

ADVIES Nr. 1.826

Zitting van dinsdag 27 november 2012

Vraagstuk in verband met asbest en asbestvervangende producten – Wetsvoorstellen

x x x

2.562-1

ADVIES Nr. 1.826

Onderwerp: Vraagstuk in verband met asbest en asbestvervangende producten – Wetsvoorstellen

Mevrouw S. de Bethune, senaatsvoorzitster, heeft bij brief van 4 juli 2012 op verzoek van de senaatscommissie voor de Sociale Aangelegenheden het advies van de Raad ingewonnen over vijf verschillende wetsvoorstellen met betrekking tot het vraagstuk van asbest en asbestvervangende producten.

De bespreking van dat dossier werd toevertrouwd aan de commissie Sociale Zekerheid.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 27 november 2012 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Mevrouw S. de Bethune, senaatsvoorzitster, heeft bij brief van 4 juli 2012 op verzoek van de senaatscommissie voor de Sociale Aangelegenheden het advies van de Raad ingewonnen over vijf verschillende wetsvoorstellen met betrekking tot het vraagstuk van asbest en asbestvervangende producten.

Het gaat om de volgende wetsvoorstellen:

- wetsvoorstel betreffende specifieke en bindende grenswaarden voor blootstelling aan alle asbestvervangende producten en aan andere gevaarlijke producten (stuk Senaat, nr. 5-250);
- wetsvoorstel tot aanvulling van het koninklijk besluit van 11 mei 2007 ter uitvoering van hoofdstuk VI, van titel IV, van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers, met het oog op de verhoging van de bijdrage voor werkgevers waarvan de aansprakelijkheid in het kader van het asbestfonds is weerhouden (stuk Senaat, nr. 5-1352);
- wetsvoorstel houdende wijziging van artikel 125 van de programmawet (I) van 27 december 2006, om asbestslachtoffers de mogelijkheid te geven een vordering in te stellen tot het bekomen van een integrale schadevergoeding jegens de aansprakelijke derde (stuk Senaat, nr. 5-1353);
- wetsvoorstel tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006, wat het Asbestfonds betreft (stuk Senaat, nr. 5-1388);
- wetsvoorstel tot wijziging van artikel 116 van titel IV, hoofdstuk VI "Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers", van de programmawet (I) van 27 december 2006 (stuk Senaat, nr. 5-1502).

Het advies van de Raad wordt ingewonnen overeenkomstig artikel 1 van de wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennis genomen van de vijf voorgelegde wetsvoorstellen.

Naast een aantal algemene beschouwingen over het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers, maakt de Raad hieronder fundamentele opmerkingen over de inhoud van de wetsvoorstellen.

A. Algemene beschouwingen over het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers

De Raad herinnert eraan dat het Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers (Asbestfonds) werd opgericht door de programmawet (I) van 27 december 2006.

Aan de goedkeuring van die wetgeving is een lang denkproces voorafgegaan en er werden verschillende wetsvoorstellen ingediend tot oprichting van een schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers of invoering van het begrip "onverschoonbare fout door werknemers zonder bescherming bloot te stellen aan asbest", met name onder impuls van Asbest in België: Vereniging van Asbestslachtoffers (ABEVA).

In het kader van dat denkproces hebben de sociale partners, die van mening waren dat de asbestgerelateerde ziekten een sociaal risico inhouden dat niet voldoende in aanmerking wordt genomen door de gemeenschap, onmiddellijk hun steun betuigd aan de oprichting van een fonds dat tot doel heeft de slachtoffers van die ziekten te vergoeden zonder dat ze worden blootgesteld aan de onzekerheden van het gemeen recht.

Voor een optimale werking van het Asbestfonds hebben de sociale partners een aantal beginselen vastgesteld om de krijtlijnen van het in te voeren stelsel aan te geven.

Het gaat om de volgende beginselen:

- Het Asbestfonds wordt organiek geïntegreerd in het Fonds voor de Beroepsziekten, om van de expertise van die instelling gebruik te kunnen maken en voor een maximale samenhang tussen die twee fondsen te zorgen.

