



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het rampenfonds

Bunt, J.E. van de

Citation

Bunt, J. E. van de. (2016, June 30). *Het rampenfonds. Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42875>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42875>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/42875> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Bunt, J.E. van de

Title: Het rampenfonds

Issue Date: 2016-06-30

5 Mogelijke plicht tot oprichting

5.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 zagen we dat een slachtoffer bij de afwikkeling van rampschade in het aansprakelijkheidsrecht met verschillende problemen geconfronteerd kan worden. Deze problemen hebben geleid tot de oprichting van schadefondsen door de overheid, bijvoorbeeld voor de vuurwerkramp in Enschede, de legionella-besmetting in Bovenkarspel, de vliegtuigramp in de Bijlmer en de dijkdoorbraak in Wilnis. De vraag dringt zich op of oprichting van een fonds na een ramp geboden is. Rust op de overheid een plicht tot oprichting van een rampenfonds? En vervolgens: als een rampenfonds moet worden opgericht, stelt het recht dan nadere eisen aan de opzet en inrichting van dat fonds?

Voor die plicht zie ik twee mogelijke grondslagen, die ik in dit hoofdstuk nader zal onderzoeken. Ten eerste zou de status quo strijdig kunnen zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waardoor de overheid mogelijk actie moet ondernemen. In § 4.2 zal deze mogelijkheid worden onderzocht. Twee artikelen van het EVRM spelen een hoofdrol. Het gaat om het recht op leven, art. 2 EVRM, dat een effectief juridisch rechtssysteem vergt, en het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, art. 6 EVRM. Belangrijke problemen voor het slachtoffer van rampschade zijn namelijk dat hij geen (volledige) schadevergoeding krijgt door de insolventie van de dader en dat hij zeer lang moet wachten op een definitieve gerechtelijke uitspraak.

Ten tweede zou uit algemene rechtsbeginselen zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rechtsplicht tot oprichting van een rampenfonds kunnen volgen. Ik onderzoek dit in § 4.3. Als in het verleden rampfondsen zijn opgericht voor rampschade, zou dit dan niet ook voor toekomstige slachtoffers moeten gebeuren?

Uit de genoemde rechten en beginselen zullen enkele vuistregels en vragen worden gedestilleerd die zullen worden betrokken bij het onderzoek naar de schadefondsen en de analyse daarvan in de hoofdstukken die hierop volgen.

5.2 MENSENRECHTELIJKE EISEN

5.2.1 Een effectief juridisch rechtssysteem

Art. 1 EVRM geeft de verplichtingen weer die uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voortvloeien. Het luidt als volgt:

‘De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder, die ressorteert onder hun rechtsmacht, de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.’

Het artikel behelst een resultaatsverplichting;¹ de verdragsstaten moeten voorkomen dat de rechten van personen geschonden worden. Daarbij hebben ze vrijheid bij het kiezen van maatregelen, mits deze effectief zijn.² Het artikel kan de staat verplichten tot nalaten in te grijpen in de vrijheidssfeer van personen, maar kan ook een plicht tot actief optreden van de staat inhouden, een zogenaamde positieve verplichting. Eenieder die ressorteert onder de rechtsmacht van een verdragsstaat, valt onder de bescherming van het verdrag.

De controle op naleving van het verdrag geschiedt door het Europees Hof tot bescherming van de Rechten van de Mens. Alleen een staat kan daar aansprakelijk worden gehouden voor schending van het verdrag. Op grond van art. 34 EVRM kan namelijk slechts een klacht tegen een staat worden ingediend. Daarbij gaat het om de staat in al zijn verschijningsvormen, of het nu de wetgevende, de bestuurlijke of de rechtsprekende macht betreft.³ Het is dan ook vrij eenvoudig de staat aan te spreken op een schending van een fundamenteel recht, omdat hij in zoveel hoedanigheden optreedt.

In art. 2 EVRM is de bescherming van het recht op leven neergelegd en de eerste zin wordt als een van de meest fundamentele bepalingen van het EVRM beschouwd:⁴

‘Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet.’

Uit de casus Öneriyildiz blijkt dat uit art. 2 EVRM de positieve procedurele verplichting voor de staat tot het instandhouden van een effectief juridisch systeem voortkomt.⁵ Öneriyildiz leeft met twaalf familieleden in een illegale sloppenwijk bij Istanbul in de onmiddellijke nabijheid van een vuilnisbelt. Op 28 april 1993 vindt een grote methaangasexplosie op de vuilnisbelt plaats, waardoor in totaal 39 personen sterven. Het krot van Öneriyildiz raakt geheel bedolven onder het vuil en negen van zijn familieleden vinden de dood. Een

1 Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p. 5-101, m.n. p. 12-13.

2 EHRM 11 juli 2002, no. 28957/95, (Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk), § 85.

3 Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p. 5-101, m.n. p. 17.

4 EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00, (Vo/Frankrijk).

5 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneriyildiz/Turkije).

deskundigenrapport heeft de lokale overheden al in 1991 gewezen op het risico van een mogelijke methaangasexplosie op de vuilnisbelt en het levensgevaar voor de omwonenden, maar maatregelen zijn uitgebleven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens besluit tot een positieve procedurele verplichting:

‘Where lives have been lost in circumstances potentially engaging the responsibility of the State, that provision entails a duty for the State to ensure, by all means at its disposal, an adequate response – judicial or otherwise – so that the legislative and administrative framework set up to protect the right to life is properly implemented and any breaches of that right are repressed and punished.’

Het hof is dus van mening dat als levens verloren gaan in omstandigheden die de verantwoordelijkheid van de staat mogelijk maken, dat er dan een plicht op de staat rust om, met alle mogelijke middelen een adequate reactie te verzorgen. Die reactie kan juridisch zijn of anderszins, maar moet ertoe leiden dat het wettelijk en bestuurlijke kader dat is opgezet om het recht op leven te beschermen goed geïmplementeerd is en elke inbreuk op dat recht onderdrukt en bestraft wordt.⁶ In de zaak *Öneryildiz* waren er omstandigheden die de verantwoordelijkheid mogelijk maken. De staat wist van het risico, maar maatregelen zijn uitgebleven. In een dergelijk geval stelt art. 2 EVRM dat er tenminste een effectief juridisch systeem moet worden geboden.

