

ADVIES Nr. 1.517

Zitting van donderdag 16 juni 2005

Wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers

x                    x                    x

2.119-1

## **ADVIES Nr. 1.517**

---

Onderwerp : Wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers

De heer H. DE CROO, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft bij brief van 24 februari 2005 op verzoek van de Kamercommissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers.

De bespreking van die adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid van de Raad.

Op verslag van die commissie heeft de Nationale Arbeidsraad op 16 juni 2005 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x            x            x

## **ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD**

---

### **I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG**

De heer H. DE CROO, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft bij brief van 24 februari 2005 op verzoek van de Kamercommissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over een wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers.

Dat Fonds zou ermee worden belast de slachtoffers van een professionele of niet-professionele blootstelling aan asbest te vergoeden "op de door het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid erkende gronden".

Het zou gedeeltelijk moeten worden gefinancierd door de overheid en gedeeltelijk door de ondernemingen.

Bovendien zou het Fonds tot beloop van de gestorte bedragen in de rechten van het slachtoffer gesteld worden tegenover "de persoon die aansprakelijk is voor de schade en, met name, de bedrijfsleider die een onverschoonbare fout begaat door werknemers zonder bescherming of met een ontoereikende of onaangepaste bescherming aan asbest bloot te stellen", alsook tegenover de personen of instellingen die, in welke hoedanigheid ook, instaan voor het herstel van de schade.

### **II. STANDPUNT VAN DE RAAD**

De Nationale Arbeidsraad heeft zich gebogen over het voorgelegde wetsvoorstel tot oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers.

Naast een aantal algemene beschouwingen over de doelstelling van het wetsvoorstel, formuleert de Raad een aantal fundamentele opmerkingen over de inhoud ervan.

De Raad verduidelijkt dat zijn opmerkingen tot doel hebben een aantal lacunes en onnauwkeurigheden in het wetsvoorstel weg te werken opdat de bespreking van de problematiek op een betere basis kan worden voortgezet.

Hij wijst er wel op dat hij zich, rekening houdend met die lacunes en onnauwkeurigheden, nog niet met kennis van zaken kan uitspreken over de vraag of het gepast is slachtoffers van een niet-professionele blootstelling aan asbest te vergoeden.

A. Algemene beschouwingen over de doelstelling van het wetsvoorstel

De Raad constateert dat het wetsvoorstel tot doel heeft een Fonds op te richten om personen die besmet zijn ten gevolge van een blootstelling aan asbest in het kader van hun beroepsactiviteit en de slachtoffers van een niet-professionele blootstelling aan asbest ruimer te vergoeden.

Hij staat open voor de doelstelling van het wetsvoorstel omdat volgens hem de asbestgerelateerde ziekten een sociaal risico creëren dat niet voldoende in aanmerking wordt genomen door de gemeenschap.

De Raad dringt evenwel aan op omzichtigheid terzake zodat de vergoeding in de beroepsziektenregeling niet te ver afwijkt van de integrale vergoeding. Hij denkt hierbij meer bepaald aan het plafond van het basisloon, de vermindering en niet-indexering van de vergoeding voor kleine ongeschiktheden en de beperking van de cumulatie met een pensioen.

Zo'n evolutie zou bij de slachtoffers een gevoel van onrechtvaardigheid en frustratie kunnen opwekken en zou hen ertoe kunnen brengen hun vergoeding aan te vullen door naar de aansprakelijkheden te zoeken, wat bijgevolg zou kunnen leiden tot een stijging van de conflicten in de sector van het beroepsrisico, welke conflicten het Belgische stelsel van schadeloosstelling precies heeft kunnen vermijden.

In dat opzicht is hij van mening dat de maatregel die na de ministerraad van 20 en 21 maart 2004 in Oostende werd genomen om het loonplafond voor de arbeidsongevallen en de beroepsziekten te verhogen door dat plafond in overeenstemming te brengen met het loonplafond dat van toepassing is in de regelgeving inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering, een positief signaal is ten aanzien van de slachtoffers van het beroepsrisico.

B. Beschouwingen van de Raad op basis van een analyse van de inhoud van het wetsvoorstel

De Raad formuleert over de inhoud van dat wetsvoorstel een aantal fundamentele opmerkingen met betrekking tot de financiering van het Fonds, de voorwaarden voor tegemoetkoming van het Fonds en de verhouding van dat Fonds met het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid en met de sociale zekerheid.

