

Drie wijzigingen voor het wetsvoorstel Tijdelijke Wet Groningen

Janet van de Bunt¹

Dat de wetgever met de Tijdelijke Wet Groningen beoogt de publiekrechtelijke afhandeling van mijnbouwschade wettelijk te regelen en één instituut opricht dat alle vormen van schade kan afhandelen, valt te prijzen. In dit artikel wordt betoogd dat het wetsvoorstel op drie punten aangepast zou moeten worden. De bestuursrechter die mijnbouwschadegeschillen voorgelegd krijgt zou verruiming van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen moeten krijgen, zodat hij niet alleen bestuursrechtelijke rechtsvragen voor kan leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maar ook civielrechtelijke rechtsvragen aan de Hoge Raad. Het personeel en de financiën van het Instituut Mijnbouwschade Groningen zouden niet rechtstreeks afkomstig moeten zijn van het Ministerie van EZK om de onafhankelijkheid te waarborgen en de schijn van partijdigheid te vermijden. Ten slotte is de één-loket-gedachte geen werkelijkheid zolang het schadeherstel en preventieve maatregelen om de schade te beperken niet bij één instituut belegd zijn.

1. Inleiding

De aardbevingen die het gevolg zijn van de gaswinning in Groningen hebben grote gevolgen gehad voor de inwoners van Groningen. Vele Groningers hebben schade aan hun woningen, woningen die bovendien in waarde zijn gedaald door de ligging boven het Groningenveld. Zij ervaren verminderd woongenot omdat zij leven in woningen met schade. Ook ervaren zij angst en onzekerheid over de toekomst, omdat zij niet weten wanneer er weer een aardbeving zal komen en welke gevolgen deze zal hebben. Er is een kans op een zwaardere aardbeving dan de aardbevingen die zich tot nu hebben voorgedaan.² Door zo'n zwaardere aardbeving zouden er gewonden en zelfs doden in Groningen kunnen vallen.³

In juli 2019 is een wetsvoorstel ingediend: Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg, kortweg: de Tijdelijke Wet Groningen. Het wetsvoorstel beoogt een wettelijke regeling voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade voor gedupeerden van de gaswinning in Groningen. Het wetsvoorstel voorziet in een basis voor publiekrechtelijke afhandeling van de schade. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen zal worden opgericht om de aanvragen tot vergoeding van schade af te handelen. De wetgever lijkt de wet met spoed te behandelen: de prognose is dat deze wet reeds in 2020 in werking treedt.

Auteur

1. Mr. dr. J. van de Bunt is als universitair docent privaatrecht verbonden aan Tilburg University. In oktober 2019 adviseerde zij de Vaste Kamercommissie van Economische Zaken en Klimaat over de Tijdelijke wet Groningen. Zij stelde een amendement voor met betrekking tot de prejudiciële vragen.

