

Aan: De Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Van: De president van de Hoge Raad, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum: 12 mei 2020

Betreft: Tijdelijke wet Groningen, reactie op de motie Van der Lee – Sienot (Kamerstuk 35 250, nr. 27)

1. Bij de behandeling van de Tijdelijke wet Groningen in de Tweede Kamer is door de leden Van der Lee en Sienot een amendement ingediend (Kamerstuk 35 250, nr. 16, hierna: het amendement). Het amendement voorziet in de mogelijkheid dat de Rechtbank Noord-Nederland in een bestuursrechtelijke procedure over aardbevingsschade als bedoeld in die tijdelijke wet prejudiciële vragen stelt aan de Hoge Raad over civielrechtelijke rechtsvragen. Het amendement is ingetrokken, waarna de Tweede Kamer een motie van deze twee leden heeft aanvaard (Kamerstuk 35 250, nr. 27, hierna: de motie). In de motie wordt de regering verzocht om over dergelijke prejudiciële vragen in gesprek te gaan met zowel de Hoge Raad als de Raad van State. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft ons naar aanleiding daarvan bij brief van 17 februari 2020, kenmerk PDBG-GB/20032636, mede namens de twee andere betrokken ministers, verzocht om schriftelijk op de motie te reageren. Deze notitie bevat onze gezamenlijke schriftelijke reactie.

2. Om te beginnen schetsen wij de huidige situatie, tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen. Die situatie komt erop neer dat ten aanzien van geschillen over schadevergoeding naar aanleiding van aardbevingen alleen de burgerlijke rechter bevoegd is, in hoogste instantie de Hoge Raad. Het gaat bij aardbevingen in Noord Nederland om claims tegen een private partij (de NAM en de staatsdeelneming Energie Beheer Nederland B.V., afgekort EBN¹). Deze claims zijn geheel gebaseerd op het burgerlijk recht. Zij roepen diverse complexe civielrechtelijke vragen op², die zich – afgezien van procedures op grond van de Tijdelijke wet Groningen – niet zullen voordoen in procedures bij de bestuursrechter. Voor in ieder geval een deel van die vragen geldt dat het antwoord daarop ook van belang is voor aansprakelijkheidsvragen en schadeclaims in andere categorieën burgerlijke zaken, waarover de Hoge Raad (eveneens) als hoogste rechter heeft te beslissen. De rechtseenheid is tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen in die zin gewaarborgd, dat al deze zaken in hoogste instantie tot de competentie behoren van de Hoge Raad als hoogste rechter in burgerlijke zaken.

3. De Tijdelijke wet Groningen brengt wijziging in dit stelsel van rechtsbescherming, doordat een benadeelde die een vergoeding wil krijgen voor schade als gevolg van aardbevingen als bedoeld in die wet, tijdelijk de keuze heeft tussen (a) een civielrechtelijke claim tegen de veroorzaker van die schade

¹ Vgl. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (rechtsoverweging 2.5): ook EBN is als exploitant aansprakelijk op de voet van art. 6:177 BW voor (bepaalde) aardbevingsschade in Noord-Nederland.

² Zie bv. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, het arrest waarin de Hoge Raad in een civiele procedure antwoorden gaf op prejudiciële vragen van de Rechtbank Noord-Nederland over aardbevingsschade.

op basis van het Burgerlijk Wetboek (net als voorheen), en (b) een bestuursrechtelijke procedure naar aanleiding van een besluit over schadevergoeding van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).³ Ook in zo'n bestuursrechtelijke procedure zullen de claims beoordeeld moeten worden naar burgerlijk recht (zie art. 2, lid 6 van de Tijdelijke wet Groningen).⁴

4. Door ook de bestuursrechtelijke weg open te stellen, wordt aan de betrokken belanghebbenden een tweede, laagdrempelige mogelijkheid geboden om op relatief korte termijn rechtsherstel te krijgen. Aan de keuze van de wetgever voor dit duale stelsel, waarin claims wegens aardbevingsschade in Noord-Nederland onder de bevoegdheid van zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter vallen, is inherent dat de rechtseenheid op dat gebied – tijdelijk – niet meer institutioneel zal zijn gewaarborgd. Beslissingen over schadeclaims die in wezen civielrechtelijk zijn, kunnen op grond van de Tijdelijke wet Groningen in hoogste instantie worden genomen door zowel de Hoge Raad als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Uiteenlopende rechtspraak tussen deze hoogste rechters is uit maatschappelijk, bestuurlijk en praktisch oogpunt onwenselijk. Bij de maatschappelijk en politiek gevoelige zaken over aardbevingsschade is een gebrek aan rechtseenheid temeer onwenselijk, gezien het feit dat een partij op grond van de Tijdelijke wet Groningen de mogelijkheid heeft om te kiezen in welke rechterlijke kolom de zaak zal worden berecht, en dus aan 'forum shopping' zou kunnen doen.

