

Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen

Memorie van Toelichting

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

De aardbevingen door de gaswinning in Groningen grijpen diep in op het dagelijkse leven van bewoners van het gebied waar aardbevingen plaatsvinden¹. Bewoners worden herhaaldelijk geconfronteerd met schade aan hun woning en ervaren onzekerheid over de toekomst. De wijze waarop Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V. (hierna: NAM) invulling gaf aan haar verantwoordelijkheid voor de afhandeling van schadeverzoeken heeft tot grote onvrede onder bewoners van Groningen geleid. In het Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de Toekomst'² is daarom opgenomen dat er een schadefonds komt onder onafhankelijke publieke regie en dat de afhandeling van schade en herstel onafhankelijk plaatsvindt van NAM. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling voor een adequate en onafhankelijke 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 de financiering daarvan. Voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen opgericht. Over de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie zal een separaat wetsvoorstel worden opgesteld.

1.1 Historie

De overheid en de exploitant hebben de afgelopen jaren verschillende maatregelen getroffen om de afhandeling van schade te verbeteren met als doel een schadeafhandeling te realiseren zonder dat tussenkomst van de rechter nodig zou hoeven zijn om de schade vergoed te krijgen door de exploitant. Zo is vanaf 1 juni 2015 de Nationaal Coördinator Groningen (hierna: NCG) ingesteld. Onderdeel van zijn taak was om een programma met maatregelen en voorzieningen te realiseren, onder andere ten behoeve van het voorkomen en afhandelen van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning. Met behulp van andere maatregelen is getracht de ongelijkwaardige positie van de gedupeerden ten opzichte van NAM te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn de Commissie Bijzondere Situaties, de Onafhankelijk Raadsman en de Arbiters Bodembeweging. Hierdoor ontstond een hybride stelsel met een veelheid aan betrokken organisaties waarin de aansprakelijkheid van de exploitant en de civielrechtelijke rechtsbeschermingsroute, op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen NAM, NCG en het Rijk, werden aangevuld met publieke regie op het proces van schadeafhandeling, een aantal buitengerechtelijke voorzieningen en speciale regelingen.

Deze maatregelen hebben er niet toe geleid dat de afhandeling van schade in Groningen als voldoende voortvarend en rechtvaardig werden ervaren. Het feit dat NAM in dit hybride stelsel nog steeds een centrale rol speelde in de beoordeling en afhandeling van schade en de nog altijd aanzienlijk zwakkere positie van de benadeelde in het proces bleven daarbij de voornaamste punten van kritiek. In de brief van 13 april 2017³ is daarom aangekondigd dat er een nieuwe procedure komt voor de afhandeling van meldingen van fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Hierbij treedt NAM terug uit de schadeafhandeling en gaat de schadeafhandelingsprocedure onder verantwoordelijkheid van de overheid plaatsvinden. Met ingang van 19 maart 2018 is met het Besluit Mijnbouwschade van 1 februari 2018⁴ de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (hierna: de Commissie) ingesteld. Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat zo snel

¹ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017.

² Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017, p. 43 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 34700 nr. 34).

³ Kamerstukken II, 2016-2017, 33 529, nr. 330.

⁴ Stcrt. 2018, nr. 6398.

als mogelijk invulling gegeven aan het in het Regeerakkoord aangekondigde voornemen om NAM op afstand te plaatsen van de schadeafhandeling.

Deze Commissie heeft als taak om, met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, aanvragen om vergoeding van fysieke schade aan gebouwen en werken (en materiële schade die daar het gevolg van is) als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg, met inbegrip van een overlastvergoeding, te behandelen. Met het besluit en het bijbehorend schadeprotocol neemt de Staat op ruimhartige wijze zijn verantwoordelijkheid en wordt voorzien in een rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling waarbij er oog is voor de menselijke maat⁵. De afhandeling van deze verzoeken door de Commissie laat de aansprakelijkheid van de exploitant op grond van het Burgerlijk Wetboek onverlet. Ook is de minister van Economische Zaken en Klimaat niet betrokken bij de individuele besluitvorming op verzoeken om vergoeding van schade. Het ontwerp, de inrichting en de uitvoering van het schadeprotocol worden onafhankelijk van NAM en andere partijen door de Commissie bepaald. De Commissie heeft op 17 april 2018 haar voorlopige werkwijze gepubliceerd op haar website⁶.

Het Besluit Mijnbouwschade Groningen is door de minister gepositioneerd als een eerste stap in de richting van publieke afhandeling van schade. De minister heeft daarbij aangegeven dat de Commissie functioneert tot er een wettelijke regeling is op grond waarvan, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, een onafhankelijk schadefonds onder publieke regie is ingericht⁷. Het Besluit Mijnbouwschade Groningen voorziet niet in een eindsituatie en geeft niet aan alle ambities die er zijn invulling. Zo kunnen partijen niet voor alle objecten een beroep doen op de Commissie en is de Commissie ook niet bevoegd om over alle vormen van schade te oordelen. Ook is, om de snelle instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade mogelijk te maken, vooruitgelopen op een wettelijke regeling. De bevoegdheid van de minister om te beslissen op verzoeken om vergoeding van schade is ontleend aan zijn bevoegdheid om onverplicht buitenwettelijk beleid vast te leggen op basis van de publieke taak die besloten is in de zorg voor een goede afhandeling van schade. De bevoegdheid om aanvragen om vergoeding van schade en overlastvergoeding af te wikkelen is door de minister vervolgens op basis van mandaat, machtiging en volmacht opgedragen aan de Commissie. Het Besluit biedt daarmee een tijdelijke basis, tot kan worden voorzien in een duurzame oplossing.

1.2 Afhandeling van schade als overheidstaak

De afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij is gewoonlijk een private aangelegenheid. Wanneer een burger of bedrijf geconfronteerd wordt met schade kan hij deze op grond van het Burgerlijk Wetboek langs de civielrechtelijke weg verhalen. Op grond van het Burgerlijk Wetboek is de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk voor de vergoeding van de schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg en exploitatie van mijnbouwwerken (hierna: schade). De NAM is de houder van vergunningen voor de aanleg en exploitatie van mijnbouwwerken ten behoeven van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg. Dit betekent dat de burger of het bedrijf zijn schade bij NAM kan verhalen en een vordering daartoe via de burgerlijk rechter kan instellen.

De wijze waarop NAM invulling gaf aan haar verantwoordelijkheid voor de afhandeling van schadeverzoeken heeft tot grote onvrede onder bewoners van Groningen geleid. Veel gehoorde klachten waren dat er teveel aandacht uitging naar de procedure in plaats van naar de bewoner. Ook instituties zoals de Nationale Ombudsman⁸ en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid⁹ lieten

⁵ Kamerstukken II, 2017-2018, 33 529, nr. 423, p. 2-3.

⁶ <https://schadedoormijnbouw.nl/officialle-documenten/voorlopige-werkwijze-van-de-tijdelijke-commissie-mijnbouwschade-groningen>.

⁷ Stcrt. 2018, nr. 6398, p. 8.

⁸ Ombudsman bij Radio 1 Journaal van 12 januari 2018

⁹ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1991/aardbevingsrisico-s-in-groningen/publicatie?s=FBC052DFE7577A2462BDB18C610B3AE7E3D67C7E#fasen>

zich kritisch uit over de schadeafhandeling door de NAM. Deze ontevredenheid heeft twee hoofdoorzaken. In de eerste plaats werd de afhandeling van schadeverzoeken door NAM, als schadeveroorzakende partij, niet als onafhankelijk ervaren. Het protocol dat voor de afhandeling van schadeverzoeken werd gebruikt, werd door NAM vastgesteld en de afhandeling van schademeldingen werd verricht door een door NAM ingehuurde partij, het Centrum Veilig Wonen. Als gevolg hiervan werden de uitkomsten van de procedures door benadeelden als onbevredigend en onrechtvaardig ervaren. In de tweede plaats werd bij de afhandeling van schade de verhouding tussen NAM en de gedupeerden, zowel in de procedure van afhandeling van verzoeken door NAM zelf als in de procedure bij de burgerlijk rechter, als ongelijkwaardig ervaren omdat NAM over een grotere hoeveelheid middelen en deskundigheid beschikt.

In de afgelopen jaren is mede hierdoor duidelijk geworden dat de afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg niet enkel een opgave voor de exploitant is. De uitzonderlijke omstandigheid 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, maakt dat de goede afhandeling van deze schade een maatschappelijk belang is.

De aanwezigheid van een (zwaarwegend) maatschappelijk belang alleen is evenwel niet voldoende om de afhandeling van schade aan te merken als een publiek belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid aan zich moet trekken. Het is niet vanzelfsprekend dat de overheid eindverantwoordelijkheid draagt voor (zwaarwegende) maatschappelijke belangen. De overheid trekt de eindverantwoordelijkheid voor de behartiging van maatschappelijke belangen slechts aan zich indien zij ervan overtuigd is dat deze belangen alleen goed tot hun recht komen indien de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt voor de behartiging van deze belangen. Alleen in die gevallen is er sprake van een publiek belang en is het de taak van de overheid om dit belang te borgen¹⁰.

De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat gedupeerden van schade als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg onvoldoende in staat zijn gebleken om hun schade vergoed of hersteld te krijgen met behulp van de beschikbare privaatrechtelijke middelen. De in de afgelopen jaren getroffen maatregelen, genoemd in paragraaf 1.1, om het civielrechtelijke proces van afhandeling van schade te verbeteren hebben niet geleid tot een bevredigende oplossing. Buitengerechtigde afhandeling van schademeldingen door het Centrum Veilig Wonen duurde lang, de drempel om naar de rechter te stappen wordt als hoog ervaren en NAM neemt in de procedure een aanzienlijk sterkere positie in dan gedupeerden omdat gedupeerden niet beschikken over dezelfde hoeveelheid kennis, expertise en financiële middelen die nodig zijn om procedures goed te kunnen voeren.

De ontwrichting van het maatschappelijk leven en de ontstane onvrede heeft inmiddels reeds jaren een grote mate van maatschappelijke onrust tot gevolg en heeft geleid tot de conclusie dat het maatschappelijk belang van onafhankelijke en adequate afhandeling van schade zonder tussenkomst van de overheid niet goed tot zijn recht komt. De adequate en onafhankelijke afhandeling van schade kan dientengevolge worden aangemerkt als een publiek belang.

2. Doel van en maatregelen in het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling van een adequate en onafhankelijke 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 de financiering daarvan.

¹⁰ WRR rapport nr. 56, Het borgen van het publiek belang, p. 45 e.v., bijlage bij Kamerstukken II, 2000-2001, 27 771, nr. 1.

Het wetsvoorstel voorziet in de volgende maatregelen om een adequate en onafhankelijke afhandeling van schade en de financiering hiervan te regelen:

- 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 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, het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut);
- 3) een publiekrechtelijke heffing, 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), en
- 4) de mogelijkheid voor de bestuursrechter om rechtsvragen door middel van prejudiciële vragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tevens wordt in dit voorstel de reikwijdte van het bewijsvermoeden (artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek) verduidelijkt door te expliciteren dat dit tevens van toepassing is op de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gasopslag bij Norg.

In de navolgende paragrafen van het algemeen deel van deze toelichting worden deze maatregelen toegelicht. Evenwel wordt eerst ingegaan op de vraag waarom de afhandeling van schade wordt aangemerkt als overheidstaak.

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het toekennen van bevoegdheden aan het Instituut als zelfstandig bestuursorgaan.

3. Wettelijke grondslag voor afhandeling van schade door de overheid

In artikel 2, derde lid, van dit wetsvoorstel is een wettelijke grondslag opgenomen voor de afhandeling van 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 door alleen de overheid.

3.1 Staat treedt in de plaats van de exploitant

Met dit wetsvoorstel wordt in artikel 2, derde lid, wettelijk geregeld dat de Staat in de plaats van de exploitant treedt voor wat betreft de afhandeling van verzoeken om vergoeding van schade. Dit betekent dat niet langer de exploitant maar de Staat door gedupeerden kan worden aangesproken voor een vergoeding van schade. De Staat stelt op basis van een aanvraag van een gedupeerde, met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht (met uitzondering van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek), vast:

- of er een aanspraak is op vergoeding van schade, en
- zo ja, wat de omvang van deze vergoeding is.

Voorts neemt de Staat de betaling van de vastgestelde vergoeding voor zijn rekening en zorgt er vervolgens zelf voor dat de kosten die de Staat maakt voor de afhandeling van schade op de exploitant verhaald worden.

Omdat de afhandeling van schade wordt aangemerkt als publiek belang is de afhandeling van deze schade een overheidstaak. Dit betekent dat beslissingen op aanvragen om vergoeding van schade kunnen worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de bestuursrechter openstaat.

3.2. Reikwijdte

De grondslag voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade omvat alle vormen van schade ontstaan 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. Dit volgt uit de definitie van het begrip schade die wordt gegeven in artikel 1 van dit voorstel. Dit betekent dat, anders dan het Besluit Mijnbouwschade Groningen, deze grondslag niet alleen

fysieke schade aan gebouwen en werken, materiële schade die het gevolg is van deze fysieke schade en overlastvergoeding dekt, maar ook andere vormen van schade. Bij andere vormen van schade kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade als gevolg van waardedaling en immateriële schade. Voorts worden er geen objecten of doelgroepen uitgezonderd. Ook hier wijkt de definitie van het begrip schade af van de definitie die in het Besluit Mijnbouwschade Groningen wordt gehanteerd, waarin schade aan industriegebouwen en industriële werken is uitgezonderd.

Op grond van het schadevergoedingsrecht kan, afhankelijk van de vordering van de gedupeerde, zowel een vergoeding in geld als een vergoeding in natura worden toegekend¹¹. Daarnaast omvat schade op grond van het schadevergoedingsrecht niet alleen daadwerkelijk opgetreden schade, maar ook de kosten van redelijke maatregelen ter voorkoming en beperking van schade¹². Dit betekent dat als gevolg van de toepasselijkheid van het civielrechtelijke schadevergoedingsrecht op grond van dit voorstel ook aanvragen tot het in natura treffen van versterkingsmaatregelen zouden kunnen worden ingediend.