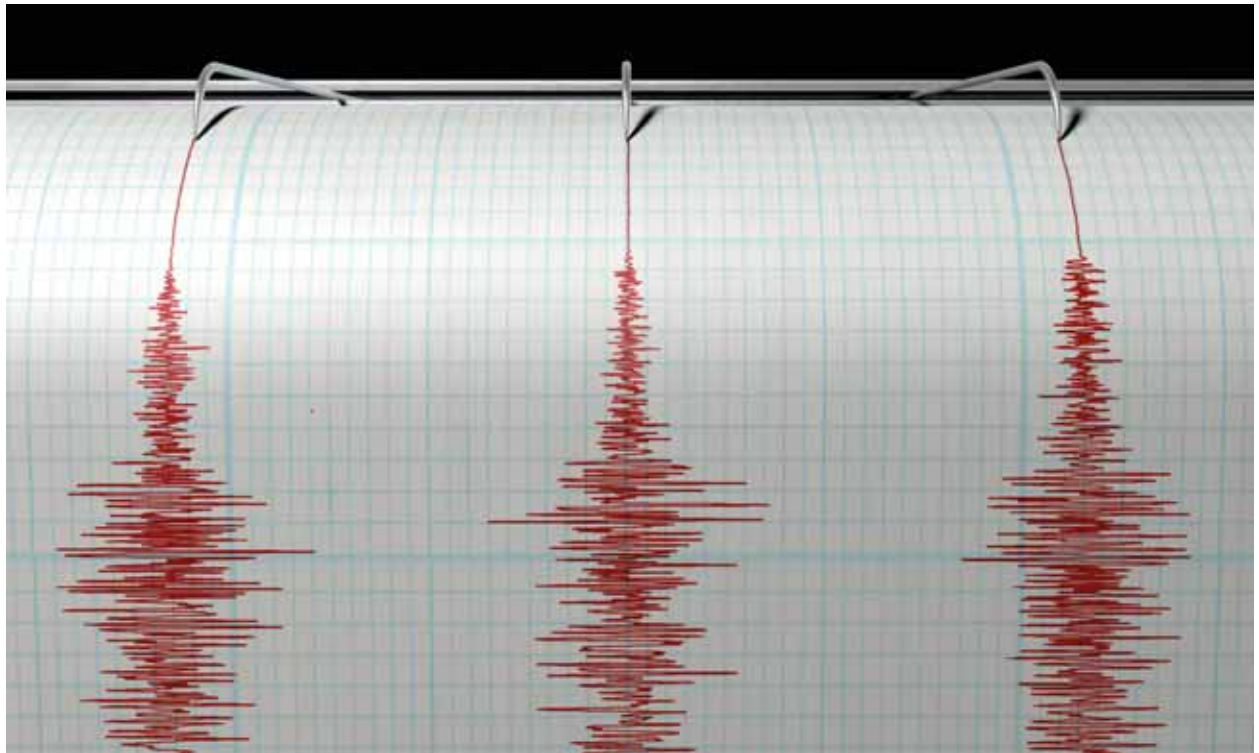
In 2017 zat zij in de Commissie

Hammerstein die advies gaf over de schadeafhandeling met betrekking tot de gaswinning aan de Minister van EZK. Met dank aan prof. mr. M.A. Loth voor zijn inbreng bij de gedachtenvorming over prejudiciële vragen.

Noten

2. De maximale zwaarte van een aardbeving is tijdens een workshop van experts van over de hele wereld in 2016 geschat op 5.0 op de schaal van Richter. Feitenencijfers.namplatform.nl.
3. De veiligheidsnorm die in de rest van Nederland geldt om te overlijden als gevolg

van een overstroming (een kans van 1 op 100.000), geldt in beginsel ook voor aardbevingen in Groningen, maar daar wordt die nu niet gehaald. De kans om te overlijden in Groningen als er zich een aardbeving voordoet is nu geschat op 1 op 10.000. De versterking van huizen in Groningen moet hier verandering in brengen. Sodm.nl.



Op de argeloze lezer zal het wetsvoorstel overkomen als een gedrocht: publiekrechtelijke afwikkeling van privaatrechtelijke schade. Eerder is in dit tijdschrift al gedebatteerd over deze aanpak.⁴ Om de keuze voor die aanpak te begrijpen is het noodzakelijk het wetsvoorstel te bezien vanuit haar voorgeschiedenis.

Naast een uiteenzetting van de Tijdelijke Wet Groningen op hoofdlijnen, wil ik in dit artikel de aandacht vragen voor enkele weeffouten in het wetsvoorstel Tijdelijke Wet Groningen.⁵ Ik zal beginnen met de voorgeschiedenis (par. 2). In par. 3 schets ik de Tijdelijke Wet Groningen op hoofdlijnen. In par. 4 zal ik drie belangrijke punten van het wetsvoorstel uitlichten, waarvan ik denk dat deze nog dringend wijziging verdienen: de prejudiciële vragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, de afhankelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ontbreken van de één-loket-gedachte. Ik sluit af met een conclusie.

2. Voorgeschiedenis

Voor de gevolgen van de gaswinning is in beginsel in elk geval de mijnbouwexploitant, de Nederlandse Aardolie

Maatschappij (de NAM), privaatrechtelijk aansprakelijk op grond van een risicoaansprakelijkheid (artikel 6:177 BW). Nadat de gaswinning vele jaren geld opricht voor de NAM en ook de Staat meeprofiteerde van de gasbaten, bleek de gaswinning vanaf 2012 grote consequenties te hebben voor de ondergrond.

De aardbevingen, in 2018 waren het er nog vijftien die zwaarder waren dan 1,5 op de schaal van Richter,⁶ bleken voor schade te zorgen aan de woningen die zich boven het Groningenveld bevonden. De NAM wikkeld in eerste instantie zelf de schade af, maar heeft dit vanaf 2015 uitbesteed aan het Centrum Veilig Wonen, een commerciële maatschappij. Omdat deze schadeafhandeling niet werd ervaren als onpartijdig en onafhankelijk, heeft de Staat geprobeerd verschillende maatregelen te treffen om de gedupeerden tegemoet te komen. Zo werd de Nationaal Coördinator Groningen ingesteld. Ook werden een Commissie Bijzondere Situaties, een Onafhankelijk Raadsman en de Arbiters Bodembeweging in het leven geroepen. Al deze verschillende instanties droegen niet bij aan het overzicht voor de gedupeerden waar zij terecht konden. Omdat de NAM uiteindelijk de eindverantwoordelijke was voor de schadeafhandeling bleef het wantrouwen van de Groningers voortbestaan.