In rampschadezaken zullen er telkens omstandigheden zijn die maken dat de overheid in haar rol als nachtwaker zijdelings bij de zaak betrokken kan worden, zo zagen we in hoofdstuk 2.⁷ De overheid heeft nu eenmaal heel veel verschillende rollen. Zo geeft zij vergunningen af, vaardigt zij wetten uit, houdt zij in allerlei hoedanigheden toezicht en spreekt zij recht. Daarbij bestaat de kans dat er iets misgaat, waardoor een ramp veroorzaakt wordt. Weliswaar is de overheid dan niet de eerste dader, maar in haar rol als nachtwaker is zij wel mede verantwoordelijk. Vaak is een private partij dan de hoofdveroorzaker van de ramp. Als een dergelijke rol kan worden gevonden, vloeit uit art. 2 EVRM de positieve procedurele verplichting voor de staat voort om bij rampen een effectief juridisch systeem te onderhouden.⁸

Ook in andere gevallen, als de staat niet zelf een rol heeft gespeeld bij het ontstaan van de inbreuk op het recht op leven, moet hij de toepasselijke stappen nemen om de levens te beschermen van degenen die onder zijn rechtsbescherming vallen, en een effectief juridisch systeem opzetten, zo blijkt uit rechtspraak van het EHRM.⁹ De positieve procedurele verplichtingen gelden

6 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*), § 91.

7 Zie met name § 2.2.5.1. en verder.

8 Waarschijnlijk kan die rol in bijna alle gevallen worden geconstitueerd, nu de overheid heel veel verschillende rollen heeft.

9 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (*Calvelli en Ciglio/Italië*), § 48.

overigens niet alleen voor de schending van het recht op leven, maar ook voor de schending van het recht op lichamelijke integriteit (art. 8 EVRM).¹⁰

Waaruit moet dat effectieve juridische systeem bestaan? Deze moet het slachtoffer onder meer toepasselijk verhaal bieden.¹¹ De positieve verplichting voor de staat met betrekking tot door onzorgvuldig gedrag veroorzaakte inbreuken op het recht op leven of op lichamelijke integriteit kan vervuld worden door het slachtoffer bijvoorbeeld een veroordeling tot schadevergoeding bij een civiele rechtbank te bieden, zodat een toepasselijke civiele remedie kan worden verkregen, zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens herhaaldelijk benadrukt.¹² Elke staat is in beginsel echter vrij in de vormgeving van dat effectieve juridische systeem; het vormgeven van een civiele rechtsgang is niet verplicht. Ook een bestuursrechtelijke rechtsgang voldoet volgens het hof om compensatie te verkrijgen indien (ook) de staat de schade heeft veroorzaakt en aansprakelijk is.¹³ Als de staat verzuimt de wet zo in te richten dat het slachtoffer bij onzorgvuldig gedrag de mogelijkheid tot verhaal op de dader heeft, kan de staat verantwoordelijk worden gehouden voor een schending van art. 2 EVRM.¹⁴

De positieve verplichting van de staat om een effectieve juridische bescherming te bieden, houdt verder in dat de bescherming door het nationale recht niet alleen in theorie bestaat, maar ook en bovenal, in de praktijk effectief is.¹⁵ Heeft de staat gekozen voor het verhaal van schade door het slachtoffer via het civiele recht, dan moet deze rechtsbescherming ook in de praktijk effectief zijn. Over het geval dat de praktische rechtsbescherming van het civiele recht het laat afweten omdat de dader insolvent is, bestaat bij mijn weten nog geen jurisprudentie. Is de staat in dat geval aansprakelijk, of moet een nader onderscheid worden gemaakt tussen incidentele gevallen van insolventie en structurele gevallen van insolventie?

Als het gaat om incidentele gevallen, dan ben ik geneigd de vraag naar aansprakelijkheid ontkennend te beantwoorden. De staat hoeft verhaal van schade niet 100 procent te garanderen, en is niet aansprakelijk voor een incidenteel geval van insolventie. Een enkel geval haalt het systeem van effectieve

10 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51; EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00 (Vo/France), § 90; EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

11 EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

12 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51; EHRM 8 juli 2004, no. 53924/00 (Vo/Frankrijk), § 90; EHRM 24 september 2014, no. 4605/05 (Petrova/Litouwen), § 72. Wanneer opzettelijk schade is toegebracht, kunnen aanvullend strafrechtelijke remedies geboden zijn. Ook kunnen in gevallen van medische aansprakelijkheid aanvullende tuchtrechtelijke maatregelen volgen: EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 51.

13 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 92.

14 EHRM 17 april 2008, no. 59548/00 (Dodov/Bulgarije), § 83.

15 EHRM 17 januari 2002, no. 32967/96 (Calvelli en Ciglio/Italië), § 53; EHRM 17 juli 2014, no. 47848/08 (Câmpeanu/Roemenië), § 132.

juridische bescherming immers niet onderuit. Gaat het om een structurele fout in het systeem, en zijn de daders altijd insolvent zodat het slachtoffer zijn schade nooit kan verhalen, dan lijkt de bescherming van het nationale recht tekort te schieten. De staat kan dan aansprakelijk zijn op grond van zijn positieve verplichting voortvloeiend uit art. 2 EVRM.

Keren we weer terug naar het voorbeeld van rampschade in Nederland: het gaat om grote aantallen slachtoffers waarbij het recht op leven of op lichamelijke integriteit is geschonden door onzorgvuldigheid van een dader. Voor hen zou de Nederlandse staat op grond van het voorgaande dus een vorm van verhaal moeten bieden. In theorie wordt deze bescherming van het slachtoffer inderdaad geboden in de vorm van een civiele remedie: via de onrechtmatige daadsactie zou het slachtoffer zich op de dader moeten kunnen verhalen. In de praktijk van rampschadegevallen is deze bescherming door het nationale recht echter niet altijd effectief. Als het gaat om kleine daders die een ramp veroorzaken, dan blijken deze structureel insolvent te zijn – zo blijkt uit het hoofdstuk over de problemen bij de afwikkeling van rampschade. Deze daders kunnen de grote schadelast van een ramp niet zelf dragen en zijn evenmin afdoende verzekerd. Het slachtoffer krijgt in deze gevallen in de praktijk zijn schade structureel niet vergoed. Het kan goed zijn dat de structurele insolventie van de dader in rampschadegevallen met een kleine dader leidt tot aansprakelijkheid van de staat, omdat die niet voldoet aan zijn positieve procedurele verplichting uit art. 2 EVRM.

