

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

1 augustus 2018

Betreft: internetconsultatie Wet Instituut mijnbouwschade Groningen

Zeer geachte heer Wiebes,

Graag maak ik van de bij de internetconsultatie geboden gelegenheid gebruik om te reageren op het hierboven genoemde conceptvoorstel.

Deze reactie loopt uiteraard niet vooruit op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en ook niet op de beantwoording van eventuele vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij de behandeling van de bij haar aanhangige zaken gesteld zal zien.

De Afdeling zal zich in haar reactie hierna beperken tot punten die voor de rechtspleging en de rechtsbescherming in het bijzonder van belang zijn.

Wettelijke grondslag voor afhandeling van schade door de overheid

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft met interesse kennis genomen van het conceptvoorstel. Het beoogt een bijdrage te leveren aan een voortvarende afwikkeling van de 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.

Met het Besluit Mijnbouwschade Groningen en de instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (TCM) is een praktijk in gang gezet van publiekrechtelijke afhandeling van schade. De Afdeling bestuursrechtspraak onderschrijft de doelstelling van het conceptvoorstel om te voorzien in een wettelijke grondslag 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 de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid en de financiering daarvan.

Awb-procedure

De afhandeling van de schade wordt opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan, het in te stellen Instituut Mijnbouwschade Groningen. Voor de burgers en bedrijven en

anderen die mijnbouwschade ondervinden komt daarmee een centraal loket beschikbaar met een toegankelijke en eenvoudige procedure en – in voorkomende gevallen – een overzichtelijke en laagdrempelige rechtsgang op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van de nadeelcompensatieregelingen van (destijds) Rijkswaterstaat, Verkeer en Waterstaat en (thans) Infrastructuur en Waterstaat, de bijzondere schadevergoedingsregelingen over de Betuweroute, de HSL-zuid en de Noord-Zuidlijn Amsterdam, maar ook de Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol is al ruime ervaring opgedaan met een vergelijkbare procedure. Die procedure heeft in de praktijk zijn dienst bewezen.

Met afwijkingen van de Awb-procedure moet terughoudend worden omgegaan. De Afdeling juicht dan ook toe dat in het conceptvoorstel voor de gewone Awb-procedure van bezwaar, beroep en hoger beroep is gekozen. In de wet is niet geregeld of in de bezwaarfase het horen geschiedt door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb of door het bestuursorgaan of door een of meer personen als bedoeld in artikel 7:5 van de Awb. Gelet op de voorgeschiedenis van het conceptvoorstel, het lokale draagvlak en het feit dat ook de TCM werkt met een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie geeft de Afdeling bestuursrechtspraak in overweging in de Memorie van Toelichting op te nemen dat het horen en de advisering over de op het bezwaar te nemen beslissing geschiedt door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. De Afdeling constateert dat de in artikel 15 gegeven en 13-wekentermijn afwijkt van de reguliere 6-wekentermijn uit de Awb. Dit roept de vraag op welke redenen deze afwijking rechtvaardigen, mede gelet op het feit dat in verschillende andere bestuursrechtelijke procedures over schadevergoeding de 6-wekentermijn wordt gehanteerd.

Positie van de NAM

In de Memorie van Toelichting staat dat het in het belang van een onafhankelijke afhandeling van schade voor gedupeerden is dat de exploitant niet participeert in de procedure van afhandeling van de schade. De gedupeerde moet in die procedure op geen enkele wijze geconfronteerd worden met de exploitant, ook niet bij de betaling van de vastgestelde vergoeding, zo valt te lezen. Om deze reden stelt het Instituut op grond van de wet niet alleen de aanspraak op en de omvang van de schadevergoeding vast, maar keert het Instituut de vergoeding ook uit aan de gedupeerde. In deze procedure staat dus voorop de (politieke) wens de NAM geen enkele rol te laten spelen. Verder is gesteld dat het feit dat de overheid (het Instituut) in de plaats treedt van de exploitant voor wat betreft de afhandeling van schade onverlet laat dat de schade die door de aanleg of exploitatie van mijnbouwwerken is veroorzaakt of wordt geacht te zijn veroorzaakt, dat wil zeggen de kosten gemoeid met de uit te keren vergoedingen inclusief de afhandelingskosten, door de exploitant gedragen behoort te worden. Die kosten zullen via een heffingsbesluit als bedoeld in artikel 14 van het conceptvoorstel in rekening worden gebracht bij de NAM.