Er werd gepleit voor een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van de gedupeerden door onder andere de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Onafhankelijke Raadsman.⁷ Omdat met de privaatrechtelijke weg onvermijdelijk ook de NAM betrokken zou blijven, ontstond langzaam maar zeker draagvlak voor een andere, publiekrechtelijke benadering. Verschillende wetenschappers waaronder ikzelf hebben hiervoor gepleit.⁸

De aardbeving bij Zeerijp in januari 2018 leidde tot ingrijpen van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (de TCMG) is met ingang van 19 maart 2018 ingesteld

Nadat de gaswinning vele jaren geld opricht voor de NAM en ook de Staat meeprofiteerde van de gasbaten, bleek de gaswinning vanaf 2012 grote consequenties te hebben voor de ondergrond

met het Besluit Mijnbouwschade Groningen.⁹ De TCMG heeft tot taak gekregen om met toepassing van het Burgerlijk Wetboek inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding aanvragen om vergoeding van fysieke schade aan gebouwen en werken te beoordelen. Het moet daarbij gaan om schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Met dit besluit probeerde de Staat tegemoet te komen aan de wensen van gedupeerdenorganisaties, de gemeenten en de Provincie Groningen. De bedoeling was het op ruimhartige wijze bieden van een vergoeding, waarbij de Staat zijn verantwoordelijkheid nam.¹⁰ De schadeafhandeling diende rechtvaardig en onafhankelijk te geschieden, met oog voor de menselijke maat.

Het besluit was bovendien bedoeld als een provisorische maatregel, totdat voorzien zou zijn in een wettelijke regeling.¹¹ Ook bood het besluit alleen een basis voor het vergoeden van fysieke schade aan bepaalde gebouwen en werken. De andere schadeposten, te weten de waardedaling van gebouwen, het verminderd woongenot en de angstschade, bleven al deze tijd onvergoed voor gedupeerden in Groningen. De TCMG kreeg de bevoegdheid op basis van mandaat, machtiging en volmacht. Onder de besluiten die de TCMG neemt staat daarom de handtekening van de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Overigens zijn naast het vergoeden van schade als gevolg van bodembeweging via het wetsvoorstel andere maatregelen getroffen in het aardbevingsgebied. Deze zomer kondigde minister Wiebes aan dat de gaswinning in het Groningenveld de komende jaren versneld zal worden afgebouwd.¹² Het is de bedoeling om in 2022 de gaswinning te stoppen. Het is niet uitgesloten dat na het stoppen nog een tiental jaren aardbevingen kunnen voorkomen. Tevens wordt geprobeerd om de woningen die een veiligheidsrisico vormen bij een zware aardbeving te versterken. Hoewel al jaren duidelijk is dat er woningen zijn die onvoldoende veilig zijn, zijn er tot nu toe nauwelijks woningen versterkt. Eind dit jaar zullen er 1.000 versterkte woningen zijn, terwijl het totale aantal nog te inspecteren woningen die mogelijk onvoldoende veilig zijn 26.000 bedraagt.¹³ Er is veel discussie over de methode om te beoordelen of een woning onveilig is, het zogenaamde Hazard and Risk Assessment-model (HRA-model). Dit model is ontwikkeld door de NAM. De versterking van woningen vindt veelal per wijk of per straat plaats. Om de woningen veilig genoeg te maken voor het geval er een

zware aardbeving komt, kan het gaan om sloop en herbouw van woningen of om maatregelen om bestaande woningen te versterken. Op deze wettelijke maatregelen met betrekking tot de versterking en het omlaag brengen van de gaswinning zal ik hier verder niet ingaan.

3. De Tijdelijke Wet Groningen op hoofdlijnen

3.1. De grondslag van de wet

De wetgever regelt in de Tijdelijke Wet Groningen dat de gedupeerden die schade hebben geleden in een privaatrechtelijke verhouding tot de NAM, hun schade nu via de publiekrechtelijke weg vergoed zullen krijgen. Als grondslag wordt de uitzonderlijke omstandigheid genoemd dat zich een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voordoet in korte tijd, in combinatie met het feit dat deze zich in één regio van Nederland bevinden en er één schadeoorzaak is.¹⁴ Daarbij komt nog dat de overheid ervan overtuigd is dat dit een maatschappelijk belang is, dat alleen goed tot zijn recht komt indien de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt voor de behartiging van deze belangen.¹⁵ De negatieve ervaringen van gedupeerden in de privaatrechtelijke verhouding worden eveneens naar voren gebracht: zij waren onvoldoende in staat om hun schade vergoed of hersteld te krijgen met behulp van de beschikbare privaatrechtelijke middelen. Buitengerechtelijke afhandeling door het Centrum Veilig Wonen duurde te lang, de drempel om naar de civiele rechter te stappen werd als hoog ervaren, en de NAM had een aanzienlijk sterkere positie dan de gedupeerden als het ging om expertise en financiële middelen.¹⁶ Tot slot wordt genoemd dat de aardbevingen en de schade als gevolg daarvan, hebben geleid tot maatschappelijke ontwrichting en maatschappelijke onrust.¹⁷

Dat nu wordt gekozen voor de publiekrechtelijke weg is dermate uitzonderlijk, dat de maatregelen in het wetsvoorstel nadrukkelijk *tijdelijk* van aard zijn, zoals ook tot uitdrukking komt in de titel: de Tijdelijke Wet Groningen.¹⁸ Zij zullen slechts van toepassing zijn zolang de situatie in Groningen deze maatregelen rechtvaardigt. Ook heeft de wet een evaluatieverplichting op grond waarvan periodiek wordt bezien of het noodzakelijk is dat de maatregelen blijven gelden.¹⁹ Tijdelijk is uiteraard een relatief begrip. Maar gelet op de tijd dat aardbevingen nog kunnen voorkomen ook na het stoppen van de gaswinning, zou deze tijdelijke wet zomaar nog twaalf jaar van kracht kunnen blijven.