Maakt het dan nog uit welke preventieve maatregelen de staat heeft ondernomen om het recht op leven te beschermen? In hoeverre het toezicht uitstekend was, de vergunningverlening foutloos, de wegen goed onderhouden, gevaarlijke activiteiten goed gereguleerd? Maakt dat de verplichting van de staat om een effectief juridisch systeem op te zetten minder absoluut? Dat denk ik niet. Als er eenmaal, ondanks de preventieve maatregelen, schade is ontstaan, dan is er een 'harde', op zichzelf staande positieve verplichting om een effectief juridisch systeem op te zetten om het slachtoffer te compenseren. De staat kan daar niet onderuit komen door op het preventieve vlak te investeren.

Als de staat een schending van art. 2 EVRM in rampschadegevallen wil afwenden, dan kan de staat kiezen welke maatregelen hij wil nemen om een effectief juridisch rechtssysteem te bieden. Teneinde in de toekomst aan de eisen van art. 2 EVRM te voldoen zou de staat maatregelen kunnen nemen ter verhoging van de solvabiliteit van de mogelijke daders, zoals ook al besproken in hoofdstuk 2. Als de staat daar niet voor kiest, bijvoorbeeld vanwege de hoge kosten van aansprakelijkheidsverzekeringen of regeldruk rondom het laten stellen van financiële zekerheid, zou de invoering van een verzekeringsplicht voor slachtoffers of de oprichting van een rampenfonds voor volledige compensatie kunnen zorgen. In dit onderzoek beperk ik mij tot de oplossing die de oprichting van een rampenfonds zou kunnen bieden. Een schending van art. 2 EVRM kan door de Nederlandse staat worden voorkomen door het bieden van

schadeverhaal aan slachtoffers van rampen. Het voorgaande kan in kaart worden gebracht door een vuistregel te formuleren.

1. *De structurele insolventie bij rampschade leidt tot schending van art. 2 EVRM door de Nederlandse staat. Het verhogen van solvabiliteit voor rampschade zou dit probleem verhelpen. Als de solvabiliteit niet wordt verhoogd, kan een rampenfonds worden opgericht dat voorziet in schadevergoeding voor slachtoffers.*

Belangrijk lijkt ook een tweede punt. Is eenmaal de hobbel genomen, dat het recht op leven is geschonden, ofwel door de aansprakelijkheid van de overheid in haar rol als nachtwaker, ofwel door het niet bieden van een effectief juridisch systeem om de schade te verhalen, en wordt dan een rampenfonds opgericht, dan is de vraag of dit voldoet aan de eisen van art. 13 EVRM. Art. 13 EVRM bepaalt:

‘Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.’

Bekeken moet worden of het rampenfonds als een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie in de zin van art. 13 EVRM kan gelden. Als het slachtoffer zijn aanspraak op het rampenfonds geldend wil maken, moet het fonds waarschijnlijk op een bepaalde wijze worden ingericht. De verdragsstaten hebben enige vrijheid als het gaat om de wijze waarop zij aan hun verplichtingen voldoen, maar aan het rampenfonds als ‘nationale instantie’ zullen eisen moeten worden gesteld.

Een rechtsgang is niet noodzakelijkerwijze voorgeschreven, ook een ander college of een instantie, zoals een ombudsman, kan een onafhankelijk onderzoek verrichten, zolang deze instantie met voldoende macht en waarborgen is omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.¹⁶ In het geval van een deportatie van een vermeende terrorist naar India leverde een adviserend comité dat geen mogelijkheid bood tot inzage in alle stukken, geen mogelijkheid gaf tot juridische vertegenwoordiging en dat zijn beslissing niet meedeelde aan de belanghebbende, onvoldoende procedurele waarborgen en daarmee een schending van art. 13 EVRM op.¹⁷ In een andere zaak betreffende nalatigheid van jeugdzorg vormde een procedure uitmondend in een aanbeveling van de nationale ombudsman geen effectieve remedie, omdat deze niet juridisch afdwingbaar is.¹⁸ Het hof eist geen procedure voor een rechter om effectief compensatie af te dwingen, hoewel juridische procedures sterke

16 EHRM 15 november 1996, no. 22414/93 (Chahal/ Verenigd Koninkrijk), §151-152; EHRM 26 maart 1977, no. 9248/81 (Leander/Zweden), § 77.

17 EHRM 15 november 1996, no. 22414/93 (Chahal/ Verenigd Koninkrijk), §154.

18 EHRM 10 mei 2001, no. 29392/95 (Z en anderen/Verenigd Koninkrijk), § 107.

garanties geven voor onafhankelijkheid, toegang voor het slachtoffer en afdwingbaarheid van vonnissen.¹⁹

Wanneer tegen beslissingen van rampenfonds een bestuursrechtelijke rechtsgang kan worden ingesteld, staat tegen deze beslissingen een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie open. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal het rampenfonds met voldoende macht en waarborgen moeten worden omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.

2. *Wanneer wordt uitgeweken naar een rampenfonds, wordt door middel van het openstellen van bezwaar en beroep voorzien in het bieden van een daadwerkelijk rechtsmiddel. Als geen bezwaar en beroep openstaat, moeten beslissingen afdwingbaar zijn en met voldoende macht en waarborgen omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.*

Een derde punt van aandacht. Uit het EVRM vloeit een uitgangspunt voort voor de hoogte van vergoedingen in een rampenfonds. In Öneriyildiz is met het gebruiken van de vuilstortplaats sprake van een gevaarlijke activiteit. Voor zowel schade als gevolg van de inbreuk op het recht op leven, op lichamelijke integriteit als op het recht op eigendom moet een volledige compensatie worden geboden.²⁰ Een gedeeltelijke vergoeding van de schade is onvoldoende. Dat leidt tot de volgende vuistregel:

3. *Wanneer gevaarlijke activiteiten schade hebben veroorzaakt, is volgens het EVRM het uitgangspunt volledige vergoeding.*

5.2.2 Binnen een redelijke termijn

5.2.2.1 Inleiding

Öneriyildiz heeft geprobeerd in Turkije compensatie te krijgen voor het hem aangedane onrecht. Die bestuursrechtelijke procedure nam vier jaar en elf maanden in beslag. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat dit in de gegeven omstandigheden niet tijdig is. Öneriyildiz verkeert namelijk in een verdrietige situatie door het verlies van negen van zijn familieleden en van zijn onderkomen. Dat had de rechtbank tot snelheid moeten manen. De beslissing van de rechtbank was bovendien geheel gebaseerd op een rapport van experts, dat al vlak na het ongeval was opgemaakt; er rezen dus geen verdere vragen rondom de toedracht van het ongeval.²¹

Deze problematiek speelt in het kader van art. 6 EVRM. Dit artikel omvat het recht op een eerlijk proces en schrijft voor dat gerechtelijke procedures binnen een redelijke termijn plaats dienen te vinden. Dat geldt bij de vaststel-

19 EHRM 10 mei 2001, no. 29392/95 (Z en anderen/Verenigd Koninkrijk), § 110.

20 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneriyildiz/Turkije), § 147 en § 156.

