

Vergaderjaar 2018–2019

35 250

Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 mei 2019 en het nader rapport d.d. 4 juli 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 2018, nr. 2018002235, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 mei 2019, nr. W18.18.0384/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de afhandeling van schade door de overheid, de exclusiviteit van de schadeafhandeling door het Instituut en de rechtseenheid. Verder heeft de Afdeling opmerkingen gemaakt ten aanzien van de heffing, de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing om een prejudiciële vraag te stellen of een aanhoudingsbeslissing en de vormgeving van het overgangsrecht. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 5 december 2018, no. 2018002235, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming, bij de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende vaststelling van de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een wettelijke regeling voor de afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve het winnen van gas uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid (hierna: schade). Voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen opgericht, dat een exclusieve bevoegdheid krijgt. Om te voorkomen dat voor dezelfde schade langs verschillende wegen om vergoeding wordt verzocht, bepaalt het voorstel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk verklaart. Voor de financiering van de schadeafhandeling voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid een heffing op te leggen aan de exploitant.

Met het Besluit Mijnbouwschade en de instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: de Tijdelijke Commissie) heeft de Staat met ingang van 19 maart 2018 de mogelijkheid gecreëerd om schade die het gevolg is van de gaswinning in Groningen als overheid af te handelen, als alternatief voor een aansprakelijkheidstelling van de exploitant. Gezien de aard en de omvang van de problematiek en het bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties levende wantrouwen in de onafhankelijkheid van de schadeafhandeling door de exploitant, acht de Afdeling deze verstrekkende beslissing verantwoord.

Datzelfde geldt voor het voorstel om de positie en taak van de Tijdelijke Commissie in de wet vast te leggen door de instelling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut). Wel meent de Afdeling dat de voorgestelde wettelijke regeling een tijdelijk karakter dient te krijgen. Het is uitzonderlijk dat de overheid de afhandeling van schade overneemt van de betrokken partijen. Het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht heeft als uitgangspunt dat schade die is veroorzaakt door een private partij in beginsel langs civielrechtelijke weg op die partij zelf wordt verhaald.

Voorts vraagt de Afdeling aandacht voor de grondwettelijke vragen die rijzen omdat het Instituut, anders dan de Tijdelijke Commissie, exclusief bevoegd wordt om een vergoeding ter zake van de schade vast te stellen, en door de daarmee samenhangende regel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk dient te verklaren. Gelet op artikel 112 van de Grondwet adviseert de Afdeling de mogelijkheid voor de gedupeerde om de exploitant zelf aan te spreken voor vergoeding van mijnbouwschade te behouden en de regel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk dient te verklaren, te schrappen.

1. Achtergronden bij het voorstel

Sinds 1986 doen zich in het noorden van Nederland regelmatig aardbevingen voor als gevolg van de winning van aardgas in het Groningenveld. Vanaf 2011 nam het aantal aardbevingen sterk toe, en werden deze ook zwaarder. In 2013 is daarom besloten de jaarlijkse productie stapsgewijs te verlagen. Recent heeft de regering bekend gemaakt dat de gaswinning op zo kort mogelijke termijn (eind 2030) volledig wordt beëindigd. Inmiddels lijkt zich een daling af te tekenen van het aantal aardbevingen, maar aantal en omvang zijn nog steeds groot. Na afloop van de winning blijft de kans op aardbevingen – óók zwaardere – en schade nog enige tijd bestaan, maar het risico zal vermoedelijk steeds kleiner worden. Naast

fysieke schade aan gebouwen en werken is schade door waardedaling van woningen als gevolg van de gaswinning een zeer omvangrijke schadevorm. De Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (hierna: NAM) is – als exploitant van het Groningenveld – risicoaansprakelijk voor de schade die het gevolg is van de aardbevingen. Dit betekent dat een gedupeerde zijn schade op de NAM kan verhalen, door de schade bij de NAM te claimen, of door een vordering bij de burgerlijke rechter in te dienen om de aansprakelijkheid van NAM en de hoogte van de schadevergoeding vast te laten stellen.

