

Vergaderjaar 1996–1997

25 159

Regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen of andere rampen en zware ongevallen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 september 1996 en het nader rapport d.d. 2 december 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 juli 1996, no.96.003883, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels over tegemoetkoming in de schade en de kosten in geval van overstromingen door zoet water, aardbevingen en andere rampen (Wet tegemoetkoming schade bij rampen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 juli 1996, nr. 96.003883, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 september 1996, nr. W04.96.0331, bied ik U hierbij aan.

1. Het voorgestelde artikel 2 bepaalt dat de wet bij koninklijk besluit van toepassing kan worden verklaard bij andere rampen of zware ongevallen dan waarvoor de wet blijkens artikel 1 in elk geval is bedoeld. Het gaat hier om een dusgenaamd «klein Koninklijk Besluit».

In verband met het belang van de kwestie die aldus wordt geregeld, beveelt de Raad van State aan hier de vaststelling bij eenvoudig koninklijk besluit te vervangen door vaststelling bij algemene maatregel van bestuur. De Raad heeft zich gerealiseerd dat in artikel 21 van de Rampenwet ook sprake is van het nemen van een ingrijpende maatregel bij klein koninklijk besluit, terwijl de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Oorlogswet voor Nederland de figuur eveneens kennen. Daar gaat het echter steeds om situaties waarin onverwijd moet worden opgetreden, zodat de algemene-maatregel-van-bestuurprocedure niet kan worden gevolgd. In de gevallen waarop artikel 2 van het wetsvoorstel doelt, is van een dergelijke spoedeisendheid echter geen sprake, zodat daar geen reden is om niet voor vaststelling bij algemene maatregel van bestuur te kiezen.

1. De Raad beveelt aan om de wet in geval van andere rampen en zware ongevallen dan overstromingen door zoet water en aardbevingen niet bij koninklijk besluit, zoals in artikel 2 wordt voorgesteld, maar bij algemene maatregel van bestuur van toepassing te verklaren. Deze aanbeveling neem ik om de hierna volgende redenen niet over.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Indien door een ramp of zwaar ongeval zeer vele burgers, bedrijven en instellingen worden getroffen en daardoor worden geconfronteerd met schade en kosten die niet elders kunnen worden verhaald dan wel die niet redelijkerwijs verzekeraar of vermijdbaar waren, moet de regering, in tegenstelling tot hetgeen de Raad aanneemt, snel haar verantwoordelijkheid kunnen nemen. Zij moet de getroffen direct of vlak na de desbetreffende gebeurtenis kunnen mededelen of zij tegemoet wil komen in de financiële gevolgen daarvan. Ook is het van belang dat de schade-experts spoedig na de gebeurtenis de schade kunnen opnemen zonder dat twijfel bestaat of de wet al dan niet van toepassing zal zijn. De algemene-maatregel-van-bestuurprocedure verhoudt zich dan ook niet goed tot de benodigde snelheid van handelen.

De aanbeveling van de Raad heeft voor mij de aanleiding gevormd om in de toelichting op artikel 2 aan te geven waarom is gekozen voor de weg van het koninklijk besluit om de wet van toepassing te verklaren in geval van andere rampen en zware ongevallen dan overstromingen door zoet water en aardbevingen.

2. Artikel 3, eerste lid, bepaalt onder meer dat de teeltplanschade en de bedrijfsschade van veehouders voor een tegemoetkoming in de schade in aanmerking komen, maar andere omzetschade niet, met name niet buiten de agrarische sector. Daarnaast lijken bijvoorbeeld ook schadeclaims op ondernemers, die voortvloeien uit de onmacht tot levering of dienstverlening over te gaan, of de schade, die door schippers en wegvervoerders wordt geleden omdat zij niet naar het rampgebied kunnen terugkeren, niet door het voorstel te worden bestreken. Het enkele feit dat het voorstel aansluit bij de schadecategorieën waarvoor in het kader van de afwikkeling van de schadegevallen van de watersnood 1995 een vergoeding is gegeven, neemt niet weg dat de keuze voor de schade- en kostencategorieën in het voorstel – dat een definitieve regeling beoogt te zijn voor tegemoetkomingen in schade bij rampen – dragend behoort te worden gemotiveerd. De Raad adviseert deze motivering alsnog te geven.

2. Conform het advies van de Raad is in de memorie van toelichting gemotiveerd waarom een bedrijf wel in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de geleden teeltplanschade en bedrijfsschade en bijvoorbeeld niet in de schade die het bedrijf lijdt doordat het als gevolg van de ramp of het zware ongeval zijn producten niet op tijd heeft kunnen leveren.