- Er wordt voorzien in een bijzondere financiering voor het Asbestfonds die in gelijke mate wordt gedragen door de overheid en door een algemene werkgeversbijdrage.
- Rekening houdend met de cofinanciering van het Asbestfonds door de ondernemingen voor eenzelfde bedrag als de overheidsdotatie en mits een voldoende vergoeding wordt betaald aan de slachtoffers, geldt voor de ondernemingen eenzelfde immuniteit als die welke bestaat inzake beroepsrisico's. Concreet bestaat het stelsel in een forfaitaire en snelle schadeloosstelling zonder een zware bewijslast voor de slachtoffers, in ruil voor een algemene bijdrage en een civielrechtelijke immuniteit van de werkgevers.
- Wat de door het Asbestfonds toegekende vergoeding betreft, wordt voorzien in een maximale samenhang met de op het niveau van het Fonds voor de Beroepsziekten bestaande vergoeding: niet-beroepsgebonden slachtoffers mogen niet meer krijgen dan beroepsslachtoffers en evenmin soepelere criteria genieten. Met andere woorden, er mag geen discriminatie zijn tussen de beroepsslachtoffers en de gezins- of milieuslachtoffers.
- Er mag geen discriminatie zijn tussen de beroepsziekten.
- De tegemoetkoming van het Asbestfonds wordt afgestemd op wat op het niveau van het Fonds voor de Beroepsziekten bestaat met betrekking tot de gezondheidszorg, de begrafeniskosten en de hulp van derden. Voor de gezondheidszorg zou ook bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de palliatieve verzorging.

Uitgaande van die beginselen had het Asbestfonds vooral tot doel een vergoeding te betalen aan slachtoffers die niet kunnen worden vergoed in het kader van de wetgevingen betreffende de beroepsziekten.

De Raad betreurt dat die beginselen, met name over de aspecten van non-discriminatie, niet als zodanig werden opgenomen in de bepalingen van de programmawet (I) van 27 december 2006, die volgens de memorie van toelichting gedeeltelijk zijn geïnspireerd op een wetsvoorstel tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers, dat in juli 2006 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingediend door mevrouw Muriel Gerkens en mede werd ondertekend door alle democratische partijen (Doc. 51 - 2602/001).

De Raad wijst dan ook op een aantal tegenstrijdigheden in de huidige werking van het Asbestfonds.

Krachtens het verslag dat het Asbestfonds ter gelegenheid van zijn vijfjarig bestaan heeft opgesteld, krijgt de grote meerderheid van de rechthebbenden op een vergoeding van het Asbestfonds al een vergoeding van het Fonds voor de Beroepsziekten. Van die rechthebbenden zijn namelijk meer dan 70 % werknemers. Het percentage zelfstandigen of milieuslachtoffers is zeer laag.

Die situatie kan worden verklaard door het feit dat het Asbestfonds maar twee asbestziekten vergoedt: mesothelioom en asbestose (alsook de diffuse bilaterale pleurale verdikkingen). Hoewel mesothelioom betrekking kan hebben op het geheel van de bevolking, omdat zelfs een incidentele blootstelling aan asbest voldoende kan zijn om de ziekte te krijgen, ontwikkelt die ziekte zich blijkbaar uiterst zelden, zelfs bij werknemers die zijn blootgesteld aan asbest. Asbestose veronderstelt een inademing van asbest in een zeer sterke dosis en dus een langdurige blootstelling, wat betekent dat die ziekte zich hoofdzakelijk ontwikkelt bij werknemers. Zelfstandigen kunnen ook asbestose krijgen, maar blijkbaar is het Asbestfonds bij hen niet erg bekend.

De Raad betreurt die volgens hem onlogische situatie, die leidt tot cumulatie van de vergoedingen van het Fonds voor de Beroepsziekten en de vergoedingen van het Asbestfonds.

Hij wijst erop dat, op het vlak van de beginselen en zonder te raken aan de verworven rechten, het voornoemde wetsvoorstel, waarop de regering zich gedeeltelijk heeft geïnspireerd bij de opstelling van de wetsbepalingen tot oprichting van het Asbestfonds, voorzag in een coherenter vergoeding die is gebaseerd op die van de beroepsziekten en die er niet mee kan worden gecumuleerd. In het kader van dat wetsvoorstel werden loontrekkende beroepsslachtoffers niet uitgesloten van de tegemoetkomingen van het Asbestfonds, tenzij de vergoeding van dat fonds de wettelijke vergoeding overschreed.