4. R. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen, Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1, p. 19-26; J.E. van de Bunt, 'Geef de bestuursrechter het voordeel van de twijfel', *NJB* 2019/689, afl. 26, p. 869-870; R. de Bock, 'Aardbevingsschade hoort thuis bij de civiele rechter', *NJB* 2019/691, afl. 26, p. 872-874. A.T. Marseille, H.E. Bröring & K. de Graaf, 'Mijnbouwschadegeschillen, beter af bij de bestuursrechter dan bij de civiele rechter', *NJB* 2019/690, afl. 26, p. 870-871.

5. Eerder schreef ik een artikel over het concept-wetsvoorstel: Het concept-Wetsvoorstel

Instituut mijnbouwschade Groningen nader bekeken, *MVV* 2019, afl. 2, p. 42-53. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatiefase echter op een aantal belangrijke punten gewijzigd, waarin ik aanleiding vond dit artikel te schrijven. Daar waar het wetsvoorstel gelijk bleef, vertoont dit artikel enige overeenkomsten met mijn eerdere artikel.

6. In 2013 waren het er nog 30 met een magnitude van meer dan 1,5 op de schaal van Richter. [Knmi.nl](http://knmi.nl).

7. Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid, Aardbevingrisico's in Groningen, 2015, Onderzoeksraad.nl en [raadsman, Jaarrapportage 2016, \[OnafhankelijkeRaadsman.nl\]\(http://OnafhankelijkeRaadsman.nl\).](http://Onafhankelijke</p></div><div data-bbox=)

8. J.E. van de Bunt, 'Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?', *AV&S* 2017/27, afl. 4, p. 139-146; G. Kuipers & M.K.G. Tjepkema, "'Publieke regie" in Groningen, Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017/1576, p. 2058-2067.

9. *Stcrt.* 2018, 6398.

10. *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, 423, p. 2-3.

11. *Stcrt.* 2018, 6398.

12. *Stcrt.* 2018, 6398, p. 8.

12. 'Waarom kan gaswinning nu wel naar nul?', *Nos.nl*, 10 september 2019.

13. 'NCG nog lang niet tevreden over tempe versterking', *RTV Noord* 17 oktober 2019.

14. *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 5.

15. *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 6.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 7.

19. Art. 20 Wetsvoorstel.

Gelet op de tijd dat aardbevingen nog kunnen voorkomen ook na het stoppen van de gaswinning, zou deze tijdelijke wet zomaar nog twaalf jaar van kracht kunnen blijven

De belangrijkste maatregelen voor de adequate en onafhankelijke afhandeling van schade en de financiering daarvan in het wetsvoorstel zijn:

- 1) 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 de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg.
- 2) De onafhankelijke uitvoering van deze taak door een daartoe met het wetsvoorstel in te stellen en in te richten zelfstandig bestuursorgaan.
- 3) Een heffing, door de Minister van Economische Zaken en Klimaat op te leggen aan de mijnbouwexploitant, de NAM, ter financiering van de kosten van de afhandeling van schade door het Instituut.
- 4) De mogelijkheid voor de rechtbank om rechtsvragen door middel van prejudiciële vragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.2. Een wettelijke grondslag voor afhandeling van schade door de overheid

Het wetsvoorstel regelt dat alle vormen van schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg voortaan publiekrechtelijk zullen worden vergoed.²⁰ De Staat treedt in de plaats van de exploitant, wat meebrengt dat een aanvraag tot vergoeding van schade kan worden ingediend bij het Instituut. De procedure bij het Instituut vormt een publiekrechtelijke buitengerechtelijke procedure om de schade af te handelen, een vervanging voor de eerdere privaatrechtelijke buitengerechtelijke procedure zoals die werd ingericht door de NAM en uitgevoerd door het Centrum Veilig Wonen.

Het Instituut gaat een vergoeding bieden voor *alle* vormen van schade, dus niet alleen de fysieke schade aan gebouwen, maar ook waardedaling van die gebouwen, verminderd woongenot en psychische schade als gevolg van angst. De TCMG had slechts de bevoegdheid om fysieke schade aan gebouwen af te handelen. Interessant is of op grond van de wet ook kosten om schade te voorkomen worden vergoed. Het tot nu toe wat obscure artikel 6:184 BW stelt onder meer als voorwaarde dat er een ernstige en onmiddellijke dreiging bestaat dat schade zal worden veroorzaakt. Door de Rechtbank Noord-Nederland is die voorwaarde nader uitgelegd. Het zou moeten gaan om een acuut onveilige situatie, zoals een huis dat (gedeeltelijk) op instorten staat.²¹ De versterkingsmaatregelen die

gedupeerden zouden willen treffen, meer preventieve maatregelen als er nog geen acuut onveilige situatie is, lijken daarom niet onder het wetsartikel te vallen. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke Wet Groningen wordt het treffen van versterkingsmaatregelen uitdrukkelijk uitgezonderd van vergoeding door het Instituut.²²

Vastgesteld wordt aan de hand van de regels van het Burgerlijk Wetboek of de gedupeerde die een aanvraag doet een aanspraak heeft op de mijnbouwexploitant en zo ja, wat de omvang van die aanspraak dan is.²³ Bij een positieve beslissing van het Instituut keert deze de vergoeding uit aan de gedupeerde, of voert de vastgestelde maatregelen tot herstel in natura uit. De gedupeerde heeft de keuze tussen een vergoeding voor zijn schade of herstel in natura. Hij heeft niet meer te maken met de mijnbouwexploitant; de exploitant vergoedt de kosten via een heffing achteraf aan de Staat.

