



Raad voor de
rechtspraak

Advies concept Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum: 26 september 2018
Doorkiesnummer: --
E-mail: --

Inhoud van de brief

Geachte heer Wiebes,

Bij brief van 12 juli 2018, kenmerk DGBI-DR / 18178217, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel 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 van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid en financiering daarvan¹.

Voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) opgericht. Het Instituut wordt een zelfstandig bestuursorgaan.

De aanvragen worden beoordeeld met toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht (met uitzondering van artikel 6:178, aanhef en onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW)). Beslissingen op aanvragen om vergoeding van schade worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waartegen bezwaar en beroep op de bestuursrechter openstaat.² Er worden geen objecten of doelgroepen uitgezonderd van

¹ MvT blz. 3

² MvT blz. 4



Raad voor de
rechtspraak

schadevergoeding. Vergoeding van schade kan plaatsvinden in geld maar ook in natura (artikel 6:103 van het BW), er mogen echter geen versterkingsmaatregelen worden getroffen.

Dit Wetsvoorstel vervangt het Besluit Mijnbouwschade van 1 februari 2018.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- Geadviseerd wordt om de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming op een aantal aspecten nader te motiveren.
- Het is de vraag wat de bevoegdheid van het IMG inhoudt, gezien het belang daarvan voor de wijze van toetsing door de bestuursrechter.
- Ondanks het feit dat de Raad sympathiek staat tegenover de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen, vraag de Raad zich wel af of het in dit specifieke geval wel de meest wenselijke ontwikkeling is.
- Geadviseerd wordt een bepaling in het Wetsvoorstel op te nemen dat concentratie van de betreffende zaken bij de rechtbank Noord-Nederland bewerkstelligt en bijlage 2 bij de Awb daarop aan te passen.

ADVIES

De Raad stel voorop dat het Wetsvoorstel voorziet in een overzichtelijke procedure voor de afhandeling van aardbevingsschade, waarbij wel de volgende opmerkingen worden geplaatst.

I. Keuze bestuursrechtelijke of civiele procedure

In het Wetsvoorstel is ervoor gekozen om de afhandeling van aanvragen om vergoeding van mijnbouwschade door de overheid bestuursrechtelijk vorm te geven. Tegen besluiten van de IMG staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De Raad kan uit de toelichting niet afleiden of bij het maken van die keuze wel voldoende aandacht is besteed aan een aantal aspecten die de keuze voor een civielrechtelijke procedure zouden kunnen motiveren. Het betreft de volgende aspecten:

Algemeen

De NAM is als exploitant van de gaswinning in Groningen op grond van het BW, mits aan de vereisten is voldaan, aansprakelijk voor de schade die het gevolg is van de gaswinning. De grondslag voor de aansprakelijkheid van de NAM is een civielrechtelijke. Het Wetsvoorstel lijkt tot gevolg te hebben dat voor de NAM een 'civielrechtelijke

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

immunitet' in het leven wordt geroepen. Gedupeerden door de gaswinning kunnen de veroorzaker van hun schade niet meer civielrechtelijk aanspreken en raken hun recht op schadevergoeding door de NAM kwijt. In het civiele recht gaat een schuld in beginsel alleen met toestemming van de rechthebbende over op een derde (vgl. artikel 6:155 BW). Door middel van het Wetsvoorstel wordt dit nu bij wet geregeld. Dat is een ingrijpende wijziging van het systeem die goed moet worden onderbouwd. Ook als dit er niet toe leidt dat de materiële aanspraken van de gedupeerden worden beperkt.

Erkenning

Inmiddels is in het aansprakelijkheidsrecht gemeengoed dat dit er niet alleen voor bedoeld is om ervoor te zorgen dat een slachtoffer zijn schade vergoed krijgt - dat natuurlijk ook, zelfs vooral -, maar dat ook immateriële doelen worden gediend, zoals het verkrijgen van erkenning. De reacties op de uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland en de uitspraak van het hof Arnhem-Leeuwarden⁴ in de beide principeprocedures geven ook aan dat erkenning in het geval van de aardgaszaken een belangrijk doel van het civiele aansprakelijkheidsrecht is. Uit de toelichting volgt niet dat is onderzocht wat het gevolg van vergoeding van een schade door een Instituut in plaats van door de NAM als schadeveroorzaker, is voor de behoefte aan erkenning van de gedupeerden.

Zwakkere positie van de benadeelden jegens de overheid

In de MvT⁵ wordt opgemerkt dat in de bestuursrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met de zwakkere procespositie van gedupeerden ten opzichte van de overheid, dit kennelijk in tegenstelling tot de civiele procedure. De Raad merkt op dat het kader van een procedure - bestuursrechtelijk of civielrechtelijk - niet kan voorkomen dat de overheid in vergelijking tot een individuele gedupeerde over veel meer kennis, financiële middelen en proceservaring beschikt. Dat geldt zeker wanneer de overheid, zoals hier het IMG, bij uitstek deskundig is op het terrein van het geschil. Of er nu bij de bestuursrechter of bij de civiele rechter wordt geprocedeerd, in beide gevallen zal de individuele gedupeerde om 'partij te kunnen geven' in veel gevallen gedwongen zijn (kostbare) expertise in te huren⁶.

