

Wet houdende tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet 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.

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. Tot januari 2018 is dit gebeurd onder handhaving van het uitgangspunt dat de exploitant, als aansprakelijke partij, primair verantwoordelijk is voor de afhandeling van schade die hij als gevolg van zijn mijnbouwactiviteiten veroorzaakt. NAM heeft hiertoe in januari 2015 een uitvoeringsorganisatie opgericht die op enige afstand, maar onder aansturing en verantwoordelijkheid van NAM, het proces van reguliere schadeafhandeling uitvoert. Dit proces diende uit te monden in een minnelijke schikking tussen de gedupeerde en NAM.

Het door de exploitant opgezette proces voor afhandeling van schade en de civielrechtelijke rechtsbeschermingsroute, zijn vervolgens op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen NAM, NCG en het Rijk, aangevuld met publieke regie op het proces van schadeafhandeling, een aantal buitengerechtelijke voorzieningen en speciale regelingen. 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.

Deze maatregelen hebben er niet toe geleid dat de afhandeling van schade in Groningen als voldoende voortvarend en rechtvaardig werd 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 heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat 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

¹ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017 (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700 nr. 34).

² Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017, p. 43.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 330.

Groningenveld. Daarbij is het uitgangspunt van de verantwoordelijkheid van NAM voor de afhandeling van schade losgelaten, onder handhaving van aansprakelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid van NAM voor de als gevolg van zijn mijnbouwactiviteiten veroorzaakte schade. De afhandeling van schade vindt met ingang van 19 maart 2018 plaats onder verantwoordelijkheid van de overheid. Met ingang van 19 maart 2018 is hiertoe met het Besluit Mijnbouwschade van 1 februari 2018⁴ de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: de Tijdelijke Commissie) ingesteld. Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat zo snel als mogelijk invulling gegeven aan het in het Regeerakkoord aangekondigde voornemen om NAM op afstand te plaatsen van de schadeafhandeling.

De Tijdelijke Commissie heeft als taak om, met toepassing van de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding, 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 Tijdelijke Commissie laat de aansprakelijkheid van de exploitant op grond van het Burgerlijk Wetboek onverlet. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is, net zo min als de exploitant, betrokken bij de individuele besluitvorming op verzoeken om vergoeding van schade. De uitvoering van het Besluit Mijnbouwschade Groningen en het daarin vervatte schadeprotocol vindt onafhankelijk van NAM en andere partijen plaats door de Tijdelijke Commissie. De Tijdelijke 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 publiekrechtelijke afhandeling van schade. De minister heeft daarbij aangegeven dat de Tijdelijke 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 gedupeerden niet voor schade aan alle objecten en alle vormen van schade een beroep doen op de Tijdelijke Commissie. Ook is, om de snelle instelling van de Tijdelijke Commissie 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. Dit biedt voor de korte termijn een oplossing, maar om te voorzien in een robuuste grondslag is het noodzakelijk dat zo snel mogelijk wordt voorzien in een grondslag in een wet. De bevoegdheid om aanvragen om vergoeding van schade af te handelen is door de minister vervolgens op basis van mandaat, machtiging en volmacht opgedragen aan de Tijdelijke Commissie. Ook hier is in het belang van snelheid gekozen voor een tijdelijke oplossing. Een optimale borging van de onafhankelijkheid van de Tijdelijke Commissie vereist echter een wettelijke regeling. Het Besluit biedt daarmee een tijdelijke basis, tot kan worden voorzien in een duurzame oplossing.

1.2 Een veilig Groningen met perspectief

Het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen past in de brede ambitie van het Rijk om te komen tot een veilig Groningen met perspectief. Dit is een nationale opgave waarin naast het Rijk ook de provincie en de gemeenten een rol spelen. Voor het kabinet staan de veiligheid, het goed afhandelen van schade en het creëren van perspectief voor de inwoners voorop.

Alleen door het wegnemen van de oorzaak van het aardbevingsrisico kunnen de veiligheid en de veiligheidsbeleving in Groningen op afzienbare termijn worden gegarandeerd. Het kabinet neemt daarom maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk geheel af te bouwen⁸. Op 17 juni 2019

⁴ Stcrt. 2018, nr. 6398.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 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 Kamerstukken II 2017/18, 33529, 457.

heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over mogelijke maatregelen om de gaswinning in het gasjaar 2019-2020 te beperken tot 12 miljard Nm³⁹. Afhankelijk van het effect van de maatregelen wordt vanaf oktober 2022 een daling voorzien naar 7,5 miljard Nm³ en mogelijk fors minder. In de jaren daarna wordt de gaswinning helemaal afgebouwd tot nul. In het wetsvoorstel minimaliseren gaswinning Groningenveld¹⁰ is geregeld dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat de vergunninghouder van het Groningenveld kan opdragen te winnen wat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, niet meer en ook niet minder.

Tegelijkertijd werkt het kabinet aan een integrale aanpak voor schadeherstel en versterking in combinatie met een duurzaam toekomstperspectief van en voor de regio. Hierbij is het, in lijn met de inzet van maatschappelijke partijen, nadrukkelijk de ambitie van het kabinet dat NAM geen besluitvormende rol meer heeft bij schade en versterken. Dit wetsvoorstel geeft invulling aan het eerste deel van deze aanpak: het wettelijk regelen van de afhandeling van schade. Voor de invulling van de versterkingsoperatie zijn de regionale en maatschappelijke partijen, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de NCG op 11 maart 2019 gekomen tot afspraken over de aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie¹¹. Deze afspraken zijn in overleg met de regionale overheden, vooruitlopend op wetgeving, uitgewerkt in het Besluit versterking gebouwen Groningen¹². Een wettelijke regeling van deze afspraken is thans in voorbereiding en wordt zo spoedig mogelijk in procedure gebracht. Daarbij wordt aandacht besteed aan de samenhang met de afhandeling van schade. Voor het duurzaam toekomstperspectief van Groningen is op 5 oktober 2018 door de provincie Groningen, de tien gemeenten in het aardbevingsgebied en het kabinet het startschot gegeven voor een Nationaal Programma Groningen¹³. Met het Nationaal Programma Groningen bouwen regio en Rijk met inwoners, (maatschappelijke) organisaties en bedrijven aan de toekomst van Groningen. Het programma is gericht op economische versterking, de kwaliteit van de leefomgeving en de energietransitie en duurzaamheid. Op 11 maart 2019 is de bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen gesloten¹⁴. Hierin zijn vervolgafspraken gemaakt over de start van de eerste projecten in 2019. De eerste projecten zijn op 17 juni 2019 door het bestuur van het Nationaal Programma Groningen goedgekeurd, zodat begonnen kan worden met bijvoorbeeld vernieuwing van verschillende dorpskernen, de inzet van energiecoaches voor de verduurzaming van huizen en een pilot met waterstoffreinen. De komende jaren worden deze en nieuwe projecten verder uitgewerkt en uitgevoerd.

Zowel schadeafhandeling als de invulling en uitvoering van de versterkingsoperatie moeten zo spoedig mogelijk wettelijk geregeld worden. De beide processen bevinden zich echter in verschillende fases van het besluitvormingsproces. Het is niet wenselijk om met het wettelijk regelen van de afhandeling van schade te wachten tot ook een voorstel voor het wettelijk regelen van de uitwerking van de versterkingsopgave in procedure kan worden gebracht. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven is om de schadeafhandeling zo snel mogelijk vlot te trekken met het Besluit Mijnbouwschade Groningen vooruit gelopen op een wettelijke regeling. Daarbij is aangegeven dat het Besluit Mijnbouwschade Groningen slechts een tijdelijke oplossing is. Het zo spoedig mogelijk wettelijk regelen van schadeafhandeling is noodzakelijk om te voorzien in een meer robuuste wettelijke grondslag, een meer optimale borging van de onafhankelijkheid van de organisatie die belast wordt met de afhandeling van schade en om de afhandeling van vormen van schade die thans niet onder het Besluit Mijnbouwschade Groningen vallen op afstand van de exploitant te plaatsen.

1.3 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

⁹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z12325&did=2019D25467.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 587.

¹² Stcrt. 2019, 30569.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 33529 nr. 528.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 587

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 op NAM kan verhalen en een vordering daartoe via de burgerlijke rechter kan instellen. NAM heeft in aanvulling op dit systeem een proces voor schadeafhandeling opgezet waarmee gedupeerden hun schade, zonder tussenkomst van de rechter, vergoed konden krijgen. Het Centrum Veilig Wonen is daarbij door NAM ingehuurd om reguliere schademeldingen af te handelen.

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 en onvoldoende naar de bewoner. Ook instituties zoals de Nationale Ombudsman¹⁵ en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid¹⁶ lieten 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 burgerlijke 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 borgen¹⁷.

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 proces van afhandeling van schade te verbeteren hebben niet geleid tot een bevredigende oplossing. Buitengerechtelijke 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

¹⁵ Ombudsman bij Radio 1 Journaal van 12 januari 2018.

¹⁶ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1991/aardbevingsrisico-s-in-groningen/publicatie?s=FB0C052DFE7577A2462BDB18C610B3AE7E3D67C7E#fasen>.

¹⁷ WRR rapport nr. 56, Het borgen van het publiek belang, p. 45 e.v., bijlage bij Kamerstukken II 2000/01, 27 771, nr. 1.

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. Dit 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. Daarbij speelt tevens een rol dat de schade wordt veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten, een beleidsterrein waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat een beleidsverantwoordelijkheid draagt. Deze verantwoordelijkheid draagt verder bij aan de kwalificatie van de adequate en onafhankelijke afhandeling van schade als een publiek belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid aan zich moet trekken.

2. Doel van en maatregelen in het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling van tijdelijke maatregelen ten behoeve 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.

Het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht heeft als uitgangspunt dat schade die is veroorzaakt door een private partij in beginsel langs civielrechtelijke weg op die partij zelf wordt verhaald. Het is uitzonderlijk dat de overheid de afhandeling van schade overneemt van een private partij. De situatie rondom de gaswinning Groningen wordt gekenmerkt door de aard en omvang van de problematiek als gevolg van bodembeweging door de gaswinning Groningen, de maatschappelijke ontwrichting die dit tot gevolg heeft en het bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke partijen levende wantrouwen in schadeafhandeling door de exploitant. Deze bijzondere situatie rechtvaardigt de uitzonderlijke en vergaande stap om de schadeafhandeling te beleggen bij de overheid en schade met behulp van het bestuursrecht af te handelen. Dit brengt met zich dat deze maatregelen tijdelijk van aard zijn en slechts van toepassing zullen zijn zolang de situatie in Groningen deze maatregelen rechtvaardigt. Het tijdelijke karakter van maatregelen in dit voorstel wordt in de eerste plaats tot uitdrukking gebracht in de titel van het voorstel. Voorts voorziet het voorstel in een evaluatieverplichting (artikel 20) op grond waarvan periodiek wordt bezien of het noodzakelijk is dat maatregelen waarin deze wet voorziet, blijven gelden.

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 heffing, door de Minister van Economische Zaken 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);
- 4) een concentratie van rechtsmacht bij de rechtbank Noord-Nederland, en
- 5) de mogelijkheid voor de rechtbank 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 geografische reikwijdte van het bewijsvermoeden (artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek, hierna: BW) 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, en de Minister voor Rechtsbescherming, in verband met zijn rol in de benoeming van de leden van het Instituut.

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 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 schadevergoeding waarvoor een aanvraag om vergoeding wordt ingediend bij de overheid (het Instituut). Hiermee wordt door de Staat een publiekrechtelijke buitengerechtelijke schadeafhandelingsprocedure opgezet. Dit proces dient ter vervanging van het buitengerechtelijk proces voor schadeafhandeling zoals opgezet door NAM en het Centrum Veilig Wonen.

Dit betekent dat de Staat door gedupeerden kan worden aangesproken voor een vergoeding van schade. De Staat stelt op grond van een aanvraag van een gedupeerde in de eerste plaats de aanspraak van de gedupeerde op een vergoeding van schade vast. Dit betekent dat de Staat, op basis van de regels van het Burgerlijk Wetboek over aansprakelijkheid en schadevergoeding, het recht van de gedupeerde op vergoeding van zijn schade door de aansprakelijke partij (de vordering van de gedupeerde op de aansprakelijke partij) vaststelt. Vervolgens stelt de Staat, eveneens op basis van de regels van het Burgerlijk Wetboek, de omvang van deze vergoeding vast of stelt vast welke maatregelen er in natura moeten worden getroffen (onderdeel a, onder iii). Voorts keert de Staat deze vergoeding uit aan de gedupeerde of voert de vastgestelde maatregelen in natura uit (onderdeel b). Dit betekent dat de Staat de kosten van de uitgekeerde vergoeding of te treffen maatregelen in eerste instantie voor zijn rekening neemt en er vervolgens zelf voor zorgt dat deze kosten op de exploitant verhaald worden. De exploitant is in dit proces voor afhandeling van schade niet langer verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen op verzoeken om vergoeding van schade. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstelling van het op afstand van de exploitant plaatsen van de afhandeling van schade.

3.2 Afhandeling van schade door de overheid

3.2.1 Bestuursrechtelijke vormgeving van de afhandeling van schade

Door de onafhankelijke en adequate afhandeling van schade aan te merken als overheidstaak en in deze wet te voorzien in een wettelijke grondslag voor de uitoefening van deze taak is de afhandeling van verzoeken om vergoeding van schade niet alleen weggehaald bij de exploitant, maar is de afhandeling van deze verzoeken door de overheid ook bestuursrechtelijk vorm gegeven.

Dat de overheid de afhandeling van schade overneemt van de exploitant heeft twee gevolgen die voor gedupeerden van belang zijn voor de wijze waarop hun schade wordt afgehandeld. In de eerste plaats is de overheid 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 toepassing¹⁸.

¹⁸ 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*).

In de tweede plaats zijn de beslissingen die door het Instituut genomen worden op aanvragen om vergoeding van schade besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb): rechtshandelingen die door een bestuursorgaan worden verricht op grond van een publiekrechtelijke grondslag. Dit heeft tot gevolg dat tegen deze besluiten op grond van de Algemene wet Bestuursrecht een bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure openstaat. Een belanghebbende kan tegen een besluit bezwaar maken bij het bestuursorgaan en (hoger) beroep instellen bij de bestuursrechter¹⁹. Dit vloeit voort uit de bestuursrechtelijke vormgeving van de procedure van afhandeling van schade.

Om als belanghebbende bij een besluit te kunnen worden aangemerkt, is vereist (artikel 1:2, eerste lid, Awb) dat een partij een belang heeft dat rechtstreeks bij een besluit is betrokken is. De aanvrager van een besluit (bijvoorbeeld de bewoner) is altijd belanghebbende bij het besluit op zijn aanvraag. Voor andere partijen geldt, op grond van de vaste jurisprudentie van de bestuursrechter, dat een belanghebbende voldoende rechtstreeks in zijn belang geraakt moet worden door het besluit. Er mag in beginsel geen sprake zijn van een afgeleid belang. Daarbij rijst de vraag of de exploitant belanghebbende is bij het besluit van het Instituut en daartegen bezwaar en beroep in kan stellen. Voor het antwoord op die vraag is bepalend of het belang van de exploitant voldoende rechtstreeks is om de exploitant aan te merken als belanghebbende bij het besluit van het Instituut. De exploitant wordt namelijk wel direct in zijn belang geraakt door het heffingsbesluit van de minister, maar slechts indirect door het besluit van het Instituut. Tegen het heffingsbesluit van de minister staat voor de exploitant, als geadresseerde, bezwaar en beroep open. De exploitant kan in die procedure het opleggen van de heffing en de hoogte daarvan betwisten. Het oordeel over de vraag of de exploitant kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit van het Instituut is evenwel voorbehouden aan de bestuursrechter.

