

GERECHTSHOF ARNHEM-LEEWARDEN

zittingsplaats Leeuwarden

Beschikking d.d. 20 april 2017 inzake de klacht van:

Vereniging van schadelijders van de bodembeweging door gaswinning in Groningen (Groninger Bodem Beweging), T. Aleven, N.M. de Kler,

L. Schollema, E. Schollema,

E. Rietveld, K. de Beer, A. van Dam, B. van Dam, J. Oomen,

J. Munneke, L.E. Munneke-Bos, P. Vaillant en P.H. Stapel, allen

vestigings- dan wel woonplaats kiezende ten kantore van mrs. G. Spong en

E. van Reydt, advocaten te Amsterdam,

hierna te noemen **klagers**,

ter zake van het uitblijven van een strafvervolging tegen

Nederlandse Aardolie Maatschappij,

gevestigd te Assen,

hierna te noemen **beklaagde**.

Het procesverloop

De klacht is bij het hof binnengekomen op 4 februari 2016.

Ingevolge de beschikking van dit hof d.d. 11 februari 2016 heeft de advocaat-generaal, onder overlegging van de processtukken, schriftelijk verslag gedaan.

Klagers T. Aleven, N.M. de Kler, E. Rietveld, J. Munneke en L.E. Munneke-Bos, alsmede dhr. D. Schorren, voorzitter van de Groninger Bodem Beweging, zijn,

bijgestaan door mrs. Spong en Van Reydt voornoemd, op 12 oktober 2016 door één van de leden van het hof in raadkamer gehoord.

Beklaagde is, in de personen van J. Vegter en K. Lemstra, bijgestaan door mr. J. Italianer, advocaat te Amsterdam, op 1 maart 2017 in raadkamer gehoord.

Namens het openbaar ministerie is de advocaat-generaal mr. L.P. den Hollander zowel op 12 oktober 2016 als 1 maart 2017 in raadkamer verschenen.

De motivering

De inhoud van de klacht

1. De klacht richt zich tegen de beslissing van de officier van justitie, beklaagde niet te vervolgen ter zake van overtreding van de artikelen 170, 350 en 352 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), volgens klagers gepleegd tussen 1963 en 2015 in de provincie Groningen.

Het standpunt van de advocaat-generaal

2. De advocaat-generaal stelt zich op het standpunt dat de klacht dient te worden afgewezen nu strafrechtelijk optreden naast politieke, bestuurlijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke beoordelingen geen toegevoegde waarde heeft.

Beoordeling

3. In een schrijven d.d. 11 september 2015 aan de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Nederland, hebben mrs. Spong en Van Reydt namens klagers aangifte gedaan tegen beklaagde en verzocht om een strafvervolgning, althans een strafrechtelijk onderzoek wegens de misdrijven als bedoeld in de artikelen 170, 350 en 352 Sr. In de aangifte wordt gesteld dat beklaagde sinds 1963 op meer dan twintig locaties gas wint uit het Groningerveld en dat vaststaat dat er een relatie bestaat tussen gaswinning uit dat veld en aardbevingen in de provincie Groningen. Voorts is het, aldus klagers, evident dat

het aantal en de zwaarte van deze geïnduceerde aardbevingen de laatste jaren zijn toegenomen. Schade aan gebouwen wordt evenwel niet zo zeer bepaald door de magnitude van de geïnduceerde aardbevingen maar door de grondversnellingen die tijdens deze bevingen optreden. Pas in 2014 is beklagde gestart met onderzoek naar groundbewegingen door het plaatsen van gebouw-sensoren in tweehonderd gebouwen boven het Groningerveld. Ten aanzien van de constructie van gebouwen en infrastructurele werken geldt dat er pas zeer recentelijk voorlopig beleid is gemaakt ter bevordering van aardbevingsbestendig bouwen. In 2013 is in opdracht van beklagde door Arup BV een risicostudie uitgevoerd, waarin een risicoanalyse is gemaakt van verschillende aardbevingsscenario's in de regio's Huizinge, Zandweer en Hoeksmeer. Volgens Arup is het risico dat er zich een aardbeving van meer dan 5 Mw voordoet minder dan tien procent in de komende tien jaar en zijn lichtere bevingen waarschijnlijker, maar kan er - indien het risico verwezenlijkt wordt - sprake zijn van aanzienlijke aantallen slachtoffers, waaronder ook dodelijke slachtoffers. Volgens klagers is er geen twijfel dat de voortdurende gaswinning een wezenlijk gevaar voor duizenden mensen met zich meebrengt, niet alleen voor gebouwen en andere infrastructurele werken maar óók voor mensenlevens. Een kans, die als aanmerkelijk kan worden gekwalificeerd en door beklagde bewust wordt aanvaard. Daarmee maakt beklagde zich bij voortduring schuldig aan het opzettelijk en wederrechtelijk vernielen en/of beschadigen van gebouwen waarbij gemeen gevaar voor goederen en een concreet en reëel levensgevaar voor personen te duchten is.

