacht de verleende omgevingsvergunning, kan afleiden dat overheidskosten dan altijd terug gevorderd kunnen worden als de exploitant er niet in slaagt deze verplichting zelf na te komen.

Is er een verschil tussen de vaststelling dat iemand moet instaan voor de schade veroorzaakt door zijn fout, waarbij dus de primaire herstelplicht ligt bij de schadeverwekker, en het antwoord op de vraag of de overheid die deze kosten in plaats van de schadeverwekker maakt, kosten maakt die niet ten laste van die overheid moeten blijven? M.i. niet en kan men ook hier besluiten dat overheidskosten gemaakt door het in gebreke blijven van de exploitant, terug gevorderd kunnen worden via het aansprakelijkheidsrecht.

37. De scheepvaartpolitie die in de plaats van een aarzelende kapitein de nodige maatregelen nam om het slagzij makende schip en zijn lading veilig te stellen, kon de gemaakte kosten terugvorderen van de kapitein. Uit artikel 17 van het daar van toepassing zijnde K.B. van 23 september 1992 houdende het

tatie ervan, gedragen door de oorspronkelijke afvalstoffenproducent, de huidige of de vorige houders van afvalstoffen, de producent van het product waaruit het afval is voortgekomen, of de distributeurs of invoerders van een dergelijk product. De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels vaststellen.”

politiereglement van de Beneden-Zeeschelde werd door de bodemrechter afgeleid dat er sprake was van schade die niet definitief bij de scheepvaartpolitie moest blijven liggen. Het artikel voorziet dat als de scheepvaartpolitie maatregelen oplegt in het belang van de veiligheid van de scheepvaart, de eigenaars, exploitanten, kapiteins of schippers deze maatregelen onmiddellijk moeten opvolgen, anders worden deze ambtshalve en op hun kosten en risico uitgevoerd.

Deze interpretatie werd door het Hof van Cassatie in een arrest van 18 februari 2019 bevestigd: door te oordelen dat de kosten voor maatregelen definitief ten laste dienen te blijven van de overheid en deze kunnen verhaald worden op de eiseres, verantwoordden de appelrechters hun beslissing naar recht⁴⁸.

38. Voor de kosten die gemaakt worden om slecht geparkeerde wagen te takelen kan men de terugvordering baseren op artikel 4.4 van het Wegverkeerreglement⁴⁹: “Elke bestuurder van een stilstaand of geparkeerd voertuig moet dit verplaatsen zodra hij daartoe door een bevoegd persoon aangevaard wordt. Weigert de bestuurder of is hij afwezig, dan mag de bevoegde persoon ambtshalve voor de verplaatsing van het voertuig zorgen. De verplaatsing gebeurt op risico en kosten van de bestuurder en de burgerlijk aansprakelijke personen, behalve wanneer de bestuurder afwezig is en het voertuig reglementair is geparkeerd”. Deze bepaling wordt ook toegepast als bij een verkeersongeval wagens getakeld moeten worden.

Op de bestuurder rust immers in eerste instantie de verplichting om het wegdek op te ruimen, en het is slechts wanneer deze verplichting niet wordt nagekomen of niet zelf kan worden nagekomen, dat de tussenkomst van de gemeente voor het vrijmaken van de rijbaan noodzakelijk wordt⁵⁰.

b.3. Personeelskosten als schadepost bij overheidsinterventies

39. Gepubliceerde rechtspraak vindt men doorgaans over situaties waarin de regelgeving niet of niet zo duidelijk is. Bijvoorbeeld wat het terugvorderen van kosten betreft die gemaakt zijn door overheden voor de inzet van personeelsleden wiens opdracht het is bepaalde infrastructuur in stand te houden en te herstellen. In het cassatiearrest van 28 juni 1991 werd aldus geoordeeld over de inzet van onderhoudspersoneel van de intercommunale Gaselwest⁵¹.

⁴⁸ Cass. AR C.18.0325.N, 18 februari 2019.

⁴⁹ Koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg.

⁵⁰ Cass. 13 april 1988, *Pas.1988*, I, 943, Pol. Sint-Niklaas 19 maart 1997, *De Verz.* 1998, 116, noot V. BUSSCHAERT.

⁵¹ *Arr.Cass.* 1990, 1069.

De omstandigheid dat een openbaar bestuur beschikt over diensten en personeel voor het beheer van en het toezicht op de wegen en om de noodzakelijke herstellingen daaraan te verrichten, brengt niet mee dat de last van de herstelling moet worden gedragen door dat bestuur wanneer de schade veroorzaakt is door de fout van een derde, aldus het arrest⁵².

Er bestaat ook rechtspraak over de vergoeding voor de inzet van gemeentepersoneel bij het herhuisvesten van personen die verblijven in woningen die niet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woningkwaliteitsnormen. De regeling is opgenomen in boek 3, artikel 3.1. en verder van de Vlaamse Codex Wonen van 2021⁵³. Artikel 3.33 Vlaamse Codex Wonen van 2021 somt op welke kosten verhaald kunnen worden als tot herhuisvesting moet worden overgegaan: 1° de kosten om de woning te ontruimen; 2° de kosten voor het vervoer en de opslag van het meubilair en de goederen van de bewoners; 3° de installatiekosten met betrekking tot de nieuw te betrekken woning; 4° het verschil tussen de kosten per maand van de woning, vermeld in punt 3°, of van het verblijf in een daartoe uitgeruste voorziening, en 20 % van het maandelijks beschikbare inkomen van de bewoner. Indien de gemeente hiervoor eigen personeel inzet, dan zijn deze volgens de geciteerde rechtspraak in voetnoot 49 terugvorderbaar van degene op wie de plicht rust de woning in overeenstemming met de normen te brengen of houden. Hier is wel een wettelijke basis voor kostenterugvordering voorzien, waardoor het gemakkelijker is om ook de kosten voor het inzetten van het eigen personeel van de gemeente terug te vorderen.