5. De vraag is hoe de rechtseenheid en de rechtsvorming in deze zaken het beste gewaarborgd zouden kunnen worden. Gegeven de bijzondere context van de Tijdelijke wet Groningen zijn wij van oordeel dat de in het amendement en de motie bedoelde mogelijkheid om prejudiciële vragen van civielrechtelijke aard aan de Hoge Raad als hoogste rechter in civiele zaken te stellen, een passende en bruikbare manier vormt om de rechtseenheid en rechtsvorming op dit specifieke civielrechtelijke gebied te waarborgen.

6. Wij vinden prejudiciële vragen aan de Hoge Raad als hoogste civiele rechter hier passend, omdat het gaat om zuiver civielrechtelijke vragen, die voor en na de werkingsduur van de Tijdelijke wet Groningen uitsluitend bij de civiele rechter komen, en die ook van belang kunnen zijn voor schadeclaims in andere categorieën zaken waarin uitsluitend de civiele rechter competent is (zie punt 2). Ook tijdens de werkingsduur van die wet kunnen over dezelfde materie (aardbevingsschade) door de Rechtbank Noord-Nederland prejudiciële vragen aan de Hoge Raad worden gesteld in civiele procedures. Het gaat bij zulke prejudiciële vragen om nieuwe rechtsvragen waarover verschil van inzicht mogelijk is en waarvoor een nieuwe, rechtsvormende koers moet worden uitgezet. Een koers die ook moet passen binnen de civiele rechtsontwikkeling in het algemeen. In het licht hiervan is het wenselijk dat die vragen kunnen worden beantwoord door de civiele kamer van de Hoge Raad, de rechter die bij uitstek verantwoordelijk is voor de civiele rechtsontwikkeling.

7. Daarbij willen wij benadrukken dat wij buiten de zeer specifieke context van de Tijdelijke wet Groningen geen voorstander zijn van prejudiciële verwijzingen tussen de bestuursrechter en rechterlijke instanties in Nederland in een andere kolom (of andersom).⁵ Het gaat hier echter om een

³ Dat geldt overigens weer niet voor schadeclaims tegen de Staat. De Staat is in HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, onder bepaalde voorwaarden mede aansprakelijk gehouden voor de schade als gevolg van de gaswinning in Groningen. Voor die claims blijft uitsluitend de burgerlijke rechter bevoegd.

⁴ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3, par. 9.4.2.

⁵ Vgl. Rechtseenheid tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Rapport van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Commissie Scheltema), Den Haag 2016, par. 4.4.

een uitzonderlijke samenloop van omstandigheden die hierop een uitzondering rechtvaardigt, namelijk

- de schade wordt veroorzaakt door een private partij (NAM) en niet door een overheidsbesluit;
- door het duale stelsel van de Tijdelijke Wet Groningen kunnen benadeelden met betrekking tot aardbevingsschade kiezen tussen een civiele claim en een verzoek om schadevergoeding bij het bestuursorgaan IMG;
- de wetgever draagt de bestuursrechter op in procedures naar aanleiding van een beslissing op zo'n verzoek van het IMG het burgerlijk recht toe te passen;
- bij prejudiciële vragen gaat het om nog niet eenduidig besliste rechtsvragen waarbij het civiele recht verder moet worden ontwikkeld in samenhang met het overige aansprakelijkheidsrecht; en
- de wet heeft een tijdelijk karakter, waardoor dit soort schadeclaims voor en na de werkingsduur van die wet uitsluitend tot de bevoegdheid van de civiele rechter behoren.

8. Prejudiciële vragen aan de Hoge Raad zijn hier ook een bruikbaar middel, omdat de beantwoording van zulke vragen bij de bestaande werkwijze van de Hoge Raad hoge voorrang krijgt. De Hoge Raad streeft ernaar en slaagt er ook meestal in om prejudiciële vragen binnen zes maanden te beantwoorden. Na beantwoording van de vragen kan de rechtbank Noord-Nederland de zaak op basis daarvan verder beoordelen en beslissen.

9. De wijze waarop de mogelijkheid van prejudiciële vragen in het amendement is geformuleerd, heeft onze instemming. Daarbij vinden wij het van belang dat op grond van het amendement in dit soort principiële zaken altijd een conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is voorgeschreven. Het amendement komt neer op aansluiting bij de regeling over prejudiciële vragen in het belastingrecht (artikel 27ga e.v. Awr), waarmee het belang van de betrokken burgers bij een laagdrempelige procedure wordt gediend.