21 EHRM 30 november 2004, no. 48939/99 (Öneriyildiz/Turkije), § 152.

ling van burgerlijke rechten en verplichtingen, en dus bij vrijwel alle civiele procedures.²² Degene wiens recht op een redelijke termijn is geschonden moet zijn recht bovendien kunnen effectueren, zo volgt uit art. 13 EVRM.

Art. 6 EVRM moet worden nageleefd door alle nationale overheden.²³ De staat moet het rechtssysteem zo inrichten dat het reëel is binnen een redelijke termijn een definitieve beslissing te verkrijgen.²⁴ Dit maakt dat op de staat de verplichting rust het procesrecht met het oog op die verplichting te ontwerpen en ook het rechterlijk apparaat voldoende toe te rusten. De rechter heeft de taak het verloop van een procedure te bewaken.²⁵ In het Nederlandse burgerlijke procesrecht is dit uitgangspunt in art. 20 Rv neergelegd.²⁶

De staat is aansprakelijk voor overschrijding van de redelijke termijn, ook als hij zelf geen partij is in het geding, op grond van het onrechtmatig gedrag, art. 6:162 BW (namelijk inbreuk op het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, tevens schending wettelijke plicht). Nu art. 6 EVRM een voor iedereen verbindende bepaling is met rechtstreekse werking (art. 93 en 94 Gw.), kan dit artikel rechtstreeks worden ingeroepen.²⁷ Een nieuw geding moet worden gestart om de schade te verhalen.²⁸

5.2.2.2 Bepaling van de termijn

Wat moet als de termijn van een proces worden beschouwd?²⁹ De termijn bestrijkt in elk geval de gehele rechtsgang tot aan de eindbeslissing. Als de gerechtelijke actie wordt ingesteld, begint de redelijke termijn te lopen.³⁰ Daar kan in bijzondere omstandigheden de periode bij opgeteld worden waarin het burgerlijke recht of de plicht naar voren is gebracht in een eerdere proce-

22 Het EHRM heeft bepaald dat dit vrijwel alle civiele geschillen en naar nationaal recht erkende of verdedigbare rechten en verplichtingen betreft. Zie hierover bijvoorbeeld: Smits 2008, p. 39-42.

23 EHRM 26 oktober 2000, no. 30210/96, EHRC 2000, 89 (Kudla/Polen), § 151-152.

24 Zie de vaste rechtspraak: EHRM 6 mei 1981, *J & D Series A* Vol. 42, NJ 1987, 827, m.nt. Van Dijk (Buchholz/Duitsland).

25 Zie ook Smits 2008, p. 233.

26 Als doelstelling voor de herziening van de eerste aanleg-procedure gold vooral het bereiken van een snellere en efficiëntere rechtsgang.

27 Geen rechtstreekse werking hebben art. 6 en art. 13 EVRM als het gaat om de uitbreiding van de rechtsmacht van de rechter ten opzichte van de wetgever. Zie HR 18 februari 1986, NJ 1987, 62; HR 30 januari 1996, NJ 1996, 288. Voor het overige wordt aan art. 6 en art. 13 EVRM rechtstreekse werking toegekend.

28 Zo blijkt uit recente rechtspraak: HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, NJ 2014, 525 m. nt. P.C.E. van Wijmen & W.D.H. Asser, *RvdW* 2014, 523, *AB* 2014, 190 m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *AA* 2014, 636 m. nt. S.D. Lindenbergh. Als de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput kan de burger eventueel klagen over zijn nationale overheid bij het EHRM tegen de lange duur van de procedure via art. 34 EVRM.

29 Zie hierover Smits 2008, p. 211-219.

30 Vgl. EHRM 29 mei 1986, no. 9384/81, *ECHR Series A*, Vol. 100 (Deumeland / Duitsland), § 77.

dure als verweer, of in een eerdere kortgedingprocedure. Dienen verschillende procedures aangespannen te worden om aansprakelijkheid vast te stellen en de dader uiteindelijk te bewegen tot verdeling te komen, dan zal de eerste van die procedures als begin worden beschouwd.³¹ Als einde van de termijn geldt in beginsel het moment dat een onherroepelijke uitspraak wordt verkregen – door het verstrijken van de beroepstermijn of door de uitspraak in hoogste rechterlijke instantie.³²

Maar ook de periode tussen die uitspraak en de tenuitvoerlegging kan tot de gerechtelijke procedure worden gerekend, zo blijkt uit jurisprudentie van het Straatsburgse hof.³³ Dit geldt in het geval er geen tenuitvoerlegging van de burgerlijke rechten en plichten binnen een redelijke termijn kan worden verkregen door het slachtoffer vanwege de inrichting van het rechtssysteem. Tot de termijn worden dus vervolgpcedures voor de executie van het vonnis gerekend, zoals bijvoorbeeld de schadestaatprocedure.

Dat het slachtoffer zou treuzelen met de uitvoering van de rechterlijke uitspraak, zal de staat nog niet aansprakelijk maken. Daartoe is vereist dat de vertraging gelegen is in het systeem van het aansprakelijkheidsrecht en/of van het procesrecht. Overigens beoordeelt het EHRM de redelijke termijn in het concrete geval, en niet het totale rechtssysteem van een land.³⁴

5.2.2.3 Schending van het recht op een redelijke termijn: compensatie

In navolging van rechtspraak van het EHRM heeft de Hoge Raad in zijn uitspraak van 28 maart 2014 bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn in civiele zaken tot compensatie door de staat moet leiden.³⁵ Een vordering tot vergoeding van immateriële schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn (art. 6 EVRM) moet in een afzonderlijke procedure tegen de staat worden ingesteld.³⁶ Volgens vaste rechtspraak van het EHRM leidt het uitblijven van een rechterlijke uitspraak namelijk tot spanning en frustratie, waarmee het een grond voor toekenning van een vergoeding voor immateriële

31 Smits 2008, p. 216.

32 Zo ook Smits 2008, p. 219.

33 Zo blijkt uit EHRM 23 maart 1994, nr. 14940/89, *ECHR Series A*, 286-A, (Silva Pontes/Portugal) § 30. En bijvoorbeeld: EHRM 19 maart 1997, zaak 18357/91, *RJ & D ECHR*, 1997-II, NJ 1998, 434 (Hornsby/Griekenland), § 40.