De Raad constateert ten slotte dat in het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de sociale partners werd opgericht om na te denken over de financiering van het Asbestfonds en over de verbetering van de situatie van asbestslachtoffers. Hij constateert dat in dat opzicht met betrekking tot de financiering van het Asbestfonds en in het licht van de constatering dat het fonds te grote reserves heeft, een structureel herstel van het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven werd voorgesteld, door het financieringsaandeel van de overheid en van de werkgevers door twee te delen. Ook werd de nadruk gelegd op het evenwicht dat moet worden ingesteld tussen de overheidsbijdrage en de bijdrage van de werkgevers aan de financiering van het Asbestfonds. De overheidsdotatie is immers beperkt tot een bepaald bedrag dat niet evolueert, terwijl het aandeel van de werkgevers evolueert volgens de opbrengst van de bijdrage. Er werd dan ook voorgesteld dat de overheidsdotatie zou worden geïndexeerd. Wat betreft de verbeteringen die in de situatie van asbestslachtoffers moeten worden aangebracht, werd herinnerd aan denksporen voor concrete verbeteringen die reeds waren opgenomen in de bovengenoemde beginselen die de sociale partners hebben aangegeven. Zo hebben de leden van die werkgroep de wens herbevestigd dat de personen die een beroep kunnen doen op het Asbestfonds en op het Fonds voor de Beroepsziekten gelijk worden behandeld op het vlak van tegemoetkoming voor de gezondheidszorg (remgeld), hulp van een derde persoon en eventueel specifieke zorg in verband met palliatieve verzorging.

De Raad merkt op dat de werkzaamheden van die werkgroep werden bekrachtigd in een advies dat het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten op 12 oktober 2011 heeft uitgebracht.

Hij constateert dat de regering dat advies maar gedeeltelijk heeft gevolgd. Voor de aspecten betreffende de financiering van het Asbestfonds werd alleen het voorstel gevolgd om het financieringsaandeel van de overheid en van de werkgevers door twee te delen, maar alleen voor 2012 en niet structureel. Het voorstel over de indexering van de overheidsdotatie is een dode letter gebleven. De voorstellen ter verbetering van de situatie van de asbestslachtoffers werden evenmin in aanmerking genomen.

De Raad betreurt die situatie en onderschrijft alle voorstellen die zijn bekrachtigd in het genoemde advies van het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten en die de regering tot nog toe niet heeft uitgevoerd.

Overeenkomstig de voornoemde beginselen die de sociale partners hebben aangegeven, maakt de Raad verderop fundamentele opmerkingen over de voorgelegde wetsvoorstellen.

B. Beschouwingen van de Raad op basis van een analyse van de inhoud van de verschillende wetsvoorstellen

De Raad heeft de inhoud van de verschillende wetsvoorstellen met de nodige aandacht onderzocht. Hierna formuleert de Raad een aantal bemerkingen omtrent de opportuniteit van de voorgestelde wetswijzigingen.

Deze wetswijzigingen hebben betrekking op het vastleggen van grenswaarden voor de beroepsmatige blootstelling voor alle asbestvervangende producten, de verhoging van de bijdrage tot financiering van het Asbestfonds voor werkgevers waarvan de aansprakelijkheid in het kader van het Asbestfonds is weerhouden, de mogelijkheid van het slachtoffer om voor de rechtbank een vordering in te stellen tot het bekomen van een integrale schadevergoeding, de toevoeging van strottenhoofdkanker en longkanker aan de lijst van de ziekten die door het Asbestfonds worden vergoed, de tenlasteneming van de medische kosten van de milieu-slachtoffers en van de zelfstandigen door het Asbestfonds en het invoeren van een groen nummer voor de verenigingen die het opnemen voor asbestslachtoffers.

De verschillende wetsvoorstellen worden achtereenvolgens besproken.

1. Wetsvoorstel betreffende specifieke en bindende grenswaarden voor blootstelling aan alle asbestvervangende producten en andere gevaarlijke producten (stuk Senaat, nr. 5-250)

a. Inhoud van het wetsvoorstel

De Raad constateert dat het voorgelegde wetsvoorstel ertoe strekt de grenswaarden voor de beroepsmatige blootstelling in de vorm van gemiddelde waarden voor blootstelling gedurende 8 uur voor alle asbestvervangende producten te bepalen.

b. Standpunt van de Raad

De Raad merkt in eerste instantie op dat het koninklijk besluit van 11 maart 2002 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico's van chemische agentia op het werk, in het kader van de wetgeving inzake welzijn op het werk, dezelfde doelstelling van preventie en bescherming van de werknemers nastreeft als het voorgelegde wetsvoorstel. Concreet voorziet het koninklijk besluit, dat de omzetting is van de Europese richtlijn 98/24/EG betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk, in een classificatie van de synthetische anorganische vezels die op de markt zijn.