In het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld is een bepaling opgenomen waarin de verantwoordelijkheid voor het plannen en uitvoeren van de versterkingsoperatie bij de rijksoverheid wordt gelegd¹³. Over de wijze waarop deze opgave moet worden ingevuld, georganiseerd en uitgevoerd vindt overleg plaats met alle betrokken partijen. Het is niet wenselijk om met dit wetsvoorstel vooruit te lopen op de uitkomst van dit proces. In het voorstel (artikel 2, vijfde lid) wordt daarom één beperking aangebracht in de bevoegdheid voor de overheid om schade af te handelen. In dit lid worden aanvragen tot het door de overheid treffen van versterkingsmaatregelen uitgezonderd. Met deze bepaling wordt niet de mogelijkheid uitgesloten om een vergoeding aan te vragen voor de kosten van versterkingsmaatregelen die de gedupeerde zelf heeft getroffen of laten treffen.

3.3 Afhandeling van schade door de overheid

3.3.1 Bestuursrechtelijke vormgeving van de afhandeling van schade

In dit voorstel is de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade door de overheid bestuursrechtelijke vorm gegeven. De overheid is in haar verhouding tot de burger voor al haar handelen, of dit nu feitelijke handelingen of privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn, gehouden aan bestuursrechtelijke spelregels. Op het handelen van de overheid jegens burgers zijn immers de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing¹⁴.

Door de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade bestuursrechtelijk vorm te geven zijn de beslissingen op aanvragen om vergoeding van schade rechtshandelingen die door de overheid worden verricht op grond van een publiekrechtelijke grondslag. Dat betekent dat zij kunnen worden aangemerkt als besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft tot gevolg dat tegen deze besluiten op grond van de Algemene wet Bestuursrecht bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat¹⁵. Voor gedupeerden heeft dat een voordeel. Wanneer de Staat verzoeken om vergoeding langs civielrechtelijke weg afhandelt is de Staat, net als NAM, over het algemeen een sterkere partij dan een gedupeerde. Evenals NAM beschikt de Staat over meer financiële middelen dan een gedupeerde, heeft toegang tot een grotere hoeveelheid kennis en expertise en is daardoor beter in staat een procedure te voeren bij de rechter. Wanneer schade langs bestuursrechtelijke weg wordt afgehandeld staat tegen besluiten rechtsbescherming bij de bestuursrechter open. In deze procedure wordt rekening gehouden met de zwakkere procespositie van gedupeerden ten opzichte van de overheid.

¹¹ Artikel 6:103 van het Burgerlijk Wetboek.

¹² Artikel 6:184, eerste lid, onderdeel a, van het Burgerlijk Wetboek

¹³ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 957, nr. 2 (artikel 52g, derde lid).

¹⁴ Artikel 3:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek en de vaste jurisprudentie, o.a. HR 27 maart 1987, NJ 1987, 729 en AB 1987, 273 (*Amsterdam-Ikon*).

¹⁵ Omdat de schade die door de overheid wordt vergoed geen schade is die is veroorzaakt door onrechtmatig bestuurshandelen is er geen sprake van een van beroep uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 8:4, eerste lid, onderdeel f, van de Awb.

3.3.2 Afhandeling van schade uitsluitend door de overheid

In dit voorstel (artikel 2, derde lid) wordt bepaald dat aanvragen om vergoeding van schade uitsluitend door de overheid worden afgehandeld. Dit betekent dat de exploitant niet langer direct door gedupeerden kan worden aangesproken voor vergoeding van schade. Met deze bepaling wordt beoogd voor afhandeling van schade een einde te maken aan de bestaande versnippering van mogelijkheden en bijbehorende procedures voor gedupeerden om schade vergoed te krijgen. Het bestaan van alle verschillende schadeprocedures naast elkaar wordt als verwarrend en onduidelijk ervaren.

Tegen besluiten van de overheid op verzoeken om vergoeding van schade staat, zoals in de voorgaande paragraaf is toegelicht, op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en vervolgens beroep bij de bestuursrechter open. Omdat de schade waarvoor het Instituut vergoeding uitkeert is ontstaan in een private verhouding, is de burgerlijke rechter in beginsel eveneens bevoegd om kennis te nemen van vorderingen om vergoeding van schade die door de gedupeerde worden ingesteld. De gelijktijdige beschikbaarheid van verschillende procedures waarlangs dezelfde schade kan worden verhaald leidt tot onduidelijkheid voor de betrokken partijen, een opeenstapeling van procedures en het risico dat uiteenlopende (rechterlijke) opvattingen ontstaan over de aansprakelijkheid voor en de omvang van schade. Omdat het niet wenselijk is dat ten aanzien van dezelfde schade langs verschillende routes vergoedingsprocedures worden gestart of er zelfs tijdens de procedure van spoor gewisseld wordt, is in deze wet (artikel 15) voorzien in een bepaling op grond waarvan de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet ontvankelijk verklaart zolang voor de schade een aanvraag om vergoeding van schade kan worden gedaan bij het Instituut of tegen een besluit van het Instituut rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter.

Deze voorrangregel is vergelijkbaar met de voorrangregel die door de burgerlijke rechter wordt gehanteerd met betrekking tot vorderingen betreffende de onrechtmatigheid van besluiten. De burgerlijke rechter stelt zich daarbij op grond van vaste jurisprudentie op het standpunt dat een vordering niet ontvankelijk is zolang tegen een besluit een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat bij de bestuursrechter¹⁶. Ten aanzien van schade veroorzaakt door onrechtmatig handelen van de overheid is in artikel 8:89, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een vergelijkbare bepaling opgenomen.

Wanneer door de overheid een vergoeding voor schade is uitgekeerd kan voor dezelfde schade geen vergoeding meer worden gevorderd bij de burgerlijke rechter. Voor deze schade is in dat geval immers een vergoeding uitgekeerd, waardoor niet langer voldaan is aan het vereiste van het bestaan van schade. Indien de aanvrager van mening is dat (een deel van) zijn aanvraag ten onrechte is afgewezen staat tegen het besluit van het Instituut rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Wanneer deze procedure niet wordt gebruikt of is afgerond kan een aanvrager alsnog een vordering instellen bij de burgerlijke rechter voor het deel van zijn schade waarvoor hij geen vergoeding heeft ontvangen. De burgerlijke rechter is bevoegd om kennis te nemen van deze vordering en de vordering is op dat moment ook ontvankelijk. In lijn met de vaste jurisprudentie omtrent formele rechtskracht¹⁷ ligt in dat geval voor de hand dat de rechter:

- uitgaat van juistheid van het besluit van de overheid wanneer de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure door de aanvrager niet is gebruikt, en
- uitgaat van het oordeel van de bestuursrechter in het geval de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure door de aanvrager wel is gebruikt.

Dit betekent dat, wanneer de ontvankelijkheid van de vordering herleeft, de burgerlijke rechter de vordering op dat moment formeel alsnog kan beoordelen. Materieel zal de ruimte die de burgerlijke rechter ziet om inhoudelijk tot een ander oordeel te komen dan de bestuursrechter (of

¹⁶ Zie hieromtrent o.a. HR 17 december 1999, NJ 2000, 87, m.nt. ARB, AB 2000, 89, m.nt. PvB (Groningen/Raatgever).

¹⁷ Zie hieromtrent o.a. HR 16 mei 1986, AB 1986, 573 m.nt. FHvdB, NJ 1986, 723 m.nt. MS (Heesch/van de Akker).

de overheid, wanneer de bestuursrechtelijke rechtsgang tegen het besluit van het overheid niet is gebruikt) echter nihil zijn.

3.4. Aansprakelijkheid van de exploitant

In het voorstel tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (hierna: wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld)¹⁸ is er voorlopig voor gekozen om:

- de civielrechtelijke (risico)aansprakelijkheid voor schade bij de exploitant te laten, en
- de uitzondering die het Burgerlijk Wetboek maakt op de risicoaansprakelijkheid van de exploitant, voor schade die uitsluitend is veroorzaakt door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid, buiten toepassing te verklaren (artikel 52f, tweede lid, Mijnbouwwet).

In de memorie van toelichting van het voorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld¹⁹ is aangegeven dat bij het wetsvoorstel dat de meer definitieve voorziening voor publieke afhandeling van schade zal regelen in beschouwing zal worden genomen of de in het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld voorgestelde lijn van het buiten toepassing laten van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek gehandhaafd moet blijven, of dat een andere voorziening getroffen moet worden om er voor te zorgen dat de schade op een gelijkwaardige wijze voor vergoeding in aanmerking komt.

In onderhavig wetsvoorstel wordt hier op de volgende wijze in voorzien:

- Het artikel van het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld dat de uitzondering die het BW maakt op de risicoaansprakelijkheid van de exploitant buiten toepassing verklaart (artikel 52f, tweede lid, Mijnbouwwet) vervalt. Dit artikel vervalt vanaf het moment waarop onderhavig wetsvoorstel inwerking treedt (artikel 26). Dit betekent dat de exploitant vanaf het moment waarop deze wet in werking treedt een beroep kan doen op de uitzondering op de risicoaansprakelijkheid die is opgenomen in artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek.
- In deze wet (artikel 2, derde lid) wordt bepaald dat de overheid de aanvraag om vergoeding van schade beoordeelt met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, uitgezonderd artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid niet kan worden gebruikt om een aanvraag om vergoeding van schade af te wijzen.
- De minister kan de kosten van de uitgekeerde vergoedingen en de kosten van de uitvoering van de afhandeling van schade (inclusief een eventueel rentevoordeel) vervolgens via een heffing verhalen op de exploitant (artikel 14, eerste lid). Deze heffing omvat de kosten van alle uitgekeerde vergoedingen, tenzij de vergoedingen schade betreffen die uitsluitend het gevolg zijn van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

Dit betekent dat het wetsvoorstel als zodanig geen wijzigingen brengt in de mogelijkheid voor gedupeerden om hun schade door bodembeweging als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg vergoed te krijgen. Het voorstel verlegt slechts de route waarlangs en de persoon bij wie gedupeerden hun schade kunnen verhalen. Als gevolg van dit voorstel kunnen gedupeerden de exploitant niet langer direct aanspreken voor schade die zij lijden. Hiervoor kunnen zij zich wenden tot de Staat. De Staat verhaalt de kosten hiervan vervolgens via een heffing op de exploitant.

De keuze om de kosten van de afhandeling van schade via de heffing volledig door te berekenen aan de exploitant wordt gerechtvaardigd door de overweging dat schade door de aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken door de exploitant is veroorzaakt en de exploitant hier economisch profijt van heeft. Dit verandert niet als gevolg van de winningsplicht die wordt geïntroduceerd met het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, ook niet voor toekomstige schade. Zoals in de Memorie van Toelichting bij dat voorstel is opgemerkt is de oorzaak van toekomstige schade grotendeels, zo niet uitsluitend gelegen in de gaswinning die

¹⁸ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 957, nr. 2.

¹⁹ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 957, nr. 3, §3.4.3.3.

in de afgelopen zestig jaar al heeft plaatsgevonden en kan in elk geval niet zonder meer volgen uit de, in vergelijking daarmee, relatief geringe hoeveelheden die in de komende jaren nog onder de werking van het nieuwe systeem zullen worden gewonnen²⁰. Om deze reden is bepaald dat slechts indien de kosten van vergoedingen die door het Instituut zijn uitgekeerd uitsluitend het gevolg zijn van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid, de kosten van deze uitgekeerde vergoedingen niet via de heffing kunnen worden doorberekend aan de exploitant.

Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven blijft de burgerlijke rechter bevoegd om te oordelen over vorderingen tot vergoeding van schade. In dit voorstel is evenwel bepaald dat de vordering niet ontvankelijk is zolang voor de schade vergoeding kan worden gevraagd bij de overheid en tegen het besluit van de overheid een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat. Wanneer de ontvankelijkheid van de vordering herleeft kan de burgerlijke rechter de vordering formeel alsnog beoordelen. In de praktijk zal de ruimte die de burgerlijke rechter ziet om inhoudelijk tot een ander oordeel te komen dan de bestuursrechter evenwel nihil zijn. Dientengevolge behoudt de (risico)aansprakelijkheid van de exploitant feitelijk slechts nog betekenis als grondslag, naast het profijtbeginsel en het beginsel 'veroorzaker betaalt', voor de heffing waarmee de kosten van uitgekeerde vergoedingen en de uitvoeringskosten voor afhandeling van schade op de exploitant kunnen worden verhaald. Dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant in het wetsvoorstel overeind blijft heeft voor de exploitant, in combinatie met een zeer strenge ontvankelijkheidseis voor de burgerlijke rechter, materieel geen andere functie dan dat die mede dient als grondslag voor de plicht tot betaling van een heffing ter dekking van de kosten van afhandeling van schade door de overheid.

4. Beleggen van de afhandeling van schade bij het Instituut mijnbouwschade Groningen

De afhandeling van verzoeken om vergoeding van schade wordt met dit voorstel belegd bij het eveneens met dit voorstel specifiek daartoe ingestelde Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het Instituut is vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan.

4.1 De keuze voor afhandeling van schade door een zelfstandig bestuursorgaan

Een zelfstandig bestuursorgaan is volgens artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) 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. Het kabinetsbeleid is erop gericht om terughoudend te zijn met het instellen van zelfstandige bestuursorganen²¹. De reden voor deze terughoudendheid is gelegen in de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid die het beleggen van een publieke taak van de centrale overheid bij een zelfstandig bestuursorgaan met zich brengt. De ministeriële verantwoordelijkheid vormt de basis voor de controle van de uitvoering van een publieke taak door de centrale overheid. Het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid doet afbreuk aan de transparantie voor het parlement en de mogelijkheden van het parlement om de minister aan te spreken op de wijze waarop hij zijn wettelijke verantwoordelijkheden uitvoert en zijn bevoegdheden gebruikt. Om deze reden kunnen zelfstandig bestuursorganen sinds de Kaderwet zbo's uitsluitend worden ingesteld indien wordt voldaan aan één van de drie in de wet genoemde instellingmotieven. Het aanwezig zijn van één van die instellingmotieven alléén is evenwel niet voldoende om te besluiten tot de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan dient ingevolge het kabinetsbeleid aanvullend gemotiveerd te worden.

