

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:2590
Datum uitspraak	5 juli 2023
Inhoudsindicatie	Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Snijders over de prejudiciële vragen zoals op grond van de Tijdelijke wet Groningen door de Rechtbank Noord-Nederland gesteld bij tussenuitspraak van 28 april 2023, in zaak nr. 22/2463T, in het geding tussen [eiser] tegen het Instituut Mijnbouwschade Groningen. De vragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak zijn gesteld over de toepassing van de wet door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het is de enige bepaling op grond waarvan de mogelijkheid bestaat om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling. Het is de eerste keer dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Ná de verkoop, maar vóór de levering van de woning heeft de verkoper bij het IMG een vergoeding gevraagd voor schade aan de woning. Het IMG heeft de vergoeding ná de levering eerst toegekend, maar is daar later op teruggekomen. De aanvraag is alsnog afgewezen en het uitgekeerde bedrag is teruggevorderd. Zowel de verkoper als de kopers van de woning menen recht te hebben op de vergoeding.

Volledige tekst

202302840/1/A2

Datum: 5 juli 2023

Staatsraad advocaat-generaal
mr. G. Snijders

Conclusie over de prejudiciële vragen zoals op grond van de Tijdelijke wet Groningen door de Rechtbank Noord-Nederland gesteld bij tussenuitspraak van 28 april 2023, in zaak nr. 22/2463T, in het geding tussen:

[eiser]

tegen

het Instituut Mijnbouwschade Groningen

derde partijen: [partij A] en [partij B]

Inhoud:

1. Inleiding
2. Feiten en procesverloop; de gestelde vragen
3. De Tijdelijke wet Groningen; wijziging daarvan
4. Bespreking prejudiciële vragen; inleiding
5. Vraag 1: bevoegdheid tot intrekking beslissing op aanvraag
6. Vraag 2: peilmoment recht op schadevergoeding jegens het IMG
7. Vragen 3a en 3b: hoe moet het IMG handelen bij overdracht onroerend goed?
8. Vraag 4: omvang onderzoeksplicht van het IMG
9. Slotopmerking
10. Conclusie

1. Inleiding

1.1 In deze zaak heeft de rechtbank Noord-Nederland bij tussenuitspraak van 28 april 2023 op grond van art. 16 Tijdelijke wet Groningen prejudiciële vragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gesteld over de toepassing van die wet door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna verder: het IMG).¹ Art. 16 Tijdelijke wet Groningen (hierna ook wel: TwG) geldt sinds 2020. Het is de enige bepaling op grond waarvan de mogelijkheid bestaat om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling. Het is de eerste keer dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

1.2 De zaak betreft, kort weergegeven, het volgende. [eiser] (hierna verder in navolging van de rechtbank: eiser) heeft zijn woning verkocht aan [partij A] en [partij B] (hierna verder: de derde-partijen). Hierna heeft hij op grond van art. 11 TwG een aanvraag bij het IMG ingediend tot vergoeding van de schade aan de woning die is ontstaan door beweging van de bodem als bedoeld in die wet, dus, kort gezegd, door de aardgaswinning in Groningen. Het IMG heeft de vergoeding eerst toegekend, maar is daarvan later teruggekomen - het heeft zijn toekenningsbesluit ingetrokken -, omdat eiser volgens het IMG de vordering tot schadevergoeding heeft overgedragen aan de derde-partijen. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de juistheid van dit laatste besluit.

1.3 De voorzitter van de Afdeling heeft mij bij brief van 22 mei 2023 verzocht om een conclusie te nemen over de vragen.

1.4 Hierna geef ik eerst de feiten en het procesverloop van de zaak weer en de gestelde prejudiciële vragen (onder 2). Daarna bespreek ik de onderdelen van de Tijdelijke wet Groningen en de recente wijziging van die wet die voor de beantwoording van de vragen relevant zijn (onder 3). Daarop volgt een inleidende bespreking van de vragen (onder 4). Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op de gestelde vragen (onder 5-8). Ik sluit af met een slotopmerking en een conclusie (9-10).

2. Feiten en procesverloop; de gestelde vragen

2.1 De rechtbank heeft de volgende feiten vastgesteld.²

(i) De fysieke mijnbouwschade waarvan de vergoeding in geding is, heeft zich voorgedaan aan de woning op het [locatie A] te Yde. Eiser was tot 22 april 2021 eigenaar van deze woning. Vanaf die datum zijn de derde-partijen eigenaar.

(ii) De koopovereenkomst tussen eiser en de derde-partijen is gesloten op 19 augustus 2020. In de overeenkomst is onder meer vermeld dat de akte van levering gepasseerd zal worden op 1 mei 2021 of zoveel eerder of later als partijen tezamen nader overeenkomen.

(iii) Op 15 januari 2021 heeft eiser bij het IMG een aanvraag ingediend om schadevergoeding. Op 2 april 2021 heeft een deskundige ten behoeve van de besluitvorming door het IMG een inspectie van de woning uitgevoerd.

(iv) De akte van levering van de woning is op 22 april 2021 gepasseerd en op 23 april 2021 ingeschreven in het kadastrale register Onroerende Zaken.

(v) De deskundige heeft op 5 mei 2021 een adviesrapport over de schade aan de woning uitgebracht. Het IMG heeft dit rapport op 10 mei 2021 aan eiser toegezonden.

(vi) Bij besluit van 26 mei 2021 heeft het IMG eiser een schadevergoeding van € 36.869,22 toegekend, met vergoeding van wettelijke rente ten bedrage van € 272,73 en voor bijkomende kosten een bedrag van € 595,- (dit besluit wordt hierna in navolging van de rechtbank aangeduid als het primaire besluit I).

2.2 Bij besluit van 17 september 2021 (dat hierna in navolging van de rechtbank wordt aangeduid als het primaire besluit II) heeft het IMG het hiervoor in 2.1 onder (vi) genoemde besluit van 26 mei 2021 herzien, de aanvraag van eiser om vergoeding van fysieke mijnbouwschade (alsnog) afgewezen en het uitgekeerde bedrag teruggevorderd, met uitzondering van de bijkomende kosten. Het IMG heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat het heeft geconstateerd dat eiser de woning op 22 april 2021 heeft overgedragen en daarbij de vordering tot schadevergoeding heeft overgedragen aan de nieuwe eigenaren via de akte van levering, waardoor eiser geen recht meer heeft op een schadevergoeding.³

2.3 Bij besluit van 25 mei 2022 heeft het IMG het bezwaar van eiser ongegrond verklaard. Het IMG heeft in dit besluit overwogen dat het primaire besluit II niet een herziening, maar een intrekking van het primaire besluit I betreft. Voor het overige heeft het IMG het primaire

besluit II in stand gelaten.

2.4 Eiser heeft van de beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank heeft de derde-partijen ambtshalve als belanghebbenden aangemerkt. De derde-partijen hebben kenbaar gemaakt deel te willen nemen aan de procedure.

2.5 Na de behandeling ter zitting op 30 november 2022 heeft de rechtbank op 16 januari 2023 het onderzoek heropend voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Afdeling. Bij brief van die datum heeft zij partijen op de voet van art. 16 lid 2 TwG in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over het voornemen om vragen te stellen, alsmede over de inhoud van de te stellen vragen.