Hoge Raad

In het Wetsvoorstel is opgenomen dat er prejudiciële vragen aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) kunnen worden gesteld. Gezien de diverse civiele vraagpunten die voorliggen, lijkt het voor de rechtsontwikkeling en rechtseenheid op civielrechtelijk gebied wenselijk dat ook de Hoge Raad zijn oordeel kan uitspreken. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de dit punt. Hierbij kan worden gemeld dat de rechtbank Noord-Nederland thans prejudiciële vragen

4

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNNE:2017:4246&showbutton=true&keyword=aardbeving>
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2018:618&showbutton=true&keyword=gaswinning>

⁵ MvT blz. 5

⁶ Zie onderdeel IV van dit advies over deskundigenadvisering



Raad voor de
rechtspraak

voorbereidt die betrekking hebben op de beoordeling van aardbevingszaken en die binnenkort zullen worden voorgelegd aan de Hoge Raad.

De Raad adviseert u ten aanzien van de keuze voor een bestuursrechtelijke rechtsgang in de MvT nader op de voorgaande punten in te gaan.

II. Publiekrechtelijk afhandeling mijnbouwschade Groningen

Reikwijdte Wetsvoorstel

Uit artikel 1, derde streepje, van het Wetsvoorstel volgt dat het Wetsvoorstel betrekking heeft op (kort gezegd) bevingsschade ten gevolge van het winnen van gas uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Schade ten gevolge van andere gaswinningen en gasopslagen, zoals bijvoorbeeld de gasopslag Grijskerk, valt hier derhalve niet onder. Het Wetsvoorstel biedt weliswaar de mogelijkheid om het Wetsvoorstel op dit punt bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden (artikel 2, vierde lid, van het Wetsvoorstel), maar de Raad mist in de MvT een nadere motivering waarom (vooral nog) is gekozen voor deze locaties.

De bevoegdheid en taak van het Instituut

Het IMG is in het Wetsvoorstel vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Uit de formulering van artikel 2 blijkt dat de opstellers kennelijk uitgaan van de gedachte dat zowel het vaststellen van de aansprakelijkheid en de schadevergoeding als het uitbetalen daarvan zowel een taak als een bevoegdheid is of kan zijn. In het bestuursrecht wordt in het algemeen van een taak gesproken als het bestuursorgaan een feitelijke handeling mag/moet verrichten en van een bevoegdheid als het bestuursorgaan de mogelijkheid krijgt om een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (verder te noemen: Awb) te nemen, dat wil zeggen de mogelijkheid om iets rechtens vast te stellen. Volgens de Raad wordt bedoeld dat het IMG de bevoegdheid krijgt om op aanvraag de aanspraak op en de omvang van de schadevergoeding vast te stellen en voorts tot taak krijgt om die schadevergoeding ook feitelijk te betalen. De Raad adviseert u artikel 2 hierop aan te passen.

Voorts vraagt de Raad zich af wat de opstellers van het Wetsvoorstel precies hebben willen bepalen ten aanzien van de bevoegdheid van het Instituut. In het algemeen wordt, wanneer in een wettelijke bepaling wordt opgenomen dat een bestuursorgaan bevoegd is, aangenomen dat dit betekent dat het bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft bij de uitoefening van zijn bevoegdheid, in casu de vaststelling van de schadevergoeding. Nu echter uit artikel 2 ook blijkt dat de aanspraak op en de omvang van de schadevergoeding moet worden vastgesteld aan de hand van de civielrechtelijke criteria, is het de vraag of hier inderdaad bedoeld is om beleidsruimte toe te kennen. Volgens de Raad heeft een bestuursorgaan in beginsel geen beleidsvrijheid ten aanzien van het toepassen van die criteria. Wellicht is het de bedoeling van de opstellers van het Wetsvoorstel om ook de bevoegdheid te creëren om voor bepaalde soorten van (bijkomende) schade andere criteria dan de civielrechtelijke toe te passen en het IMG daarvoor een bepaalde mate van beleidsruimte te geven. Als dat zo is, dient dit in het



Raad voor de
rechtspraak

belang van de rechtszekerheid uitdrukkelijk te worden bepaald en dient de omvang van de bevoegdheid om van de civielrechtelijke criteria af te wijken uitdrukkelijk te worden vastgelegd in het Wetsvoorstel.

De bevoegdheid van het Instituut wordt in artikel 2 omschreven als het vaststellen van "de aanspraak op en de omvang van een vergoeding van schade". Volgens de Raad is het in beginsel de bedoeling (zie hierboven) dat aan het Instituut een gebonden bevoegdheid wordt toegekend waarbij de schadevergoeding moet worden bepaald aan de hand van de civielrechtelijke criteria. In die zin is het ongelukkig dat wordt bepaald dat het Instituut "een" vergoeding van de schade vaststelt. Men zou verwachten dat bij een gebonden bevoegdheid slechts "de" vergoeding van schade wordt vastgesteld, tenzij het uitdrukkelijk wel de bedoeling is om beleidsruimte toe te kennen.