Voor de afhandeling van schade wordt met dit wetsvoorstel een zelfstandig bestuursorgaan opgericht om te voorzien in de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Dit is één van de instellingmotieven genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo's.

Met de voorgestelde regeling treedt de Staat in de plaats van NAM voor wat betreft de afhandeling van schade. Hiermee wordt bereikt dat de afhandeling van schade onafhankelijk plaats vindt van

²⁰ Kamerstukken II, 2017-2018, 34 957, nr. 3, §6.1.

²¹ Kamerstukken II 2013-2014, 25 268, nr. 83.

NAM. Onafhankelijke afhandeling van schade vereist echter niet alleen dat NAM op afstand moet worden geplaatst van de afhandeling van schade. Schadeafhandeling moet ook onafhankelijk plaatsvinden van andere betrokken partijen, waaronder de minister van Economische Zaken en Klimaat en de betrokken decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Voorts vergt een goede afhandeling van schade specifieke kennis van zowel het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht als expertise op het gebied van de beoordeling en taxatie van verschillende soorten schade. Om deze reden ligt de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan voor de hand.

Omwille van de maximale borging van de onafhankelijkheid van het Instituut is er niet voor gekozen om het Instituut vorm te geven als een agentschap of een onderdeel van een agentschap. Een agentschap is een intern verzelfstandigd dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen sturingsmodel en financiële administratie heeft. Een agentschap blijft evenwel hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Ook wanneer de taken van het Instituut als agentschap wettelijk worden vastgelegd, blijft de betrokken minister volledig verantwoordelijk voor de uitoefening van die taken. Een dergelijke ondergeschiktheid heeft tot gevolg dat de voor de onafhankelijke taakvervulling door het Instituut noodzakelijke zelfstandigheid niet in voldoende mate wordt bereikt.

4.2 Taken en bevoegdheden van het Instituut

Het Instituut heeft op grond van het derde lid van artikel 2 tot taak en is bevoegd om op basis van een aanvraag om vergoeding van schade:

- vast te stellen dat er een aanspraak is op vergoeding van schade;
- vast te stellen wat de omvang van de vergoeding is, en
- de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uit te keren.

Dit betekent dat in de besluitvorming van het Instituut de vraag centraal staat of er sprake is van schade die wordt veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of degasopslag bij Norg. Het Instituut voert deze taak uit onder overeenkomstige toepassing van de bepalingen over aansprakelijkheid en schadevergoeding die zijn opgenomen in boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur aan het Instituut andere taken worden opgedragen. Voorwaarde daarvoor is dat deze taken samenhangen met het vaststellen van de aanspraak en omvang van vergoeding van schade en het uitkeren daarvan door het Instituut. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoering van de regeling waardevermeerdering. Op grond van deze regeling verstrekt de minister van Economische Zaken en Klimaat subsidie voor verduurzamingsmaatregelen aan eigenaren van een woningen ten aanzien waarvan een vergoeding voor schade is uitgekeerd. Deze regeling wordt thans uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Gezien de samenhang met de afhandeling van schade is denkbaar dat de uitvoering van deze regeling in de toekomst bij het Instituut wordt belegd. Ten aanzien van iedere taak die op grond van dit lid wordt opgedragen aan het Instituut zal moeten worden bezien wie de kosten voor de uitvoering van deze taak moet dragen.

4.3 Verhouding tot de Kaderwet zbo's

De Kaderwet zbo's geeft algemene regels over de positionering van een zelfstandig bestuursorgaan ten opzichte van de politiek verantwoordelijke minister. De algemene bepalingen uit de Kaderwet zbo's en de bepalingen die zien op publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid zijn in beginsel ongewijzigd van toepassing op het Instituut. In het belang van de betere borging van de onafhankelijkheid van het Instituut is echter op een aantal punten gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bepalingen uit de Kaderwet zbo's aan te vullen en, op een beperkt aantal punten, om van bepalingen uit de Kaderwet zbo's af te wijken.

4.3.1 Bepalingen uit de Kaderwet zbo's die zonder meer van toepassing zijn

De bepalingen van de Kaderwet zbo's die zonder meer van toepassing zijn op het Instituut zijn:

- De goedkeuring voor mandaatverlening aan het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 8 Kaderwet zbo's);
- Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar zijn (artikel 9 Kaderwet zbo's);

- Verbod op ongewenste nevenfuncties voor leden van het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 13 Kaderwet zbo's);
- Bepalingen omtrent bezoldiging en schadeloosstelling voor lidmaatschap zelfstandig bestuursorgaan (artikel 14 Kaderwet zbo's);
- Het personeel dat voor het zelfstandig bestuursorgaan werkt staat onder gezag van het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 16 Kaderwet zbo's);
- Verplichting om jaarlijks een jaarverslag op te stellen dat door de minister aan de Staten-Generaal wordt gezonden (artikel 18 Kaderwet zbo's);
- Bepalingen omtrent zorgvuldigheid bij de uitoefening taken en bevoegdheden door het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 19 Kaderwet zbo's);
- Inlichtingenplicht, voor zover redelijkerwijs noodzakelijk voor de vervulling van de taak van de minister (artikel 20 Kaderwet zbo's);
- Bevoegdheid voor minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 21 Kaderwet zbo's);
- Taakverwarlozingsregeling (artikel 23 Kaderwet zbo's);
- Verplichting tot jaarlijks indienen van een ontwerpbegroting (artikel 25 Kaderwet zbo's);
- Verplichting tot het melden van aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de daadwerkelijke uitgaven (artikel 30 Kaderwet zbo's);
- Verplichting voor de minister tot het aan de Staten-Generaal zenden van een verslag ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zelfstandig bestuursorgaan (artikel 39 Kaderwet zbo's), en
- Voorschriften omtrent gegevensbescherming door het zelfstandig bestuursorgaan (Artikel 41 Kaderwet zbo's).

Op de mogelijkheid voor de minister om beleidsregels vast te stellen (artikel 21 van de Kaderwet zbo's) wordt met dit voorstel geen uitzondering gemaakt. Om invulling te kunnen geven aan zijn systeem verantwoordelijkheid dient de minister te beschikken over bevoegdheden om, indien het Instituut niet naar behoren functioneert, algemene aanwijzingen te kunnen geven. Deze aanwijzingen dienen naar hun aard algemeen te zijn en kunnen diensgevolge geen betrekking hebben op individuele gevallen. In het licht van de semirechtelijke taken van het Instituut licht het voor de hand dat van deze bevoegdheid door de minister zeer terughoudend gebruik zal worden gemaakt.

4.3.2 Aanvullingen op de Kaderwet zbo's

De bepalingen van de Kaderwet zbo's worden in dit wetsvoorstel op een aantal punten aangevuld. Op deze aanvullingen wordt per punt ingegaan.

Dat een zelfstandig bestuursorgaan zijn taken onafhankelijk van de politiek uitoefent vloeit in principe reeds voort uit de niet hiërarchische ondergeschiktheid van het zelfstandig bestuursorgaan aan de politiek verantwoordelijk minister. In het belang van de goede afhandeling van schade en het herstel van het vertrouwen van burgers en bedrijven in het afhandelingsproces is evenwel van belang dat deze onafhankelijkheid in de wet geëxpliciteerd wordt. Om deze reden is in artikel 2, tweede lid, bepaald dat het instituut zijn taken vervult in onafhankelijkheid en in artikel 6 bepaald dat leden van het Instituut, personeel van het Instituut en de door het Instituut ingeschakelde deskundigen geen instructies ontvangen van derden die op een individuele zaak betrekking hebben.

De Kaderwet zbo's (artikel 13, eerste lid) bepaalt dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties mag vervullen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Deze regeling ziet evenwel slechts op nevenfuncties. Omdat het in het belang van het borgen van de onpartijdigheid van de leden van het Instituut wenselijk is om een ruimere incompatibiliteitsregeling te treffen, die bijvoorbeeld ook ziet op financiële belangen, is in artikel 3, zesde lid, van deze wet een verbod op ongewenste nevenbetrekkingen opgenomen.

Artikel 5 bepaalt dat het Instituut commissies kan instellen voor uitvoering of voorbereiding van werkzaamheden waar ook andere dan leden van het instituut deel van uit kunnen maken. Hierbij

kan worden gedacht aan het instellen van commissies voor de (voorbereiding van de) afhandeling van aanvragen om vergoeding van verschillende soorten schade. Ook kan, zoals thans ook is voorzien in het Besluit Mijnbouwschade Groningen (artikel 3, eerste lid, onderdeel b) gekozen worden voor het instellen van een afzonderlijke commissie voor het (voorbereiden van het) afhandelen van bezwaarschriften. Maar er kan ook gedacht worden aan het instellen van een onafhankelijke commissie ten behoeve van advisering op de afhandeling van bezwaarschriften (een commissie als bedoeld artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht), zoals thans is opgenomen in artikel 9 van het Besluit Mijnbouwschade Groningen.

Indien een dergelijke commissie door het zelfstandig bestuursorgaan in mandaat wordt belast met besluitvorming op grond van deze wet, is in het tweede lid van artikel 5 bepaald dat de leden van deze commissie moeten voldoen aan de bepalingen inzake vereisten van onpartijdigheid en deskundigheid en het verbod op ongewenste nevenfuncties en betrekkingen, die op grond van de Kaderwet zbo's (artikel 13, eerste lid) en deze wet (artikel 3, derde en zesde lid) ook gelden voor de leden van het Instituut.

Op grond van artikel 11 van de Kaderwet zbo's heeft een bestuursreglement van een zelfstandig bestuursorgaan, dat op grond van een wettelijk voorschrift door het zelfstandig bestuursorgaan moet worden opgesteld, de goedkeuring van de minister. De minister is systeemverantwoordelijk²² voor het functioneren van het orgaan. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken dient de minister toezicht te kunnen houden op de goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan. Om deze reden is in artikel 7, eerste lid, van deze wet gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Kaderwet zbo's biedt om de minister het bestuursreglement te laten goedkeuren. Tegelijkertijd dient in het belang van de onafhankelijkheid van het Instituut te worden geborgd dat de minister via het instrument van goedkeuring van het bestuursreglement niet (indirect) invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in individuele gevallen. Om deze reden zijn de onderwerpen die moeten worden geregeld in het reglement opgesomd in het tweede lid. Het betreft regels omtrent de inrichting van het Instituut, de wijze van besluitvorming door het Instituut, het financiële beheer, de administratieve organisatie, vervanging van leden en de vertegenwoordigingsbevoegdheid. Het reglement dient derhalve geen regels te bevatten omtrent de procedure en werkwijze voor de behandeling van aanvragen. In artikel 9 van deze wet is, in het belang van transparantie, bepaald dat het Instituut de werkwijze en procedure dient vast te stellen en publiceren op zijn website. De minister keurt de werkwijze en procedure niet goed.

4.3.3 Afwijkingen van de Kaderwet zbo's

Op twee punten wordt afgeweken van de bepalingen in de Kaderwet zbo's. In de eerste plaats wordt in artikel 8 van deze wet de bevoegdheid van de minister om besluiten van het Instituut te vernietigen op grond van artikel 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing verklaart. Hiermee wordt, in het belang van de semirechtelijke aard van de taakvervulling door het Instituut, voorkomen dat de minister met behulp van het vernietigingsrecht kan ingrijpen in individuele gevallen. Daarbij past de grootst mogelijke terughoudendheid bij de overweging van de mogelijkheid van het vernietigingsrecht. De bevoegdheid om besluiten van het Instituut te vernietigen wordt hiermee voorbehouden aan de rechter. Het geheel of gedeeltelijk niet van toepassing verklaren van het vernietigingsrecht van de minister is niet ongebruikelijk bij zelfstandige bestuursorganen die semirechtelijke taken hebben²³.

In de tweede plaats wordt met deze wet (artikel 3, tweede lid) afgeweken van artikel 12 van de Kaderwet zbo's. De Kaderwet voorziet in een benoeming door de politiek verantwoordelijk minister. In dit wetsvoorstel is voorzien in benoeming door de regering (bij koninklijk besluit). Deze wijze van benoeming is vergelijkbaar met de wijze van benoeming van de leden van het

²² Kamerstukken II, 2013–2014, 25 268, nr. 83, p. 5 en het rapport 'Herpositionering zbo's' (bijlage bij Kamerstukken II, 2013-2014, 25 268, nr. 79, p. 191-192)

²³ Zie hieromtrent het rapport 'Zbo's binnen kaders' (bijlage Kamerstukken II, 2007–2008, 25 268, nr. 46, p. 26) en bijvoorbeeld artikel 20, derde lid, Wet College voor de rechten van de Mens, artikel 12c, eerste lid, Kernenergiewet, artikel 10, eerste lid, Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

College voor de Rechten van de Mens²⁴ en het Huis voor de Klokkeluiders²⁵. Tevens is voorzien in een voordracht voor de te benoemen leden door de minister voor Rechtsbescherming. Omdat wordt afgeweken van artikel 12 van de Kaderwet zbo's zijn de voorschriften van artikel 12 van de Kaderwet zbo's omtrent de gronden voor schorsing en ontslag overgenomen in deze wet (artikel 3, vierde lid).

4.4 Bestuurlijke organisatie en inrichting van het zelfstandig bestuursorgaan

4.4.1 De vorm van het zelfstandig bestuursorgaan

In lijn met het kabinetsbeleid inzake zelfstandige bestuursorganen is voor de vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Er is geen noodzaak om het Instituut zelfstandig aan het vermogensrechtelijke verkeer te laten deelnemen. Aan het Instituut zal door de minister van Economische Zaken en Klimaat personeel ter beschikking worden gesteld.

