

Bijlage nr. 3289-b2, bij Staatscourant 2022, nr. 3289.

No.W15.16.0416/IV

's-Gravenhage, 7 april 2017

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2016, no.2016002229, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet (maatregelen in verband met bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een pakket maatregelen om de publieke regie op de afhandeling van schade en het versterken van gebouwen in verband met de aardbevingen door de gaswinning uit het Groningenveld te versterken. Op 16 februari en 5 april 2017 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Economische Zaken beraadslaagd over het wetsvoorstel.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het vertrouwen van burgers en bedrijven moet worden hersteld en dat meer publieke regie wenselijk is, gezien de specifieke oorzaak en omvang van de problematiek in Groningen. De Afdeling heeft opmerkingen over de mate waarin het wetsvoorstel een oplossing kan zijn en over de voorgestelde positionering van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De Afdeling ziet daarin aanleiding alternatieven in overweging te geven. De opmerkingen zijn daarbij van dien aard dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening zal zijn gehouden.

De Afdeling heeft twijfels of het wetsvoorstel een oplossing biedt, vooral vanwege de juridische complicaties die zullen ontstaan door het voorgestelde hybride stelsel. Daarnaast brengt de uitbestedingsplicht voor de NAM de facto geen onafhankelijkheid bij de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Het voorstel leidt verder tot een in het openbaar bestuur ongebruikelijk grote concentratie van formele en informele invloed bij de ene persoon die de functie van NCG uitoefent en tot een inherent kwetsbare positie van de minister. Juist omdat de Afdeling de wenselijkheid van meer publieke regie onderkent, ziet de Afdeling aanleiding op beide punten alternatieven in overweging te geven: voor de schadeafhandeling het instellen van een "schadefonds" en voor de positionering van de NCG de instelling van een college als zelfstandig bestuursorgaan of het benutten van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹ Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is vastgesteld vóórdat de nieuwe afspraken bekend waren over de schadeafhandeling inzake de gaswinning in Groningen, waaronder het feit dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) daarbij niet langer betrokken is.

Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd. In de eerste twee punten wordt de huidige situatie beschreven, met de recent genomen maatregelen en de inhoud van het voorstel. Punt 3 betreft de uitbestedingsplicht en de bindende instructies en de juridische complicaties die daarvan het gevolg kunnen zijn. In punt 4 komt als mogelijk alternatief de instelling van een "schadefonds" aan de orde. In punt 5 besteedt de Afdeling op verzoek bijzondere aandacht aan de figuur van attributie van bevoegdheden aan de NCG en in punt 6 aan de mogelijkheid tot indeplaatsstelling. Ten slotte bevat punt 7 enkele andere aandachtspunten.

1. Achtergronden bij het voorstel

Sinds 1986 doen zich in het noorden van Nederland regelmatig aardbevingen voor als gevolg van de winning van aardgas uit het Groningenveld.² Het KNMI registreerde sindsdien al meer dan 1000 bevingen, waarvan 116 in 2016.³ De NAM is – als exploitant van dat veld – risicoaansprakelijk voor de schade die het gevolg is van de aardbevingen.⁴ Verder rust op de NAM – als houder van de winningsvergunning⁵ – op grond van de Mijnbouwwet (Mbw) een zorgplicht om noodzakelijke versterkingsmaatregelen (van gebouwen) te nemen.⁶

De aard en omvang van de problematiek zijn in de laatste jaren aanleiding geweest om bijzondere maatregelen te treffen die niet alleen de schadeafhandeling en de versterkingsopgave betreffen, maar ook de leefbaarheid, duurzaamheid en economie van het gebied moeten bevorderen. De NAM heeft de afhandeling van schade en het uitvoeren van haar versterkingsopgave sinds 1 januari 2015 grotendeels extern belegd bij een uitvoeringsorganisatie, het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW). De minister heeft op 1 juli 2015 de NCG ingesteld.⁷ Het eerste maatregelenprogramma van de NCG, het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2016-2020, is eind 2015 vastgesteld.⁸

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/inhoud/aardbevingen-door-gaswinning-in-groningen> (1 februari 2017).

³ <http://www.nam.nl/feiten-en-cijfers/aardbevingen.html> (1 februari 2017). Het betreft hier door het KNMI geregistreerde aardbevingen als gevolg van gaswinning in het Groningenveld.

⁴ In artikel 177 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dit betekent dat de exploitant aansprakelijk kan worden gesteld ook zonder dat sprake is van schuld van die exploitant.

⁵ Koninklijk besluit van 30 mei 1963 (Stcrt. 1963, 126).

⁶ Artikel 33 van de Mijnbouwwet (Mbw) bepaalt dat de houder van een vergunning (voor opsporing, winning of opslag) alle maatregelen neemt die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten schade door bodembeweging wordt veroorzaakt of de veiligheid wordt geschaad.

⁷ Besluit van de Minister van Economische zaken van 1 mei 2015 tot instelling van de Nationaal Coördinator Groningen en de Overheidsdienst Groningen (Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen) (Stcrt. 2015, 12511).

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 212.

De minister, de NCG en de NAM hebben in maart 2016 samenwerkingsafspraken gemaakt die thans de basis vormen voor de afhandeling van de schade en het versterken van gebouwen.⁹ Daarnaast heeft de minister een aantal voorzieningen getroffen om de bewoners van het aardbevingsgebied verder te ondersteunen, zoals de instelling van de Onafhankelijk Raadsman voor klachten over de afhandeling van een schadeclaim door de NAM of het CVW of de Commissie Bijzondere Situaties om oplossingen te vinden voor schrijnende gevallen. Als bijzondere, wettelijke maatregel kan hier nog worden genoemd de introductie van een wettelijk bewijsvermoeden voor fysieke schade door gaswinning uit het Groningenveld.¹⁰

Naast deze maatregelen, die vooral de afhandeling van schade en de versterkingsopgave betreffen, zijn ook andere maatregelen getroffen. Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) van 18 januari 2015 is aanleiding geweest om de minister van Economische Zaken meer regie te geven bij belangrijke beslissingen in de mijnbouw.¹¹ Per 1 januari 2017 is ook de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen ten opzichte van de minister versterkt, onder meer door de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen te geven aan de inspecteur-generaal der mijnen te beperken en het gebruik van die bevoegdheid transparanter te maken.¹² Voorts heeft de minister de toegestane gaswinning uit het Groningenveld in stappen beperkt. Sinds 2013 is de jaarlijkse productie uit het hele veld verlaagd van 53,9 naar 27 miljard Nm³ per jaar in het gasjaar 2015/2016.¹³ Op 30 september 2016 heeft de minister de productie per gasjaar op 24 miljard Nm³ vastgesteld.¹⁴

Aan het voorstel ligt de veronderstelling ten grondslag dat de al bestaande bijzondere maatregelen ontoereikend zijn om het vertrouwen bij burgers en bedrijven te herstellen. De Afdeling merkt op dat de getroffen maatregelen van recente datum zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de samenwerkingsafspraken

⁹ Samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat, de NCG en de NAM, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 248.