34 Vgl. hierover ook Smits 2008, p. 206; Lawson & Teuben, p. 155. Een uitzondering maakt het hof voor Italië, waar procedures van twintig of dertig jaar gebruikelijk waren: Ferrari arrest EHRM 28 juli 1999, no. 33440/96, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 975 m.nt. R. Lawson.

35 Voor het bestuursrecht is inmiddels een wetsvoorstel geschreven. Een soortgelijk wetsvoorstel voor het civiele recht zou al enige tijd in voorbereiding zijn. Zie daarover de Conclusie voor HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, par. 4.40. Voorts: Lubach 2014, p. 135-139.

36 HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, NJ 2014, 525 m. nt. P.C.E. van Wijmen & W.D.H. Asser, *RvdW* 2014, 523, AB 2014, 190 m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, AA 2014, 636 m. nt. S.D. Lindenbergh.

schade vormt.³⁷ Voor deze procedure hoeft geen griffierecht te worden betaald, omdat partijen dat al gedaan hebben in hun eerdere procedure. De procedure zal worden gevoerd voor de kantonrechter, gezien de hoogte van de vergoeding voor overschrijding van de redelijke termijn.³⁸ De Hoge Raad zoekt aansluiting bij de vergoeding die door de bestuursrechter in vergelijkbare zaken wordt toegekend: 500 euro per half jaar overschrijding van de redelijke termijn, naar boven afgerond.³⁹ In gevallen van geringe overschrijding is de constatering dat de redelijke termijn is geschonden voldoende.

Om te beoordelen of de termijn is geschonden moeten de omstandigheden van het concrete geval worden gezien:⁴⁰ de aard, de ingewikkeldheid en het belang van de zaak en het gedrag van partijen. Een algemene richtlijn voor een redelijke duur van een civiele procedure kan dan ook niet worden gegeven.

5.2.2.4 Toepassing rampschade

Als deze criteria worden toegepast op een rampschadegeval valt op dat deze verschillende kanten op wijzen. Een zeer spoedige afwikkeling ligt voor de hand met het oog op de grote belangen die met de zaak zijn gemoeid, namelijk de rechten op leven, op lichamelijke integriteit en op eigendom. Het gaat bovendien om de belangen van veel belanghebbenden. Ook de aard van de zaak, een rampschadegeval, waarbij de ontreddering groot zal zijn, zal aanmanen tot een snelle afhandeling. Als de staat een procespartij is, zoals meestal het geval is bij rampschade, en als de staat wordt aangesproken in zijn rol als nachtwaker, is ook zijn procedeergedrag van belang. Hoe meer de staat de procedure vertraagt door zijn manier van procederen, hoe sneller de redelijke termijn geschonden is.⁴¹ De staat is immers partij bij het EVRM en dus verantwoordelijk voor het bewaken van de redelijke termijn.⁴² De staat zal zich daarnaast in zijn hoedanigheid van procespartij moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴³ Zo gelden het beginsel van zorgvuldige voorbereiding, het verbod op détournement de pouvoir, het

37 Onder andere EHRM 29 maart 2006, nr. 62361/00, JB 2006, 134 (Riccardi Pizzati/Italië).

38 De kantonrechter is bevoegd in zaken tot €25.000,-.

39 Zie HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:736, NJ 2014, 525 m. nt. P.C.E. van Wijmen & W.D.H. Asser, *RvdW* 2014, 523, *AB* 2014, 190 m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *AA* 2014, 636 m. nt. S.D. Lindenberg, par. 3.16.3. Zie hierover ook Rijnhout & Steurrijs 2015; Van Emmerik 2016.

40 Hiermee volgt de Hoge Raad de rechtspraak van het EHRM. Zie voor een kort overzicht: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (p. 50-55).

41 Zie over misbruik van procesrecht: Van der Wiel 2004, p. 62-66.

42 Terwijl art. 6 EVRM geen werking tussen procespartijen heeft, zou die werking er wel moeten zijn als de overheid meeprocedeert. Zo ook: Smits 2008, p. 257.

43 De staat mag niet in strijd met geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht handelen, zo vloeit voort uit art. 3:14 BW. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn te vinden in art. 3:2-3:5 Awb, en gelden ook voor handelingen van bestuursorganen, zie art. 3:1 lid 2 Awb. Vgl. ook Van der Wiel 2004, p. 213-214.

beginsel van zorgvuldige belangenafweging, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Een zorgvuldige, en dus juist langere behandeling komt voort uit het criterium ingewikkeldheid van de zaak, waar het gaat om het feitencomplex dat moet worden vastgesteld, de juridische vragen die voorliggen met betrekking tot aansprakelijkheid en de schade die moet worden vastgesteld. Met het onderzoek naar de feiten is in rampschadegevallen doorgaans reeds één of meerdere jaren gemoeid. Bovendien zal de schade in elk individueel geval moeten worden afgewikkeld. Het procesgedrag van partijen (maar niet dat van de overheid als procespartij) kan eveneens aanleiding geven tot een langere redelijke termijn.

Gelet op de wezenlijke belangen die op het spel staan en de rol van de staat als procespartij zullen rampschadegevallen met een zo groot mogelijke voortvarendheid moeten worden afgehandeld. Ook al brengt de complexiteit van een rampschadegeval met zich dat geruime tijd benodigd is, de totale duur van de procedure mag niet onredelijk zijn. Een standaardbehandeling is niet in overeenstemming met het EVRM. De rechterlijke macht heeft hierin eveneens een belangrijke taak door het coördineren en met voorrang behandelen van deze procedures. Hieruit kan de volgende vuistregel worden gedestilleerd.