2.6 Bij de al genoemde uitspraak van 28 april 2023 heeft de rechtbank de vragen gesteld. In de uitspraak constateert de rechtbank dat onderdeel van het geschil is of de vordering tot vergoeding van de fysieke schade al dan niet aan de derde-partijen is overgedragen (gecedeerd). Volgens de rechtbank rijzen hiermee rechtsvragen die rechtstreeks van belang zijn voor een veelheid aan aanvragen van vergoeding van fysieke schade door mijnbouwactiviteiten (als bedoeld in art. 16 lid 1 TwG). De akte waarin de koopovereenkomst tussen eiser en de derde-partijen is neergelegd en de akte van levering betreffen volgens de rechtbank namelijk modelakten die in de praktijk veelvuldig worden gebruikt (rov. 4.1). De vragen hebben betrekking op (i) de bevoegdheid van het IMG om een besluit tot schadevergoeding als bedoeld in art. 2 lid 3 TwG (dus in dit geval: het primaire besluit I) in te trekken, (ii) het moment waartegen bij de toepassing van art. 2 lid 3 TwG moet worden beoordeeld of een recht op schadevergoeding van de aanvrager bestaat, (iii) de betekenis van de onderhavige tekst van de koopovereenkomst en van de akte van levering en (iv) de omvang van de onderzoeksplicht van het IMG naar een mogelijke overdracht van het recht op schadevergoeding bij een overdracht van het onroerend goed waarop dat recht betrekking heeft.

2.7 Eiser en de derde-partijen hebben, zoals in de praktijk min of meer standaard gebeurt, voor de koopovereenkomst met betrekking de woning gebruik gemaakt van de 'Model koopovereenkomst voor een bestaande eengezinswoning (model 2018)', waarvan de tekst is opgesteld in gezamenlijk overleg van de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis, en de makelaarsverenigingen NVM, VastgoedPRO en VBO Makelaar. Dit model staat ook bekend als de 'NVM-koopakte', omdat aanvankelijk van de kant van de makelaars alleen de NVM bij de totstandkoming ervan was betrokken.⁴ De in dit geval relevante bepaling van dit model is art. 7.4, dat luidt:

"In deze koopovereenkomst is voor zover mogelijk begrepen de overdracht van alle aanspraken die verkoper ten aanzien van de onroerende zaak kan of zal kunnen doen gelden tegenover derden, waaronder begrepen de bouwer(s), (onder)aannemers(s), installateur(s), architect(en) en leverancier(s), zoals wegens verrichte werkzaamheden of ter zake van aan de onroerende zaak toegebrachte schade, zonder dat verkoper tot vrijwaring verplicht is. Deze overdracht vindt plaats per de datum van de eigendomsoverdracht. Vindt de feitelijke levering op een eerder datum plaats dan de ondertekening van de akte van levering, dan wordt de overdracht van bovenvermelde aanspraken effectief per die eerdere datum. In dat laatste geval, verplicht verkoper zich hierbij de hem bekende gegevens ter zake aan koper te verstrekken en machtigt verkoper koper hierbij, voor zover nodig, deze overdracht van aanspraken voor rekening van koper te doen mededelen aan desbetreffende derden overeenkomstig de wettelijke bepalingen."

2.8 Art. 5 van de akte van levering van de levering - die volgens de rechtbank dus ook ontleend is aan een model⁵ - bepaalt:

"Voorzover de levering daarvan niet reeds heeft plaatsgehad, levert verkoper bij deze aan koper, die aanvaardt, alle in de koopovereenkomst bedoelde aanspraken die verkoper nu of te eniger tijd kan doen gelden ten aanzien van derden, waaronder begrepen architecten, constructeurs, bouwers, aannemers, onderaannemers, installateurs en/of leveranciers van het verkochte of gedeelte(n) daarin/daarvan, alsmede de rechten uit eventuele premieregelingen, garantieregelingen en garantiecertificaten alles voorzover deze regelingen overdraagbaar zijn en zonder dat verkoper tot enige vrijwaring gehouden is. Koper is thans bevoegd om de overdracht van de betreffende rechten te bewerkstelligen door mededeling te doen aan de personen jegens wie die rechten kunnen worden uitgeoefend."

2.9 Het voorgaande heeft de rechtbank geleid tot het stellen van de volgende vragen:

1. Is [het IMG] bevoegd tot intrekking van het primaire besluit I?
2. Op welk moment wordt vastgesteld of er recht op vergoeding van fysieke schade door mijnbouwactiviteiten bestaat: moet worden uitgegaan van de rechtstoestand zoals die bestond ten tijde van de datum van de aanvraag of zoals die bestond ten tijde van de datum van het (primaire) besluit op de aanvraag?
 - 3a) Moet de tekst van artikel 7 van de overeenkomst en artikel 5 van de akte van levering zo worden uitgelegd dat deze bepalingen ook doelen op de aanspraak op vergoeding van fysieke schade door mijnbouwactiviteiten?
 - 3b) Moet de tekst van artikel 5 van de akte van levering zo worden uitgelegd dat voor een voltooide cessie ex artikel 3:94 BW de koper nog mededeling aan verweerder moet doen?
4. Welk onderzoek naar de eigendomssituatie en de (mogelijke) overdracht van de aanspraak op de vergoeding kan van [het IMG] als bestuursorgaan worden gegeven?

2.10 Bij brief van 16 mei 2023 heeft de Afdeling op de voet van art. 17 lid 1 TwG partijen in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken schriftelijke opmerkingen te maken. Daarbij heeft de Afdeling hun verzocht om aan te geven of tussen eiser als verkoper en de derde-partijen als kopers van de woning is gesproken dan wel afspraken zijn gemaakt over een door het IMG toe te kennen schadevergoeding anders dan is bepaald in art. 7 van de koopovereenkomst en art. 5 van de akte van levering, alsmede om bij een bevestigende beantwoording van deze vraag stukken toe te zenden waaruit dat blijkt.

2.11 Alle partijen hebben binnen de gestelde termijn een reactie ingediend bij de Afdeling.

3. De Tijdelijke wet Groningen; wijziging daarvan

Schadevergoeding onder de Tijdelijke wet Groningen

3.1 Op grond van het BW is de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk voor de vergoeding van de schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg en exploitatie van mijnbouwwerken (de art. 6:177-178 BW). De NAM is exploitant van de mijnbouwwerken waarmee de gaswinning uit het Groningenveld plaatsvindt en waartoe de gasopslag te Norg behoort. Degene die schade lijdt die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van die mijnbouwwerken, kan dus vergoeding van die schade verlangen van de NAM en eventueel een vordering tegen de NAM instellen bij de burgerlijke rechter.

De wetgever heeft ervoor gekozen om hiernaast de mogelijkheid te openen om langs publiekrechtelijke weg vergoeding van deze schade te krijgen. De reden hiervan is het zeer zwaarwegende maatschappelijke belang dat met de goede afhandeling van deze schade gemoeid is, welke schade, zeer kort gezegd, talloos veel gevallen betreft en nogal eens van ingrijpende aard is. Het betreft bovendien schade die veroorzaakt is door een activiteit (de gaswinning) waarbij de Staat in zeer grote mate betrokken is geweest. Een adequate en onafhankelijke afhandeling van de schade is daarom door de wetgever uitdrukkelijk aangemerkt als een bijzonder publiek belang.⁶

Met het oog op die afhandeling is het IMG opgericht - dat een zelfstandig en onafhankelijk orgaan is van de Staat, een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan (zbo); zie art. 2 lid 2 TwG -, dat tegen overdracht door de gedupeerde van zijn schadevergoedingsvordering op de NAM aan de Staat, de schade van de gedupeerde vergoedt bij besluit. De rechtsbescherming met betrekking tot dat besluit is ondergebracht bij de bestuursrechter, doordat bezwaar en beroep openstaan op grond van de Awb.