Hij wijst erop dat de werkgevers krachtens de regelgeving inzake welzijn op het werk een evaluatie moeten maken van de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers die voortvloeien uit de aanwezigheid van chemische agentia op de werkplek en de nodige preventiemaatregelen moeten nemen.

Om de risico's van een chemisch agens te evalueren, moet de werkgever met name rekening houden met de eventuele grenswaarden voor de beroepsmatige blootstelling, waarvan de lijst als bijlage bij het koninklijk besluit van 11 maart 2002 is opgenomen.

De Raad wijst er nog op dat die lijst van grenswaarden voor de beroepsmatige blootstelling regelmatig wordt herzien en kan worden aangevuld of gewijzigd via een publiekeraadplegingsprocedure georganiseerd door de algemene directie Humanisering van de Arbeid van de FOD Werkgelegenheid, waarop de sociale partners of, in voorkomend geval, individuele werknemers of individuele werkgevers kunnen antwoorden.

Aangezien dat wetsvoorstel in de lijn ligt van de voornoemde wetgeving en bijgevolg veeleer onder de welzijnswetgeving valt, moet die problematiek volgens de Raad in het kader van die wetgeving worden onderzocht, met naleving van de daartoe vastgestelde publiekeraadplegingsprocedures, en vooral de raadpleging van de Hoge Raad voor preventie en bescherming op het werk.

Wat de grond van de zaak betreft, constateert de Raad verder dat het wetsvoorstel dateert van 20 juli 2010 en dat sedertdien een koninklijk besluit van 20 mei 2011 tot wijziging van het voornoemde koninklijk besluit van 11 maart 2002 in werking is getreden. Die tekst heeft vooral de in dat koninklijk besluit vastgestelde grenswaarden inzake blootstelling naar beneden toe bijgesteld, met toepassing van de voornoemde raadplegingsprocedure.

Hij voegt er nog aan toe dat naast die recente herziening destijds van werkgeverszijde ook de verbintenis werd aangegaan om een gedragscode vast te stellen wat de vuurvaste keramische vezels betreft. Die verbintenis werd sedertdien nagekomen.

De Raad wijst er verder op dat die herziening van de grenswaarden inzake blootstelling is gebaseerd op vroegere studies en in het bijzonder op advies nr. 127 dat de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk op 20 juni 2008 heeft uitgebracht over de aanpassing van de Belgische lijst van grenswaarden voor beroepsgebonden blootstelling aan chemische agentia. Wat de vuurvaste keramische vezels betreft, baseert het advies van de Hoge Raad zich op gegevens van 2006.

De Raad vraagt zich dan ook af of de grenswaarden inzake blootstelling niet opnieuw moeten worden herzien volgens de daartoe vastgestelde procedure, zodat rekening wordt gehouden met de recente ontwikkelingen (Europese REACH-verordening ...).

2. Wetsvoorstel tot aanvulling van het koninklijk besluit van 11 mei 2007 ter uitvoering van hoofdstuk VI, van titel IV, van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers, met het oog op de verhoging van de bijdrage voor werkgevers waarvan de aansprakelijkheid in het kader van het asbestfonds is weerhouden (stuk Senaat, nr. 5-1352)

a. Inhoud wetsvoorstel

De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel ertoe strekt om in het kader van de responsabilisering van de vervuiler, de werkgever die krachtens een definitieve gerechtelijke uitspraak burgerrechtelijk aansprakelijk is gesteld voor schade aan een persoon voortvloeiend uit de blootstelling aan asbest, een verhoogde bedrage gedurende 1 jaar te doen betalen tot financiering van het Asbestfonds.

b. Standpunt van de Raad

De Raad vreest dat de voorgestelde bijdrageverhoging in hoofde van de werkgever geen effect zal ressorteren. De werkgever zal immers in veel gevallen een onderneming zijn die niet meer zal bestaan.

De Raad meent dat het meer aangewezen is dat de personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn voor inbreuken inzake blootstelling aan asbest een financiële bijdrage dienen te betalen aan het Asbestfonds.

De Raad voegt eraan toe dat het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten heeft overwogen om een bijdrage op te leggen ten laste van ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor het verhoogde risico met betrekking tot asbestgebonden ziekten. Deze piste werd echter door het beheerscomité verlaten gezien de blootstelling aan asbest vaak dateert van jaren geleden waardoor het kan zijn dat de betrokken onderneming niet meer bestaat. Bovendien blijkt uit de statistieken van het Fonds voor de Beroepsziekten dat de asbestgebonden ziekten zich voordoen in alle sectoren en niet alleen bij welbepaalde ondernemingen.