De ontwikkelingen van de laatste jaren zijn aanleiding geweest om verschillende maatregelen te treffen om gedupeerden te ontlasten en de schadeafhandeling te verbeteren, zonder dat tussenkomst van de burgerlijke rechter nodig zou hoeven te zijn om de schade vergoed te krijgen. Zo is de afhandeling van schade door de NAM per 1 januari 2015 ondergebracht bij het Centrum Veilig Wonen. Andere maatregelen zijn de instelling van een meldpunt voor klachten (de Onafhankelijke Raadsman), de instelling van de Commissie Bijzondere Situaties voor schrijnende gevallen en de instelling van de Arbiter Bodembeweging voor de gevallen waarin de gedupeerde en de NAM elkaar niet konden vinden. Door deze maatregelen kwam voor bewoners in het aardbevingsgebied die het aanbod van de NAM niet accepteerden een eenvoudige en kosteloze vorm van geschillenbeslechting beschikbaar. Ten slotte kan nog worden genoemd de introductie van een wettelijk bewijsvermoeden voor fysieke schade door gaswinning uit het Groningenveld.

Tussen augustus 2012 (beving te Huizinge) tot januari 2018 (beving te Zeerijp) zijn er ongeveer 80.000 schademeldingen gedaan. Achteraf kan worden vastgesteld dat het overgrote deel hiervan tot tevredenheid van betrokkenen door de NAM en het Centrum Veilig Wonen is afgehandeld, en gedupeerden bijzonder tevreden waren over de Arbiter Bodembeweging als (kosteloos) alternatief voor een gang naar de burgerlijke rechter. Desondanks bleef er kritiek bestaan op de wijze van schadeafhandeling. De procedures werden als afstandelijk, traag en moeizaam ervaren, terwijl er vragen bleven over de onafhankelijkheid ervan. De Nationale ombudsman en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid lieten zich kritisch uit over de afhandeling van schade door de NAM en over de veelheid aan organisaties en regelingen. In het Regeerakkoord 2017 «Vertrouwen in de Toekomst» is daarom aangekondigd dat de NAM op afstand wordt gezet bij de afhandeling van schade. Daartoe is uiteindelijk in maart 2018 – vooruitlopend op de nu voorgestelde wettelijke regeling – met het Besluit mijnbouwschade Groningen de Tijdelijke Commissie ingesteld. De Tijdelijke Commissie kan naar aanleiding van een aanvraag één of meer deskundigen aanwijzen om de schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade. Tegen de beslissing op de aanvraag kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Omdat de schaderegeling in het Besluit mijnbouwschade Groningen als tijdelijke voorziening was bedoeld, en gedupeerden bijvoorbeeld niet voor immateriële schade terecht kunnen bij de Tijdelijke Commissie, wordt thans voorzien in een wettelijke regeling. Een wettelijke regeling is tevens van belang om vast te leggen dat de kosten voor de vergoeding van de schade en de afhandeling hiervan voor rekening van de exploitant blijven, aldus de toelichting.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Een belangrijk uitgangspunt van het voorstel is dat er voor de afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van de gaswinning in Groningen één loket wordt gerealiseerd, waar op een eenduidige, toegankelijke en effectieve manier schadevergoeding kan worden verkregen.

Het wetsvoorstel voorziet in de volgende maatregelen:

- Een specifieke wettelijke grondslag voor de publiekrechtelijke afhandeling van alle schade als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg (Drenthe).*
- De onafhankelijke uitvoering van deze taak door een daartoe met het wetsvoorstel in te stellen en in te richten zelfstandig bestuursorgaan, het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het Instituut voert deze taken uit volgens de regels over aansprakelijkheid en schadevergoeding van het Burgerlijk Wetboek. De beslissingen van het Instituut zijn een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.*
- De concentratie van rechtsmacht bij de rechtbank Noord-Nederland.*
- De mogelijkheid voor de bestuursrechter om rechtsvragen door middel van prejudiciële vragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.*
- Een heffing, door de Minister van Economische Zaken en Klimaat op te leggen aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg, ter financiering van de kosten van afhandeling van schade door het Instituut (uitgekeerde vergoedingen en uitvoeringskosten).*
- De geografische reikwijdte van het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW wordt verduidelijkt, door te expliciteren dat dit zich tevens uitstrekt tot de gasopslag bij Norg.*

3. Afhandeling van schade door de overheid

Uitgangspunt van het burgerlijk recht is dat de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij een zaak tussen de veroorzaker en de gedupeerde is. Het ligt dan ook primair op hun weg om de schadeafhandeling zo vorm te geven, dat een vordering die in principe verhaalbaar is, op een correcte en rechtvaardige wijze wordt afgedaan. Dat geldt niet alleen indien de burgerlijke rechter wordt ingeschakeld, het geldt ook als een vordering in onderling overleg wordt afgedaan in de vorm van een schikking.