De weg naar het IMG is facultatief. De gedupeerde kan er nog steeds voor kiezen om zich tot de NAM te wenden en, zo nodig, tegen de NAM te procederen bij de burgerlijke rechter.

3.2 Het voorgaande is geregeld in de Tijdelijke wet Groningen. Art. 1 TwG definieert schade als 'schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg'. Op grond van art. 2 lid 3 TwG heeft het IMG tot taak en is het bevoegd om deze schade vast te stellen en te vergoeden en daartoe aanvragen in behandeling te nemen 'voor zover de aanvrager zijn vergoeding van schade op de exploitant ter zake van de schade waarvoor vergoeding wordt aangevraagd aan de Staat heeft overgedragen'. Art. 11 lid 2, aanhef en onder h, TwG bepaalt in het verlengde hiervan dat een aanvraag bij het IMG om vergoeding van schade ten minste bevat 'een verklaring van de aanvrager van overdracht aan de Staat van de vordering tot vergoeding van schade van de aanvrager op de exploitant ter zake van de schade waarvoor vergoeding wordt aangevraagd.'⁷

3.3 Het IMG voert op grond van art. 2 lid 6 TwG zijn taak en bevoegdheden uit met toepassing van de bepalingen van het BW. De vaststelling van de schadevergoeding door het IMG vindt dus plaats overeenkomstig de regels van het BW.⁸ Zijn beslissing op een aanvraag om schadevergoeding is een besluit in de zin van de Awb. Dit levert de opvallende juridische figuur op van privaatrechtelijke schadevergoeding bij bestuursbesluit. Het beroep tegen (de beslissing op bezwaar tegen) dit besluit wordt in art. 8 lid 10 van Bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) geconcentreerd bij de rechtbank Noord-Nederland. Die rechtbank is dus exclusief bevoegd met betrekking tot die beroepen. In de regeling van de Tijdelijke wet Groningen ligt besloten dat de bestuursrechter de beslissing over de schadevergoeding ten volle toetst: die regeling geeft de aanvrager immers aanspraak op volledige vergoeding van zijn schade volgens de regels van het BW.⁹

Prejudiciële vragen op grond van de Tijdelijke wet Groningen

3.4 Art. 16 lid 1 TwG geeft de rechtbank de mogelijkheid om in een beroep tegen een besluit op grond van die wet op verzoek van een partij of ambtshalve de Afdeling een rechtsvraag te stellen ter beantwoording bij wijze van een prejudiciële uitspraak. Die mogelijkheid bestaat volgens die bepaling als een antwoord op die vraag nodig is om op het beroep te beslissen en rechtstreeks van belang is (a) voor een veelheid aan aanvragen die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken

voortkomen, of (b) voor beoordeling van talrijke andere uit soortgelijke feiten voortvloeiende beroepen, waarin dezelfde vraag zich voordoet.

3.5 De mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste rechter is door de wetgever ontleend aan de al bestaande regelingen in het civiele procesrecht (de art. 392-395 Rv) en het belastingprocesrecht (de art. 27ga-27ge AWR). Die regelingen zijn in de Tijdelijke wet Groningen dan ook tot uitgangspunt genomen; de regeling van de art. 16-19 TwG stemt op veel punten woordelijk overeen met die van het civiele procesrecht en het belastingprocesrecht. De reden om aldus de mogelijkheid van prejudiciële vragen in het bestuursprocesrecht te introduceren voor besluiten op grond van de Tijdelijke wet Groningen, is het maatschappelijk belang dat bij beroepen tegen die besluiten opgeworpen rechtsvragen zo snel mogelijk worden beantwoord, teneinde vertraging van de afhandeling van aanvragen en beroepen zo veel mogelijk te beperken, en dat dit voor de betrokken partijen op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze geschiedt, dit mede tegen de achtergrond van het feit dat daarbij een groot aantal vergelijkbare geschillen kan spelen.¹⁰ Dat is dus, kort gezegd, hetzelfde belang als waarvoor de schadeafwikkeling door het IMG in het leven is geroepen.

3.6 De rechtbank heeft in dit geval, zoals hiervoor in 2.5 al vermeld, het in art. 16 lid 2 TwG bepaalde nageleefd, dus het stellen van vragen eerst aan partijen voorgelegd. Hetzelfde geldt voor het in art. 16 lid 3 TwG bepaalde, dat inhoudt dat de uitspraak het onderwerp van het beroep, de door de rechtbank vastgestelde feiten en de door partijen ingenomen standpunten vermeldt, alsmede een uiteenzetting bevat dat met de beantwoording van de vraag wordt voldaan aan art. 16 lid 1, onder a of b, TwG, dat het antwoord voor meer zaken van belang is.¹¹

3.7 De Afdeling kan op grond van art. 17 leden 1 en 9 TwG aanstonds beslissen dat zij afziet van beantwoording van de vraag indien zij oordeelt dat de vraag zich niet voor beantwoording bij wijze van prejudiciële uitspraak leent of de vraag van onvoldoende gewicht is om beantwoording te rechtvaardigen. Uit de formulering van art. 17 leden 1 en 9 TwG volgt dat ook naderhand in de procedure in deze zin kan worden beslist.¹² Een van de gronden waarop kan worden beslist dat een vraag zich niet voor beantwoording bij wijze van prejudiciële uitspraak leent, is dat het antwoord al duidelijk is (een zogeheten 'acte clair' of 'acte éclairé').¹³ Een andere grond is dat het gaat om een (overwegend) feitelijke vraag en dus niet om een rechtsvraag, zoals de wet voor alle regelingen van prejudiciële vragen eist voor het kunnen stellen daarvan.¹⁴

Doorzendplicht van art. 17 lid 9 TwG

3.8 Vlak voordat de rechtbank de vragen in deze zaak heeft gesteld, is de Tijdelijke wet Groningen gewijzigd bij wet van 19 april 2023.¹⁵ Bij deze wet is art. 16 lid 1 TwG aldus gewijzigd dat wanneer het gaat om een rechtsvraag die de toepassing van bepalingen uit het BW betreft, de rechtbank deze aan de Hoge Raad moet stellen. Aan art. 17 TwG is een nieuw lid toegevoegd (als lid 9, met vernummering van de bestaande leden 9-12) dat bepaalt dat de Afdeling de vraag doorzendt naar de Hoge Raad indien de vraagstelling de toepassing van bepalingen uit het BW betreft en dat de Hoge Raad de vraag doorzendt naar de Afdeling indien de vraagstelling niet de toepassing van bepalingen uit het BW betreft.¹⁶ De wijziging is op 1 juli 2023 in werking getreden.¹⁷

3.9 De wetswijziging bevat geen bepalingen van overgangsrecht. Volgens aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving betekent dit dat de wijziging onmiddellijke werking heeft. Aanwijzing 5.61 en de toelichting daarop luiden, voor zover hier van belang:

"1 Een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking).