¹⁰ Artikel 6:177a BW.

¹¹ Rapport "Aardbevingsrisico's in Groningen" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 123.

¹² Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen). Deze wet is op 1 januari 2017 in werking getreden.

¹³ Ontleend aan het "Advies Winningsplan Groningen 2016", Staatstoezicht op de Mijnen, blz. 22. Dit document is te raadplegen via www.rvo.nl/subsidies-regelingen/bureau-energieprojecten/gaswinning/gaswinning-groningen/instemmingsbesluit.

¹⁴ Daarbij geldt dat in het geval van een koude winter of onder bepaalde andere omstandigheden ten hoogste 7,5 miljard Nm³ extra gas mag worden gewonnen. Het betreft hier het besluit van 30 september 2016 tot instemming met het door de NAM ingediende Winningsplan Groningen 2016. Tegen het besluit is beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het besluit te raadplegen via www.rvo.nl/subsidies-regelingen/bureau-energieprojecten/gaswinning/gaswinning-groningen/instemmingsbesluit.

tussen de NCG en de NAM die in maart 2016 zijn gemaakt. De uitvoering en de werking van de afspraken worden medio 2017 geëvalueerd.

Nadat het voorstel ter advisering is voorgelegd bij de Afdeling is het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021 (MJP 2017-2021) vastgesteld. Het MJP 2017-2021 geeft nadere duiding van de aan het voorstel ten grondslag liggende problematiek. Het beschrijft dat onder Groningers grote onvrede bestaat over het feit dat de NAM, als wettelijk aansprakelijke partij, zo bepalend is in het schade- en versterkingsproces. Datzelfde geldt voor het CVW als uitvoeringsorganisatie van de NAM. Het bij bewoners, maatschappelijke organisaties en provincie en gemeenten levende wantrouwen richt zich, volgens het MJP, in essentie op het feit dat de veroorzaker van de schade bepaalt hoe de schade (en de preventie) wordt afgehandeld.¹⁵ De afweging over de vaststelling en toepassing van normen en procedures zou een publieke moeten zijn. Tegen die achtergrond schieten de samenwerkingsafspraken tekort, aldus het MJP.¹⁶ Verder is in het MJP uiteengezet dat het een afweging is van de rijksoverheid om toestemming te geven voor gaswinning en daarmee te accepteren dat schade kan ontstaan en risico wordt gelopen, zodat het ook zo moet zijn dat er sprake is van publieke afweging over de wijze waarop wordt omgegaan met de beheersing van de gevolgen. Het kan niet zo zijn, aldus het MJP, dat sprake is van een aanpak waarvan (uitsluitend) de visie van de aansprakelijke partij (de NAM) de basis vormt.¹⁷ Naar de Afdeling aanneemt, vormt de noodzaak bovenstaande problematiek aan te passen de achtergrond van het voorstel.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het MJP. Hierbij adviseert de Afdeling duidelijk te maken in hoeverre het MJP (mede) de grondslag vormt voor het voorstel en of de evaluatie van de samenwerkingsafspraken tussen de NCG en de NAM nog een rol speelt bij het voorstel, zoals dat gezonden zal worden aan de Tweede Kamer.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

a. *Positie NCG*

Het voorstel wijzigt de Mijnbouwwet. Het voorziet in maatregelen die de positionering van de NCG, de bestuurlijke coördinatie en doorzettingskracht betreffen. De NCG wordt een rechtstreeks onder de Minister van Economische Zaken ressorterend bestuursorgaan met eigen, geattribueerde bevoegdheden.¹⁸ Verder betreft het voorstel een verplichting voor bestuursorganen om rekening te houden met het programma en de instructies van de NCG en om concrete beleidsbeslissingen in diens programma in acht te nemen. Voorts een bijzondere doorzettingsmacht van de NCG in verband met zijn concrete beleidsbeslissingen

¹⁵ MJP 2017-2021, blz. 9.

¹⁶ MJP 2017-2021, blz. 10.

¹⁷ MJP 2017-2021, blz. 12.

¹⁸ Artikel 52e in het voorstel.

over versterking, een gedoogplicht voor versterkingsmaatregelen die verband houden met de gaswinning uit het Groningenveld, en een bevoegdheid van de NCG om subsidies te verstrekken ten behoeve van de uitvoering van het programma.¹⁹

b. Verplichtingen van de NAM

Het zwaartepunt van het voorstel ligt bij de maatregelen die de afhandeling van de schade en de versterkingsopgave – en daarmee de NAM – direct betreffen. Het voorstel verplicht de NAM als vergunninghouder van het Groningenveld een externe en onafhankelijke uitvoeringsorganisatie te belasten met :

- a. de in verband met de gebruikmaking van die vergunning verrichte activiteiten te nemen maatregelen ter versterking van gebouwen en werken.²⁰
- b. de afhandeling van meldingen van schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de met gebruikmaking van die vergunning verrichte activiteiten in verband met de risicoaansprakelijkheid hiervoor.²¹

De NAM wordt verplicht ervoor te zorgen dat de onafhankelijke uitvoeringsorganisatie deze taken naar behoren kan uitvoeren en over voldoende deskundigheid en capaciteit beschikt.²² Daarnaast regelt het voorstel ook twee mogelijkheden om deze verplichting te beperken: de minister kan ontheffing verlenen voor de verplichting een uitvoeringsorganisatie aan te wijzen²³, en daarnaast kunnen bij ministeriële regeling categorieën maatregelen of schade worden aangewezen waarvoor de verplichting niet geldt.²⁴

c. Bindende instructies

Voorts krijgt de NCG ter zake van de schadeafhandeling en versterking de (exclusieve) bevoegdheid geattribueerd om de NAM en de uitvoeringsorganisatie bindende instructies te geven.²⁵ Die instructies mogen geen betrekking hebben op de hoogte van het te vergoeden schadebedrag in een individueel geval, en gaan niet buiten de omvang van de risicoaansprakelijkheid van de NAM en de verplichting tot het nemen van versterkingsmaatregelen.²⁶ De instructies kwalificeren als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zodat daartegen bezwaar en beroep open staat.²⁷ Het voorstel geeft de minister voorts de mogelijkheid om de op de NAM rustende zorgplicht voor versterking in algemene regels te concretiseren.²⁸

¹⁹ Onderscheidenlijk in artikel 52j, 52m, 5 en 52h in het voorstel.

