

Rondetafelgesprek over gaswinning uit het Groningenveld

Den Haag, 17 mei 2018, cluster wetenschap

Herman Bröring (hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen)

Vooraf

Hieronder maak ik een paar korte opmerkingen over de vier deelonderwerpen: 1) de omvang van de gaswinning; 2) schadevergoeding; 3) versterking; 4) de governance.

1) De omvang van de gaswinning

De in de brief van de minister van EZK van 29 maart 2018 uitgesproken ambitie en vermelde maatregelen met betrekking tot de reductie van de gaswinning verdienen instemming. De schadeproblematiek en alles wat daarmee verbonden is, inclusief het economisch perspectief van de regio, zijn alleen maar gebaat met een aanpak van de oorzaak: de gaswinning zelf. Een aantal van de in de brief genoemde maatregelen en hun effecten zijn zeker; andere gaan gepaard met onzekerheden. Daarom moet nog worden afgewacht wat precies het tijdpad zal zijn waarlangs de gaswinning naar nul wordt gerealiseerd. Volgens deskundigen is ook de relatie tussen afbouw van de gaswinning en de (geïnduceerde) seismiciteit onzeker. Met name met het oog op de versterking, maar ook uit een oogpunt van het vertrouwen van de bevolking in de overheid, is het belangrijk de onzekerheden als zodanig in alle openheid te benoemen.

2) Schadevergoeding

De vervanging van privaatrechtelijke door bestuursrechtelijke schadeafhandeling zoals deze vorm heeft gekregen met de instelling van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, kan gezien de massaliteit van de schade, de opstelling van NAM en de gebrekkige toegang tot de burgerlijke rechter eveneens worden omarmd. De kritiek van prof. mr. Jan van Dunné in zijn bijdrage "'Gaswinning in Groningen", een drama in vele bedrijven', in het Nederlands Juristenblad van 26 april 2018, p. 1191-1199, is overdreven. Zo is het bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht geheel in lijn met het privaatrechtelijke. Verder kan de in bestuursrechtelijke procedures benodigde privaatrechtelijke deskundigheid worden geborgd door de inzet van juristen die over deze deskundigheid beschikken. Er is er geen reden om geen vertrouwen in de bestuursrechtspraak te hebben.

Bijzondere aandacht verdient wel dat het onder de nieuwe (tijdelijke) regeling de minister van EZK is die beslist over schadevergoeding: beide deelcommissie van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (deelcommissie mijnbouwschade en deelcommissie bezwaar) beslissen in mandaat namens de minister, die ten volle verantwoordelijk blijft (artt. 10:1, 10:2, 10:6 en 10:7 Awb). Dit, terwijl de Staat (EZK, EBN) naast NAM als schadeveroorzaker wordt gepercipieerd (en wellicht ook nog meer dan NAM werd gewantrouwd), en dat feitelijk en waarschijnlijk eveneens juridisch ook is (zie o.a. de OvS van 1963; zie voorts het wetsvoorstel Wet minimalisering gaswinning Groningenveld, die de verantwoordelijkheid van de Staat maximaliseert). Hier legt Van Dunné de vinger op een tere plek. Omdat de tijdelijke regeling alleen in de vorm van beleidsregels kon worden getroffen, was een betere oplossing vooralsnog niet haalbaar. Met de vervanging door een wettelijke regeling is in termen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid verbetering mogelijk. Maar wanneer voor een aan EZK verbonden zelfstandig bestuursorgaan wordt gekozen, blijft de minister bevoegd aanwijzingen in de vorm van beleidsregels te geven (art. 21 Kaderwet zbo). De mogelijkheid van politieke invloed op de schadeafhandeling blijft, gezien eerder gebleken gebrek aan respect van de Staat voor het recht, een risico. Een ander aandachtspunt is de onduidelijkheid van de juridische grondslag van de tijdelijke respectievelijk definitieve schaderegeling (eigen onrechtmatige daad? van NAM? nadeelcompensatie? coulance?; zie i.v.m. de relatie tussen gedupeerden en NAM nog art. 112

GW). Tegen deze achtergrond kan de overheid zich niet permitteren dat zelfs maar de schijn ontstaat dat gedupeerden met de bestuursrechtelijke schadeafhandeling slechter af zijn dan met de privaatrechtelijke.