Hiervoor is gebleken dat de door de exploitant opgezette procedures voor buitengerechtelijke schadeafhandeling de onvrede van gedupeerden en het gebrek aan vertrouwen in de onafhankelijkheid van de behandeling van schademeldingen niet voldoende hebben kunnen wegnemen. Zorgen over de veiligheid, onzekerheid over de verkoopbaarheid of de waardedaling van huizen, hebben geleid tot grote maatschappelijke onrust en gevoelens van onmacht en boosheid. Veel van deze gevoelens houden verband met de uitvoering van de diverse maatregelen, in het bijzonder de schadecompensatie.

Gezien de aard en ernst van de problematiek, de onvrede over de tot dan toe bereikte resultaten en de hierdoor veroorzaakte spanning bij de Groningse bevolking, acht de Afdeling de beslissing die in maart 2018 is genomen om naast de civielrechtelijke schadeafhandeling door de NAM de mogelijkheid te bieden om een schadevergoeding te verkrijgen bij de Tijdelijke Commissie uitzonderlijk, maar verantwoord. Dit geldt daarmee ook voor het voorstel om de positie en taak van de Tijdelijke Commissie thans wettelijk te verankeren door de instelling van het Instituut. Daarbij is niet in het minst van belang dat de Staat als mede-exploitant van

Energiebeheer Nederland een belangrijke positie heeft bij de gaswinning en de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor het bepalen van het niveau van de gaswinning, en daarmee verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen van mijnbouwactiviteiten in Nederland.

Hoewel het overnemen van de schadeafhandeling door de overheid niet zonder meer tot een keuze voor een bestuursrechtelijke afdoening noopt, en bovendien gekozen wordt voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (het Instituut) dat besluiten neemt waartegen de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat (bezwaar, beroep en hoger beroep), acht de

Afdeling deze uitzonderlijke stap in dit bijzondere geval verdedigbaar. Dat de schadeoorzaak naar zijn aard civielrechtelijk is, is daarbij geen beletsel. Artikel 112, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen is opgedragen aan de rechterlijke macht. Het tweede lid bepaalt dat de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan bij wet kan worden opgedragen aan gerechten die niet behoren tot de rechterlijke macht. Het is vaste jurisprudentie van de bestuursrechter dat een geschil een bestuursrechtelijk karakter krijgt zodra de overheid meent dat er voor haar een taak is weggelegd, en er om die reden een publiekrechtelijke schaderegeling wordt vastgesteld op basis waarvan middelen worden verstrekt die in hoofdzaak uit publieke middelen worden gefinancierd. Daarmee betreft het geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, zodat toedeling aan een ander gerecht dat niet tot de rechterlijke macht behoort is toegestaan.

Het zou mogelijk zijn geweest om een specifieke civielrechtelijke procedure te ontwikkelen, door bijvoorbeeld de griffierechten te verlagen of door een alternatief voor de dagvaarding te introduceren. Gedupeerden zouden dan echter nog steeds met de NAM worden geconfronteerd. Ook zou een gedupeerde zelf het bewijsvermoeden moeten invoeren of een beroep moeten doen op door de NAM opgerichte, maar inmiddels vrijwel ontmantelde instanties voor buitengerechtelijke geschilbeslechting.

De voorgestelde publiekrechtelijke schaderegeling heeft als belangrijk voordeel dat de gedupeerde kan volstaan met een melding van de schade en een aanduiding van de vermoedelijke oorzaak daarvan. Na de melding wordt voor rekening van het Instituut een deskundige ingeschakeld, die de schade opneemt en daarover een advies uitbrengt, waarna het Instituut een besluit neemt over de vergoeding en de vergoeding vervolgens ook zelf uitkeert dan wel desgevraagd opdracht geeft de schade te herstellen. Bij de beoordeling van aanvragen zijn de relevante bepalingen van het Burgerlijk Wetboek over aansprakelijkheid en schadevergoeding onverkort van toepassing, met uitzondering van artikel 6:178, onderdeel c, BW. Voorts is het Instituut als bestuursorgaan gebonden aan de Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat betekent bijvoorbeeld dat een gedupeerde recht heeft op een beslissing binnen een redelijke termijn en dat het Instituut zorgvuldig onderzoek moet doen naar de feiten.