²⁰ Artikel 52a, eerste lid, voorstel.

²¹ Artikel 52a, tweede lid, voorstel.

²² Artikel 52a, derde lid, voorstel.

²³ Artikel 52a, vierde lid, voorstel.

²⁴ Artikel 52a, vijfde lid, voorstel.

²⁵ Artikel 52g, eerste lid, voorstel.

²⁶ Artikel 52g, onderscheidenlijk derde en vierde lid, voorstel.

²⁷ Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 52g.

²⁸ Artikel 33, derde lid, voorstel. Het gaat hier om een grondslag om de zorgplicht van artikel 33, eerste lid, van de Mbw bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te concretiseren.

3. Verplichte uitbesteding en bindende instructies

Het voorstel regelt de uitbestedingsplicht voor de NAM en de bevoegdheid van de NCG om de NAM of de uitvoeringsorganisatie over de schadeafhandeling en de versterking bindende instructies te geven. In het hiernavolgende zal daar op worden ingegaan.

a. *Verplichte uitbesteding*

i. Onafhankelijke schadeafhandeling en uitvoering versterkingsopgave

De Afdeling merkt op dat de verplichting om een externe uitvoeringsorganisatie te belasten met de afhandeling van meldingen van schade en de uitvoering van de versterkingsopgave, geen grote wijziging in de praktijk zal brengen. Op dit moment heeft de NAM de uitvoering immers al – vrijwillig – bij het CVW belegd en is zij niet voornemens dit te wijzigen. De huidige vrijwillige constructie voldoet aan de in het voorstel genoemde procedurele vereisten. Aan de mate van onafhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie verandert het voorstel derhalve niets in de huidige praktijk, behoudens het feit dat de NAM de uitvoering niet terug kan nemen. Het is daarmee de vraag of met deze maatregel het vertrouwen van burgers en bedrijven zal kunnen worden hersteld.

ii. Zorgplicht

De versterkingsopgave van de NAM vloeit voort uit de zorgplicht van de Mbw. Op grond van artikel 33 neemt de houder van een vergunning (voor opsporing, winning of opslag) – in het geval voor het Groningenveld is dat de NAM²⁹ – alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten schade door bodembeweging wordt veroorzaakt of de veiligheid in gevaar wordt gebracht.

De uitbestedingsplicht beoogt het versterken van gebouwen en werken en het afhandelen van meldingen van schade zowel formeel als in de praktijk op afstand van NAM te organiseren.³⁰ In dat licht is aannemelijk dat de uitbestedingsplicht ook beoogt de uitvoeringsorganisatie de ruimte te geven andere afwegingen te maken en dus tot andere beslissingen te komen dan waartoe de NAM zelf gekomen zou zijn. De uitbestedingsplicht heeft zo bezien tot gevolg dat de NAM niet volledig meer zelf bepaalt hoe de versterkingsopgave wordt ingevuld. Het is de vraag wat dit betekent voor de zorgplicht.

²⁹ Koninklijk besluit van 30 mei 1963 (Stcrt. 1963, 126).

³⁰ Artikelen, Onderdeel C, artikel 52a, toelichting.

b. *Bindende instructies*

i. Vermenging privaatrecht en bestuursrecht

Door de mogelijkheid voor de NCG instructies te geven aan de NAM en de uitvoeringsorganisatie ontstaat een vermenging van het privaatrecht en bestuursrecht, die kan leiden tot gelijktijdige of opeenvolgende met elkaar samenhangende rechterlijke procedures. Dit brengt een vergaande juridisering aan in het proces en het is de vraag of dit wenselijk is.

Als partijen niet tot overeenstemming komen en een procedure aanhangig wordt gemaakt, bepaalt de civiele rechter uiteindelijk de hoogte van de schadevergoeding. In een dergelijke procedure kan de kern van de procedure teruggebracht worden tot twee vragen: (a) wordt de schade veroorzaakt door de aardbeving en (b) wat kost het om de schade te herstellen. Op de eerste vraag hebben instructies geen invloed maar zal het recent in werking getreden bewijsvermoeden een rol spelen. De instructies kunnen wel een stempel drukken op de tweede vraag, omdat instructies van invloed kunnen zijn op het juridische beoordelingskader van de civiele rechter.

De gelijktijdige of opeenvolgende met elkaar samenhangende rechterlijke procedures kunnen op verschillende momenten aan de orde zijn. Zo kan bijvoorbeeld de instructie gegeven zijn voordat een civiele procedure wordt gestart. Indien tegen die instructie beroep is ingesteld, loopt er in dat geval dus naast de civiele ook een bestuursrechtelijke procedure. Ook kan bijvoorbeeld tijdens een lopende civiele procedure een instructie worden gegeven, waartegen vervolgens beroep wordt ingesteld. Samenloop van procedures met een uiteenlopend karakter kan zich ook in andere gevallen voordoen.

De vraag in hoeverre een instructie een civiele procedure juridisch compliceert, is afhankelijk van de waarde die de civiele rechter aan de instructie zal hechten en daarmee in welke mate de instructie invloed heeft op het beoordelingskader. Dit hangt samen met de reikwijdte van de gegeven concrete instructie. Uit het voorstel kan worden afgeleid dat de instructie in ieder geval een algemene strekking moet hebben. Ook mag de instructie niet buiten de omvang van de risicoaansprakelijkheid en de verplichting tot het nemen van maatregelen ter versterking van gebouwen en werken gaan. Of een instructie de risicoaansprakelijkheid te buiten gaat, zal echter pas in een civiele procedure kunnen worden beoordeeld en niet in een bestuursrechtelijke procedure over de instructie zelf. De instructie is gericht tot de NAM of de uitvoeringsorganisatie. Dit heeft als gevolg dat in een civiele procedure voor de ene partij (NAM) de instructie wel bindend is en dus van invloed kan zijn op het beoordelingskader, maar voor de andere partij (burger) niet tenzij deze als belanghebbende wordt aangemerkt.

