

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1864

Vragen van het lid **De Wit** (SP) aan de Minister van Veiligheid en Justitie over *de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de verjaringstermijn van civiele vorderingen van asbestslachtoffers en de toegang tot het recht* (ingezonden 26 maart 2014).

Antwoord van Minister **Opstelten** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 6 mei 2014). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 1758.

Vraag 1

Bent u bekend met de uitspraak «Moor tegen Zwitserland» van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin geoordeeld is dat het recht op toegang tot het recht is geschonden doordat een werkgever een beroep deed op een verstreken verjaringstermijn bij een asbestslachtoffer, waarbij wetenschappelijk vaststond dat het slachtoffer pas na het verstrijken van deze termijn de oorzaak van zijn (beroepsgerelateerde) ziekte kon weten?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3, 4 en 5

Welke gevolgen heeft deze uitspraak volgens u voor de Nederlandse rechtspraktijk in het algemeen en de rechtmatigheid van het beroep op de verjaringstermijn bij civiele vorderingen van asbestslachtoffers in het bijzonder?

Deelt u de mening dat deze uitspraak ook voor Nederlandse asbestslachtoffers belangrijke gevolgen kan hebben? Zo ja, welke gevolgen?

Wat zijn volgens u de gevolgen voor Nederlandse asbestslachtoffers bij wie in het verleden (al dan niet ten onrechte) een beroep op een verstreken verjaringstermijn is gedaan? Op welke wijze kunnen zij alsnog genoegdoening krijgen? Bent u bereid om u hiervoor in te zetten?

Bent u bereid te voorkomen dat ten aanzien van asbestslachtoffers in de toekomst nog vaker ten onrechte een beroep op de verjaringsbepalingen zal worden gedaan, waardoor asbestslachtoffers (eveneens ten onrechte) met lege handen achterblijven? Zo ja, hoe?

¹ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, «Moor and others vs. Switzerland», 11 maart 2014, ECHR (069) 2014.

Antwoord 2, 3, 4 en 5

Beoordeling van de uitspraak van het EHRM in de zaak Moor tegen Zwitserland in relatie tot het Nederlandse stelsel voor asbest-gerelateerde vorderingen

Het EHRM oordeelt dat in de zaak *Moor* sprake is van een schending van artikel 6 EVRM omdat de beperking van de toegang tot de rechter in de vorm van een systematische toepassing van een verjarings- en vervaltermijn van tien jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis, elke asbest-gerelateerde claim per definitie onmogelijk maakt en daarmee het recht op toegang in de kern aantast. Deze beperking is niet proportioneel volgens het EHRM. De omstandigheid dat wetenschappelijk is bewezen dat een persoon er niet van op de hoogte kan zijn dat hij aan een bepaalde ziekte lijdt, moet volgens het EHRM worden meegewogen in de berekening van de termijn voor verval of verjaring. De vraag van de heer De Wit -onderverdeeld in zeven vragen- is of ik zijn mening deel dat deze uitspraak belangrijke gevolgen heeft voor de Nederlandse rechtspraak en Nederlandse asbestslachtoffers en zo ja, welke. De Nederlandse absolute verjaringstermijn van dertig jaar in artikel 3:310 lid 2 BW vangt weliswaar aan na de schadeveroorzakende gebeurtenis (de blootstelling aan asbest) maar is niet reeds op die grond in strijd met artikel 6 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM in de zaak *Moor*. Voorop gesteld kan worden dat deze termijn uitsluitend geldt voor schadeveroorzakende gebeurtenissen van voor 1 februari 2004. Voor gebeurtenissen van na die datum geldt het nieuwe artikel 3:310 lid 5 BW. Voor verborgen personenschade geldt op grond daarvan enkel nog een relatieve verjaringstermijn van vijf jaar na het bekend worden van de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon. De absolute verjaringstermijn van dertig jaar is bovendien driemaal zo lang als de Zwitserse verjarings- en vervaltermijnen van tien jaar waarover het EHRM zich in de zaak *Moor* heeft uitgesproken. De lange incubatietijd van asbest-gerelateerde ziektes (waarbij in de literatuur verschillende opvattingen bestaan over de periode waarin de ziekte zich nog niet heeft geopenbaard -de zogeheten latentieperiode- van ten minste 10 tot maximaal ruim 60 jaar, vgl. de literatuur genoemd in Gerechtshof Arnhem 9 augustus 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BR5350) betekent dat een rechtsvordering voor een asbest-gerelateerde claim naar Zwitserse recht *per definitie* zal zijn verjaard of vervallen.

