Gieten, 7 oktober 2019

H.E. Bröring

Hoogleraar Bestuursrecht

Rijksuniversiteit Groningen

Enkele opmerkingen bij het voorstel Tijdelijke wet Groningen.

Geachte heer, mevrouw,

Indertijd heb ik ten behoeve van een eerder rondetafelgesprek een concept ingezonden van twee stukken voor een nog te verschijnen monografie. Bijgevoegd zijn de inhoudsopgave en het hoofdstuk over de publiekrechtelijke schadeafhandeling zoals deze in de inmiddels verschenen monografie zijn opgenomen. Het gaat om het boekje F.T. Oldenhuis (red.), *Juridische aspecten van gaswinning*, Monografieën privaatrecht dl. 18, Deventer: Wolters Kluwer, 2019. In het eerder toegezonden document kon nog niet de definitieve versie van het wetsvoorstel worden verwerkt; in het nu meegezonden document is dat op hoofdlijnen wel het geval. Hieronder maak ik bij de schadeafhandeling en het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen de volgende, korte opmerkingen (evt. onder verwijzing naar een of meer paragrafen uit het bijgevoegde hoofdstuk).

1. De publiekrechtelijke schadeafhandeling is in procedureel opzicht voor de gedupeerde burger in het algemeen gunstiger dan de privaatrechtelijke weg. Zij is laagdrempeliger, onder meer omdat de rechtzoekende burger er door het maken van bezwaar of het instellen van beroep vergeleken met de voorafgaande schadebeslissing nooit op achteruit gaat (verbod van reformatio in peius). Voor zover ik kan overzien, doet de publiekrechtelijke schadeafhandeling door de TCMG uit een oogpunt van inhoudelijke beoordeling niet onder voor die welke in een privaatrechtelijke procedure het geval zou zijn. In elk geval zou voor de klacht dat de TCMG teveel verzoeken om schadevergoeding afwijst geen grond zijn (een dergelijke klacht heb ik tot dusverre ook niet vernomen). De klachten die er over de TCMG zijn, betreffen met name de wachtlijsten c.q. de lange duur van de procedures. Een keuze voor de privaatrechtelijke weg zou een verplaatsing, niet een oplossing, van dit kwantitatieve probleem betekenen. Verder wijs ik erop dat de bewering dat de bestuursrechter schadebesluiten slechts marginaal toetst, op een misverstand berust (par. 9.2.5)
2. Dat nu in het wetsvoorstel, in afwijking van de eerdere versie, zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke weg openstaat (alternatief), kan om redenen van rechtseenheid onpraktisch zijn, en voor NAM teleurstellend (aangenomen dat zij zich geheel uit het bovengrondse wil terugtrekken). Verwacht mag echter worden dat rechtszoekenden op ruime schaal de voorkeur zullen geven aan de publiekrechtelijke weg. Dit geldt te meer, als straks het IMG over ook over andere schade dan fysieke schade mag oordelen (par. 9.2.1 en 9.3.1).
3. Naast voorgaande positieve geluiden zijn er ook negatieve. Ik noem er twee. In de eerste plaats is vanaf 2012 sprake van een opeenvolging van diverse regimes van schadeafhandeling. Dit heeft geresulteerd in enigerlei mate van rechtsongelijkheid. Dat zal grotendeels op de koop moeten worden toegenomen. Afhankelijk van de huidige stand van zaken zou mogelijkerwijs echter een uitzondering moeten worden gemaakt voor oude, nog door NAM af te handelen zaken: ik kan mij voorstellen dat bijvoorbeeld de oude zaken die op 1 januari 2020 nog steeds niet zijn afgehandeld, alsnog naar de TCMG overgaan.
4. Het tweede punt van zorg betreft de versterking van gebouwen. Beslissingen over versterking worden nadrukkelijk buiten de bevoegdheid van het IMG gehouden (par. 9.3.1). Dit is niet alleen onpraktisch, maar roept ook juridische vragen op (par. 9.4.2). Kunnen beslissingen met betrekking tot schadevergoeding en die met betrekking tot versterking wel altijd van elkaar worden onderscheiden? Denk bijvoorbeeld ook aan constructieve schade. Hebben schadevergoedings- en versterkingsbeslissingen niet ten minste te dele dezelfde rechtsgrond? Denk aan het Burgerlijk Wetboek. Mocht dit punt niet bij de behandeling van de Tijdelijke wet Groningen kunnen worden meegenomen, dan verdient het in elk geval bij de wijziging / aanvulling van deze wet met het oog op de versterking bijzondere aandacht.
5. Het valt nog dat in het wetsvoorstel voor de termijn voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep de hoofdregel van zes weken van art. 6:7 Awb wordt gevolgd, terwijl in de vorige versie nog, in aansluiting op het privaatrecht, werd uitgegaan van een termijn van dertien weken (par. 9.3.4). In dit geval, waar derde-belanghebbenden ontbreken, lijkt er weinig tegen te zijn om de dertienweken-termijn te hanteren (en mocht NAM al derde-belanghebbende zijn, dan zal het haar weinig uitmaken).
6. Aangenomen mag worden dat de overheid zich in beginsel niet op verjaring beroept (par. 9.2.2). Het kan desalniettemin raadzaam zijn dat dit in de parlementaire stukken expliciet wordt uitgesproken. Hierbij is onder meer van betekenis dat de overheid als het ware in de plaats treedt van NAM en dat NAM indertijd alleen voor fysieke schade heeft aangeven zich niet op verjaring te zullen beroepen.
7. Per saldo is naar mijn mening op het wetsvoorstel niet zoveel kritiek te geven: t Kon minder (een groot compliment, van Groningse zijde). Des te meer zorg is er over de komende regelgeving over de versterking (waarbij men zich niet aan de indruk kan onttrekken dat de vorige oorlog wordt voorbereid).