4.4.2 Bestuur

Het zelfstandig bestuursorgaan bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. De leden worden op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming bij koninklijk besluit benoemd. Benoeming vindt plaats op grond van de onpartijdigheid en deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het Instituut. Benoeming van de voorzitter en de leden geschiedt voor een periode van vier jaar en herbenoeming kan éénmaal plaatsvinden voor eenzelfde periode. Schorsing en ontslag vindt slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag kan ook worden verleend op eigen verzoek van het betreffende lid van het Instituut Mijnbouwschade.

4.4.3 Financiële middelen

De minister stelt aan het Instituut voor de uitoefening van haar taken voldoende financiële middelen ter beschikking en neemt het Instituut als afzonderlijke post op in de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (artikel 13). Het Instituut is op grond van de Kaderwet zbo's (artikel 25) verplicht de minister hiervoor jaarlijks vóór 1 april een ontwerpbegroting voor het daaropvolgende jaar te zenden. De Kaderwet zbo's verplicht het Instituut voorts om aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de daadwerkelijke uitgaven te melden aan de minister. Tot slot is het Instituut op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 44a) verplicht de minister periodiek informatie te verschaffen over de door het Instituut te leveren en geleverde prestaties.

4.4.4. Personeel

Het Instituut wordt bij de uitvoering van haar taak ondersteund door een bureau. De minister stelt aan het bureau van het Instituut voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking om haar taken te kunnen uitvoeren (artikel 4, tweede lid). Dit personeel is formeel niet in dienst van het Instituut, maar staat ingevolge artikel 16 van de Kaderwet zbo's onder het gezag van het Instituut en legt over haar werkzaamheden uitsluitend aan het Instituut verantwoording af. De minister zal het Instituut mandaat verlenen om dit personeel aan te nemen.

5. Heffing ter bestrijding van de kosten van de afhandeling van schade

Zoals in paragraaf 3.1 is toegelicht, treedt de Staat met deze wet in de plaats van de exploitant voor wat betreft de afhandeling van schade die door de exploitant is veroorzaakt. De Staat trekt deze taak aan zich omdat met de adequate en onafhankelijke afhandeling van deze schade een publiek belang gemoeid is. In het belang van onafhankelijke afhandeling van schade is voor gedupeerden van belang dat de exploitant volledig uit het proces van afhandeling van schade wordt gehaald. De gedupeerde moet in het proces op geen enkele wijze geconfronteerd worden met de exploitant, ook niet bij de uitbetaling van de vastgestelde vergoeding. Om deze reden stelt het Instituut op grond van deze wet niet alleen de aanspraak en omvang van de vergoeding voor

²⁴ Artikel 16 van de Wet College voor de rechten van de Mens.

²⁵ Artikel 3c, tweede lid, Wet Huis voor de Klokkeluiders.

schade vast, maar keert deze ook uit aan de gedupeerde. Deze kosten komen op grond van deze wet in eerste instantie ten laste van de begroting van de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Het in de plaats treden van de exploitant voor wat betreft de afhandeling van schade laat onverlet dat de schade door de aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken door de exploitant is veroorzaakt en de kosten uit dien hoofde door de exploitant gedragen behoren te worden. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.4 van deze toelichting wordt met deze wet niet beoogd een wijziging aan te brengen in de financiële verantwoordelijkheid van de exploitant voor de schade die op grond van deze wet door het Instituut wordt afgehandeld. In het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:177 BW) is gekozen voor een risicoaansprakelijkheid voor de exploitant van een mijnbouwwerk. Hierbij komt de schade die wordt veroorzaakt door aanleg en exploitatie van dat mijnbouwwerk voor rekening van "degene wiens activiteiten aanleiding zijn (geweest) voor het ontstaan ervan en voor wie deze activiteiten tevens economisch profijt hebben opgeleverd"²⁶. De keuze voor de risicoaansprakelijkheid van de exploitant is derhalve gelegen in het beginsel 'veroorzaker betaalt' en het profijtbeginsel. Dit verandert, zoals is aangegeven in paragraaf 3.4, niet als gevolg van het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, ook niet voor toekomstige schade. Het is dan ook wenselijk dat de kosten van de afhandeling van schade door het Instituut gedragen worden door de exploitant, als partij die profijt heeft (gehad) van de mijnbouwactiviteiten die de schade veroorzaken. Slechts indien de schade waarvoor vergoeding is uitgekeerd uitsluitend het gevolg is van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid kan hiervoor geen heffing worden opgelegd. Daarbij moet voorts worden opgemerkt dat er uit hoofde van het Europees recht een verplichting bestaat om de kosten van afhandeling van schade te verhalen op de veroorzaker van de schade. Dit omdat het niet verhalen van deze kosten op de veroorzaker kan worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun, waarvoor op grond van de Europese steunregelgeving een terugvorderingsverplichting geldt.

In dit voorstel is in het belang van transparantie omtrent de dekking van de door het Instituut gemaakte kosten gekozen voor een heffing ter bestrijding van de kosten van afhandeling van schade door het Instituut. Wel wordt er een uitzondering gemaakt ten aanzien van de kosten die verband houden met de bezoldiging de leden van het Instituut en de huisvestingskosten van het Instituut omdat het hier gaat om typische overheidskosten. Deze heffing wordt door de Minister van Economische Zaken en Klimaat opgelegd aan de vergunninghouder van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg.

6. Prejudiciële vragen

Bij de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade en de bezwaar en (hoger) beroepsprocedures die daarop kunnen volgen komt regelmatig de vraag aan de orde hoe een bepaald wettelijke voorschrift moet worden uitgelegd of in welk juridisch kader feiten en omstandigheden moeten worden geplaatst om de aanvraag of het besluit te kunnen beoordelen. De afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg wordt gekenmerkt door het grote aantal gevallen van schade dat zich voor doet, het feit dat er één schadeoorzaak is en er een relatieve gelijksoortigheid van gevallen van schade bestaat. Dit brengt met zich dat in (hoger) beroepsprocedures naar aanleiding van besluiten op aanvragen om vergoeding van schade naar verwachting veel dezelfde rechtsvragen aan de orde zullen zijn. Deze situatie doet zich bij de vorderingen om vergoeding van deze schade die bij de burgerlijke rechter zijn ingediend ook voor.

Deze rechtsvragen behoeven, in het belang van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid, een antwoord van de hoogste rechter die bevoegd is om te oordelen naar aanleiding van beroepen tegen besluiten op aanvragen om vergoeding van schade. Het is in het maatschappelijk belang dat opgeworpen (rechts)vragen zo snel mogelijk beantwoord worden, teneinde vertraging zo veel mogelijk te beperken, en dat dit voor de betrokken partijen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze geschiedt. Dit belang geldt temeer wanneer er (potentieel) een groot aantal

²⁶ Kamerstukken II, 26219, nr. 3, p. 102.

vergelijkbare geschillen speelt, zoals bij schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg.

Volgens de gebruikelijke procedure bij de bestuursrechter kunnen deze vragen in het kader van een hoger beroep tegen het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg worden beantwoord. Wanneer evenwel ten aanzien van een groot aantal besluiten een beroep op de bestuursrechter en vervolgens een hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) wordt ingesteld heeft dit tot gevolg dat de rechtsgang vertraagd. Doordat er onduidelijkheid bestaat over de beantwoording van rechtsvragen wordt er voor een groter aantal zaken, waarin dezelfde vragen een rol spelen, beroep en hoger beroep ingesteld. Deze grotere belasting van de rechterlijke macht leidt tot langere doorlooptijden voor (hoger) beroepsprocedures.

In de procedure bij de burgerlijke rechter is voor dit knelpunt een oplossing gevonden die bijdraagt aan het zo snel, efficiënt en effectief mogelijk beantwoorden van deze vragen. De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad voorziet sinds 1 juli 2012 in de mogelijkheid voor lagere rechters, zowel rechtbanken als gerechtshoven, om in civiele zaken belangrijke rechtsvragen aan de Hoge Raad voor te leggen alvorens zelf in de betreffende zaak een uitspraak te doen²⁷. De aanleiding voor het introduceren van deze procedure was de constatering dat het nodig was om te voorkomen dat zaken die rechtsvragen behelzen die vanuit maatschappelijk oogpunt snel een antwoord behoeven, niet (voldoende) tijdig de Hoge Raad bereiken²⁸. Eenzelfde mogelijkheid is sinds 1 januari 2016 ingevoerd in het belastingrecht²⁹.

Een dergelijke procedure heeft grote meerwaarde voor de behandeling van (hoger) beroepen naar aanleiding van besluiten op grond van deze wet. Ook in het kader van deze wet is sprake van rechtsvragen die vanuit maatschappelijk oogpunt snel een antwoord behoeven. Ook bij besluiten op grond van deze wet gaat het om een groot aantal gevallen met eenzelfde schadeoorzaak die relatief gelijksoortigheid van aard zijn waardoor in een groot aantal gevallen dezelfde rechtsvragen aan de orde zijn. In het bestuursrecht is een dergelijke voorziening echter nog niet getroffen. Met dit voorstel wordt deze mogelijkheid, bij wijze van experiment, geïntroduceerd voor bestuursrechters in eerste aanleg (rechtbank) die beroepen behandelen tegen besluiten op grond van deze wet. Dit is in lijn met het beleid van het kabinet. Zoals blijkt uit het regeerakkoord is het kabinetsbeleid erop gericht om met innovatieve wetgeving experimenten mogelijk te maken waarmee maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt gerealiseerd³⁰.

Met behulp van de met deze procedure verkregen antwoorden op rechtsvragen kunnen bestuursrechters in eerste aanleg beroepen sneller afdoen. Naar aanleiding van de uitspraken van de rechters in eerste aanleg worden naar verwachting minder beroepen ingesteld, omdat reeds een oordeel over de relevante rechtsvragen is verkregen van de hoogste rechter. Ook wordt verwacht dat de met behulp van deze procedure verkregen duidelijkheid over rechtsvragen bijdraagt aan een vermindering van het aantal bezwaren en beroepen tegen besluiten van het Instituut. Dit voordeel is derhalve niet alleen in het belang van de belanghebbende en het bestuursorgaan in de individuele zaak. De snellere beantwoording van een rechtsvraag komt een veelvoud van vergelijkbare procedures ten goede. Een prejudiciële procedure is daarmee niet alleen efficiënt maar ook kostenbesparend voor partijen, voor belanghebbenden in vergelijkbare geschillen en voor de rechterlijke macht.

Voor wat betreft de vormgeving van de procedure is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de wijze waarop deze procedure in het privaatrecht en het belastingrecht is ingericht. Slechts op enkele onderdelen is de procedure meer toegesneden op de procedure bij de bestuursrechter.

²⁷ Artikel 392 tot en met 395 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

²⁸ Rapport "Versterking van de cassatierechtspraak" van de commissie normstellende rol Hoge Raad, p. 23-24 (bijlage bij Kamerstukken II, 2007-2008, 29 279, nr. 69).

²⁹ Artikel 27ga e.v. van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen.

³⁰ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017, p. 5 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 34700 nr. 34).

7. Verduidelijking reikwijdte bewijsvermoeden

Met de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen³¹ is voor de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld een wettelijk bewijsvermoeden geïntroduceerd. Het bewijsvermoeden houdt in dat, indien fysieke schade aan gebouwen en werken ontstaat, die naar haar aard schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door gaswinning veroorzaakt is. De reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden omvat op grond van die wet schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld. Zoals is aangegeven in de toelichting bij dat voorstel wordt de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor gaswinning uit het Groningenveld gerechtvaardigd doordat sprake is van een situatie waarin het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van één oorzaak, namelijk gaswinning³².

Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen is voorzien in afhandeling van schade door de overheid. De taak van de Commissie omvat daarbij niet alleen schade als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld, maar tevens de gasopslag bij Norg. In de brief aan de kamer van 31 januari 2018 is hierover opgemerkt dat, gezien de rol van deze gasopslag in het systeem van de levering van het Groningengas, ervoor is gekozen om ook schademeldingen als gevolg van gasopslag bij Norg te betrekken in de taakopdracht van de commissie³³. Door de directe verbinding tussen het Groningenveld en de gasopslag bij Norg moet de gasopslag bij Norg worden opgevat als onderdeel van de gaswinning uit het Groningenveld. Omdat dit onvoldoende duidelijk bleek uit de tekst van artikel 6:177a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek wordt dit met onderhavig voorstel verduidelijkt.

8. Verhouding tot andere regelgeving

8.1 Verhouding tot het EVRM

In deze wet wordt bepaald dat de afhandeling van schade uitsluitend door het Instituut plaatsvindt en dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet ontvankelijk verklaart wanneer er een aanvraag kan worden ingediend bij het Instituut of tegen het besluit van het Instituut rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter. De verhouding tussen de maatregelen in het wetsvoorstel en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens dient daarbij aan twee bepalingen te worden getoetst:

- het recht op ongestoord genot van het eigendom (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM, hierna: Eerste Protocol), en
- het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM).

Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht. Dit recht moet worden gezien in samenhang met artikel 6 van het EVRM op grond waarvan een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) legt het begrip eigendom in haar vaste jurisprudentie autonoom en ruim uit. Eigendom omvat volgens het EHRM rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen³⁴. Bepalend is of het recht of belang met

³¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 34 390, nr. 2.

³² Kamerstukken II, 2015-2016, 34 390, nr. 3, p. 4

³³ Kamerstukken II, 2017-2018, 33529, nr. 423, p. 2-3.

³⁴ Zie hieromtrent onder andere: EHRM 5 januari 2000, *Beyeler t. Italie*, AB 2000, 235.

voldoende zekerheid vaststaat. Er moet sprake zijn van een legitieme verwachting³⁵. Ook vorderingen, zoals vorderingen tot vergoeding van schade, kunnen aan dit vereiste voldoen indien zij bij onherroepelijke rechterlijke of arbitrale uitspraak zijn erkend.