Juist aan dit aspect van de Zwitserse zaak lijkt het EHRM in de zaak *Moor*-zwaar te tillen, blijkens overwegingen 74 en 75 van het arrest. Op basis van artikel 3:310 lid 2 BW zou bij onverkorte systematische toepassing geen sprake zijn van *per definitie* verjaring van elke asbest-gerelateerde rechtsvordering. Het EHRM oordeelt dat er sprake is van een schending van artikel 6 EVRM «gegeven de uitzonderlijke omstandigheden van de onderhavige zaak». Onder die omstandigheden valt bij uitstek de systematisch toegepaste Zwitserse wettelijke verjarings- en vervaltermijn van 10 jaar. De Nederlandse absolute verjaringstermijn van dertig jaar van artikel 3:310 lid 2 BW is dermate anders (langer) dat aan de uitspraak van het EHRM in de zaak *Moor* niet goed gevolgen kunnen worden verbonden voor de Nederlandse praktijk. Vergelijk in dit verband de *Concurring Opinion* van rechter Spano in de zaak *Moor*. Hij wijst erop dat de conclusie van het EHRM niet uitsluit dat er absolute verjaringstermijnen zijn die beginnen te lopen op de dag van de veroorzakende gebeurtenis maar dat het EHRM slechts eist dat deze verjaringstermijnen niet overdreven kort zijn rekening houdend met hun algemene toepassingsgebied (sub 5).

Daarnaast bestaat in Nederland het Instituut Asbestslachtoffers (IAS). Het IAS biedt asbestslachtoffers die geen schadevergoeding kunnen krijgen, bijvoorbeeld omdat de werkgever failliet is of onvindbaar, in samenwerking met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een financiële tegemoetkoming op basis van de Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers (TAS). Voor 2014 bedraagt deze tegemoetkoming € 19.201,-. Sinds 2007 kunnen ook niet-werknemers met mesothelioom voor een tegemoetkoming in aanmerking komen op basis van de Regeling tegemoetkoming niet-loondienst gerelateerde asbestslachtoffers (TNS). Per 1 april 2014 is deze regeling uitgebreid tot slachtoffers van asbestose (Stct. 21 maart 2014, 8920). Doordat de TAS voorziet in een voorschot, kunnen het slachtoffer en diens nabestaanden op korte termijn na ontdekking van de asbest-gerelateerde schade over een uitkering beschikken. Dit voorschot hoeft niet te worden terugbetaald als geen schadevergoeding wordt verkregen.

Het IAS bemiddelt daarnaast tussen het slachtoffer en de door hem aansprakelijk gestelde (ex-) werkgever over het betalen van een schadevergoeding. Tussen het Comité Asbestslachtoffers, werkgevers- en werknemersorganisaties, het Verbond van Verzekeraars en de overheid zijn hierover afspraken gemaakt. Om langdurige juridische procedures te voorkomen is afgesproken dat een (ex)werkgever bij erkenning van de aansprakelijkheid een vaste schadevergoeding van € 62.124 (2014) betaalt aan het slachtoffer. Een eventueel al betaalde tegemoetkoming op basis van de TAS wordt hiermee verrekend.