Procedure bij het IBM

Ingevolge artikel 9 van het Wetsvoorstel stelt het IBM nog een procedure en werkwijze vast voor de behandeling van aanvragen. Dit betekent dat nog onduidelijk is hoe deze eruit zal gaan zien. Het bij het Besluit Mijnbouwschade behorende Schadeprotocol (hierna: Schadeprotocol) kent extra mogelijkheden om de aanvrager te ondersteunen en te horen in de procedure. Zoals bijvoorbeeld de toewijzing van een zaakbegeleider in artikel 4, eerste lid, het mondeling toelichten van de aanvraag (artikel 4, derde lid) of een mondelinge of schriftelijke zienswijze geven op het deskundigenrapport (artikel 6, vijfde lid). Het is volgens de Raad onduidelijk waarom er niet voor is gekozen om dergelijke voorschriften in het Wetsvoorstel op te nemen. De Raad adviseert in ieder geval in het Wetsvoorstel aan te geven of het IBM bij het opstellen van de regeling kan afwijken van het bepaalde in de Awb.

In het Wetsvoorstel en de MvT is niet aangegeven of het vereist is dat verzoekers in één keer vragen om vergoeding van alle soorten schade van één gebeurtenis. Onduidelijk is of verzoekers eerst materiële schade aan de orde kunnen stellen en eventueel later nog immateriële schade. De Raad adviseert dit te verduidelijken, ook omdat dit effect heeft op de ontvankelijkheid van een vordering bij de burgerlijke rechter (zie artikel 16 van het Wetsvoorstel). Bovendien verduidelijkt het Wetsvoorstel niet gedurende welke termijn een aanvraag van schade kan worden gedaan. Er is niet voorzien in een bepaalde (verval)termijn.

Rechtspositie van de exploitant

Doel van het Wetsvoorstel is om de afhandeling van de schade te laten plaatsvinden door de overheid in plaats van door de exploitant. In paragraaf 5 van de MvT staat bijvoorbeeld dat "gedupeerden op geen enkele wijze geconfronteerd moeten worden met de exploitant". De Raad vraagt zich af of dit betekent dat de exploitant geen belanghebbende is, in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. In dat geval kan de exploitant alleen nog tegen de heffing opkomen (artikel 14 van het Wetsvoorstel; zie ook hieronder in paragraaf III) maar zal dan niet op afzonderlijke beslissingen van het IMG kunnen ingaan, terwijl die wel bepalend kunnen zijn voor de hoogte van de heffing. Het zou goed zijn als dit uitgangspunt expliciet wordt vastgelegd, bij voorkeur in de wettekst of anders in ieder geval in de MvT.



Raad voor de
rechtspraak

Acuut onveilige situatie

In het Protocol bij het Besluit Mijnbouwschade is onder andere een regeling getroffen voor het nemen van maatregelen bij een acuut onveilige situatie (artikel 3 van bijlage 1 bij het Besluit Mijnbouwschade). Daarin is bepaald dat als sprake zou kunnen zijn van een acuut onveilige situatie, de Commissie onmiddellijk maar in elk geval binnen 48 uur na indiening van de aanvraag, de situatie laat inspecteren en in overleg met de aanvrager de benodigde maatregelen treft en de betreffende burgemeester informeert. Doordat het Protocol vervalt en artikel 2, vijfde lid, van het Wetsvoorstel bepaalt dat het IMG niet bevoegd is te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen, is er, na het vervallen van het Besluit Mijnbouwschade, geen (wettelijke) regeling meer voor het treffen van maatregelen door de overheid bij een acuut onveilige situatie. Dit kan ook gevolgen hebben voor lopende procedures, gelet op artikel 22, derde lid, van het Wetsvoorstel.

Daarin is bepaald dat lopende aanvragen na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel als een aanvraag tot vergoeding van schade als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het Wetsvoorstel worden aangemerkt. Dat niet is uitgesloten dat gedupeerden zelf versterkingsmaatregelen kunnen treffen⁷ en dat de wijze waarop

de versterkingsopgave wordt ingevuld het voorwerp is van een afzonderlijk Wetsvoorstel waarop de regering niet wenst vooruit te lopen⁸, maakt dit niet anders. Gelet op de zwakkere positie van de benadeelde in het proces, en gelet op het ontbreken van een zwaarwegende motivering voor het ontnemen van een bestaande aanspraak van een benadeelde op hulp van de overheid, adviseert de Raad de bepaling in artikel 3 van bijlage 1 bij het Besluit Mijnbouwschade in stand te laten, dan wel in het Wetsvoorstel over te nemen, totdat het afzonderlijke Wetsvoorstel over versterkingsmaatregelen in werking is getreden.

III. Heffing

Artikel 14 van het Wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid om een heffing op te leggen aan een vergunninghouder⁹ van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit ter bestrijding van de kosten die gemaakt zijn in verband met de uitvoering van de taken door het Instituut en ter compensatie van het rentevoordeel dat de exploitant ondervindt als gevolg van de afhandeling van de schade door het Instituut.

