



Mijnbouwschade Groningen

Stand van de Wetgeving, met bijzondere aandacht voor de versterking van gebouwen

3e Gaswinningscongres

Groningen 24 April 2019

Herman Bröring

h.e.broring@rug.nl
www.rug.nl/staff/h.e.broring



- Omvang gaswinning
 - Wet minimalisering gaswinning Groningenveld
- Afhandeling schade
 - Besluit mijnbouwschade Groningen (TCMG)
 - Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)
- Versterking gebouwen
 - Plan van Aanpak Mijnraadadvies (PvA)
 - Besluit versterkingsbeleid (TCVO?)
 - Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie (IVO? IMG?)
- Regioperspectief
 - Nationaal Programma Groningen (NPG)
- Governance



Samenhang

- *Omvang gaswinning - Versterkingsopgave*
 - ABRvS zal in zijn oordeel over laatste instemmingsbesluit meewegen dat versterking nog niet goed van de grond is gekomen
- *Governance - Schadeafhandeling*
 - ‘NAM eruit!’ ‘Publieke regie!': daarmee gekozen voor schadebesluiten en bestuursrechtelijke weg (geen weg terug)
 - Keuze voor verbetering privaatrechtelijke weg had 5 jr geleden moeten worden gemaakt (op principiële gronden én uit oogpunt van genoegdoening)



Van governance naar government

- Afhandeling schade van privaat naar publiek
- Versterking gebouwen van privaat naar publiek
 - Volledig?
 - Versterkingskaders en HRA afkomstig van NAM
- lig nog steeds veel fragmentatie
 - Wie gaat waarover?
 - Wie heeft de regie?
- Dit geldt ihb de versterkingsopgave



Versterking

- Versterking gebouwen
 - Plan van Aanpak Mijnraadadvies
 - Besluit versterkingsbeleid (TCVO?)
 - Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie (IVO? IMG?)
- Dezelfde aanpak als bij schadevergoeding
 - Eerst beleidsregels
 - Daarna wetgeving



Versterking

- Beleidsregels
 - Geen nieuwe bevoegdheid: om welke bestaande bevoegdheid gaat het dan?
 - Geen nieuw bestuursorgaan: om welk bestaand bestuursorgaan gaat het dan?
- Als je bij een bestaand bestuursorgaan wilt uitkomen, ligt de minister van EZK voor de hand
- TCVO zal dan in mandaat namens minister versterkingsbesluiten nemen
- Maar waar haalt de minister zijn bevoegdheid vandaan?



Grondslag





Privaatrechtelijk?

- 6:184(1)

Onder de schade waarvoor op grond van de artikelen 173-182 aansprakelijkheid bestaat, vallen ook: a. de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade door wie dan ook genomen, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt die krachtens die artikelen voor vergoeding in aanmerking komt; b. schade en verlies veroorzaakt door zulke maatregelen.



Privaatrechtelijk?

- 6:162?
 - ‘Als gevolg van gaswinning door NAM (vaststelling operationele strategie door minister) voldoet mijn huis niet meer aan de veiligheidsnorm.’
 - NAM (minister) is daarvoor aansprakelijk
 - Deze dient ex 6:162 te betalen voor maatregelen die het huis weer op de norm brengen
- Klopt deze redenering?
- Of alleen 6:184 en verder geen privaatrechtelijke grondslag voor preventieve maatregelen?
- In alle stukken wordt erover gezwegen...



Combi?

Publiekrechtelijke exclusiviteit?

- Stel dat 6:162 (6:184) de grondslag vormt
- Dan dezelfde afstemmingsvragen als mbt schadeafhandeling
 - Minister (TCVO) bevoegd *naast* NAM / civiele rechter
 - Igv Versterkingswet: publiekrechtelijke *exclusiviteit*?



Publiekrechtelijk

- Igv beleidsregels nogmaals: om welke bevoegdheid gaat het?
- 52g(3) Mbw

Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.

- Algemene taakomschrijving
- Feitelijk handelen?
- Voldoende grondslag voor het nemen van besluiten?
- Alleen begunstigende besluiten?



Besluitvorming





Opt in / Opt out?

- Versterkingsbesluit op aanvraag (opt in) of ambtshalve voornemen (opt out)?
- Wat is positie bewoner die (van meet af aan) van versterking afziet?
- Wat is positie bewoner die (in de loop van het proces) niet wil meewerken?
- Eigenaarspositie bepalend
- Met beleidsregels kan minister alleen zichzelf verplichtingen opleggen
- Zie verder PvA, p. 60: *In het geval waar eigenaren/bewoners keuzes maken die andere eigenaren/bewoners beïnvloeden (bijv. rijtjes, appartementen) kan het raadzaam zijn [een juridisch] instrumentarium te ontwikkelen.*



Modellen

- Verschillende modellen mogelijk
- 1 besluit
 - *Advies* waarbij is beoordeeld of en in welke mate gebouw aan norm voldoet (oa HRA)
 - Appellabel versterkingsbesluit mede op basis van dit advies, en voorts met afstemming op prioritering, regioversterking, etc.
- 2 besluiten
 - *Besluit* waarbij is beoordeeld of en in welke mate gebouw aan de norm voldoet (oa HRA)
 - Appellabel versterkingsbesluit mede op basis van dit besluit, en voorts met afstemming op prioritering, regioversterking, etc.



Rechtsbescherming

Ex nunc/ tunc

- In het tweede model
 - Dubbele mogelijkheid van bezwaar en beroep?
 - 6:3?
- ‘Door afbouw gaswinning afnemend risico.’
 - Wat zijn de gevolgen voor de onderlinge verhouding tussen advies / 1^e besluit en versterkingsbesluit (ex nunc)?
 - Evt nieuw advies / 1^e besluit?



Fragmentatie Afstemming

- Fragmentatie
 - Schadeherstel
 - PvA (versterking, beleid / covenant)
 - NPG (regioperspectief)
- lig afstemming met PvA nodig
 - “Per gemeente wordt een operationeel plan van aanpak voorbereid” (p. 29)
 - Taak voor gemeenteraad en B&W
 - Ministeriële beleidsregels kunnen gemeenteraad en B&W niet binden, dus covenant blijft relevant (PvA)



‘Bovenmenselijk maatwerk’

- Waarom niet gekozen voor ruimhartige, integrale aanpak vanuit positie bewoners, met loslaten van onderscheidingen tussen schadeherstel en versterking, van ‘bovenmenselijke’ causaliteitsvragen en risicoprofielen, in een dynamische context (afbouw gaswinning)?
- Bestuurlijk wantrouwen van de calculerende burger?
- Bestuurlijke strijd om zeggenschap?
- Juridische zuiverheid?



Integrale aanpak

‘burgerperspectief / responsief bestuur’

- Er zijn idd juridische beperkingen (mn ongeoorloofde staatssteun)
- Maar een andere aanpak zou aanzienlijk in overhead kunnen schelen
- Bovendien zijn veel juridische grenzen relatief
- Voordeel van de overgang naar het bestuursrecht is dat schadeafhandeling, versterking, subsidiëring (waardevermeerdering) en coulancebeleid geïntegreerd kunnen worden
- Niet alleen bestuurlijke uitvoeringstoets
- Meer aandacht voor ‘burgerperspectief / responsief bestuur’