2 Indien beoogd wordt af te wijken van het eerste lid, wordt dit uitdrukkelijk bepaald.

Toelichting

Indien in een regeling geen overgangsrecht wordt opgenomen, heeft deze onmiddellijke (ook wel: exclusieve) werking." 18

Als niet is beoogd dat de nieuwe wet van toepassing is in een lopende procedure, dan pleegt dan ook een overgangsrechtelijk bepaling te worden opgenomen die dit inhoudt. Nu deze bepaling bij genoemde wetswijziging ontbreekt, zijn de genoemde wijzigingen van de art. 16 en 17 TwG onmiddellijk van toepassing, dus in dit geval in deze lopende prejudiciële procedure. Daarin bestaat daarom de in het nieuwe art. 17 lid 9 TwG genoemde doorzendplicht. Dat lijkt me overgangsrechtelijk geen probleem, nu in het stadium waarin deze procedure verkeert op het tijdstip dat deze conclusie wordt genomen, dit niet op enig (processueel of praktisch) bezwaar stuit.

3.10 De vragen die de rechtbank heeft gesteld, zijn voor een deel van privaatrechtelijke aard. De vragen 3a en 3b hebben betrekking op de uitleg van bedingen in een koopakte en een akte van levering, welke uitleg als zodanig wordt beheerst door de regels van het BW. Moeten deze vragen daarom nu door de Afdeling worden doorgezonden naar de Hoge Raad overeenkomstig het zojuist in werking getreden art. 17 lid 9 TwG?

Ik zou menen dat de doorzendplicht van art. 17 lid 9 TwG uitsluitend geldt als het gaat om een rechtsvraag waarop het antwoord (nog) niet duidelijk is. De mogelijkheid van prejudiciële vragen geldt immers voor dergelijke vragen. Die vragen worden aan de hoogste rechter gesteld opdat daarop antwoord komt. Zo het antwoord op de vraag al duidelijk is of het gaat om een feitelijke vraag, dan kan de hoogste rechter afzien van beantwoording (zie hiervoor in 3.7). Daaruit volgt dat in dat geval evenmin een doorzendplicht bestaat als bedoeld in art. 17 lid 9 TwG.

Hierna zal ik daarom mede bespreken of het antwoord op de door de rechtbank gestelde privaatrechtelijke vragen duidelijk is. Daarbij merk ik nu al op dat het voor de praktijk van het IMG en de rechtbank Noord-Nederland nuttig kan zijn als de Afdeling uitsprekt of het als zodanig duidelijk zijnde antwoord op de privaatrechtelijke vraag ook zo geldt bij de toepassing van de Tijdelijke wet Groningen. Dat kan immers de duidelijkheid geven of een bevestiging zijn waaraan in die praktijk behoefte bestaat, bij de rechtbank, het IMG of gedupeerden.

4. Bespreking prejudiciële vragen; inleiding

4.1 De door de rechtbank gestelde vragen hebben naar de kern genomen alle betrekking op de vraag hoe het IMG moet omgaan met een overdracht van een woning door een gedupeerde als deze een aanvraag om schadevergoeding bij het IMG doet of heeft gedaan. Vraag 4 heeft betrekking op de omvang van het onderzoek dat het IMG in dat verband moet doen. Vraag 2 ziet op het peilmoment voor de beslissing op de aanvraag: is dat de datum van

de aanvraag of de datum van de beslissing? Vraag 3 betreft de uitleg van veel voorkomende bedingen in koopaktes en aktes van levering over overdracht van aanspraken die met het onroerend goed samenhangen. Het IMG leest als gezegd in die bedingen dat ook de vordering tot vergoeding van schade als bedoeld in (art. 1 van) de Tijdelijke wet Groningen wordt overgedragen. Vraag 1 is tot slot toegespitst op het zich hier voordoende geval dat het IMG wil terugkomen van een al gegeven beslissing op een aanvraag, omdat het meent dat die beslissing onjuist is omdat is gebleken dat de woning is overgedragen met bedingen als bij vraag 3 bedoeld.

4.2 Dat het IMG bij de behandeling van aanvragen om schadevergoeding van doen krijgt met een overdracht van het onroerend goed waarop de aanvraag betrekking heeft, zal zich, gelet op het aantal onroerende goederen waarop de Tijdelijke wet Groningen betrekking heeft, met regelmaat voordoen. Daarbij zal ook met regelmaat sprake zijn van bedingen zoals hier aan de orde. Het zal ongetwijfeld ook vaker voorkomen dat het IMG constateert dat de beslissing op een aanvraag onjuist is en dat het daarvan wil terugkomen of terugkomt.¹⁹ Uit een en ander volgt niet alleen dat formeel is voldaan aan de eis die art. 16 lid 1 TwG stelt voor het stellen van prejudiciële vragen - dat het antwoord voor meer zaken van belang is - maar ook dat aanleiding voor de Afdeling bestaat om die vragen te beantwoorden. Gelet op de hiervoor in 3.1 vermelde strekking van de regeling van de Tijdelijke wet Groningen en de hiervoor in 3.5 genoemde ratio van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen bij een beroep dat ziet op de toepassing van die regeling, ligt het voor de hand die vragen ruim op te vatten en vrij uitvoerig te bespreken. In deze conclusie zal ik dat dan ook veelal doen.

4.3 In dit verband merk ik gelijk op dat de vragen 3a en 3b te beperkt zijn geformuleerd voor hetgeen in feite bij de prejudiciële vragen aan de orde is. In een geval zoals hier is de vraag namelijk niet alleen of de verkoper en koper van het onroerend goed een overdracht van de vordering tot schadevergoeding zijn overeengekomen, maar ook - wat een vraag is die daaraan in zekere zin vooraf gaat - of dat het IMG wel regardeert, in de zin dat dit zijn beslissing onjuist maakt als het met die overeenkomst geen rekening houdt. Het gaat daarbij - abstract gezegd (verderop word ik meer concreet) - enerzijds om de civielrechtelijke vraag wat in het geval van (een overeenkomst tot) een overdracht van een vordering te gelden heeft voor de schuldenaar (in dit geval het IMG) en anderzijds om de bestuursrechtelijke vraag of de Tijdelijke wet Groningen in die rechtsregels verandering brengt. Omdat deze vragen onverbrekkelijk samenhangen met de kwestie die met de prejudiciële vragen wordt voorgelegd en de beantwoording ervan eveneens van belang is voor de praktijk, zal ik ook op die vragen ingaan. Die vragen zijn ook van belang voor de omvang van de onderzoeksplicht van het IMG die bij vraag 4 aan de orde is, zodat ze ook daarbij aan de orde komen.

Een en ander komt denk ik formeel gezien neer op een zekere herformulering van de vragen als bedoeld in art. 17 lid 8 TwG, welke herformulering is ingegeven door de zaak en de inzet van de door de rechtbank gestelde vragen. Ik werk dit hierna in deze conclusie verder uit. Daarbij zie ik af van een formele herformulering van de vragen met een beantwoording daarvan. Ik beperk mij tot het noemen en bespreken van de andere vragen die rijzen.

Partijen kunnen zich desgewenst in hun reactie op deze conclusie hierover uitlaten.