3. Wetsvoorstel houdende wijziging van artikel 125 van de programmawet (I) van 27 december 2006, om asbestslachtoffers de mogelijkheid te geven een vordering in te stellen tot het bekomen van een integrale schadevergoeding jegens de aansprakelijke derde (stuk Senaat, nr. 5-1353)

a. Inhoud wetsvoorstel

De Raad constateert dat het wetsvoorstel beoogt de burgerrechtelijke immuniteit van de aansprakelijke derde op te heffen. De indieners van het wetsvoorstel willen dat de slachtoffers of zijn rechthebbenden de mogelijkheid krijgen om een vordering in te stellen tot het bekomen van een integrale schadevergoeding jegens de aansprakelijke derde.

b. Standpunt van de Raad

Betreffende de opheffing van de burgerrechtelijke immuniteit van de aansprakelijke derde verwijst de Raad naar zijn adviezen nr. 1.517 en 1.518 van 16 juni 2005, wat betreft de burgerrechtelijke immuniteit van de werkgever.

De Raad wijst er op dat het principe van burgerrechtelijke immuniteit bij beroepsziekten zijn plaats heeft binnen het kader van een historisch sociaal compromis dat ten grondslag ligt aan de wetgeving betreffende de vergoeding bij professionele risico's (arbeidsongevallen en beroepsziekten).

De Raad herinnert eraan dat de regeling inzake aansprakelijkheid bij professionele risico's een mechanisme van aansprakelijkheid behelst zonder fout. Deze regeling wijkt af van het gemeen recht waar het slachtoffer van een schadegeval het bewijs moet leveren van een fout, de schade en het causaal verband tussen de fout en de schade.

Een werknemer die onder het toepassingsgebied valt van de wetgeving inzake beroepsziekten, komt in aanmerking voor een vergoeding zonder dat hij de fout van de werkgever of van wie ook moet bewijzen (schadeloosstelling zonder foutaansprakelijkheid). Indien de ziekte waaraan hij lijdt voorkomt op de lijst van beroepsziekten die aanleiding geven tot schadeloosstelling (voor een aantal ziekten veroorzaakt door asbest is dit het geval), moet hij enkel de blootstelling aan het risico bij één of meer werkgevers bewijzen.

Het concreet causaal verband tussen de blootstelling en de ziekte wordt dan (onweerlegbaar) vermoed.

Daartegenover staat dat de werknemer slechts kan genieten van een forfaitaire vergoeding ten laste van het Fonds voor de Beroepsziekten. De vergoedbare schadeposten worden in de wet nauwkeurig omschreven.

Ook kan de werknemer geen vordering instellen op grond van het gemeen recht tegen zijn werkgever, diens aangestelden of lasthebbers, tenzij in de gevallen omschreven in artikel 51 §1 van de gecoördineerde wetten van 3 juni 1970 betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten. Deze burgerrechtelijke immuniteit valt weg wanneer de werkgever, diens aangestelden of lasthebbers de beroepsziekte opzettelijk hebben veroorzaakt. Op basis van de wet wordt men beschouwd als hebbende de ziekte opzettelijk veroorzaakt, indien de werkgever werknemers aan het beroepsrisico heeft blijven blootstellen wanneer de inspectiediensten hem schriftelijk hebben gewezen op het gevaar aan hetwelk hij deze werknemers blootstelt door zich niet te schikken naar de verplichtingen die hem zijn opgelegd door de wettelijk en reglementaire bepalingen inzake arbeidsveiligheid- en hygiëne.

Zowel voor de werknemers als voor de werkgevers houdt het historisch sociaal compromis een evenwicht in, dat nu nog volledig zijn betekenis behoudt.

Ten eerste blijven de werknemers gespaard van een lange procedureslag waarbij een zware bewijslast rust op het slachtoffer en die tevens gepaard gaat met hoge kosten. Bovendien is de uitkomst van burgerlijke procedures onzeker. In dit kader wijst de Raad er op dat omtrent de waarde als precedent van concrete gevallen uit de rechtspraak enige terughoudendheid aan de dag moet worden gelegd. De vrees bestaat dat er geen rekening wordt gehouden met de specifieke elementen van de concrete gevallen en dat deze gevallen dus buiten hun context worden gebruikt.