Tevens is van belang dat het voorstel voortbouwt op het werk van de Tijdelijke Commissie en er dus al het nodige bekend is over haar functioneren. Hoewel de Tijdelijke Commissie een trage start heeft gekend, omdat het opzetten van deze organisatie erg ingewikkeld bleek en zij van start ging met een werkvoorraad van 13.500 schadedossiers, die in de meeste gevallen niet meer bevatten dan een schademelding, zijn er inmiddels 12.000 schadeopnames gedaan en bijna 6.000 besluiten over schadevergoeding genomen (op een totaal van inmiddels bijna 23.000 schademeldingen). De verwachting van de Tijdelijke Commissie is dat eind 2019 het overgrote deel van de huidige schademeldingen een

schadeopname heeft gehad, en dat in een groot deel daarvan ook een adviesrapport is uitgebracht, gevolgd door een besluit over het toekennen van schadevergoeding. Daarbij wordt slechts tegen 3.6% van het totaal aantal genomen besluiten bezwaar gemaakt. Bovendien hebben sinds 19 maart 2018 slechts enkele gedupeerden de gang naar de burgerlijke rechter gemaakt.

Niettemin blijft het, gelet op het uitgangspunt van het burgerlijk recht dat het op de weg van partijen zelf ligt om hun schade te verhalen, een uitzonderlijke stap dat de overheid de schadeafhandeling overneemt, en het Instituut als bestuursorgaan de buitengerechtelijke schadeafhandeling uitvoert. Om het uitzonderlijke karakter van de voorgestelde regeling te benadrukken, adviseert de Afdeling de wet een tijdelijk karakter te geven. De wetgever kan dan bij het aflopen van de wet een nieuwe afweging maken op basis van de op dat moment opgedane ervaringen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de titel van het wetsvoorstel het tijdelijk karakter daarvan tot uiting gebracht. Voorts is de evaluatiebepaling van artikel 20 aangepast. Op grond van artikel 20 dient bij de periodieke evaluatie van de wet worden gezien of het noodzakelijk is dat maatregelen waarin dit wetsvoorstel voorziet blijven gelden. In de memorie van toelichting zijn zowel het algemeen deel (§ 2) als de artikelsgewijze toelichting aangepast.

4. Exclusiviteit schadeafhandeling Instituut

Het wetsvoorstel bepaalt dat het Instituut «bij uitsluiting tot taak heeft en bij uitsluiting bevoegd is» om de omvang van de schade die is ontstaan in verband met bodemweging door het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg en de aanspraak op een vergoeding voor die schade te beoordelen, onder toepassing van de regels van het Burgerlijk Wetboek, en de vastgestelde vergoeding vervolgens uit te keren. Tevens bepaalt het voorstel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk verklaart. Dit betekent dat de burger uitsluitend op het Instituut is aangewezen voor een vergoeding van zijn schade. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de doelstelling van het op afstand plaatsen van de exploitant ten aanzien van de afhandeling van schade, aldus de toelichting.

De Afdeling wijst erop dat het voor het op afstand plaatsen van de exploitant niet noodzakelijk is om het Instituut exclusief bevoegd te maken tot het afhandelen van schade. Dat heeft weliswaar als voordeel dat de benadeelde voortaan alleen nog het Instituut behoeft aan te spreken voor de vergoeding van de schade, maar dat neemt niet weg dat een benadeelde toch zijn redenen kan hebben om de exploitant rechtstreeks aan te spreken of een vordering tot vergoeding van schade aanhangig te maken bij de burgerlijke rechter. In het voorstel heeft de exclusiviteit betrekking op vorderingen tot schadevergoeding. Voor de burgerlijke rechter kan echter ook een verklaring voor recht worden gevorderd dat aansprakelijkheid bestaat voor schade (artikel 3:302 BW), of een verbod of een voorschot worden gevraagd. Ook kent het burgerlijk recht de mogelijkheid van een collectieve actie, waarbij een belangenorganisatie tegen de schade veroorzakende partij een procedure voert ten behoeve van de benadeelde partijen (artikel 3:305a BW). Het bestuursrecht kent deze voorzieningen niet.

Met het oog op het uitsluiten van een keuzemogelijkheid bepaalt het voorstel voorts dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk dient te verklaren. Volgens de toelichting kan een gedupeerde op grond van deze wet vergoeding van zijn schade

aanvragen bij het Instituut. Indien hij van mening is dat zijn aanvraag ten onrechte is afgewezen, staat tegen het besluit van het Instituut een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open. Wanneer deze rechtsgang niet wordt gebruikt of is uitgeput, kan een gedupeerde met zijn vordering niet terecht bij de burgerlijke rechter. Hierdoor wordt opeenstapeling van procedures en kosten en het risico van uiteenlopende rechterlijke uitspraken over de omvang van de aansprakelijkheid en de schade te voorkomen, aldus de toelichting.