4. Met betrekking tot de vraag of een vervolging opportuun moet worden geacht, stellen klagers dat op de Staat een uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeiende positieve verplichting rust om maatregelen te treffen die bijdragen aan de effectieve bescherming van de uit het verdrag voortvloeiende rechten. In casu zijn de artikelen 2 (het recht op leven) 3 (verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling) en 8 (recht op respect voor privé- en familielevens) van het EVRM in het geding. Dat legt op de overheid (minst genomen) een procedurele verplichting tot het instellen van strafrechtelijke vervolging, nu de

civielrechtelijke mogelijkheden tot het verkrijgen van schadevergoeding en de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedures de slachtoffers van het handelen van beklaagde onvoldoende beschermen.

5. Een aantal klagers heeft in een persoonlijke relaas verslag gedaan van de impact die de aardbevingen op hun persoonlijke leven hebben gehad. Klagers maken gewag van financiële zorgen, psychische problemen, gevoelens van onveiligheid, woede en machteloosheid. De betreffende verslagen zijn als bijlagen bij de aangifte gevoegd.
6. Het openbaar ministerie heeft klagers in een schrijven d.d. 8 december 2015 meegedeeld dat naar de in de aangifte genoemde feiten geen strafrechtelijk onderzoek zal worden ingesteld. Volgens het openbaar ministerie is het niet alleen de vraag of er voldoende wettig en overtuigend bewijs is dat beklaagde zich aan de gestelde feiten schuldig heeft gemaakt, maar dient het inzetten van het strafrecht ook geen redelijk doel, gelet op het feit dat de politieke afweging in de politieke arena dient plaats te vinden en de juridische beoordeling door de bestuursrechter. Weliswaar dient de Staat, als gevolg van de op haar rustende uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen, maatregelen zoals een effectief rechterlijk systeem te treffen, die een voldoende bescherming bieden tegen de schadelijke gevolgen van gaswinning maar dat systeem hoeft in beginsel niet strafrechtelijk van aard te zijn. Alleen in zeer bijzondere gevallen is de Staat verplicht tot een strafrechtelijk onderzoek of een strafrechtelijke vervolging en een dergelijk geval doet zich hier niet voor, aldus het openbaar ministerie.
7. In raadkamer heeft beklaagde zich op het standpunt gesteld dat de klacht dient te worden afgewezen omdat ten aanzien van de rol van beklaagde bij de gaswinning geen ruimte is voor toepassing van het strafrecht. Beklaagde wint gas in het belang van de Nederlandse samenleving. Zij doet dat op basis van de haar verleende vergunning en conform die vergunning. Zij heeft daar commercieel belang bij en ook de samenleving heeft daar belang bij vanwege de noodzakelijke leveringszekerheid aan huishoudens, instellingen en kleine industrie van dit