Op grond van bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat de instructiebevoegdheid in ieder geval een vergaande juridisering in het proces aanbrengt.

ii. Instructie, overeenkomst en samenwerkingsafspraken

De NCG kan instructies geven indien "op grond van of bij ontstentenis van een overeenkomst tussen de NCG en de NAM" kwaliteit of voortgang van het programma in de ogen van de NCG onvoldoende is.³¹

De Afdeling merkt op dat een overeenkomst een meerszijdige rechtshandeling is, waarbij partijen vrijwillig jegens elkaar een verbintenis aangaan. Het voorstel heeft echter tot gevolg dat er slechts in beperkte mate sprake is van vrijwilligheid, omdat de NCG bij ontstentenis van een overeenkomst een instructie kan geven. Daar komt het volgende bij. De toelichting vermeldt dat een dergelijke overeenkomst thans is gesloten in de vorm van samenwerkingsafspraken. De Afdeling veronderstelt dat hier wordt gedoeld op de samenwerkingsafspraken van maart 2016.³² In de toelichting wordt echter niet nader uiteengezet wat de juridische betekenis is van deze bestaande overeenkomst in relatie tot het voorstel.

c. *Conclusie*

De Afdeling onderkent de wenselijkheid van meer publieke regie, gezien de specifieke oorzaak en omvang van de problematiek in Groningen. Hierdoor zal het vertrouwen van burgers en bedrijven in de NAM en de overheid wellicht kunnen worden teruggewonnen. De Afdeling heeft echter twijfels of het wetsvoorstel hiervoor een oplossing biedt, vooral vanwege de juridische complicaties die zullen ontstaan door het voorgestelde hybride stelsel. Daarnaast brengt de uitbestedingsplicht voor de NAM de facto geen wijziging in de onafhankelijkheid van de schadeafhandeling terwijl een onafhankelijke schadeafhandeling zoals blijkt uit het MJP 2017-2021, juist essentieel is.

In het licht van al het bovenstaande adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien tenzij alsnog dragend kan worden gemotiveerd dat het voorstel meerwaarde oplevert en de complexiteit van de vermenging van bestuurs- en privaatrecht en de daarmee gepaard gaande juridisering opweegt tegen die meerwaarde. Hiertoe dient in ieder geval inzicht te worden verschaft in de gevolgen van die vermenging voor de praktijk en de juridische complicaties die ten gevolge hiervan kunnen (en zullen) optreden. Ook dient aandacht te worden besteed aan de vraag waarom door de uitbestedingsplicht het vertrouwen van de burgers en bedrijven zal toenemen terwijl het de facto geen wijziging brengt in de onafhankelijkheid van de schadeafhandeling. Tot slot wordt geadviseerd in te gaan op de vraag wat de uitbestedingsplicht betekent voor de zorgplicht en op de juridische betekenis van de bestaande samenwerkingsafspraken in relatie tot het voorstel, met name waar het de instructiebevoegdheid betreft. Ook deze laatste twee punten dragen naar het oordeel van de Afdeling immers bij aan de complexiteit van het voorstel.

³¹ Artikel 52f, tweede lid, jo artikel 52g, eerste lid, voorstel.

³² Samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat, de NCG en de NAM, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 248.

4. Een alternatief voor instructies en uitbestedingsplicht

Juist omdat de Afdeling de wenselijkheid van meer publieke regie onderkent om het vertrouwen van burgers en bedrijven terug te winnen, ziet de Afdeling aanleiding een alternatief in overweging te geven, namelijk het instellen van een "schadefonds". Deze gedachte past bij de visie dat schadeafhandeling voorwerp moet zijn van publieke afweging en dat maatregelen genomen moeten worden aan de hand van transparante publieke normen en procedures.

Een schadefonds kan op meerdere manieren worden vormgegeven. Er zijn verschillende opzetten mogelijk, die verschillende implicaties hebben. Bij het onderzoek naar de mogelijkheid van een dergelijke voorziening en de inrichting daarvan, zou als uitgangspunt moeten worden gehanteerd dat de voorziening voor de individuele gelaedeerde daadwerkelijk betekenis heeft in die zin dat het proces van schadeafhandeling onafhankelijk én effectief is.

Bij de vormgeving van een schadefonds dient in ieder geval een aantal punten te worden gezien. Ten eerste dient de (rechts)basis van het schadefonds te worden bepaald. Een schadefonds kan bij overeenkomst worden ingesteld, maar kan ook een wettelijke basis hebben. Of een schadefonds bij overeenkomst mogelijk is, hangt ook samen met de gewenste positionering van het schadefonds (bijvoorbeeld particulier of onder directe verantwoordelijkheid van de minister) en de uit te voeren taken. Ten tweede dient te worden gezien wat de omvang is van het schadefonds. Handelt het schadefonds alleen schade af of wordt het schadefonds ook belast met het vaststellen van de kosten voor de versterking van onroerend goed. Verder kan worden gedacht aan bevoorschotting van degenen die schade hebben geleden.

Gezien de omvang van de problematiek en het gebrek aan vertrouwen van burgers en bedrijven in de huidige schadeafhandeling, adviseert de Afdeling het schadefonds in ieder geval een wettelijke basis te geven en onafhankelijk te positioneren. Voorts ligt het voor de hand dat het schadefonds in plaats van het CVW de buitengerechtelijke schadeafhandeling uitvoert. Dit betekent dat het schadefonds in ieder geval meldingen van benadeelden in ontvangst neemt en vervolgens een inspectie laat uitvoeren door een onafhankelijke en onpartijdige deskundige of een commissie van deskundigen. De door het schadefonds in te schakelen deskundigen adviseren het (bestuur van het) schadefonds omtrent de op de aanvraag om schadevergoeding te nemen beslissing. Tegen het besluit is bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk.