De Afdeling stelt voorop dat de mogelijkheid om een vergoeding ter zake van schade bij de Tijdelijke Commissie of het Instituut te vragen, de aansprakelijkheid van de NAM onverlet laat. Artikel 112 van de Grondwet brengt mee dat de burgerlijke rechter bevoegd is kennis te nemen van vorderingen waaraan de eiser ten grondslag heeft gelegd dat jegens hem een onrechtmatige daad is gepleegd. Blijkens de jurisprudentie van de Hoge Raad geldt dat ook indien de wetgever de bestuursrechter «bij uitsluiting» bevoegd heeft verklaard. Het is daarom aan de burgerlijke rechter zelf om te bepalen of een vordering ontvankelijk is. Daarbij komt dat bij de burgerlijke rechter ook nog andere vorderingen kunnen worden ingesteld dan een vordering tot schadevergoeding. Dit betekent dat de toegang tot de burgerlijke rechter als restrechter niet door de wetgever kan worden uitgesloten.

Overigens wijst de Afdeling erop dat tot nog toe slechts enkele gedupeerden de NAM aansprakelijk hebben gesteld, ondanks dat de Tijdelijke Commissie niet bevoegd is alle vormen van schade te vergoeden. De voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid van het Instituut, vult deze leemte op. De veronderstelling lijkt daarom gerechtvaardigd dat het beroep op het Instituut nog zal toenemen, in het bijzonder wat betreft schade door waardedaling van woningen. Voorts bestaat er op voorhand geen aanleiding om te veronderstellen dat de burgerlijke rechter en de bestuursrechter over de schade verschillend zullen oordelen. De bestuursrechter heeft sinds 1994 ervaring opgedaan met schadezaken en is daarbij gehouden de relevante regels van het BW toe te passen, die daarvoor bij uitstek zijn bedoeld. Het risico van uiteenlopende uitspraken is daardoor klein. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van de exclusiviteit van het Instituut en de regel dat burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk dient te verklaren, te schrappen.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast. In artikel 2, derde lid, van het voorstel is geschrapt dat het Instituut bij uitsluiting bevoegd is om schade als bedoeld in het wetsvoorstel af te handelen. Ook de regel dat burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk dient te verklaren (voorheen artikel 15) is geschrapt. Dit betekent dat de keuzevrijheid voor gedupeerden die met het Besluit Mijnbouwschade Groningen is ontstaan wordt gehandhaafd. De gedupeerde kan zelf kiezen langs welke weg hij zijn schade wil verhalen: direct op de exploitant, met rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter, of via het Instituut, met rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Beide routes voorzien in een gelijkwaardige rechtsbescherming.

Het is echter niet de bedoeling dat gedupeerden voor dezelfde schade verschillende procedures tegelijk of achter elkaar kunnen voeren. Dit leidt tot onduidelijkheid, dubbel werk en mogelijk tot dubbele vergoedingen. In het wetsvoorstel wordt dit voorkomen door te regelen dat dat een gedupeerde bij het indienen van zijn aanvraag om vergoeding schade zijn vordering voor vergoeding van die schade op de exploitant overdraagt aan de Staat (artikel 2, derde lid, onderdeel a, aanhef en onder i, en artikel

11, tweede lid, onderdeel h). Dit betekent in de praktijk dat als een gedupeerde een aanvraag bij het Instituut heeft ingediend en deze door het Instituut in behandeling is genomen, hij niet later alsnog kan besluiten om zijn schadevergoeding via de burgerlijke rechter op de exploitant te verhalen. Ook is bepaald dat, wanneer een gedupeerde ervoor kiest om zijn schade langs de civielrechtelijke weg direct op exploitant te verhalen door een schikkingsovereenkomst te sluiten met de exploitant of een vordering tot vergoeding van schade in te stellen bij de burgerlijke rechter, hij niet terecht kan bij het Instituut. Als de gedupeerde de onderhandelingen met NAM afbreekt of de vordering bij de burgerlijke rechter intrekt, voordat deze een uitspraak heeft gedaan over de vergoeding waar de gedupeerde recht op heeft, kan de gedupeerde wel bij het Instituut terecht (artikel 2, vierde lid, aanhef en onderdeel b tot en met d). Tot slot is in het voorstel bepaald dat het Instituut en de exploitant persoonsgegevens kunnen verwerken ten behoeve van de uitvoering van de goede uitvoering en uitwerking van de schadeafhandeling door het Instituut. Het Instituut en de exploitant kunnen informatie, waaronder ook persoonsgegevens, uitwisselen voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de schadeafhandeling door het Instituut. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld aan de vormgeving van de verstrekking van informatie tussen het Instituut en de exploitant (artikel 3).