specifieke (laagcalorische) gas. Ten aanzien van een dergelijke bijzondere gedraging, het winnen van gas, en de gevolgen daarvan zijn primair de mijnbouwregelgeving en de verleende vergunningen bepalend en niet het Wetboek van Strafrecht. Eventuele strafrechtelijke handhaving daarvan loopt via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 33 van de Mijnbouwwet overigens pas per 31 december 2016 is opgenomen. In Nederland bestaat een effectief rechtssysteem, waarin burgers besluiten van de overheid door de bestuursrechter kunnen laten toetsen en daarvan is in deze kwestie gebruik gemaakt. Daarnaast lopen er civielrechtelijke procedures waarin de aansprakelijkheid van de Staat voor (dreigende) schade aan woningen van gedupeerden aan bod komt. Tenslotte kan het strafrecht, gezien het reactieve en beperkte kader van een strafrechtelijk vonnis, maar in zeer beperkte mate richting geven aan toekomstig handelen en kan het niet de bestaande maatschappelijke knopen doorhakken. Ook vanuit het EVRM bezien ligt een strafrechtelijke vervolging niet voor de hand omdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de context van gevaarlijke activiteiten pas een noodzaak voor strafrechtelijk optreden heeft willen aannemen na levensbedreigende situaties die zijn ontstaan door het handelen of nalaten van autoriteiten, aldus beklagde.

8. Het hof stelt voorop dat, doordat het openbaar ministerie naar aanleiding van de aangifte van klagers geen strafrechtelijk onderzoek heeft verricht, de vraag of er voldoende bewijs is voor vervolging van een of meer van de in de aangifte genoemde feiten, thans niet definitief kan worden beantwoord. Wat betreft de beoordeling van de klacht brengt het afzien van enig strafrechtelijk onderzoek mee dat slechts indien het hof tot het oordeel komt dat vervolging voor welk feit dan ook niet opportuun kan worden geacht, de klacht ongegrond kan worden verklaard. Tot dat oordeel kan het hof thans niet komen.
9. De enkele omstandigheid dat voor de gaswinning ingevolge de Mijnbouwwet vergunning is verleend door de overheid en dat overtreding van de in artikel 33 van de Mijnbouwwet omschreven verplichting voor een houder van een vergunning om alle maatregelen te nemen, die redelijkerwijs van hem gevergd

kunnen worden teneinde schade te voorkomen en de veiligheid te waarborgen, in de periode waarop de aangifte betrekking heeft niet strafbaar is gesteld, laat onverlet dat er ruimte is voor vervolging ter zake van de in de klacht genoemde (commune) strafbepalingen.

10. Of een vervolging, indien veronderstellenderwijs uitgegaan wordt van voldoende wettig en overtuigend bewijs, in dat geval ook opportuun moet worden geacht hangt af van het antwoord op de vraag in welk belang klagers geschaad zijn. Het strafrecht dient te worden beschouwd als ultimum remedium en behoeft niet altijd te worden ingezet wanneer er alternatieve wijzen van sanctionering of genoegdoening mogelijk zijn. Verder kan het strafrecht ook slechts een rol spelen met betrekking tot feiten die zich in het verleden hebben voorgedaan.
11. Wat dit laatste betreft kan worden vastgesteld dat de gevolgen van de gaswinning voor de toekomst zowel op bestuursrechtelijk gebied als in de politiek thans de nodige aandacht krijgen. Dit geldt echter minder waar het gaat om de periode in de aangifte genoemd.
12. Voor zover klagers slechts financieel getroffen zijn, biedt het civiele recht voldoende mogelijkheden voor compensatie op vermogensrechtelijk vlak, zo blijkt ook uit recente uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in het voorjaar van 2015 een amendement aangenomen waarin wordt gekozen voor een omkering van de bewijslast, in die zin dat schade wordt vermoed door aardbevingen te zijn veroorzaakt, behoudens door beklagde te leveren tegenbewijs. Dit bewijsvermoeden zal wettelijk worden verankerd in het Burgerlijk Wetboek.
13. Voor zover klagers door de gaswinning gevaar voor hun leven te duchten hebben gehad, is naar het oordeel van het hof wel sprake van een situatie waarin inzet van het strafrecht opportuun kan zijn. Het enkel verkrijgen van genoegdoening in de financiële sfeer waartoe klagers dan ook nog zelf actie moeten ondernemen, is in het licht van de uit artikel 2 van het EVRM voortvloeiende verplichtingen op

voorhand niet zonder meer aanvaardbaar te achten. Het hof wijst daartoe op de impact op klagers van de dreiging van het gevaar voor hun leven. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft een onderzoek gedaan naar de rol van de veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning. Dit onderzoek heeft noodzakelijkerwijs een algemene strekking gehad en is (daardoor) niet zozeer gericht geweest op de risico's van de gaswinning voor individuen, de impact daarvan op hun leven en de vraag of en zo ja in hoeverre beklaagde daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