De heffing wordt ingevolge het eerste lid opgelegd aan de "vergunninghouder". Het gebruik van de term vergunninghouder is minder gelukkig omdat dit de mogelijkheid opent voor de exploitant om, wanneer de kosten (incl. de kosten die gemoeid zijn met de te betalen heffingen) hoger worden dan de winst die gemaakt wordt met de gaswinning en de gasopslag, te verzoeken om intrekking van de vergunning. Intrekking van een vergunning op verzoek van een vergunninghouder kan bezwaarlijk geweigerd worden. In dat geval is er geen grondslag meer voor het verhalen van het bedrag van de toe te

⁷ MvT, blz 5

⁸ MvT, blz. 23

⁹ Als bedoeld in artikel 6 of 25 van de Mijnbouwwet



Raad voor de
rechtspraak

kennen vergoedingen op de exploitant, die dan immers geen vergunninghouder meer is. De Raad vraagt zich af waarom niet de term "exploitant" conform artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek wordt gebruikt.

Als wordt aangenomen dat de exploitant/vergunninghouder geen belanghebbende is (zie hiervoor onder paragraaf II) bij besluiten tot toekenning van een vergoeding, betekent dit dat verweerder bij besluiten tot het opleggen van een heffing niet zondermeer kan volstaan met een verwijzing naar de kosten die gemoeid zijn met de toegekende vergoedingen. Dat een convenant is gesloten tussen de Staat en de NAM, als exploitant, is vanuit bestuursrechtelijk oogpunt onvoldoende. Voorts bepaalt artikel 14, eerste lid, van het Wetsvoorstel dat de Minister een heffing "kan" opleggen. Dat is vrijblijvend geformuleerd en roept de vraag op of er nog een nadere belangenafweging moet plaatsvinden voordat tot het opleggen van een heffing kan worden besloten. De Raad vraagt zich af of een meer imperatieve formulering niet meer voor de hand ligt.

IV. Deskundigenadvisering

Het IMG kan ten behoeve van een besluit op een aanvraag één of meerdere deskundigen aanwijzen om schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade in het licht van de door het IMG te maken beoordeling (artikel 11, eerste lid, van het Wetsvoorstel). De Raad constateert dat, anders dan in het Besluit Mijnbouwschade, het Wetsvoorstel wel voorziet in het inschakelen van een deskundige ten behoeve van het beslissen op de aanvraag maar niet voorziet in het faciliteren van een contra-expertise ten behoeve van een bezwaarmaker, noch in het aanwijzen van een deskundige in het kader van bezwaar ten behoeve van het IBM zelf. In het algemeen zal een burger slechts effectief kunnen opkomen tegen een besluit waarbij het bestuursorgaan zich baseert op een deskundigenadvies indien hij ofwel een volledige contra-expertise indient ofwel kritische kanttekeningen bij het deskundigenadvies plaats. Voor het laatste is veelal ook de hulp van een deskundige nodig. De grote kosten die met het vragen van een contra-expertise gemoeid zijn, vormen een grote belemmering voor een bezwaarmaker om in bezwaar te gaan of zijn bezwaar toereikend te onderbouwen. De Raad vraagt zich af waarom de keuze die eerder aan het Besluit Mijnbouwschade ten grondslag heeft gelegen in het Wetsvoorstel niet wordt nagevolgd en adviseert een duidelijke motivering op dit punt in het Wetsvoorstel op te nemen.

V. Rechtsbescherming

De beslissingen van het IMG op aanvragen om vergoeding van schade zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat¹⁰. Beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep staat open bij de ABRvS.

In het Wetsvoorstel is in artikel 15 een beroepstermijn van 13 weken gegeven. In de MvT¹¹ wordt daarover het volgende overwogen:

¹⁰ MvT, blz. 4

¹¹ MvT, blz. 21



Raad voor de
rechtspraak

“Het belang van rechtszekerheid speelt in het kader van de afhandeling van schade op grond van deze wet niet. Om deze reden is in deze wet, in afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht voorzien in een langere termijn om bezwaar en beroep in te stellen.”

De Raad heeft in zijn adviezen¹² over het sociaal domein gewezen op het feit dat met de ontwikkeling van het bestuursrecht het niet langer vanzelfsprekend is dat voor alle geschillen dezelfde bezwaar- en beroepstermijnen gelden. Dat neemt niet weg dat de keuze voor een afwijkende termijn goed gemotiveerd moet worden. Met de opstellers van dit Wetsvoorstel kan men het eens zijn dat de rechtszekerheid minder van belang is omdat het gaat om een tweepartijengeschil. Nu het bezwaar en beroep alleen open staat voor de aanvrager komt een eventuele vertraging in de procedure dan ook geheel voor rekening van de aanvrager. Het ligt ook in de macht van de aanvrager om de procedure te bespoedigen door eerder in bezwaar of beroep te gaan. Voor de aanvrager heeft de verlenging van de termijn daarom geen directe nadelen. Wat het voordeel voor de burger is dat opweegt tegen de nadelen die in het algemeen met afwijkende termijnen zijn verbonden, wordt echter in de toelichting niet nader gemotiveerd. De Raad adviseert om nader in te gaan op het voorgaande.