5. Rechtseenheid

Het voorstel voorziet in een procedure voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, naar het voorbeeld van een dergelijke procedure in civiele recht en het belastingrecht. De toelichting legt uit dat de aanleiding voor het introduceren van die procedure werd gevonden in de constatering dat rechtsvragen die een zaakoverstijgend belang hebben omdat zij aan de orde zijn (of kunnen komen) in talrijke andere zaken, niet tijdig de Hoge Raad bereiken. Vanuit een oogpunt van rechtseenheid en rechtsontwikkeling is dat onwenselijk. Volgens de toelichting geldt hetzelfde voor de rechtsbescherming tegen besluiten van het Instituut over de afhandeling van schade. Daarom wordt deze mogelijkheid thans bij wijze van experiment geïntroduceerd.

Hiervoor heeft de Afdeling gewezen op het uitzonderlijke karakter van het wetsvoorstel en geadviseerd de voorgestelde wettelijke regeling een tijdelijk karakter te geven. De introductie van een prejudiciële procedure voor besluiten over de afhandeling van mijnbouwschade is eveneens bijzonder te noemen. Bovendien ziet de toepassing van deze procedure in dit geval op de uitleg van regels van burgerlijk recht. Specifiek voor de risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwschade is dat deze regel recent is ingevoerd en qua reikwijdte niet beperkt is tot Groningen. Dat betekent dat de jurisprudentie op dit punt nog in ontwikkeling is en soortgelijke zaken ook bij andere rechtbanken dan de rechtbank Noord-Nederland aanhangig kunnen worden gemaakt (met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad).

Tegen deze achtergrond is het niet alleen van belang dat de rechtseenheid binnen de bestuursrechtelijke of civielrechtelijke kolom wordt gewaarborgd, maar ook die tussen beide. De Afdeling adviseert daarom in de memorie van toelichting uiteen te zetten hoe de rechtseenheid tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad wordt gewaarborgd en daarvoor zo nodig een wettelijke voorziening op te nemen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is aan de memorie van toelichting een paragraaf toegevoegd (paragraaf 8) waarin is uiteengezet hoe de rechtseenheid tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad wordt gewaarborgd. Daarin is ook ingegaan op een voorgenomen wettelijke voorziening die beoogt de rechtseenheid tussen de Afdeling bestuursrechtspraak en de Hoge Raad te versterken.

6. Overige opmerkingen

a. Artikel 14, eerste lid, voorziet in een bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat om een heffing op te leggen aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg ter financiering van de kosten van de afhandeling van schade door het Instituut. In het derde en vierde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de heffing en dat de hoogte ervan bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Vervolgens wordt het heffingsbesluit genomen door de Minister van EZK.

Het artikel geeft aanleiding tot enkele opmerkingen. Zo is de heffing vormgegeven als een discretionaire bevoegdheid, waar een gebonden bevoegdheid meer op zijn plaats lijkt, mede gelet op het vermijden van het risico op verlening van staatssteun aan de exploitant. De heffing wordt immers opgelegd om de overheid schadeloos te stellen voor de afhandeling van alle schade die is ontstaan door onrechtmatig handelen van de exploitant. Ook is de verhouding tussen het eerste lid, waarin is bepaald dat een exploitant alle kosten dient te vergoeden, en de delegatiebevoegdheden in het derde en vierde lid, onduidelijk. Daarbij zijn deze delegatiebevoegdheden nauwelijks genormeerd en wordt de noodzaak ervan niet toegelicht. De Afdeling wijst erop dat van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – vanwege het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk niveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een Minister, zoals in het vierde lid, moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, details, of voorschriften die dikwijls wijziging behoeven.

Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor de vraag in hoeverre de exploitant, waarvan het volgens de toelichting onzeker is of hij belanghebbende is bij het besluit van het Instituut, het heffingsbesluit kan betwisten met als argument dat onder bepaalde omstandigheden van hem in redelijkheid niet kan worden gevergd de financiële gevolgen van een of meer besluiten van het Instituut voor zijn rekening te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en de delegatiegrondslag nauwkeurig te begrenzen indien voor het opnemen daarvan een noodzaak bestaat.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de vormgeving van de heffingsbevoegdheid van de Minister in artikel 15, eerste lid, gewijzigd in een gebonden bevoegdheid. Ook is de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de heffing geschrapt. Hiervoor in de plaats is in artikel 9, tweede lid, een bevoegdheid opgenomen om in het belang van de transparantie omtrent de taakuitoefening en het gevoerde beleid bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan het jaarverslag van het Instituut. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is verplicht om het heffingsbesluit voldoende te motiveren en dient hiertoe een beroep te kunnen doen op voldoende specifieke informatie over (onder meer) de door het Instituut gehanteerde werkwijze, de afgehandelde aanvragen, de uitgekeerde vergoedingen en de gemaakte uitvoeringskosten. Vanuit het

oogpunt van transparantie is het wenselijk dat deze informatie voor een ieder beschikbaar is via het jaarverslag van het Instituut. Om te verzekeren dat deze informatie voldoende specifiek is, is het wenselijk om hier bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen aan te stellen.

Tot slot is in het algemeen deel van de toelichting verduidelijkt dat de exploitant het heffingsbesluit kan betwisten met als argument dat onder bepaalde omstandigheden van hem in redelijkheid niet kan worden gevergd de financiële gevolgen van één of meer besluiten van het Instituut voor zijn rekening te nemen. In het licht van het gebonden karakter van de heffingsbevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat rust de bewijslast in dat geval evenwel op de exploitant.

b. Het voorstel geeft de bestuursrechter de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in de vorm van een tussenuitspraak. Tegen de tussenuitspraak is geen hoger beroep mogelijk. De tussenuitspraak is geen tussenuitspraak als bedoeld in de Awb, maar volgens de toelichting een «andere beslissing» in de zin van artikel 8:104 Awb. Artikel 8:104, derde lid, onderdeel b, van de Awb bepaalt dat tegen «andere beslissingen» hoger beroep kan worden ingesteld tegelijkertijd met het hoger beroep tegen de einduitspraak. Het voorstel sluit dat onbedoeld uit.

Omdat het niet voor zichzelf spreekt om de beslissing om een prejudiciële vraag te stellen gelijk te stellen aan elke willekeurig andere procesbeslissing, adviseert de Afdeling uitdrukkelijk te bepalen dat tegen de tussenuitspraak hoger beroep kan worden ingesteld tegelijkertijd met de einduitspraak.

Artikel 16, derde lid, laatste volzin, van het voorstel is in lijn met de opmerking van de Afdeling aangepast. In het artikellid is bepaald dat tegen de beslissing om een prejudiciële vraag te stellen geen zelfstandig hoger beroep openstaat, maar alleen in het kader van hoger beroep tegen de einduitspraak ook hoger beroep kan worden ingesteld tegen de tussenuitspraak. Door de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen te beperken tot het moment waarop hoger beroep kan worden ingesteld tegen de hoofduitspraak wordt beoogd te voorkomen dat met een hoger beroep de procedure wordt vertraagd. Deze voorziening is vergelijkbaar met de voorziening die in artikel 8:104, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is getroffen voor het hoger beroep tegen een tussenuitspraak tot toepassing van een bestuurlijke lus (artikel 8:80a Algemene wet bestuursrecht). Het artikelsgewijze deel van de toelichting is op dit punt aangepast.

c. Artikel 16, zesde lid, bepaalt dat indien er prejudiciële vragen zijn gesteld waarvan het antwoord rechtstreeks van belang is voor het beroep in een andere procedure, de bestuursrechter in die andere procedure de beslissing niet aanhoudt indien alle partijen voortzetting van de procedure wensen. Tegen deze beslissing kan geen hoger beroep worden ingesteld. Daarbij verwijst de toelichting andermaal naar artikel 8:104 van de Awb. Zoals hiervoor is opgemerkt, gaat de Awb ervan uit dat «andere beslissingen» niet zelfstandig kunnen worden aangevochten, maar wel in hoger beroep. Hierdoor rijst de vraag of het niet kunnen opkomen tegen de beslissing omtrent aanhouding in beroep sluitend is geregeld.

Indien het de bedoeling is de aanhoudingsbeslissing uit te sluiten van een hoger beroep in het kader van de einduitspraak, dan adviseert de Afdeling te bepalen dat in afwijking van artikel 8:104, eerste lid, van de Awb geen hoger beroep openstaat tegen een beslissing om al dan niet aan te houden.

