

Aan:  
De Minister van Economische Zaken en Klimaat  
Postbus 20401 Bezoekadres  
Henri Faasdreef 312  
2500 EK DEN HAAG

Betreft Reactie Internetconsultatie Instituut Mijnbouwschade Groningen

Datum 29-07-2018

Excellentie,

In de artikelen 17, 18 en 19 van het conceptwetsvoorstel wordt de mogelijkheid en gang van zaken met betrekking tot het stellen van prejudiciële vragen aan de Raad van State en beantwoorden van deze vragen door de Raad van State beschreven.

Wij kennen in Nederland een bevoegdheidsleer ofwel objectum-litis leer, die, gezien de aard van de onderhavige materie, doorkruist wordt door genoemde artikelen van deze conceptwet.

Menig rechtsgeleerde zou inmiddels een leerzaam en interessant stuk kunnen schrijven over het Groningendossier en deze bevoegdheidsleer.

In 2015 begon RNN een civiele aardbevingskamer. Mede naar aanleiding daarvan verscheen in NRC een stuk getiteld: "Gasschade: dan moet de rechter het maar zeggen.",

<https://www.nrc.nl/nieuws/2015/06/08/gasschade-dan-moet-de-rechter-het-maar-zeggen-1502937-a1397185>

Ik citeer daaruit:

„Het lijkt wel alsof in Groningen het Burgerlijk Wetboek niet geldt”, reageert Fokko Oldenhuis, universitair hoofddocent aansprakelijkheidsrecht, hoogleraar religie en recht en parttime rechter. Mede daarom pleit hij ervoor dat de bevingskamer de meest fundamentele vragen „prejudicieel” voorlegt aan de Hoge Raad. Vragen die prangend zijn en niet worden beantwoord door jurisprudentie binnen het schadevergoedingsrecht. „Dan kan de Hoge Raad binnen een half jaar reageren en een piketpaaltje slaan. En hebben de Groningers een richtsnoer.”

Aldus de lijn van denken op 8 juni 2015.

Het is, zoals ook U heel goed weet, voorbehouden aan de HR om prejudiciële vragen te beantwoorden. Logischerwijs is dan ook in 2017 door de Commissie Hammerstein het volgende advies gegeven:

### **3.5 Jurisprudentie van de overheidsrechter**

Uiteraard kan de benadeelde steeds een procedure bij de overheidsrechter beginnen om de NAM aan te spreken tot vergoeding van de schade. Voor een aantal ingewikkelde gevallen is die weg ook aangewezen omdat alleen in de rechtspraak van de Hoge Raad normen ontwikkeld kunnen worden die vervolgens gebruikt kunnen worden in alle andere gevallen. De meest eenvoudige weg om dit te bereiken is via prejudiciële vragen van de rechtbank. De vragen worden meestal binnen zes maanden beantwoord door de Hoge Raad. De commissie denkt hierbij bijvoorbeeld aan de vraag hoe het bewijsvermoeden van artikel 6:177a lid 1 BW moet worden gehanteerd en aan vragen over immateriële schadevergoeding. De rechtbank Noord-Nederland heeft al een bijzondere kamer. Voor die kamer zou een reglement kunnen bewerkstelligen dat snel en efficiënt kan worden gewerkt, terwijl de beoordelingen van het IM als basis kunnen dienen ter voorkoming van een nieuw deskundigenbericht.

Uw wetsvoorstel werd gepubliceerd op 3 juli 2018 met de huidige inhoud van de artikelen 17, 18 en 19. Dat is verbazingwekkend gezien het volgende.

Op 5 april 2018 heeft de rechtbank U bij brief laten weten, dat zij voornemens was prejudiciële vragen te stellen. Bij RTVNoord verscheen daarover op 13 april een bericht, waaruit ik het volgende citeer:

<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/192755/Rechtbank-roept-hulp-in-van-Hoge-Raad-bij-aardbevingszaken> VRIJDAG 13 APRIL 2018, 10:36

#### **Rechtbank roept hulp in van Hoge Raad bij aardbevingszaken**

De aardbevingskamer van de rechtbank Noord-Nederland gaat advies vragen bij de Hoge Raad. Daarvoor is één lopende zaak tegen de NAM uitgekozen.

Daarbij worden zogenoemde 'prejudiciële vragen' voorgelegd aan het hoogste rechtsorgaan van ons land. 'Het gaat om rechtsvragen die in veel aardbevingszaken een rol spelen', licht een woordvoerder toe.

Bij prejudiciële vragen doet de Hoge Raad geen uitspraak. Wel geeft de hoogste rechter haar visie, die bij een latere uitspraak van de rechtbank een rol speelt.

## Haast

De aardbevingskamer heeft haast. 'Het is van belang dat de Hoge Raad als hoogste rechter uit oogpunt van rechtsgelijkheid en een vlotte afwikkeling van zaken op korte termijn haar oordeel kenbaar maakt.'

De afgelopen tijd zijn veel gedupeerden van de gaswinning naar de rechter gestapt. Het gaat daarbij meestal om complexe zaken, die uitgelopen zijn op een felle, langdurige strijd met de NAM.