4.4 Zoals hierna bij de bespreking van de afzonderlijke vragen zal blijken, zijn sommige vragen ten dele van feitelijke aard en dus in zoverre niet vatbaar voor beantwoording bij wijze van een prejudiciële uitspraak (zie hiervoor in 3.7). Om de juist hiervoor in 4.2 genoemde redenen lijkt het me echter goed die vragen toch zoveel als mogelijk is te beantwoorden (slechts in één geval gaat dat naar mijn mening niet). In dat verband merk ik op dat de Hoge Raad, die anders dan de Afdeling, geen feitenrechter is, zich een enkele keer op het feitelijke vlak

waagt om leiding te geven aan de lagere rechtspraak, indien dat - in mijn woorden gezegd - gelet op de eisen van de praktijk bijzonder aangewezen is te achten en het geval zich daarvoor leent. Dat speelt juist op een vlak dat ook in deze zaak aan de orde is, namelijk de uitleg van veel voorkomende bedingen.²⁰

Overigens lijkt me dat het voor de hand ligt dat de Afdeling het begrip 'rechtsvraag' in art. 16 lid 1 TwG vrij ruim opvat, nu zij feitenrechter is en zij mede leiding geeft aan de lagere rechtspraak met betrekking tot regelmatig voorkomende kwesties die op het feitelijke vlak spelen. In dat verband wijs ik erop dat het onderscheid tussen feit en recht waartoe de cassatierechtspraak in art. 79 RO dwingt, een enigszins arbitrair karakter heeft. Waar de Hoge Raad de grens legt tussen beide wordt mede bepaald door de beleidsmatige overweging hoe ver de Hoge Raad zijn controle wil laten strekken.²¹ Het is denkbaar dat de Afdeling in het kader van art. 16 lid 1 TwG de grenzen iets ruimer trekt, eveneens uit hoofde van haar bijzondere taak als hoogste rechter.

4.5 Het antwoord op de vragen van de rechtbank is, zoals hierna zal blijken, naar mijn mening duidelijk. Toch heeft het antwoord op die vragen een meerwaarde omdat dit verduidelijkt of bevestigt dat het antwoord ook zo bij de toepassing van de Tijdelijke wet Groningen geldt. Om de juist hiervoor in 4.2 genoemde redenen lijkt het me goed die antwoorden te geven, opdat de praktijk daarover duidelijkheid heeft. Dat kan langs de formeel juiste weg met de overweging dat de vraag niet geschikt is voor behandeling als prejudiciële vraag omdat het antwoord al duidelijk is, maar dat lijkt me niet nodig. Het antwoord moet toch gegeven worden, al is het maar om uit te leggen dat het antwoord al duidelijk is, en dat kan ook gewoon in de vorm van een rechtstreeks antwoord op de vraag.

4.6 Op grond van art. 10 TwG dient het IMG een procedure en een werkwijze vast te stellen voor de behandeling van aanvragen. De laatste versie van deze regeling (Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen 2022) is te vinden op de website van het IMG. Daar zijn ook andere regelingen van het IMG te vinden, waaruit zijn beleid bij de behandeling van aanvragen blijkt. Waar nodig ga ik in deze conclusie op die regelingen in, mede om de beantwoording van de vragen te laten aansluiten op die regelingen. Ook daarvoor bestaat grond om de hiervoor in 4.2 genoemde redenen.

4.7 Hierna bespreek ik de vragen in de volgorde waarin deze zijn gesteld, met inachtneming van het voorgaande.

5. Vraag 1: bevoegdheid tot intrekking beslissing op aanvraag

5.1 Vraag 1 betreft de vraag of het IMG de bevoegdheid heeft om, zoals in dit geval is gebeurd, een voor de aanvrager gunstige beslissing in te trekken, op de grond dat deze beslissing onjuist is. Het gaat daarbij, zoals met het begrip 'intrekken' tot uitdrukking wordt gebracht, niet om een herroeping in bezwaar of een herziening op verzoek, maar om het ongedaanmaken van de beschikking buiten de aanwending van een rechtsmiddel of een verzoek daartoe. Om deze reden heeft het IMG in de hiervoor in 2.4 genoemde beslissing op bezwaar het gebruik van het woord 'herziening' in het primaire besluit II gewijzigd in 'intrekking'.

Bevoegdheid tot intrekking van onjuiste besluiten

5.2 De Awb bevat geen algemene regeling van de intrekking van besluiten.

Wel bevatten de Awb en bijzondere wetten soms regels over het intrekken van specifieke

besluiten. Ten aanzien van de Tijdelijke wet Groningen ontbreken deze regels; deze zijn noch in die wet, noch elders opgenomen. Vaste rechtspraak van de hoogste bestuursrechtters is echter dat ook in het geval dat een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het bestuursorgaan bevoegd is om een onjuist besluit in trekken, mits de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur daarbij in acht worden genomen. De rechtspraak leidt het bestaan van deze bevoegdheid af uit de bevoegdheid om een begunstigende beschikking te nemen. Daarom wordt wel gesproken van een 'geïmpliceerde bevoegdheid'.²²

5.3 Geïmpliceerde bevoegdheden of bevoegdheden naar ongeschreven recht verdragen zich slecht met het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke bevoegdheden op de wet moeten berusten (het legaliteits- of wetmatigheidsbeginsel).²³ Daarom wordt wel kritiek geuit op genoemde rechtspraak. De literatuur dringt vrijwel unaniem aan op een algemene regeling in de Awb, die aanvankelijk ook was voorzien, maar lastig valt te realiseren, gelet op de uiteenlopende gevallen die daarbij zullen moeten worden geregeld.

Kennelijk heeft de rechtbank, waar zij in rov. 5.3 van haar uitspraak opmerkt dat wisselend wordt gedacht over deze rechtspraak, deze kritiek op het oog. Het is echter duidelijk dat het weinig aanvaardbaar is als van onjuiste besluiten niet teruggekomen zou kunnen worden. In de literatuur wordt dan ook als ik het goed zie niet bepleit dat de bestuursrechtspraak van genoemde rechtspraak zou moeten terugkomen.²⁴

Overigens denk ik dat deze rechtspraak onmiskenbaar de steun en dus de dekking heeft van de wetgever. Deze heeft immers de afgelopen decennia geen grond gezien voor ingrijpen, terwijl die rechtspraak hem toch niet heeft kunnen ontgaan. De bepalingen die de art. 4:46, 4:48-4:50 Awb bevatten over de mogelijkheid van intrekking van subsidieverlening, vormen bovendien juist een codificatie van die rechtspraak voor de subsidieverlening, waarbij die rechtspraak in de parlementaire stukken uitdrukkelijk in zijn algemeenheid is onderschreven.²⁵ Deze bepalingen kunnen daarom ook tot leidraad of ijkpunt worden genomen bij de beantwoording van de vraag wanneer intrekking mogelijk is, zoals in de literatuur wel gebeurt.

5.4 Met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel kunnen zich tegen de intrekking van een onjuist besluit verzetten. De belanghebbende mag er in beginsel op vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dat is niet het geval als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was. Intrekking van het besluit is dan ook in deze gevallen mogelijk. In deze zin luidt de rechtspraak, met instemming van de literatuur, en aldus luiden letterlijk de hiervoor bedoelde bepalingen van de art. 4:46, 4:48 en 4:49 Awb, waarin het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in zoverre tot geschreven recht zijn gemaakt.²⁶

5.5 Buiten de hiervoor in 5.4 genoemde gevallen kan een onjuiste beschikking wel voor de toekomst worden ingetrokken (dus ex nunc), maar dus niet voor het verleden (ex tunc), naar nogal voor de hand ligt en ook volgt uit art. 4:50 lid 1, aanhef en onder a, Awb.²⁷ Bij besluiten op grond van de Tijdelijke wet Groningen speelt dit niet nu deze geen duurkarakter hebben.