Om de procedures te vereenvoudigen, kan exclusiviteit van het schadefonds worden overwogen. Indien voor exclusiviteit wordt gekozen, is het – om strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM te voorkomen voor zowel de aansprakelijke partij als de gelaedeerde – noodzakelijk dat voor de hoogte van de schadevergoeding dezelfde maatstaven worden gehanteerd zoals deze nu gelden op grond van het Burgerlijk Wetboek, waaronder artikel 6:177 BW. Het is ook mogelijk bij wet te bepalen dat voordat een zaak aanhangig wordt gemaakt, een

keuze moet worden gemaakt tussen het schadefonds of het dagvaarden van de NAM of andere exploitant. Daarna is het niet meer mogelijk terug te komen op deze keuze ("wisselen van spoor is niet toegestaan"). Ook dit zal de procedure vereenvoudigen.

Het fonds zal hoofdzakelijk gevoed moeten worden door middelen van de NAM en eventuele andere exploitanten, afgestemd op de te verwachten totale omvang van de uit te keren schadevergoedingsbedragen en de middelen die noodzakelijk zijn voor de versterkingsopgave. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat eventuele meerkosten die voortvloeien uit de wens om de schadeafwikkeling voor burgers en bedrijven eenvoudiger en minder belastend te maken mede door een bijdrage van staatswege gedragen moeten worden.³³ De omvang van deze bijdrage zal samenhangen met de juridische vormgeving van het fonds en de mate waarin daarmee de NAM en eventuele andere exploitanten nog kunnen worden aangesproken op het vergoeden van schade ten gevolge van hun risicoaansprakelijkheid.

De Afdeling geeft in overweging om aan de hand van het vorenstaande de mogelijkheid van de instelling van een schadefonds te bezien.

5. Attributie

De Afdeling is verzocht in haar advies bijzondere aandacht te schenken aan de figuur van attributie van bevoegdheden aan de NCG.

Uit behoefte aan een meer zelfstandige positie ten opzichte van de Minister en tussen partijen in de regio wordt voorgesteld bevoegdheden nadrukkelijk aan de NCG zelf te attribueren en niet aan de Minister van Economische Zaken. De NCG wordt daarmee als zodanig een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Vanwege de grote maatschappelijke betekenis van het optreden van de NCG is het volgens de toelichting wel wenselijk dat hierover volledige verantwoording aan de Staten-Generaal wordt afgelegd. Het wetsvoorstel bepaalt in dat verband uitdrukkelijk dat de NCG onder de Minister van Economische Zaken ressorteert, zodat deze net als nu volledig verantwoordelijk zal zijn voor het handelen van de NCG. Zoals de toelichting terecht uiteenzet impliceert het toekennen van eigen bevoegdheden aan een functionaris (de NCG) die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een (ander) bestuursorgaan (de minister) in lijn met de verantwoordelijkheid van de minister dat deze zowel per geval als in het algemeen instructies kan geven aan de NCG.³⁴

a. *Concentratie van formele en informele invloed bij één persoon*

De toelichting zet uiteen dat de NCG een regiefunctie heeft bij de opgave om in de regio een nieuwe balans te vinden tussen gaswinning, veiligheid, een versterkte

³³ Deze meerkosten staan los van de gedeerde inkomsten van de Staat ten gevolge van de positie in het gasgebouw.

³⁴ Artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht.

gebiedsidentiteit met nieuwe kansen, economisch perspectief en een leefbare en aantrekkelijke woon-, werk- en leefomgeving. Hij vult deze functie in door in dialoog met belanghebbenden en bestuursorganen een programma tot stand te brengen, te sturen op samenhang, integraliteit en voortgang in de uitvoering daarvan en draagvlak en besluitvorming te bevorderen.³⁵ De Afdeling wijst er op dat het huidige optreden van de NCG bij de bestuurlijke coördinatie in feite beperkt is tot 'feitelijk handelen'. Daarnaast maakt de NCG namens de minister bindende afspraken met de NAM, echter op basis van overeenstemming. De NCG heeft zodoende een in de praktijk belangrijke coördinerende rol, die echter zijn begrenzing vindt in het gegeven dat – namens de minister – overeenstemming gevonden moet worden met betrokkenen. Deze 'natuurlijke' begrenzing aan zijn invloed, in combinatie met het gegeven dat voortvarende coördinatie gediend kan zijn met eenhoofdige leiding, rechtvaardigt de keuze om één persoon te belasten met deze taak. De Afdeling is echter van oordeel dat deze rechtvaardiging niet langer aanwezig is indien de invloedrijke informele positie van de NCG nog aanmerkelijk wordt versterkt door aan de NCG ingrijpende bevoegdheden toe te kennen. De 'natuurlijke begrenzing' van het moeten vinden van overeenstemming verdwijnt immers zodra eenzijdige publiekrechtelijke bevoegdheden beschikbaar komen. Hierdoor ontstaat een in het openbaar bestuur ongebruikelijke en onwenselijke concentratie van informele en formele invloed bij één natuurlijke persoon. De opgave in de regio wordt daarbij nadrukkelijk gezien als een gezamenlijke opgave van rijk en regio samen. Mogelijk wordt de basis voor deze gezamenlijkheid ook juist ondergraven omdat afbreuk wordt gedaan aan de in beginsel met de gesprekspartners gelijkwaardige positie van de NCG.

b. *Spanning tussen zelfstandige positie en ministeriële verantwoordelijkheid*
 Dat de NCG onder volledige verantwoordelijkheid van de minister handelt doet niet af aan de ongewenste concentratie van invloed. De Minister zal in de praktijk zijn verantwoordelijkheid immers alleen door middel van formele aanwijzingen tot gelding kunnen brengen. De Afdeling merkt op dat zich in het wetsvoorstel een grote spanning voordoet tussen enerzijds de wens de NCG een eigen positie te geven en op eigen gezag te laten optreden en anderzijds de wens de Minister voor dit optreden de volle verantwoordelijkheid te laten dragen. Deze spanning leidt er toe dat de minister gemakkelijk in een spagaat terecht kan komen. Hij kan immers gedwongen zijn formeel verantwoordelijkheid te nemen voor optreden van de NCG waarmee hij niet instemt, of gedwongen zijn afbreuk te doen aan de zelfstandige positie van de NCG terwijl die juist nadrukkelijk door de wetgever is beoogd.