In dit voorstel is afgezien van de mogelijkheid om de schade langs een privaatrechtelijke route te verhalen, al dan niet met behulp van vereenvoudigde civielrechtelijke procesregels. Met de instelling van de Tijdelijke Commissie in januari 2018 is – in overeenstemming met alle betrokken partijen - gekozen voor afhandeling van schade volgens de regels over aansprakelijkheid en schadevergoeding van het Burgerlijk Wetboek met behulp van een bestuursrechtelijke procedure. Dit zodat gedupeerden materieel een dezelfde bescherming genieten en de procedure wordt omkleed met alle waarborgen die de Algemene wet bestuursrecht biedt. De instelling van de Tijdelijke Commissie moest daarbij worden gezien als eerste stap richting publiekrechtelijke schadeafhandeling van mijnbouwschade in Groningen. De uiteindelijke publiekrechtelijke afhandeling van schade behoeft een wettelijke regeling en moet worden verruimd naar alle vormen van schade. De intentie van de minister en de betrokken partijen is daarbij dat de afhandeling van schade langs publiekrechtelijke weg gecontinueerd wordt. Het is bovendien niet efficiënt en daarmee niet wenselijk om, nadat er veel tijd en middelen zijn geïnvesteerd in een organisatie voor en kennis en ervaring met het afhandelen van aanvragen om vergoeding van schade, opnieuw een nieuwe route in te slaan.

3.2.2 Keuzevrijheid

Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen is, mede naar aanleiding van de uitdrukkelijke wens van de regionale partijen, een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg via de overheid te verhalen, met rechtsbescherming bij de bestuursrechter. De inwoners van Groningen kunnen daarmee rekenen op een laagdrempelige en onafhankelijke afhandeling van schade met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek over aansprakelijkheid en schadevergoeding. Deze procedure is bovendien omkleed met alle waarborgen die de Algemene wet bestuursrecht biedt.

Zoals eerder reeds is benoemd is deze nieuwe mogelijkheid omwille van snelheid vooruitlopend op een wettelijke regeling met behulp van een besluit met het karakter van een beleidsregel geïntroduceerd. Het Besluit heeft hiermee een situatie opgeleverd waarbij de gedupeerde vrij is om te kiezen langs welke weg hij zijn schade wil verhalen:

- direct bij NAM, met rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter, of

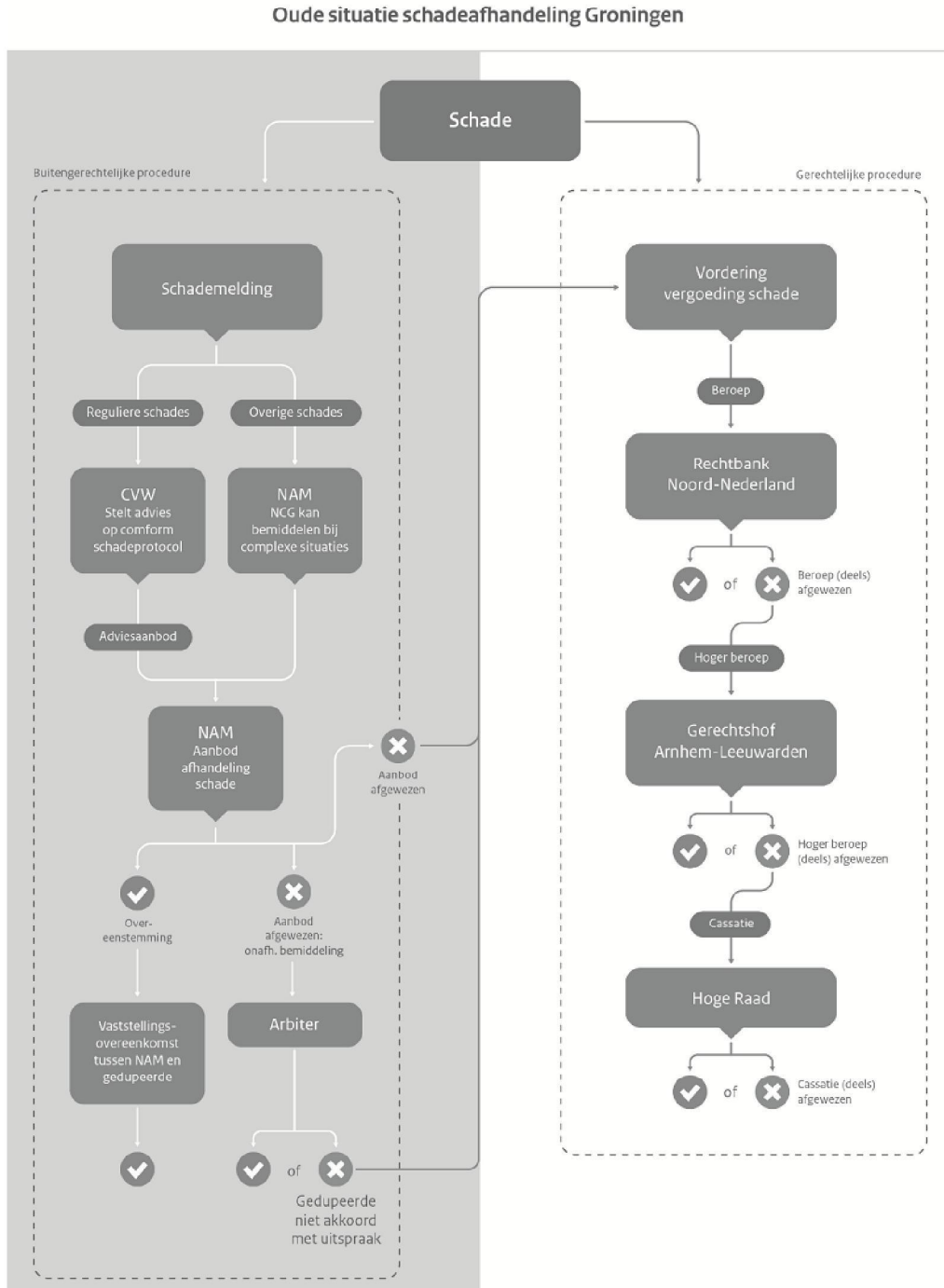
¹⁹ Omdat de schade die door de overheid wordt vergoed geen schade is die is veroorzaakt door onrechtmatig bestuurshandelen is er geen sprake van een van beroep uitgezonderd besluit als bedoeld in artikel 8:4, eerste lid, onderdeel f, van de Awb.

- via het Instituut, met rechtsbescherming bij de bestuursrechter.
- Beide routes voorzien in een gelijkwaardige rechtsbescherming.

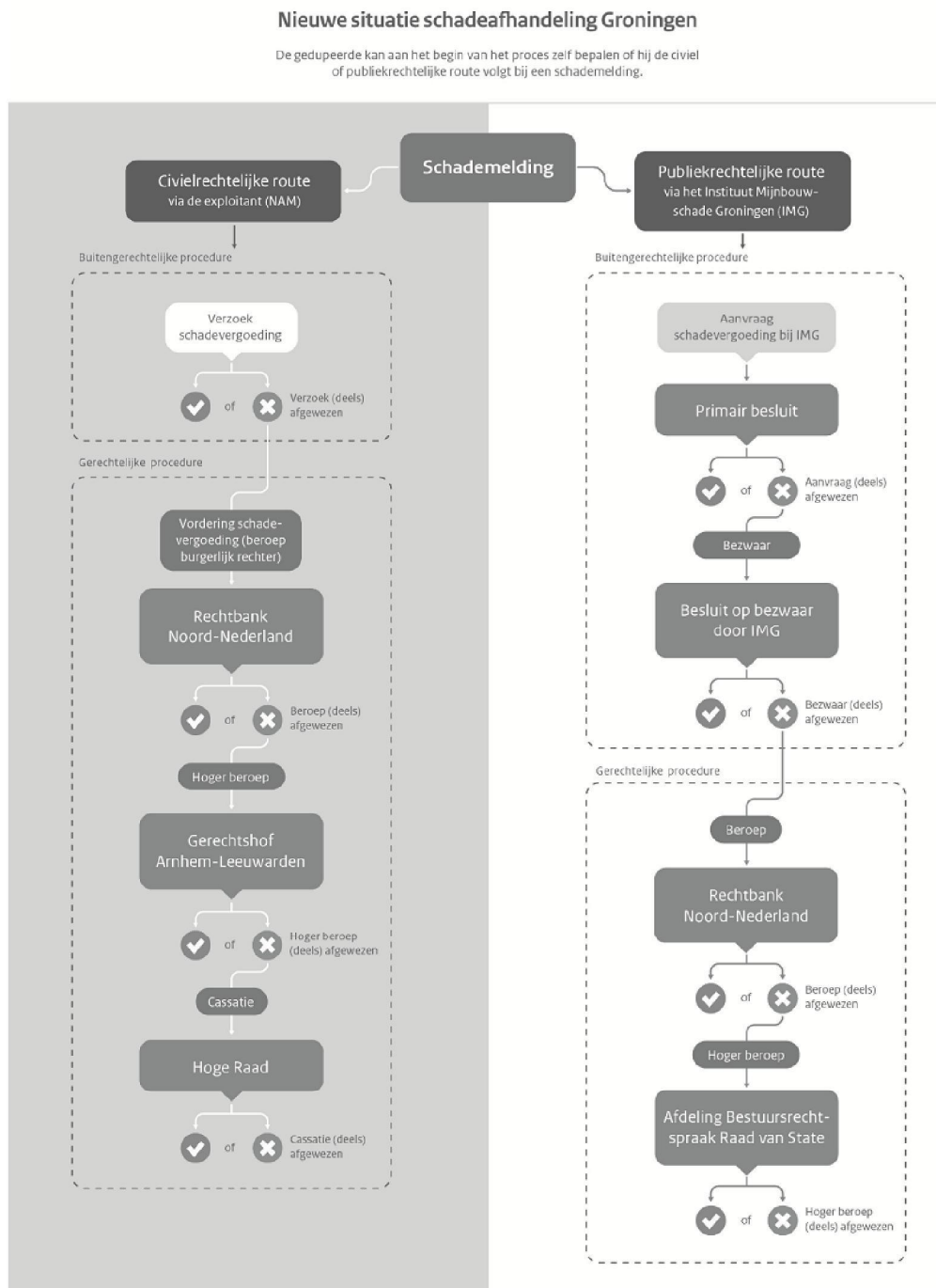
De aldus ontstane 'keuzevrijheid' wordt, zoals ook blijkt uit verschillende consultatiereacties, door verschillende partijen gezien als positief, omdat dit de gedupeerde gelegenheid biedt om zijn schade te verhalen langs de route die hij als de meest gunstige ervaart. In het voorstel wordt deze keuzevrijheid gehandhaafd. Het is echter niet de bedoeling dat gedupeerden voor dezelfde schade verschillende procedures tegelijk of achter elkaar kunnen voeren. Dit leidt tot onduidelijkheid, dubbel werk en mogelijk tot dubbele vergoedingen. In het wetsvoorstel wordt dit voorkomen door te regelen dat een gedupeerde bij het indienen van zijn aanvraag om vergoeding schade zijn vordering voor vergoeding van die schade op de exploitant overdraagt aan de Staat (artikel 2, derde lid, onderdeel a, aanhef en onder i). Dit betekent dat als een gedupeerde een aanvraag bij het Instituut heeft ingediend en deze door het Instituut in behandeling genomen is, hij niet later alsnog kan besluiten om zijn schadevergoeding direct op de exploitant te verhalen. Ook is bepaald dat, wanneer een gedupeerde ervoor kiest om zijn schade langs de civielrechtelijke weg direct op exploitant te verhalen door een schikkingsovereenkomst te sluiten met de exploitant of een vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter, hij niet terecht kan bij het Instituut. Als de gedupeerde de onderhandelingen met NAM afbreekt of de vordering bij de burgerlijke rechter intrekt, voordat deze een uitspraak heeft gedaan over de vergoeding waar de gedupeerde recht op heeft, kan de gedupeerde wel bij het Instituut terecht (artikel 2, vierde lid, onderdelen b tot en met d). Ook kan een gedupeerde indien het Instituut zijn aanvraag niet in behandeling neemt, bijvoorbeeld omdat het Instituut hier niet toe bevoegd is (artikel 2, vierde lid) zich alsnog met zijn vordering wenden tot de exploitant. Tot slot is in het voorstel (artikel 3) geregeld dat het Instituut en de exploitant persoonsgegevens kunnen verwerken ten behoeve van de goede uitvoering en uitwerking van de schadeafhandeling door het Instituut. Het Instituut en de exploitant kunnen informatie, waaronder ook persoonsgegevens, uitwisselen voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de schadeafhandeling door het Instituut. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld aan de vormgeving van de verstrekking van informatie tussen het Instituut en de exploitant. De informatie die wordt uitgewisseld heeft alleen betrekking op de vraag of er een verzoek om vergoeding van schade in behandeling is bij het Instituut dan wel de exploitant of burgerlijke rechter. De informatie die wordt uitgewisseld gaat niet over de inhoudelijke behandeling van verzoeken om vergoeding van schade.

In de navolgende afbeeldingen wordt een schematische weergave gegeven van het oude en het nieuwe proces van schadeafhandeling.

Afbeelding 1: Oude proces van schadeafhandeling



Afbeelding 2: Nieuwe proces van schadeafhandeling



3.3 Reikwijdte

De grondslag voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade omvat ingevolge artikel 1 van dit voorstel 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.

Alle vormen van schade

Wat schade is volgt uit het Burgerlijk Wetboek. In artikel 6:95 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) wordt bepaald dat schade die op grond van een wettelijke verplichting tot schadevergoeding

moet worden vergoed, bestaat uit vermogensschade en ander nadeel. Vermogensschade omvat daarbij ingevolge artikel 6:96 BW zowel geleden verlies als gederfde winst. Wat ander nadeel is wordt hoofdzakelijk uitgewerkt in artikel 6:106 BW. Hiermee wordt immateriële schade bedoeld.

Dit betekent dat, anders dan de Tijdelijke Commissie op grond van het Besluit Mijnbouwschade Groningen, het Instituut niet alleen kan beslissen op aanvragen om vergoeding van fysieke schade aan gebouwen en werken (zowel schade door (haar)scheurvorming als schade die raakt aan de constructie van het gebouw of werk), materiële schade die het gevolg is van deze fysieke schade en overlastvergoeding, maar ook andere vormen van schade. Bij andere vormen van schade kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schade als gevolg van waardedaling en immateriële schade. Daarnaast worden er in dit voorstel geen objecten of doelgroepen uitgezonderd. Ook hier wijkt de reikwijdte van het wetsvoorstel af van de reikwijdte van het Besluit Mijnbouwschade Groningen. In het Besluit Mijnbouwschade Groningen wordt schade aan industriegebouwen en industriële werken namelijk uitgezonderd. Ook kunnen op grond van het Burgerlijk Wetboek de redelijke kosten die de gedupeerde maakt om de schade vast te laten stellen en deze schade te verhalen worden aangemerkt als schade. Ook voor deze kosten kan op grond van artikel 2, derde lid, vergoeding worden aangevraagd.

Schade omvat op grond van het schadevergoedingsrecht de kosten van daadwerkelijk opgetreden schade. Daarnaast zijn ook de kosten van redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade en het verlies veroorzaakt door zulke maatregelen als schade aan te merken. Daarbij maakt het niet uit door wie deze maatregelen getroffen zijn. Aan de vergoeding van de kosten wordt op grond van het schadevergoedingsrecht de voorwaarden gesteld dat:

- het moet gaan om redelijke kosten voor redelijke maatregelen, en
- er sprake moet zijn van een ernstige en onmiddellijke dreiging dat schade zal worden veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg (artikel 6:184 BW en meer algemeen artikel 6:96, tweede lid, BW).

Het vereiste 'ernstige en onmiddellijke dreiging' is daarbij door de Rechtbank Noord-Nederland ten behoeve van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld uitgelegd als het bestaan van een acuut onveilige situatie²⁰. Ook voor deze kosten kan op grond van deze wet een vergoeding worden aangevraagd.