4. *De procedure in het aansprakelijkheidsrecht voor rampschadegevallen moet zo snel mogelijk, binnen een redelijke termijn tot een einde komen. Ook de procedure in het rampenfonds moet binnen een redelijke termijn eindigen. De inrichting van het rampenfonds kan wellicht aan de snelheid van de procedure bijdragen.*

Wanneer een groot aantal slachtoffers gezamenlijk optrekken en verenigd één procedure voeren tegen de dader en/of tegen de staat in zijn rol als nachtwaker, worden de voor- en nadelen van een dergelijke procedure gedeeld, aldus het EHRM.⁴⁴ Zou de spanning en frustratie van een groep slachtoffers die een ramp hebben meegemaakt dan gedeeld worden, zodat er minder immateriële schade wordt geleden en minder compensatie hoeft te worden betaald per slachtoffer? Ik vraag het me af: de slachtoffers van een ramp met ernstige personen- en zaakschade zullen door een extra langdurige procedure onnodig lang lijden en gefrustreerd kunnen raken. Dat slachtoffers in vereniging procederen maakt dat leed niet veel beter. Volgens het EHRM moet bij de berekening van de compensatie voor het immateriële leed de totale som echter worden bekeken die wordt toegekend als er veel slachtoffers zijn in

44 Zie ook EHRM 15 februari 2008, no. 27278/03, § 29 (Arvanitaki-Roboti en anderen/Griekenland) met betrekking tot schending van art. 6 EVRM. De zaak betreft oorspronkelijk een procedure van een groep artsen tegen een publiek ziekenhuis omdat deze het salaris voor overwerk weigert uit te betalen. Deze uitspraak is aangehaald in EHRM 21 december 2010, no. 50973/08, § 68 (Lovecek en anderen/Slovenië), die gaat over schending van art. 6 EVRM. In de oorspronkelijke procedure probeerden 33 investeerders hun geld uit een investeringsmaatschappij proberen terug te krijgen.

één procedure.⁴⁵ Dat zou kunnen leiden tot het bijstellen van de compensatie naar beneden.

Dit zou het geval kunnen zijn als de schade niet ernstig is, zoals schade geleden door vertraging van een vliegtuig, zuivere vermogensschade, maar in het geval van rampen met ernstige personen- en zaakschade tot gevolg vind ik een vermindering van de compensatie niet op zijn plaats. Bovendien is een procedure in vereniging van de slachtoffers te verkiezen om redenen van proceseconomie en eenheid van recht. Van een verlaging van de compensatie bij een groep rampslachtoffers zou dan ook een verkeerd signaal uitgaan. Ik zal deze verlaging daarom niet toepassen in de rampcasus die volgen in hoofdstukken 6, 7, 8 en 9.

5.2.2.5 Rampenfonds als preventie

Het EHRM geeft duidelijk de voorkeur aan het voorkomen van vertraging boven compensatie.⁴⁶ Door middel van preventie blijft de redelijke termijn voor de procesdeelnemers gehandhaafd en is het geven van compensatie achteraf niet nodig. Als het systeem van rechtspraak in een verdragsstaat niet goed werkt, dan zijn ook maatregelen gericht op versnelling van de procedure te verkiezen.⁴⁷ Zo wordt in verschillende landen de processuele mogelijkheid geboden een verzoek te richten tot een hogere rechter om een lagere rechter tot een beslissing binnen een bepaalde termijn te dwingen. In rampschadegevallen is een structurele versnelling te verkiezen boven het bieden van compensatie bij overschrijding van de redelijke termijn.

Waarschijnlijk biedt de flexibiliteit van inrichting van een rampenfonds de mogelijkheid tot een versnelling van de procedure. Het kan zijn dat de redelijke termijn altijd geschonden wordt door de afwikkeling in het aansprakelijkheidsrecht. Een fonds dat voorschotten uitkeert zou kunnen helpen de

⁴⁵ Zie ook EHRM 15 februari 2008, no 27278/03, § 32.

⁴⁶ Zie EHRM 29 maart 2006, AB 2006/294, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, r.o. 183 (Scordino/Italië).

⁴⁷ Zie EHRM 29 maart 2006, AB 2006/294, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, r.o. 184 (Scordino/Italië). Zoals de mogelijkheid een hogere rechterlijke instantie te vragen een adequate tijdlimiet te stellen voor het treffen van een procedurele maatregel door een lagere instantie, vgl. Holzinger/Oostenrijk, EHRM 20 april 2001, no. 23459/94, EHRC 2001, 4. In Kroatië kan het constitutioneel hof een tijdlimiet geven waarbinnen de betreffende instantie zijn oordeel moet geven: Slavicek/Kroatië, EHRM 4 juli 2002, no. 20862/02. Een versnelde procedure voor de gerechten is mogelijk in Spanje, zie Fernandez-Molina en anderen/Spanje, EHRM 8 oktober 2002, no. 64359/01. In Poolse civiele procedures kan een hogere rechter eveneens een tijdlimiet geven aan de rechter die de zaak behandelt om de verschillende stadia van de procedure te behandelen. Uitgesloten zijn het onderzoek naar de feiten en de juridische merites van de zaak: Michalak/Polen, EHRM 1 maart 2005, no. 24549/03. In Slowakije is het constitutioneel hof bevoegd de rechter die de redelijke termijn schendt te gebiedten een beslissing te nemen of te handelen, zo blijkt uit: Andrásik en anderen/Slowakije, nos. 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 en 68563/01, ECHR 2002-IX.

redelijke termijn te waarborgen of ten minste de gevolgen van een mogelijke schending te verlichten. Op die wijze krijgen slachtoffers alvast een deel van hun schade vergoed, en wordt hun enige zorg uit handen genomen bij het verdriet dat zij zullen hebben.

In de praktijk moet in rampschadegevallen (die door menselijk handelen veroorzaakt zijn) een volledige vergoeding worden geboden, zo volgt uit § 5.2.1. Het uitkeren van een gedeeltelijke tegemoetkoming bij wijze van voorschot door een schadefonds is echter onvoldoende om aan de eis van een volledige tegemoetkoming te voldoen. Als een fonds slechts een gedeeltelijke vergoeding uitkeert, moet nog een vlotte en voorspoedige behandeling in het aansprakelijkheidsrecht volgen. De vijfde vuistregel luidt dan als volgt:

5. *Een structurele versnelling in rampschadegevallen is te verkiezen boven overschrijding van de redelijke termijn (en het bieden van compensatie achteraf). Een rampenfonds dat voorschotten uitkeert kan slachtoffers alvast tegemoetkomen.*

5.3 RECHTSBEGINSELEN

In het verleden zijn fondsen voor rampschadeslachtoffers opgericht op ad hoc-basis: bij elke ramp lag opnieuw de beslissing voor wel of geen fonds op te richten. Dat kan leiden tot ongelijke vergoedingen, en van soms wel, dan weer niet tussenkomen als er een ramp is gebeurd. Met de oprichting van een structureel schadefonds zouden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid gediend worden, zo betoogt Hartlief.⁴⁸ Vranken noemt de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid als algemene, tot het hele burgerlijk vermogensrecht geldende principes, die echter niet altijd scherp genoeg zijn om in het concrete geval als houvast te dienen.⁴⁹ Tot welke vuistregels zouden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid leiden als het gaat om door de overheid gefinancierde fondsen?