De Afdeling is dan ook van oordeel dat de concentratie van zoveel invloed bij een bestuursorgaan dat uit één persoon bestaat, en waar dus geen sprake is van *countervailing power*, niet evenwichtig is en dat de aan deze constructie inherente spanning leidt tot een kwetsbare positie voor de minister. Deze onevenwichtigheid en kwetsbaarheid is een risico voor een voortvarende aanpak van de urgente problematiek in Groningen.

³⁵ Toelichting, Paragraaf 3.4

c. *Alternatieven*

Dat er meer doorzettingsmacht moet komen kan de Afdeling onderschrijven. Het zal immers veel vergen om het vertrouwen van de burgers in Groningen weer terug te winnen.

Indien niet wordt overgegaan tot de instelling van een schadefonds en vastgehouden wordt aan hetgeen is voorgesteld, geeft de Afdeling twee alternatieven in overweging.

i. College als zelfstandig bestuursorgaan

Aan de bovenomschreven bezwaren kan tegemoetgekomen worden door de bevoegdheden niet aan één functionaris toe te delen, maar aan een college en in de wet niet te bepalen dat het college onder de minister ressorteert. In dat geval ontstaat een bestuursorgaan dat meerdere leden kent en onafhankelijk is van de minister. Door afwezigheid van ondergeschiktheid kwalificeert het college dan als zelfstandig bestuursorgaan.

De toelichting zet terecht uiteen dat de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan niet tegemoetkomt aan de wens volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de NCG te laten bestaan. Zoals boven overwogen levert deze wens echter ook juist de onwenselijke spanning op met de eveneens beoogde zelfstandige positie van de NCG. Daar komt bij dat er bij keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan weliswaar geen volledige verantwoordelijkheid voor het optreden van de NCG bestaat, maar dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de minister wel het nodige instrumentarium verschaft om invloed uit te oefenen. Over het al dan niet inzetten van dat instrumentarium en de wijze waarop moet de minister uiteraard wel regulier verantwoording afleggen. De toelaatbaarheid van instelling van een zelfstandig bestuursorgaan moet getoetst worden aan de door de wetgever hiervoor vastgelegde instellingsmotieven.³⁶ Van 'strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen' is evident geen sprake en ook lijkt meebesturen ('participatie') door bepaalde maatschappelijke organisaties niet aan de orde. De wenselijkheid van instelling van een college zou derhalve gemotiveerd moeten worden door duidelijk te maken dat onafhankelijkheid gewenst is vanwege behoefte aan oordeelsvorming op basis van specifiek bij de NCG aanwezige deskundigheid.

ii. Wet gemeenschappelijke regelingen

De toelichting vermeldt dat de opgave in Groningen gezien wordt als een opgave van Rijk en regio samen en dat de NCG om die reden in de praktijk nauw samenwerkt met andere overheden.³⁷ De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in ruime mogelijkheden om samenwerking ter behartiging van belangen van overheden zoals hier aan de orde te faciliteren. Zo kan een openbaar lichaam

³⁶ Artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

³⁷ Paragraaf 3.4.

in het leven geroepen worden waarin zowel de betrokken gemeenten, de provincie als het rijk (en eventueel waterschap) participeren en waaraan zij in meer of mindere mate voor gemeenschappelijke uitvoering van het programma benodigde bevoegdheden en middelen overdragen.³⁸ De NCG zou aldus zijn regierol vanuit een rol als voorzitter van het openbaar lichaam met directe betrokkenheid van de andere overheden vorm kunnen geven. Het ligt voor de hand om dan ook totstandkoming en wijziging van het gezamenlijke programma bij het openbaar lichaam neer te leggen. Er is dan immers een gezamenlijk besluitvormingsmechanisme beschikbaar waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt.

De Afdeling onderkent dat het in overleg met de betrokken overheden komen tot een dergelijke gemeenschappelijke regeling geen sinecure is. Bij succes ontstaat echter wel een bestendig verband waarbinnen coördinatie en samenwerking voortvarend en in gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt. Over de inzet van het rijk bij het optreden van het openbaar lichaam kan op reguliere wijze door de minister verantwoording worden afgelegd.³⁹

d. Conclusie

De Afdeling adviseert bevoegdheden niet zoals voorgesteld te attribueren aan de NCG en bovenstaande alternatieven nader in de overwegingen te betrekken.

6. Indeplaatsstelling

De Afdeling is eveneens verzocht in haar advies bijzondere aandacht te schenken aan de in artikel 52m van het voorstel opgenomen mogelijkheid tot indeplaatsstelling. Voor het geval andere bestuursorganen onvoldoende meewerken aan de uitvoering van een concrete beleidsbeslissing uit het programma wordt voorgesteld de minister – kort gezegd – de bevoegdheid te geven zelf te doen wat het bestuursorgaan had moeten doen. Deze systematiek van zogenoemde indeplaatsstelling is geënt op en verwijst naar de reguliere systematiek van Gemeentewet en Provinciewet.

a. Verhouding tot de ministerraad

Voorgesteld wordt dat de minister ook in de plaats kan treden van andere dan gemeentelijke en provinciale bestuursorganen waaronder – in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad – andere ministers.⁴⁰ De Afdeling merkt op dat indien zich een belangrijk verschil van inzicht met de bevoegde minister voordoet over de wenselijke uitvoering van een concrete beleidsbeslissing

³⁸ Artikel 73, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen geeft ruim baan aan de mogelijkheid regelingen te sluiten in combinaties van gemeenten, waterschappen en provincies, uit artikel 93 en 94 van de Wet gemeenschappelijke regelingen volgt dat het rijk daarin ook kan participeren.

³⁹ Artikel 97 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet daarbij nog in een waarborg voor betrokkenheid van de Kamers bij het besluit tot deelneming aan het openbaar lichaam.

⁴⁰ Artikel 52m, vijfde t/m zevende lid, voorstel.

behandeling in de ministerraad hoe dan ook in de rede ligt. Het uitgangspunt is immers dat elke minister voor zijn eigen beleidsterrein verantwoordelijk is. Het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid is dan ook bij uitstek een taak van de ministerraad.⁴¹ Een formeel besluit tot indeplaatsstelling leidt niet alleen tot juridisering maar doorkruist ook de staatsrechtelijke verhoudingen omdat hierdoor de ene minister in theorie ook in beroep kan gaan tegen een besluit van een andere minister.

b. Meerwaarde ten aanzien van gemeenten en provincie

Hoewel enigszins beperkter, is ook het algemene instrument van indeplaatsstelling in Gemeentewet en Provinciewet beschikbaar indien een gemeente of de provincie onvoldoende meewerkt aan de uitvoering van een versterkingsmaatregel die voortvloeit uit een concrete beleidsbeslissing.⁴² De toelichting stelt dat inzet van de voorgestelde bevoegdheid gezien moet worden als 'ultimum remedium', maar maakt daarbij niet duidelijk waarom het in de Gemeentewet en Provinciewet ten aanzien van die overheden al als ultimum remedium voorziene instrumentarium niet zou voldoen.