40. Er bestaat soortgelijke rechtspraak over de personeelsinzet van het Agentschap Wegen en Verkeer, deel van het Vlaamse Gewest. In het cassatie-arrest van 9 februari 2006⁵⁴ werd de beslissing bestreden die de personeelskosten gemaakt naar aanleiding van een verkeersongeval niet vergoedbaar verklaarde. Het Hof was van oordeel dat de omstandigheid dat een openbaar bestuur personeel in dienst heeft voor het beheer van- en het toezicht op de wegen en om herstellingen uit te voeren aan installaties, welke ook de oorzaak

⁵² Cass. 18 oktober 1994, *Arr.Cass.* 1994, 851; en Cass. 9 februari 2006, *Arr.Cass.* 2006, afl. 2, 348.

⁵³ Cass. 23 oktober 2012, P.12.0318.N, *Pas.* 2012, 1995, *RW* 2013-14, 459, noot T. VANDROMME, en *TBBR* 2015, 520, noot W. BUELENS; Cass. 1 oktober 2015, C.14.0557.N; Rb. Oost-Vlaanderen, afd. Gent, 21 september 2018, *TVred.* 2019, 374 met noot T. VANDROMME, "Deel VII. Verkrotting en leegstand bestrijden", in CALLEBAUT, J., DAMBRE, M., VANDROMME, T., CEENAEME, J., DEFOOR, W., VANMUYSEN, J., CLABOTS, A., VANBIERVLIET, W., VANOPPEN, K., *Vastgoedzakboekje* 2021, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021.

⁵⁴ C.05.0172.N/3, *Arr.Cass.* 2006, afl. 2, 348.

van die herstellingen is, niet met zich mee brengt dat de last van de herstelling moet gedragen worden door eiser wanneer de schade veroorzaakt is door een fout van een derde. In het bestreden vonnis in laatste aanleg werd volgens het Hof ten onrecht beslist dat die beheerskosten geen rechtstreekse schade zijn die uit het schadeverwekkend verkeersongeval voortvloeit nu het bestuur hoe dan ook die permanentie moet hebben om op het even welke stoornis te kunnen reageren en dat haar personeel niet specifiek is aangeworven om herstellingen te verrichten voor een ongeval en ook ter beschikking is voor normale herstellings- en onderhoudswerken. Dit is voor alle overheidsinstanties die over personeel beschikken om hun goederen te beheren een belangrijk precedent om naast de schade aan de weg, de eigen waterloop, de spoorweg, ... ook de kosten voor de inzet van het personeel als vergoedbare schade terug te vorderen. Voor kosten van brandweerpersoneel en politiepersoneel wordt verwezen naar punt iv. Hier maakt de vraag naar de vergoedbaarheid van personeelskosten immers deel uit van de vraag of veiligheidstaken die op de overheid rusten op basis van artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet, de Wet Civiele Bescherming, ..., verhaalbaar zijn op de schadeverwekker.

41. De hier geciteerde rechtspraak over kostenverhaal bij schadegevallen moet m.i. toch genuanceerd worden. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin inzet van personeelsleden nodig is door de fout van een derde waarbij dat personeel de reguliere taken niet meer kan vervullen⁵⁵, en situaties waarin dit niet zo is. Als optreden bij een schadegeval niet tot gevolg heeft dat andere taken erdoor niet vervuld kunnen worden, lijkt het terugbetalen van die kosten op gespannen voet te staan met het schadebegrip⁵⁶. De overheid bevindt zich dan namelijk niet in een andere toestand dan deze waarin ze zich zou bevinden zonder tussenkomst van de fout van een derde. Wat niet wegneemt dat kosten voor het uitbetalen van overuren dan wel schade kunnen uitmaken die in causaal verband staat met de fout van de derde. Het hiervoor geciteerde cassatie-arrest van 2006 brengt deze nuance niet aan. De zelfde redenering geldt m.i. ingeval men kosten voor verplaatsingen en inzetten van materiaal en materieel tijdens de normale diensturen van het personeelslid

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld voor wat de inzet van NMBS-personeel betreft tijdens het uitvoeren van herstellingswerken nodig na de fout van een derde: Cass. 4 september 1984, Arr.Cass. 1984-85, nr. 2, 2. Idem wat de personeelsinzet van de scheepvaartpolitie betreft die bij het slagzij maken van een schip in de plaats van de aarzelende kapitein het nodige diende te ondernemen waardoor deze agenten niet meer inzetbaar waren voor hun dagdagelijkse taken: Cass. (3e k.) AR C.18.0325.N, 18 februari 2019 (Postoils bv / Vlaams Gewest) <http://www.cass.be> (22 maart 2019).

⁵⁶ Zie over de kosten van het inzetten van de brandweer voor een opzettelijke fout van een derde: Antwerpen, 25 oktober 2011, *R.W.* 2012-13, 991.

terugvordert⁵⁷: Ook hier zal nagegaan worden of het materiaal of materieel meer ingezet werd dan tijdens de gewone werking het geval is.

42. C. Borucki wijst in dergelijke omstandigheden ook op een probleem met het causaal verband tussen de uitgaven van de overheid en de fout van een derde. Uitgaven voor het inzetten van personeel en materiaal die ogenschijnlijk hoe dan ook gedaan zouden zijn, zouden op basis van de equivalentieer niet per definitie de noodzakelijke voorwaarde zijn voor het optreden van de schade⁵⁸. Een *conditio sine qua non*-verband ontbreekt. Bovendien lijkt ook het principe van integrale schadeloosstelling een belemmering te vormen. Als een benadeelde partij in de situatie geplaatst moet worden, waarin zij zich bevonden zou hebben mocht het schadegeval niet hebben plaatsgevonden, dan is geen vergoeding mogelijk van kosten die in die hypothetische situatie ook zouden zijn gemaakt.

Volgens mij kan het *conditio sine qua non*-verband behulpzaam zijn als men twijfelt of er nu werkelijk een schade geleden wordt of niet, maar blijft het aantonen van schade wel centraal staan.

b.4. Kostenverhaal bij het uitoefenen van kerntaken van de overheid

43. Op zoek naar aanknopingspunten bij het beantwoorden van de vraag of de overheidskosten voor het uitvoeren van bepaalde opdrachten definitief ten laste van die overheid moeten blijven of niet, wordt wel meer verwezen naar wat de *kerntaken van een overheid* zouden zijn. Voor dergelijke kerntaken zou het de bedoeling zijn dat de kosten definitief ten laste van de overheid zijn, behoudens andersluidende regelgeving⁵⁹.