1. De financiering van het Fonds

De Raad constateert dat artikel 15 van het wetsvoorstel bepaalt dat de geldmiddelen van het Fonds voornamelijk worden geleverd door bijdragen uit de begroting van de minister die bevoegd is voor Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu en door bijdragen van de ondernemingen.

Hij merkt op dat het wetsvoorstel zich ertoe beperkt dat gewoon te vermelden en geen verduidelijking geeft over een financiële schatting van de kosten die het Fonds doet ontstaan.

Volgens de Raad is dat een zwak punt van het wetsvoorstel omdat het gaat om een onontbeerlijk element voor de oprichting van dat Fonds.

Hij vindt dus dat deze lacune moet worden aangevuld, temeer omdat volgens de toelichting van het wetsvoorstel blijkt dat tussen 2010 en 2020 ongeveer 10.000 personen vergoed zullen moeten worden, wat bijzonder hoge kosten voor dat Fonds doet vermoeden.

2. De voorwaarden voor tegemoetkoming van het Fonds

a. Het product

De Raad constateert dat krachtens artikel 2 van het wetsvoorstel, het Fonds de schade ten gevolge van asbestgerelateerde ziekten moet vergoeden.

Hij merkt op dat er andere gevaarlijke stoffen bestaan die ook ernstige ziekten kunnen veroorzaken. Hij heeft dus vragen over de redenen van deze specifieke keuze, omdat het wetsvoorstel niet vermeldt waarom asbest een voorkeursbehandeling verdient.

De Raad vindt dan ook dat moet worden nagedacht over de producten die het wetsvoorstel in aanmerking wil nemen.

In dat verband moet worden benadrukt dat een eventuele uitbreiding van de tegemoetkoming van dat Fonds tot andere producten dan asbest, een weerslag zou kunnen hebben waarmee rekening moet worden gehouden voor de financiering van het Fonds.

b. De blootstelling aan asbest

De Raad merkt op dat in het kader van dit wetsvoorstel de asbestslachtoffers zouden worden vergoed op grond van een blootstelling aan het asbestrisico en niet op grond van een door het burgerlijk wetboek erkende aansprakelijkheid, namelijk een fout, een verzuim of een gebrek in een zaak.

In dat verband merkt hij op dat het wetsvoorstel niet verduidelijkt wat moet worden verstaan onder "blootstelling aan asbest" en geen criteria voor blootstelling aan asbest definieert.

Hij vraagt zich in het bijzonder af of het volgens de auteurs van het wetsvoorstel zou volstaan de criteria van het Fonds voor de Beroepsziekten toe te passen op asbestslachtoffers buiten de beroepssfeer of buiten loondienst dan wel of andere criteria in aanmerking moeten worden genomen.

c. De criteria van binding met België

De Raad wijst erop dat het wetsvoorstel vaag blijft over de criteria inzake de binding van de blootstelling aan asbest met België.

Hij is van mening dat die criteria moeten worden verduidelijkt, waardoor onder meer zou kunnen worden geraamd hoeveel personen in aanmerking komen voor een vergoeding van het Fonds.

d. De schadeloosstelling

De Raad merkt op dat volgens artikel 5 van het wetsvoorstel, "de schade wordt vergoed op de door het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid erkende gronden", namelijk een integrale schadeloosstelling.

Hij is van mening dat het begrip "integrale schadeloosstelling" moet worden gedefinieerd.

3. De verhouding van het Fonds met het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid en met de sociale zekerheid

a. De verhouding van het Fonds met het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid

De Raad constateert dat volgens artikel 14 van het wetsvoorstel het Fonds tot beloop van de gestorte bedragen in de rechten van de verzoeker zou worden gesteld tegenover de persoon die aansprakelijk is voor de schade en met name de bedrijfsleider die een onverschoonbare fout begaat door werknemers zonder bescherming of met een ontoereikende of onaangepaste bescherming aan asbest bloot te stellen.