Omdat de rechtspraak erop neerkomt dat de geïmpliceerde intrekkingsbevoegdheid een discretionaire bevoegdheid is (de art. 4:46, 4:48 en 4:49 Awb spreken van 'kan') en de uitoefening dus berust op een belangenafweging, wordt aangenomen dat een intrekking ook kan berusten op een belang dat zwaarder weegt dan het rechtszekerheidsbeginsel en het

vertrouwensbeginsel die in het gegeven geval aan de orde zijn. Dan zal echter wel compensatie aan de belanghebbende moeten worden geboden voor de schade die hij lijdt door het geschonden vertrouwen (die compensatie kan overigens ook op haar plaats zijn bij een intrekking van een duurbeschikking ex nunc). Art. 4:50 lid 2 Awb bevat een bepaling in deze zin voor het geval de subsidieverlening wordt ingetrokken vóórdat de subsidie is vastgesteld.²⁸ Ook deze categorie van gevallen lijkt me voor besluiten op grond van de Tijdelijke wet Groningen niet relevant, zowel omdat bij die besluiten dergelijke zwaarder wegende belangen niet zullen spelen, als omdat het daarbij al om schadevergoeding gaat. 5.6 Een intrekkingbevoegdheid is in de rechtspraak ook aanvaard voor het bijzondere geval dat weliswaar geen sprake is van een kenbare fout of van verkeerde inlichtingen, maar het gaat om een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar door het bestuursorgaan is herroepen en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.²⁹ Men kan zeggen dat in een dergelijk geval het vertrouwen bij de belanghebbende nog niet echt is 'gevestigd' en dat het belang om terug te kunnen komen van een vergissing mede daarom zwaarder weegt.

Het IMG heeft in dit geval mede op de hier bedoelde soort van herroeping een beroep gedaan. Eiser is volgens hem al twee weken vóór het primaire besluit I telefonisch door het IMG medegedeeld dat hij niet de rechthebbende is met betrekking tot de aanspraak, in verband met de cessie die volgens het IMG heeft plaatsgevonden. Die mededeling is ruim een week later bij e-mail herhaald. Vlak na verzending van het primaire besluit I is eiser bovendien telefonisch door het IMG geïnformeerd dat sprake was van een vergissing, wat bij brief van 15 juni 2021 is herhaald.³⁰

Intrekking besluit o.g.v. de Tijdelijke wet Groningen

5.7 Naar ik zou menen verzetten de regeling van de Tijdelijke wet Groningen en de aard van het besluit dat op grond van die wet wordt genomen, zich niet tegen het aannemen van een intrekkingbevoegdheid voor het IMG. Het gaat bij de beslissingen van het IMG om het vaststellen en toekennen van de schadevergoeding waarop de aanvrager tegen overdracht van zijn vordering op de NAM aanspraak kan maken, welke aanspraak wordt vastgesteld overeenkomstig de regels van het BW (zie hiervoor in 3.1-3.3). Als een dergelijke beslissing onjuist is, moet deze in beginsel kunnen worden ingetrokken, als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zich daartegen niet verzetten. In de hiervoor in 5.4 en 5.6 genoemde gevallen is van strijd met die beginselen geen sprake. Intrekking is in die gevallen dus mogelijk.

Dat lijkt me alleszins aanvaardbaar, omdat daarmee voor de beslissingen van het IMG hetzelfde geldt als voor subsidieverlening. Hoewel die beslissingen anders van aard en karakter zijn dan subsidie, lijken me ze wel nog in die mate vergelijkbaar dat een zelfde regime alleszins verdedigbaar is.

5.8 Ook anderszins lijkt me deze uitkomst aanvaardbaar. Zou een gedupeerde langs privaatrechtelijke weg schadevergoeding verlangen, dan zou met betrekking tot de schadevergoeding die wordt betaald zonder dat de rechter eraan te pas hoeft te komen, veelal een vaststellingsovereenkomst tot stand komen (art. 7:900 e.v. BW), waaraan beide partijen gebonden zouden zijn. Een dergelijke overeenkomst zou niet toelaten om van de daarin vervatte toezegging tot betaling van de daarin genoemde schadevergoeding terug te komen, behoudens in sommige gevallen van strijd van met dwingend recht (art. 7:902 BW) en bij strijd met de openbare orde of de goede zeden (art. 3:40 BW). Het verschil dat op dit punt bestaat met de beslissing van het IMG op grond van de Tijdelijke wet Groningen is dat

een vaststellingsovereenkomst berust op overeenstemming tussen de beide betrokken partijen, terwijl de beslissing van het IMG een eenzijdige rechtshandeling is (een besluit), waartegen voor de aanvrager bezwaar en beroep openstaan. Die rechtshandeling is deels beter vergelijkbaar met een aanbod om de schade te vergoeden, dat makkelijker gewijzigd kan worden dan een besluit. Hierin zou wellicht zelfs aanleiding kunnen worden gezien om een ruimere intrekingsbevoegdheid voor het IMG aan te nemen. Want waarom zouden de mogelijkheden van het IMG in dit verband beperkter moeten zijn dan van een private partij? Het antwoord is denk ik dat het besluitkarakter van de beslissing van het IMG meebrengt dat de aanvrager op zijn beurt gebonden raakt als hij niet tijdig bezwaar maakt of beroep instelt tegen het besluit. Keerzijde hiervan is, kan men zeggen, dat ook het IMG eerder is gebonden, wat voortvloeit uit het besluitkarakter van zijn beslissing. Een en ander lijkt me een logisch gevolg van de keuze van de wetgever voor de vorm van een bestuursbesluit voor de beslissing van het IMG.

5.9 Het met het voorgaande gegeven antwoord op de vraag lijkt me duidelijk uit het bestaande recht te volgen. Om de hiervoor in 4.5 genoemde redenen lijkt het me echter goed dat antwoord buiten twijfel te stellen. De vraag kan worden gesteld of intrekking niet ook in andere gevallen mogelijk is dan hiervoor zijn benoemd. Dat lijkt me niet geheel uitgesloten. Een probleem bij prejudiciële vragen is dat ze de rechter aan wie de vragen worden gesteld, dwingen om het gehele veld te overzien waarop de vragen betrekking hebben. Omdat dit, naar de ervaring leert, een onmogelijkheid is, zou in het op vraag 1 te geven antwoord de vraag of intrekking niet ook in andere gevallen dan hiervoor in 5.4 en 5.6 genoemd mogelijk is, opengehouden kunnen worden door toevoeging van de woorden 'in elk geval' (zie hierna in 5.11).

5.10 Wat de hiervoor in 5.4 en 5.6 genoemde regels concreet meebrengen in het geval van een besluit op grond van de Tijdelijke wet Groningen, behoeft denk ik uitsluitend bespreking wat betreft de regel dat dit besluit kan worden ingetrokken als de aanvrager behoort te weten dat het besluit onjuist is. Op lastige vragen van schadebegroting (moet deze bijvoorbeeld abstract of concreet plaatsvinden en, als abstract, volgens welke methode?) of van schadevaststelling behoeft de gewone aanvrager het antwoord niet te weten. Onjuistheden op dat vlak kunnen hem dus in beginsel niet worden tegengeworpen. Als hij daarentegen zijn aanspraak heeft overgedragen aan een derde en daarom niet meer inningsbevoegd is, zal hij dat behoren te weten, ook al is dat mogelijk voor hemzelf niet zo duidelijk geweest.