Het argument duikt regelmatig op wanneer kosten voor de inzet van de brandweer of politie teruggevorderd worden. Voor brandweerkosten gaat het dan over situaties die niet voorzien zijn in de kostenregeling uit de Wet Civiele Bescherming en het bijhorend K.B., waarbij men kosten wil terugvorderen van de persoon die voor de interventie aansprakelijk kan worden gehouden.

⁵⁷ Antwerpen, 25 oktober 2011, *R.W.* 2012-13, 991.

⁵⁸ C. BORUCKI, "Kostenverhaal door de gemeente: de veiligheidsverplichting uit artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet en de leer van de juridisch zelfstandige oorzaak", *TBBR* 2018, 22 en BORUCKI, C., Valse bommeldingen: wie betaalt de rekening? *Juristenkrant* 2019, afl. 391, 16

⁵⁹ Zie o.a. T. VANSWEEVELT en B WEYTS, *Handboek buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen- Oxford, Intersentia, 2009, nr. 1346, p.858-859; J. BAECK, "Wat is "Combitaks"? Heffing op het vervoer van personen met een politievoertuig wegens bestuurlijke aanhouding" *NJW* 2003 p. 917.

44. Terugvorderen van brandweer en (lokale) politiekosten wordt vaak in verband gebracht met de *algemene veiligheidsverplichtingen van gemeenten* uit artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet. Het artikel legt de gemeente de taak op om, ten behoeve van haar inwoners, te voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, veiligheid en de rust openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Daarover zijn er twee basisarresten van het Hof van Cassatie: een arrest van 5 november 2010 en een arrest van 7 januari 2016⁶⁰. Jammer genoeg is het dictum in beide arresten beperkt tot de vaststelling dat de uitspraak in graad van beroep naar recht verantwoord is door te stellen dat “artikel 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet niet uitsluit dat de gemeente rechtstreeks schade kan lijden die teruggevorderd kan worden van de aansprakelijke”. Wanneer dat dan anders is, over welke soort interventies het moet gaan, daarover verneemt men in deze arresten niets⁶¹.

45. Het arrest van 5 november 2010 kwam er door een dispuut tussen de stad Aalst en het Vlaamse Gewest over de kosten die de stad maakte om een put in een gewestweg op te vullen. Toen de put in de gewestweg gerapporteerd werd bij de stad Aalst kon men diensten van de wegbeheerder, het Vlaamse Gewest, niet meer bereiken. Daarom besloot de stad, in uitvoering van haar veiligheidsplicht uit artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet, haar kosten te verhalen op het Gewest⁶². In deze zaak kan men m.i. er van uit gaan dat de stad optrad in de plaats van het Gewest die op dat moment niet in staat was snel een oplossing te beiden aan de situatie die de verkeersveiligheid op een gewestweg in gedrang bracht. Men zou er zaakwaarneming in kunnen zien, mocht het optreden van de stad niet tevens te kaderen zijn in haar eigen veiligheidsplicht⁶³. In deze situatie lijkt het logisch dat het niet de bedoeling is dat

⁶⁰ Cass. 5 november 2010, C.09.046.N; Cass. 7 januari 2016, C.15.0231.

⁶¹ Zie o.a. H. BOCKEN, I. BOONE en M. KRUIHOF, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht. Buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsstelsels*, Brugge, die Keure, 2014, 54, nr. 80; W. BUELENS, *supra* vn. 19, (524) 530, nr. 18; B. VANHEUSDEN en D. DEKONINCK, “Over het herstel van putten en andere gebrekkige zaken: de gemeente heeft recht op terugbetaling door de bewaarder”, noot onder Cass. 5 november 2010, *TBO* 2012, 196; C. BORUCKI, “Kostenverhaal door de gemeente: de veiligheidsverplichting uit artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet en de leer van de juridisch zelfstandige oorzaak arrest van 7 januari 2016”, *TBBR* 2018, 24.

⁶² Cass. 5 november 2010, C.09.0486.

⁶³ Zaakwaarneming gaat uit van het vrijwillig waarnemen van andermans zaak, dus zonder wettelijke verplichting: art. 1372 B.W, en Cass. AR C.02.0522.F, 6 januari 2005. De eigenaar wiens zaak behoorlijk is waargenomen, moet de verbintenissen nakomen die in zijn naam door de waarnemer zijn aangegaan, hem schadeloos stellen voor alle per-

dergelijke kosten die men eigenlijk voor een ander maakt, definitief ten laste blijven van de overheid die ze maakte.

46. Het onoordeelkundig uitvoeren van verbouwingswerken te Lint gaf aanleiding tot het arrest van 7 januari 2016. De werken brachten de stabiliteit van het betrokken gebouw in gevaar, alsook dat van de woning van de bureu. De gemeente greep in en zorgde voor de stutting van de gebouwen door de brandweer tot de nodige herstellingswerken uitgevoerd konden worden door de betrokkenen. De gemeente vorderde de aldus gemaakte kosten terug van de eigenaars die zonder vergunning en zonder de nodige kennis van zaken het instortingsgevaar veroorzaakten. De zaak werd tot voor het Hof van Cassatie gebracht dat in het arrest van 7 januari 2016⁶⁴ dus oordeelde dat uit artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet niet blijkt dat de uitgaven die de gemeenten op grond van deze wettelijke verplichting moeten doen, definitief te hunnen laste moeten blijven.

In deze zaak lijkt het feit dat de schadeveroorzaker erg roekeloos was geweest en door zijn daden anderen in gevaar bracht, een rol te spelen. Misschien is dat roekeloze gedrag ook de reden waarom de overheid haar kosten wilde verhalen. Hier valt een parallel te trekken met gevallen waarin men bij brandstichting ook zijn kosten voor de bluswerken wil verhalen.