Bedoelde vragen zijn op 27 juni 2018 gepubliceerd:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNNE:2017:5257>

1. *In hoeverre heeft het onderscheid tussen aansprakelijkheid op grond van artikel 6:177 lid 1 sub b, BW en op grond van artikel 6:162 BW gevolgen voor de aanspraak op vergoeding van (im)materiële schade?*
  2. *Is er ruimte voor het aansprakelijk houden van EBN op grond van artikel 6:177 lid 2 sub b BW naast het aansprakelijk zijn van NAM op grond van artikel 6:177 lid 2 sub a BW? Kan EBN, mede gelet op haar bijzondere positie als staatsdeelnemer in de maatschap, als exploitant in de zin van artikel 6:177 lid 2 sub b BW, worden aangemerkt?*
  3. *Onder welke omstandigheden kan de Staat - mede gelet op de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM - aansprakelijk worden gehouden voor aardbevingsschade op grond van artikel 6:162 BW?*
  4. *Verhindert de formele rechtskracht van het instemmingsbesluit aansprakelijkheid van de Staat? Onder welke omstandigheden kan de Staat ondanks de formele rechtskracht van een instemmingsbesluit aansprakelijk worden gesteld?*
  5. *Hoe ver moet het tegenbewijs gaan om het bewijsvermoeden als bedoeld in artikel 6:177a BW te kunnen weerleggen; moet het tegendeel komen vast te staan of kan twijfel zaaien voldoende zijn?*
- 7a. Kan waardedaling van een woning als gevolg van het risico op aardbevingen als gevolg van gaswinning aangemerkt worden als schade waarvoor de exploitant aansprakelijk is, ook als de schade zich nog niet heeft gemanifesteerd bij verkoop van die woning en, zo ja, wat is de peildatum voor de begroting voor dergelijke schade?*
- b. Behoort ook het gemis van onstoffelijk voordeel, te weten het ongestoorde woongenot, omdat daarvoor onnodig uitgaven (zoals hypotheekrente) zijn gedaan, tot de door de exploitant te vergoeden schade?*
- c. Is bij schade op grond van de exploitatie van een mijnbouwwerk - in algemene zin of in bijzondere gevallen - plaats voor het oordeel dat sprake is van een zodanige aantasting van persoonlijkheidsrechten dat gesproken kan worden van een andere aantasting in de persoon als bedoeld in art. 6:106 lid 1 sub b BW?*
- d. In hoeverre verdraagt het hoogst persoonlijke karakter van immateriële schadevergoeding zich met het min of meer 'forfaitair' vaststellen van schadevergoeding?*

**ECLI:NL:RBNNE:2017:5257**

NAM, EBN en de Staat verzochten in verband met de vakantie de rechtbank om uitstel in deze, hetgeen door de rechtbank werd verleend tot begin september.

De vragen zijn geformuleerd en kunnen gewoon bij de Hoge Raad ingediend worden.

In verband met de EVRM-eis van *full jurisdiction* ligt het meer voor de hand de reeds geformuleerde vragen ook daadwerkelijk te laten beantwoorden door de Hoge Raad en niet door de Raad van State.

De keuze hetzelfde proces te verplaatsen naar de Raad van State zou bovendien vertraging kunnen opleveren in de beoogde voortgang van schadeafhandeling, zoals nu ingezet is. Dat is ongewenst.

De artikelen 17, 18 en 19 van het conceptwetsvoorstel en de daarbij horende passage in de Concept-Memorie van Toelichting kunnen in verband met bovenstaande geschrapt worden: het is niet nodig.

Afgezien van niet nodig, minimaal vreemd ten opzichte van de rechtbank, temeer nu zowel EBN als de Staat betrokken zijn in de procedure, waarin de prejudiciële vragen al zijn geformuleerd. U verandert halverwege het spel de regels met de wet in de hand en maakt inbreuk op een recht van de rechtbank, terwijl U partij bent in de casus, waarin de vragen al zijn geformuleerd? Wij hebben een artikel 112 in de Grondwet, dat toch echt eens goed door uw wetschrijvers bekeken moet worden: U bent minister en de vraag moet ook zijn: kunt U dit zomaar doen? Het zou misschien nog redelijk over kunnen komen als er tot op heden geen prejudiciële vragen geformuleerd zouden zijn. Maar gezien vanuit het licht dat ze dat gepubliceerd en al zijn en wel in een casus waarin U partij bent, maakt dit eerder de indruk te zijn een doen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.

In de Concept-Memorie van Toelichting beschrijft U onder 3.1 dat dit wetsvoorstel regelt dat de Staat in de plaats van de exploitant treedt voor wat betreft de afhandeling van verzoeken om vergoeding van schade. Daarmee zouden de vorderingen/schulden van de exploitant naar de Staat worden verlegd. Schuldoverneming heeft pas werking jegens de schuldeiser, indien deze zijn toestemming geeft nadat partijen hem van de overneming kennis hebben gegeven. Hoe dacht U dit te gaan uitwerken in de praktijk? Een beschrijving daarvan ontbreekt ten ene male.