Beslissingen op een aanvraag die door het Instituut worden genomen, kunnen worden gekwalificeerd als besluiten in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Het zijn rechtshandelingen die door een bestuursorgaan worden verricht op grond van een publiekrechtelijke grondslag. Het gevolg is dat de gedupeerde, die een aanvraag heeft gedaan, ook bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft. Hij kan als belanghebbende tegen het besluit bezwaar maken bij het bestuursorgaan en beroep instellen bij de bestuursrechter. Ook is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze bestuursrechtelijke rechtsbescherming kregen gedupeerden eerder al bij het indienen van een aanvraag bij de TCMG.

Het wetsvoorstel verandert niets aan het recht van de gedupeerde om de mijnbouwexploitant aan te spreken via de privaatrechtelijke weg. Om te voorkomen dat een gedupeerde dubbele vergoedingen zou krijgen, dient de gedupeerde bij het indienen van een aanvraag zijn vordering over te dragen aan de Staat – dus via de rechtsfiguur van de cessie.²⁴ Andersom, wanneer de gedupeerde de NAM direct privaatrechtelijk aanspreekt, hij een schikkingsovereenkomst met de NAM bereikt of een vordering bij de civiele rechter indient, kan hij niet voor dezelfde schade bij het Instituut opnieuw een aanvraag indienen.²⁵

3.3. Het Instituut als zelfstandig bestuursorgaan

Het Instituut Mijnbouwschade Groningen is een zelfstandig bestuursorgaan. Het gaat om een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.²⁶ Het motief voor oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan was de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming bij de afhandeling van de mijnbouwschade op grond van specifieke deskundigheid.²⁷ De schadeafhandeling moet uitdrukkelijk ook onafhankelijk van de betrokken Minister van Economische Zaken en Klimaat plaatsvinden.

Het Instituut kan een vergoeding uitkeren of herstel in natura laten uitvoeren.²⁸ In een aantal gevallen is het Instituut niet bevoegd om een aanvraag te behandelen.²⁹ Het gaat om: schademeldingen die reeds zijn behandeld door het Centrum Veilig Wonen of de NAM (voor 31 maart 2017) of meldingen waarbij door de exploitant met de gedupeerde een vaststellingsovereenkomst is gesloten.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat het Instituut het Burgerlijk Wetboek moet toepassen.³⁰ De vraag die voorligt bij een aanvraag is telkens: is er sprake van schade die wordt veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld?³¹ Dat is de vraag die centraal staat in het civielrechtelijke wetsartikel dat de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant regelt (artikel 6:177 BW). Ook de bepalingen van het schadevergoedingsrecht uit het Burgerlijk Wetboek moeten worden toegepast.

De gaswinning kan ook leiden tot een acuut onveilige situatie. Dat houdt in dat een huis als gevolg van de beschadigingen door de gaswinning niet meer veilig is om in te verblijven. Dan kan het Instituut maatregelen in natura treffen om schade aan personen, het huis of de zaken in het huis te voorkomen.³²

Eventueel kan ook de uitvoering van andere taken worden opgedragen aan het Instituut, dat gebeurt dan bij algemene maatregel van bestuur.³³ Dat gaat dan om taken die samenhangen met het vergoeden van schade aan de gedupeerden. Denk bijvoorbeeld aan subsidie voor verduurzamingsmaatregelen aan eigenaren van woningen die een vergoeding van schade hebben gekregen, de maatregel die thans bekend staat als de waardevermeerderingsmaatregel.³⁴

Het Instituut is zelfstandig bevoegd om zijn eigen werkwijze vast te stellen om de verschillende vormen van schade af te handelen.³⁵ In het wetsvoorstel is slechts een beperkt aantal voorschriften neergelegd die op de werkwijze zien.³⁶ Dit geeft het Instituut de ruimte om rekening te houden met de ervaringen en de eisen die eerder opgedaan zijn door de TCMG bij de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen.³⁷ Tot slot is het de bedoeling dat het Instituut de werkzaamheden van de TCMG die zien op de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen continueert.³⁸