Schadevergoeding in natura

Op grond van het schadevergoedingsrecht kan, afhankelijk van de vordering van de gedupeerde, zowel een vergoeding in geld als een vergoeding in natura worden toegekend (artikel 6:103 BW). Dit betekent dat een gedupeerde op grond van dit wetsvoorstel niet alleen een vergoeding in geld kan aanvragen, maar ook een aanvraag kan indienen om een aannemer in opdracht van de overheid de schade aan zijn woning te laten herstellen. Ook voor maatregelen ter voorkoming van schade kan een vergoeding in natura worden aangevraagd. Dit betekent dat in het geval van een acuut onveilige situatie de aanvrager de overheid op grond van dit voorstel ook kan verzoeken om maatregelen te treffen ter borging van de veiligheid van de bewoner. Deze bevoegdheid is vervat in de bevoegdheid om maatregelen in natura te treffen (artikel 2, derde lid, onderdelen a, onder iii) is nader uitgewerkt in artikel 2, zesde lid, van het voorstel.

Geen bevoegdheid tot het treffen van versterkingsmaatregelen

Wanneer er weliswaar sprake is van een dreiging van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg, maar deze dreiging niet als ernstig en onmiddellijk kan worden gekwalificeerd, kan het Instituut geen vergoeding toekennen voor preventieve maatregelen of in natura preventieve maatregelen. Dit betekent niet dat gedupeerde geen recht kan hebben op preventieve versterking van zijn gebouw of werk. Wanneer een gebouw of werk niet voldoet aan de door het kabinet op basis van het advies van de Commissie Meijdam vastgestelde veiligheidsnorm²¹ dan wordt dit gebouw of werk opgenomen in het

²⁰ Rechtbank Noord-Nederland, uitspraak van 18 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2654 en Rechtbank Noord-Nederland, uitspraak van 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2977.

²¹ Deze norm geeft een kans weer dat iemand komt te overlijden als gevolg van het bezwijken van (delen van) een gebouw ten gevolge van de bijzondere belasting door een aardbeving. De wiskundige notatie van 10-5 betekent een kans op overlijden van 1 op de 100.000 per jaar (Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 205 en Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 502).

versterkingsprogramma. Wanneer het Instituut wegens aard of omvang van de schade meent dat het, hoewel er geen sprake is van een acuut onveilige situatie, noodzakelijk kan zijn om een gebouw of werk (versneld) op te nemen in het versterkingsprogramma kan het Instituut dit, met instemming van de aanvrager, ter afweging voorleggen aan de organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het versterkingsprogramma. De afhandeling van aanvragen om schadevergoeding en de uitvoering van de versterkingsoperaties worden door de betrokken organisaties zo nauw mogelijk op elkaar afgestemd.

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)²² 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 Groningenveld²³ is aangegeven dat bij het wetsvoorstel dat de meer definitieve voorziening voor publiekrechtelijke 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, BW 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 6:178, onderdeel c, BW.
- In deze wet (artikel 2, vijfde lid) wordt bepaald dat de overheid de aanvraag om vergoeding van schade beoordeelt met toepassing van het Burgerlijk Wetboek, uitgezonderd artikel 6:178, onderdeel c, BW. Dit betekent dat ook als de schade het gevolg is van bodembeweging als gevolg van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid, dit geen reden is 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 kan worden opgelegd voor de kosten van alle uitgekeerde vergoedingen.

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 bevat een wettelijke regeling van een alternatieve publiekrechtelijke route waarlangs gedupeerden hun schade kunnen verhalen. De kosten die het Instituut maakt voor het vergoeden van schade worden door de Staat via een heffing verhaald op de exploitant. Wanneer een gedupeerde een aanvraag om schadevergoeding indient bij het Instituut draagt de gedupeerde zijn vordering op de exploitant tot schadevergoeding waarop de aanvraag betrekking heeft, over aan de Staat. Dit betekent dat een gedupeerde zich voor vergoeding van die schade niet langer tot de exploitant kan wenden.

De keuze om alle kosten van de afhandeling van schade via de heffing door te berekenen aan de exploitant wordt gerechtvaardigd door de overweging dat schade door de aanleg of exploitatie van

²² Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 2.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 957, nr. 3, §3.4.3.3.

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.

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 bestuursorganen²⁴. 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 instellingsmotieven. Het aanwezig zijn van één van die instellingsmotieven 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 instellingsmotieven 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 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. 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, en

²⁴ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

- vast te stellen wat de omvang van de vergoeding is of welke maatregelen er in natura ter vergoeding van de schade dienen te worden getroffen.

Daarnaast heeft het Instituut tot taak om de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uit te keren of de vastgestelde maatregelen uit te (laten) voeren. In paragraaf 3.2.2 van dit algemeen deel is beschreven in welke gevallen het Instituut op grond van artikel 2, vierde lid, niet bevoegd is om een aanvraag om vergoeding van schade in behandeling te nemen.

In de besluitvorming van het Instituut is de centrale vraag 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 de gasopslag bij Norg. Het Instituut voert deze taak uit onder toepassing van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat het Instituut bij het afhandelen van een aanvraag om vergoeding van schade alle relevante bepalingen over aansprakelijkheid en schadevergoeding toepast die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek. Met name titel 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is daarbij relevant. Daarbij betreft het Instituut tevens de relevante jurisprudentie over deze bepalingen.

In het zesde lid van artikel 2 is voorzien in een nadere uitwerking van de bevoegdheid van het Instituut om in natura maatregelen te treffen ter voorkoming of beperking van schade (artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder iii) in het geval van een acuut onveilige situatie. Wanneer er naar aanleiding van een aanvraag om vergoeding van schade een vermoeden bestaat dat er sprake kan zijn van een acuut onveilige situatie inspecteert het Instituut de situatie onmiddellijk en treft - in overleg met de betrokken bewoner - in het belang van de veiligheid de noodzakelijke maatregelen.

Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur aan het Instituut andere taken worden opgedragen (artikel 2, zevende lid). 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 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. Ook kan worden gedacht aan de uitvoering van de stuwmeerregeling²⁵.

4.3 Procedure bij het Instituut en borging continuïteit

Zoals in paragraaf 2 van dit algemeen deel is aangegeven wordt met dit wetsvoorstel beoogd te voorzien in een wettelijke regeling van een adequate en onafhankelijke afhandeling 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. Deze taak wordt thans voor het overgrote deel op basis van een tijdelijke grondslag reeds uitgevoerd door de Tijdelijke Commissie. Met dit wetsvoorstel wordt de Tijdelijke Commissie omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan en wordt de tijdelijke grondslag op grond waarvan de Tijdelijke Commissie thans haar werk doet vervangen door een definitieve wettelijke grondslag. Het is dan ook de bedoeling dat het Instituut de werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie kan continueren en dat deze worden uitgebreid zodat deze alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg omvatten. Het Instituut zal daarbij nadrukkelijk gebruik maken van de ervaring die reeds is opgedaan door de Tijdelijke Commissie.

Tegelijkertijd is het, in het belang van de borging van de onafhankelijke positie van het Instituut, van belang dat het Instituut zelfstandig bevoegd is om zijn eigen werkwijze vast te stellen. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel, anders dan in het besluit Mijnbouwschade Groningen, slechts een beperkt aantal voorschriften gegeven voor de procedure voor behandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut. Op de behandeling van aanvragen om vergoeding van schade zijn, zoals in paragraaf 9.4.3 van dit algemeen deel wordt beschreven, de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. In deze wet wordt slechts geregeld op welke punten de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht worden aangevuld of waar van de

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 529, nrs. 639 en 644.

Algemene wet bestuursrecht wordt afgeweken. Zo wordt in deze wet geregeld aan welke eisen een aanvraag om vergoeding moet voldoen en welke termijn er geldt voor de besluitvorming van het Instituut.

Voor het overige is het op grond van artikel 9, eerste lid, aan het Instituut om in onafhankelijkheid zijn eigen werkwijze vast te stellen. Dit biedt het Instituut ook ruimte om bij de vaststelling van zijn werkwijze rekening te houden met de (door de Tijdelijke Commissie of het Instituut) opgedane ervaringen en de eisen die de afhandeling van specifieke vormen van schade, zoals bijvoorbeeld schade aan cultureel erfgoed, immateriële schade en schade door waardedaling, kunnen stellen aan de wijze waarop schade wordt afgehandeld.

Omdat met het wetsvoorstel wordt beoogd dat het Instituut het werk van de Tijdelijke Commissie voortzet, ligt voor de hand dat het Instituut de door het de Tijdelijke Commissie vastgestelde tijdelijke werkwijze als uitgangspunt zal nemen bij het vaststellen van zijn werkwijze. Daarbij is de verwachting dat het Instituut het protocol dat thans onderdeel uitmaakt van het Besluit Mijnbouwschade Groningen zal incorporeren in zijn werkwijze. Het protocol omvat onder meer bepalingen over de hoogte van de vergoedingen voor bijkomende kosten, de beschikbaarheid van bijstand door een zaaksbegeleider en de mogelijkheid om met behulp van een zienswijze aan te geven dat de voorgenomen aan te wijzen deskundige niet voldoet aan de eisen van kwaliteit of onpartijdigheid. In lijn met de afspraken die zijn opgenomen in het Besluit Mijnbouwschade Groningen is het tevens de bedoeling dat het Instituut reeds gemaakte afspraken over de afhandeling van schade aan cultureel erfgoed zoals opgenomen in het Erfgoedprogramma 2017-2021²⁶ continueert en in zijn werkwijze incorporeert, rekening houdend met het wettelijk kader van de Erfgoedwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het Instituut kan, in het belang van voorzienbaarheid en transparantie, zijn beleid ten aanzien van de hoogte van uit te keren vergoedingen, waaronder begrepen het gebruik van forfaitaire tarieven, vastleggen in zijn werkwijze beleidsregels. Ter ondersteuning van de nieuwe werkzaamheden van het Instituut op het gebied van schade door waardedaling heeft de minister, in overleg met de betrokken decentrale overheden en maatschappelijke groeperingen, een onafhankelijke commissie opdracht gegeven tot het opstellen van een expertadvies. Deze commissie heeft, naar aanleiding van de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 23 januari 2018²⁷, tot taak, met gebruikmaking van de reeds bestaande modellen, een model te ontwikkelen voor het begroten van schade door waardedaling los van verkoop van de woning. Het advies van de Adviescommissie Waardedaling is door de minister op 23 april 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer²⁸. De minister overweegt tevens het instellen van een tweede commissie die zich zal buigen over de mogelijkheden van het operationaliseren van de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017²⁹ met betrekking tot immateriële schade.

In het kader van de internetconsultatie is door verschillende partijen aandacht gevraagd voor de rol van de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie waarin in het Besluit Mijnbouwschade is voorzien. In het wetsvoorstel (artikel 5) is voorzien in een bevoegdheid voor het Instituut om commissies in te stellen voor uitvoering of voorbereiding van haar werkzaamheden. Van deze commissie kunnen ook anderen dan leden van het Instituut deel van uit maken. Deze bevoegdheid kan door het Instituut worden gebruikt voor het instellen van een afzonderlijke commissie voor het (voorbereiden van het) afhandelen van bezwaarschriften, vergelijkbaar aan de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit Mijnbouwschade Groningen. Ook kan het Instituut besluiten tot het instellen van een onafhankelijke commissie ten behoeve van advisering op de afhandeling van bezwaarschriften (een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht), zoals thans is opgenomen in artikel 9 van het Besluit Mijnbouwschade Groningen.

4.4 Verhouding tot de Kaderwet zbo's

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, 33 529, nr. 382.

²⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, arrest van 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/18, 33 529, nr. 608.

²⁹ Rechtbank Noord-Nederland, uitspraak van 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

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.

4.4.1 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);
- 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);
- Taakverwaarlozingsregeling (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).

4.4.2 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. Uit de niet hiërarchische ondergeschiktheid van het zelfstandig bestuursorgaan vloeit blijkens de memorie van toelichting van de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen voort dat de bevoegdheid om bijzondere aanwijzingen (zoals instructies die op een individuele zaak betrekking hebben) te geven ontbreekt³⁰. Ook voorziet de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet in een dergelijke bevoegdheid. 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 de onpartijdigheid van de leden ook in het

³⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, par. 4.4.

geding kan komen als gevolg van nevenbetrekkingen of bijvoorbeeld financiële belangen is van belang dat dergelijke omstandigheden onverwijld aan de Minister voor Rechtsbescherming gemeld worden. Om deze reden is in het zevende lid van artikel 3 een verplichting voor de leden opgenomen om alle omstandigheden die van invloed zijn of zouden kunnen zijn op hun onpartijdigheid of aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict in het kader van de schadeafhandeling te melden bij de Minister voor Rechtsbescherming.

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 in paragraaf 4.3 reeds opgemerkt en 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, die op grond van de Kaderwet zbo's (artikel 13, eerste lid) en deze wet (artikel 3, vijfde en zevende 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 systeemverantwoordelijk³¹ 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.

Op grond van artikel 18 van de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen is een zelfstandig bestuursorgaan verplicht om jaarlijks een jaarverslag op te stellen dat door de minister aan de Staten-Generaal wordt gezonden. In artikel 9, tweede lid, van het voorstel is een delegatiegrondslag opgenomen op grond waarvan in het belang van de transparantie omtrent de taakuitoefening en het gevoerde beleid bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan het jaarverslag. De Tijdelijke Commissie rapporteert reeds wekelijks op haar website over, onder meer, het aantal afgehandelde meldingen en de status van meldingen in het behandelingsproces³². Deze gegevens worden op kwartaalbasis gebruikt voor de onderbouwing van de factuur die door de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de exploitant gezonden wordt. Deze rapportages dienen derhalve enerzijds voor het afleggen van maatschappelijke verantwoording en anderzijds speelt de gerapporteerde informatie een rol bij de onderbouwing van het heffingsbesluit. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is verplicht om het heffingsbesluit voldoende te motiveren en dient hiertoe een beroep te kunnen doen op voldoende

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83, p. 5 en het rapport 'Herpositionering zbo's' (bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 79, p. 191-192)

³² <https://schadedoormijnbouw.nl/cijfers>.

specifieke informatie over (onder meer) de door het Instituut gehanteerde werkwijze, de afgehandelde aanvragen, de uitgekeerde vergoedingen en de gemaakte uitvoeringskosten. Vanuit het oogpunt van transparantie is het wenselijk dat deze informatie voor een ieder beschikbaar is via het jaarverslag van het Instituut. Om te verzekeren dat deze informatie voldoende specifiek is, is het wenselijk om hier bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen aan te stellen.

4.4.3 Afwijkingen van de Kaderwet zbo's

Op drie 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 verklaard. In de tweede plaats wordt in hetzelfde artikel 8 de bevoegdheid van de minister op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het Instituut niet van toepassing verklaard. Met deze twee uitzonderingen wordt, in het belang van de semi-rechterlijke aard van de taken van het Instituut, voorkomen dat de minister met behulp van het vernietigingsrecht kan ingrijpen in individuele gevallen of met behulp van beleidsregels kan ingrijpen in de taakuitoefening door het Instituut. Bij de semi-rechterlijke taak van het Instituut past de grootst mogelijke terughoudendheid bij de overweging van de mogelijkheid van het vernietigingsrecht. De bevoegdheid om besluiten van het Instituut te vernietigen wordt door deze bevoegdheid uit te zonderen 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 semi-rechterlijke taken hebben³³. De bevoegdheid om beleidsregels te kunnen vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan is bedoeld om een kader te stellen, of bij te stellen, waarbinnen de taakuitoefening van door het zelfstandig bestuursorgaan moet plaatsvinden³⁴. Een dergelijke bevoegdheid verdraagt zich niet goed met de onafhankelijkheid van het Instituut en de semi-rechterlijke aard van zijn taken. Het is niet ongebruikelijk om wegens deze reden de algemene aanwijzingsbevoegdheid niet van toepassing te verklaren³⁵.