De beroepsprocedure bij de rechtbank is door de wetgever, afgezien van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, niet verder ingevuld. Daardoor zal voor de afhandeling van een beroep tegen een besluit van het IMG de reguliere procedure van de Awb van toepassing zijn. De Raad gaat er van uit dat het de bedoeling van de wetgever is dat de bestuursrechter het besluit waarbij de schadevergoeding wordt vastgesteld vol toetst voor zover het gaat om de vaststelling daarvan op grond van de civielrechtelijke criteria en dat de bestuursrechter in zijn uitspraak, behoudens hoger beroep, definitief vaststelt wat de hoogte is van de schadevergoeding. Nu de verzoekschriftprocedure van artikel 8:88 Awb in deze niet van toepassing is, ontbreekt een bepaling zoals artikel 8:95 Awb waarin de bestuursrechter de bevoegdheid krijgt om het bestuursorgaan te veroordelen in de schade. De bestuursrechter heeft wel op grond van artikel 8:72 Awb de bevoegdheid om te bepalen dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit. In het algemeen wordt aangenomen dat de bestuursrechter slechts van die bevoegdheid gebruik kan maken indien er juridisch of feitelijk geen beleidsvrijheid meer is. Gelet hierop is het van groot belang dat de wetgever duidelijkheid verschaft over de vraag of, en zo ja in hoeverre er voor het IMG in deze beleidsvrijheid is (zie hiervoor onderdeel II).

VI . Prejudiciële vragen

Ingevolge artikel 17 van het Wetsvoorstel kan de bestuursrechter in een beroep in eerste aanleg tegen een besluit op grond van deze wet op verzoek van een belanghebbende of het bestuursorgaan of ambtshalve de ABRvS een rechtsvraag stellen ter beantwoording

¹² <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-derechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2018.aspx> zie advies nummer 03



Raad voor de
rechtspraak

bij wijze van een prejudiciële uitspraak, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op het beroep te beslissen en rechtstreeks van belang is:

- a. voor een veelheid aan aanvragen die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomen, of
- b. voor beoordeling van talrijke andere uit soortgelijke feiten voortvloeiende beroepen, waarin dezelfde vraag zich voordoet.

De Raad vindt het sympathiek dat de wetgever ervaring wil opdoen met het stellen van prejudiciële vragen in het bestuursrecht. Nu het hier zal gaan om relatief grote aantallen vergelijkbare zaken, kan het in beginsel ook een geschikt instrument zijn om in een vroeg stadium duidelijkheid te verkrijgen over juridische vragen die in meerdere beroepen een centrale rol kunnen spelen. De Raad vraagt zich echter wel af of dit in dit specifieke geval wel de meest wenselijke ontwikkeling is en overweegt daartoe het volgende.

Het belang van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen is volgens de Raad gelegen in de mogelijkheid om voor een groot aantal (mogelijke) beroepen eerder duidelijkheid te verschaffen over de vraag op welke wijze de hoger beroepsinstantie belangrijke rechtsvragen zal beantwoorden en op deze wijze de totale procedure te kunnen bespoedigen. De Raad vraagt zich af of de noodzaak daartoe in het bestuursrecht wel zo groot is. Anders dan in het civiele recht of het belastingrecht kent het bestuursrecht maar twee instanties. Waar het in het civiele recht en belastingrecht soms erg lang kan duren voordat zekerheid is verkregen omtrent de uitleg van belangrijke juridische vragen, kan in het bestuursrecht direct in het hoger beroep bij de ABRvS daar uitsluitel over worden verkregen. Daarbij kan dan ook direct het hoger beroep zelf worden afgedaan zodat dit voor de eiser ook direct duidelijkheid brengt over de uitkomst van zijn geschil. De Raad tekent daarbij aan dat zij er vooralsnog van uit gaat dat het de bedoeling is dat de bestuursrechter het geschil definitief beslist hetgeen ook mogelijk is vanwege het ontbreken van beleidsvrijheid. Met de uitspraak van de hoger beroepsrechter is daarmee het geschil ook definitief beëindigd. Aangenomen mag worden dat de eerstelijnsrechter verder rekening zal houden met de wijze waarop de ABRvS die vraag heeft beantwoord.

De Raad erkent dat daarmee de regie over het verkrijgen van die antwoorden in de huidige situatie lastiger is omdat het hoger beroep afhankelijk is van de wil van partijen en niet van de eerstelijnsrechter.

Aangenomen mag echter worden dat indien geen van beide partijen in hoger beroep gaat, het door de rechtbank geformuleerde antwoord op de belangrijke rechtsvraag kennelijk wordt geaccepteerd als het juiste antwoord. Daar voegt de Raad aan toe dat door overleg tussen de rechtbanken en de ABRvS kan worden bewerkstelligd dat wanneer de ABRvS voornemens is om in het kader van het hoger beroep belangrijke rechtsvragen te gaan beantwoorden dit zal leiden tot het aanhouden van vergelijkbare zaken bij de rechtbanken zoals nu ook in het algemeen de praktijk is. De Raad vreest dat het stellen van prejudiciële vragen ook tot vertraging kan leiden omdat de procedure ingewikkelder wordt en het aantal beslismomenten toeneemt. Juist bij de bestaande mijnbouwschadezaken, die vaak al een lange historie hebben, is dat een ongewenste situatie.



Raad voor de
rechtspraak

Ten aanzien van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen wordt verder opgemerkt, dat met of zonder concentratie (zie hierna onderdeel VII) het zeer waarschijnlijk is dat het overgrote deel van de zaken door één rechtbank zullen worden afgedaan. De uniformiteit in de afdoening, die met de prejudiciële vragen zou kunnen worden bevorderd, is hier niet aan de orde.