De Afdeling adviseert de mogelijkheid van indeplaatsstelling ten aanzien van andere ministers te schrappen. Verder adviseert de Afdeling de wenselijkheid van artikel 52m nader toe te lichten.

7. Overige aandachtspunten

a. Concrete beleidsbeslissing

Het wetsvoorstel introduceert het begrip 'concrete beleidsbeslissing'.⁴³ Aannemelijk is dat hiermee beoogd wordt aansluiting te zoeken bij het vroeger in de ruimtelijke ordening gangbare begrip.⁴⁴ Destijds werd dit begrip geïntroduceerd vanwege het belang om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de status van uitspraken die in een plan zijn opgenomen. Kenmerkend was dat tegen de concrete

⁴¹ Artikel 45 Grondwet.

⁴² De verplichting voor gemeenten om de concrete beleidsbeslissing in acht te nemen volgt al uit artikel 52j, tweede lid, van het voorstel. Veronachtzaming daarvan kan ten grondslag worden gelegd worden aan indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet ('een bij of krachtens *een andere dan deze [Gemeente]wet gevorderde* beslissing ... handeling ... resultaat', artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet). De Gemeentewet kent een getrapte systeem waarbij het initiatief tot indeplaatsstelling op provinciaal niveau ligt. De betrokken minister kan pas zelf in de plaats treden indien ondanks zijn verzoek op provinciaal niveau niet tijdig actie is ondernomen. Daarnaast eist de Gemeentewet dat de minister een 'zwaarwegend algemeen belang' aan zijn verzoek ten grondslag legt, een eis die niet geldt bij provinciaal optreden (artikel 124a Gemeentewet). Het wetsvoorstel eist dat de door een gemeente niet genomen beslissing, niet uitgevoerde handeling of het niet behaalde resultaat noodzakelijk is voor een versterkingsmaatregel die voortvloeit uit een concrete beleidsbeslissing in het plan. Het getrapte systeem en de eis van zwaarwegend belang uit de algemene systematiek gelden dan dus niet.

⁴³ In artikel 52d in het voorstel.

⁴⁴ (Stb. 1999, 302) Artikel 1 van de Wet op de ruimtelijke ordening definieerde "concrete beleidsbeslissing" als: een als zodanig door het bestuursorgaan aangegeven besluit in een planologische kernbeslissing, een streekplan of een regionaal structuurplan.

beleidsbeslissing beroep openstond en dat andere bestuursorganen in hun plannen deze beslissing in acht moesten nemen.⁴⁵ Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen definitie, maar verbindt wel duidelijke, met de vroegere concrete beleidsbeslissing vergelijkbare rechtsgevolgen aan deze concrete beleidsbeslissing: bindend voor andere bestuursorganen en als basis voor inzet van 'doorzettingsmacht'.⁴⁶ Aannemelijk is dat ook hier beoogd is een duidelijk 'besluit in een plan' te creëren waartegen als zodanig ook bezwaar en beroep openstaan. Toegelicht wordt dit echter niet.

De Afdeling adviseert nader te duiden in hoeverre beoogd is aan te sluiten bij het recht zoals dat gold voor de concrete beleidsbeslissing in het ruimtelijke ordeningsrecht, in het bijzonder op het punt van bezwaar en beroep.

b. Vergunninghouder versus exploitant

De instructiebevoegdheid van de NCG richt zich tot de vergunninghouder voor het Groningenveld – de NAM – en diens uitvoeringsorganisatie. Aan het voorstel ligt in zoverre dus de veronderstelling ten grondslag dat de NAM, voor zover het schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld betreft, de enige wettelijk aansprakelijke partij is. Het is de vraag of deze veronderstelling zonder meer juist is.

De risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwschade van artikel 177 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) geldt voor alle exploitanten van een mijnbouwwerk. Als exploitant van een mijnbouwwerk wordt aangemerkt de vergunninghouder, maar ook "een ieder die, anders dan als ondergeschikte, een mijnbouwwerk aanlegt of doet aanleggen dan wel in gebruik heeft zonder dat hij houder is van een vergunning als bedoeld in onderdeel a, tenzij hij in opdracht van een ander handelt die houder is van een vergunning als vorenbedoeld dan wel, indien die ander dat niet is, hij daarmee niet bekend was of behoorde te zijn."⁴⁷ Recentelijk heeft de rechtbank Noord-Nederland voor het Groningenveld niet enkel vergunninghouder NAM, maar ook Energie Beheer Nederland B.V (EBN) als exploitant aangemerkt.⁴⁸ EBN is volgens de rechtbank daarom net als de NAM risicoaansprakelijk voor de door de aardbevingen ontstane schade.⁴⁹

Gelet op bovengenoemde uitspraak adviseert de Afdeling toe te lichten waarom de instructiebevoegdheid zich richt tot de NAM als vergunninghouder en niet tot alle exploitanten, en het voorstel zo nodig aan te passen.

⁴⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25311, nr. 3, blz. 13 e.v.

⁴⁶ Artikelen 52j en 52m voorstel.

⁴⁷ Artikel 177, tweede lid, van boek 6 van het BW.

⁴⁸ EBN heeft een belangrijke rol in het gasgebouw. De NAM haalt het aardgas uit de bodem. Maar de werkelijke exploitatiekosten komen voor rekening en risico van de Maatschap Groningen, waarin de NAM een aandeel van 60% heeft en EBN de resterende 40%. EBN is staatseigendom (Rapport "Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw", ABDTOPconsult, augustus 2014, hoofdstuk 3 (De inrichting van het gasgebouw)).

