

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onderwerp
Nieuw schadeprotocol Groningen

Datum
14 februari 2018
Ons kenmerk
2018/0019/AvD/VB/LR

Geachte heer Wiebes,

Op woensdag 31 januari heeft u overeenstemming bereikt over een nieuwe manier van afhandelen van schade aan huizen en gebouwen als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Het College voor de Rechten van de Mens maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op het Besluit mijnbouwschade Groningen, waarmee het nieuwe schadeprotocol wordt vastgesteld en de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen wordt ingesteld.

Mensenrechten en de aardbevingen in Groningen

Sinds zijn oprichting in 2012 volgt en bestudeert het College de ontwikkelingen in Groningen en de mensenrechtelijke aspecten van de situatie in Groningen. Reeds verschillende malen heeft het College aangegeven dat er sprake is van een aantasting van een aantal fundamentele rechten van de inwoners van het aardbevingsgebied: het recht op een veilige leefomgeving, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het gezinsleven en het recht op fysieke en psychische gezondheid. Bovendien is ook het recht op het ongestoord genot van eigendom in het geding wanneer door aardbevingen schade ontstaat aan huizen of gebouwen. De overheid is er primair voor verantwoordelijk om te zorgen dat deze mensenrechten gewaarborgd zijn.

Als er een aantasting van mensenrechten plaatsvindt door bedrijfsactiviteiten, dan moet aan de slachtoffers toegang tot een effectief rechtsmiddel worden geboden. Bedrijven hebben hier zelf een verantwoordelijkheid. De oprichting van het Centrum Veilig Wonen (CVW) door de NAM paste in zekere zin bij die verantwoordelijkheid. Maar het garanderen van dit recht is uiteindelijk een taak voor de overheid. Op grond van artikel 13 EVRM moet zij zorgen voor effectieve rechtsmiddelen voor mensen die stellen dat hun EVRM-rechten zijn geschonden.

Deze personen moeten hun klacht kunnen indienen bij een rechter of een onafhankelijke nationale instantie. Het mag niet te ingewikkeld of te duur zijn om een oordeel van deze instantie te krijgen.

Verder houdt onafhankelijkheid in dat de nationale instantie geen banden heeft met de persoon of autoriteit die mogelijk verantwoordelijk is voor de mensenrechtenschending. Daarnaast moet dit instituut onpartijdig zijn. Het is bijvoorbeeld niet acceptabel dat een klacht ingediend moet worden bij hetzelfde orgaan als het orgaan dat de beslissing nam.

Tot slot moet de nationale instantie een bindende beslissing kunnen nemen over het herstel van of de vergoeding voor een mensenrechtentaantasting. En het moet alle aspecten van de zaak (in dit geval de schade die iemand lijdt) kunnen beoordelen. De tot dusverre bestaande mogelijkheid om een schadezaak voor te leggen aan één van de onafhankelijke Arbiters Bodembeweging schoot in dit opzicht tekort, doordat die Arbiters alleen konden oordelen over directe fysieke schade aan woningen of gebouwen en niet over andere vormen van schade die mensen ondervinden.

Nieuwe schadeafhandelingsprocedure: een positieve ontwikkeling

Het College constateert dat met de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: commissie) een aantal grote knelpunten in de schadeafhandelingsprocedure worden aangepakt. Bij de afhandeling van schade aan huizen en gebouwen als gevolg van de gaswinning werden mensen namelijk geconfronteerd met een complexe procedure en veel verschillende instanties. Een belangrijk knelpunt en een bron van onduidelijkheid was het feit dat het CVW alleen schade vanwege aardbevingen behandelde. Het CVW behandelde niet de schade die misschien ook gaswinning-gerelateerd was, maar vooral voortvloeide uit bodemdaling. Voor dergelijke schade was namelijk compensatie te verkrijgen bij een andere instantie. Daarnaast hadden bewoners te maken met lange afhandelingstermijnen van schademeldingen, lang slepende conflicten over de exacte oorzaak van de schade (aardbeving, bodemdaling of een andere oorzaak), onjuiste of afwezige communicatie door het CVW of de NAM, hoge proceskosten en bureaucratie. Tot slot twijfelden velen aan de onafhankelijkheid van het CVW vanwege de relatie tot de NAM.

Vanaf 19 maart kunnen bewoners in het aardbevingsgebied terecht bij één loket voor de afhandeling van hun schade. Het is heel goed dat de overheid nu de regie heeft genomen bij het inrichten van een meer overzichtelijke schadeprocedure. De commissie neemt straks onafhankelijk van de NAM en de overheid beslissingen over de oorzaak van de schade en de schadevergoeding. Van belang is ook dat de commissie naast fysieke schade aan woningen of gebouwen ook over materiële schade oordeelt die het gevolg is van die fysieke schade. Het College zal het werk van de commissie dan ook nauwgezet blijven volgen.