Tevens wijst de Raad op het feit dat met het stellen van prejudiciële vragen vaak veel tijd gemoeid is. Het Wetsvoorstel verplicht de Afdeling niet om de beantwoording van dergelijke prejudiciële vragen bij voorrang te behandelen. Voor een snelle afhandeling van deze schadeprocedures is een dergelijke bepaling wel nodig.

De Raad hecht eraan om te melden dat het voorgaande onverlet laat dat het in andere gevallen wel aangewezen kan zijn om de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, naast het belastingrecht, in het bestuursrecht te introduceren.

VII Concentratie van zaken bij de rechtbank Noord-Nederland

De Raad mist een bepaling om de beroepszaken die dit Wetsvoorstel genereert te concentreren bij de rechtbank Noord-Nederland. Rechterlijke concentratie kan gelet op de ingrijpende gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde zijn. In het Toetsingskader wettelijke concentratie dat door de Raad in samenspraak met de gerechten op 21 september 2011 is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

De behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist,
en

* zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient

of

* gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners

of

* om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

In het kader van dit Wetsvoorstel gaat het om een uitzonderlijke situatie met zeer specifieke lokale zaken waarbij voor de afhandeling van die zaken een bijzondere expertise opgebouwd zal moeten worden. Daarnaast zal verreweg het grootste deel van deze zaken bij de rechtbank Noord-Nederland aanhangig worden gemaakt omdat ingevolge artikel 8:7, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de rechtbank bevoegd is binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft. Op deze wijze zal deze rechtbank deze expertise snel kunnen realiseren.

Andere rechtbanken zullen naar verwachting slechts in een incidenteel geval met een dergelijke zaak te maken krijgen als de rechtzoekende woonachtig is buiten het arrondissement van de rechtbank Noord-Nederland maar daar wel onroerend goed bezit. In die gevallen is het doelmatig dat deze zaken ook door de rechtbank Noord-Nederland worden afgedaan.

Weliswaar kan een behandeling van vergelijkbare zaken door verschillende rechtbanken de rechtsontwikkeling ten goede komen, maar in onderhavige zaken, die een zeer specifiek karakter hebben, lijkt echter snelheid en uniformiteit belangrijker dan wellicht



Raad voor de
rechtspraak

een andere juridische benadering of nuance. Het is belangrijk dat de rechthebbenden die hun schade vergoed krijgen en allemaal hun eigendommen in hetzelfde gebied hebben hun schade ook zo veel mogelijk op een gelijke wijze vergoed krijgen en dat de beroepen daarover ook zo veel mogelijk op gelijke wijze worden behandeld.

De Raad adviseert dan ook een bepaling in het Wetsvoorstel op te nemen die concentratie van de betreffende zaken bij de rechtbank Noord-Nederland bewerkstelligt en bijlage 2 bij de Awb daarop aan te passen.

VIII Overig

- De Raad merkt op dat uit artikel 2, derde lid, van het Wetsvoorstel volgt dat aansluiting moet worden gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht. Over het civiele schadevergoedingsrecht is al veel jurisprudentie beschikbaar. In hoeverre deze nieuwe bevoegdheid zich verhoudt tot deze reeds bestaande jurisprudentie, wordt in de MvT een nadere toelichting gemist. De Raad adviseert dit in de MvT te verduidelijken.
- Volgens paragraaf 3.1 van de MvT wordt met artikel 2 lid 3 wettelijk geregeld dat de Staat in de plaats treedt van de exploitant en dat voortaan niet langer de exploitant maar de Staat door gedupeerden kan worden aangesproken voor vergoeding van hun aardbevingsschade. Uit paragraaf 3.3.2 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 16 valt op te maken dat dit echter alleen geldt zolang de bestuursrechtelijke procedure nog niet is afgerond. De Raad adviseert om dit te verduidelijken in de MvT.
- Het verdient overweging om in de MvT nader in te gaan op de vraag in hoeverre sprake kan zijn van een financieel voordeel voor de exploitant door de voorgestelde wijze van schadeafhandeling¹³. Een financieel voordeel van het Wetsvoorstel zou wellicht kunnen zijn dat het voor de exploitant civiele procedures bespaart en de daarbij vereiste rechtsbijstand, alsmede een proceskostenveroordeling. In de MvT zou kunnen worden ingegaan op de vraag of hierdoor sprake kan zijn van staatssteun.
- Om tot uitdrukking te brengen dat door het IMG ook schadevergoeding in natura kan worden toegekend, zou gerefereerd kunnen worden aan artikel 6:103 BW. Mocht het de bedoeling zijn om die mogelijkheid uit te sluiten, dan verdient het aanbeveling om dat ook met zoveel woorden in de wet op te nemen. Bedacht dient te worden dat in dat geval de gang naar de civiele rechter niet meer beperkt wordt door artikel 16 van het Wetsvoorstel. Dat laatste zou in elk geval aan de orde zijn als de schadevordering van een gedupeerde zou zien op het treffen van versterkingsmaatregelen, omdat het IMG op grond van artikel 2 lid 5 van het Wetsvoorstel niet bevoegd is om een dergelijke maatregel toe te kennen.