In de derde 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 College voor de Rechten van de Mens³⁶ en het Huis voor de Klokkenluiders³⁷. 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, derde en vierde lid).

4.4.4 Systeemverantwoordelijkheid: De verhouding tussen de Minister van Economische Zaken en Klimaat en het Instituut

Zelfstandige bestuursorganen zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister en maken geen onderdeel van een ministerie. Een verantwoordelijk minister is derhalve niet verantwoordelijk voor de manier waarop een zelfstandig bestuursorgaan de aan hem toebedeelde taken en bevoegdheden uitoefent. Wel is een minister verantwoordelijk voor de taken en bevoegdheden die hij op grond van de wet zelf heeft ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan. Waar een minister over bevoegdheden beschikt, is hij verantwoordelijk voor het al dan niet gebruiken van die bevoegdheden, en kan hij daarop worden aangesproken. In de praktijk is een minister doorgaans verantwoordelijk voor het beleid dat het zelfstandig bestuursorgaan uitvoert en voor het toezicht op het zelfstandig bestuursorgaan. Daarnaast heeft een minister, als onderdeel van de wetgevende macht, een verantwoordelijkheid voor de manier waarop een en ander wettelijk geregeld is. Een verantwoordelijk minister kan er dus op worden aangesproken om, waar nodig, tijdig en adequaat wetswijzigingen te initiëren, indien gewijzigde omstandigheden of het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan daartoe aanleiding geven.

³³ Zie hieromtrent het rapport 'Zbo's binnen kaders' (bijlage Kamerstukken II 2007/08, 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.

³⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 426, nr. 21.

³⁵ Zie hieromtrent het rapport 'Zbo's binnen kaders' (bijlage Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 46, p. 26) en bijvoorbeeld artikel 20, eerste lid, Wet College voor de rechten van de Mens en artikel 12a Kernenergiewet.

³⁶ Artikel 16 van de Wet College voor de rechten van de Mens.

³⁷ Artikel 3c, tweede lid, Wet Huis voor de Klokkenluiders.

Voor het Instituut Mijnbouwschade Groningen betekent dit dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat, als beleidsverantwoordelijke minister voor de mijnbouw, een beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen van mijnbouwactiviteiten. Voor gaswinning uit het Groningenveld betekent dit, zoals in paragraaf 1 van dit algemeen deel is toegelicht, dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat een beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de onafhankelijke en adequate afhandeling van schade. De Minister geeft met dit wetsvoorstel invulling aan deze verantwoordelijkheid door de oprichting van het Instituut en het beleggen van de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade bij dit Instituut. Met de vormgeving van het Instituut als een zelfstandig bestuursorgaan wordt de onafhankelijkheid van de taakuitoefening door het Instituut geborgd en wordt de Minister op afstand geplaatst van de uitoefening van deze taak. Dit betekent dat de Minister geen rol speelt bij de afhandeling van individuele aanvragen vergoeding van schade en niet betrokken is de wijze waarop het Instituut invullingen geeft aan zijn taak.

Wel blijft de Minister, uit hoofde van zijn beleidsverantwoordelijkheid voor mijnbouw en de gevolgen daarvan, verantwoordelijk voor het toezicht op de wijze waarop het Instituut zijn taak uitvoert. Daartoe beschikt de Minister over een beperkt maar toereikend toezichtinstrumentarium. Daarmee is een goede balans gevonden tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van de Minister en anderzijds het belang van het Instituut om zijn taken in onafhankelijkheid te verrichten. De Minister beschikt ingevolge de Kaderwet zbo's en het wetsvoorstel over de volgende bevoegdheden en toezichtinstrumenten met betrekking tot de Autoriteit:

- de mogelijkheid van het Instituut inlichtingen te vragen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak,
- de verplichting voor het Instituut om jaarlijks een jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden;
- de goedkeuring van het bestuursreglement van het Instituut,
- de bepaling van de hoogte van de financiële middelen die het Instituut ter beschikking worden gesteld op basis van een jaarlijks door het Instituut ingediende begroting, en
- het treffen van de noodzakelijke voorzieningen wanneer het Instituut zijn taak ernstig verwaarloost.

Normaliter beschikt een verantwoordelijk minister in het kader van zijn systeemverantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan tevens over de bevoegdheid om de leden van het zelfstandig bestuursorgaan te benoemen, schorsen en ontslaan. Voor het Instituut is echter in het licht van de semi-rechterlijke taak van het Instituut en de vereiste onafhankelijkheid voorzien in benoeming, schorsing en ontslag door de regering. De afbreuk die dit doet aan de bevoegdheden die de minister nodig heeft om invulling te geven aan zijn systeemverantwoordelijkheid wordt daarbij gerechtvaardigd door de vereiste onafhankelijkheid van het Instituut. Deze wijze van benoeming doet evenwel geen afbreuk aan de verantwoording die omtrent benoeming, schorsing en ontslag moet worden afgelegd aan het parlement. Ook de regering is immers verantwoording verschuldigd aan het parlement. Op grond van de Kaderwet zbo's beschikt een minister gewoonlijk ook over een mogelijkheid tot de vernietiging van individuele besluiten en het stellen van beleidsregels. In het belang van het onafhankelijk kunnen opereren van het instituut, zijn deze twee mogelijkheden in deze wet echter 'uitgezet'. Zie hierover ook paragraaf 4.4.3.

4.4.5 Maatschappelijke verantwoording

Een zelfstandig bestuursorgaan is op grond van de Kaderwet zbo's niet alleen verplicht om over de wijze waarop zij uitvoering geeft verantwoording af te leggen aan de verantwoordelijk minister. Een zelfstandig bestuursorgaan is tevens verplicht om maatschappelijke verantwoording af te leggen. De Kaderwet zbo's legt aan het Instituut in dat kader een aantal verplichtingen op. In de eerste plaats is het Instituut verplicht om met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden toe te zien op (1) een tijdige voorbereiding en uitvoering, (2) de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, (3) de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem in aanraking komen en (4) de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten die worden ontvangen (artikel 19, eerste lid, Kaderwet zbo's). Het Instituut is voorts verplicht om voorzieningen te treffen waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in

de gelegenheid worden gesteld voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen (artikel 19, tweede lid, Kaderwet zbo's). Dit betekent dat regionale overheden, maatschappelijke organisaties en individuele partijen de gelegenheid krijgen om te worden betrokken bij de wijze waarop het Instituut aanvragen om schadevergoeding afhandelt.

Het Instituut moet voorts in zijn jaarverslag ingaan op het gevoerde beleid met betrekking tot kwaliteitszorg. De wijze waarop is omgegaan met de hierboven beschreven klachten en voorstellen tot verbetering maken hier onderdeel van uit. Het jaarverslag wordt aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat en aan beide kamers der Staten-Generaal toegezonden en wordt daarmee voor een ieder toegankelijk. Ook is het gebruikelijk dat een zelfstandig bestuursorgaan zijn jaarverslag op zijn eigen website publiceert. Het jaarverslag fungeert hiermee mede als vorm van maatschappelijke verantwoording.

De Tijdelijke Commissie rapporteert tot slot wekelijks over, onder meer, het aantal afgehandelde meldingen en de status van meldingen in het proces. Ook deze rapportages maken deel uit van de maatschappelijke verantwoording die wordt afgelegd. Het ligt in lijn der verwachting dat het Instituut ook deze werkwijze voortzet. In aanvulling hierop is in artikel 9 van het voorstel bepaald dat in het belang van de transparantie omtrent de taakuitoefening en het gevoerde beleid bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan het jaarverslag.

4.5 Bestuurlijke organisatie en inrichting van het zelfstandig bestuursorgaan

4.5.1 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.

4.5.2 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 deskundigheid en onpartijdigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van het Instituut. Voor wat betreft deskundigheid is van belang dat het Instituut in ieder geval beschikt over zowel ruime juridische deskundigheid en ervaring. Voorts is noodzakelijk dat het Instituut beschikt over voldoende technische deskundigheid, waaronder een diepgaande en actuele kennis van de oorzaken en gevolgen van de aardbevingen in Groningen. Het vereiste van onpartijdigheid brengt onder meer met zich dat leden van het Instituut geen functies bekleden of hebben bekleed die twijfel kunnen doen ontstaan over de onpartijdigheid van de leden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een functie in de lokale of regionale politiek in Groningen of een functie bij NAM.

Benoeming van de voorzitter en de leden geschiedt voor een periode van vier jaar en herbenoeming kan tweemaal 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.

4.5.3 Financiële middelen

De minister stelt aan het Instituut voor de uitoefening van zijn 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.

4.5.4. Personeel

Het Instituut wordt bij de uitvoering van zijn taak ondersteund door een bureau. De minister stelt aan het bureau van het Instituut voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking om zijn taken te kunnen uitvoeren (artikel 5, 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 zijn werkzaamheden uitsluitend aan het Instituut verantwoording af. De minister zal het Instituut, omwille van de borging van de onafhankelijke besluitvorming door het Instituut, mandaat verlenen om dit personeel aan te nemen³⁸. Een zelfde werkwijze wordt, eveneens uit overwegingen van onafhankelijkheid, gehanteerd ten aanzien van de Autoriteit Consument en Markt³⁹. Omdat op deze manier wordt voorzien in de uitoefening van alle personele bevoegdheden ten aanzien van de medewerkers van het bureau door het Instituut wordt, hoewel het personeel van het bureau formeel in dienst is van de minister, de onafhankelijkheid van het personeel van het bureau in voldoende mate geborgd.

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

Zoals in paragraaf 3.1 is toegelicht, wordt met deze wet de mogelijkheid voor gedupeerden om hun schade die door de exploitant is veroorzaakt langs publiekrechtelijke weg te verhalen wettelijk geregeld. 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 ook bij de uitbetaling van de vastgestelde vergoeding niet geconfronteerd worden met de exploitant. Om deze reden stelt het Instituut op grond van deze wet niet alleen de aanspraak en omvang van de vergoeding voor 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 afhandelen van schade door de overheid 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"⁴⁰. 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. Daarbij moet voorts worden opgemerkt dat er een verplichting bestaat om de kosten van afhandeling van schade te verhalen op de veroorzaker van de schade, om te voorkomen dat het dragen van deze kosten door de Staat wordt aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun. Wanneer de exploitant vorderingen om vergoeding van schade zelf in of buiten rechte afhandelt brengt dit voor de exploitant kosten met zich. Indien de kosten voor het afhandelen van schade die het Instituut maakt niet op de exploitant zouden worden verhaald zou dit een voordeel voor de exploitant met zich brengen dat 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

³⁸ Wanneer de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treedt zal op dit punt worden zien in een volmacht en machtiging voor de voorzitter van het Instituut.

³⁹ Zie hieromtrent artikel 6 van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Autoriteit Consument en Markt.

⁴⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26219, nr. 3, p. 102.

schade door het Instituut. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de kosten die, onder toepassing van de bepalingen over aansprakelijkheid en schadevergoeding van het Burgerlijk Wetboek, aan aanvragers uitkeert voor vergoeding van schade veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg (artikel 2, derde en zesde lid). Voorts omvatten de kosten van afhandeling van schade de kosten die het Instituut maakt om de aanvragen om vergoeding af te kunnen handelen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de kosten van het personeel van het Instituut en de kosten van het inhuren van deskundigen ten behoeve van de inspecties. Tot slot wordt met behulp van de heffing het rentevoordeel dat de exploitant ondervindt als gevolg van de afhandeling van schade door het Instituut gecompenseerd. Deze heffing wordt door de Minister van Economische Zaken en Klimaat opgelegd aan exploitant van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg.

De bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat om ter dekking van de door het Instituut gemaakte kosten ter uitvoering van de taken en bevoegdheden als bedoeld in artikel 2, derde en zesde lid, een heffing op te leggen aan de exploitant is geformuleerd als een gebonden bevoegdheid. Dit laat onverlet dat de exploitant het heffingsbesluit kan betwisten met als argument dat onder bepaalde omstandigheden van hem in redelijkheid niet kan worden gevergd de financiële gevolgen van één of meer besluiten van het Instituut voor zijn rekening te nemen. In het licht van het gebonden karakter van de heffingsbevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat rust de bewijslast in dat geval evenwel op de exploitant.

Een heffingsbesluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en dit betekent dat op grond van de bepalingen van de hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Algemene wet bestuursrecht tegen dit besluit bezwaar en beroep open staat. Bezwaar tegen het heffingsbesluit kan door de exploitant worden gemaakt bij de minister. Tegen het besluit op bezwaar van de minister staat beroep en vervolgens hoger beroep open bij de algemene bestuursrechter. Dit betekent dat er beroep open staat bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omdat het heffingsbesluit in hoge mate gebaseerd is op schadevergoedingsbesluiten ten aanzien waarvan de algemene bestuursrechter bevoegd is, wordt met dit voorstel geen beroep en hoger beroep opengesteld bij de belastingrechter.

Dat het heffingsbesluit in hoge mate gebaseerd is op de schadevergoedingsbesluiten van het Instituut betekent evenwel niet dat de vernietiging van een heffingsbesluit gevolgen heeft op de door het Instituut toegekende schadevergoedingen. Dit risico komt ingevolge dit wetsvoorstel voor rekening van de minister.

6. Concentratie van rechtsmacht en prejudiciële vragen

6.1 Concentratie van rechtsmacht

Tegen besluiten op grond van deze wet kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingediend bij de bestuursrechter. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is gewoonlijk de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft de bevoegde rechtbank (artikel 8:7, tweede lid, Awb). In deze wet wordt van deze hoofdregel afgeweken door te bepalen dat de Rechtbank Noord-Nederland de bevoegde rechter is voor beroepen tegen besluiten op grond van deze wet. Voor deze concentratie van rechtsmacht is gekozen omdat het bij beroepen op grond van deze wet gaat om zeer specifiek lokale zaken waarbij voor de afhandeling van een bijzondere rechterlijke expertise vereist is. Verreweg het grootste deel van de beroepen op grond van deze wet zullen, uit hoofde van de woon- of vestigingsplaats van de indiener, reeds binnen het rechtsgebied van de rechtbank Noord-Nederland vallen. Incidenteel kan zich echter een situatie voordoen waarin bijvoorbeeld een indiener onroerend goed bezit in de regio Noord-Nederland maar elders zijn woon- of vestigingsplaats heeft. Gezien het relatief beperkt aantal zaken dat zich naar verwachting aandient buiten de regio Noord-Nederland is het niet efficiënt wanneer specifieke expertise die nodig is voor het afhandelen van beroepen op grond van deze wet bij meerdere rechtbanken moet worden opgebouwd. Deze concentratie van rechtsmacht is in lijn met de uitgangspunten die door de Raad voor de Rechtspraak zijn vastgelegd in het 'Toetsingskader wettelijke concentratie'⁴¹.

6.2 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 wettelijk 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 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 vertraagt. 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 doen⁴². 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 bereiken⁴³. Eenzelfde mogelijkheid is sinds 1 januari 2016 ingevoerd in het belastingrecht⁴⁴.

Een dergelijke procedure heeft 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 geïntroduceerd voor de bestuursrechter in eerste aanleg (rechtbank Noord-Nederland) die beroepen behandelt 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

⁴¹ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>.

⁴² Artikel 392 tot en met 395 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

⁴³ Rapport "Versterking van de cassatierechtspraak" van de commissie normstellende rol Hoge Raad, p. 23-24 (bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 69).

⁴⁴ Artikel 27ga e.v. van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen.

maatschappelijk effectieve rechtspraak wordt gerealiseerd⁴⁵.

Met behulp van de met deze procedure verkregen antwoorden op rechtsvragen kan de bestuursrechter in eerste aanleg beroepen sneller afdoen. Naar aanleiding van de uitspraken van de rechter 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.

7. Geografische verduidelijking reikwijdte bewijsvermoeden

Met de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen⁴⁶ 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 gaswinning⁴⁷.

Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen is voorzien in afhandeling van schade door de overheid. De taak van de Tijdelijke 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 Tijdelijke Commissie⁴⁸. 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. Rechtseenheid

Aangezien het Instituut zijn taken en bevoegdheden uitoefent met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek (artikel 2, vierde lid), worden de bestuursrechter bij beroep in eerste aanleg en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep bij de door dit wetsvoorstel bestreken schadevergoedingskwesties geroepen tot uitleg van regels van burgerlijk recht. Het betreft hier geen nieuwe taak voor deze bestuursrechters. Gewezen kan worden op de taak die de bestuursrechter reeds heeft op bijvoorbeeld het gebied van de beoordeling van

⁴⁵ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst' van 10 oktober 2017, p. 5 (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700 nr. 34).

⁴⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 2.

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 423, p. 2-3.

nadeelcompensatiebesluiten en schadevergoeding als gevolg van onrechtmatige overheidsbesluiten. Ter zake van schadevergoeding die het gevolg is van een onrechtmatig besluit waarover de Hoge Raad of de Centrale Raad van Beroep in enige of hoogste aanleg oordeelt, is de bestuursrechter zelfs bij uitsluiting bevoegd (artikel 8:89, tweede lid, Awb). Volgens vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie past de bestuursrechter bij vragen over schadeomvang, causaliteit, bepalen van immateriële schade, vertragingsschade, enz. de regels van het civielrechtelijk schadevergoedingsrecht toe.⁴⁹

Rechtseenheid tussen de hoogste rechters, in dit geval tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak, is dus een belangrijk aandachtspunt. Een belangrijk middel om deze rechtseenheid te bewerkstelligen is de participatie van leden van de Hoge Raad in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Op dit moment zijn er vier leden van de Hoge Raad, waaronder een lid van de civiele kamer, tevens staatsraad in buitengewone dienst in de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij belangrijke schadevergoedingskwesties wordt via gemengd samengestelde kamers in de Afdeling bestuursrechtspraak de expertise van deze leden van de Hoge Raad benut. Sinds een daartoe strekkende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in 2013 kan de Afdeling bestuursrechtspraak voorts zaken behandelen in een zogeheten grote kamer, bestaande uit vijf leden, indien dit wenselijk wordt geacht met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. Via dezelfde wetwijziging heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de mogelijkheid gekregen om een staatsraad-advocaat-generaal te verzoeken om in een zaak een conclusie te nemen.

Omgekeerde benoemingen, waarbij dus leden van de Afdeling bestuursrechtspraak deelnemen aan de rechtspraak van de Hoge Raad, zijn thans wettelijk nog niet mogelijk. Zoals aangekondigd in de brief van 22 maart 2019 van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer is er een wetsvoorstel in voorbereiding om deze wettelijke belemmering op te heffen, zodat er daadwerkelijk een stelsel van "kruisbenoemingen" ontstaat.⁵⁰ In hetzelfde wetsvoorstel zal de figuur van de "amicus curiae" voor de hoogste bestuursrechtspraak worden geïntroduceerd, die door de Afdeling bestuursrechtspraak onder andere kan worden benut om van derden een visie te verkrijgen op rechtseenheidsvragen.

Daarnaast wordt op andere manieren ook nu al voorzien in rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak. In de zogeheten Commissie rechtseenheid bestuursrecht wordt tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak, samen met de twee andere hoogste bestuursrechters (Centrale Raad van Beroep en College van Beroep voor het bedrijfsleven) zeswekelijks gesproken over nieuw opgekomen rechtseenheidsvragen op alle gebieden waarop een verschil in interpretatie zou kunnen optreden.⁵¹ Sinds dit jaar doet de Raad van State verslag van de activiteiten van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht in het afgelopen jaar. In het jaaroverzicht 2018, opgenomen in het digitale jaarverslag van de Raad van State, is een overzicht opgenomen van de rechtsvragen die in 2018 in dit rechtseenheidsoverleg zijn besproken en van de uitspraken van de vier hoogste rechtscolleges waarin deze rechtsvragen aan de orde komen.

9. Verhouding tot andere regelgeving

9.1 Verhouding tot het EVRM

Met deze wet wordt wettelijk geregeld dat gedupeerden ervoor kunnen kiezen om hun schade te verhalen via het Instituut. Tegen een besluit van het Instituut staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Wanneer een gedupeerde ervoor kiest om een aanvraag om vergoeding in te dienen bij het Instituut draagt hij zijn vordering tot vergoeding van die schade over op de Staat.

⁴⁹ Zie bijv. ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3445.

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 498.

⁵¹ Zie over de werkwijze en resultaten van deze commissie: M.W.C. Feteris, 'De samenwerking tussen de Hoge Raad en de Afdeling', in: H.G. Lubberdink e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 209-212; M. Feteris & J. Silvis, 'Rechtseenheid en rechtsvorming als gezamenlijke verantwoordelijkheid van hoogste rechters', in: *Rechtsorde en Bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 281-282; J.E.M. Polak, *Samenwerking van hoogste rechters aan rechtseenheid. Maaskantlezing 2015*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2015.

Dit betekent dat de schade waarvoor hij een aanvraag om vergoeding heeft ingediend bij het Instituut niet langer direct op de exploitant kan verhalen. 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 zijn vaste jurisprudentie autonoom en ruim uit. Eigendom omvat volgens het EHRM rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen⁵². Bepalend is of het recht of belang met voldoende zekerheid vaststaat. Er moet sprake zijn van een legitieme verwachting⁵³. 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.

9.1.1 Rechten van gedupeerden

Vorderingen tot vergoeding van schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg kunnen worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol. Met de maatregelen in onderhavig voorstel wordt geen inbreuk gemaakt op het recht op eigendom dat door dat artikel wordt beschermd. De gedupeerde verliest namelijk het recht op vergoeding van zijn schade niet als gevolg van dit wetsvoorstel. De gedupeerde kan er voor kiezen om voor de vergoeding van zijn schade een aanvraag in te dienen bij het Instituut. Deze aanvraag wordt beoordeeld met toepassing van de bepalingen omtrent aansprakelijkheid en schadevergoeding uit het Burgerlijk Wetboek. Dit omvat mede de jurisprudentie waarin uitleg is gegeven aan deze bepalingen. Dientengevolge verandert er materieel niets aan het recht op vergoeding van schade van de gedupeerde. Met dit voorstel wordt louter een alternatieve mogelijkheid geboden voor het verhaal van deze schade. De gedupeerde kan er altijd voor kiezen om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid en zijn schade te verhalen langs de civielrechtelijke weg. Beide routes voorzien in een gelijkwaardige rechtsbescherming.

Een vordering tot vergoeding van schade kan voorts 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

⁵² Zie hieromtrent onder andere: EHRM 5 januari 2000, *Beyeler t. Italië*, AB 2000, 235.

⁵³ Zie onder EHRM 12 juli 2001, *Prins Hans-Adam Hans Adam II of Liechtenstein t. Duitsland*, EHRC 2001,64.

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.

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.

9.1.2 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 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 (hierna: akkoord op hoofdlijnen). 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 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 zijn aandeelhouders overeengekomen dat de exploitant zijn 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 Eerste Protocol bij het EVRM

De mogelijkheid die het voorstel gedupeerden biedt om de schade die de exploitant bij hen veroorzaakt heeft af te laten handelen door het Instituut vormt geen inbreuk op een eigendomsrecht van de exploitant 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 worden aangemerkt als een regulering van eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol. Deze regulering moet 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 exploitant 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 laat⁵⁴. 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 schade⁵⁵. Daarbij heeft de minister aangekondigd dat het Besluit Mijnbouwschade, de Tijdelijke Commissie en de Tijdelijke overeenkomst met NAM een eerste stap zijn in de richting van publieke afhandeling van mijnbouwschade in Groningen⁵⁶ 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 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 voor die afhandeling 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 overeenkomstige toepassing van het Burgerlijk Wetboek 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

⁵⁴ Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de Toekomst', p. 43 (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34700 nr. 34).

⁵⁵ Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 428.

⁵⁶ Kamerstukken II 2017/18, 33 528, nr. 423.

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 toepassing van het Burgerlijk Wetboek, uitgekeerde vergoedingen en de uitvoeringskosten van afhandeling van schade te betalen, kan worden aangemerkt als een 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.

9.2 Verhouding tot de Europese staatssteunregelgeving

9.2.1 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 toepassing van het Burgerlijk Wetboek 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, zevende 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.

9.2.2 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.

9.3 Verhouding met Algemene Verordening Gegevensbescherming

Om aanvragen om vergoeding van schade te kunnen behandelen is het noodzakelijk dat het Instituut gegevens verzamelt en verwerkt. Het gaat daarbij om gegevens die door de aanvrager worden vermeld in de aanvraag, gegevens die door de deskundige worden verzameld in het kader van de opname van de schade en gegevens die door het Instituut worden opgevraagd bij derden ten behoeve van de behandeling van verzoeken om vergoeding van schade.

Het gaat in het laatste geval bijvoorbeeld om het opvragen van dossiers bij NAM, het Centrum Veilig Wonen en de Arbiter Bodembeweging indien ten aanzien van een object waarvoor een vergoeding van schade wordt gevraagd reeds eerder een schademelding is gedaan. In het bijzonder dient het Instituut, om te voorkomen dat voor dezelfde schade via de twee beschikbare routes (civielrechtelijk of bestuursrechtelijk) tegelijk of achter elkaar verschillende procedures worden gevoerd, gegevens te kunnen uitwisselen met de exploitant over bij het Instituut ingediende aanvragen en tegen de exploitant ingestelde vorderingen tot vergoeding van schade. Ook kan het onder omstandigheden noodzakelijk zijn dat het Instituut gegevens over een aanvraag om vergoeding van schade aan een andere partij verstrekt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verstrekken van gegevens over een acuut onveilige situatie aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokken situatie zich voordoet. De gegevens die door het Instituut en de exploitant worden verwerkt kunnen daarbij in veel gevallen worden aangemerkt als persoonsgegevens. Dat wil zeggen informatie die direct over iemand gaat of naar deze persoon te herleiden is (informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon). Hierbij kan worden gedacht aan NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats), telefoonnummers en postcodes met huisnummers.

Het recht op bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht dat onderdeel uitmaakt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In de bescherming van dit recht is onder andere voorzien in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Op grond van deze artikelen moet de bescherming van persoonsgegevens wettelijk geregeld zijn. In deze wettelijke regeling is in Nederland voorzien door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet (UAVG). Op grond van de AVG mag een organisatie alleen persoonsgegevens mag verwerken als dit noodzakelijk is in het belang van minimaal één van de belangen die worden genoemd in artikel 6, eerste lid van de AVG (grondslag). Voorts moet de inbreuk die de organisatie door het verwerken van de persoonsgegevens maakt op iemands persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk zijn.

De gegevensverwerking door het Instituut Mijnbouwschade vindt plaats in overeenstemming met de AVG en UAVG. De verwerking van deze gegevens door het Instituut en de exploitant is noodzakelijk in het belang van de adequate en onafhankelijke afhandeling van schade.

De verplichting van het Instituut en de exploitant om ten behoeve van dit doel persoonsgegevens te verwerken is vastgelegd in artikel 3, eerste en tweede, lid van dit wetsvoorstel. Voorts is in artikel 3, vierde lid, van dit voorstel bepaald dat het Instituut en de exploitant elkaar desgevraagd de informatie, waaronder begrepen de persoonsgegevens, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, verstrekken indien en voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de goede uitvoering van artikel 2, derde, vierde en zesde lid. Deze wettelijke verplichting kan worden aangemerkt als een belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG. Het het verstrekken van gegevens aan burgemeesters ten behoeve van het treffen van maatregelen in acuut onveilige situaties vormt een verwerking voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld. Deze verwerking vormt evenwel een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter waarborging van de in artikel 23, eerste lid, onderdeel c, van de AVG bedoelde doelstelling van het borgen van de openbare orde en veiligheid. Hiermee is het verstrekken van deze gegevens in overeenstemming met artikel 6, vierde lid, van de AVG. De verwerking die de burgemeester vervolgens aanvangt na ontvangst van de gegevens door Instituut kan worden gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.

Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens gelden op grond van artikel 9 van de AVG strengere voorwaarden. Het verwerken van deze gegevens is verboden, tenzij de verwerking onder het bereik van artikel 9, tweede lid, van de AVG kan worden gebracht. In het kader van de afhandeling van schadegevallen is het voorstelbaar dat gezondheidsklachten van lichamelijke of

geestelijke aard een rol spelen. Het is daarom noodzakelijk dat het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waar het betreft gegevens betreffende gezondheid wordt doorbroken. In artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel is daarvoor een grondslag opgenomen. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door het Instituut en de exploitant is in overeenstemming met artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG. Het verwerken van deze gegevens is noodzakelijk ten behoeve van goede uitvoering en uitwerking van de taken en bevoegdheden van het Instituut. De motieven tot instelling van dit Instituut en de taken en bevoegdheden van de overheid terzake zijn uitgebreid toegelicht in paragraaf 1.3 van dit algemeen deel. De uitoefening van deze taken en bevoegdheden kan worden aangemerkt als een zwaarwegend algemeen belang dat de verwerking van gegevens betreffende de gezondheid rechtvaardigt. Die verwerking tast de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens niet aan. De rechten van de betrokkene, toegekend in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG zijn onverminderd van kracht. Het Instituut en de exploitant zijn ieder voor zich als verwerkingsverantwoordelijke gehouden hun verantwoordelijkheden op grond van de AVG na te komen. Verdere details met betrekking tot de vormgeving van de informatieverstrekking, bedoeld in artikel 3, vierde lid, worden geregeld in de algemene maatregel van bestuur (artikel 3, vijfde lid).

Het Instituut mag de persoonsgegevens die het verwerkt niet zomaar voor een ander doel gebruiken dan het afhandelen van aanvragen om vergoeding van schade. Ten behoeve van het in het belang van de veiligheid verstrekken van gegevens omtrent een acuut onveilige situatie aan een betrokken burgemeester is in artikel 2, zesde lid, voorzien in een specifieke wettelijke grondslag. Het verstrekken van deze informatie is noodzakelijk ten behoeve van het behartigen van een algemeen belang (veiligheid) als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De behartiging van dit belang is in de Woningwet opgedragen aan de burgemeester. Om zijn taak op grond van de Woningwet uit te kunnen voeren is noodzakelijk dat het Instituut gegevens omtrent een aanvraag waarbij sprake is van een acuut onveilige situatie verstrekt aan de burgemeester. Indien verwerking voor een ander doel dan de genoemde doelen noodzakelijk is zal door het Instituut aan de hand van de AVG moeten worden bezien of hier een grondslag voor is en of de verwerking hiervoor noodzakelijk is.

Het Instituut en de exploitant zijn voorts op grond van de AVG verplicht om persoonsgegevens goed te beveiligen en hebben de verantwoordingsplicht om aan te tonen dat het aan de privacyregels voldoet.

9.4 Verhouding tot nationale regelgeving

9.4.1 Grondwet

Artikel 17 van de Grondwet bepaalt dat niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Deze bepaling staat er niet aan in de weg dat de berechting van een geschil, zoals in deze wet het geval is, bij wet wordt opgedragen aan een bijzondere rechter. 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. Op grond van dit artikel bestaat de rechterlijke macht uit rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad. 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 vergoeding die het Instituut uitkeert heeft het karakter van een zogenaamde onverplichte tegemoetkoming van overheidswege. Geschillen hierover zijn geschillen die niet uit een burgerlijke rechtsbetrekking zijn ontstaan. 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. Het wetsvoorstel laat deze bevoegdheid onverlet omdat het de vrijheid voor de gedupeerde om te kiezen voor instellen van een vordering tot vergoeding van zijn schade bij de burgerlijke rechter intact laat. Dat het in behandeling nemen van een aanvraag om vergoeding van schade tevens de overdracht van de vordering tot vergoeding van die schade op de exploitant aan de Staat inhoudt doet aan deze keuzevrijheid niet af. Het staat de burger immers vrij om niet te kiezen voor het indienen van een aanvraag bij het Instituut, maar te kiezen voor het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter. De voorwaarde van overdracht van de vordering aan de Staat kan worden vergeleken met de voorwaarde van het afzien van het recht om een vordering in te stellen bij de burgerlijke rechter in arbitrageovereenkomsten.