14. Uit het voorgaande volgt dat indien na nader onderzoek zou blijken dat er voldoende wettig en overtuigend bewijs is voor de gestelde vernieling of beschadiging en indien ten aanzien van klagers tevens zou komen vast te staan dat daarvan levensgevaar te duchten is, een vervolging van beklaagde ter zake opportuun kan worden geacht.
15. Het hof stelt vast dat er aanwijzingen zijn dat beklaagde zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2. Sr. Door de vertegenwoordigers van beklaagde is in raadkamer erkend dat rond 1993 duidelijk werd dat er een relatie lag tussen het winnen van gas en het ontstaan van aardbevingen. Dat verband is daarna in talrijke onderzoeksrapporten wetenschappelijk aangetoond. Desalniettemin heeft beklaagde haar werkzaamheden voortgezet, hetgeen tot het voorzienbare gevolg leidde dat de daardoor veroorzaakte bevingen schade aan gebouwen en infrastructuur veroorzaakten, waardoor de veiligheid van personen in het aardbevingsgebied toenam en slachtoffers financieel gedupeerd raakten. Dit gevolg is door beklaagde, na een afweging van belangen, op de koop toegenomen.
16. De vraag of dat ook betekent dat er ten aanzien van iedere individuele klager sprake is van voldoende wettig en overtuigend bewijs voor overtreding van artikel 170, aanhef en onder 2. Sr (en in het verlengde daarvan of, indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, vervolging dient plaats te vinden) kan het hof

thans niet beantwoorden omdat een onderzoek naar de bewijsbaarheid van het feit hier achterwege is gebleven. Naar het oordeel van het hof ten onrechte.

17. Zodanig strafrechtelijk onderzoek dient thans plaats te vinden onder toezicht en begeleiding van de rechter-commissaris. Daarom staat het hof binnen het kader van deze beklagprocedure geen ander instrument ter beschikking dan het uitvoeren van een bevel vervolging met daaraan verbonden een last tot het door de rechter-commissaris laten verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen. Die onderzoekshandelingen dienen te bestaan uit:
- het horen van de individuele klagers omtrent de concrete gevaren waaraan zij als gevolg van het winnen van gas door beklagde zijn blootgesteld, waarbij tevens betrokken dient te worden in hoeverre daarover contact tussen klagers en beklagde is geweest en wat beklagde heeft gedaan om die gevaren te reduceren;
 - het verkrijgen van een reactie van de zijde van beklagde op de verklaringen van klagers;
 - het bij beklagde vorderen van documenten, zoals directieverslagen, voor zover betrekking hebbend op de gevolgen van de gaswinning voor de veiligheid van de bewoners tussen 1 januari 1993 en 14 april 2015;
 - het uitleveren van rapporten, binnen de hiervoor genoemde periode opgesteld door bijvoorbeeld het SodM en de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die zien op de veiligheidsrisico's, die het winnen van gas voor omwonenden met zich meebrengen.

De beslissing

Het gerechtshof:

- beveelt de vervolging van beklaagde ter zake van vernieling of beschadiging van gebouwen, voor zover daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, gepleegd tussen 1 januari 1993 en 14 april 2015 in de provincie Groningen;
- gelast de officier van justitie om, op grond van artikel 181 van het Wetboek van Strafvordering, te vorderen dat de rechter-commissaris de hiervoor onder 17 genoemde onderzoekshandelingen verricht.

Deze beschikking is gegeven door mrs. J.J. Beswerda, P.W.J. Sekeris en W.M. van Schuijlenburg, in tegenwoordigheid van mr. E.J. Schwerzel als griffier.

voor Fotocopiëren
De Griffier van het Gerechtshof
Amhem-Leeuwarden,