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn rechtsbeginselen waarmee bij het wetgeven rekening moet worden gehouden.⁵⁰ In de verhouding tussen de burger en het bestuur is rechtszekerheid in die zin van belang dat wetgeving ervoor kan zorgen dat de aanspraken van de burger op de staat vastliggen.⁵¹ Zo krijgt de burger de zekerheid dat hij recht heeft op een bepaalde prestatie in het door een bepaalde wet bestreken geval. Wetgeving is dus een waarborg voor rechtszekerheid.⁵²

48 Hartlief 2002, p. 61-103, in het bijzonder p. 101.

49 Zie Asser/Vranken 1995/ 132.

50 Zo worden zij genoemd in aanwijzing 18 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 1992, 230 laatstelijk gewijzigd, *Stcrt.* 2011, 6602.

51 Oldenziel 1998, p. 2.

52 Oldenziel 1998, p. 2.

Het begrip rechtszekerheid kent verschillende dimensies.⁵³ Ik noem hier die aspecten die in verband met het oprichten van één of meer schadefondsen relevant kunnen zijn.⁵⁴ Rechtszekerheid vergt dat het recht een zekere mate van continuïteit in zich draagt, en dat het duidelijkheid verschaft over de rechtspositie, kenbaar is, rechtsbescherming geeft en gewekt vertrouwen honoreert.⁵⁵

De ad hoc-fondsen opgericht in het verleden vanwege de haperingen in het aansprakelijkheidsrecht bieden de slachtoffers onvoldoende rechtszekerheid. Die fondsen bieden onvoldoende continuïteit, zijn van tevoren niet kenbaar, geven de burger geen rechtsbescherming (voor hetzelfde geld wordt er geen rampenfonds ingesteld) en gewekt vertrouwen (dat er opnieuw een fonds wordt ingesteld) kan worden beschaamd.

Voor de slachtoffers van rampen waarvoor een derde aansprakelijk is zou het beginsel van rechtszekerheid met zich meebrengen dat zij vallen onder eenzelfde (kader)wet. Op grond van die wet weet het slachtoffer waar hij aan toe is; de wet moet duidelijkheid geven over de rechtspositie, is vanzelfsprekend kenbaar, geeft rechtsbescherming en honoreert gewekt vertrouwen. Deze opvatting kunnen we neerleggen in een vuistregel.

6. *Een (kader)wet biedt slachtoffers van rampschade meer rechtszekerheid.*

Het beginsel van rechtsgelijkheid houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke ongelijk, naar de mate van hun ongelijkheid.⁵⁶ Een gelijke behandeling houdt in: eenzelfde behandeling voor twee of meer verschillende zaken, personen of situaties, die vergelijkbare eigenschappen of kenmerken bezitten.⁵⁷ Het gaat om eigenschappen of kenmerken die in een bepaalde context relevant zijn – niet alle eigenschappen zijn immers altijd relevant.⁵⁸ Een gelijke behandeling van op het oog dezelfde gevallen kan tot een heel onrechtvaardig resultaat leiden, bijvoorbeeld een gelijke behandeling van twee slachtoffers van dezelfde ramp door eenzelfde vergoeding te bieden, terwijl de een schade heeft geleden van 100.000 euro en de ander van 100 euro. Het is dus van groot belang dat alle relevante eigenschappen meegenomen worden bij de beoordeling of er sprake is van rechtsgelijkheid.

53 Zo ook Drion 1981, p. 1-14. Andere dimensies die Oldenziel onderscheidt zijn toepassen van de wet, tijdigheid, voorspelbaarheid van bestuurshandelen en het verbod van terugwerkende kracht, Oldenziel 1998, p. 14.

54 Ook Engelhard & Rijnhout gebruiken rechtszekerheid in hun toetsingskader voor hun onderzoek naar de uitbreiding van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen met personenschade: Engelhard & Rijnhout 2015, p. 27-28.

55 Oldenziel 1998, p. 15.

56 Deze omschrijving is te herleiden tot Aristoteles, *Ethica Nicomachea* 1131a14. Zie over dit onderwerp onder meer Loenen 1998.

57 Zie vergelijkbaar Gerards 2002, p. 9-10.

58 Zo Loenen 1998, p. 20.

Een gelijke behandeling van alle slachtoffers met schade veroorzaakt door een derde, waartoe via het aansprakelijkheidsrecht ook rampschadeslachtoffers behoren, leidt op het eerste gezicht tot een gelijke behandeling.⁵⁹ Maar rampschadeslachtoffers vormen een aparte categorie, want zij krijgen te maken met stelselmatige problemen in en rondom het aansprakelijkheidsrecht. In het verleden zijn voor deze categorie slachtoffers in een aantal gevallen schadefondsen opgericht. Het lijkt willekeurig en ongelijk om slachtoffers van nieuwe gevallen dan niet hetzelfde te behandelen.⁶⁰ Slachtoffers van verschillende rampen zouden hetzelfde behandeld dienen te worden, zodat zij uiteindelijk hun rampschade vergoed krijgen.

Voor de slachtoffers van rampen betekent het uitvaardigen van een wet die een vergoeding biedt voor alle rampschadegevallen waar een derde voor aansprakelijk is meer rechtsgelijkheid. Omdat niet elke ramp leidt tot problemen in het aansprakelijkheidsrecht, zal de wet niet zonder meer in elk rampschadegeval van toepassing moeten zijn. Dit leidt tot een nieuwe vuistregel.

7. *Bij elke ramp wordt aan de hand van dezelfde vastomlijnde criteria beoordeeld of de algemene rampenwet van toepassing moet worden verklaard.*

Elk rampschadegeval wordt zo hetzelfde behandeld: het slachtoffer krijgt zijn schade vergoed hetzij via het aansprakelijkheidsrecht, hetzij via het algemene rampenfonds. Rampschadeslachtoffers krijgen dan een (gehele of gedeeltelijke) tegemoetkoming in de schade. Om ervoor te zorgen dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden en ongelijke gevallen ongelijk, zal de hoogte van de tegemoetkoming voor een slachtoffer afhankelijk moeten zijn van de bij de ramp geleden schade.⁶¹ Een volgende vuistregel dient zich aan.

