

Memo

Datum : 28 september 2017

Aan : Commissie Hammerstein

Van : Groninger Bodem Beweging, Gasberaad, gemeenten en provincie

Onderwerp : Gesprek commissie Hammerstein 2/10

Inleiding

Allereerst hartelijk dank voor uw uitgebreide, juridische advies met betrekking tot het voorliggende concept schadeprotocol. Wij stellen het zeer op prijs dat uw commissie ons adviseert over complexe vraagstukken om te komen tot een breed gedragen en gedegen nieuw schadeprotocol. Voor ons is het van het grootste belang dat de geformuleerde pijlers verantwoordelijke Staat, gerechtvaardigde schadeafhandeling, menselijke maat en onafhankelijkheid hun beslag krijgen in het nieuwe protocol. Deze uitgangspunten zijn overgenomen door de NCG als hoekstenen voor een andere schadeafhandeling. Het fundament van een nieuw schadeafhandelingssysteem moet langs deze weg worden vormgegeven om een gedegen werkwijze voor de schades als gevolg van de mijnbouwactiviteiten te realiseren.

Grondslag

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert in zijn laatste onderzoeksrapport over de gaswinning in Groningen dat de Rijksoverheid haar verantwoordelijkheid moet nemen in dit dossier. Burgers moeten niet strijden tegen een multinational, maar de Staat moet zorgdragen voor een eenvoudige en faire manier van schadeafhandeling. Wij willen zien dat de Staat garant staat voor de financiering van de kosten, voortvloeiend uit het schadeprotocol. De basis van een fonds onder het protocol wordt gevormd door enerzijds de aansprakelijkheid van NAM en anderzijds de verantwoordelijkheid van de Staat. Alleen via de publieke weg kan de publieke verantwoordelijkheid in onze ogen vorm krijgen. De reden om te kiezen voor het publiekrecht liggen met name in het feit dat niet alleen sprake is van wettelijke aansprakelijkheid maar van een ruimhartige benadering waarbij coulance voorop staat. Doordat er geen bedrijfseconomische belangen zijn en er politieke controle is, is de onafhankelijkheid in beginsel geborgd.

Zie ook Kuipers en Tjepkema, NJB 2017/1576: 'publieke regie' in Groningen:

"Verder gelden de algemene voordelen van het bestuurs(proces)recht: laagdrempeligheid, lage proceskosten, ongelijkheidscompensatie en snellere doorlooptijden. Een van overheidswege opgestelde algemene regeling geeft echter ook de mogelijkheid tot erkenning en tot het neerleggen van procedurele en materiële waarborgen, inclusief een op artikel 6:177a BW gelijkende bepaling. Een bestuursrechtelijke schaderegeling stuurt – net als de huidige situatie – in beginsel aan op buitengerechtelijke schadeafdoening, maar houdt de weg naar de rechter open. Dat is in beginsel de bestuursrechter, die immers oordeelt over besluiten op grond van publiekrechtelijke schaderegelingen. Dat betekent niet dat de weg naar de civiele rechter geheel kan worden afgesloten: op grond van artikel 6:177 BW heeft de burger immers nog steeds de bevoegdheid om de civiele rechter te benaderen, bijvoorbeeld wanneer hij meent dat bepaalde schade ten onrechte onvergoed is gebleven. Een beroep op de civiele rechter zou kunnen worden voorkomen door ruimhartigheid van een publiekrechtelijke regeling (waarover meer in par. 4.3). Een eventuele bestuursrechtelijke regeling betekent overigens niet dat er iets verandert in de partij die uiteindelijk de rekening betaalt. Dat blijft, uit hoofde van artikel 6:177 BW, de NAM, op wie de Staat een verhaalsrecht zou kunnen uitoefenen."

Volgens ons moet er een Instituut Mijnbouwschade (hierna: IM) worden opgericht ter vervanging van in elk geval het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW). Ook kan het IM andere bestaande commissies in zich opnemen, zodat we komen tot een versimpeling van het totale schadegebouw. Het IM is dus niet additioneel, maar zorgt voor bundeling van organisaties en structuren in de schadeafhandeling.

Uw commissie spreekt in het concept advies over twee wegen, zowel privaats als publiek.

Vragen:

1. Een nadere toelichting op private – dan wel publieke inrichting IM is van belang. De publieke inrichting biedt meer waarborgen. Welke en in hoeverre wegen die op tegen de voordelen van een private inrichting?
2. Beperkt het instellen van het IM op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke grondslag de nadenkruimte als het gaat om de regie op het totale dossier? Met andere woorden: beperkt de uitkomst rondom de wijze waarop IM dienaangaande wordt georganiseerd nog het nadenken over de manier waarop de “verantwoordelijke Staat” vorm kan krijgen?
3. Welke wettelijke voorzieningen zijn nodig bij een publieke inrichting IM?
4. Welke keuze zou de commissie zelf prefereren?

Pijlers

Zoals gezegd zijn de pijlers waarop het protocol moet rusten Verantwoordelijke staat, onafhankelijkheid, menselijke maat en rechtvaardige schadebepaling. In het advies gaat Hammerstein bij de beantwoording van vraag A expliciet in op de pijlers. Rondom de rechtvaardige schadebepaling lijkt het advies direct in te zoomen op het bewijsvermoeden.