47. Over het terugvorderen van kosten gemaakt door de politie in uitvoering van haar opdracht, is voor zover kon worden nagegaan enkel afwijzende rechtspraak gepubliceerd als regelgeving ontbreekt die de gemaakte politiekosten uitdrukkelijk ten laste legt van degene die deze kosten veroorzaakt⁶⁵. Het is vooral rechtspraak van het hof van beroep te Gent waar men van oordeel is dat uit de geldende wetgeving op politie en justitie blijkt dat de prestaties van overheidsdiensten in het kader van opsporing en bestrijding van vermeende misdrijven definitief voor rekening van die overheidsdiensten blijven, behoudens dus wettelijke uitzonderingen⁶⁶.

soonlijke verbintenissen die hij op zich heeft genomen, en hem alle nuttige of noodzakelijke uitgaven die hij gedaan heeft, vergoeden.

⁶⁴ Cass. 7 januari 2016, C.15.0231.N, TBBR 2018, met noot C. BORUCKI, “Kostenverhaal door de gemeente: de veiligheidsverplichting uit artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet en de leer van de juridisch zelfstandige oorzak arrest van 7 januari 2016”, p. 22 e.v..

⁶⁵ Zie C. BORUCKI, “Kostenverhaal door de gemeente: de veiligheidsverplichting uit artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet en de leer van de juridisch zelfstandige oorzak arrest van 7 januari 2016”, TBBR 2018, 23 e.v.

⁶⁶ Zie o.a. Gent 5 mei 2014, RW 2015-16, (1268) 1269; Gent 5 oktober 2015, nr. 2013/BB/136, *juridat.be*; Gent 1 februari 2016, RW 2016-17, (826) 827-828; Gent 12 juni 2017, nr. 2016/BB/44, *juridat.be*.

In die arresten van het Gentse hof van beroep maakt men wel een nuance voor het geval het misdrijf dat aanleiding gaf tot de kosten bijzonder laakbaar is, bijvoorbeeld als er een valse bommelding is of een ander misdrijf waarbij ook sprake is van een schending van artikel 328 Strafwetboek⁶⁷ of bijzonder opzet⁶⁸. Ook in een ouder arrest van het Hof van Cassatie van 1965 is deze visie terug te vinden over een oproep aan de politie door een persoon die goed weet dat die oproep nutteloos is⁶⁹.

48. Naast het voorhanden zijn van regelgeving die het kostenverhaal schraagt, lijkt dus ook de morele laakbaarheid van het gedrag van de schadeveroorzaker een belangrijke rol te spelen in de discussie over de verhaalbaarheid van de schade. Er is wel in geval van brandstichting, ook moreel laakbaar en doorgaans met bijzonder opzet, voor de kosten van de brandweer andere rechtspraak terug te vinden⁷⁰, maar dat laakbaar gedrag mee een rol speelt in het kostenverhaal in het kader van de veiligheidsbevoegdheid van de gemeente lijkt wel duidelijk. Dat men moeilijk de collectiviteit kan laten opdraaien voor de gevolgen van het gedrag van te roekeloze of malafide burgers, lijkt een aanvaardbaar standpunt. Maar in de regelgeving die de betrokken overheidstaken regelt is daarover m.i. niets terug te vinden, het is een interpretatie vanuit een bepaalde maatschappijvisie.

b.5. De vervuiler betaalt

49. Het beginsel “de vervuiler betaalt” is in oorsprong een economisch beginsel dat door de OESO in het leven is geroepen om te verwoorden dat het nodig is om kosten voor milieuaantasting te internaliseren, te verrekenen in de producten die de vervuiler produceert, in plaats van er de gemeenschap voor te laten opdraaien⁷¹. In die filosofie worden producten die op een mili-

⁶⁷ Art. 328 1° “Hij die, hetzij mondeling, hetzij bij een naamloos of ondertekend geschrift hetzij door welke gedraging ook, wetens en willens een vals bericht geeft over het bestaan van gevaar voor een aanslag op personen of eigendommen, waarop een criminele straf gesteld is, wordt gestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar en met geldboete van vijftig tot driehonderd euro”.

⁶⁸ C. BORUCKI, “Valse bommeldingen: wie betaalt de rekening?”, *Juristenkrant* 2019, afl. 391, 16.

⁶⁹ Cass. 15 maart 1965, *Pas* 1965, I, 737

⁷⁰ A. PUTZ, A., “Les frais générés par l’intervention des services d’incendie des villes et communes: un préjudice réparable?”, *T.Vred.* 2008, afl. 7-8, 277-290, noot onder Vred. Eupen 20 april 2005 en Antwerpen, 25 oktober 2011, R.W. 2012-13, 991.

⁷¹ O.E.C.D. “Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies” C (72) 128, verder uitgewerkt in aanbeveling C(74)223 “Recommendation of the Council on the implementation of het Polluter-Pays Principle” van 14 november

euonvriendelijker manier geproduceerd worden, duurder dan hun alternatieven die op een milieuvriendelijke manier worden vervaardigd. Zo krijgt de producent de prikkel om schoner te produceren en de consument om milieuvriendelijker producten aan te schaffen.

Ondertussen is dit principe in de regelgeving en rechtspraak een eigen leven gaan leiden. Het wordt opgevat als een beginsel van milieubeleid waarbij het de bedoeling is dat iedere vervuiler verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging⁷².

Iedere vervuiler en bij uitbreiding elke veroorzaker van milieuaantasting is verantwoordelijk voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging/aantasting. Daardoor moeten de kosten die hij of zij veroorzaakt, ook voor zijn of haar rekening zijn. Dit kan op verschillende manieren gebeuren : door de veroorzaker aansprakelijk te houden (post factum), dan wel door deze te laten opdraaien voor de preventieve maatregelen die moeten worden genomen om de milieuaantasting die door de betrokken activiteit wordt veroorzaakt te vermijden of als dat niet kan, te beperken.

50. Het beginsel “de vervuiler betaalt” is terug te vinden in artikel 191, lid 2 VWEU en artikel 1.2.1, §2, DABM, evenwel zonder definitie.