3. In artikel 3, eerste lid, wordt een rechtstreeks en onmiddellijk verband tussen de ramp enerzijds en de schade en gemaakte kosten anderzijds geëist. Het is niet duidelijk of schades die tijdens transport, op- en overslag en revacuatie worden geleden onder deze omschrijving zijn begrepen. De Raad adviseert in de toelichting de nodige duidelijkheid te scheppen.

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting verduidelijkt of de schade die tijdens transport, op- en overslag en revacuatie wordt geleden, valt onder de schade- en kostencategorieën, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

4. In de aanhef van artikel 3, eerste lid, is bepaald dat ook de kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade voor tegemoetkoming in aanmerking kunnen komen; vervolgens worden deze in onderdeel h nog eens afzonderlijk genoemd – onder de benaming «bereddingskosten» – als in aanmerking te nemen kostensoort.

De Raad vraagt zich in de eerste plaats af waarom onderdeel h nodig is. Daarnaast rijst de vraag waarom voor de regeling van preventieve maatregelen niet is aangesloten bij artikel 8:620 van het Burgerlijk Wetboek (BW), waar onder meer de redelijkheid van de maatregel als voorwaarde voor vergoeding wordt gesteld en waarbij tevens preventieve maatregelen in aanmerking kunnen worden genomen die zijn getroffen naar aanleiding van onmiddellijk dreigende rampen.

De Raad adviseert in elk geval in de toelichting hierop in te gaan.

4. Door zowel in de aanhef van artikel 3, eerste lid, als in onderdeel h van dat artikellid te vermelden dat de kosten van maatregelen ter voorkoming of beperking van schade voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, lijkt

zoals de Raad suggereert, onderdeel h overbodig. Dat is echter niet het geval. Het is van belang dat onderdeel h blijft gehandhaafd omdat het de overzichtelijkheid niet ten goede komt indien het overgrote deel van de schade- en kosten categorieën is opgesomd in artikel 3, eerste lid (zie de onderdelen a tot en met g) en één kostencategorie uit de aanhef van dat artikellid te herleiden is.

Overigens heeft de opmerking van de Raad ertoe geleid dat de aanhef van artikel 3, eerste lid, is aangepast opdat niet langer de suggestie wordt gewekt dat in één artikellid twee keer dezelfde kostencategorie is opgenomen.

Wil een gedupeerde voor een tegemoetkoming in aanmerking komen in de kosten die hij heeft gemaakt voor het treffen van preventieve maatregelen, dan moeten deze kosten in een redelijke verhouding staan tot de getroffen maatregelen die in de gegeven omstandigheden als noodzakelijk konden worden beschouwd. Dit vloeit voort uit artikel 5, eerste lid, onder b. Hiermee is – in antwoord op de vraag van de Raad – aangesloten op bijvoorbeeld artikel 620 van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek.

Volledigheidshalve is hierop, overeenkomstig het advies van de Raad, in de toelichting op artikel 5 ingegaan.

5. De definitie van het begrip inboedel in artikel 3, eerste lid, onder b, wijkt af van de begripsbepaling in artikel 5 van Boek 3 BW, onder meer door een koppeling van de zich in een woning bevindende roerende zaken aan de bestemming tot particulier gebruik. Het is niet zonder meer duidelijk wat de reden van die afwijking is en of de voorgestelde definitie in feite niet, door het invoeren van een abstract bestemmingselement, neerkomt op een beperking van de aanspraak op schadevergoeding ter zake van hetgeen naar de regels van het burgerlijk recht tot de inboedel wordt gerekend.

Het college acht het wenselijk dat de betekenis van de begripsbepaling wordt toegelicht.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is voor wat betreft de formulering van het begrip «inboedel» in artikel 3, eerste lid, aangesloten op de omschrijving van inboedel in artikel 5 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

6. De evacuatiekosten worden in artikel 3, eerste lid, onder g, van het voorstel beperkt tot de aan derden verschuldigde kosten. Deze beperking behoeft nadere motivering. Daarbij verdienen ook de kosten die een ondernemer maakt door inzet van (betaald) eigen personeel de nodige aandacht.

6. De Raad verzoekt om in de toelichting op artikel 3, eerste lid, onder g, nader te motiveren waarom de vergoeding van evacuatiekosten wordt beperkt tot kosten die aan derden zijn verschuldigd. Door dit verzoek is naar voren gekomen dat abusievelijk is nagelaten om overeenkomstig bijvoorbeeld de Bijdrageregeling landbouwbedrijven overstromingsschade 1995 in artikel 3, eerste lid, vast te leggen dat evacuatie-, bereddings- en opruimingskosten ook voor een vergoeding in aanmerking komen, indien deze kosten zijn toe te rekenen aan extra arbeid in eigen beheer volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels. Deze omissie is hierbij hersteld.