¹³ MvT, blz. 26



Raad voor de
rechtspraak

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Op basis van de op dit moment beschikbare informatie zou het gaan om jaarlijks ongeveer € 1 mln. Dit heeft enerzijds te maken met een toename in aantallen bestuursrechtelijke zaken (effect van ongeveer € 600.0000) en anderzijds een toename in de zwaarte van die zaken (effect van ongeveer € 400.000).

In hoeverre die effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen, is afhankelijk van verschillende factoren, waarop de Rechtspraak niet altijd invloed heeft. Bijvoorbeeld daar waar het gaat om de aantallen zaken:

die toename is afhankelijk van de wijze waarop wordt beslist op aanvragen om een schadevergoeding en de wijze waarop wordt beslist op bezwaarschriften. Andere (onbekende) factoren zijn gelegen in aantallen descentes en aantallen te benoemen deskundigen. Op dit moment valt nog niet goed in te schatten in welke mate dergelijke factoren aan de orde zullen zijn. De Raad heeft naar de huidige inzichten een voorlopige inschatting gemaakt.

In verband met de vele onzekerheden waarmee dit advies is omgeven, zal de Raad de aantallen en zwaarte van de aardbevingsschadezaken bij de Rechtspraak monitoren. Ongeveer een jaar nadat de eerste zaken zijn aangebracht wordt beoordeeld wat de extra te maken kosten zijn. Deze kosten zullen vervolgens worden vergeleken met de inschatting van hierboven en de basis vormen voor een vergoeding van het ministerie van Justitie en Veiligheid aanvullend op de productgroepprijzen voor 2020-2022.

Vertrekpunt verwachte werklastgevolgen: het Besluit Mijnbouwschade

Begin dit jaar is het Besluit Mijnbouwschade met bijbehorend Schadeprotocol in werking getreden. Dat Besluit heeft naar verwachting gevolgen voor de Rechtspraak. Die gevolgen heeft de Raad uiteengezet in zijn bij dit advies gevoegde brief aan de minister voor Rechtsbescherming van 10 april 2018.

Met de inwerkingtreding van de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen zal het Besluit Mijnbouwschade komen te vervallen. In grove lijnen blijft het (formele en materiële) recht gelijklopend. Om die reden neemt de Raad als vertrekpunt voor het inschatten van de gevolgen van het Wetsvoorstel, de inschatting van de gevolgen van het Besluit en Schadeprotocol.

De eenmalige werklast die de Raad heeft ingeschat in zijn brief over het Besluit en Schadeprotocol wordt niet meegenomen bij het bepalen van de verwachte werklastgevolgen van het Wetsvoorstel. De Raad gaat er van uit dat de oude voorraad aan zaken die onder de werking van het Besluit is geschaard (bij de Tijdelijke Commissie) afgehandeld is op het moment dat met het Wetsvoorstel de structurele situatie van kracht wordt.

Voor de werklast relevante wijzigingen

Ten opzichte van het Besluit en Schadeprotocol wijzigt het Wetsvoorstel op onderdelen het recht op een schadevergoeding als gevolg van bodembeweging door gaswinning in



Raad voor de
rechtspraak

het Groningenveld en de gasopslag bij Norg. Hieronder is (per voor de werklust relevant) onderdeel ingegaan op de betekenis

voor de eerder ingeschatte werklustgevolgen.

a. Andere vormen van schade

Ten opzichte van het Besluit en Schadeprotocol is de reikwijdte van het Wetsvoorstel groter. Niet alleen materiële (gevolg)schade aan gebouwen en werken en een overlastvergoeding zijn een grondslag voor een aanvraag om schadevergoeding, maar ook andere vormen van schade. Te denken valt aan (1) schade als gevolg van waardedaling en (2) immateriële schade.

Ad 1. Dat een (vermeende) waardedaling van bijvoorbeeld woningen een grondslag vormt voor aanspraak op een schadevergoeding, leidt naar verwachting van de Raad tot een toename in aantal zaken, omdat het conflictgevoelig is. Omdat de aard van het conflict, te weten de waarde van een onroerende zaak, lijkt op de aard van WOZ-zaken, heeft de Raad voor wat betreft de te verwachte aantallen zaken als gevolg van dit onderdeel gekeken naar de verhouding tussen het aantal WOZobjecten in de provincie Groningen en het aantal beroepsprocedures bij de rechtbank Noord-Nederland. Die verhouding is toegepast op het aantal (koop)woningen in de regio waarop het Wetsvoorstel ziet.

De Raad komt dan tot jaarlijks enkele tientallen zaken extra door deze uitbreiding van grondslag. Dit zullen naar verwachting zaken zijn die gemiddeld genomen qua zaakswaarte niet afwijken van de gemiddelde behandeltijd van een 'reguliere' bestuursrechtzaak. De zaken tellen op bij de eerdere inschatting.

Ad 2. De Raad schat in dat een geschil over immateriële schade niet vaak een grondslag zal vormen voor een verzoek om schadevergoeding en daarmee niet vaak zal leiden tot een beroepsprocedure.

b. Geen uitgezonderde objecten of doelgroepen

In de nieuwe situatie kan ook wat betreft industriële werken en industriegebouwen aanspraak gemaakt worden op schadevergoeding in geval van aardbevingsschade. De Raad schat in dat dit bij weinig aanvragen om een schadevergoeding een grondslag vormt en verwacht hier dan ook niet veel beroepsprocedures over.

c. Verlengen beroepstermijn

Het verlengen van de beroepstermijn van zes weken naar dertien weken in dit Wetsvoorstel heeft mogelijk een kleine aanzuigende werking.

d. Kosten contra-expertise

In het Wetsvoorstel is niet voorzien in het op kosten van het IMG inschakelen van een deskundige. Dat zal mogelijk een beperkende factor zijn voor het instellen van bezwaar. De onderbouwing van het bezwaar met behulp van een deskundige op eigen kosten werpt immers een drempel op. Daar staat tegenover dat de bezwaarschriftenprocedure op zichzelf laagdrempelig is, en het IMG de (gedeeltelijke) afwijzing van een

schadevergoeding toch zal moeten heroverwegen in een bezwaarschriftenprocedure, zodat de afname van het aantal bezwaarschriften (en daarmee de afname van het aantal beroepsprocedures) beperkt zal zijn.

e. Prejudiciële vragen

Door het stellen van prejudiciële vragen neem in een aantal zaken de behandeltijd (en de doorlooptijd) toe. Niet in te schatten is hoeveel prejudiciële vragen er per jaar gesteld zullen gaan worden. De werklastgevolgen zullen naar verwachting beperkt zijn.

Conclusie

Als gevolg van onderdeel a., ad 1, verwacht de Raad ongeveer 60 extra zaken. Die zaken zijn gemiddeld voor wat betreft de zaakzwaarte en zullen in de regel enkelvoudig worden afgedaan. Omdat het een nieuw aspect is in het Wetsvoorstel ten opzichte van het eerdere Besluit en Schadeprotocol, komen de zaken bovenop de eerder ingeschatte 250 zaken. Dat betekent dat in totaal jaarlijks ruim 300 extra zaken worden verwacht.

Als gevolg van onderdelen a., ad 2, b. en c. verwacht de Raad een beperkte toename in aantal zaken.

Daar staat echter tegenover dat de Raad als gevolg van onderdeel d. verwacht dat het aantal zaken beperkt zal afnemen. Per saldo zullen die effecten, zo is de inschatting, op nihil uitkomen.

Totale werklastconsequenties

	2020	2021	2022	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	654.379	640.344	637.772	637.772
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	335.736	328.535	327.216	327.216
Effect behandeltijd per zaak	49.276	48.219	48.026	48.026
Totale effect wetsvoorstel	1.039.391	1.017.098	1.013.013	1.013.013

Zoals eerder aangegeven, zal de Raad de aantallen en zwaarte van de aardbevingsschadezaken bij de Rechtspraak monitoren. Ongeveer een jaar nadat de eerste zaken zijn aangebracht wordt beoordeeld wat de extra te maken kosten zijn. Deze kosten zullen vervolgens worden vergeleken met de inschatting van hierboven en de basis vormen voor een vergoeding van het ministerie van Justitie en Veiligheid aanvullend op de productgroepprijzen voor 2020-2022.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.



Raad voor de
rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker

Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Algemeen:

Het valt de Raad op dat het Wetsvoorstel voorziet in schadevergoeding voor schade uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Nog los van het feit dat niet uit te sluiten is dat de gaswinning in het Groningenveld wellicht tot schade zou kunnen leiden in Drenthe, ligt de gasopslag Norg niet in de provincie Groningen. Nu ook het werkingsbereik van de wet op grond van artikel 2, vierde lid, van het Wetsvoorstel kan worden uitgebreid, beslaat de wet een ruimer gebied dan de provincie Groningen. De Raad geeft u in overweging de naam van het Wetsvoorstel hier op aan te passen

Artikel 1:

Onder schade wordt - zo blijkt uit de MvT - verstaan: schade in de zin van artikel 6:95 BW.

Geadviseerd wordt om dit voor alle duidelijkheid in de definitie op te nemen.

Artikel 2 lid 3:

De Raad vraagt zich ook af waarom hier is vermeld dat het IMG bij uitsluiting bevoegd is om de schadevergoeding vast te stellen. Er bestaat, met de intrekking van het Besluit Mijnbouwschade, verder geen publiekrechtelijke bevoegdheid tot het vaststellen van mijnbouwschade. Indien en voor zover het de bedoeling is om aan te geven dat de NAM of een andere exploitant niet langer bevoegd zou zijn om de aansprakelijkheid vast te stellen moet worden geconcludeerd dat een civiele partij niet de bevoegdheid heeft om de aansprakelijkheid eenzijdig rechtens vast te stellen. In het Nederlandse rechtssysteem is het de civiele rechter (nu het hier niet gaat om schade ten gevolge van besluiten) die bevoegd is om de omvang van onrechtmatig veroorzaakte schade bindend vast te stellen. In artikel 16 van het Wetsvoorstel is geregeld dat die bevoegdheid wordt uitgeschakeld zolang het Instituut en in het verlengde daarvan de bestuursrechter daar nog over oordelen. In die zin lijkt het niet nodig om in artikel 2 van het Wetsvoorstel te bepalen dat het Instituut bij uitsluiting bevoegd is.