Hij vindt ten eerste dat het principe van de civielrechtelijke immuniteit van de werkgever, zijn aangestelden en gemachtigden niet op de helling mag worden gezet omdat het voortvloeit uit een historisch sociaal compromis. Krachtens dat compromis werd een stelsel ingesteld dat afwijkt van het gemene recht, niet is gebaseerd op de fout en voorziet in een automatische schadeloosstelling alsook een geringe bewijslast voor het slachtoffer. In ruil daarvoor werd het forfaitaire karakter van de schadeloosstelling ingesteld en werd het slachtoffer de mogelijkheid ontnomen om een beroep te doen op het gemene recht inzake de burgerlijke aansprakelijkheid tegenover de werkgever, zijn aangestelden en gemachtigden, die een immuniteit genieten. Dat sociale compromis vormt een zowel voor de werknemers als de werkgevers gunstig geheel en het is dus zeer moeilijk een van de elementen ervan opnieuw ter discussie te stellen zonder het evenwicht ervan te verstoren.

Naast het evenwicht van dat historische compromis, is volgens de Raad de civielrechtelijke immuniteit ook gerechtvaardigd door de wil om de sociale vrede in de ondernemingen te bewaren en de arbeidsverhoudingen veilig te stellen door een stijging van de conflicten te vermijden.

Bovendien is het in het wetsvoorstel aangenomen begrip "onverschoonbare fout" ontleend aan een begrip uit het Franse recht, dat werd gebruikt in een voor de werknemers minder gunstige context van wettelijke schadeloosstelling dan in België.

De Raad herinnert er ook aan dat, met uitzondering van de civielrechtelijke immuniteit van de werkgever, zijn aangestelden en gemachtigden, geen enkele beperking staat op het recht van asbestslachtoffers om een schadeloosstelling te vragen volgens de regels van het gemene recht, namelijk op grond van een fout (zelfs een lichte fout), een gebrek in een zaak of de instorting van een gebouw.

Bovendien betreft die civielrechtelijke immuniteit alleen de werknemers die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn met de persoon die aansprakelijk is voor de schade. Ze heeft dus geen betrekking op alle mogelijke slachtoffers van blootstelling aan asbest.

In het licht van die beschouwingen vraagt de Raad zich af waarom het Fonds enkel in het geval van een onverschoonbare fout in de rechten van het slachtoffer zou worden gesteld.

Bovendien geeft de huidige formulering van de tekst volgens de Raad de indruk dat de door het Fonds toegekende vergoeding in de plaats zou komen van de eventuele aansprakelijkheid in het gemene recht. Indien dat het geval zou zijn, rijst de vraag of ze de aansprakelijkheid van de in gebreke gebleven ondernemingen niet opheft en niet in het nadeel werkt van de ondernemingen die het risico hebben beperkt door adequate voorzorgsmaatregelen te nemen.

b. De verhouding van het Fonds met de sociale zekerheid

De Raad constateert dat volgens artikel 14 van het wetsvoorstel het Fonds ook in de rechten van het slachtoffer kan worden gesteld tegenover "de personen of instellingen die, in welke hoedanigheid ook, instaan voor het [...] herstel van de schade".

Dat begrip is volgens hem niet duidelijk en hij vraagt zich af of het zou kunnen gaan om instellingen zoals het Fonds voor de Beroepsziekten of het RIZIV.

De Raad vraagt zich ook af of de door het Fonds toegekende vergoeding bovenop de vergoedingen inzake beroepsziekten komt of ze vangt.



Rekening houdend met die beschouwingen, vindt hij het wenselijk dat de verhouding van dat Fonds met de andere socialezekerheidsinstellingen wordt verduidelijkt en grondiger wordt onderzocht.

x            x            x

Wat de beroepsmatige slachtoffers in loondienst betreft, moeten volgens de Raad, vooraleer de eventuele oprichting van een Fonds voor de asbestslachtoffers wordt overwogen, eerst de criteria voor de tegemoetkoming van het Fonds voor de Beroepsziekten worden onderzocht.

In dat verband dringt hij aan op een objectieve studie van het Fonds voor de Beroepsziekten om enerzijds te onderzoeken of de thans door dat Fonds aangenomen criteria inzake blootstelling aan het asbestrisico geschikt zijn en anderzijds na te gaan of de dekking van dat Fonds voor de terugbetaling van de medische kosten voldoende is.

Rekening houdend met het gebrek aan gegevens, waarop in dit advies wordt gewezen, herinnert de Raad er bovendien aan dat hij zich nu niet met kennis van zaken kan uitspreken over de vraag of het gepast is slachtoffers van een niet-professionele blootstelling aan asbest te vergoeden en dringt hij erop aan te worden geraadpleegd over eventuele nieuwe teksten.

De Secretaris,

De Voorzitter,

P.-P. Maeter

P. Windey