In artikel 4, §5, Wet Mariene Milieu⁷³ en in artikel 1.2.3, 5° van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid), wordt het beginsel gedefinieerd als het beginsel op grond waarvan de kosten voor maatregelen ter voorkoming, vermindering en bestrijding van schadelijke effecten en de kosten voor het herstellen van deze schade voor rekening zijn van de veroorzaker. Op basis van deze beide wetten kan men dus besluiten dat overheidskosten die in dat kader passen, verhaald mogen worden op degene die aan de basis ligt van de kosten.

Er mag worden verwacht dat er in de toekomst meer regelgeving komt waarin het beginsel een uitdrukkelijke rol wordt gegeven. In een rapport van 5 juli 2021 van de Europese Rekenkamer “Special Report 12/2021: The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions” wordt er immers voor gepleit om het beginsel “de vervuiler betaalt” verder te

1974 en nr. C (89) 88 “Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution” van 7 juli 1989. Allen te consulteren via de website van de OESO: <https://legalinstruments.oecd.org/public>.

⁷² L. LAVRYSEN, *Handboek Milieurecht 2020*, Reeks ‘Gandaius’, Wolters Kluwer Belgium, Mechelen, 2020, p. 225-226.

⁷³ 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.

laten doordringen in de milieuregelgeving om aldus vervuilers daadwerkelijk te laten betalen voor de milieuverontreiniging die ze veroorzaken.

51. C. Borucki⁷⁴ onderzoekt in een recente noot onder het arrest van het Hof van Cassatie van 1 juni 2018⁷⁵ of het aansprakelijkheidsrecht een rol te spelen heeft met betrekking tot dit beginsel, nu het aansprakelijkheidsrecht voornamelijk gericht is op individuele belangen en beginselen van milieubeleid op collectieve belangen slaan. Is het niet beter om het beginsel via publiek recht af te dwingen, wat er op neerkomt dat men eerst regelgeving moet maken waarin duidelijk gesteld wordt dat kosten van overheidsop treden terugvorderbaar zijn van de vervuiler?

We zagen hier al dat dit reeds in grote mate het geval is: er is de regelgeving in uitvoering van artikel 8 Milieuschaderichtlijn, de zorgplicht uit artikel 5.4.9, §2, DABM voor exploitanten van ingedeelde inrichtingen, artikel 4, §5 Wet Marie-nne Milieu en artikel 1.2.3., 5° Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid.

52. De feiten die ten grondslag liggen aan het cassatiearrest van 1 juni 2018 hielden verband met een lozing van giftige stoffen uit een gebrekkige installatie in het Waalse Gewest die tot in het Albertkanaal vervuiling veroorzaakte. De verontreiniging zorgde ervoor dat het Agentschap voor Natuur en Bos op basis van haar taken uit de riviervisserijregelgeving kosten maakte voor het waarschuwen van vissers langs het Albertkanaal. De Vlaamse Milieumaatschappij voerde extra staalnames uit op diverse plaatsen in het Albertkanaal om de verspreiding en verdunning van de verontreiniging op te volgen in uitvoering van de monitoringsplicht bij grote incidenten uit artikel 7.5.1. en 1.7.5.3. 1. Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid. Na een lange procedure waarin reeds een cassatiearrest was tussengekomen op 7 mei 2015, was het hof van beroep te Bergen er toe gekomen dat de kosten van het ANB verhaalbaar zijn, maar niet de kosten voor analyses en de inzet van personeel daarbij die de VMM maakten. De betrokken kosten werden beschouwd als kosten die bij de reguliere werking van de VMM hoorden, dit terwijl duidelijk aangevoerd was dat in artikel 1.2.3., 5° van het Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid het beginsel dat de vervuiler betaalt is ongeschreven. Het Hof van Cassatie oordeelde dat het arrest van het hof van beroep van 30 november 2016 daarom niet wettig gemotiveerd was.

53. Borucki besluit zijn grondige studie met de vaststelling dat het beginsel “de vervuiler betaalt” een alomtegenwoordige pijler is van het milieurecht,

⁷⁴ C. BORUCKI “Kostenverhaal door de overheid bij milieuschade: is het voor de vervuiler goed vissen in troebel water?”, noot onder Cass. 1 juni 2018, TBBT 2019, 453-454

⁷⁵ C.17.0465.F/1.

wat tot gevolg heeft dat het ook doorwerkt daar waar dit beginsel niet opgenomen is in de specifiek geschonden (milieu)rechtsnorm en enkel de algemene zorgvuldigheidsnorm speelt.

Maar samen met hem⁷⁶ moeten we hier waarschuwen voor te snelle conclusies op het vlak van kostenterugwinning van overheidsuitgaven bij verontreiniging. Het beginsel “de vervuiler betaalt” schakelt vooralsnog niet de werking van het schadebegrip uit, waardoor kosten voor overheidsmaatregelen die niet tot gevolg hebben dat er een voordeel verloren gaat voor die overheid, niet voor vergoeding in aanmerking komen.

C. HET NIEUWE AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT IN ONTWERP

54. Het herzien van het aansprakelijkheidsrecht maakt uiteraard onderdeel uit van de lopende herziening van het Belgisch Burgerlijk Wetboek. Het voorontwerp van wet dat daarvoor werd gemaakt door de Commissie voor de Hervorming van het Aansprakelijkheidsrecht⁷⁷ is nog niet goedgekeurd in de ministerraad en blijft dus voorlopig een academisch ontwerp. In hoofdzaak is de herziening van het aansprakelijkheidsrecht opgevat als een codificatie van de geldende rechtspraak. Over kostenterugwinning werd niets specifiek geregeld. Men leest in de memorie van toelichting wel over het regres van derde-betalers, waarmee de kostenterugvordering van verzekeraars, ziekenfondsen, OCMWs,... bedoeld wordt, maar ook de materie betreft die ons hier aanbelangt.

Men verkiest om dit niet aan te pakken, al erkent men dat de stelsels van regres van derde-betalers die de benadeelde hebben vergoed best in hun geheel worden herzien. Het groeiend aantal bijzondere wetten die een rechtstreeks of subrogatief verhaal mogelijk maken naast het verhaal via het aansprakelijkheidsrecht zorgde er volgens de stellers van het ontwerp voor dat de materie evolueerde “tot een echt kluwen”⁷⁸. De complexiteit van het probleem, de veelheid aan betrokken actoren en de diversiteit van belangen en bevoegdheden heeft tot gevolg dat zij momenteel afzien van een herziening. Het is best mogelijk dat verder onderzoek om dit uit te klaren, op te lossen, ook oog zal

⁷⁶ C. BORUCKI “Kostenverhaal door de overheid bij milieuschade: is het voor de vervuiler goed vissen in troebel water?”, noot onder Cass. 1 juni 2018, *TBBT* 2019, 474.