Ten tweede wordt beoogd om aan de werknemers die slachtoffer zijn binnen een korte tijdsspanne een schadevergoeding toe te kennen, gelet op de korte levensverwachting van sommige asbestslachtoffers. De Raad wijst er tevens op dat de blootstelling aan asbest plaatsgevonden heeft vele jaren voordat de ziekte zich manifesteert. De onderneming kan ondertussen niet meer bestaan.

Ten derde heeft de wetgever ervoor geopteerd om een regeling uit te werken die gefinancierd wordt op basis van de solidariteit van alle werkgevers, ongeacht de eigen risicostatistieken van een werkgever. Hij heeft de economische last voor een individuele werkgever voor een aansprakelijkheid die niet gekoppeld is aan een fout niet verder willen verzwaren door een vordering op grond van het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht tegen deze werkgever mogelijk te maken, tenzij in de gevallen voorzien in de wet.

Ten vierde is het stelsel van burgerrechtelijke immuniteit tevens ingegeven om conflictueuze situaties binnen een onderneming te vermijden die ontstaan wanneer een slachtoffer een proces voert tegen zijn werkgever of collega's. Het stelsel heeft dus zijn waarde om de sociale vrede en de arbeidsverhoudingen in de ondernemingen te bewaren.

De Raad benadrukt dat het voor alle betrokkenen van belang is om te weten wat wel of niet toegelaten is indien men door het afschrikkend effect van burgerrechtelijke sancties wil bijdragen tot preventie. De Raad stelt vast dat de wetgeving inzake beroepsziekten dit voorziet. De werkgever is aansprakelijk wanneer de werkgever de werknemers blijft blootstellen aan het beroepsrisico hoewel hij door de inspectiediensten werd gewezen op het gevaar.

Om de vervuiler aan te pakken, is de Raad van oordeel dat er beroep moet worden gedaan op het strafrecht. In het strafrecht bestaat er immers geen immuniteit. Elke fout, hoe klein en onopzettelijk ook, die een beroepsziekte veroorzaakt, betreft altijd een strafrechtelijke overtreding.

De Raad wijst er op dat bij de oprichting van het Asbestfonds het stelsel van cofinanciering van het Asbestfonds door de werkgevers en het stelsel van burgerrechtelijke immuniteit in hoofde van de werkgevers dat gelijkaardig is aan het stelsel van burgerrechtelijke immuniteit dat van toepassing is in het kader van professionele risico's een geheel vormen. De opheffing van deze burgerrechtelijke immuniteit zou de financiering van het Asbestfonds in het gedrang kunnen brengen.

Bijgevolg is het wetsvoorstel tot verhoging aan het Asbestfonds van de bijdrage van de werkgevers waarvan de aansprakelijkheid is weerhouden (nr. 5-1352) tegenstrijdig met het wetsvoorstel tot het bekomen van een integrale schadevergoeding jegens de aansprakelijke derde (nr. 5-1353), opgesteld door dezelfde auteurs.

Wanneer één van de bovenvermelde elementen opnieuw ter discussie wordt gesteld, wordt het evenwicht dat in het compromis is bereikt, verstoord. Voor de Raad is het dan ook onaanvaardbaar dat deze principes op de helling worden gezet.

De Raad merkt ten slotte op dat het wetsvoorstel een dubbele vergoeding van de schade toelaat. De slachtoffers en hun rechthebbenden kunnen zowel beroep doen op het Asbestfonds om een schadevergoeding te krijgen als een schadevergoeding voor de rechtbank vorderen van de aansprakelijke derde. De Raad meent dat er minstens moet voor gezorgd worden dat het Asbestfonds wordt gesubrogeerd in de rechten van het slachtoffer ten belope van de vergoedingen die het Fonds aan het slachtoffer heeft uitgekeerd.

4. Wetsvoorstel tot wijziging van de programmawet (I) van 27 december 2006, wat het Asbestfonds betreft (stuk Senaat, nr. 5-1388)