3.4. De heffing

Om de onafhankelijke afwikkeling van schade te garanderen, zorgt het wetsvoorstel er ook voor dat de gedupeerde bij de uitbetaling van de vastgestelde vergoeding niet geconfronteerd wordt met de exploitant.³⁹ Het is daarom het Instituut dat ook de schadevergoeding uitkeert aan de gedupeerde. In eerste instantie komen de kosten daarvan ten laste van de begroting van de Minister van EZK. Met de wet wordt echter niet beoogd om de financiële verantwoordelijkheid bij de exploitant weg te halen. Deze ver-

antwoordelijkheid komt voort uit het principe dat de ver- vuiler betaalt en uit het profijtbeginsel. De vergoeding die de NAM dient te betalen aan de Staat is gebaseerd op de kosten die het Instituut op grond van het Burgerlijk Wetboek uitkeert aan de gedupeerden.⁴⁰ Daarnaast betaalt de NAM de kosten van afhandeling van schade die het Instituut maakt om de aanvragen af te handelen. Het gaat dan om kosten van personeel of van ingehuurde deskundigen.⁴¹

Uit het wetsvoorstel lijkt te volgen dat de Staat in het geheel niet meebetaalt aan de schade, maar dat is niet het geval. De NAM en de Staat hebben onderling afspraken gemaakt over de herverdeling van de aardgasbaten in verband met de publieke afhandeling van schade.⁴² De Staat kreeg eerder 90% van de baten, maar krijgt nu nog slechts 73% van de baten. De ontbrekende 17% gasbaten compenseren de NAM dus voor de heffing die zij nu moet betalen. Overigens zijn de afspraken slechts geldig bij een gaswinning tot 12 miljard m³, terwijl de gaswinning al in het huidige gasjaar 2019-2020 onder die grens zal komen. De NAM en de Staat zullen nu dus weer gaan onderhandelen over de verdeling van de schade.

In het wetsvoorstel is de heffingsbevoegdheid van de Minister van EZK uitdrukkelijk neergelegd.⁴³ Tegen het heffingsbesluit dat daarop gebaseerd is, kan de NAM bezwaar maken als in redelijkheid onder bepaalde omstandigheden niet van haar gevraagd kan worden de financiële gevolgen te dragen.⁴⁴ Niet helemaal duidelijk is wat in redelijkheid onder omstandigheden niet meer van de NAM kan worden gevergd, denkbaar is dat het bijvoorbeeld gaat om een te ruime interpretatie van aanspraken op grond van het Burgerlijk Wetboek door het Instituut.

4. Drie wijzigingen voor de wetgever

4.1. Inleiding

Het wetsvoorstel dat thans voorligt zou wat mij betreft op drie punten moeten worden gewijzigd. Het gaat om (1) de bestuursrechter toestaan om prejudiciële vragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak maar ook aan de Hoge Raad te stellen, (2) meer onafhankelijkheid ten opzichte van het Ministerie van EZK en (3) de één-loket-gedachte.

4.2. Verruiming mogelijkheid prejudiciële vragen te stellen

Het wetsvoorstel geeft de bestuursrechter een nieuw instrument in handen om rechtsvragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak door middel van het

20. Art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

21. Rb. Noord-Nederland 18 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2654; Rb. Noord-Nederland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2977.

22. Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 14.

23. Art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

24. Art. 2 lid 3 onderdeel a aanhef en onder i Wetsvoorstel.

25. Art. 2 lid 4 Wetsvoorstel.

26. Zie art. 1 onder a Kaderwet zbo's.

27. Vgl. art. 3 lid 1 onder a Kaderwet zbo's.

28. Het Instituut kan niet besluiten op schademeldingen die reeds zijn behandeld door het Centrum Veilig Wonen of de NAM (voor 31 maart 2017) of meldingen waarbij door de exploitant met de gedupeerde een vaststellingsovereenkomst is gesloten, vgl. art. 2 Wetsvoorstel.

29. Vgl. art. 2 lid 4 Wetsvoorstel.

30. Art. 2 lid 5 Wetsvoorstel.

31. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 17.

32. Art. 2 lid 6 Wetsvoorstel.

33. Art. 2 lid 7 Wetsvoorstel.

34. Deze maatregel van het Ministerie van EZK wordt thans uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

35. Art. 9 lid 1 Wetsvoorstel.

36. Art. 10 t/m 13 Wetsvoorstel.

37. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 17-18.

38. Over de huidige werkwijze: zie het Besluit mijnbouwschade Groningen, Stcrt. 2018, 6398.

39. Zie art. 15 Wetsvoorstel; zie ook Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 26.

40. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3

(MvT), p. 27.

41. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 27.

42. Akkoord op hoofdlijnen van 25 januari 2018, werkt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 33529, 493 (Brief van de Minister van EZK).

43. Art. 15 Wetsvoorstel.

44. Zie Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3 (MvT), p. 27.

stellen van prejudiciële vragen. Deze procedure is afgekeken van de civiele rechter, die reeds sinds enkele jaren prejudiciële vragen voor kan leggen aan de Hoge Raad. Gemiddeld wordt er jaarlijks inmiddels een tiental vragen gesteld aan de Hoge Raad.⁴⁵ Een feitenrechter is overigens niet verplicht om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste rechter. Hij kan er ook voor kiezen om een zaak af te doen zoals hem goeddunkt.

