

Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
23 augustus 2018

Onderwerp
Wetsvoorstel Instituut
Mijnbouwschade
Groningen

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0315/2018-U119

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Op 4 juli 2018 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het "Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen" ontvangen. Dit wetsvoorstel voorziet in de wettelijke verankering van de publieke afhandeling van alle schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Het richt daartoe een zelfstandig bestuursorgaan op: het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het wetsvoorstel biedt tevens de juridische grondslag om een heffing op te leggen aan de exploitant van het Groningenveld en de opslag bij Norg, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Tevens wordt het de bestuursrechter mogelijk gemaakt rechtsvragen door middel van prejudiciële vragen voor te leggen aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen in februari 2018 vond afhandeling van schadeclaims veelal plaats onder regie van de NAM. Deze situatie leidde tot grote onvrede bij gedupeerden die de NAM niet als een onafhankelijke en gelijkwaardige partij ervaren. Hieruit is de conclusie getrokken dat voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van de schades tussenkomst van de overheid gewenst is. Vanuit het oogpunt van publiek belang wordt afhandeling van de schades ten gevolge van de gaswinning in Groningen en de opslag bij Norg nu beschouwd als een "overheidstaak". Het "Besluit Mijnbouwschade Groningen" van 31 januari 2018 zorgde onder meer voor vaststelling van het Protocol mijnbouwschade Groningen en de instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Volgens de toelichting bij het nu voorliggende voorstel biedt het Besluit echter geen duurzame oplossing voor de schade-

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

afhandeling, omdat het geen wettelijk kader bevat om de schades publiekrechtelijk af te handelen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het benodigde wettelijk kader. Om de onafhankelijke en deskundige oordeelsvorming over de schadeafhandeling te waarborgen, wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen als zelfstandig bestuursorgaan ingericht en daarmee op afstand geplaatst van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. Het Instituut stelt de vergoeding voor schade vast en keert deze ook uit aan de gedupeerde.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn onderbouwd. Het ziet op dit punt geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De overheid en de NAM hebben de afgelopen jaren verschillende maatregelen getroffen om de afhandeling van schades te verbeteren. Zo is vanaf 1 juni 2015 de Nationaal Coördinator Groningen ingesteld. Tevens zijn de Commissie Bijzondere Situaties, de Onafhankelijk Raadsman en de Arbiters Bodembeweging actief om de gedupeerden te ondersteunen bij de schadeafhandeling. Hierdoor is volgens de toelichting een "hybride stelsel" ontstaan met een veelheid aan betrokken publieke en niet-publieke organisaties en regelingen. De getroffen maatregelen hebben er niet toe geleid dat de afhandeling van schade in Groningen als voortvarend en rechtvaardig werd ervaren. De keuze om de schadeafhandeling ten gevolge van de gaswinning in Groningen als overheidstaak te organiseren en daarvoor een zelfstandig bestuursorgaan in te richten, is vanuit deze achtergrond te beschouwen als een minder belastend alternatief. Deze aanpak wordt ook gesteund door de partijen: de NAM, de aandeelhouders Shell en ExxonMobil en de Staat zijn overeengekomen dat de afhandeling van alle vormen van schade ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg plaatsvindt door de overheid langs bestuursrechtelijke weg.

Een ander aspect in dit verband is de reikwijdte van de maatregelen. De grondslag voor de afhandeling van schadeclaims omvat *alle* vormen van schade die zijn ontstaan ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit betekent, anders dan nu op basis van het Besluit Mijnbouwschade Groningen het geval is, dat deze grondslag niet alleen fysieke schade aan gebouwen en werken betreft, maar ook andere vormen van schade, zoals waardedaling en immateriële schade. Voorts worden er geen objecten of doelgroepen uitgezonderd. Naast burgers kunnen ook bedrijven en overheden bij het Instituut terecht. De ambitie om het Instituut Mijnbouwschade Groningen *het* loket te laten zijn voor de afhandeling van alle vormen van schade is te beschouwen als een minder belastend alternatief voor de afhandeling van schadeclaims.

Het college constateert dat het wetsvoorstel voorziet in een mogelijk minder belastende aanpak voor de schadeafhandeling dan tot dusverre is gehanteerd. In hoeverre deze ook daadwerkelijk als minder belastend kan worden beschouwd, is afhankelijk van de wijze waarop de aanpak in de praktijk wordt uitgevoerd.

3. Werkbaarheid

Met het oog op de werkbaarheid en merkbaarheid van de maatregelen zijn enkele aandachtspunten te noemen. Het brede(re) takenpakket van het te vormen Instituut Mijnbouwschade Groningen is een essentiële stap in de realisatie van een centraal punt, één loket, voor alle schadeafhandelingen ten gevolge van de gaswinning uit het Groningenveld of de opslag bij Norg. Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur aan het Instituut nog andere taken worden

opgedragen die verband houden met de afhandeling van schade. Voor een goede positionering van het Instituut en een integrale schadeafhandeling is dit positief. In de toelichting wordt echter niet duidelijk wat de inrichting van het Instituut Mijnschade Groningen betekent voor de inzet van andere (publieke) organisaties, bijvoorbeeld de Nationaal Coördinator Groningen, de Commissie Bijzondere Situaties, de Onafhankelijk Raadsman en de Arbiters Bodembeweging en de (in de toelichting niet genoemde) Commissie Bodemdaling, waarop de gedupeerden een beroep kunnen doen voor ondersteuning en/of een schadevergoeding.