De relatie tussen de uit te keren vergoedingen enerzijds en (de hoogte van) de heffing anderzijds roept de vraag op of de NAM moet worden aangemerkt als belanghebbende bij een besluit over schadevergoeding of vergoeding in natura (herstel) als bedoeld in de artikelen 8:26 en 1:2 Awb. Kan de NAM op grond van artikel 8:26 van de Awb als belanghebbende deelnemen aan de procedure van de gedupeerde wiens aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd? Is - gegeven de figuur van de heffing - het belang

van de NAM voldoende rechtstreeks betrokken bij de beslissing op de aanvraag om schadevergoeding om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt? Over het antwoord op deze vraag kan verschillend worden gedacht. In artikel 8a.38, derde lid, van de Wet luchtvaart en in artikel 6.4a, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening zijn specifieke bepalingen opgenomen over de belanghebbendheid in min of meer vergelijkbare situaties. In het conceptvoorstel ontbreekt een dergelijke regeling. Gelet hierop, alsmede op het hiervoor weergegeven uitgangspunt dat de NAM niet participeert in de procedure over de aanvraag, geeft de Afdeling bestuursrechtspraak u in overweging hierover duidelijkheid te verschaffen en dit zo nodig expliciet te regelen.

De Afdeling bestuursrechtspraak constateert dat de heffing bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Dat de heffing bij algemeen verbindend voorschrift wordt vastgesteld, staat er op zich niet aan in de weg dat de beslissing tot vaststelling van (het bedrag van) de heffing wordt aangemerkt als Awb-besluit, waartegen de rechtsmiddelen van bezwaar, beroep en hoger beroep open staan. Indien dit niet wenselijk wordt geacht, valt te overwegen het besluit tot het opleggen van een heffing als bedoeld in artikel 14 van het conceptvoorstel van beroep uit te zonderen. Meer in het algemeen verdient aanbeveling dat een bewuste keuze wordt gemaakt tot welke rechter de NAM zich dient te wenden, indien zij zich niet kan vinden in de opgelegde heffing: de burgerlijke rechter, de belastingrechter of de algemene bestuursrechter. Daarmee samenhangend rijst de vraag wat de gevolgen zijn als de NAM in het kader van de procedure tegen het heffingsbesluit met succes klaagt over de (hoogte van de) toegekende, individuele schadevergoedingen.

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft u in overweging te verduidelijken of het heffingsbesluit voor beroep vatbaar is en, zo ja, bij welke (bestuurs)rechter, en voorts te expliciteren dat de uitkomst van de procedure over het heffingsbesluit geen invloed heeft op door de TCM of het Instituut toegekende schadevergoedingen.

Prejudiciële vragen

algemeen

De Afdeling bestuursrechtspraak staat positief tegenover de in het conceptvoorstel opgenomen mogelijkheid voor de rechtbank om in een bij de rechtbank aanhangige zaak prejudiciële vragen te kunnen stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze mogelijkheid dient de rechtszekerheid, leidt tot een vlottere afhandeling van zaken omdat deze er aan bijdraagt dat zaken waarin dezelfde rechtsvragen spelen op zo kort mogelijke termijn en zo laag mogelijk in de keten kunnen worden afgedaan. Verder kan het instrument bijdragen aan het voorkomen van (vervolg) procedures.

Het betreft een voor het algemeen bestuursrecht nieuw instrument, neergelegd in een sectorale wet en niet in de Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft in overweging de werking van dit instrument na enige tijd, bijvoorbeeld twee of drie jaar, te evalueren. Als het instrument blijkt te voldoen, dan kan worden overwogen het in de Awb op te nemen.

De Afdeling bestuursrechtspraak kijkt er naar uit ervaring op te doen met het beantwoorden van prejudiciële vragen. Op dit moment kan niet worden voorspeld of de rechtbank gebruik zal maken van dit instrument en zo ja in welke mate. Afhankelijk van het aantal vragen en de complexiteit ervan moet nader worden bezien welk beslag dit

instrument legt op de capaciteit van de Afdeling bestuursrechtspraak. Voorts kan thans niet worden voorspeld wat het effect zal zijn van de beantwoording van de gestelde vragen op aangehouden zaken waarin dezelfde rechtsvraag speelt, en evenmin welk aantal "gewone" hoger beroepen op basis van de wettelijke regeling zullen worden ingesteld.

specifiek

De Afdeling geeft u in overweging de verhouding tussen de tussenuitspraak als bedoeld in artikel 17, derde lid, van het concept wetsvoorstel en de artikelen 8:80a en 8:80b van de Awb te verduidelijken. Mag er, gelet op de opsomming in artikel 20 van uit worden gegaan dat Afdeling 8.2.7 Awb geheel toepassing mist?

In artikel 17, zesde lid, is bepaald dat de rechtbank andere zaken niet aanhoudt als zowel de belanghebbende als het bestuursorgaan te kennen hebben gegeven voortzetting van de procedure te verlangen. De rechtbank is alsdan genooddaakt om een rechtsvraag, vooruitlopend op de beantwoording van de prejudiciële vraag door de Afdeling bestuursrechtspraak, zelf te beantwoorden en uitspraak te doen, waartegen dan – naar verwachting – hoger beroep zal worden ingesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft u daarom in overweging in zoverre aan te sluiten bij artikel 27ga, zesde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr). Daaraan zou wel kunnen worden toegevoegd de laatste volzin van artikel 392, lid 6 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (BRv), die duidelijk maakt dat tegen de beslissing om al dan niet aan te houden geen voorziening open staat.

In artikel 18, vierde lid, eerste volzin, is bepaald dat de Afdeling bestuursrechtspraak anderen dan de bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbenden en het bestuursorgaan kan 'oproepen' om een mondelinge of schriftelijke uiteenzetting te geven. De vraag komt op hoe 'oproepen' hier is bedoeld: als uitnodigen (vgl. art. 8:65 Awb) of als 'oproepen' (vgl. art. 8:59 Awb)? Partijen zijn verplicht gehoor te geven aan een 'oproeping', anderen niet. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat er van uit dat bedoeld zal zijn dat zij belanghebbenden (de eisers en derde-belanghebbenden in eerste aanleg) en het bestuursorgaan kan uitnodigen om een mondelinge of schriftelijke toelichting te geven. Alsdan wordt aangesloten bij artikel 393, vierde lid, BRv en artikel 27gc, vierde lid, van de Awr. De anderen dan de bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbenden en het bestuursorgaan zijn degenen die ingevolge het tweede lid schriftelijke opmerkingen hebben gemaakt. De Afdeling kan deze personen ingevolge artikel 18, vierde lid, tweede volzin, uitnodigen ter zitting aanwezig te zijn. Mocht dit anders bedoeld zijn dan verzoekt de Afdeling u dit duidelijk aan te geven.

Hiervoor kwam al aan de orde de opsomming in artikel 20 van artikelen uit hoofdstuk 8 van de Awb die op de procedure over het verzoek om een prejudiciële uitspraak van overeenkomstige toepassing zijn. Het lijkt raadzaam de toepasselijkheid van de opgesomde artikelen nog goed na te lopen. Zo is de vraag of rekening is gehouden met de inwerkingtreding van Afdeling 8.1.6a Awb (8:36a – 8:36f) en het vervallen van artikel 8:40a Awb per 12 juni 2017. In artikel 20 is artikel 8:30 van de Awb, waarin partijen wordt verplicht mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8:47, van overeenkomstige toepassing verklaard, maar artikel 8:47 van de Awb, dat over het instellen van het onderzoek gaat, niet.

De Afdeling vertrouwt erop u met deze reactie op de internetconsultatie van dienst te zijn geweest. Zij heeft geen bezwaar tegen publicatie van deze reactie op internet.

Met vriendelijke groet en hoogachting,

Mr. B.J. van Ettekoven
voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State

Raad
van State

Voorzitter van de
Afdeling bestuursrechtspraak

DATUM BINNENKOMST

03 AUG. 2018

Ministerie van Economische Zaken
T.a.v. de Minister van Economische Zaken
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ONTVANGSTDATUM:	
v/h Min. v. Economische Zaken en Klimaat	
2 AUG. 2018	
TIJDSTIP:	10.05