⁴⁹ Uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, overweging 4.11.

c. *Subsidie*

Voorgesteld wordt de NCG een eigen bevoegdheid te geven voor het verstrekken van subsidie voor de uitvoering van het programma.⁵⁰ Artikel 3, vijfde lid, van de Kaderwet EZ-subsidies maakt het echter al mogelijk om bevoegdheden met betrekking tot de verstrekking van subsidie te delegeren aan de NCG. Een nieuwe wettelijke bepaling is daarvoor niet nodig. De artikelsgewijze toelichting suggereert ook dat artikel 52h de delegatiebevoegdheid van de Kaderwet benut. Uit de tekst van het artikel zelf volgt echter dat een geheel nieuwe wettelijke grondslag voor subsidie ontstaat waarop enkele bepalingen van de Kaderwet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De Afdeling ziet niet wat de meerwaarde hiervan is ten opzichte van de bestaande delegatiemogelijkheid onder de Kaderwet EZ subsidies.

De Afdeling adviseert artikel 52h te schrappen of de wenselijkheid van een aparte subsidiegrondslag buiten de Kaderwet EZ subsidies dragend te motiveren.

d. *Moment aanbieding programma aan Staten-Generaal*

Uit de tekst van artikel 52d volgt dat het programma na vaststelling aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Uit de toelichting lijkt echter te volgen dat uit het overleg met de Staten-Generaal nog aanpassingen van het programma kunnen voortvloeien.⁵¹ Het programma is dan echter al door de minister vastgesteld en kan volgens het negende lid formeel alleen nog met inachtneming van de wettelijke overlegverplichtingen en na terinzagelegging worden gewijzigd. Dat komt de Afdeling niet doelmatig voor en lijkt ook niet de bedoeling.

De Afdeling adviseert tijdig gelegenheid voor overleg met de Kamers over het programma te waarborgen in de vorm van een zogenoemde voorhangprocedure, voorafgaand aan formele vaststelling.⁵²

e. *Procedure artikel 52n*

In artikel 52n is een soort "noodrecht" procedure opgenomen. Indien het voor de ontwikkeling of verwezenlijking van het programma maatregelen ter versterking van gebouwen en werken noodzakelijk is om onverwijld regels te stellen en de totstandkoming van een daarvoor benodigde wet of algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, kunnen deze regels bij ministeriële regeling worden gesteld. Als dit gebeurt moet de betreffende minister binnen zes maanden na het tijdstip waarop de ministeriële regeling in werking treedt, over het in die regeling bepaalde een amvb vaststellen of een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen. De ministeriële regeling is maximaal een jaar van kracht.

⁵⁰ Artikel 52h voorstel.

⁵¹ Toelichting, artikelsgewijs bij artikel 52d: "De uiteindelijke afweging kan daarmee plaatsvinden in de Staten-Generaal".

⁵² Op de voet van het model zoals dat is opgenomen in Ar 37, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De motivering voor dit voorstel is beperkt: "Gelet op de noodzaak om tempo te kunnen maken met de uitvoering van de versterkingsplannen die de NCG opstelt op basis van het meerjarenprogramma, voorziet dit artikel in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ten behoeve van de goede uitvoering van versterkingsmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om voorschriften over de wijze waarop ten aanzien van gebouwen en werken rekening moet worden gehouden met aardbevingsrisico's."

De Afdeling heeft begrip voor de noodzaak om tempo te maken maar merkt op dat het voorgestelde artikel teneinde af te wijken van de reguliere wetgevingsprocedures verstrekkend is. Dit komt mede omdat deze "noodprocedure" een heel open bevoegdheid betreft die ingezet kan worden om een "goede uitvoering van versterkingsmaatregelen" mogelijk te maken.

De Afdeling adviseert om van dit voorstel af te zien, tenzij het dragend kan worden gemotiveerd. Onverminderd het voorgaande adviseert de Afdeling in ieder geval de bevoegdheid nauwkeuriger te omschrijven.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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

De vice-president van de Raad van State,

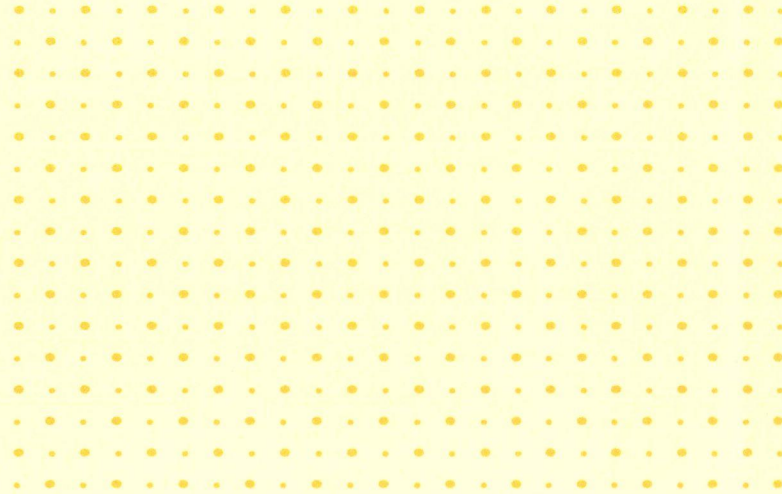
(get.) Donner

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.16.0416/IV

- In het eerste lid van artikel 52a "met de in verband met de met gebruikmaking" vervangen door: met de in verband met de gebruikmaking.
- De regeling van de bevoegdheid van de Rechtbank Noord-Nederland in artikel 52l, derde lid, vervangen door een aanvulling van hoofdstuk 3 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel II ook voorzien in aanvulling van artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (geen beroep voor zover niet ingesteld door het betrokken bestuursorgaan, op de voet van artikel 124 en 124a Gemeentewet).
- In artikel 52n, eerste lid, na "Indien" invoegen: het en na "ontwikkeling of verwezenlijking" invoegen: van het programma.

Raad
vanState

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag



ONTVANGSDATUM:
v/h Min. v. Economische Zaken

10 APR. 2017

TIJDSTIP:

Minister van Economische Zaken (EZ)
dir. Wetgeving en Jur. Zaken (WJZ)
Bezuidenhoutseweg 73
D-passage, 2e etage
2500 EK DEN HAAG

t.a.v. mw Overduin en/of mw Balaydin

(mr. Oosterhof)

PostNL |

Raad
vanState

Zending met ontvangstbevestiging

Zaakno: *w.s. 16.015/10*

74

No 09423