a. Inhoud wetsvoorstel

De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel ertoe strekt om de werkgevers die worden veroordeeld voor het schaden van de gezondheid van één of meer personen door hen aan het asbestrisico bloot te stellen, vanaf de datum waarop de gewezen rechterlijke beslissing definitief is en voor onbepaalde tijd een bijkomende bijdrage in de financiering van het Asbestfonds op te leggen.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel dat het slachtoffer of zijn rechthebbenden de mogelijkheid moeten krijgen om ondanks een toegekende schadevergoeding door het Asbestfonds een vordering tot schadevergoeding voor de rechtbank in te stellen. Het Asbestfonds treedt dan in de rechten van het slachtoffer of zijn rechthebbenden als zij ingevolge de rechtsvordering een schadevergoeding krijgen, teneinde de voordien toegekende vergoeding te recupereren.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen naar het begrip "onverschoonbare fout". De indieners van het wetsvoorstel stellen dat het gebruik van het begrip "onverschoonbare fout" minder restrictief is dan het begrip opzettelijke fout dat in de wetgeving inzake beroepsziekten wordt toegepast, wat een uitweg zou bieden voor de slachtoffers met betrekking tot de bewijslast die op hen rust. De indieners van het wetsvoorstel voegen eraan toe dat het Asbestfonds daardoor de mogelijkheid zou hebben om in rechte op te treden tegen de vennootschap die het slachtoffer heeft blootgesteld aan asbest, zelfs al is dit niet gebeurd met de duidelijke bedoeling om schade te berokken.

Het wetsvoorstel beoogt tevens om het bestaande artikel 118 van de programmawet (I) van 27 december 2006 uit te breiden. Er wordt voorgesteld om als voorwaarde om aanspraak te maken op een tegemoetkoming door het Asbestfonds toe te voegen dat de ziekte wordt gediagnosticeerd binnen vijftig jaar volgend op de blootstelling aan asbest. In de toelichting verduidelijken de indieners van het wetsvoorstel dat de thans geldende termijn van twintig jaar te kort is omdat het soms veertig à vijftig jaar duurt voor de ziekte optreedt.

De indieners van het wetsvoorstel willen dat de getroffen en van strottenhoofd- en of longkanker ook een tegemoetkoming krijgen van het Asbestfonds.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel dat het Asbestfonds ook het deel van de medische kosten van de zelfstandigen en van de milieuslachtoffers van asbest waarvoor de ziektewet niet tussenkomt ten laste neemt, onder dezelfde voorwaarden als bij de werknemers.

Tenslotte beoogt het wetsvoorstel het invoeren van een groen nummer voor de verenigingen die het opnemen voor asbestslachtoffers zodat deze slachtoffers en hun omgeving makkelijker toegang krijgen tot informatie omtrent hun rechten en welke formaliteiten ze hiervoor dienen te vervullen.

b. Standpunt van de Raad

Met betrekking tot de verhoogde bijdrage in hoofde van de aansprakelijke werkgevers tot financiering van het Asbestfonds en met betrekking tot de mogelijkheid van de slachtoffers om een vordering tegen de aansprakelijke derde in te stellen voor de rechtbank, verwijst de Raad naar zijn bovenstaande uiteenzetting inzake de wetsvoorstellen nr. 5-1352 en nr. 5-1353.

Wat het begrip “onverschoonbare fout” betreft, blijft de Raad bij hetgeen hij hieromtrent heeft gesteld in zijn advies nr. 1.518 van 16 juni 2005.

Gezien het evenwicht dat het hierboven beschreven historisch compromis inhoudt, meent de Raad dat het op burgerrechtelijk vlak in het kader van beroepsziekten het onaanvaardbaar zou zijn om de schadeloosstelling van een fout, laat staan van een onverschoonbare fout, te laten afhangen.

De Raad herhaalt dat, om de vervuiler aan te pakken, beroep moet worden gedaan op het strafrecht. In het strafrecht bestaat er immers geen immuniteit. Elke fout, hoe klein en onopzettelijk ook, die een beroepsziekte veroorzaakt, betreft altijd een strafrechtelijke overtreding. Het begrip “onverschoonbare fout” is dus niet noodzakelijk om de strafrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen.

De Raad meent dat de toevoeging in de wet dat de ziekte binnen vijftig jaar volgend op de blootstelling aan asbest moet worden gediagnosticeerd overbodig is, gezien nergens in de wet bepaald is dat er een termijn van twintig jaar geldt waarbinnen de ziekte zich moet manifesteren om aanspraak te maken op een tegemoetkoming van het Asbestfonds.

Betreffende de erkenning van strottenhoofd- of longkanker als ziekte waarvoor het Asbestfonds schadeloosstelling verschaft, merkt de Raad op dat die ziekten als beroepsziekten worden erkend wanneer zij door asbest zijn veroorzaakt, wat echter niet altijd het geval is, in tegenstelling tot specifieke asbestgebonden ziekten zoals asbestose en mesothelioom. Het Fonds voor de Beroepsziekten heeft criteria ontwikkeld, gebaseerd op internationale wetenschappelijke consensus, om te bepalen of een kanker van dat type kan beschouwd worden als “veroorzaakt te zijn door asbest”. Die criteria kunnen maar vervuld worden in het kader van een belangrijke blootstelling, die men in de praktijk enkel in een professioneel kader tegenkomt.