In de afgelopen periode zijn er verschillende schadevergoedingsregimes geweest (NAM, CVW, Arbitrator Bodembeweging, Tijdelijke commissie; contourenbeleid, vouchers, waardevermeerderingsregeling als oneigenlijke schadevergoeding). Dit is vergezeld gegaan van allerlei overgangsregelingen en voorts met willekeur. Het heeft, naast rechtsonzekerheid, geleid tot een ongelijke behandeling van gedupeerden. Deze rechtsongelijkheid moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Hiernaast is het van groot belang de transactiekosten zoveel mogelijk binnen de perken te houden. Het nieuwe systeem van schadeafhandeling dient daarom overzichtelijk en coulant te zijn (bestuursrechtelijke coulantervergoeding; het valt op dat de politiek zich daarover niet duidelijk heeft uitgelaten). Het ergste is als de invoering van het nieuwe stelsel de zoveelste verplaatsing van problemen zou blijken te zijn.

3) Versterking

Het wetsvoorstel Wet minimalisering gaswinning en de brief van de minister van EZK van 29 maart 2018 hebben geresulteerd in grote onzekerheid onder de bevolking over de (preventieve) versterkingsmaatregelen. Nodeloos slopen moet mede omwille van het behoud van het karakter van de regio worden vermeden. Maar veiligheid staat voorop. Het is dus buitengewoon belangrijk dat duidelijkheid wordt verkregen over de resterende risico's. Als onder 1) opgemerkt, moeten de onzekerheden als zodanig in alle openheid worden benoemd.

In geval van aanhoudende onzekerheid ligt het vanwege het voorzorgsbeginsel voor de hand om door te gaan met het treffen van versterkingsmaatregelen. Bij de aard van deze maatregelen kan uiteraard rekening worden gehouden met de te verwachten ontwikkeling van de risico's.

Het vertrouwen van de bevolking in de overheid is hier nadrukkelijk in het geding. Bovendien gaat het om ingrijpen in het eigendom en de woonsituatie van bewoners. Dit betekent dat de bewoners een grote inbreng behoren te hebben in de (vervolg)stappen bij de versterking. Tegenover aanhoudende onzekerheid dienen, mede in het belang van de geestelijke gezondheid, verzachtende oplossingen te staan (schadevergoeding, opkoopregeling).

4) De governance

Het mijnbouwschadedossier betreft een vorm van publiek-private samenwerking waarbij de overheid zich – gelet op haar sterke positie en invloed ten onrechte – lange tijd achter NAM heeft verscholen. Het vandaag de dag veelvuldige gebruik van de vage term governance doet vermoeden dat de wil om duidelijk te zijn nog steeds klein is. Wat daarvan ook zij: de bestuurlijke organisatie ten behoeve van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave dient zo eenvoudig mogelijk te zijn (onverschillig of men voor een zelfstandig bestuursorgaan (Staat) of een gemeenschappelijke regeling (regio) kiest). Waar het gaat om de belangrijke deelonderwerpen schadevergoeding en versterking moet worden beseft dat dit in essentie juridische en geen politieke onderwerpen zijn. Dit dient door te werken in de inrichting van de bestuurlijke organisatie en de uitvoering van haar taak.

Slot

Decennialang is ten aanzien van Groningen een wingewestpolitiek gevoerd (de laatste jaren is volgens sommigen zelfs sprake van staatsvandalisme). In dit licht is het loslaten van de (perverse) 2,5%-regeling van het regeerakkoord toe te juichen. Voor alles moeten echter de individuele bewoners (incl. boeren en het mkb) ruimhartig worden tegemoet getreden. Immers, de publieke regie laat onverlet dat het in essentie om privaatrechtelijke subjectieve (harde) rechten gaat.