⁷⁷ Het voorontwerp is hier terug te vinden: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/avant-projet_de_loi_-_voorontwerp_van_wet_livre_boek_5.pdf.

⁷⁸ Voorontwerp van wet houdende invoeging van de bepalingen betreffende buitencontractuele aansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek, Memorie van Toelichting, p. 16, terug te vinden via: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/expose_des_motifs_memoire_van_toelichting_-_livre_boek_5.pdf.

hebben voor de ondoorzichtige regeling over kostenterugwinning door de overheid.

4. **Besluit: knelpunten bij het kostenverhaal zoals nu geregeld en mogelijke oplossingen**

55. Een overheid die kosten maakt naar aanleiding van een schadegeval zal eerst op zoek gaan naar regelgeving die de kostenterugwinning regelt. We zagen onder 2 dat daarover voor belangrijke overheidstaken inzake veiligheid regelgeving bestaat, alsook voor kosten gemaakt in het kader van het tegengaan of remediëren van (mogelijke) milieuschade.

Daarnaast zagen we onder 3, b, b.2. dat er best veel regelgeving is op basis waarvan men gemakkelijk kan argumenteren dat de betrokken overheidskosten verhaald kunnen worden.

Voor het overige zit de overheid sinds de arresten van het Hof van Cassatie in 2001 in een gunstige positie. In principe zijn overheidskosten gemaakt naar aanleiding van een fout van een derde verhaalbaar, tenzij er regelgeving voorhanden is waaruit blijkt dat dergelijke kosten definitief ten laste blijven van die overheid.

56. Jammer genoeg kan er niet echt een lijn getrokken worden in de rechtspraak in die gevallen waarin de regelgeving geen aanwijzingen bevat over de terugvorderbaarheid van kosten.

Wat veiligheidsverplichtingen uit artikel 135, §2, Nieuwe Gemeentewet betreft lijkt de bijzondere laakbaarheid van het schadeverwekkend gedrag een belangrijk criterium te zijn om terugvorderbaarheid te onderbouwen.

Ook als men een beroep kan doen op het beginsel dat de vervuiler betaalt zou het gemakkelijker moeten zijn om aannemelijk te maken dat het over overheidskosten gaat die niet definitief ten laste moeten blijven van de overheid.

57. Een twistpunt bij het terugvorderen van overheidskosten zijn de lonen van de ingezette personeelsleden tijdens de gewone diensturen als daarvoor geen uitdrukkelijk regeling voorhanden is. Voor deze kosten zal men moeten aantonen dat ze wel degelijk als schade kunnen worden opgevat, omdat bijvoorbeeld werk is blijven liggen.

Uitdrukkelijke regelingen daarover zijn schaars. Behoudens voor de kosten van de inzet van de diensten van de civiele bescherming in het KB van 25 april 2007 (nr.8) en voor reddings- en andere interventies op zee in het K.B. van 25 oktober 2007 (nr.23) kwam hier niets ter sprake waarin de gewone personeelskosten geregeld worden. Als men dus regelgeving maakt over terugvorderbaarheid van kosten is dit zeker iets om bij stil te staan.

58. Aan het voortdurend bij maken van regelgeving die het kostenverhaal regelt, is wel een mogelijk nadeel verbonden. Op de duur kan men gaan denken dat waar er geen uitdrukkelijke regeling voorzien is rond het kostenverhaal, vast staat dat de regelgever van oordeel is dat kostenterugvordering niet nodig is en de kosten dus ten laste van de overheid moeten blijven⁷⁹. Maar meestal maakt men regelgeving ad hoc: ter omzetting van Europese regelgeving, omdat er een probleem opduikt dat nog niet (goed) geregeld is, omdat er rechtspraak ontstaat waar de regelgever zich niet in kan vinden...

Vanuit de kennis van de wetgevende praktijk kan dus niet ingestemd worden met de visie dat waar geen uitdrukkelijke regeling voorzien is over kostenverhaal de wetgever van oordeel is dat de kosten ten laste van de overheid moeten blijven. Het is niet omdat de regelgeving zwijgt over kostenterugwinning dat daarachter een stellingname van de regelgever schuilgaat.

Wat wel te verdedigen lijkt is dat als er een uitdrukkelijke kostenregeling is die duidelijk slaat op een aantal kostensoorten en niet op andere, men er van uit mag gaan dat de kostensoorten waarover de regelgeving zwijgt, ten laste blijven van de overheid. Tenzij men uit de voorbereidende werken kan afleiden dat een bepaalde soort kost niet behandeld wordt omdat de wetgever er van uit gaat dat deze op basis van andere regelgeving al verhaalbaar is bijvoorbeeld.

59. Overheidskosten terugvorderen via het aansprakelijkheidsrecht, al dan niet via een burgerlijke partijstelling bij de strafrechter, is omslachtig. Bij duidelijke regelgeving over het kostenverhaal is de kans natuurlijk groter dat de schuldenaar of zijn aansprakelijkheidsverzekeraar de kosten betaalt zonder dat het tot een rechtszaak moet komen. De duidelijke regeling slaat dan best zowel op het principe van het kostenverhaal als op de te verhalen kosten zelf, zeker als men de discussies over personeelskosten binnen de werkuren in het achterhoofd houdt.