Toch is het merkwaardig dat de bestuursrechter in mijnbouwschadegeschillen alleen rechtsvragen kan stellen aan de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak. Volgens de Tijdelijke Wet Groningen moet het Instituut het Burgerlijk Wetboek toepassen. De bestuursrechter zal daarop in beroepszaken ook moeten controleren of het Instituut het Burgerlijk Wetboek wel heeft toegepast. Het is bepaald niet denkbeeldig dat de bestuursrechter dan geconfronteerd wordt met een civielrechtelijke rechtsvraag die nog niet eerder beantwoord is. Het zou dan de Afdeling bestuursrechtspraak zijn die antwoord geeft op de prejudiciële vraag. Dat ligt niet voor de hand.

Het is merkwaardig dat de bestuursrechter in mijnbouwschadegeschillen alleen rechtsvragen kan stellen aan de hoogste bestuursrechter

Ik zou daarom de wetgever willen voorstellen dat de bestuursrechter verruiming krijgt van de mogelijkheid om een prejudiciële vraag te stellen. Bij een bestuursrechtelijke rechtsvraag kan hij een vraag stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, bij een civielrechtelijke rechtsvraag stelt hij een vraag aan de Hoge Raad. Op die manier is het niet alleen mogelijk een rechtsvraag zo te beantwoorden dat dit passend is binnen het betreffende rechtssysteem, maar ook om de rechtseenheid te laten bewaken door de rechter die erover gaat.

Met de invoering van de Tijdelijke Wet Groningen is het namelijk zo dat de gedupeerde ook een vordering kan indienen bij de civiele rechter tot vergoeding van zijn schade door de NAM. Wordt er geprocedeerd en is er onzekerheid over een bepaalde rechtsvraag, dan bestaat het gevaar dat dezelfde rechtsvraag voor komt te liggen bij de civiele rechter en bij de bestuursrechter. Stellen beide rechters civiele prejudiciële vragen aan achtereenvolgens de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak, dan zou het kunnen zijn dat zij deze vragen verschillend beantwoorden. Met de wijziging die ik voorstel, bestaat ook dat risico niet meer.

4.3. Meer onafhankelijkheid voor het Instituut

Ook ten aanzien van de onafhankelijkheid van het Instituut maak ik mij zorgen. De onafhankelijkheid van het

Instituut komt op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel nadrukkelijk tot uitdrukking. Zo is in de wet neergelegd dat het Instituut zijn taken in onafhankelijkheid vervult en geschiedt de benoeming van de leden van het Instituut door de Minister van Rechtsbescherming.⁴⁶ Ook wordt het Instituut een zelfstandig bestuursorgaan. Op deze wijze wordt het Instituut op afstand geplaatst van de Minister van EZK.

De Minister van EZK dient echter nog wel personeel ter beschikking te stellen ten behoeve van de uitvoering van taken en bevoegdheden van het IMG, zo blijkt uit het wetsvoorstel.⁴⁷ Dit is afkomstig van de Rijksdienst voor Onderneming Nederland, de RVO. Het personeel van dit bureau is volledig afkomstig van de Minister van EZK. Het gaat, zo claimt het wetsvoorstel, om voldoende en gekwalificeerd personeel. Dit is een ingewikkelde constructie.

Het personeel is niet in dienst van het Instituut, maar staat wel onder het gezag van het Instituut. Deze constructie wordt slechts bij twee andere zbo's gehanteerd,⁴⁸ bij de andere 150 zbo's niet.

Het wetsvoorstel stelt dat daarom op deze wijze de onafhankelijkheid van het personeel van het bureau in voldoende mate geborgd is. Ik vraag me af of dit werkelijk het geval is. Van belang is vooral om ook de schijn van partijdigheid te vermijden. Die schijn is er nu.

Daarnaast is het Instituut volkomen afhankelijk van financiering door de Minister van EZK.⁴⁹ Had het omwille van de onafhankelijkheid niet voor de hand gelegen voor een ander ministerie te kiezen? Om de onafhankelijkheid van het Instituut te onderstrepen zou het beschikbaar stellen aan het Instituut van de noodzakelijke financiële en personele middelen door een ander ministerie dan dat van EZK wat mij betreft dan ook te verkiezen zijn.

4.4. De één-loket-gedachte

De derde wijziging die ik zou willen voorstellen betreft de één-loket-gedachte. Voor de vergoeding van hun schade konden gedupeerden in Groningen in het verleden bij een groot aantal instanties terecht. Bij de TCMG kunnen tot nu toe alleen gedupeerden terecht met fysieke schade aan gebouwen. Het opzetten van één loket waar gedupeerden voor al hun schade terecht kunnen is daarom een grote vooruitgang. Het Instituut gaat een vergoeding bieden voor bijna alle vormen van schade, namelijk ook voor immateriële schade en waardedaling van gebouwen. Zowel particulieren als bedrijven kunnen zich tot het Instituut richten voor een aanvraag. Eén schadesoort is echter uitgezonderd: het Instituut is niet bevoegd te besluiten tot het nemen van versterkingsmaatregelen, preventieve maatregelen ter voorkoming van letselschade in de toekomst, in geld of in natura.⁵⁰ Wel beoogt het Instituut samen te werken met de instantie die de versterkingsoperatie gaat uitvoeren, de Nationaal Coördinator Groningen, zo blijkt uit het convenant dat de TCMG en de NCG in september hebben gesloten.⁵¹ Zij streven voor de adressen waar zowel preventieve maatregelen getroffen moeten worden als waar schadeherstel geboden is zoveel mogelijk een geïntegreerde aanpak na.