Vraag:

5. Vormt wat Hammerstein betreft de toepassing van het bewijsvermoeden de crux voor deze pijler? Of zijn er rond deze pijler nog meer relevante factoren?

Grens €5.000,-

De commissie hanteert twee soorten schades, beneden 5000 euro en boven 5000 euro. Onzes inziens kan beter worden gesproken over eenvoudige en complexe schades.

Vragen:

6. Waarop baseert de commissie de stelling dat schade beneden € 5000,- een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid betreft van Staat en NAM en schade daarboven alleen voor de NAM? Is dit misschien omdat NAM een dergelijke generieke regeling niet acceptabel acht?
7. Zou het niet zo kunnen zijn dat de Staat ook in gevallen boven €5.000,- een bijdrage levert?
8. Waar is de grens van € 5.000,- op gebaseerd? Beschikt de commissie over een overzicht van alle schades, inclusief de C-schades?
9. Waar is de vervolgedeneringen op gebaseerd dat bij schades onder dit bedrag geen recht op compensatie bestaat maar herstel. (n.b. zie pagina 8, een na laatste alinea bij beantwoording vraag B “het ligt voor de hand uit te gaan van herstel omdat anders de kans op veel ongegronde claims te groot is” => is deze aanname ergens op gebaseerd?)
10. Hoe wordt omgegaan met cumulatie materiele en immateriële schade in relatie tot het bedrag van € 5.000,-?
11. Is het niet wijs om een bedrag los te laten en te spreken over eenvoudige en complexe schades?

Effectgebied*Vragen:*

12. De commissie concludeert helemaal onderin de beantwoording van vraag B dat het werken met effectgebieden een te grote en niet gerechtvaardigde beperking van het bewijsvermoeden oplevert - kan dit verder worden uitgewerkt?
13. Beantwoording vragen 5 en 6: hier gaat de commissie mee in de discussie over effectgebieden. In het licht van het punt hierboven (i.r.t. bewijsvermoeden): hoe ziet de commissie de juridische realiteit van het bewijsvermoeden nu samengaan met de technische werkelijkheid van het gegeven dat er ergens een grens bereikt zal worden ten aanzien van de bodembeweging die door gaswinning uit het Groningenveld veroorzaakt wordt? Hoe kunnen techniek/fysisch-geografische factoren en de juridische stellingname samengaan? Wat moet volgens de commissie kortgezegd het gebied zijn waar dit schadeprotocol voor moet gelden?

Rollen*Vraag:*

14. De passages over relatie IM en Arbitrator zijn niet altijd even duidelijk over de rolverdeling (zo staat er: IM bij schade beneden € 5000,- beoordeelaar en bij schade daarboven afwikkelaar). Elders (pag. 9) zou je kunnen lezen dat IM in alle gevallen beoordeelt en de Arbitrator in volle breedte oordeelt in geval van beroep.

Bewijsvermoeden

Vragen:

15. De indruk ontstaat dat elke jurist een andere opvatting over het bewijsvermoeden kan hebben. Klopt de conclusie dat alleen rechtspraak hier helderheid in kan verschaffen? En kan een rechter zelf relevant lijkende uitspraken van de Arbiter Bodembeweging aanhalen, of dienen die uitspraken dan expliciet bij de rechtbank aangedragen te worden bij de verdediging van schadegevallen die bij deze rechter terecht komen?

16. Pag. 17. 2.3.7. Welke interpretatie geeft de commissie aan 'blijvende onduidelijkheid'. In de rapporten van Witteveen en Bos wordt bijvoorbeeld gesteld dat er 99% zekerheid is dat de schade niet het gevolg is van gaswinning. Is dit zo voldoende ontzenuwd dan wel tegenbewijs?

Arbiter

Vragen:

17. Hoe zou een betere juridische grondslag er uit kunnen zien als het gaat om nakoming door NAM van uitspraken van de arbiter?

18. Onderaan bladzijde 7 wordt aangegeven dat het aan te bevelen is om de oordelen van de arbiter voor beide partijen verbindend te laten zijn. Kan de commissie nader onderbouwen waarom de huidige werkwijze waarbij alleen NAM in beginsel gebonden is verlaten zou moeten worden?

Verjaring

Vragen:

19. Is er een verschil tussen de bepalingen die gelden voor verjaring van schade van een particulier, een bedrijf en een overheid? Zijn er rondom het stuiten van de verjaring verschillen tussen deze partijen?

Immateriële schade

Vragen:

20. Stelt de commissie in feite voor om de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland over immateriële schadevergoeding gewoon in het schadeprotocol op te nemen? Kan de commissie voorstel doen voor mogelijke regeling?

21. Of stelt de commissie voor om een prejudiciële vraag te stellen aan de Hoge Raad en tot die tijd de vraag naar immateriële schadevergoeding te parkeren? Als de prejudiciële vraag is beantwoord kan het protocol dan worden aangepast.

22. Wanneer er een regeling wordt opgesteld conform de uitspraak van de rechtbank Noord- en na hoger beroep blijkt dat deze te ruimhartig is geweest, zou eventuele ten onrechte betaalde schadevergoeding door NAM kunnen worden gecompenseerd door Rijk? Dit conform de stelling in geval van technische onzekerheden dat deze niet mogen worden afgewenteld op individuele burgers.