De memorie van toelichting is met het vorenstaande aangevuld.

7. Met betrekking tot artikel 3, eerste lid, onder i, van het voorstel adviseert de Raad meer uitgebreid aan te geven welke kosten onder kosten voor opruiming worden begrepen; daarbij valt onder meer aandacht te schenken aan schoonmaakkosten.

7. In de toelichting op artikel 3, eerste lid, onder i, is overeenkomstig het advies van de Raad aangegeven welke kosten onder opruimingskosten zijn begrepen.

8. In artikel 3, tweede lid, is sprake van de aanwijzing bij ministeriële regeling van andere schade- en kostencategorieën die voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. De bepaling is niet toegelicht.

In de eerste plaats valt op dat de uitbreidingsbevoegdheid niet nader is bepaald, anders dan door de aanduiding van een schadecategorie die niet kan

worden aangewezen. In overeenstemming met aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) dringt de Raad erop aan de hier gegeven bevoegdheid meer inhoudelijk te bepalen.

In de tweede plaats is de Raad, op soortgelijke gronden als aangevoerd in punt 1 van dit advies, van oordeel dat de aanwijzing zou moeten plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.

Hij beveelt aan de bepaling in de aangegeven zin aan te passen.

8. In artikel 3, eerste lid, is aangegeven voor welke categorieën van schaden en kosten een tegemoetkoming wordt gegeven. Met deze categorieën is aangesloten bij de categorieën waarvoor ten tijde van de wateroverlast in 1995 een vergoeding is verleend. Het is echter niet uitgesloten dat zich in de toekomst een ramp of een zwaar ongeval in de zin van het onderhavige wetsvoorstel voordoet als gevolg waarvan kosten worden gemaakt en schade wordt geleden, waarvoor op grond van artikel 3, eerste lid geen vergoeding mogelijk is, terwijl dat wel wenselijk is. Artikel 3, tweede lid, voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat voor op dit moment niet voorzienbare schade- en kostencategorieën een vergoeding kan worden gegeven. Verdere begrenzing, waarop de Raad aandringt, acht ik met het oog op de onvoorzienbaarheid niet goed mogelijk.

Gekozen is voor delegatie aan de minister omdat vlak na de desbetreffende gebeurtenis de schade- en kostencategorieën met grote spoed moeten kunnen worden vastgesteld, opdat voor de gedupeerde duidelijk is waarop hij «recht» heeft en de schade-expert weet voor welke kosten en schaden hij de omvang moet opnemen. Delegatie aan de regering, zoals de Raad voorstelt, is daarom niet wenselijk. Overigens is het met het oog op het primaat van de wetgever de bedoeling dat de minister nadien bevordert dat de «nieuwe» schade- en kostencategorieën worden opgenomen in de opsomming van artikel 3, eerste lid.

9. In artikel 3, derde lid, onderdeel e, wordt verwezen naar de Beleidslijn ruimte voor de rivier (Stcrt. 1996, 77), een ministeriële beslissing. Deze beslissing, waarvan de juridische status niet zonder meer duidelijk is, berust niet op enige wettelijke regeling en is evenmin een besluit ter uitvoering van de wet. Dat kan tot onduidelijkheid leiden, indien de Beleidslijn in de toekomst mocht worden gewijzigd. Daarom beveelt de Raad aan hetzij te verwijzen naar de Beleidslijn zoals deze is gepubliceerd in Stcrt. 1996, 77 – waarmee de verwijzing een statisch karakter zou krijgen – hetzij de betrokken minister uitdrukkelijk de bevoegdheid te verlenen haar te wijzigen, waarmee een wijzigingsbesluit een toereikende wettelijke grondslag zou hebben.

9. In artikel 3, derde lid, onder e, wordt verwezen naar de Beleidslijn ruimte voor de rivier zoals deze door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 19 april 1996 is vastgesteld en is gepubliceerd in Stcrt. 1996, 77. Terecht wijst de Raad erop dat in de toekomst onduidelijkheid kan bestaan over de status van eventuele wijzigingen die na die datum in de beleidslijn worden aangebracht. Dit is voor mij aanleiding geweest om in genoemd artikellid niet langer te verwijzen naar de beleidslijn, maar om daarin te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld voor welke activiteiten in het winterbed van de grote rivieren die hebben plaatsgevonden vanaf 19 april, een gedupeerde geen recht heeft op een tegemoetkoming in de geleden schade of de gemaakte kosten. Deze activiteiten zullen uiteraard overeenkomen met de niet-toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn en met de toegestane activiteiten als bedoeld in de beleidslijn, indien deze niet voldoen aan het vereiste beschermingsniveau.