Onder 'burgerlijke rechten en verplichtingen' vallen volgens autonome uitleg die aan dit begrip door het EHRM wordt gegeven alle naar nationaal recht erkende of verdedigbare rechten en verplichtingen. Dit betekent dat vrijwel alle civielrechtelijke vorderingen en civielrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen vallen onder het begrip 'burgerlijke rechten en verplichtingen'.

Bij de beoordeling van deze maatregelen kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen de rechten van gedupeerden van schade en de exploitant namens wie de schade door het Instituut wordt afgehandeld.

8.1.1 Rechten van gedupeerden

Vorderingen tot vergoeding van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg kunnen, wanneer zij worden getoetst aan deze criteria, niet worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol. Het recht op vergoeding van schade staat namelijk nog niet met voldoende zekerheid vast omdat het niet is erkend door een onherroepelijke gerechtelijke of arbitrale uitspraak. Ook wanneer een vordering tot vergoeding van schade wel zou kunnen worden aangemerkt als eigendom, in de zin van artikel 1 Eerste Protocol, wordt met de maatregelen in onderhavig voorstel geen inbreuk gemaakt op dit recht. De gedupeerde verliest namelijk het recht om een vordering tot vergoeding van zijn schade in te stellen niet als gevolg van dit wetsvoorstel. De gedupeerde kan voor al zijn schade een aanvraag indienen bij het Instituut en deze aanvraag wordt beoordeeld met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Dientengevolge verandert er materieel niets aan de vordering die de gedupeerde heeft. Met dit voorstel wordt louter een andere route geregeld voor het verhaal van deze vordering.

Een vordering tot vergoeding van schade kan wel worden aangemerkt als een burgerlijk recht in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Dientengevolge heeft een gedupeerde recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Ook op dit recht wordt met onderhavig wetsvoorstel geen inbreuk gemaakt. Tegen een besluit van het Instituut kan door de gedupeerde bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechtbank, met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtsgang bij de bestuursrechter kan volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM worden aangemerkt als een rechtsgang die voldoet aan de eisen van artikel 6, eerste lid, EVRM³⁶.

De maatregelen in dit voorstel vormen derhalve geen inmenging in en daarmee inbreuk op het eigendomsrecht van de gedupeerde als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) of het recht op toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

8.1.2 Rechten van de exploitant

Voorafgaand aan de beantwoording van de vraag of de maatregelen die zijn opgenomen in dit voorstel een inbreuk maken op het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces van de exploitant moet worden opgemerkt dat de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag bij Norg, NAM B.V., en de aandeelhouders van de exploitant, Shell en ExxonMobil, instemmen met de afhandeling van schade door de overheid. Dit bleek reeds uit de overeenkomst die is gesloten op 31 januari 2018 waarin werd overeengekomen dat de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen en werken bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade werd belegd en deze schade werd afgehandeld langs bestuursrechtelijke weg. Op 25 juni 2018 is voorts een akkoord op hoofdlijnen gesloten tussen de Staat en de aandeelhouders van de exploitant. In dit akkoord op hoofdlijnen zijn de Staat en de aandeelhouders overeengekomen dat de afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door aanleg of exploitatie van een

³⁵ Zie onder EHRM 12 juli 2001, Prins Hans-Adam Hans Adam II of Liechtenstein t. Duitsland, EHRC 2001,64.

³⁶

mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg plaatsvindt door de overheid langs bestuursrechtelijke weg.

In beide overeenkomsten zijn de Staat, de exploitant en haar aandeelhouders overeengekomen dat de exploitant haar verantwoordelijkheid blijft nemen voor de betaling van de schadeafhandeling. Daarbij is overeengekomen dat de exploitant alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan in het kader van de vaststelling en de afhandeling van de schade betaalt. Voor de vorm van deze betalingen is in het akkoord op hoofdlijnen overeengekomen dat deze worden verricht op grond van een wettelijke heffing.

Artikel 1 EVRM

Alleen al gezien de overeenstemming die bestaat met de aandeelhouders van de exploitant over zowel de afhandeling van schade door de overheid als het verhaal van de kosten daarvan door middel van een wettelijke heffing kan naar het oordeel van de wetgever niet worden gesproken van een inbreuk op het recht op eigendom.

Voor zover de overeenstemming niet voldoende zou zijn, kan ten aanzien van het recht op eigendom het volgende worden opgemerkt. De verplichting voor de exploitant om schade die hij veroorzaakt heeft af te laten handelen door het Instituut kan niet worden aangemerkt als een inbreuk op een eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol. De heffing die aan de exploitant op grond van deze wet wordt opgelegd ter bestrijding van de kosten van de afhandeling van schade door het Instituut kan wel worden aangemerkt als een regulering van eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol. De vraag is evenwel of er, gezien de overeenkomst die is gesloten tussen de Staat en de aandeelhouders van de exploitant kan worden gesproken van een daadwerkelijke inmenging in het recht op eigendom.

Indien kan worden gesproken van een inmenging in het recht op eigendom in de vorm van een regulering van dit eigendom moet deze regulering worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 1 Eerste Protocol. Dit artikel bepaalt dat het recht op ongestoord genot van het eigendom op geen enkele wijze het recht aantast dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij als noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen en andere heffingen of boeten te verzekeren.

Uit vaste jurisprudentie van het Europees Hof Voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt dat regulering van eigendom gerechtvaardigd kan worden als: i) de regulering bij wettelijk voorschrift voorzien is, ii) met de regulering een gerechtvaardigd algemeen belang gediend wordt, en iii) de regulering proportioneel is in relatie tot het nagestreefde doel: er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de mate van regulering en het daarmee gediende algemeen belang. Deze vereisten worden hieronder besproken.

Het vereiste van legaliteit vereist dat de regulering van het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet en dat de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar moet zijn. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarden. Uit het wetsvoorstel blijkt duidelijk welke bevoegdheid de minister heeft om een heffing op te leggen aan de vergunninghouder en welke kosten deze heffing kan omvatten. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld aan de heffing, waarvan de hoogte vervolgens bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Ook een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling voldoen blijkens de vaste jurisprudentie van het EHRM aan het materiële wetsbegrip. Dit wetsvoorstel zal ook op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt.

Een regulering van het eigendomsrecht moet een algemeen belang dienen. Volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM hebben staten een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen wat een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang is. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. Met dit wetsvoorstel wordt, in het belang van de goede en onafhankelijke afhandeling van schade, de afhandeling van schade door de Staat overgenomen van de exploitant. Alleen het in publieke handen nemen van de afhandeling van schade is echter niet voldoende om de schade goed af te handelen. Om te komen tot een goede afhandeling van schade is tevens van belang dat de uitkomst door gedupeerden als bevredigend en rechtvaardig wordt ervaren. Om dit doel te bereiken is van belang dat de partij die geprofiteerd heeft van de activiteiten die de schade

veroorzaken de kosten van de afhandeling van schade blijft dragen, doordat deze kosten op transparante wijze op de veroorzaker worden verhaald. Dit doel wordt niet bereikt wanneer de kosten van de afhandeling van schade voor rekening van de Staat zouden blijven.

Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM vereist een belangenafweging tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht en het met die inmenging gediende algemene belang. Er moet een redelijk evenwicht, een "fair balance", worden gevonden tussen het eigendomsrecht en het algemene belang. Dit vereiste brengt met zich dat de maatregel voorzienbaar moet zijn, geschikt moet zijn om het gestelde doel te bereiken en hetzelfde doel niet moet kunnen worden bereikt met andere lichtere maatregelen.

Dat de overheid de afhandeling van schade overneemt van de exploitant en de kosten van deze afhandeling verhaalt op de exploitant is voor de exploitant in voldoende mate voorzienbaar. De regering heeft reeds in het regeerakkoord aangekondigd dat de NAM op afstand wordt gezet bij de afhandeling van schade, er onder onafhankelijke publieke regie een schadefonds komt en dat dit de financiële verantwoordelijkheid van de NAM onverlet laat³⁷. Voorts is de Minister van Economische Zaken en Klimaat op 31 januari 2018, vooruitlopend op een wettelijke regeling, met de exploitant overeengekomen dat de afhandeling van schade wordt overgenomen door de overheid en dat de exploitant verantwoordelijk blijft voor de kosten van de uitgekeerde vergoedingen en de uitvoeringskosten die gepaard gaan met de afhandeling van schade³⁸. Daarbij heeft de minister aangekondigd dat het Besluit Mijnbouwschade, de Commissie en de Tijdelijke overeenkomst met NAM een eerste stap zijn in de richting van publieke afhandeling van mijnbouwschade in Groningen³⁹ en dat de definitieve inrichting van de publieke afhandeling van schade een wettelijke regeling vergt. Hierover hebben de Staat en de aandeelhouders van de exploitant het voornoemde akkoord op hoofdlijnen van 25 juni 2018 gesloten, waarin tevens is overeengekomen dat betaald wordt op grond van een wettelijke heffing. De exploitant kon derhalve voorzien dat de wetgever de maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel zou nemen.

De in het voorstel opgenomen maatregelen zijn voorts geschikt om het doel, goede afhandeling van schade waarbij de uitkomst door gedupeerden als bevredigend en rechtvaardig wordt ervaren, te bereiken. Door te voorzien in de heffing ter dekking van de kosten wordt immers bereikt dat de veroorzaker van de schade de kosten van de uitgekeerde vergoedingen en uitvoering van de afhandeling van schade draagt. Ten aanzien van subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen is de wetgever van oordeel dat in het belang van efficiënt en transparant verhaal van kosten niet kan worden volstaan met een andere, minder vergaande maatregel. Omdat vooraf geen goede raming kan worden gemaakt van de kosten van afhandeling van schade door het Instituut is het niet mogelijk om hierover aan de voorkant overeenstemming te bereiken. Het periodiek achteraf in onderhandeling treden over de vergoeding van de gemaakte kosten doet afbreuk aan het belang van transparantie over de dekking van de gemaakte kosten. Door in de taakopdracht van het Instituut op te nemen dat de aanspraak op en hoogte van de vergoedingen die door het Instituut worden uitgekeerd worden vastgesteld met overeenkomstig toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht wordt geborgd dat er niet meer of hogere vergoedingen worden uitgekeerd dan waarvoor de exploitant wettelijk aansprakelijk is. Het wetsvoorstel treft hiermee een 'fair balance' tussen de inmenging in het recht op eigendom van de exploitant en het algemene belang. De maatregelen in dit voorstel vormen derhalve geen inbreuk op het recht op eigendom van de exploitant zoals beschermd door artikel 1 Eerste Protocol.

Artikel 6 EVRM

De verplichting om de kosten van de door het Instituut, met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, uitgekeerde vergoedingen en de uitvoeringskosten van afhandeling van schade te betalen, kan worden aangemerkt als een

³⁷ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst', p. 43 (Bijlage bij Kamerstukken II, 2017-2018, 34700 nr. 34).

³⁸ Kamerstukken II, 2017-2018, 33 529 nr. 428.

³⁹ Kamerstukken II, 2017-2018, 33 528, nr. 423.

burgerlijke verplichting in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft de exploitant recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De exploitant kan tegen het besluit waarmee de heffing wordt opgelegd in bezwaar gaan en beroep instellen bij de bestuursrechter, met een mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtsgang bij de bestuursrechter kan volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM worden aangemerkt als een rechtsgang die voldoet aan de eisen van artikel 6, eerste lid, EVRM. Dientengevolge vormen de maatregelen in dit voorstel geen inbreuk op artikel 6, eerste lid, van het EVRM.

8.2 Verhouding tot de Europese staatssteunregelgeving

8.2.1 Vergoedingen uitgekeerd aan gedupeerden

De vergoedingen die op grond van artikel 2, derde lid, van deze wet worden toegekend aan gedupeerden worden toegekend in overeenstemming met de Europese steunregelgeving. Voor zowel vergoedingen die worden uitgekeerd aan bewoners als de vergoedingen die worden toegekend aan ondernemingen geldt dat er geen sprake is van staatssteun als bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie. Voor de vergoedingen die worden toegekend aan bewoners geldt dat zij geen ondernemingen zijn die economische activiteiten verrichten, waardoor niet is voldaan aan één van de cumulatieve criteria voor het bestaan van staatssteun. Ook ten aanzien van de vergoedingen die worden uitgekeerd aan ondernemingen geldt dat er niet is voldaan aan één van de cumulatieve criteria voor het bestaan van staatssteun. De vergoedingen die aan ondernemingen op grond van artikel 2, derde lid, van deze wet worden uitgekeerd vormen voor deze ondernemingen namelijk geen voordeel dat onder normale marktvoorwaarden (dus zonder overheidsingrijpen) niet zou zijn verkregen. Dit omdat deze vergoedingen worden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en louter dienen ter vergoeding van de geleden schade.

Deze conclusie kan voor ondernemingen anders luiden voor subsidies of vergoedingen die door het Instituut aan ondernemingen worden toegekend op grond van taken die bij algemene maatregel van bestuur aan het Instituut zijn opgedragen (artikel 2, vierde lid). Ten aanzien van deze taken zal bij het opdragen van deze taken bij algemene maatregel van bestuur moeten worden beoordeeld of er sprake is van staatssteun. Indien er sprake is van staatssteun kunnen dergelijke vergoedingen of subsidies slechts worden verstrekt in overeenstemming met de staatssteunregelgeving, en voor zover vereist eerst na kennisgeving aan of goedkeuring door de Europese Commissie.

8.2.2 Afhandeling van schade in plaats van de exploitant

De afhandeling van schade door het Instituut heeft niet tot gevolg dat aan de exploitant staatssteun wordt verstrekt. De kosten van de afhandeling van schade door het Instituut worden weliswaar in eerste instantie ten laste van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gebracht, maar deze kosten worden vervolgens echter door middel van een heffing door de Minister van Economische Zaken en Klimaat verhaald op de exploitant. Aan deze heffing ligt de aansprakelijkheid van de exploitant voor schade ten grondslag. Deze heffing omvat niet alleen de kosten van de uitgekeerde vergoedingen, maar ook de kosten die het Instituut maakt om deze vergoedingen uit te kunnen keren. Ook eventueel rentevoordeel dat de exploitant geniet als gevolg van de afhandeling van schade door het Instituut kan onderdeel uitmaken van de heffing. Dientengevolge ondervindt de exploitant geen voordeel van de afhandeling van schade door de overheid.

8.3 Verhouding tot nationale regelgeving

8.3.1 Grondwet

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. Wat moet worden verstaan onder het begrip rechterlijke macht is uitgewerkt in artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Volgens dit artikel behoren rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad

tot de rechterlijke macht. Het tweede lid van artikel 112 van de Grondwet 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.

De berechting van geschillen met betrekking tot besluiten van het Instituut omtrent vergoeding van schade wordt op grond van de Algemene wet bestuursrecht opgedragen aan de bestuursrechter. Dit is in overeenstemming met artikel 112, tweede lid, van de Grondwet omdat deze geschillen niet uit een burgerlijke rechtsbetrekking zijn ontstaan maar uit hoofde van de behartiging van een publiek belang door de overheid. De schade die door het Instituut wordt afgehandeld is echter niet veroorzaakt door de overheid, maar door een private partij. Dit betekent dat de burgerlijke rechter, uit hoofde van zijn bevoegdheid om op grond van artikel 112, eerste lid, van de Grondwet kennis te nemen van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen, bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van schade. Omdat het niet wenselijk is dat dezelfde schade langs twee verschillende routes op de exploitant kan worden verhaald is in artikel 15 van deze wet voorzien in een verplichting voor de burgerlijke rechter om deze vorderingen niet ontvankelijk te verklaren zolang voor deze schade een aanvraag kan worden ingediend bij het Instituut en tegen het besluit van het Instituut rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter om kennis te nemen van vorderingen van gedupeerden om vergoeding van schade en is daarmee in overeenstemming met artikel 112, eerste lid, van de Grondwet.

8.3.2 Burgerlijk Wetboek

Bij de beoordeling van aanvragen om vergoeding van schade worden de relevante bepalingen van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, met uitzondering van artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek, tot uitgangspunt genomen. Dit uitgangspunt komt overeen met het uitgangspunt dat is gehanteerd bij het Besluit Mijnbouwschade Groningen en is vastgelegd in artikel 2, derde lid. De civielrechtelijke regels omtrent aansprakelijkheid en schadevergoeding zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, daarbij is in het bijzonder Titel 3 van Boek 6 relevant.

Op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek is hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, verplicht de schade te vergoeden die de ander dientengevolge lijdt. Wil een vordering op grond van onrechtmatige daad leiden tot aansprakelijkheid dan moet aan vijf eisen zijn voldaan:

1. onrechtmatigheid (inbreuk op een recht of doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht)
2. toerekenbaarheid;
3. schade;
4. causaliteit, en
5. relativiteit.

Het is daarbij aan degene die stelt dat sprake is van een onrechtmatige daad om aan te tonen dat aan alle vijf eisen is voldaan. Bij de behandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut staat derhalve de vraag centraal of de schade waarvoor een vergoeding is aangevraagd, is ontstaan door bodembeweging als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg. In de beoordeling wordt rekening gehouden met twee specifieke bepalingen, te weten de artikelen 6:177 en 6:177a van het Burgerlijk Wetboek en de hierop gebaseerde jurisprudentie. In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: artikel 6:177 BW) is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dat wil zeggen dat het voor zijn aansprakelijkheid niet relevant is of het mijnbouwwerk gebrekkig is en of er sprake is van schuld aan de zijde van de exploitant. Artikel 6:177a van het BW bevat een wettelijke bewijsvermoeden. Op de inhoud van dit vermoeden is in paragraaf 7 reeds nader ingegaan.

8.3.3 Algemene wet bestuursrecht

De beslissingen van het Instituut op aanvragen om vergoeding van schade zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dit betekent dat:

- de formele en materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur die zijn opgenomen in de Awb van toepassing zijn op de totstandkoming en inhoud van de besluiten (hoofdstuk 2 en 3 en titel 4.1 van de Awb);
- De regels van titel 4.4 van de Awb over de bestuursrechtelijke geldschulden van toepassing zijn op de betaling van de vastgestelde vergoedingen. In titel 4.4. zijn onder meer bepalingen opgenomen over termijnen en de wijze van betaling;
- De bepalingen van hoofdstuk 6, 7 en 8 van toepassing zijn op het bezwaar en beroep op de bestuursrechter dat door de aanvrager kan worden ingesteld tegen het besluit van het Instituut;
- De bepalingen van hoofdstuk 9 van toepassing zijn op klachten met betrekking tot de wijze waarop het Instituut haar taken vervult.

In deze wet worden de bepalingen van de Awb op een aantal punten aangevuld en wordt op één punt afgeweken van de bepalingen van de Awb.

8.3.3.1 Eisen aan de aanvraag

In artikel 4:2 van de Awb worden eisen gesteld aan de aanvraag van een beschikking. Op grond van het eerste lid van dit artikel dient een aanvraag tenminste de naam en het adres van de aanvrager, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd te bevatten. Op grond van het tweede lid van artikel 4:2 moet een aanvrager ook de gegevens en bescheiden verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. In dit voorstel (artikel 10) zijn de eisen die aan de aanvraag worden gesteld aangevuld om ervoor te zorgen dat het Instituut snel beschikt over alle informatie die het nodig heeft om de aanvraag te kunnen beoordelen.

8.3.3.2 Beslistermijnen

Het beoordelen van aanvragen om vergoeding van schade vergt een zorgvuldige voorbereiding. Als onderdeel van deze voorbereiding kan het Instituut deskundigen inschakelen om schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade in het licht van de door het Instituut te maken beoordeling (artikel 11). Met het uitvoeren van een dergelijk onderzoek en de beoordeling van de aanvraag door het Instituut aan de hand van het advies van de deskundige is meer tijd gemoeid dan 8 weken. In het belang van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten wordt in deze wet (artikel 12) dan ook een termijn opgenomen voor het nemen van besluiten. Deze termijn sluit aan bij de termijn die thans door de Commissie wordt gehanteerd. De Commissie heeft voor het bepalen van de beslistermijnen op zijn beurt aansluiting gezocht bij de termijnen die worden gehanteerd bij het afhandelen van aanvragen om nadeelcompensatie op grond van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 en de tegemoetkoming voor faunaschade.

8.3.3.3 Termijnen voor het instellen van bezwaar en beroep

In het bestuursrecht worden op grond van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht korte termijnen (6 weken) gehanteerd voor het instellen van bezwaar en beroep tegen een besluit. De reden voor deze korte termijnen is gelegen in het belang van rechtszekerheid. Belanghebbenden stemmen hun handelen afstemmen op besluiten. Om deze reden is van belang dat snel duidelijk is of een besluit rechtmatig is of niet. Wanneer de belanghebbende de termijn niet benut kan de rechtmatigheid van het besluit in rechte niet meet worden aangetast. 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.

9. Regeldruk en andere bedrijfseffecten/Adviescollege Toetsing Regeldruk

De exploitant wordt met dit wetsvoorstel definitief op afstand geplaatst van de schadeafhandeling. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de Rijksoverheid en niet de NAM de schade vergoedt aan gedupeerden. Het wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de regeldruk voor gedupeerden. In plaats van een vordering bij de exploitant gaat de gedupeerde nu met de aanvraag om vergoeding van schade naar het Instituut Mijnbouwschade. Naar verwachting verminderen de administratieve lasten van gedupeerden ten opzichte van de situatie waarin de

exploitant de schade vergoedde. Met afhandeling van aanvragen om vergoedingen van schade door het Instituut Mijnbouwschade Groningen is naar verwachting meer ruimte voor de menselijke maat.

Het Instituut Mijnbouwschade Groningen stelt haar eigen werkwijze vast. De aandacht voor de menselijke maat in de schadeafhandeling zal onder andere in deze werkwijze tot haar recht komen. Het is derhalve nog niet mogelijke een precieze inschatting te maken van de verwachte regeldruk.

Wel kan er voor inspiratie worden gekeken naar de tijdelijke werkwijze zoals vastgesteld door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Administratieve lasten zijn hier op hoofdlijnen het doen van de aanvraag (inclusief aanleveren bewijs), de opname van schade, een reactie geven op het ontvangen schaderapport aangevuld met mogelijk bezwaar en beroep bij de rechter. Op basis van deze tijdelijke werkwijze is de inschatting dat burgers maximaal rond de 9,62 uur kwijt zijn aan administratieve lasten. Voor bedrijven wordt maximaal rond de 11,5 uur geschat (gelijk aan maximaal €628,-). De maximale totale regeldrukkosten bedragen naar verwachting €1.970.001,- per jaar.

Impact op overheden

Ook overheden kunnen schade hebben. De tijdsinvestering wordt, net zoals voor bedrijven, ingeschat op maximaal rond de 11,5 uur per melding.

Financiële lasten

Dit wetsvoorstel legt een heffing op aan de exploitant. Dit leidt niet tot extra kosten voor de exploitant. Het is in deze context aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen om de gemaakte kosten van een degelijke onderbouwing te voorzien. De exploitant kan bezwaar en beroep instellen tegen de heffing. De kosten per beroepsprocedure kunnen oplopen tot €12.705,-.

10. Consultatie

PM

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In artikel 1 wordt van verschillende in de wet gehanteerde begrippen een definitie gegeven. Daarbij wordt ook het begrip schade gedefinieerd. Onder het begrip schade vallen op grond van deze definitie alle vormen van schade die zijn ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit Groningenveld of gasopslag bij Norg. Dit betekent dat er, anders dan in artikel 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen, geen beperking wordt aangebracht in de vormen van schade die op grond van deze wet voor vergoeding in aanmerking komen. Dientengevolge komt op grond van deze wet niet alleen fysieke schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit Groningenveld of gasopslag bij Norg, materiële schade die het gevolg is van deze schade en overlastvergoeding als bedoeld in bijlage 2 van het Besluit mijnbouwschade Groningen in aanmerking voor vergoeding. Ook andere vormen van schade komen in aanmerking. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan andere vormen van vermogensschade, zoals schade door waardedeling, en immateriële schade. Hierbij moet worden opgemerkt dat de overlastvergoeding als bedoeld in bijlage 2 van het Besluit mijnbouwschade Groningen in deze wet wordt aangemerkt als een vorm van vergoeding van immateriële schade. Voorts wordt er op grond van deze wet, wederom anders dan in artikel 1 van het Besluit Mijnbouwschade Groningen, geen uitzondering gemaakt voor schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken. Ook voor schade aan deze objecten kan op grond van deze wet derhalve een vergoeding worden aangevraagd.

Artikel 2

In het voorgestelde artikel 2, eerste lid, wordt een zelfstandig bestuursorgaan ingestelde (het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Het Instituut wordt, in aansluiting op de huidige Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, gevestigd te [PM]. Het Instituut wordt vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. In het tweede lid wordt expliciet benoemd dat het Instituut zijn taken in onafhankelijkheid vervult.

In het derde lid van artikel 2 worden aan het Instituut taken en bevoegdheden toegekend. Op grond van dit lid heeft het Instituut tot taak en is bij uitsluiting bevoegd om op aanvraag:

- de aanspraak op een vergoeding van schade vast te stellen;
- de omvang van een vergoeding van schade vast te stellen, en
- de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uit te keren.

In het lid is voorts bepaald dat het Instituut besluit op aanvragen om vergoeding van schade met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht met uitzondering van artikel 6:178, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek. Het civielrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is daarmee het wettelijk kader aan de hand waarvan het Instituut aanvragen beoordeelt.

In het vierde lid is voorts bepaald dat aan het Instituut bij algemene maatregel van bestuur andere taken kunnen worden opgedragen indien deze taken samenhangen met het vaststellen van de aanspraak en omvang van vergoeding van schade en het uitkeren daarvan door het Instituut. De achtergrond van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting.

In het vijfde lid is tot slot geëxpliciteerd dat het Instituut niet bevoegd is om te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen (maatregelen in natura ter voorkoming en beperking van schade). Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2 van dit voorstel zal de wijze waarop de versterkingsopgave wordt ingevuld het voorwerp zijn van een afzonderlijk wetsvoorstel en is het niet wenselijk om op dit punt vooruit te lopen op dat voorstel.

Artikel 3

In artikel 3 van het voorstel zijn bepalingen opgenomen omtrent de samenstelling van het Instituut en de benoeming, schorsing en het ontslag van haar leden. Het Instituut bestaat blijkens het eerste lid uit minimaal drie en ten hoogste vijf leden. Deze leden worden voor een periode van ten hoogste vier jaar benoemd. Voor de procedure van benoeming, schorsing en ontslag is in het tweede en vierde lid gekozen voor een benoeming, schorsing en ontslag bij koninklijk besluit. De voordracht voor de benoeming, schorsing en ontslag vindt plaats door de Minister van Rechtsbescherming. De leden van het Instituut kunnen na afloop van hun termijn op grond van het tweede lid aansluitend ten hoogste tweemaal herbenoemd worden voor opnieuw een periode van vier jaar.

In het derde lid zijn eisen opgenomen waar de leden van het Instituut moeten voldoen. Zij dienen onpartijdig te zijn en te beschikken over de deskundigheid die nodig is voor het uitoefenen van de taken van het Instituut. Het ligt, gezien de taak van het Instituut, voor de hand dat leden beschikken over een diepgaande en actuele kennis van de aardbevingsproblematiek in Groningen, tenminste één lid een juridische achtergrond heeft en tenminste één lid beschikt over een technische achtergrond. Leden dienen vanuit het oogpunt van onpartijdigheid evenwel geen betrokkenheid te hebben bij de aardbevingsproblematiek in Groningen. Om dit belang extra te borgen is in het zesde lid bepaald dat de leden van het Instituut geen ongewenste nevenbetrekkingen mogen vervullen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het hebben van financiële belangen.

Voor wat betreft de gronden voor ontslag die zijn opgenomen in het vierde lid is aansluiting gezocht bij de grond voor ontslag die worden genoemd in artikel 12 van de Kaderwet zbo's. Voorts kunnen leden op grond van het vijfde lid op eigen verzoek door de Minister van Economische Zaken en Klimaat worden ontslagen. Dit omdat bij ontslag op eigen verzoek de taakvervulling van het Instituut niet in het geding komt.

Artikel 4

Het voorgestelde artikel 4 bepaalt dat het Instituut ondersteund wordt door een bureau. Het personeel van dit bureau wordt door de minister van Economische Zaken en Klimaat ter beschikking gesteld. Dit personeel is niet in dienst van het Instituut, maar staat ingevolge artikel 16 van de Kaderwet zbo's onder het gezag van het Instituut en legt over zijn werkzaamheden uitsluitend aan het Instituut verantwoording af. De minister zal het Instituut mandaat verlenen om dit personeel aan te nemen en rechtspositionele beslissingen te nemen. Deze wijze van het beschikbaar stellen van personeel is vergelijkbaar aan de werkwijze die wordt gehanteerd voor de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid⁴⁰.

Artikel 5

In artikel 9 van de wet is bepaald dat het Instituut haar eigen werkwijze en procedures vaststelt voor het behandelen van aanvragen. Op grond van artikel 5, eerste lid, kan het Instituut er daarbij voor kiezen om voor de uitvoering of voorbereiding van bepaalde werkzaamheden commissies in te stellen, waarvan ook anderen dan leden van het Instituut deel kunnen uitmaken. In het tweede lid is bepaald dat, als het Instituut er voor kiest om aan dergelijke commissie de bevoegdheid te mandateren om besluiten te nemen ter uitvoering van de taken van het Instituut, voor de leden van de commissie dezelfde eisen gelden voor wat betreft onpartijdigheid en deskundigheid (artikel 3, derde en zesde lid, van deze wet en artikel 13 van de Kaderwet zbo's) als de eisen die aan de leden van het Instituut worden gesteld. Deze eisen worden gesteld in het belang de borging van de kwaliteit en onpartijdigheid van de besluiten van het Instituut.

Artikel 6

In het belang van het borgen van de semirechtelijke taakvervulling van de leden van het Instituut, het personeel van het Instituut en de door het Instituut ingeschakelde deskundigen is in artikel 6 geëxpliciteerd dat zij geen instructies verlangen of ontvangen van derden die op een individuele zaak betrekking hebben.

Artikel 7

In artikel 7, eerste lid, is voor het Instituut een verplichting opgenomen om een bestuursreglement vast te stellen. Op grond van artikel 11 van de Kaderwet zbo's heeft een bestuursreglement van een zelfstandig bestuursorgaan, dat op grond van een wettelijk voorschrift door het zelfstandig bestuursorgaan moet worden opgesteld, de goedkeuring van de minister. Deze verplichting dient om de minister is staat te stellen toezicht te houden op de goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan. Tegelijkertijd is het, in het belang van de onafhankelijke taakuitoefening door het Instituut, niet wenselijk wanneer de minister via de goedkeuringsbevoegdheid invloed kan uitoefenen op de besluitvorming door het Instituut. Om deze reden is in het tweede lid een opsomming opgenomen van de onderwerpen die moeten worden geregeld in het reglement. Het betreft regels omtrent de inrichting van het Instituut, de wijze van besluitvorming door het Instituut, het financiële beheer, de administratieve organisatie, vervanging van leden en de vertegenwoordigingsbevoegdheid. Het reglement dient derhalve geen regels te bevatten omtrent de procedure en werkwijze voor de behandeling van aanvragen.

Artikel 8

Artikel 22 van de Kaderwet zbo's geeft de verantwoordelijk minister de bevoegdheid om besluiten van een zbo te vernietigen. In het belang van de vervulling van zijn semirechtelijke taak door het Instituut is het niet wenselijk dat de minister een bevoegdheid heeft om invloed uit te oefenen of in te grijpen op de besluitvorming van het Instituut in individuele gevallen. Om deze reden is deze bevoegdheid in artikel 8 van de wet uitgezet.

⁴⁰ Vergelijk artikel 5, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en artikel 10 van de Kernenergiewet.

Artikel 9

In artikel 9 is, in het belang van transparantie omtrent de werkwijze van het Instituut, een verplichting voor het Instituut opgenomen om een procedure en werkwijze vast te stellen voor de behandeling van aanvragen om vergoeding van schade (eerste lid) en deze te publiceren op haar website (tweede lid). Het instituut dient daarbij rekening te houden met de voorschriften die in hoofdstuk 4 van de wet zijn opgenomen. Het gaat daarbij om eisen aan de aanvraag en termijnen. Voorts heeft het Instituut zich bij het opstellen van haar procedure en werkwijze te houden aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (in het bijzonder hoofdstuk 3 en titel 4.1 van de Awb) stelt aan de totstandkoming van besluiten.

Artikel 10

In artikel 10 van de wet worden de eisen die in artikel 4:2 van de Awb worden gesteld aan aanvragen aangevuld. Op grond van dit artikel moet een aanvraag worden ingediend met behulp van een door het Instituut vastgesteld formulier (eerste lid) en moet een aanvraag tenminste de in het tweede lid opgesomde informatie bevatten. Dit wordt uitgebreid met enkele aanvullende eisen aan een aanvraag. Dit zijn specifieke eisen, zoals het – indien mogelijk – kenbaar maken van de datum waarop schade is ontstaan en een aanduiding van de vermoede oorzaak van de schade. Deze specifieke vereisten moeten de behandelsnelheid van een verzoek tot schadevergoeding bespoedigen. De opgenomen eisen worden ook gesteld aan een aanvraag op grond van het Besluit Mijnbouwschade Groningen (artikel 2 van de bijlage).

Artikel 11

Het Instituut besluit binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag indien er geen onderzoek is verricht door een aangewezen deskundige. Wordt er wel een onderzoek verricht dan besluit het Instituut binnen 12 weken na ontvangst van het advies van de deskundige. Deze termijnen kunnen éénmaal worden verlengd met maximaal 12 weken. De deskundige brengt op grond van deze wet binnen maximaal 6 maanden advies uit over zijn bevindingen. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd indien de deskundige binnen de termijn zoals vastgesteld door het Instituut geen advies kan uitbrengen.

Artikel 12

In artikel 12 is voorzien in beslistermijnen voor het Instituut. In het eerste lid wordt daarbij, in aansluiting op de termijnen die door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen worden gehanteerd, standaard maximum termijnen gegeven van 8 respectievelijk 12 weken, afhankelijk van de vraag of er onderzoek is verricht door een deskundige. Voor beide termijnen geldt een eenmalige mogelijkheid van verlenging met ten hoogste 12 weken.

Voor aanvragen om vergoeding van schade die als complex worden aangemerkt door het Instituut kan door het Instituut een afzonderlijke termijn worden gesteld. Ook deze termijn kan maximaal eenmaal met ten hoogste de zelfde termijn worden verlengd. Voor complexe gevallen moet bijvoorbeeld worden gedacht aan schade aan infrastructurele of industriële werken. Schade is in deze gevallen dusdanig uniek en complex dat gebruikelijke termijnen mogelijk niet voldoen.

Artikel 13

In dit artikel wordt, omwille van transparantie omtrent de uitgaven van het Instituut, geregeld dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat voldoende financiële middelen ter beschikking stelt aan de het Instituut voor de uitoefening van zijn taken. Het Instituut wordt als een afzonderlijke post in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat opgenomen en voorzien van een toelichting.

Artikel 14

Met dit wetsvoorstel gaat de Staat voor wat betreft de afhandeling van schade tussen de exploitant en de gedupeerden in staan in het belang van de goede en adequate afhandeling van schade die door de exploitant als gevolg van haar winningsactiviteiten is veroorzaakt. Hiermee wordt echter niet beoogd een wijziging aan te brengen in de financiële verantwoordelijkheid van de exploitant voor de schade. Om deze reden is in artikel 14 voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat om deze kosten op grond van beginsel 'veroorzaker betaalt' en het profijtbeginsel door te belasten aan de exploitant. Dezelfde beginselen liggen ten grondslag aan keuze van de wetgever om in artikel 6:177 van het BW te voorzien in een risicoaansprakelijkheid voor de exploitant van een mijnbouwwerk.

In het eerste lid wordt voorzien in een bevoegdheid voor de minister om aan de houder van een winningsvergunning (artikel 6 Mijnbouwwet) ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of een opslagvergunning (artikel 25 van de Mijnbouwwet) ten behoeve van opslag van gas bij Norg een heffing op te leggen ter bestrijding van de kosten gemaakt in verband met de afhandeling van schade. Het gaat daarbij zowel om de vergoedingen die door het Instituut aan aanvragers worden uitgekeerd als om de kosten die door het Instituut worden gemaakt om te beslissen op aanvragen om vergoeding. De uitgekeerde vergoedingen en uitvoeringskosten kunnen alleen dan niet via de heffing aan de exploitant worden doorberekend indien de schade waarvoor door het Instituut vergoedingen zijn uitgekeerd uitsluitend het gevolg is van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

In onderdeel b van het eerste lid is voorts voorzien in de mogelijkheid om een heffing op te leggen voor het rentevoordeel dat de exploitant geniet als gevolg van de schadeafhandeling door het Instituut. Op grond van artikel 2, derde lid, keert het Instituut aan de aanvrager de vastgestelde vergoeding uit. Indien in de verrekening van de kosten daarvan met de exploitant wordt voorzien in een afrekening achteraf leidt dit tot een rentevoordeel voor de exploitant. Het is niet wenselijk om de exploitant op deze manier financieel voordeel heeft van de schadeafhandeling. Een dergelijk voordeel kan, indien dit niet wordt verrekend, worden aangemerkt als staatssteun.

In het tweede en derde lid is bepaald dat de heffing bij algemene maatregel van bestuur nader wordt ingevuld en de hoogte van de heffing bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Op basis van deze regelgeving wordt vervolgens het heffingsbesluit genomen door de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Artikel 15

Met dit artikel wordt afgeweken van de standaardtermijn van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:7) voor het instellen van bezwaar en beroep. Voor het instellen van bezwaar en beroep bedraagt de termijn op grond van deze wet 13 weken. De achtergrond van deze afwijking is toegelicht in paragraaf 8.3.3.

Artikel 16

Met dit artikel wordt een ontvankelijkheidsregeling opgenomen voor vorderingen om vergoeding van schade als bedoeld in deze wet bij de burgerlijke rechter. Om te voorkomen dat voor dezelfde schade langs verschillende routes om vergoeding wordt verzocht wordt in dit artikel bepaald dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet ontvankelijk verklaart zolang voor de schade op grond van deze wet een aanvraag om vergoeding van schade kan worden gedaan bij het Instituut of tegen een besluit van het Instituut rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter. Wanneer de procedure bij het Instituut en de bijbehorende bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure is afgerond herleeft de ontvankelijkheid van de vordering en kan deze door de burgerlijke rechter beoordeeld worden. In paragraaf 3.3.2. van het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op de achtergrond van deze bepaling.

Artikel 17

Bij het voorstel voor een prejudiciële procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak is de civiele prejudiciële procedure als uitgangspunt genomen. De voorgestelde prejudiciële procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak stemt dan ook in hoge mate overeen met de civiele en fiscale procedure voor het stellen van prejudiciële vragen die is voorzien in de artikelen 392 tot en met 395 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 27ga tot en 27ge van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Op een aantal punten wijkt de procedure bij de bestuursrechter evenwel af van de procedure bij de burgerlijke rechter of de belastingrechter. Op deze punten is de procedure en de redactie van de bepalingen meer toegesneden op de procedure bij de bestuursrechter. Het gaat hier met name om;

- enkele termen (zo is de term partijen vervangen door belanghebbenden en het bestuursorgaan);
- de niet-verplichte procesvertegenwoordiging bij het indienen van schriftelijke opmerkingen (zo kunnen stukken, anders dan in de civiele procedure, worden ingediend door partijen zelf en hoeft er geen gemachtigde gesteld te worden),
- de verplichting van de procureur-generaal om conclusie te nemen is vervangen door de mogelijkheid voor de voorzitter van de Raad van State om een van haar leden te verzoeken een conclusie te nemen;
- de vergoeding van proceskosten (op dit punt is het Besluit proceskosten bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard).

De bevoegdheid tot het stellen van een prejudiciële vraag komt toe aan de bestuursrechter in eerste aanleg bevoegd tot het behandelen van beroepen op grond van deze wet (de rechtbank). De bestuursrechter is slechts bevoegd om de Afdeling Bestuursrechtspraak te verzoeken om een prejudiciële beslissing wanneer het gaat om een rechtsvraag, waarvan de beantwoording nodig is om in die zaak te beslissen. Bovendien moet het gaan om rechtsvragen die (potentieel) in een groot aantal vergelijkbare gevallen spelen (artikel 17, eerste lid). Met deze criteria wordt geborgd dat de prejudiciële procedure gereserveerd wordt voor zaken met een maatschappelijke relevantie. De criteria die worden gesteld onder a en b van artikel 17, eerste lid, brengen met zich dat alleen in beroepsprocedures tegen besluiten van het Instituut prejudiciële vragen kunnen worden gesteld. In procedures tegen een heffingsbesluit op grond van deze wet is niet voldaan aan het criterium dat het moet gaan om een rechtsvraag die in een groot aantal vergelijkbare gevallen speelt. De bestuursrechter legt een vraag aan de Afdeling bestuursrechtspraak voor door middel van een tussenuitspraak.

De bestuursrechter kan beslissen een prejudiciële vraag te stellen op verzoek van een bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbende of het bestuursorgaan (het Instituut), of ambtshalve (artikel 17, eerste lid). Hij stelt partijen in de beroepsprocedure in de gelegenheid om zich uit te laten over het voornemen een vraag voor te leggen en over de inhoud van de vraag (artikel 17, tweede lid). Een en ander is conform de prejudiciële regeling bij de burgerlijke rechter en de belastingrechter.