Het college onderkent het belang om één loket in te richten voor alle schadeafhandelingen, zodat een versnipperde aanpak wordt voorkomen en gedupeerden weten waar zij voor afhandeling van hun schadeclaim terecht kunnen. Daarbij rijst de vraag of de inrichting van dit ene loket ook gepaard zal gaan met een herschikking van taken die nu nog (deels) de verantwoordelijkheid zijn van andere publieke instanties en organisaties.

3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken wat de inrichting van het Instituut betekent voor andere publieke instanties en organisaties die een ondersteunende rol vervullen voor gedupeerden. Een dergelijke verduidelijking bevat in ieder geval de eventuele herschikking van taken tussen het Instituut en deze instanties en organisaties ter bewerkstelling van het ene loket voor gedupeerden.

Voor de publieke aansturing en uitvoering van de versterkingsoperatie wordt een separaat wetsvoorstel opgesteld. Over de wijze waarop deze opgave moet worden ingevuld, georganiseerd en uitgevoerd vindt overleg plaats met alle betrokken partijen. Volgens de toelichting is het daarom "niet wenselijk" om met het onderhavige wetsvoorstel vooruit te lopen op de uitkomst van dit proces. In dit wetsvoorstel wordt daarom één beperking aangebracht in de bevoegdheid voor het Instituut om schade af te handelen: aanvragen voor het treffen van versterkingsmaatregelen door de overheid zijn uitgezonderd. Met deze bepaling wordt overigens niet de mogelijkheid uitgesloten om een vergoeding aan te vragen voor de kosten van versterkingsmaatregelen die de gedupeerde *zelf* heeft getroffen of laten treffen. Wat onder deze "versterkingsmaatregelen" wordt verstaan, is echter niet aangegeven.

3.2 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken wat onder "versterkingsmaatregelen" wordt verstaan die de gedupeerden zelf kunnen (laten) treffen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt geen datum genoemd voor de verwachte inwerkingtreding van de maatregelen. Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat het streven is de wet zo spoedig mogelijk (zomer/najaar 2019) in te laten gaan. De periode van voorbereiding is naar verwachting dus kort. Op dit moment is het voor burgers en bedrijven niet duidelijk wat in het kader van de versterkingsoperatie door de overheid (voor het collectief) gaat gebeuren en wat dit betekent voor de eigen (individuele) situatie en keuzes.

3.3 Gezien de samenhang voor gedupeerden tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat de versterkingsoperatie regelt, adviseert het college beide voorstellen inhoudelijk op elkaar af te stemmen.

4. Gevolgen regeldruk

Om de regeldruk in beeld brengen en te berekenen is gekeken naar de werkwijze van de huidige Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Het takenpakket van het toekomstige Instituut zal echter breder en gevarieerder zijn dan dat van de Tijdelijke Commissie. Het Instituut gaat immers niet alleen fysieke schadeclaims beoordelen, maar ook andere vormen van schade, zoals schade door waardedaling en immateriële schade. Het volledige takenpakket en de werkwijze(n) van het Instituut zijn weliswaar nog niet uitgekristalliseerd, maar een onderscheid in typen van schade is al wel te maken. Zo is de verwachting dat een aanvraag en behandeling van een niet-fysieke schadeclaim meer (ervaren) regeldruk met zich meebrengt. Om op uitvoeringsniveau meer zicht te krijgen op de effecten voor de regeldruk is het nuttig een differentiatie aan te brengen in de diverse vormen van schadeafhandeling.

4.1 Het college adviseert in de regeldrukparagraaf een differentiatie aan te brengen in de vormen van schade waarover het toekomstige Instituut mag oordelen.

In de onderhavige wet is de verplichting opgenomen voor de minister van Economische Zaken en Klimaat om binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag uit brengen aan de Eerste en de Tweede Kamer "over de effecten die de wet in de praktijk teweegbrengt en de mate waarin met de wet het doel van adequate onafhankelijke afhandeling van schade wordt gerealiseerd."

4.2 Het college adviseert om als onderdeel van de genoemde effecten de gevolgen voor de (ervaren) regeldruk voor burgers en bedrijven volledig in beeld te brengen bij de driejaarlijkse rapportage aan de Eerste en de Tweede Kamer.

Voor het succes van het Instituut is het cruciaal dat de schadeafhandelingen vanuit het perspectief van de gedupeerden effectief zijn en met zo min mogelijk regeldruk gepaard gaan. Het is raadzaam om reeds in een vroeg stadium te bepalen op welke wijze de praktische uitvoering van de werkzaamheden van het Instituut wordt gemonitord en geëvalueerd. Het college wil uw ministerie en het Instituut hierbij graag behulpzaam zijn.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris