

Vergaderjaar 2015–2016

34 390

Wijziging van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 december 2015 en het nader rapport d.d. 19 januari 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 december 2015, no. 2015002209, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk in verband met aanpassing van de bepaling inzake een wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwschade in Groningen en enkele

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

andere bepalingen (Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen), met memorie van toelichting.

Het voorstel is een novelle en regelt een wettelijk bewijsvermoeden voor het effectgebied van het Groningenveld. Deze regeling is alleen van toepassing op zogenoemde nieuwe gevallen en niet op schade die bekend is voor inwerkingtreding van dit voorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar adviseert dragend te motiveren waarom in afwijking van de hoofdregel is gekozen voor eerbiedigende werking en het voorstel zo nodig aan te passen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 december 2015, nr. 2015002209, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2015, nr. W15.15.0433/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Eerbiedigende werking

Het voorstel regelt een wettelijk bewijsvermoeden voor het effectgebied van het Groningenveld. Het bewijsvermoeden houdt in dat, indien binnen het effectgebied van Groningenveld fysieke schade aan gebouwen en werken ontstaat, die naar haar aard aardbevingsschade als gevolg van de gaswinning zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door gaswinning veroorzaakt is. Hiermee wordt de positie van de benadeelde in discussies over het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten versterkt.²

Het wettelijk bewijsvermoeden zoals dit wordt voorgesteld, is niet van toepassing indien de schade bekend is geworden voor de inwerkingtreding van dit voorstel.³ Dit betekent dat het wettelijk bewijsvermoeden alleen van toepassing is op zogenoemde nieuwe gevallen en niet op schade die bekend is voor inwerkingtreding van dit voorstel. Het voorstel heeft derhalve eerbiedigende werking.

Het uitgangspunt is dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking). Voor de beoordeling in hoeverre afwijking van de hoofdregel noodzakelijk is, dient de ontwerper van een regeling zich de maatschappelijke gevolgen daarvan voor te stellen. Punten van overweging zijn daarbij het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verrassingseffect.⁴

De Afdeling merkt op dat het voorstel afwijkt van de hoofdregel en dat deze afwijking niet is toegelicht. De eerbiedigende werking zoals vervat in dit voorstel, komt vaker voor bij voorstellen die het Burgerlijk Wetboek raken. Het is echter geen gegeven dat als uitgangspunt dient. De bepalingen met betrekking tot Boek 6 in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek⁵ zijn op maat gesneden voor het specifieke te regelen onderwerp en daarom verschillend van aard. Om deze reden acht de Afdeling het niet op voorhand overtuigend dat bij het onderhavige voorstel sprake zou moeten zijn van eerbiedigende werking. Gelet op de

² Onderdeel B (artikel 6:177a BW), toelichting, paragraaf 3.

³ Onderdeel C, artikel II (artikel 189a Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek).

⁴ Aanwijzing voor de regelgeving 166 en de toelichting daarop.

⁵ Titel 7, Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

materie waar het voorstel op ziet komt het de Afdeling voor, mede gelet op de factoren die betrokken moeten worden bij afwijking van onmiddellijke werking zoals hierboven geciteerd uit de toelichting bij aanwijzing voor de regelgeving 166, dat voor afwijking onvoldoende reden is.

Om deze reden adviseert de Afdeling deze bepaling dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Eerbiedigende werking

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat er onvoldoende reden is om af te wijken van het uitgangspunt van onmiddellijke werking. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat het bewijsvermoeden niet alleen van toepassing wordt op schade die na haar inwerkingtreding bekend wordt, maar ook op schade die op het moment van inwerkingtreding reeds bekend is. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

2. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

In de toelichting wordt ingegaan op regeldruk en andere bedrijfseffecten.⁶ De Afdeling merkt op dat de toelichting wel in gaat op de lasten van de benadeelden maar niet op de voor de exploitant van het mijnbouwwerk aan dit wetsvoorstel verbonden lasten.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

De Afdeling constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de aan het wetsvoorstel verbonden lasten voor de exploitant van het mijnbouwwerk. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Actualisering memorie van toelichting

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, 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 Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁶ Toelichting, paragraaf 6.