Uitgaande van het principe, hierboven gesteld, van non-discriminatie tussen asbestslachtoffers, zou de Raad het onverantwoord vinden, dat niet-beroeps-slachtoffers een schadeloosstelling op basis van andere criteria zouden ontvangen. Uitgaande van het principe, eveneens hierboven gesteld, van non-discriminatie tussen beroepsziekten, vindt de Raad het inopportuun dat de dubbele schadeloosstelling die op grond van de vigerende wetgeving toegekend wordt aan werknemers onderworpen aan de beroepsziektenwetgevingen, nog zou uitgebreid worden. Men zou eraan kunnen denken de schadeloosstelling uit te breiden voor zelfstandige werknemers, wat dan een verhoging van de financiering van het Asbestfonds vanuit het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der zelfstandigen (RSVZ) zou vereisen. De representatieve organisaties van zelfstandigen werden daartoe geraadpleegd in het kader van de werkzaamheden van het Fonds voor de Beroepsziekten, en verklaarden zich in dat kader geen vragende partij.

De Raad merkt ten slotte op dat, als men de schadeloosstelling van het Asbestfonds naar long- of strottenhoofdkanker zou uitbreiden zonder wijziging van de criteria op grond van dewelke het oorzakelijk verband met een blootstelling aan asbest wordt erkend, dit dan vermoedelijk bij de slachtoffers van die ziekten veel valse verwachtingen zou wekken; aan de kant van de slachtoffers zowel als aan de kant van de administratie van het Fonds voor de Beroepsziekten zou dit veel energie mobiliseren, en dit zonder enig gevolg.

Aangaande de vergoeding door het Asbestfonds van het deel van de medische kosten van de zelfstandigen en van de milieuslachtoffers van asbest waarvoor de ziekte niet tussenkomt onder dezelfde voorwaarden als bij de werknemers, sluit de Raad zich aan bij de adviezen van het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten. Het beheerscomité pleit voor een maximale samenhang tussen de vergoedingen voor beroepsziekten en de vergoedingen uitbetaald door het Asbestfonds. De zelfstandigen en de milieuslachtoffers dienen dezelfde tegemoetkomingen te genieten voor gezondheidszorg, begrafeniskosten en hulp van derden. Ook dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de kosten inzake palliatieve zorgen. In zijn advies van 12 oktober 2011 heeft het beheerscomité van het Fonds voor de Beroepsziekten gesteld dat vanaf 2012 ten aanzien van de zelfstandigen en van de milieuslachtoffers in eenzelfde tenlasteneming van de gezondheidszorg en van de hulp van derden dient te worden voorzien.

Wat de invoering van een groen nummer betreft voor verenigingen die opkomen voor asbestslachtoffers, meent de Raad dat het Fonds voor de Beroepsziekten waarbinnen het Asbestfonds is opgericht, het best geplaatst is om de slachtoffers te informeren. Het behoort immers tot de wettelijke opdrachten van het Fonds om zijn kennis en expertise ter beschikking te stellen en informatie over de rechten van de slachtoffers te verstrekken.

De Raad meent dat hierbij een bijzondere aandacht moet worden besteed aan de zelfstandigen. Het aantal aanvragen van zelfstandigen bij het Asbestfonds is namelijk beperkt. De Raad stelt vast dat via allerlei campagnes in samenwerking met het RSVZ werd getracht het Asbestfonds zo bekend mogelijk te maken. Hij ondersteunt de initiatieven die genomen worden om naar aanleiding van het vijfjarig bestaan van het Asbestfonds nieuwe campagnes op te starten.

5. Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 116 van titel VI, hoofdstuk VI "Schadeloosstellingfonds voor asbestslachtoffers", van de programmawet (I) van 27 december 2006 (stuk Senaat, nr.5-1502)

Het wetsvoorstel strekt ertoe om een anomalie in de wet tot oprichting van het Asbestfonds recht te zetten. In deze wet is een foutieve verwijzing naar een wetsartikel opgenomen.

De Raad stelt vast dat louter een technische wijziging betreft. De Raad onderschrijft dan ook dit voorstel tot wijziging van de wet.