Ingeval degene die aanleiding gaf tot de kosten van de overheid er niet van overtuigd is dat hij die kosten moet vergoeden, liggen de zaken doorgaans een stuk moeilijker. Vaak zal de aanleiding tot de overheidskosten een handeling zijn die strafrechtelijk gesanctioneerd wordt en is degene die de kosten moet vergoeden, de vermoedelijke dader van het misdrijf. Dit betekent dat men het resultaat van het strafonderzoek zal moeten afwachten vooraleer men zijn vordering kan inleiden. Helaas kunnen strafonderzoeken meerdere jaren duren en duurt het dus ook jarenlang vooraleer men zijn vordering nog maar

⁷⁹ Borucki ziet het gevaar daarvoor ook en stelt dat men dan in cirkels loopt: "door de kosten niet in een expliciete regelgeving op te nemen kan de intentie blijken van de wetgever om de schade onder het gemeen recht te brengen, waar moet geoordeeld worden over die zelfde intentie van de wetgever om de kosten niet expliciet en 'definitief' te regelen."

kan inleiden. Gelukkig verjaart het recht op vergoeding ten vroegste vijf jaar nadat vast is komen te staan wie degene is die zou moeten betalen. Een burgerlijke procedure duurt trouwens nog langer.

60. Alleen al het lange tijdsverloop maakt het terugvorderen van overheidskosten bij onrechtmatige daden weinig kostenefficiënt. Het moet al om aanzienlijke kosten gaan om het instellen van een vordering rechtseconomisch te verantwoorden.

In dat licht lijken de regelingen die we onder 2 behandelden, die gepaard gaan met een dwangbevel of het eisen van een zekerheidsstelling voor de kosten worden gemaakt, op het eerste zicht handig.

Zelf vraag ik me af of het eisen van een zekerheid wel werkt nu het er vaak op aan komt om snel tussenbeide te komen bij schadegevallen om erger te voorkomen.

Het dwangbevel lijkt dan weer een instrument dat moeilijk in rechte werkt wanneer de achterliggende regelgeving weinig duidelijkheid biedt over het soort kosten en de begroting van de kosten, en niets regelt over de wijze waarop tegenspraak gevoerd kan worden bij de begroting van de terug te vorderen kosten voor er een dwangbevel uitgevaardigd wordt. Het kan bezwaarlijk de bedoeling zijn dat men voor de beslagrechter daarover uitvoerig gaat discussiëren, men loopt het risico dat de beslagrechter van oordeel is dat er geen uitvoerbare titel wegens vaststaande en zekere zaken voorligt. Hier missen we in België toch een regeling zoals die in Nederland werd uitgewerkt voor kostenverhaal in titel 4.4 Awb. Daarin is geregeld welk verweer men heeft voor het bepalen van te terug te vorderen kosten en is het dwangbevel het sluitstuk van de hele procedure, en niet iets wat uit de lucht lijkt komen te vallen⁸⁰.

61. Een aantal Vlaamse steden zijn creatief met het maken van retributiereglementen waarbij ze kosten voor overheidsoptreden laten vergoeden. Naast een retributiereglement voor een aantal brandweerdiensten, zoals voorzien in het KB van 25 april 2007 (nr.8) beschikken ze ondertussen over een retributiereglement op basis waarvan ze aan relschoppers en dronkaards een zogenaamde combitaks aanrekenen voor het vervoer naar het politiekantoor in het kader van een administratieve aanhouding⁸¹. Dergelijke retributies

⁸⁰ J. BAECK, "Wat is "Combitaks"? Heffing op het vervoer van personen met een politievoertuig wegens bestuurlijke aanhouding" *N/W* 2003 p. 915.

⁸¹ J. BAECK, "Wat is "Combitaks"? Heffing op het vervoer van personen met een politievoertuig wegens bestuurlijke aanhouding" *N/W* 2003 p. 915.

vallen helemaal buiten het toepassingsgebied van het aansprakelijkheidsrecht en laten overheden toe om op een eenvoudige manier kosten vergoed te zien voor taken die ze regelmatig uitvoeren. Een duidelijke algemene regeling voor de terugvordering van kosten gemaakt door de politie lijkt op zijn plaats, een beetje naar analogie met de regeling voor brandweer en de diensten van de civiele bescherming. Het zou ook tot rechtvaardiger toestanden leiden nu je soms wel een combitaks moet betalen en soms niet, louter afhankelijk van de plaats van het gebeuren.

GEMEENSCHAPPELIJKE VRAGEN

Vraag 1:

Welke mechanismen van kostenverhaal – op basis van (uitleg van) de wet of contract – zijn er in het publiekrecht respectievelijk het privaatrecht?

In het publiekrecht bestaan er vooral uitdrukkelijke regelingen voor kostenverhaal door de overheid. De inhoud ervan verschilt wel. Soms is geregeld hoe de kosten begroot worden, maar vaker niet. Af en toe wordt een bijzonder instrument aangereikt om de kosten terug te vorderen, zoals een waarborg of een dwangbevel. Verder speelt ook het beginsel van milieurecht “de vervuiler betaalt” dat zowel in het Europese recht terug is te vinden als in het Vlaamse milieurecht, een rol bij kostenterugvordering. Het is met name handig als langs burgerlijke recht een vergoeding voor overheidskosten in milieuaangelegenheden wordt gevorderd. Daar moet het immers duidelijk zijn dat het om schade gaat waarvan het niet de bedoeling is dat deze bij de overheid blijft rusten.

Inzake belastingen wordt een kostenverhaal niet voorzien. Naast de klassieke boetes bij fraude (kwade trouw of het opzet de belasting te ontduiken) past de Belgische belastingadministratie sinds 2016 systematisch een boetesysteem toe bij gebrek aan aangifte, laattijdige aangifte, onvolledige aangifte,... ook als men te goeder trouw in het kluwen van regels en regeltjes een vergissing begaat. De minimumboete bedraagt ten minste 50 euro en kan oplopen tot 1.250 euro bij het maken van fouten of het indienen van onvolledige gegevens. Bovendien kan er een belastingverhoging met 10 tot 200% toegepast worden als er geen, een onvolledige of een onjuiste aangifte ingediend wordt en daarbij de belastingen niet of onvolledig betaald worden.

Vraag 2:

Onder welke omstandigheden is de overheid gerechtigd van de genoemde mechanismen gebruik te maken en kan zij trachten gemaakte kosten te verhalen? Onder welke omstandigheden is de overheid gehouden gemaakte kosten zelf te (blijven) dragen?