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid mogelijk in de knel als gevolg van het hybride karakter van het nieuwe schadeprotocol

De doelstelling van de nu getroffen regeling is om burgers in Groningen ruimhartig en rechtvaardig te compenseren en ze tegelijkertijd een gang naar de rechter te besparen. Het hybride karakter van de afhandelingsprocedure vormt hier mogelijk een bron van complicatie. Er is gekozen voor een publiekrechtelijke regeling voor de vergoeding van collectieve schade waarbinnen de schadevergoeding berekend dient te worden conform het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.

Hierbij is opgemerkt dat het in de rede ligt dat de commissie bij de uitleg van de regels van het civiele recht ook aansluiting zal zoeken bij de jurisprudentie (van de civiele rechter). Dit betekent dat wanneer burgers schadevergoeding onder het besluit ontvangen, zij hun vordering op de NAM dienen over te dragen op de Staat. Uitgangspunt van de regeling is dat dezelfde schade niet tweemaal voor vergoeding in aanmerking komt.

In de toelichting op het schadeprotocol wordt verder echter opgemerkt dat het besluit een vorm van onverplicht, buitenwettelijk beleid vastlegt en voor deze delen kan worden gezien als een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 van de Awb. En dat met deze regeling geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande civiele rechten van belanghebbenden. Opgemerkt wordt voorts dat de aanvrager na toekenning van de vergoeding door de commissie geen schadevergoeding kan eisen van NAM bij de burgerlijke rechter voor het deel dat vergoed is door de commissie. Voor zover de aanvrager echter meent dat een deel van de geleden schade niet is afgedekt door het besluit van de commissie, kan de aanvrager zich voor dat deel alsnog tot de civiele rechter wenden. Uiteraard staat tegen een besluit van de commissie ook bezwaar en beroep open.

Het uitgangspunt van het openhouden van de mogelijkheid van een gang naar de rechter voor onvergoede schade acht het College van essentieel belang, zeker aangezien de nu getroffen regeling niet voorziet in vergoeding van *alle* soorten schade die uit de gaswinning kunnen voortvloeien. Immateriële schade en vermogensschade bij bedrijven die niet het gevolg is van fysieke schade aan een gebouw komt vooralsnog niet voor vergoeding in aanmerking. Dat dit nu nog niet in deze tijdelijke regeling wordt meegenomen valt te billijken, maar bij schade die ontstaat door een aantasting van mensenrechten is wel het uitgangspunt dat die uiteindelijk *volledig* en *integraal* moet worden vergoed.

Het College wijst er daarnaast op dat de keuze voor een hybride regeling waarbij de procedure beheerst wordt door het publiekrecht en de inhoud door het civiele recht consequenties voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid kan hebben. Met name het aanmerken van het schadeprotocol als onverplicht en buitenwettelijk beleid is problematisch wanneer bij het aanvragen van schadevergoeding de vordering op de NAM dient te worden overgedragen aan de Staat. Ook zal het voor burgers niet duidelijk en voorzienbaar zijn wanneer er sprake is van 'dezelfde schade' en verschillende vormen van schade.

Dit is ook van belang voor het gaan lopen van eventuele beroeps- en verjaringstermijnen. Daarnaast is het een feit van algemene bekendheid dat de schadevergoedingen toegekend door de civiele rechter hoger zijn dan die door de bestuursrechter doorgaans worden toegekend. Hierdoor kan rechtsongelijkheid ontstaan tussen burgers die kiezen voor schadevergoeding onder het besluit en burgers die zelf naar de rechter stappen.

Het College wijst er dan ook op dat burgers duidelijk voorgelicht dienen te worden over hun rechtspositie wanneer zij gebruik willen maken van de regeling in het Besluit mijnbouwschade Groningen. Door een aanvraag in te dienen doen zij immers expliciet afstand van bepaalde rechten, hetgeen grote gevolgen kan hebben voor hun rechtspositie en de uiteindelijk te ontvangen schadevergoeding. Deze keuze dient weloverwogen te zijn en hiervoor is vereist dat zij vooraf over alle relevante informatie beschikken. Het College ziet hierin een taak voor de minister voor Rechtsbescherming.

Mocht u naar aanleiding van deze brief vragen hebben of een toelichting willen, dan kunt u contact opnemen met Vlada Burmistrova, Beleidsadviseur (v.burmistrova@mensenrechten.nl) of Jan-Peter Loof, Ondervoorzitter (j.p.loof@mensenrechten.nl).

Deze brief is tevens verstuurd aan de minister van Rechtsbescherming, de heer Dekker.

Hoogachtend,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert
Voorzitter