



FORUM

GRONINGER MIJNBOWSCHADE: LIEVER SLAGVAARDIG DAN WETTELIJK VERANKERD

RICK BRONSEMA - 12.11.2020

De jarenlange gaswinning in de provincie Groningen heeft gezorgd voor aardbevingen, waardoor inwoners – onder andere – worden geconfronteerd met fysieke schade aan gebouwen en werken. Aanvankelijk speelde de afhandeling van mijnbouwschade zich af tussen burgers en bedrijven onderling. Groningse gedupeerden waren namelijk aangewezen op de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) om hun schade te claimen. De NAM was (en is) als exploitant juridisch aansprakelijk voor mijnbouwschade. De schadeafhandeling via de NAM liep echter uit op een fiasco, waarna [minister Kamp](#) (Economische Zaken) in april 2017 aankondigde dat de overheid de schadegevallen zou afhandelen en dat de NAM zou terugtreden. Daardoor kregen gedupeerden een keuzemogelijkheid: verhaal via de exploitant, of via de overheid. De ‘overheidsroute’ werd tot 1 juli 2020 uitgevoerd door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG).

Hoewel er [behoorlijk gebruik](#) wordt gemaakt van de schadeprocedure via overheid, zijn er ook procedures geweest waarin gedupeerden zich niet konden vinden in de uitkomst. Dit was bijvoorbeeld het geval in mei 2020, toen de [eerste beroepszaak](#) tegen een beslissing van de TCMG speelde bij de rechtbank Noord Nederland (zie [AB 2020/287 m.nt. H.E. Bröring](#) en mijn eigen annotatie in [JB 2020/143](#)). Een vraag waarover de bestuursrechter moest oordelen was of een beslissing van de TCMG kon worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bevoegdheid van de TCMG berustte namelijk niet op een wet in formele zin, maar op [beleidsregels](#) die waren vastgesteld door de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het legaliteitsvereiste vereist daarentegen dat een besluit berust op een publiekrechtelijke grondslag, zoals een wettelijke bepaling of een wettelijke taak.

Volgens de rechtbank berust de beslissing van de TCMG op een publiekrechtelijke grondslag vanwege meerdere factoren ([r.o. 3.4](#)): *“Zo wordt de vergoeding van de mijnbouwschade gefinancierd uit de publieke middelen. Voorts is de mijnbouwschade mede het gevolg van de lang door de overheid gevoelde noodzaak om de gaswinning maximaal te faciliteren om aldus de energievoorziening in Nederland veilig te stellen en te voorzien in extra publieke middelen om bij te dragen aan de algemene welvaart in Nederland. Aldus is de schade een gevolg van*

de behartiging van een groot algemeen, publiek, belang en wordt met de vergoeding van die schade hetzelfde publieke belang behartigd. Ook doet de door de gaswinning veroorzaakte schade, die het directe gevolg is van dit door de overheid bevorderde algemene belang, door de beschadiging van woningen, voorts ernstig afbreuk aan de bewoonbaarheid van het land en het leefmilieu van degenen die in het aardbevingsgebied wonen. Aldus voorziet het Besluit in de invulling van de in artikel 21 van de Grondwet gewaarborgde zorgplicht van de overheid. Tot slot kan nog worden gewezen op de inmiddels door de wetgever aangenomen Wet Instituut mijnbouwschade Groningen waarin dit publiekrechtelijke karakter ook wordt vastgelegd in een wet in formele zin.”

Volgens de rechtbank komt de beslissing van de TCMG dus neer op een besluit in de zin van 1:3 lid 1 Awb, terwijl de juridische constructie van de TCMG strikt genomen indruiste tegen het legaliteitsvereiste. Er ontbrak immers een wet in formele zin op grond waarvan de TCMG bevoegd was om beslissingen ten aanzien van de schadeafhandeling te nemen. De rechtbank overweegt weliswaar dat de minister van EZK met de TCMG invulling geeft aan [artikel 21 Grondwet](#), maar dit artikel lijkt mij geen bevoegdheid voor de overheid te creëren om zich te voegen in een particulier geschil over mijnbouwschade.

Binnen bestuursrechtelijke kringen bestaat al langere tijd de discussie *wanneer* het legaliteitsvereiste van toepassing moet zijn. Algemeen aangenomen is dat dit het legaliteitsvereiste van toepassing is wanneer de overheid ingrijpt in de vrijheid of eigendom van burgers (*Eingriffsverwaltung*). De vraag is vooral of het legaliteitsvereiste ook van toepassing is bij presterend overheidshandelen (*Leistungsverwaltung*), zoals het toekennen van een subsidie. Sommige auteurs betogen dat een wettelijke grondslag dan niet noodzakelijk is.

Schaderegelingen op grond van beleidsregels zijn niet ongewoon binnen het bestuursrecht. Zie in dat kader bijvoorbeeld de [Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute](#) en de [Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014](#) (niet uitputtend). Een publiekrechtelijke grondslag kan daarnaast ook worden aangenomen op basis van een publieke taak. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de bekende [Stichting Silicose uitspraak](#). Deze juridische constructies zijn niet zonder kritiek, maar voor de presterende overheid zijn er duidelijke voordelen aan verbonden. Loslaten van het legaliteitsvereiste betekent namelijk dat er geen nationale wet hoeft te worden vastgesteld, waardoor een schaderegeling sneller kan worden opgezet en, indien nodig, kan worden gewijzigd. Dit bevordert een slagvaardige overheid die kan inspelen op de behoefte van de burger. In de Groninger casus duurde het bijvoorbeeld nog geen jaar om de TCMG op te zetten, terwijl het tot 1 juli 2020 duurde voordat de wetgever de [Tijdelijke wet Groningen](#) (TwG) had vastgesteld. Met deze wet volgt het Instituut Mijnbouwschade Groningen de TCMG op voor de afhandeling van mijnbouwschade door de overheid en is de bevoegdheid formeel wettelijk verankerd.

Hoewel men kritiek kan uiten op de juridische constructie van de TCMG valt het de overheid te prijzen dat zij zich heeft gemengd in de afdoening van mijnbouwschade en daarmee een belangrijke bijdrage levert aan de veiligheid en het welzijn van gedupeerde bewoners in het aardbevingsgebied. Voor deze groep mensen is het positief dat het legaliteitsbeginsel niet in de weg heeft gestaan aan slagvaardigheid.