De teruggevonden regelingen zijn erg divers. In de regelingen die in het milieurecht zijn terug te vinden is het duidelijk dat de vervuiler aangesproken kan worden, al bestaan er daar wel uitzonderingen op die de wet of het decreet voorziet. Bij andere overheidstaken in de sfeer van politie en veiligheid, soms ook kerntaken genoemd, is terugvordering uitzonderlijk mogelijk en vaak verbonden met erg laakbaar gedrag.

Vraag 3:

Welke afwegingen spelen bij de beantwoording van vraag 2 in publiekrecht respectievelijk privaatrecht een rol en is de beoordeling van het wenselijke antwoord een vraag voor de rechter (en hoe dient hij dit dan te bepalen) of eigenlijk eerder voor de wetgever, en waarom?

Bij uitdrukkelijke regelingen voor kostenterugvordering is er weinig interpretatieruimte om uit te maken op wie de kosten verhaald kunnen worden. De regelgever vulde dat in. Waar de regelgeving minder duidelijk is, of waar er geen regeling voorzien is, oordeelt de rechter op basis van de leer die het Hof van Cassatie in vijf arresten van 2001 vestigde. Indien niet blijkt dat het de bedoeling is dat de overheidskosten op die overheid blijven rusten, is verhaal mogelijk. Ook hier zien we dat erg laakbaar gedrag een rol speelt, zeker als er kosten verhaald worden die verband houden met kerntaken van de overheid.

Vraag 4:

Zijn er nog ontwikkelingen vanuit het EU-recht waarneembaar die van invloed zijn op de vragen, hetzij in het algemeen hetzij in het bijzonder (ten aanzien van bepaalde soorten van schade/kosten)?

In een rapport van 5 juli 2021 van de Europese Rekenkamer “Special Report 12/2021: The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions” wordt ervoor gepleit het beginsel “de vervuiler betaalt” verder doordringt in de milieuregelgeving om aldus vervuilers daadwerkelijk te laten betalen voor de milieuverontreiniging die ze veroorzaken. Er kan dus verwacht worden dat het beginsel, onder meer opgenomen in artikel 191, lid 2, VWEU systematischer opgenomen wordt in allerlei milieurechtlijnen.

In Vlaanderen is het beginsel opgenomen in artikel 1.2.1, §2, DABM en nu reeds inzetbaar om voor de burgerlijke rechter aan te geven dat kosten die verband houden met overheidsoptreden door vervuiling, niet ten laste moeten blijven van die overheid en dus terug te vorderen vallen.

Vraag 5:

Als verhaal van gemaakte kosten aan de overheid in beginsel is toegestaan/niet is uitgesloten, hoe gaat dat verhaal dan in zijn werk en welke moeilijkheden/vragen en mogelijke uitzonderingen doen zich daarbij dan in publiek- en/of privaatrecht voor? Is er nog sprake van differentiatie in typen van kosten?

Discussies over de verhaalbare schadeposten (reguliere personeelsinzet versus overuren, vervoerskosten,...) en over de begroting ervan, komen steeds voor. Vooral als de overheid eigen personeel en materiaal inzet is schadebe-

groting een discussiepunt. Het helpt als derden ingezet werden die daarvoor de overheid een factuur sturen.

Sommige regelgeving somt duidelijk op welke schadeposten precies voor vergoeding in aanmerking komen en hoe die begroot wordt (vb onder gelding van de Wet Mariene Milieu of de Wet Civiele Bescherming).

In de regel moet men via het burgerlijk recht, of via burgerlijke partijstelling bij de strafrechter, de kosten verhalen. Er is regelgeving die werkt met een dwangbevel, wat een uitvoerbare titel hoort te zijn voor vaststaande schulden. Als er dan niet spontaan betaald wordt, wordt de zaak aanhangig gemaakt bij de beslagrechter. Soms wordt dan ook een hypotheek op de onroerende goederen van de betrokken. Er zijn ook gevallen waarin gewerkt wordt met een verplichte voorafgaande borgstelling.

Vraag 6

Onder welke condities komt een persoon voor kostenverhaal door de overheid in aanmerking en is in publiek- en/of privaatrecht voorzien in de mogelijkheid van hoofdelijke aansprakelijkheid en regres?

In wettelijke regelingen is niet steeds meer voorzien dan dat de kosten verhaalbaar zijn op een begunstigde, op een veroorzaker. Soms is regres uitdrukkelijk voorzien (art.2bis/1, §4 Wet Civiele bescherming). Maar eigenlijk hoeft dit niet nu deze bijzondere regelingen het gemene recht niet uitschakelen. Soms neemt men dat ook uitdrukkelijk in de regeling op: artikel 15.1.4 DABM bepaalt dat de regeling milieuschade van toepassing is “onverminderd het toepasselijke aansprakelijkheidsrecht”. Hoofdelijkheid is evenmin in de regel uitdrukkelijk voorzien, maar wel bijvoorbeeld in het kader van milieuschade (art. 15.4.2. DABM)

Vraag 7:

Is er sprake van raakvlakken/samenloop tussen publiek- en privaatrecht in kostenverhaalszaken en zo ja, hoe verloopt dan de samenwerking?

Er zijn gevallen waarin ontwikkelingen in de rechtspraak waarbij bepaalde kosten van terugvordering worden uitgesloten, aanleiding geven tot een legislatief ingrijpen. Het invoegen van een derde punt in artikel 178, §1, Wet Civiele Bescherming via een wetwijziging van 2018 waarmee daders, mededaders en medeplichtigen aan brandstichting moeten instaan voor de brandweerkosten kan toegeschreven worden aan terughoudendheid in de rechtspraak om zelfs bij brandstichting de daders te laten betalen.

Of de toename aan bijzondere regelgeving waarin kostenverhaal voor de overheid voorzien wordt, toe te schrijven is aan de manier waarop de rechtspraak aankijkt tegen dergelijke verhaalbaarheid, is moeilijk te zeggen. Een

belangrijk deel van de recentere regelingen voor kostenverhaal situeren ver-
tonen een verband met verontreiniging en het beginsel uit bijvoorbeeld het
Milieuschaderichtlijn dat de vervuiler moet betalen.