Ook met een -naar internationale maatstaven lange- absolute verjaringstermijn van dertig jaar na de blootstelling aan asbest blijven er nog veel asbestslachtoffers van wie de vordering op grond van artikel 3:310 lid 2 BW al is verjaard voordat zij ziek werden. Daarnaast dekt de tegemoetkoming van het IAS niet de volledige schade van het slachtoffer en diens nabestaanden. Speciaal voor asbestslachtoffers van wie de vordering op grond van de absolute verjaringstermijn van dertig jaar is verjaard biedt het arrest van de Hoge Raad Van Hese/De Schelde een mogelijkheid tot doorbreking van de verjaring als toepassing daarvan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is (artikel 6:2 lid 2 BW) (HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5635). De uitzondering van onaanvaardbaarheid kan zich volgens de Hoge Raad voordoen «*wanneer onzeker is of de gebeurtenis die de schade kan veroorzaken -hier: de blootstelling aan asbest- inderdaad tot schade -hier: de ziekte mesothelioom- zal leiden, die onzekerheid zeer lange tijd is blijven bestaan en de schade in die zin naar haar aard verborgen is gebleven dat zij daadwerkelijk is ontstaan en dus pas kon worden geconstateerd nadat de verjaringstermijn reeds was verstreken*». De vraag of in een concreet geval de toepassing van de verjaringstermijn van dertig jaar naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is moet met inachtneming van alle omstandigheden van het concrete geval worden beoordeeld. De Hoge Raad geeft daarbij zeven gezichtspunten waarvan de rechter blijk moet geven deze in zijn beoordeling te hebben betrokken:

- (a) of het gaat om vergoeding van vermogensschade dan wel van nadeel dat niet in vermogensschade bestaat, en – mede in verband daarmee – of de gevorderde schadevergoeding ten goede komt aan het slachtoffer zelf, diens nabestaanden dan wel een derde;
- (b) in hoeverre voor het slachtoffer respectievelijk zijn nabestaanden ter zake van de schade een aanspraak op een uitkering uit anderen hoofde bestaat;
- (c) de mate waarin de gebeurtenis de aangesprokene kan worden verweten;
- (d) in hoeverre de aangesprokene reeds vóór het verstrijken van de verjaringstermijn rekening heeft gehouden of had behoren te houden met de mogelijkheid dat hij voor de schade aansprakelijk zou zijn;
- (e) of de aangesprokene naar redelijkheid nog de mogelijkheid heeft zich tegen de vordering te verweren;
- (f) of de aansprakelijkheid (nog) door verzekering is gedekt;
- (g) of na het aan het licht komen van de schade binnen redelijke termijn een aansprakelijkstelling heeft plaatsgevonden en een vordering tot schadevergoeding is ingesteld.

De beoordeling door de rechter aan de hand van de zeven gezichtspunten kan er dus toe leiden dat de verjaringstermijn van dertig jaar in een concreet geval van verborgen schade niet wordt toegepast. De Nederlandse rechter doet daarmee datgene wat het EHRM in de zaak *Moor* op basis van artikel 6 EVRM eist: te weten, het meewegen van de wetenschappelijk bewezen omstandigheid dat een asbestslachtoffer niet op de hoogte kan zijn van zijn schade in de berekening van de verjaringstermijn.

Het EHRM noemt een aantal belangrijke doelen voor het hanteren van een verjaringstermijn. Naast de rechtszekerheid gaat het om «*het beschermen van potentiële gedaagden tegen laattijdige claims waartegen zij zich mogelijk moeilijk kunnen verweren en het voorkomen van de onrechtvaardigheid die zich kan voordoen als de gerechten zich moeten uitspreken over gebeurtenissen uit een ver verleden op basis van bewijselementen waarop men niet meer kan vertrouwen en die door het tijdsverloop incompleet zijn.*» (r.o. 72). Even verderop stelt het EHRM bij de door klagers ontvangen uitkeringen de vraag «*in hoeverre deze zodanig zijn dat zij een volledige compensatie vormen van de schade die de belanghebbenden lijden doordat hun aanspraken zijn vervallen of verjaard.*» Deze door het EHRM genoemde punten