De mogelijkheid om een prejudiciële vraag te stellen is niet voorbehouden aan een meervoudige kamer. Het is in de beroepsprocedure aan de enkelvoudige rechter zelf om een zaak te verwijzen naar een meervoudige kamer (artikel 8:10 van de Awb). Daartoe bestaat geen verplichting, ook niet als de bestuursrechter een prejudiciële vraag wil stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie). Naar analogie is de bestuursrechter zelf dan ook zelf de meest gerede instantie om te beslissen over een verwijzing naar een meervoudige kamer voorafgaande aan het stellen van een prejudiciële vraag.

In de tussenuitspraak waarin de prejudiciële vraag aan de Afdeling bestuursrechtspraak wordt voorgelegd, vermeldt de bestuursrechter in eerste aanleg op grond van artikel 17, derde lid;

- het onderwerp van geschil,
- de door hem vastgestelde feiten, en
- de door partijen ingenomen standpunten.

De bestuursrechter die de prejudiciële vraag stelt kan in zijn tussenuitspraak een antwoord, alternatieve antwoorden of een richting voor de beantwoording op nemen. Dit is bijvoorbeeld ook niet ongebruikelijk wanneer een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Hof van Justitie. Dit is geen verplichting en de Afdeling bestuursrechtspraak is niet aan deze antwoorden gebonden.

Als de bestuursrechter een prejudiciële vraag stelt, wordt de behandeling van de zaak geschorst totdat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft beslist (artikel 17, vijfde lid). De bestuursrechter kan in een procedure waar de beantwoording van de vraag rechtstreeks van belang is ambtshalve of op verzoek van de bij de procedure betrokken belanghebbende of het bestuursorgaan besluiten de behandeling eveneens op te schorten (artikel 17, zesde lid). De betrokken partijen worden gehoord over deze beslissing. Alleen wanneer alle betrokken partijen aangeven voortzetting van de procedure te verlangen houdt de rechter de procedure niet aan. Tegen de beslissing van de bestuursrechter om een prejudiciële vraag te stellen en tegen de beslissing van de bestuursrechter in een vergelijkbare zaak om de behandeling van die zaak al dan niet te schorsen kan geen beroep worden ingesteld. Dit is in lijn met artikel 8:104, derde lid, onderdeel b, van de Awb op grond waarvan geen beroep kan worden ingesteld tegen andere beslissingen van de rechtbank.

Artikel 18

In artikel 18 zijn bepalingen opgenomen over de termijnen en de procedure. De procedure bestaat volgtijdelijk uit de schriftelijke opmerkingen van partijen (te vergelijken met het beroep- en het verweerschrift in cassatie) en eventueel van anderen dan de bij het beroep betrokken belanghebbende en het bestuursorgaan, al dan niet een schriftelijke of mondelinge toelichting (leden 1 tot en met 4). In het vijfde lid is bepaald dat de toelichting ook gegeven kan worden door een andere partij dan de bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbende of het bestuursorgaan. In lijn met de bepalingen over de prejudiciële procedure in het civiele en belastingrecht komen eventuele kosten daarvan niet voor rekening van de partijen in de beroepsprocedure.

Op grond van het zesde lid van artikel 18 kan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een van haar leden verzoeken om een conclusie te nemen. Op dit punt wijkt de procedure op grond van deze wet af van de procedure bij de civiele en belastingrechter, waar het nemen van een conclusie door de Procureur-Generaal een verplicht onderdeel is van de procedure. Op dit punt is de procedure voor het nemen van een conclusie in lijn gebracht met artikel 8:12a van de Awb.

De partijen die schriftelijke of mondelinge opmerkingen hebben gemaakt hebben de mogelijkheid om binnen twee weken nadat zij het afschrift van de conclusie hebben ontvangen schriftelijke reageren op de conclusie. Conform de civiele prejudiciële regeling en de fiscale cassatieprocedure kunnen alleen partijen schriftelijk op de conclusie reageren. De termijn van twee weken is in lijn met de termijn in artikel 27gc, zesde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Partijen kunnen dit schriftelijk commentaar doen toekomen aan de Afdeling bestuursrechtspraak.

Nadat de toelichtingen zijn gehouden of ontvangen of, indien een lid van de Afdeling Bestuursrechtspraak conclusie heeft genomen, na ontvangst van de schriftelijke commentaren doet de Afdeling bestuursrechtspraak op een door haar te bepalen dag schriftelijk uitspraak. Daarin kan de Afdeling bestuursrechtspraak de vraag herformuleren (zevende lid).

Op grond van artikel 18, achtste lid, kan de Afdeling bestuursrechtspraak oordelen dat de vraag zich niet voor beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing leent of dat de vraag van onvoldoende gewicht is om beantwoording te rechtvaardigen (achtste lid). Ook kan het voorkomen dat de beantwoording van de vraag niet meer van belang is voor de beroepsprocedure waarin de vraag gesteld is. In het negende lid is in dit kader bepaald dat de beantwoording van de vraag niet afhankelijk is van het belang daarvoor in het beroep waarin de prejudiciële vraag is gesteld. Ook als de beantwoording van de vraag niet langer relevant is voor de beroepsprocedure waarin deze gesteld is kan de Afdeling bestuursrechtspraak de vraag beantwoorden. Daarmee wordt recht gedaan aan het maatschappelijke belang dat met beantwoording van de rechtsvraag gemoeid is.

Artikel 19

De bestuursrechter die de rechtsvraag heeft voorgelegd, beslist in het beroep met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (eerste lid). Indien hij de ene partij daarbij veroordeelt in de proceskosten van de andere partij (artikel 8:75 van de Awb), houdt hij bij het

bepalen van de hoogte van de proceskostenvergoeding tevens rekening met de kosten die door de Afdeling bestuursrechtspraak zijn begroot inzake de kosten van de belanghebbende of, indien van toepassing, het bestuursorgaan in de prejudiciële procedure (tweede lid). Het Besluit proceskosten bestuursrecht is hierop ingevolge artikel 18, tiende lid, van overeenkomstige toepassing.

De bepalingen over griffierechten in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 8.2.1) voorzien niet in de mogelijkheid om griffierechten in rekening te brengen aan de belanghebbenden en het bestuursorgaan die zijn betrokken in de beroepsprocedure waarin de vraag gesteld is. In het derde lid van artikel 19 is extra geëxpliciteerd dat aan de belanghebbenden en het bestuursorgaan die zijn betrokken in de beroepsprocedure waarin de vraag gesteld is geen griffierechten in rekening worden gebracht.

Artikel 20

In artikel 20 eerste lid wordt een aantal artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 21

Dit artikel bevat een verplichting voor de minister van Economische Zaken en Klimaat om binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag uit te brengen aan de beide kamers van de Staten-Generaal over de effecten die de wet in de praktijk teweeg brengt en de mate waarin met de wet het doel van adequate onafhankelijke afhandeling van schade wordt gerealiseerd. Omdat de uitvoering van de afhandeling van schade in deze wet is belegd bij een speciaal daartoe ingesteld zelfstandig bestuursorgaan overlapt deze verplichting deels met de verplichting op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's. Op grond van dat artikel stuurt de verantwoordelijk minister elke vijf jaar een verslag aan beide Kamers ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. In het licht van deze overlap ligt het voor de hand om deze verslagen te combineren. Artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's laat deze ruimte ook zolang maar iedere vijf verslag wordt uitgebracht.

Artikel 22 en 23 (overgangsrecht)

In de artikelen 22 en 23 wordt voorzien in bepalingen van overgangsrecht. Artikel 22 ziet daarbij:

- op meldingen van schade die tussen 31 maart 2017 (12h00) en 19 maart 2018 zijn ingediend bij het Centrum Veilig Wonen of de exploitant, en
- aanvragen om vergoeding van schade die vanaf 19 maart 2018 zijn ingediend bij de Commissie.

Artikel 23 ziet op schade ten aanzien waarvan op het moment van inwerkingtreding van deze wet een vordering aanhangig is bij de burgerlijke rechter.

De leden van de deelcommissie mijnbouwschade, de deelcommissie bezwaar en de tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen worden bij besluit door de Minister voor Rechtsbescherming eervol ontslagen met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet. Hun taken worden overgenomen door de op grond van artikel 3, tweede lid, bij koninklijk besluit benoemde leden van het Instituut. Naar verwachting zullen dit zoveel mogelijk dezelfde personen zijn als de personen die thans lid zijn van de deelcommissie mijnbouwschade en de deelcommissie bezwaar, tenzij deze leden op eigen verzoek aangeven hun werkzaamheden niet te willen voortzetten.

Artikel 22

Meldingen van schade ingediend bij de exploitant of het Centrum Veilig Wonen tussen 31 maart 2017 en 19 maart 2018 en aanvragen die vanaf 19 maart 2018 zijn ingediend bij de Commissie werden op grond van het Besluit Mijnbouwschade afgehandeld door de Commissie. De afhandeling van deze aanvragen wordt met deze wet overgenomen door het Instituut. In het eerste lid wordt daartoe bepaald dat het Besluit Mijnbouwschade Groningen met ingang van de datum van

inwerkingtreding wordt ingetrokken. Dit betekent dat de Commissie met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet ophoudt te bestaan. De taken van de Commissie worden met ingang van deze datum overgenomen door het Instituut.

In het tweede lid wordt voorts bepaald dat besluiten op aanvragen om vergoeding van schade van de Commissie vanaf het moment dat deze wet inwerking treedt worden aangemerkt als besluiten van het Instituut. Dat geldt zowel voor primaire besluiten (besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade) als besluiten op bezwaar (besluiten van de deelcommissie bezwaar). Dit betekent dat bezwaar tegen besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade kunnen worden ingediend bij het Instituut en beroepen tegen besluiten van de deelcommissie bezwaar kunnen worden ingesteld tegen het Instituut.

Ook aanvragen die zijn ingediend bij de Commissie en daar op het moment van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijn worden vanaf het moment dat deze wet inwerking treedt aangemerkt als aanvragen ingediend bij het Instituut (derde lid). Hieronder vallen blijkens het vierde lid ook de meldingen die in de periode van 31 maart 2017 (12h00) tot en met 19 maart 2018 zijn ingediend bij het Centrum Veilig Wonen. De afhandeling van deze meldingen is met het Besluit Mijnbouwschade reeds overgenomen van het Centrum Veilig Wonen en gaat met deze wet over naar het Instituut. In het vijfde lid is bepaald dat het Instituut de zaken bedoeld in het tweede tot en met vierde lid overneemt in de staat waarin deze zich bevinden. Deze bepalingen zijn in lijn met de overgangsbepaling in artikel 11 van het Besluit Mijnbouwschade Groningen.

Artikel 23

Artikel 23 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 aanhangig is bij de burgerlijke rechter. Het gaat hierbij om schade waarvoor:

- een melding is gedaan bij de exploitant of het Centrum Veilig Wonen voor 31 maart 2017 (12h00);
- een melding is gedaan bij de exploitant of het Centrum Veilig Wonen in de periode 31 maart 2017 (12h00) tot 19 maart 2018;
- waarvoor een aanvraag om vergoeding is ingediend bij de Commissie van 19 maart 2018 tot en met de datum van inwerkingtreding van deze wet, of
- waarvoor geen melding is gedaan bij de exploitant of het Centrum Veilig Wonen en waarvoor geen aanvraag is ingediend bij het Commissie.

Evenals bij de geschilbeslechtsprocedure bij de Raad Arbitreren Bodembeweging is dit anders wanneer de vordering bij de burgerlijke rechter door de gedupeerde wordt ingetrokken. In dat geval kiest de gedupeerde ervoor om zijn schade te laten afhandelen door het Instituut en is het Instituut wel bevoegd om de aanvraag in behandeling te nemen.

Artikel 24 (wijziging Burgerlijk Wetboek)

Onderdeel A

Met artikel 24 onderdeel A wordt aan artikel 177 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek een nieuw achtste lid toegevoegd waarin een schakelbepaling is opgenomen. Met deze schakelbepaling wordt verduidelijkt dat op de afhandeling van schade als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, van artikel 6:177 BW die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg de procedure van afhandeling van schade opgenomen in deze wet van toepassing is.

Onderdeel B

In onderdeel B van artikel 24 wordt geëxpliciteerd dat de reikwijdte van het bewijsvermoeden, gezien de directe verbinding tussen het Groningenveld en de gasopslag bij Norg, ook fysieke schade aan gebouwen en werken omvat, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gasopslag bij Norg. De achtergrond van deze wijziging is toegelicht in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 25 (wijziging Wet op de Raad van State)

In de voorgestelde aanpassing van artikel 30b van de Wet op de Raad van State wordt de in dit voorstel aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toebedeelde nieuwe taak tot uitdrukking gebracht. Te dien einde wordt de oude tekst van artikel 30b genummerd tot het eerste lid en wordt een nieuw lid toegevoegd. In het eerste lid (nieuw) wordt de Afdeling slechts belast met de berechting van de bij de wet aan haar opgedragen geschillen. De beantwoording van door lagere rechters gestelde prejudiciële vragen kan hier niet onder worden begrepen. Te dien einde wordt een nieuw (tweede) lid toegevoegd aan artikel 30b waarin de Afdeling ook belast wordt met het beslissen op aan haar op grond van een wet door de bestuursrechter gestelde prejudiciële vragen.

Artikel 26 (wijziging Wet minimalisering van de gaswinning uit het Groningenveld)

In artikel C, artikel 52f, tweede lid, van het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld wordt de uitzondering die in artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek wordt gemaakt op de risicoaansprakelijkheid van de exploitant voor schade (artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek) buiten toepassing verklaard. In artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat indien schade die uitsluitend is veroorzaakt door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:177 BW niet geldt.

Met artikel 26 vervalt artikel C, artikel 52f, tweede lid, van het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (of artikel 52f, tweede lid, van de Mijnbouwwet indien het wetsvoorstel al in werking is getreden) op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Dit betekent dat de risico aansprakelijkheid voor mijnbouwschade van de exploitant (artikel 6:177 BW) niet bestaat, indien de exploitant kan aantonen dat de schade uitsluitend veroorzaakt is door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. De achtergrond van dit artikel is toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,