Artikel 16, zesde lid, van het voorstel is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast. Tegen de aanhoudingsbeslissing kan door alleen door de belanghebbende hoger beroep worden ingesteld. Dit omdat de belanghebbende in de procedure belang heeft bij een zo spoedig mogelijke afwikkeling daarvan ten einde zekerheid te verkrijgen over zijn recht op vergoeding van schade en de omvang daarvan. Dit kan voor de belanghebbende betekenen dat het voor hem niet wenselijk is om de beantwoording van prejudiciële vragen af te wachten. Het belang van het bestuursorgaan is gelegen in de uniforme afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade en derhalve het afwachten van de antwoorden. Ook dit belang weegt zwaar maar kan in een concreet geval minder zwaar wegen dan het belang van een belanghebbende. Bijvoorbeeld wanneer een belanghebbende als gevolg van de geleden schade in ernstige financiële problemen of ernstige geestelijke nood is geraakt. Om deze reden is in het zesde lid bepaald dat de rechter de procedure alleen niet aanhoudt wanneer alle betrokken partijen aangeven voortzetting van de procedure te verlangen of wanneer een zwaarwegend belang van de belanghebbende zich verzet tegen het aanhouden van de procedure. Eveneens om deze reden kan tegen de beslissing van de bestuursrechter om de behandeling van een lopende beroepsprocedure al dan niet te schorsen wegens een prejudiciële vraag die gesteld is in een andere beroepsprocedure alleen door de belanghebbende beroep worden ingesteld.

d. Artikel 22, aanhef en onder a, bepaalt dat het Instituut niet bevoegd is om een aanvraag te behandelen indien ten aanzien van de schade op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een vordering is ingesteld bij de burgerlijke rechter. Volgens de toelichting gaat het hierbij om schade waarvoor (g)een melding is gedaan bij de exploitant of het Centrum Veilig Wonen en waarvoor (g)een aanvraag is ingediend bij de Tijdelijke Commissie. De Afdeling wijst erop dat de in de toelichting genoemde gevallen tevens betrekking hebben op de gevallen waarin hetzij een claim is ingediend bij de exploitant, eventueel gevolgd door een buitengerechtelijke civiele procedure, hetzij een aanvraag is ingediend bij de Tijdelijke Commissie. In geen van deze gevallen gaat het om het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter.

De Afdeling adviseert het overgangsrecht meer exact vorm te geven en de tekst in overeenstemming te brengen met de toelichting.

Als gevolg van het laten vervallen van de exclusieve afhandeling van schade door het Instituut naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling onder 4 is ook de bepaling van artikel 22, aanhef en onderdeel a, herzien. Deze bepaling is thans vervat in artikel 2, vijfde lid, en heeft niet langer het karakter van een overgangsrechtelijke bepaling omdat deze thans gelijktijdige behandeling van verzoeken om vergoeding van dezelfde schade langs twee verschillende routes ondervangt. Dit is nader toegelicht in reactie op de opmerking onder punt 4.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is op navolgende wijze gevolg gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vicepresident van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W18.18.0384/IV

- *Artikel 4, eerste lid, als volgt formuleren: Onze Minister stelt ten behoeve van de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden voldoende en gekwalificeerd personeel aan het bureau van het Instituut ter beschikking.*

Het voorstel is in lijn met deze opmerking aangepast.

- *Aan artikel 6 een artikellid toevoegen, luidend: Onze Minister onthoudt zich van instructies die op een individuele zaak betrekking hebben.*

Aan deze opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in de memorie van toelichting te expliciteren dat blijkens de memorie van toelichting van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen reeds uit de niet hiërarchische ondergeschiktheid van het zelfstandig bestuursorgaan voortvloeit dat een verantwoordelijk Minister niet bevoegd is om leden van het Instituut, het personeel van het Instituut en de door het Instituut ingeschakelde deskundigen instructies te geven die op een individuele zaak betrekking hebben (Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, par. 4.4). Ook de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorziet niet in een dergelijke bevoegdheid. Het expliciteren van een verbod in de tekst van het wetsvoorstel is in dit licht bezien niet nodig en zou als ongewenst neveneffect hebben dat de indruk wordt gewekt dat verantwoordelijk Ministers deze bevoegdheid wel hebben indien een dergelijk verbod niet is opgenomen in een wet waarmee een zelfstandig bestuursorgaan wordt ingesteld.

- *Artikel 7, derde lid, als volgt formuleren: Het Instituut maakt het reglement na de goedkeuring, bedoeld in artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, bekend in de Staatscourant.*

Het voorstel is overeenkomstig deze opmerking aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.