In de Concept-Memorie van Toelichting schrijft U:

#### *Artikel 14*

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

In het eerste lid wordt voorzien in een bevoegdheid voor de minister om aan de houder van een winningsvergunning (artikel 6 Mijnbouwwet) ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of een opslagvergunning (artikel 25 van de Mijnbouwwet) ten behoeve van opslag van gas bij Norg een heffing op te leggen ter bestrijding van de kosten gemaakt in verband met de afhandeling van schade. Het gaat daarbij zowel om de vergoedingen die door het Instituut aan aanvragers worden uitgekeerd als om de kosten die door het Instituut worden gemaakt om te beslissen op aanvragen

om vergoeding. De uitgekeerde vergoedingen en uitvoeringskosten kunnen alleen dan niet via de heffing aan de exploitant worden doorberekend indien de schade waarvoor door het Instituut vergoedingen zijn uitgekeerd uitsluitend het gevolg is van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

Met andere woorden: zodra het bij koninklijke boodschap van 5 juni 2018 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld tot wet zal zijn verheven wordt niets meer doorberekend aan de exploitant. Zelfs niet 13,5% of welk ander heffingspercentage dan ook. Dat wordt dus voor U een dichte "achterdeur" in deze. De risicoaansprakelijkheid van de exploitant verdwijnt. Van iedere exploitant. Aldus moet de conclusie zijn op basis van artikel 26 van het huidige wetsvoorstel.

U schrijft in de Memorie van Toelichting kst-34957-3 wet houdende wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld het volgende:

#### *6.1. Burgerlijk Wetboek*

Met dit wetsvoorstel wordt de vergunninghouder verplicht een hoeveelheid gas uit het Groningenveld te winnen overeenkomstig de door de Minister goedgekeurde operationele strategie en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften. Deze winningsplicht is noodzakelijk om de leveringszekerheid te kunnen borgen op een zodanige wijze dat de winning uit het Groningenveld wordt geminimaliseerd. In artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek is voor mijnbouwactiviteiten bepaald dat de exploitant risicoaansprakelijk is voor de schade die een gevolg is van bodembewegingen door mijnbouwactiviteiten. De met dit wetsvoorstel geïntroduceerde winningsplicht beoogt geen wijziging aan te brengen in deze risicoaansprakelijkheid van de vergunninghouder. In artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen dat er geen risicoaansprakelijkheid bestaat indien de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid. Over de toepassing van deze bepaling is geen jurisprudentie. Ten behoeve van de rechtszekerheid is in dit wetsvoorstel opgenomen dat artikel 6:178, onderdeel c, van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is. Op deze manier wordt voor de Groningers verduidelijkt dat de vergunninghouder aansprakelijk blijft. De keuze om de risicoaansprakelijkheid van de vergunninghouder te handhaven is geen onredelijke gelet op het feit dat de oorzaak van toekomstige schade grotendeels, zo niet uitsluitend gelegen zal zijn in de gaswinning die in de afgelopen zestig jaar al heeft plaatsgevonden en in elk geval niet zonder meer kan volgen uit de in vergelijking daarmee relatief geringe hoeveelheden die in de komende jaren nog onder de werking van het nieuwe systeem zullen worden gewonnen. Het is verder belangrijk dat inwoners die schade hebben als gevolg van de bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk, hun schade vergoed krijgen. Met het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcrt. 2018, nr. 6398) heeft de overheid de afhandeling van deze schade aan zich getrokken. Bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen kan nu om een vergoeding van de schade worden verzocht. Ook kunnen degenen die schade zich hebben, zich nog steeds tot de vergunninghouder wenden op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek. Het ligt in de bedoeling om, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, op een later moment te voorzien in een meer definitieve voorziening voor de publieke schade-afhandeling van de schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg.

Ik heb daarin een zin onderstreept en wel om de volgende reden: we zitten in tail end productie. De druk van het gasveld kan alleen nog maar verder naar beneden, sommige clusters maken al veel water en er is sprake van influx van water aan de randen van het veld, bevingen houden we voorlopig nog en ook zwaardere bevingen blijven tot de mogelijkheden behoren. Tevens bestaat er de mogelijkheid, dat ook getriggerde bevingen zouden kunnen plaatsvinden. Kan dat zomaar allemaal toegeschreven worden aan historische winning? Natuurlijk niet. Toch heeft U uw "achterdeur" met dit wetsvoorstel betreffende gevolgen van toekomstige winning met dit wetsvoorstel dichtgetimmerd: de exploitant gaat vrijuit.

Maar wie gaat de eventuele schadegevolgen van toekomstige productie betalen? En waarvan? Want de OPEX zal niet veel ruimte meer bieden. Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen geeft daar verder geen duidelijkheid over. Die zou er wel moeten zijn, al was het alleen maar omwille van de gemoedsrust van de inwoners van Groningen en de omgeving van Norg.

Ik wens U extreme helderheid toe,

Hoogachtend,

B. Ubink van der Spek

Hoofdstraat 38

9686VJ Beerta