De overdracht van de vordering op de exploitant aan de Staat brengt ook materieel geen verlies van recht met zich. Het Instituut beoordeelt de aanvraag ingevolge artikel 2, vierde lid, met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding. In een beroepsprocedure bij de bestuursrechter kan de bestuursrechter, omdat de aan het Instituut opgedragen bevoegdheid een gebonden bevoegdheid is, vol (indringend) toetsen. Dit heeft tot gevolg dat alle rechtsvragen aan de orde kunnen worden gesteld die ook in een procedure bij de burgerlijke rechter aan de orde kunnen worden gesteld en dit betekent ook dat de bestuursrechter zich, op grond van de bepalingen van het civielrechtelijk schadevergoedingsrecht, een oordeel kan vormen over de hoogte van het toegekende bedrag.

9.4.2 Burgerlijk Wetboek

Bij de beoordeling van aanvragen om vergoeding van schade worden de relevante bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake aansprakelijkheid en schadevergoeding, met uitzondering van artikel 6:178, onderdeel c, BW, tot uitgangspunt genomen. Dit uitgangspunt komt overeen met het uitgangspunt dat is gehanteerd bij het Besluit Mijnbouwschade Groningen en is vastgelegd in artikel 2, vijfde lid. De regels omtrent aansprakelijkheid en schadevergoeding zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, daarbij is in het bijzonder Titel 3 van Boek 6 relevant. Naast de relevante bepalingen van het Burgerlijk Wetboek maakt tevens de jurisprudentie naar aanleiding van deze bepalingen onderdeel uit van het door het Instituut toe te passen aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.

Bij de behandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut staat 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 BW en de hierop gebaseerde jurisprudentie. In 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 BW bevat een wettelijke bewijsvermoeden. Op de inhoud van dit vermoeden is in paragraaf 7 reeds nader ingegaan.

9.4.3 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 zijn 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.

9.4.3.1 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 11) 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.

9.4.3.2 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 12). 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 13) dan ook een termijn opgenomen voor het nemen van besluiten. Deze termijn sluit aan bij de termijn die thans door de Tijdelijke Commissie wordt gehanteerd. De Tijdelijke Commissie heeft voor het bepalen van de beslistermijn op zijn beurt aansluiting gezocht bij de termijn die worden gehanteerd bij het afhandelen van aanvragen om nadeelcompensatie op grond van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014⁵⁷ en de tegemoetkoming voor faunaschade.

9.4.3.3 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 meer worden aangetast.

10. Uitvoering en gevolgen voor magistratuur

10.1 Uitvoering en regeldruk

De exploitant wordt met de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure definitief op afstand geplaatst van de schadeafhandeling. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de Rijksoverheid en niet de exploitant 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 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 vergoedt. 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 zijn 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 mogelijk 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. Administratieve lasten zijn hier op hoofdlijnen het doen van de aanvraag (inclusief aanleveren bewijs), de opname van schade, een reactie geven op het

⁵⁷ Stcrt. 2018, 66154.

ontvangen schaderapport aangevuld met mogelijk bezwaar en beroep bij de rechter. De bevoegdheid van het Instituut om te besluiten op aanvragen om vergoeding van schade wordt ten opzichte de bevoegdheid van de Tijdelijke Commissie uitgebreid met andere vormen van schade. Zo zal het instituut ook bijvoorbeeld schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken, schade als gevolg van waardedaling en immateriële schade vergoeden.

Op basis van werkwijze van de Tijdelijke Commissie kan er een globale schatting worden gemaakt van de verwachte regeldruk voor fysieke schademeldingen. De inschatting is 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. Aanvullend kunnen ook overheden een vergoeding van hun schade aanvragen. De tijdsinvestering voor overheden wordt, net zoals voor bedrijven, ingeschat op maximaal rond de 11,5 uur per melding.

Voor de afhandeling van vormen van schade - die geen onderdeel uitmaakt van het besluit Mijnbouwschade Groningen - moet door het Instituut een werkwijze worden vastgesteld. Deze kan, omdat de beoordeling van schade een andere werkwijze kan vergen, afwijken van de tijdelijke werkwijze die de Tijdelijke Commissie thans hanteert. Specifiek voor het bepalen van een werkwijze voor de begroting van schade door waardedaling heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat een Adviescommissie Waardedaling Woningen Aardbevingsgebied Groningen ingesteld. Het Instituut kan het advies van deze adviescommissie gebruiken voor het vaststellen van zijn werkwijze voor deze vorm van schade. Voor beoordelen van immateriële schade overweegt de minister het instellen van een tweede commissie. Vooruitlopend op de vaststelling van de werkwijze door het Instituut, waarbij het Instituut de uitkomst van deze trajecten kan betrekken, kan er nog geen inschatting worden gemaakt van de verwachte regeldruk.

Financiële lasten

Dit wetsvoorstel legt een heffing op aan de exploitant. Dit leidt niet tot extra kosten voor de exploitant omdat de heffing in de plaats komt van eerder door de exploitant gemaakte kosten voor de schade afhandeling. Het is in deze context aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat om het heffingsbesluit voldoende te onderbouwen. Daarbij maakt de minister gebruik van de verantwoording van de kosten die door het Instituut Mijnbouwschade Groningen zijn gemaakt in zijn jaarverslag. Aan de wijze waarop het Instituut in zijn jaarverslag verantwoording aflegt over de gemaakte kosten worden bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen gesteld. In dat kader zal ook aandacht worden besteed aan de regeldruk. De exploitant kan bezwaar en beroep instellen tegen de aan hem opgelegde heffing. Uitgaande van de gemiddelde referentiebedragen die worden gehanteerd voor het bepalen van de administratieve lasten kunnen de lasten voor de exploitant per beroepsprocedure oplopen tot €12.705,-.

10.2 Gevolgen voor magistratuur

In het wetsvoorstel is, evenals bij het Besluit Mijnbouwschade Groningen, gekozen een bestuursrechtelijke vormgeving van de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade door de overheid. Dit betekent dat tegen besluiten van de Instituut bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Gedupeerden kunnen tegen een besluit van het Instituut beroep instellen bij de Rechtbank Noord-Nederland en tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit leidt tot extra werk voor de Rechtbank Noord-Nederland en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wetsvoorstel wijkt op een aantal onderdelen echter af van het Besluit Mijnbouwschade Groningen. Zo omvat het wetsvoorstel alle vormen van schade, bevat het wetsvoorstel een heffing op de exploitant ter dekking van de kosten die de minister maakt ter financiering van de uitgaven van het Instituut en voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor de Rechtbank Noord-Nederland om de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit betekent dat vooraf niet goed kan worden ingeschat hoeveel beroepsprocedures, hoger beroepsprocedures en prejudiciële vragen er verwacht kunnen worden het gaat. Uit de cijfers van de Tijdelijke Commissie blijkt dat 3,2%⁵⁸ van de gedupeerden in bezwaar gaat tegen besluiten van de Tijdelijke Commissie en er nog geen beroepsprocedures zijn ingesteld. De procedure bij de

⁵⁸ Stand van zaken op 3 juni 2019.

Tijdelijke Commissie en de rechtsbeschermingsprocedure bij de bestuursrechter vervangen, evenals bij het wetsvoorstel, de procedures bij de civielrechtelijke route.

De Raad voor de Rechtspraak heeft een inschatting gemaakt van de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklast van de rechtspraak⁵⁹. Op basis van de op dit moment beschikbare informatie heeft de Raad een voorlopige inschatting gemaakt en verwacht dat het jaarlijks gaat om ongeveer € 1 mln. Dit heeft enerzijds te maken met een toename in aantallen bestuursrechtelijke zaken (effect van ongeveer € 600.000) en anderzijds een toename in de zwaarte van die zaken (effect van ongeveer € 400.000). De Raad tekent hierbij echter aan dat of deze effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen afhankelijk is van verschillende factoren, waarop de Rechtspraak niet altijd invloed heeft. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verwachte toename van de aantallen zaken. Deze is afhankelijk van de wijze waarop wordt beslist op aanvragen om een schadevergoeding en de wijze waarop wordt beslist op bezwaarschriften. Andere (onbekende) factoren zijn gelegen in aantallen descentes en aantallen te benoemen deskundigen. Op dit moment valt nog niet goed in te schatten in welke mate dergelijke factoren aan de orde zullen zijn. In verband met de vele onzekerheden waarmee de inschatting van de Raad is omgeven, zal de Raad de aantallen en zwaarte van de aardbevingsschadezaken bij de Rechtspraak monitoren. Ongeveer een jaar nadat de eerste zaken zijn aangebracht wordt beoordeeld wat de extra te maken kosten zijn. Deze kosten zullen vervolgens worden vergeleken met de inschatting van hierboven en de basis vormen voor een vergoeding van het ministerie van Justitie en Veiligheid aanvullend op de productgroepprijzen voor 2020-2022. Indien blijkt dat als gevolg van de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut een substantieel beslag op de rechtspraak wordt gelegd zal compensatie worden geboden vanuit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Niet in te schatten is hoeveel prejudiciële vragen er per jaar gesteld zullen gaan worden, maar deze zorgen mogelijk ook voor extra werk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Raad voor de Rechtspraak sprak de verwachting uit dat de werklastgevolgen als gevolg van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen naar verwachting beperkt zullen zijn⁶⁰.

11. Adviezen en internetconsultatie

Ten aanzien van dit is advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak⁶¹ en het Adviescollege Toetsing Regeldruk⁶². Ook is ten aanzien van de vraag of met dit wetsvoorstel op effectieve wijze uitvoering wordt gegeven aan het akkoord op hoofdlijnen een opinie gevraagd van drie juridisch experts. Deze opinie wordt, samen met dit voorstel, aangeboden aan de Kamer. Voorts is een concept-versie van dit wetsvoorstel met toelichting geconsulteerd via de website www.internetconsultatie.nl. In de periode van 3 juli 2018 tot en met 14 augustus 2018 konden via deze website reacties worden ingediend op het wetsvoorstel. In totaal zijn 44 reacties op dit wetsvoorstel ontvangen, waarvan 39 openbaar mochten worden gemaakt. De openbare reacties zijn te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. De mogelijkheid tot reageren is expliciet gecommuniceerd aan regionale partijen zoals de Groninger Bodem Beweging, het Gasberaad, de Provincie Groningen en de Groningse aardbevingsgemeenten.

De adviezen en ingezonden reacties hebben op meerdere onderdelen geleid tot aanpassing van de het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In het consultatieverslag wordt een reactie gegeven op alle in de internetconsultatie ingebrachte commentaren en suggesties. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop in de adviezen en de reacties gereageerd is, hetzij vanwege de hoeveelheid reacties, hetzij vanwege de aard van de aanpassing die in het voorstel of de toelichting is gedaan.

In verschillende reacties werden vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de wijze waarop dit wetsvoorstel zich verhoudt tot een integrale aanpak van gaswinning, de verhouding tussen schade en versterken, de borging van reeds opgedane ervaringen binnen de Tijdelijke Commissie, de borging van de onafhankelijke positie van het Instituut en de uitsluitende afhandeling van schade door de overheid met een bestuursrechtelijke route van rechtsbescherming.

⁵⁹ Advies 2018/33 van 26 september 2018, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

⁶⁰ Advies 2018/33 van 26 september 2018, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

⁶¹ Advies 2018/33 van 26 september 2018, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

⁶² Advies van 23 augustus 2018, te raadplegen via www.atr-regeldruk.nl.

Integrale aanpak van gaswinning

Meerdere partijen hebben aangegeven dat het in het conceptwetsvoorstel nog onduidelijk was hoe het wetsvoorstel past in de bredere aanpak van het Rijk ten aanzien van Groningen. Om aan dit punt tegemoet te komen is in de memorie van toelichting een paragraaf (paragraaf 1.2) opgenomen waarin is verduidelijkt hoe dit voorstel past in een brede ambitie van het Rijk om te komen tot een veilig Groningen. In deze paragraaf wordt verduidelijkt hoe het voorstel zich verhoudt tot het besluit om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen en het wetsvoorstel minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, de invulling van de versterkingsoperatie en de vormgeving van een nationaal programma om Groningen toekomstperspectief te bieden met perspectief.

Schadevergoeding in natura en de verhouding tussen schade en versterken

In verschillende reactie werd aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om schadevergoeding in natura te vragen en de verhouding tussen schadevergoeding (in natura) en versterkingsmaatregelen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is in het voorstel (artikel 2, derde lid) en in de toelichting (paragraaf 3.3) verduidelijkt dat bij het Instituut niet alleen schadevergoeding in geld kan worden aangevraagd, maar tevens schadevergoeding in natura. Ook is in paragraaf 3.3 verduidelijkt hoe schadevergoeding voor redelijke maatregelen ter beperking en voorkoming van schade (al dan niet in natura) zich verhoudt tot versterken.

Gevolgen voor ondersteunende organisaties

Meerdere partijen hebben vragen gesteld over de gevolgen van het voorstel voor de werkzaamheden van verschillende organisaties die een ondersteunende rol spelen bij de schadeafhandeling door NAM. Het gaat daarbij om organisaties als de Raad Arbiters Bodembeweging, de Onafhankelijk Raadsman, de Commissie bijzondere situaties, de Commissie bodemdaling en Stut en Steun. Deze organisaties maken geen onderdeel uit van het proces van schadeafhandeling dat wordt voorzien door het wetsvoorstel. Dit betekent niet dat deze organisaties als gevolg van dit voorstel ophouden te bestaan:

- De Arbiters Bodembeweging zal, in overeenstemming met de gemaakte afspraken, geschillen omtrent 'oude schades' (schademeldingen die voor 31 maart 2017 zijn ingediend bij NAM (of het Centrum Veilig Wonen) zijn ingediend) afwikkelen. De behandeling van deze meldingen worden met dit voorstel niet overgenomen door het Instituut.
- De Onafhankelijk Raadsman blijft bevoegd om kennis te nemen van klachten omtrent de uitvoering van de versterkingsoperatie en de afhandeling van 'oude schades'. Ten aanzien van aanvragen om vergoeding van schade op grond van deze wet geldt evenwel de klachtprocedure van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en is er een bevoegdheid voor de Nationale ombudsman. Voor schadeafhandeling op grond van deze wet is derhalve geen rol weggelegd voor de onafhankelijk raadsman.
- De Commissie Bodemdaling blijft ingevolge deze wet (artikel 22) bevoegd om verzoeken om vergoeding van schade door bodemdaling van partijen die zijn toegetreden tot de bodemdalingsovereenkomsten tussen NAM en de provincie Groningen respectievelijk het Rijk af te wikkelen.

Ten aanzien van de werkzaamheden van Stut en Steun en de Commissie bijzondere situaties zal in overleg met deze organisaties worden bezien of en op welke wijze zij een rol kunnen vervullen naast de procedure van schadeafhandeling die is voorzien in dit voorstel. Hierover zal de Kamer apart worden geïnformeerd.

Acuut onveilige situaties

Naar aanleiding van de opmerkingen van verschillende partijen over het treffen van maatregelen in acuut onveilige situaties is in het voorstel (artikel 2, derde en zesde lid) en de toelichting (paragraaf 3.3) verduidelijkt dat het Instituut bevoegd is om deze maatregelen te treffen.

Borging opgedane ervaring Tijdelijke Commissie

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie worden voortgezet door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Tegelijkertijd is het, in het belang van de borging van de onafhankelijke positie van het Instituut, belangrijk dat het Instituut zelfstandig bevoegd is om zijn eigen werkwijze vast te stellen. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel, anders dan in het besluit Mijnbouwschade Groningen, slechts een beperkt aantal voorschriften

gegeven voor de procedure voor behandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut. Uit de consultatiereacties bleek dat het eerste aspect onvoldoende benoemd was en hierdoor kon het beeld ontstaan dat er geen aandacht is voor beleidscontinuïteit. Naar aanleiding van deze reacties is in paragraaf 4.3.2 duidelijker benoemd deze continuïteit wordt geborgd.

Onafhankelijkheid van het Instituut en systeemverantwoordelijkheid

In de consultatie is door verschillende partijen een opmerking gemaakt over de bevoegdheid van de minister om het Instituut algemene aanwijzingen te geven. Dit verhoudt zich volgens deze partijen niet goed tot de beoogde onafhankelijkheid van het Instituut en zijn semi-rechtelijke taak. Ook is gevraagd naar een meer algemene beschrijving van de wijze waarop de minister op grond van dit voorstel inhoud kan geven aan zijn systeemverantwoordelijkheid. In reactie op deze opmerkingen is de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de minister geschrapt en is een paragraaf opgenomen waarin aandacht wordt besteedt aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister in verhouding tot de onafhankelijkheid van het Instituut (paragraaf 4.4.4).

Verhouding tussen de afhandeling van schade door de overheid en civielrechtelijke procedure tegen de exploitant

De consultatieversie van het wetsvoorstel voorzag in uitsluitende bevoegdheid voor het Instituut om aanvragen om vergoeding van schade af te handelen en de regel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet ontvankelijk dient te verklaren. Deze 'exclusiviteit' van de procedure via het Instituut heeft geleid tot opmerkingen van meerdere partijen en van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen de afhandeling van schade door de overheid en de bijbehorende bestuursrechtelijke rechtsbescherming en de mogelijkheid om een vordering tot vergoeding van schade in te stellen tegen de exploitant bij de burgerlijke rechter. Het voorstel is op deze punten aangepast. De mogelijkheid om schade te verhalen via het Instituut (met bijbehorende rechtsbescherming bij de bestuursrechter) is vormgegeven als een keuze voor de gedupeerde. De gedupeerde kan er ook voor kiezen om zijn schade langs de civielrechtelijke route direct op de exploitant te verhalen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.2.2.

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 waardedaling, 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 ingesteld (het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Het Instituut wordt gevestigd op een door de Minister van Economische Zaken en Klimaat te bepalen locatie. In aansluiting op de keuze die is gemaakt om

de huidige Tijdelijke Commissie te vestigen in Hoogezand ligt voor de hand dat ook het instituut gevestigd zal worden in Hoogezand. Mochten er in de toekomst evenwel gegronde redenen zijn waarom het wenselijk of noodzakelijk is om te kiezen voor een andere vestigingsplaats, dan is het niet wenselijk om de vestigingsplaats bij wet voor te schrijven. 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 en bevoegdheden in onafhankelijkheid vervult.

In het derde lid van artikel 2 aan het Instituut taken en bevoegdheden toegekend. Op grond van dit lid is het Instituut bevoegd om aanvragen om vergoeding van schade als bedoeld in deze wet af te handelen als de aanvrager zijn vordering tot vergoeding van deze schade op de exploitant aan de Staat heeft overgedragen. Het gaat hier om een levering van een vordering op naam (cessie) als bedoeld in artikel 94, eerste lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Voor een rechtsgeldige levering van een vordering op naam is een daartoe bestemde akte en de mededeling daarvan aan de personen tegen wie de vordering kan worden uitgeoefend door de vervreemder of verkrijger noodzakelijk. De verklaring van overdracht die op grond van artikel 11, tweede lid, onderdeel h, moet worden opgenomen in het aanvraagformulier kan worden aangemerkt als (onderhandse) akte als bedoeld in artikel 94, eerste lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Het Instituut doet, krachtens een daartoe door de minister van Economische Zaken en Klimaat te verlenen mandaat, namens de Staat aan de exploitant mededeling van de levering van de vordering op het moment dat het Instituut de aanvraag in behandeling neemt. Dit betekent dat de gedupeerde, voor de schade waarvoor met de aanvraag vergoeding wordt aangevraagd, vanaf dat moment geen vergoeding meer kan vorderen van de exploitant. Indien het Instituut de aanvraag niet in behandeling neemt wordt er geen mededeling van de overdracht gedaan aan de exploitant. Omdat er in dat geval niet voldaan wordt aan alle voorwaarden voor een rechtsgeldige levering van een vordering op naam wordt in dat geval niet overgedragen aan de Staat en kan de gedupeerde in dat geval nog steeds een vergoeding vorderen van de exploitant.

Voorts wordt in het derde lid bepaald dat het Instituut bevoegd is om op aanvraag:

- de aanspraak op een vergoeding van schade vast te stellen (onderdeel a, onder ii) en
- de omvang van een vergoeding van schade of de te treffen maatregelen in natura vast te stellen (onderdeel a, onder iii).

Het Instituut heeft tot slot tot taak de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uit te keren of de vastgestelde maatregelen in natura uit te voeren (onderdeel b).

Het vierde lid van artikel 2 bevat een vijftal uitzonderingen op de bevoegdheid van het Instituut om aanvragen om schadevergoeding als bedoeld in deze wet in behandeling te nemen. In het vierde lid is bepaald dat het Instituut een aanvraag om vergoeding van schade niet in behandeling neemt wanneer de aanvraag schade betreft waarvoor de gedupeerde voor 31 maart 2017, 12:00 uur een schademelding – of claim heeft voorgelegd aan het Centrum Veilig Wonen of de exploitant (onderdeel a), door de exploitant en de gedupeerde een vaststellingsovereenkomst is gesloten (onderdeel b), door de gedupeerde (of een vertegenwoordiger van de gedupeerde) met de exploitant onderhandeld wordt met het doel te komen tot een vergoeding van de schade (onderdeel c), door de gedupeerde een vordering tot vergoeding van schade is ingesteld bij de burgerlijke rechter (onderdeel d) of de burgerlijke rechter uitspraak heeft gedaan over de aanspraak op en de omvang van de vergoeding van de schade (onderdeel e). De gronden genoemd in onderdeel a, b en e zijn daarbij absoluut. In de gevallen genoemd in onderdeel c en d is het Instituut alsnog bevoegd om de aanvraag in behandeling te nemen als de onderhandelingen tussen de gedupeerde (of diens vertegenwoordiger) en de exploitant worden afgebroken (onderdeel c) of wanneer de gedupeerde de vordering tot vergoeding van schade bij de burgerlijke rechter intrekt (onderdeel d). Overeenkomstig de regels van het burgerlijk procesrecht vergt dit laatste instemming van de gedaagde (de exploitant). Uit onderdeel e blijkt dat van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt tot het moment dat de rechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan over de aanspraak op en de omvang van het recht op vergoeding van schade.

In het vijfde lid is vervolgens bepaald dat het Instituut besluit op aanvragen om vergoeding van schade met toepassing van het Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van artikel 6:178, onderdeel

c, van het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek is daarmee het wettelijk kader aan de hand waarvan het Instituut aanvragen beoordeelt. Artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek wordt door het Instituut op grond van het derde lid niet toegepast. In dat artikel wordt een uitzondering gemaakt op de risicoaansprakelijkheid van de exploitant voor schade door bodembeweging als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek wanneer de schade uitsluitend is veroorzaakt door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. Deze uitzondering wordt door het Instituut niet toegepast. Dit betekent dat indien schade waarvoor vergoeding wordt aangevraagd uitsluitend zou zijn veroorzaakt door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid dit voor het Instituut geen grond is om de aanvraag af te wijzen.

In het zesde lid van artikel 2 is voorzien in een nadere uitwerking van de bevoegdheid van het Instituut om maatregelen in natura te treffen ter voorkoming of beperking van schade (artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder ii), voor situaties waarin er naar aanleiding van een aanvraag om vergoeding van schade het vermoeden bestaat dat er sprake kan zijn van een acuut onveilige situatie. In dat geval dient het Instituut de situatie onmiddellijk te inspecteren en - in overleg met de betrokken bewoner - in het belang van de veiligheid de noodzakelijke maatregelen treffen. Het vermoeden van het bestaan van een acuut onveilige situatie kan daarbij ontstaan, omdat de aanvrager in de aanvraag heeft aangegeven dat hij van mening is dat er sprake is van een acuut onveilige situatie, maar het Instituut kan dit vermoeden ook zelf hebben op basis van de aanvraag. In beide gevallen laat het Instituut de situatie zo snel mogelijk – maar in ieder geval binnen 48 uur na ontvangst van de aanvraag – inspecteren. Indien dit nodig is in het belang van de veiligheid kan het Instituut maatregelen voorstellen. Dit kan bijvoorbeeld zijn het voorstel dat de bewoners van een huis tijdelijk ergens anders verblijven of het plaatsen van stutten. De kosten van deze maatregelen hiervoor worden gedragen door het Instituut en kunnen op grond van artikel 184 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden aangemerkt als schade in de zin van deze wet. Als bij inspectie door de overheid blijkt dat er sprake is van een acuut onveilige situatie meldt het Instituut dit aan de burgemeester van de betrokken gemeente ten behoeve van de eventuele toepassing door de gemeente van bevoegdheden op grond van de Woningwet. Hierbij kan met name worden gedacht aan het sluiten van de woning. Het delen van deze informatie met de betrokken burgemeester is daarbij noodzakelijk in het belang van het adequaat optreden bij een acuut onveilige situatie teneinde gevaar voor bewoners te bestrijden.

In het zevende lid is tot slot 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.

Artikel 3

In artikel 3 (eerste tot en met vierde lid) zijn voor het Instituut en de exploitant wettelijke verplichtingen opgenomen om ten behoeve van de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade door het Instituut (artikel 2, derde en vierde lid) persoonsgegevens te verwerken. Het Instituut en de exploitant zijn ieder voor zich verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de AVG. Bij algemene maatregel van bestuur worden op grond van het vijfde lid nadere eisen gesteld aan de vormgeving van informatie uitwisseling tussen het Instituut en de exploitant, bedoeld in artikel 3, vierde lid. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van een database ten behoeve van deze informatie uitwisseling. In paragraaf 9.3 van het algemeen deel van deze toelichting is nader ingegaan op de inhoud en achtergrond van deze bepalingen en de verhouding van dit artikel met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Artikel 4

In artikel 4 van het voorstel zijn bepalingen opgenomen omtrent de samenstelling van het Instituut en de benoeming, schorsing en het ontslag van zijn leden. Het Instituut bestaat blijkens het eerste lid uit minimaal drie en ten hoogste vijf leden. Voor de procedure van benoeming, schorsing en ontslag is in het tweede 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. Voor wat betreft de gronden voor ontslag die zijn opgenomen in het derde lid is aansluiting gezocht bij de gronden voor ontslag die worden genoemd in artikel 12 van de Kaderwet zbo's. Voorts kunnen leden op grond van het zesde lid op eigen verzoek door de Minister voor Rechtsbescherming worden ontslagen zonder dat hiervoor een koninklijk besluit nodig is. Dit omdat bij ontslag op eigen verzoek de taakvervulling van het Instituut niet in het geding komt.

In het vijfde 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 zevende lid bepaald dat de leden van het Instituut de Minister voor Rechtsbescherming informeren over alle omstandigheden die van invloed zijn of zouden kunnen zijn op hun onpartijdigheid of aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict in het kader van de schadeafhandeling.

De leden van het Instituut worden ingevolge het zesde lid voor een periode van ten hoogste vier jaar benoemd. De leden kunnen na afloop van hun termijn op grond van het zesde lid aansluitend ten hoogste tweemaal herbenoemd worden voor opnieuw een periode van vier jaar.

In het achtste lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de procedure van benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het Instituut en de rechtspositie van de leden van het Instituut. Door hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen wordt het proces van benoeming, schorsing en ontslag en de besluitvorming over de rechtspositie van de leden van het Instituut meer transparant gemaakt.

Artikel 5

Het voorgestelde artikel 5 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 (artikel 5, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid (artikel 10 van de Kernenergiewet).

Artikel 6

In artikel 10 van de wet is bepaald dat het Instituut zijn eigen werkwijze en procedures vaststelt voor het behandelen van aanvragen. Op grond van artikel 6, 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, vierde en zevende 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 7

In het belang van het borgen van de semi-rechterlijke taakvervulling van de leden van het Instituut, het personeel van het Instituut en de door het Instituut ingeschakelde deskundigen is in artikel 7 geëxpliciteerd dat zij geen instructies verlangen of ontvangen van derden die op een individuele zaak betrekking hebben. Zoals in paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven is het niet nodig om voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat te expliciteren dat hij niet bevoegd is om de leden van het Instituut, het personeel van het Instituut en de door het Instituut ingeschakelde deskundigen instructies te geven die op een individuele zaak betrekking hebben. Uit het feit dat het Instituut niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en het ontbreken van een dergelijke bevoegdheid in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vloeit reeds voort dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat hier niet toe bevoegd is.

Artikel 8

In artikel 8, 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 behoeft 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 9

Artikel 21 van de Kaderwet zbo's geeft de verantwoordelijk minister de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. 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 onafhankelijke vervulling van zijn semi-rechterlijke 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 of om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het Instituut. Om deze reden zijn deze bevoegdheden in artikel 9, eerste lid, van de wet uitgezet.

Het tweede lid van artikel 9 bevat een grondslag om in het belang van de transparantie omtrent de taakuitoefening en het gevoerde beleid bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan het jaarverslag van het Instituut. De achtergrond van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 4.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 10

In artikel 10 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 zijn 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 zijn 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 11

In artikel 11 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, met uitzondering van het vereiste opgenomen in onderdeel h) ook gesteld aan een aanvraag op grond van het Besluit Mijnbouwschade Groningen (artikel 2 van de bijlage). In onderdeel h is opgenomen dat de aanvraag een verklaring van de aanvrager tot overdracht van de vordering tot vergoeding van schade van de aanvrager op de exploitant ter zake van de schade waarvoor vergoeding wordt aangevraagd aan de Staat bevat. De ondertekende aanvraag waarin deze verklaring is opgenomen kan, zoals ook is toegelicht onder artikel 2, derde lid, onderdeel a, aanhef en onder i, worden aangemerkt als een onderhandse akte strekkende tot overdracht van een vordering op naam als bedoeld in artikel 94, eerste lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 12

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 13

In artikel 13 is voorzien in beslistermijnen voor het Instituut. In aansluiting op de termijnen die door de Tijdelijke Commissie worden gehanteerd, wordt een standaard maximum termijnen gegeven van 8 respectievelijk 12 weken, afhankelijk van de vraag of er onderzoek is verricht door een deskundige. Wanneer het Instituut niet binnen deze termijn kan worden gegeven is het Instituut op grond van artikel 4:14, eerste lid, van de Awb verplicht dit aan de aanvrager mee te delen. In deze mededeling moet het Instituut ook een nieuwe, zo kort mogelijke, termijn noemen waarbinnen het besluit genomen zal worden.

Artikel 14

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 en bevoegdheden. 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 15

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 zijn 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 15 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, onderdeel a, wordt voorzien in een bevoegdheid voor de minister om aan de exploitant van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de van opslag van gas bij Norg een heffing op te leggen ter bestrijding van alle kosten gemaakt in verband met de afhandeling van schade. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de vergoedingen die door het Instituut, onder toepassing van de bepalingen over aansprakelijkheid en schadevergoeding van het Burgerlijk Wetboek, worden uitgekeerd aan aanvragers. Voorts gaat het om de kosten die door het Instituut worden gemaakt om te beslissen op aanvragen om vergoeding. 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.

In onderdeel b van het eerste lid is tot slot 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 lid is, naar analogie met artikel 6:177, vierde lid, BW een voorziening opgenomen voor de situatie waarin een exploitant zijn mijnbouwactiviteiten beëindigt of de mijnbouwactiviteiten worden overgenomen door een andere exploitant. In dat geval blijft de partij die exploitant was op het moment waarop de schade waarvoor door het Instituut vergoeding is uitgekeerd bekend werd de partij aan wie de heffing kan worden opgelegd.

In het derde lid is bepaald dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij ministeriële regeling de hoogte van de heffing vaststelt.

Artikel 16

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 Afdeling bestuursrechtspraak 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 rechtbank 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 16, 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 16, 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 rechtbank legt een vraag aan de Afdeling bestuursrechtspraak voor door middel van een tussenuitspraak.

De rechtbank kan beslissen een prejudiciële vraag te stellen op verzoek van een bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbende of het bestuursorgaan (het Instituut), of ambtshalve (artikel 16, 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 16, 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 rechtbank een prejudiciële vraag wil stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie). Naar analogie is de rechtbank zelf dan ook zelf de meest gereede 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 rechtbank in eerste aanleg op grond van artikel 16, derde lid;

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

De rechtbank 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.

Tegen de beslissing om een prejudiciële vraag te stellen staat ingevolge de laatste volzin van het derde lid geen zelfstandig hoger beroep open. Er kan alleen in het kader van een hoger beroep tegen de einduitspraak hoger beroep worden ingesteld tegen de tussenuitspraak. Door de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen te beperken tot het moment waarop hoger beroep kan worden ingesteld tegen de hoofduitspraak wordt beoogd te voorkomen dat met een hoger beroep de procedure wordt vertraagd. Deze voorziening is vergelijkbaar met de voorziening die in artikel 8:104, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is getroffen voor het hoger beroep een tussenuitspraak tot toepassing van een bestuurlijke lus (artikel 8:80a Algemene wet bestuursrecht).

Als de rechtbank een prejudiciële vraag stelt, wordt de behandeling van de zaak geschorst totdat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft beslist (artikel 16, vijfde lid). De rechtbank 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 16, zesde lid). De betrokken partijen worden gehoord over deze beslissing. De belanghebbende heeft belang bij een zo spoedig mogelijke afwikkeling van de procedure ten einde zekerheid te verkrijgen over zijn recht op vergoeding van schade en de omvang daarvan. Dit kan voor de belanghebbende betekenen dat het voor hem niet wenselijk is om de beantwoording van prejudiciële vragen af te wachten. Het belang van het bestuursorgaan is gelegen in de uniforme afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade en derhalve het afwachten van de antwoorden. Ook dit belang weegt zwaar maar kan in een concreet geval minder zwaar wegen dan het belang van een belanghebbende. Bijvoorbeeld wanneer een belanghebbende als gevolg van de geleden schade in ernstige financiële problemen of

ernstige geestelijke nood is geraakt. Om deze reden is in het zesde lid bepaald dat de rechter de procedure alleen niet aanhoudt wanneer alle betrokken partijen aangeven voortzetting van de procedure te verlangen of wanneer een zwaarwegend belang van de belanghebbende zich verzet tegen het aanhouden van de procedure. Eveneens om deze reden kan tegen de beslissing van de rechtbank om de behandeling van een lopende beroepsprocedure al dan niet te schorsen wegens een prejudiciële vraag die gesteld is in een andere beroepsprocedure alleen door de belanghebbende beroep worden ingesteld.

Artikel 17

In artikel 17 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 in het vierde lid bedoelde 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 17 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 (achtste lid).

Op grond van artikel 17, negende 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 tiende 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 18

De rechtbank 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 17, elfde 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 18 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 19

In artikel 19, eerste lid, wordt een aantal artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarbij moet worden opgemerkt dat, hoewel de beslissing van de rechtbank om een prejudiciële vraag te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak in artikel 16, derde lid, wordt aangemerkt als tussenuitspraak afdeling 8.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is.

Artikel 20

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, de mate waarin met de wet het doel van adequate onafhankelijke afhandeling van schade wordt gerealiseerd en of het noodzakelijk is om de als tijdelijke bedoelde maatregelen waarin de wet voorziet te laten voortduren.

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 jaar verslag wordt uitgebracht.

Artikel 21 en 22 (overgangsrecht)

In de artikelen 21 en 22 wordt voorzien in bepalingen van overgangsrecht. Artikel 21 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 Tijdelijke Commissie.

Artikel 22 ziet op schade ten aanzien waarvan op het moment van inwerkingtreding van deze wet een vordering aanhangig is bij de burgerlijke rechter en schade door bodemdaling van aanvragers die toetreden zijn tot de overeenkomst Groningen-NAM inzake regeling vergoeding kosten bodemdaling aardgaswinning 1983 of de overeenkomst Rijk-NAM inzake regeling vergoeding kosten bodemdaling aardgaswinning 1983.

Artikel 21

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 Tijdelijke Commissie werden op grond van het Besluit Mijnbouwschade afgehandeld door de Tijdelijke Commissie. De afhandeling van deze aanvragen wordt met deze wet overgenomen door het Instituut. Het Besluit Mijnbouwschade Groningen wordt door de Minister van Economische Zaken en Klimaat bij besluit ingetrokken met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet. Dit betekent dat de Tijdelijke Commissie met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet ophoudt te bestaan. De taken van de Tijdelijke Commissie worden met ingang van deze datum overgenomen door het Instituut. De leden van de Tijdelijke Commissie 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 Tijdelijke Commissie, tenzij deze leden op eigen verzoek aangeven hun werkzaamheden niet te willen voortzetten.

In het eerste lid van artikel 21 wordt bepaald dat besluiten op aanvragen om vergoeding van schade van de Tijdelijke Commissie vanaf het moment dat deze wet inwerking treedt worden aangemerkt als besluiten van het Instituut. Dat geldt zowel voor primaire besluiten als besluiten op bezwaar. Dit betekent dat bezwaar tegen besluiten van de Tijdelijke Commissie kunnen worden ingediend bij het Instituut en beroepen tegen besluiten van de Tijdelijke Commissie kunnen worden ingesteld tegen het Instituut.

In het tweede lid wordt bepaald dat aanvragen die zijn ingediend bij de Tijdelijke Commissie en daar op het moment van inwerkingtreding van deze wet in behandeling zijn vanaf het moment dat deze wet inwerking treedt worden aangemerkt als aanvragen ingediend bij het Instituut. In het derde lid is bepaald dat 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 of NAM worden aangemerkt als aanvragen ingediend bij het Instituut. De afhandeling van deze meldingen is met het Besluit Mijnbouwschade reeds overgenomen van het Centrum Veilig Wonen of NAM en gaat met deze wet over naar het Instituut. In het vierde lid is bepaald dat het Instituut de zaken bedoeld in het eerste tot en met derde 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 22

Artikel 22 bevat een overgangsrechtelijke bepaling waarmee een uitzondering wordt gemaakt op de bevoegdheid van het Instituut om aanvragen om vergoeding van schade als bedoeld in deze wet in behandeling te nemen indien de aanvrager voor de schade waarvoor vergoeding wordt verzocht partij is bij de overeenkomst Groningen-NAM inzake regeling vergoeding kosten bodemdaling aardgaswinning 1983 of de overeenkomst Rijk-NAM inzake regeling vergoeding kosten bodemdaling aardgaswinning 1983. Voor de afhandeling van schade door bodemdaling zijn tussen zowel de provincie Groningen als het Rijk met NAM in 1983 een overeenkomst gesloten omtrent de afhandeling van schade door bodemdaling als gevolg van gaswinning in de provincie Groningen. Tot deze overeenkomst zijn tot op heden 58 partijen toegetreden. Op basis van deze overeenkomst zijn, op basis van het advies van de met de overeenkomsten door partijen ingestelde Commissie Bodemdaling, maatregelen overeengekomen ter voorkoming of herstel van schade door bodemdaling. Deze maatregelen zijn reeds uitgevoerd, in uitvoering of in een vergaand stadium van voorbereiding.

Ook schade door bodemdaling als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld is schade als bedoeld in artikel 1 van deze wet. Dit betekent dat ook schade door bodemdaling valt onder de reikwijdte van deze wet. Het is omwille van rechtszekerheid echter niet wenselijk om deze specifieke overeenkomsten te beëindigen of de uitvoering daarvan onder te brengen bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Met de overgangsbepaling van artikel 22, onderdeel b, wordt dan ook voorzien in een eerbiedigende werking voor deze overeenkomsten. Deze eerbiedigende werking geldt voor alle partijen die tot de overeenkomsten zijn toegetreden op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Voor aanvragers die geen partij zijn bij deze overeenkomsten geldt dat zij zich met een aanvraag om vergoeding van schade door bodemdaling als gevolg van aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg dienen te wenden tot het Instituut Mijnbouwschade.

Artikel 23 (wijziging Algemene wet bestuursrecht)

Op grond van artikel 8:7, tweede lid, van de Awb is gewoonlijk de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft de bevoegde rechtbank. In hoofdstuk 3 van Bijlage II van de Awb is op grond van artikel 8:7, derde lid, Awb voor een specifiek aantal gevallen voorzien in een afwijking van deze hoofdregel. Met artikel 23 wordt een nieuw tiende lid toegevoegd aan artikel 8 van bijlage II van de Awb

toegevoegd waarin de Rechtbank Noord-Nederland bevoegd wordt verklaard om kennis te nemen van beroepen tegen besluiten op grond van deze wet. Hiermee wordt voor deze besluiten voorzien in een concentratie van rechtsmacht. Het gaat daarbij zowel om besluiten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen als heffingsbesluiten van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De achtergrond van deze bepaling is toegelicht in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 24 (wijziging Burgerlijk Wetboek)

In 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 rechtbank gestelde prejudiciële vragen.

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

In artikel C, artikel 52f, tweede lid, van de wet van 17 oktober 2018 houdende wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (Stb. 371) 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 de evenbedoelde wet (of artikel 52f, tweede lid, van de Mijnbouwwet indien dit onderdeel van de wet al in werking is getreden) op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Dit betekent dat de risicoaansprakelijkheid 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.

Artikel 27 (Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Artikel 7a van de Mijnbouwwet bepaalt dat als er een opsporings- of winningsvergunning is verleend, er geen Wabo-vergunning wordt verleend voor zover die vergunning zou gelden voor een activiteit tot het oprichten van een mijnbouwwerk in (kortgezegd) het Waddengebied. In de wijziging van de Mijnbouwwet in verband met het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld is dit artikel gewijzigd. Abusievelijk is hier geregeld dat ook geen Wabo-vergunning meer mag worden verleend voor het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een mijnbouwwerk. Deze laatste twee activiteiten zijn ten onrechte in dit artikel meegenomen, en worden met deze wijziging geschrapt.

Artikel 28 (wijziging Mijnbouwwet)

Onderdeel a

Vergunninghouders zijn over het behaalde resultaat met de winning van koolwaterstoffen winstaandeel verschuldigd (paragraaf 5.1.1.4 van de Mijnbouwwet). Hiervoor dient het zogenaamde winstaandeelresultaat te worden opgesteld. Bij het vaststellen van dit resultaat mag een verhoging worden toegepast van 10% op de kosten, dit is geregeld in artikel 68, derde lid, van de Mijnbouwwet⁶³. Deze verhoging is niet van toepassing op, onder andere, publiekrechtelijke heffingen. Indien NAM de kosten voor schade rechtstreeks betaalt (zonder publiekrechtelijke heffing) dan mag NAM voor het opstellen van het winstaandeelresultaat een verhoging van 10% van deze kosten toepassen. Op basis van dit wetsvoorstel betaalt NAM de kosten voor schade niet rechtstreeks, maar vergoedt NAM deze kosten door middel van een publiekrechtelijke heffing. Volgens het huidige artikel 68, derde lid, onderdeel a, van de Mijnbouwwet is de verhoging van 10% op publiekrechtelijke heffingen bij het opmaken van het winstaandeelresultaat niet van toepassing, waardoor NAM een nadeel heeft ten opzichte van de huidige situatie waarbij de betalingen niet op grond van een publiekrechtelijke heffing gebeuren. Om dit verschil te voorkomen wordt in artikel 68, derde lid, onderdeel a, opgenomen dat voor de publiekrechtelijke heffingen ten behoeve van het Instituut mijnbouwschade Groningen de verhoging van 10% wel toegestaan wordt.

Onderdeel b

Met de inwerkingtreding in 2003 van de Mijnbouwwet zijn de financiële afdrachten voor de winning van koolwaterstoffen wettelijk vastgelegd. Dit regime werd van toepassing op alle winningsvergunningen die na 1965 zijn verleend. Daarmee zijn in 2003 de financiële afdrachten van alle vergunningen die verleend zijn tussen 1965 en 2003 onder de reikwijdte van de Mijnbouwwet gebracht. De financiële afdrachten zijn geregeld in afdeling 5.1.1 van de Mijnbouwwet en zijn identiek voor alle na 1965 verleende vergunningen. De vijf vóór 1965 aan NAM verleende vergunningen zijn niet onder de regime van de wet gebracht omdat de afdrachten van deze vijf vergunningen wat betreft structuur en omvang substantieel afwaken van het wettelijk kader⁶⁴. Dit zijn de vergunningen voor Schoonebeek (1948), Tubbergen (1953), Rijswijk (1955), Rossum de Lutte (1961) en Groningen (1963).

Op 25 juni 2018 is een Akkoord op Hoofdlijnen gesloten met Shell en ExxonMobil over de aanpassing van het gasgebouw. Voor de financiële afdrachten van de winningsvergunning Groningen is overeengekomen dat ingaande 1 januari 2018 de wettelijke afdrachten van toepassing worden. Met het wettelijk regime wordt de gehele afdrachtensystematiek voor Groningen transparant en voor een ieder inzichtelijk. Op 28 september 2018 is de winningsvergunning Groningen aangepast om de wettelijke afdrachtensystematiek via de winningsvergunning van toepassing te laten zijn op de gaswinning in Groningen (Stcrt. 2018, 54375). Hiertoe is een overeenkomst gesloten tussen de Staat en NAM. Met de voorgestelde aanpassingen van de Mijnbouwwet worden de afdrachten in de wet verankerd en vervalt de overeenkomst behorend bij de winningsvergunning. Dit wordt gedaan door in artikel 146, eerste lid, en 147, tweede lid, van de Mijnbouwwet '1965' te veranderen in '1962'. Hiermee komt de in 1963 verleende vergunning voor Groningen binnen het wettelijk systeem. De vier vergunningen die voor 1962 zijn verleend blijven nog wel een aparte systematiek houden.

Onderdeel c

Dit onderdeel is technisch van aard. Het regelt dat betalingen die NAM heeft verricht op grond van de overeenkomst voordat de wetwijziging in werking treedt worden beschouwd als betalingen onder de Mijnbouwwet indien deze overeenkomen met de betalingen die verschuldigd zijn onder de Mijnbouwwet. Hiermee worden verrekeningen tussen NAM en de Staat voorkomen over de betalingen die NAM heeft verricht tussen 1 januari 2018 en het tijdstip dat de wetwijziging in werking treedt. Gezien de systematiek van het overgangsrecht in de Mijnbouwwet is er voor gekozen om deze bepaling als apart artikel aan de overgangsbepalingen van deze wet toe te voegen

Artikel 29

⁶³ Kamerstukken II, 1998/99, 26219, nr. 3, p. 34.

⁶⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26219, nr. 3, p. 30.

In het eerste lid van artikel 29 is voorzien in de mogelijkheid van een gedifferentieerde datum van inwerkingtreding. In het tweede lid is voorzien in terugwerkende kracht voor de wijziging van de Mijnbouwwet opgenomen in artikel 28. Omdat de wijzigingen van de financiële afdrachten voor de winningsvergunning Groningen op grond van de nu geldende privaatrechtelijke overeenkomst werken vanaf 1 januari 2018, werkt ook de verankering van deze afdrachten in het wettelijke regime terug tot en met 1 januari 2018.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister voor Rechtsbescherming,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,