Advies Raad van State

No.W15.15.0433/IV

's-Gravenhage, 23 december 2015

Aan de Koning

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 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.

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.[[1]](#footnote-1)

Het wettelijk bewijsvermoeden zoals dit wordt voorgesteld, is niet van toepassing indien de schade bekend is geworden voor de inwerkingtreding van dit voorstel.[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3)

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 Wetboek[[4]](#footnote-4) 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 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. Regeldruk en andere bedrijfseffecten

In de toelichting wordt ingegaan op regeldruk en andere bedrijfseffecten.[[5]](#footnote-5) 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.

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,

1. Onderdeel B (artikel 6:177a BW), toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Onderdeel C, artikel II (artikel 189a Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek). [↑](#footnote-ref-2)
3. Aanwijzing voor de regelgeving 166 en de toelichting daarop. [↑](#footnote-ref-3)
4. Titel 7, Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 6. [↑](#footnote-ref-5)