De toelichting op genoemd artikelonderdeel is met het vorenstaande in overeenstemming gebracht.

10. Artikel 7 maakt de minister bevoegd bij ministeriële regeling te bepalen dat een hardheidsclausule zal gelden. Het is de Raad opgevallen dat voor de formulering daarvan niet geheel is aangesloten bij aanwijzing 131a Ar. Daarenboven vraagt de Raad zich af waarom de figuur van de ministeriële regeling is tussengeschoven en niet is volstaan met rechtstreeks in de wet een hardheidsclausule op te nemen.

Hij adviseert de bepaling aan te passen.

10. De Raad adviseert om in artikel 7 de hardheidsclausule te hanteren, zoals deze is neergelegd in aanwijzing 131a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit advies heb ik overgenomen.

11. De Raad mist in de toelichting een meer algemene beschrijving van de uitvoeringsproblemen die de verschillende instanties, zoals de Stichtingen Watersnood bedrijven Limburg en Watersnood bedrijven Nederland, zijn tegengekomen en voor de wijze waarop daarbij is gehandeld. De Raad adviseert in dit gemis te voorzien.

11. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting de beschrijving over de wijze waarop de uitvoering door de verschillende instanties ten tijde van de wateroverlast in 1995 ter hand is genomen, enigszins uitgebreid. Daarbij is zowel ingegaan op die zaken die goed zijn verlopen als op die zaken die verbetering behoeven.

12. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

12. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt, met dien verstande dat:

a. voor zover het het éénnalaatste gedachtestreepje betreft, in de wijze waarop wordt verwezen naar de brief van 7 maart 1996 van de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken geen aanpassing heeft plaatsgevonden en dat in paragraaf 1, waarin deze brief voor de eerste keer wordt aangehaald de datum van 7 maart 1996 is opgenomen.

b. voor zover het het laatste gedachtestreepje betreft, achter «artikel 2, tweede lid,» niet de door de Raad voorgestelde toevoeging «van genoemd wetsvoorstel» is geplaatst, omdat die toevoeging niet juist is. De kanttekening van de Raad heeft ertoe geleid dat de abusievelijke verwijzing naar artikel 2, tweede lid, is vervangen door een verwijzing naar de artikelen 1, onder b en c, en 2.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op één punt te actualiseren. Tijdens de mondelinge behandeling van het voorstel van wet houdende wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen is bij amendement (Kamerstukken II 1995/96, 24 481, nr. 10) aan artikel I een onderdeel U toegevoegd. Dit artikel-onderdeel strekt ertoe «Rampenwet» te vervangen door «Wet rampen en zware ongevallen». Deze wijziging van de citeertitel is het gevolg van het feit dat de bedoelde wijzigingswet onder meer tot doel heeft zware ongevallen gelijk te schakelen aan rampen.

In verband daarmee zijn het opschrift, de aanhef en de citeertitel van het onderhavige wetsvoorstel uitgebreid met de woorden «en zware ongevallen» en wordt in de artikelen 1, onder b en c, en 2, niet meer verwezen naar de Rampenwet, maar naar de Wet rampen en zware ongevallen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 september 1996, no. W04.96.0331, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, onder b, in het tweede onderdeel «;» vervangen door: , of.
- In artikel 3, derde lid, onder d, «hij» vervangen door: de gedupeerde.
- In artikel 9 «de aanvrager» telkens vervangen door: de ontvanger.
- In artikel 9, onder b, «;» vervangen door: , of.
- In artikel 10 «vastgesteld» vervangen door: toegekend.
- Artikel 12, eerste lid, vervangen door: 1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren en andere personen (aanwijzing 133 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In de memorie van toelichting, paragraaf 1, de vindplaats vermelden van het advies van de Raad van State van 14 december 1995 en van het nader rapport.
- In paragraaf 2 van de memorie van toelichting de zesde volzin vervangen door: Zoals in de brief van 7 maart 1996 van de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1995/96, 24 640, nr. 1) is aangegeven, meent het kabinet dat per ramp of zwaar ongeval waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, maximaal één miljard gulden beschikbaar kan worden gesteld.
- In de toelichting op de artikelen 1, onder b en c, en 2 in de tweede alinea na «redigeren van artikel 2, tweede lid,» toevoegen: van genoemd wetsvoorstel.