komen alle terug in de zeven gezichtspunten van de Hoge Raad. Het zich moeilijk kunnen verweren en de incomplete of onbetrouwbare bewijselementen komen terug in gezichtspunt e). De vraag naar de mate waarin andere uitkeringen de schade dekken komt terug in gezichtspunt b). De op basis van de TAS betaalde vergoedingen worden hierin meegewogen. De rechtszekerheid weegt mee in het uitzonderingskarakter van de onaanvaardbaarheid en in gezichtspunt d). De gezichtspunten a), c), f) en g) vormen alle elementen voor het meewegen van de omstandigheid dat het slachtoffer of diens nabestaanden niet eerder dan na het verstrijken van de dertigjarige verjaringstermijn hun vordering geldend konden maken bij de vraag of de vordering is verjaard.

De toepassing van de zeven gezichtspunten in de rechtspraak laat deze weging in concrete gevallen zien. Niet in alle gevallen leidt die weging tot de conclusie dat toepassing van de verjaringstermijn van dertig jaar naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Het EHRM eist op basis van artikel 6 EVRM dat de omstandigheid dat het om verborgen schade gaat, meeweegt in de berekening van verjaringstermijn. Die weging vindt in Nederland wel degelijk plaats aan de hand van een zorgvuldige lijst van de zeven gezichtspunten van de Hoge Raad.

Ik meen dat het Nederlandse stelsel voor asbest-gerelateerde vorderingen voor blootstellingen vóór 1 februari 2004 in overeenstemming is met artikel 6 EVRM en de uitleg daarvan door het EHRM in de zaak *Moor*. De combinatie van een lange absolute verjaringstermijn van dertig jaar van artikel 3:310 lid 2 BW, een uitgebreide voorschotregeling voor asbestslachtoffers op basis van de TAS en het zeven-gezichtspuntenarrest in *Van Hese/De Schelde* en de toepassing daarvan in de lagere rechtspraak maken dat het arrest *Moor* van het EHRM voor de Nederlandse rechtspraak en Nederlandse asbestslachtoffers geen gevolgen heeft. De vragen 2 tot en met 5 zijn daarmee beantwoord.

Vraag 6

Bent u bereid te bevorderen dat de wet zodanig wordt aangepast dat de verjaringstermijn niet reeds begint te lopen op de laatste dag van blootstelling aan asbest maar vanaf een later moment, bijvoorbeeld het moment dat redelijkerwijs kon worden aangenomen dan wel wetenschappelijk vaststond waardoor de aandoening is veroorzaakt? Zo ja, welke aanpassing heeft u voor ogen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

De wet (artikel 3:310 lid 5 BW) is al aangepast bij wet van 27 november 2003 (Stb. 2003, 495) met een nadere aanpassing bij de WCAM (Stb. 2005, 340). De verjaringstermijn bij een rechtsvordering tot vergoeding van schade door letsel of overlijden bedraagt op grond van artikel 3:310 lid 5 BW thans vijf jaar na de aanvang van de dag volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade als met de aansprakelijke persoon bekend is geworden. Als het gaat om een minderjarige benadeelde, verjaart de rechtsvordering pas vijf jaar nadat de benadeelde meerderjarig is geworden.

Vraag 7

Bent u bereid op enigerlei wijze een vorm van terugwerkende kracht mogelijk te maken zodat de slachtoffers bij wie de verjaringstermijn is verstreken hier ook nog iets aan hebben?

Antwoord 7

Een wettelijke regeling inzake verjaring die terugwerkende kracht heeft, acht ik onwenselijk en in het licht van het antwoord op de vragen 2 tot en met 5 ook niet nodig.