Antwoord op vraag 1

5.11 Bij deze opmerkingen laat ik het. Op grond van het voorgaande meen ik dat vraag 1 als volgt is te beantwoorden:

Het IMG is bevoegd een op grond van de art. 2 lid 3 en 11 TwG genomen besluit in te trekken als de onjuistheid van het besluit is te wijten aan het feit dat de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als de aanvrager wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was. Daarnaast heeft het IMG in elk geval die bevoegdheid als het gaat om een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar door het IMG is medegedeeld en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

6. Vraag 2: peilmoment recht op schadevergoeding jegens het IMG

6.1 Vraag 2 betreft de vraag wat het moment is waartegen de aanspraak op schadevergoeding op grond van de Tijdelijke wet Groningen moet worden beoordeeld. Bij de vraag worden twee mogelijke momenten genoemd: dat van de aanvraag of dat van de beslissing op de aanvraag. Achtergrond van de vraag is dat de cessie die volgens het IMG heeft plaatsgevonden bij de akte van levering van het onroerend goed van eiser aan de derde-partijen, heeft plaatsgevonden ná de aanvraag van eiser bij het IMG (op 15 januari 2021; zie hiervoor in 2.1 onder (iii)), maar vóór het primaire besluit I (dat op 26 mei 2021 is genomen; zie hiervoor in 2.1 onder (vi)).

Peilmoment voor besluiten

6.2 Over de vraag tegen welk moment de beoordeling moet plaatsvinden die bij een besluit dient te geschieden, is niet veel geschreven. Een goed overzicht is volgens mij gegeven door Verheij in 2002.³¹ Naar dat overzicht wordt in latere literatuur verwezen. Verder wordt het onderwerp soms besproken bij de behandeling van de beslissing op bezwaar, maar dan vaak alleen voor die beslissing.³²

6.3 Uitgangspunt is dat de beoordeling plaatsvindt naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat het besluit genomen wordt. In verband met de verlengde besluitvorming waarvan in de bezwaarfase sprake is, is dat bij de beslissing op bezwaar het moment van die beslissing. Dit uitgangspunt volgt ook uit wat wel het keurslijf van het bestuursrecht wordt genoemd, dat het bestuur plaatsvindt door middel van besluiten, die door de rechter worden getoetst. Die toetsing zal normaal gesproken slechts kunnen plaatsvinden naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat het besluit genomen wordt. Het bestuur kan immers niet worden tegengeworpen wat later is gebeurd. Het bestuur beslist derhalve 'ex nunc' wordt wel gezegd, dus naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat het besluit genomen wordt. Hieruit volgt dan gelijk dat de bestuursrechter 'ex tunc' beslist, dus niet naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat hij uitspraak doet, maar naar het moment dat het besluit werd genomen.

6.4 Op genoemd uitgangspunt bestaan vele uitzonderingen, zoals Verheij in genoemd

overzicht opmerkt, doordat de wet, de aard van het besluit of het beleid van het bestuursorgaan geheel of op details iets anders meebrengt. Belasting pleegt bijvoorbeeld betrekking te hebben op een bepaald tijdvak en een zaak kan verschillende aspecten hebben, die naar verschillende tijdstippen beoordeeld moeten worden. Een vast peilmoment - Koenraad e.a. spreken op de in voetnoot 32 genoemde plaats van een 'statisch peilmoment' (als tegenstelling tot een 'dynamisch peilmoment') - komt veel voor. Volgens Verheij vormt genoemd uitgangspunt van 'ex nunc' beslissen dan ook niet meer dan een 'vangnetbepaling'. Hij wijst er bovendien terecht op dat soms per het peilmoment ook op andere tijdstippen gelet moet worden, zoals hetgeen in de toekomst op een bepaald vlak te verwachten valt. 6.5 Uit het voorgaande volgt dat het peilmoment van een besluit, zoals Verheij opmerkt, afhankelijk is van de betrokken wettelijke regeling, (de aard van) het besluit en eventueel het beleid.

Peilmoment voor beslissing op aanvraag TwG

6.6 De Tijdelijke wet Groningen bevat geen voorschriften over het moment waartegen de beoordeling moet plaatsvinden bij een beslissing op een aanvraag om schadevergoeding. De beslissing betreft, zoals hiervoor opgemerkt, de vaststelling en toekenning van schadevergoeding, waarop de regels van het BW van toepassing zijn. Het BW gaat uit van een vaststelling en toekenning van schadevergoeding naar de toestand op het tijdstip dat die vaststelling en toekenning plaatsvinden. Als partijen er onderling uitkomen, zal dat veelal het tijdstip van hun overeenstemming zijn. Als de rechter eraan te pas moet komen, is dat het tijdstip van diens uitspraak. De burgerlijke rechter beslist in beginsel ex nunc, dus naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat hij uitspraak doet. Waar het IMG onder de regeling van de Tijdelijke wet Groningen deels de rol van de (burgerlijke) rechter overneemt,³³ en in zijn besluit de vaststelling en toekenning van de schadevergoeding plaatsvinden, volgt uit de in art. 2 lid 6 TwG voorgeschreven beoordeling aan de hand van de regels van het BW dat het peilmoment van het besluit, overeenkomstig het hiervoor genoemde 'uitgangspunt', het moment is dat het besluit wordt genomen.

6.7 Intussen zou het wenselijk zijn als het peilmoment het tijdstip van de uitspraak van de bestuursrechter zou zijn, zo het tot een uitspraak van de bestuursrechter komt. Dan is de beoordeling immers het meest actueel. Gelet op de doelstelling van de schadevergoeding - het vergoeden van de daadwerkelijk geleden schade - is dat het beste moment, nu zich met betrekking tot schade nogal eens ontwikkelingen in de tijd kunnen voordoen, zoals verergering van bestaande schade en het ontstaan van nieuwe schade. Bij de schade waarover het gaat in de Tijdelijke wet Groningen, schade door beweging van de bodem, zijn die ontwikkelingen makkelijk voorstelbaar en de ervaring is of zal zijn dat daarvan sprake is. Een beoordeling naar de toestand zoals deze bestaat ten tijde van de uitspraak zou ook in overeenstemming zijn met hetgeen geldt bij de regeling van de schadevergoeding wegens een onrechtmatig besluit van titel 8.4 Awb, waarin de bestuursrechter beslist naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat hij uitspraak doet.

Ik denk echter dat een dergelijke 'actuele benadering' - waarbij de bestuursrechter dus ex nunc beslist - niet goed past in het stelsel van de Tijdelijke wet Groningen. De wetgever heeft voor die wet als gezegd nu eenmaal gekozen voor het besluitmodel, waarvan bij de regeling van schadevergoeding wegens een onrechtmatige besluit van titel 8.4 Awb met de introductie van een verzoekschriftprocedure juist afscheid is genomen. Bij zijn beslissing moet het IMG bovendien eerst nagaan of een deskundigenonderzoek naar de schade nodig is en, zo nodig, een deskundige voor dat onderzoek aanwijzen (art. 12 TwG). In dit stelsel dient de aanvrager, als na het besluit van het IMG sprake is van nieuwe of verergerde

schade, een nieuwe aanvraag om vergoeding te doen dan wel een aanvraag om herziening te doen (art. 4:6 Awb).³⁴

Desalniettemin stip ik hier kort de mogelijkheid van afdoening in een lopende procedure bij de bestuursrechter aan, omdat dit soms duidelijk meer doelmatig voor alle partijen zal zijn en een doelmatige afdoening van schadeclaims nu juist de hoofddoelstelling is van de Tijdelijke wet Groningen (zie hiervoor in 3.1 en 3.5).