Hoe dat in de praktijk uitpakt, is nog afwachten. Het zijn en blijven twee losse instanties die zich met twee schadeposten bezighouden die hetzelfde object betreffen. Wat de zaken niet vereenvoudigt is dat de versterkings-

Het zijn en blijven twee losse instanties die zich met twee schadeposten bezighouden die hetzelfde object betreffen

operatie van de Nationaal Coördinator Groningen sinds dit jaar onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken valt en de schadeafhandeling van het Instituut onder het Ministerie van EZK.

Waar nog geen uitsluitsel over is, omdat er nog niet over geprocedeerd is, is of het nemen van preventieve maatregelen kan worden afgedwongen via het civiele recht. Denkbaar is dat een vordering tot het nemen van preventieve maatregelen wordt gebaseerd op een onrechtmatige daadsactie. Uit het gevaarzettingscriterium zou mogelijk kunnen volgen dat als de kans op schade voldoende groot is, en er risico bestaat op zeer ernstig letsel, veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen. De NAM of de Staat zouden dan wellicht kunnen worden aangesproken door een gedupeerde. Is daar meer duidelijkheid over, dan zou deze schadepost ook onder het Instituut kunnen vallen. Een gedupeerde zou dan een aanvraag kunnen doen voor zowel het vergoeden van zijn schade als voor het laten treffen van preventieve maatregelen.

Wat mij vooral belangrijk lijkt is dat dan nu de NCG en het Instituut gezamenlijk een visie ontwikkelen over hoe het vergoeden of herstellen van schade en het nemen van preventieve maatregelen hand in hand kunnen worden uitgevoerd. Het versterken van een woning is bijzonder ingrijpend en kan variëren van het versterken van de fundering en het plaatsen van metalen spanten tot de sloop en herbouw van een woning. Het is daarom van groot belang om de gedupeerde een procedure te laten doorlopen waarbinnen zowel de versterking als het herstellen van schade plaatsvindt.

Momenteel kunnen bovendien nog andere vergoedingen bij andere instanties worden verkregen, zoals de eerdergenoemde regeling voor waardevermeerdering; deze wordt nu uitgevoerd door het Samenwerkingsver-

band Noord-Nederland.⁵² Het wetsvoorstel biedt ruimte voor uitvoering van andere regelingen die samenhangen met de taken en bevoegdheden van het Instituut.

Kortom, het zou mijn voorkeur hebben als het Instituut zowel de versterking als de schadevergoeding onder zijn hoede zou gaan nemen. Daarnaast zou het Instituut ook alle andere samenhangende regelingen moeten gaan uitvoeren.

5. Conclusie

Dat de wetgever met de Tijdelijke Wet Groningen beoogt de publiekrechtelijke afhandeling van mijnbouwschade wettelijk te regelen en één Instituut opricht dat alle vormen van schade kan afhandelen, valt te prijzen. Nadat gedupeerden jarenlang te maken hadden met schadeafhandeling door de partijdige NAM en later het CVW, verloren zij het vertrouwen in een goede afloop via een buitengerechtelijk privaatrechtelijk traject. Daarom is nu gekozen voor een buitengerechtelijk publiekrechtelijk traject bij het Instituut.

Kritiek concentreert zich op drie weeffouten in het wetsvoorstel. De bestuursrechter die mijnbouwschadeschillen voorgelegd krijgt zou verruiming van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen moeten krijgen, zodat hij niet alleen bestuursrechtelijke rechtsvragen voor kan leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maar ook civielrechtelijke rechtsvragen aan de Hoge Raad. Het personeel en de financiën van het Instituut zouden niet rechtstreeks afkomstig moeten zijn van het Ministerie van EZK om de onafhankelijkheid te waarborgen en de schijn van partijdigheid te vermijden. Ten slotte is de één-loket-gedachte geen werkelijkheid zolang het schadeherstel en preventieve maatregelen om de schade te beperken, de versterking, niet bij een Instituut belegd zijn. Het zou de wetgever sieren als hij deze weeffouten tijdig rechtzet. •

45. Hogeraad.nl.

46. Art. 2 lid 2 en art. 5 Wetsvoorstel.

47. Art. 5 Wetsvoorstel.

48. Bij de Autoriteit Consument en Markt en bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid.

49. Art. 14 wetsvoorstel.

50. Zie *Kamerstukken II 2018/19, 35250, 3*

(MvT), p. 14.

51. Samenwerkingsconvenant TCMG en NCG, 11 september 2019, Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

52. Een subsidie voor energiebesparende maatregelen, *Stcr.* 2017, 15110.