10. Wij merken nog wel op dat het amendement alleen betrekking heeft op prejudiciële vragen van civielrechtelijke aard. Het valt niet uit te sluiten dat een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad gesteld wordt die naar zijn oordeel niet (volledig) betrekking heeft op het civiele recht. Andersom bestaat, als de in het amendement voorziene regeling wordt ingevoerd, ook de mogelijkheid dat een prejudiciële vraag aan de Afdeling wordt gesteld die naar haar oordeel (deels) betrekking heeft op het civiele recht. Het zou de beantwoording van de gestelde vragen onnodig vertragen als de hoogste rechter aan wie een vraag is gesteld die niet (volledig) op zijn terrein ligt, die vraag (deels) niet-ontvankelijk zou moeten verklaren, en de rechtbank die vraag vervolgens (in zoverre) opnieuw zou moeten stellen aan de andere hoogste rechter. Wij beschouwen het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de beide hoogste rechtscolleges om in zulke gevallen samen te werken om de rechtbank zo snel als mogelijk van antwoord te voorzien. Indien een regeling zoals voorzien in het amendement aan de Tijdelijke wet Groningen wordt toegevoegd, adviseren wij daarom daaraan voor dit soort situaties een doorzendregeling toe te voegen. Dat zou kunnen gebeuren aan het begin van artikel 17, lid 9 van die wet. Die regeling zou als volgt kunnen luiden: "De Afdeling zendt de vraag of vragen door naar de Hoge Raad indien en voor zover de vraagstelling de toepassing van bepalingen uit

het Burgerlijk Wetboek betreft. De Hoge Raad zendt de vraag of vragen door naar de Afdeling indien en voor zover de vraagstelling niet de toepassing van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek betreft.”

11. Meer in het algemeen merken wij op dat het duale stelsel van de Tijdelijke wet Groningen, waarin twee hoogste rechters met dezelfde soort zaken zijn belast, voor die rechters (Hoge Raad en Afdeling) een gezamenlijke verantwoordelijkheid tegenover de rechtzoekenden meebrengt voor de rechtseenheid op dit gebied. Invoering van de mogelijkheid van prejudiciële vragen van de Rechtbank Noord-Nederland aan de Hoge Raad maakt dat niet anders. De Afdeling wordt immers onder de Tijdelijke wet Groningen hoogste rechter in alle bestuursrechtelijke procedures over aardbevingsschade, en kan geconfronteerd worden met vragen van civiel recht in zulke zaken, met name in gevallen waarin de rechtbank geen prejudiciële vragen heeft gesteld. Een op rechtseenheid gerichte samenwerking en afstemming tussen beide colleges is daarvoor noodzakelijk, te meer omdat de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke vragen in deze zaken elkaar kunnen raken en beïnvloeden. Beide hoogste rechters kunnen door zulke samenwerking en afstemming bijdragen aan de rechtsontwikkeling en kunnen elkaar daarbij versterken door hun gezamenlijke kennis en inzichten te benutten. De bereidheid daartoe is van de kant van de Hoge Raad en de Afdeling volledig aanwezig. Over tal van kwesties van algemeen bestuursrecht, punitief recht en burgerlijk recht, zoals kwesties van schadevergoedingsrecht, vindt de afgelopen jaren al zeer regelmatig afstemming plaats tussen de Hoge Raad en de Afdeling.⁶

12. Meer specifiek kan die samenwerking tot zijn recht komen doordat leden van het ene college in een plaatsvervangende rol deelnemen aan de rechtspraak van het andere college. Zo zijn enkele leden van de Hoge Raad benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst, waardoor zij kunnen bijdragen aan de rechtspraak van de Afdeling. Dat gebeurt ook regelmatig, naar volle tevredenheid van beide kanten. Aldus zou een lid van de civiele kamer van de Hoge Raad ook kunnen meebeslissen in zaken over aardbevingsschade die onder de Tijdelijke Wet Groningen door de Afdeling beslist moeten worden.

13. Ook het omgekeerde is zeer wenselijk. Zo is het door de Hoge Raad te geven antwoord op een prejudiciële vraag van de Rechtbank Noord-Nederland in een bestuursrechtelijke aardbevingszaak van belang voor de uitspraak van de (hoogste) bestuursrechter in deze zaak en in vergelijkbare zaken. Daarom is het aangewezen dat staatsraden uit de Afdeling de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan de rechtspraak van de Hoge Raad, en aldus ook een bijdrage te leveren aan de beantwoording van prejudiciële vragen op dit terrein door de Hoge Raad. Dat is onder de huidige wetgeving echter niet mogelijk. Wel is er een wetsvoorstel dat deze mogelijkheid opent (zie artikel IV van het voorstel van wet ‘Wet Amicus Curiae (“meedenkers”) en kruisbenoemingen hoogste bestuursrechtspraak’). Als de in het amendement voorziene mogelijkheid van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad wordt ingevoerd, achten wij het te meer aangewezen dat deze regeling over kruisbenoemingen op korte termijn wordt ingevoerd.

⁶ Vgl. ook par. 8 van de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3.