8. *De hoogte van de tegemoetkoming verschilt al naar gelang de bij een ramp geleden schade.*

5.4 AFSLUITING

Het onderzoek naar de eisen van het EVRM en de rechtsbeginselen heeft een aantal bevindingen opgeleverd met betrekking tot de mogelijke verplichtingen van de overheid. In verband met het recht op leven, art. 2 EVRM, is de staat verplicht een effectief juridisch rechtssysteem te handhaven. Voor rampschadegevallen, waarin doorgaans personenschade is geleden en dus het recht op leven is geschonden, geldt dat het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht in veel gevallen geen verhaal biedt voor het slachtoffer. Wanneer de dader insolvent is, ontbreekt namelijk een remedie. Aan de staat is de keuze welke maatregelen

59 In een formele benadering van het gelijkheidsbeginsel.

60 Ook zou hier aan het bestuursrechtelijk beginsel, verbod van willekeur, kunnen worden gedacht.

61 Dit concluderen ook Engelhard & Rijnhout 2015, p. 26-27.

hij neemt om een schending van art. 2 EVRM bij rampen te voorkomen. Dat kunnen maatregelen zijn om insolventie in het aansprakelijkheidsrecht uit te bannen, bijvoorbeeld door een verplichte verzekering van de mogelijke daders met een bepaalde dekkingsomvang of door zekerheidsstelling van bedrijven. Een andere maatregel is de oprichting van een rampenfonds. Met de oprichting van een schadefonds na een ramp waarbij insolventie een rol van betekenis speelt, kan de staat aan schadeplichtigheid op grond van het EVRM ontkomen, om precies te zijn op grond van een onrechtmatige daad wegens schending van de positieve procedurele plicht die voortkomt uit het recht op leven.

Ook vloeit uit art. 6 van het EVRM voort dat een proces binnen een redelijke termijn moet eindigen. De redelijke termijn is niet gefixeerd, maar hangt af van een aantal factoren. Terwijl de complexiteit van een rampschadezaak een langere termijn van afhandeling door de rechter met zich meebrengt, wijzen de aard van de zaak en het belang van de zaak in de richting van een behandeling die niet lang mag duren. Deze spanning zou kunnen leiden tot schending van art. 6 EVRM. Om aan zijn schadeplicht te ontkomen, zou de staat maatregelen kunnen treffen. Dat kan door achteraf compensatie te bieden voor de opgelopen vertraging, maar geschiedt bij voorkeur door te voorkomen dat de redelijke termijn wordt geschonden. Ik stel voor dat de procedure in het aansprakelijkheidsrecht zoveel mogelijk gestroomlijnd wordt. Daarnaast zou een voorschotfonds rampslachtoffers alvast in hun ergste nood kunnen voorzien.

Het beginsel rechtszekerheid en het beginsel rechtsgelijkheid geven geen directe verplichting tot de oprichting van een rampenfonds. Zij bieden wel enig houvast als eenmaal overheidsfondsen worden gevormd. Als de overheid bereid is (bijvoorbeeld naar aanleiding van een mogelijke schending van het EVRM) een voorschotfonds of een algemeen rampenfonds op te richten, geeft het beginsel van rechtszekerheid de voorkeur aan het vastleggen van aanspraken van slachtoffers in een (kader)wet boven verschillende losse fondsen. Het beginsel rechtsgelijkheid vraagt binnen die wet om differentiatie op grond van de verschillende omstandigheden van slachtoffers per ramp.

In het voorgaande is een aantal vuistregels geformuleerd, die betrokken zullen worden in het onderzoek naar de vier verschillende casus van schadefondsen en bij het formuleren van een visie op de toekomst.⁶² Het gaat om de volgende vuistregels:

1. De structurele insolventie bij rampschade leidt tot schending van art. 2 EVRM door de Nederlandse staat. Het verhogen van solvabiliteit voor rampschade zou dit probleem verhelpen. Als de solvabiliteit niet wordt verhoogd, kan een rampenfonds worden opgericht dat voorziet in schadevergoeding voor het slachtoffer.
2. Wanneer wordt uitgeweken naar een rampenfonds wordt door middel van het openstellen van bezwaar en beroep voorzien in het bieden van

62 Hoofdstukken 6 t/m 9 en hoofdstuk 11.

een daadwerkelijk rechtsmiddel. Als geen bezwaar en beroep openstaat, moeten beslissingen afdwingbaar zijn en met voldoende macht en waarborgen omkleed om een daadwerkelijk rechtsmiddel te vormen.

3. Wanneer gevaarlijke activiteiten schade hebben veroorzaakt, is het uitgangspunt volledige vergoeding.
4. De procedure in het aansprakelijkheidsrecht voor rampschadegevallen moet zo snel mogelijk, binnen een redelijke termijn tot een einde komen. Ook de procedure in het rampenfonds moet binnen een redelijke termijn eindigen. De inrichting van het rampenfonds kan wellicht aan de snelheid van de procedure bijdragen.
5. Een structurele versnelling in rampschadegevallen is te verkiezen boven overschrijding van de redelijke termijn (en het bieden van compensatie achteraf). Een rampenfonds dat voorschotten uitkeert kan slachtoffers alvast tegemoetkomen.
6. Een (kader)wet biedt slachtoffers van rampschade meer rechtszekerheid.
7. Bij elke ramp wordt aan de hand van dezelfde vastomlijnde criteria beoordeeld of de algemene rampenwet van toepassing moet worden verklaard.
8. De hoogte van de tegemoetkoming verschilt al naar gelang de bij een ramp geleden schade.

Ook zijn er een zestal concrete vragen die als onderdeel van het toetsingskader voor de rampenfonds kunnen dienen. Deze vloeien voort uit de vuistregels en luiden als volgt:

1. *Is er een mogelijke plicht van de overheid tot oprichting van een rampenfonds in verband met structurele insolvabiliteit op grond van art. 2 EVRM?*
2. *Wordt er voorzien in een daadwerkelijk rechtsmiddel door het openstellen van bezwaar en beroep of zijn de beslissingen afdwingbaar en met voldoende macht en waarborgen omkleed?*
3. *Voldoet het fonds aan het uitgangspunt van volledige vergoeding?*
4. *Eindigt de procedure in het rampenfonds binnen een redelijke termijn?*
5. *Biedt het rampenfonds rechtszekerheid?*
6. *Biedt het rampenfonds rechtsgelijkheid?*