Peilmoment voor de vraag wie rechthebbende is

6.8 Wat voor de vaststelling en toekenning van de schadevergoeding geldt, geldt ook voor de beoordeling van de vraag wie rechthebbende is met betrekking tot de schadevergoeding. Om dat te kunnen toelichten, sta ik eerst kort stil bij de vraag wie de rechthebbende met betrekking tot de vordering is.

Wie de rechthebbende is, wordt wat betreft de vordering die op de NAM bestaat, bepaald door de regels van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van het BW. Dat is dus, kort gezegd, de gedupeerde. Zoals hiervoor in 3.1 en 3.2 opgemerkt, moet degene die het IMG verzoekt om vergoeding van zijn schade, bij de indiening van zijn aanvraag bij het IMG zijn vordering op de NAM overdragen aan de Staat en deelt de Staat deze cessie onmiddellijk mee aan de NAM. Het op dit punt in de wet neergelegde stelsel is helder uitgelegd in de toelichting op het ontwerp van de Tijdelijke wet Groningen, waarin is opgemerkt:

"De verklaring van overdracht die op grond van artikel 11, tweede lid, onderdeel h, moet worden opgenomen in het aanvraagformulier kan worden aangemerkt als (onderhandse) akte als bedoeld in artikel 94, eerste lid, van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Het Instituut doet, krachtens een daartoe door de Minister van Economische Zaken en Klimaat te verlenen mandaat, namens de Staat aan de exploitant mededeling van de levering van de vordering op het moment dat het Instituut de aanvraag in behandeling neemt. Dit betekent dat de gedupeerde, voor de schade waarvoor met de aanvraag vergoeding wordt aangevraagd, vanaf dat moment geen vergoeding meer kan vorderen van de exploitant. Indien het Instituut de aanvraag niet in behandeling neemt wordt er geen mededeling van de overdracht gedaan aan de exploitant. Omdat er in dat geval niet voldaan wordt aan alle voorwaarden voor een rechtsgeldige levering van een vordering op naam wordt in dat geval niet overgedragen aan de Staat en kan de gedupeerde in dat geval nog steeds een vergoeding vorderen van de exploitant." 35

Het waarom van dit stelsel moge duidelijk zijn: als de gedupeerde kiest voor een aanvraag kan hij geen schade meer vorderen bij de NAM en heeft de Staat de mogelijkheid om de schadevergoeding die het IMG uitkeert aan de gedupeerde te verhalen op de NAM. Zonder de cessie en de mededeling daarvan, zou de gedupeerde nog de rechthebbende met betrekking tot de vordering zijn en zich tot de NAM kunnen wenden.

6.9 In ruil voor de overdracht van de vordering op de NAM krijgt de gedupeerde na zijn aanvraag een aanspraak op het IMG tot vergoeding van zijn schade. Dat is dus niet de privaatrechtelijke vordering tot schadevergoeding op de NAM, maar een bestuursrechtelijke vordering op het IMG, waarvan de hoogte op grond van art. 2 leden 3 en 6 TwG op dezelfde wijze moet worden berekend als die privaatrechtelijke vordering. Omdat de vaststelling van die vordering plaatsvindt bij een besluit als bedoeld in art. 4:85 Awb, is sprake van een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van titel 4.4 Awb.36 Deze vordering is op grond van art. 3:83 lid 1 BW voor overdracht vatbaar, nu de wet en de aard van die vordering zich daartegen niet verzetten.37 De aanvrager kan dus zijn vordering op het IMG aan een ander overdragen na de indiening van zijn aanvraag bij het IMG.

6.10 Na een overdracht van een vordering moet de schuldenaar van de vordering aan de cessionaris betalen, dus aan degene die de vordering heeft verkregen. De cessionaris is immers als nieuwe schuldeiser bevoegd om de betaling in ontvangst te nemen.38 De

cedent, dus degene die vordering heeft overgedragen, is daartoe niet meer bevoegd, tenzij deze door de cessionaris is gemachtigd om de betaling voor hem in ontvangst te nemen, wat een figuur is die in de praktijk vrij veel voorkomt.³⁹ Een en ander volgt uit de bepalingen over betaling van de art. 6:32 e.v. BW.

6.11 Omdat het besluit van het IMG niet alleen vaststelt welk bedrag aan schadevergoeding moet worden betaald, maar ook aan wie dat bedrag moet worden betaald, ligt het voor de hand dat het IMG bij zijn besluit rekening houdt met een cessie van de aanspraak op het IMG, nu deze als gezegd in beginsel bepalend is voor het antwoord op de vraag aan wie er moet worden betaald. Uit de Tijdelijke wet Groningen - die op dit punt geen bepalingen bevat - volgt niet wat anders. Het peilmoment voor de vraag wie rechthebbende is, is dus het tijdstip van het besluit van het IMG en bij een beslissing op bezwaar van het IMG het tijdstip van die beslissing. Als het komt tot een procedure bij de bestuursrechter schuift dat moment niet op naar het tijdstip van zijn uitspraak nu het besluit bepalend is voor aan wie betaald wordt. Uiteraard zal het IMG ook rekening moeten houden met een cessie die plaatsvindt na zijn beslissing op een aanvraag dan wel, als tegen die beslissing bezwaar wordt gemaakt, na zijn beslissing op dat bezwaar, maar dat is dan geen onderdeel meer van zijn beslissing, maar uitsluitend van de uitvoering daarvan.

6.12 Terzijde merk ik op dat, gelet op het voorgaande, behoefte bestaat aan de mogelijkheid om na een cessie van de aanspraak op het IMG een aanvraag, een bezwaar of een beroep van een rechtsvoorganger te kunnen overnemen. De Awb voorziet daarin niet,⁴⁰ maar de rechtspraak erkent die mogelijkheid wel naar ongeschreven recht.⁴¹ Een dergelijke overname speelt in dit geding niet. De derde-partijen zijn door de rechtbank slechts als belanghebbenden in het geding betrokken. Zij zijn dus geen partij.

6.13 Ook het antwoord op vraag 2 lijkt me gelet op het voorgaande duidelijk uit het bestaande recht te volgen. Ook hier lijkt het me echter weer goed dat antwoord voor de toepassing van de Tijdelijke wet Groningen buiten twijfel te stellen.

Antwoord op vraag 2

6.14 Op grond van het voorgaande meen ik dat vraag 2 als volgt is te beantwoorden:

Of recht op schadevergoeding jegens het IMG bestaat, moet door het IMG worden beoordeeld naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat het IMG de beslissing op de aanvraag om de schadevergoeding neemt. Wordt bezwaar gemaakt tegen zijn beslissing, dan moet het IMG dat recht beoordelen naar de toestand zoals die bestaat op het moment dat het de beslissing op bezwaar neemt.

7. Vragen 3a en 3b: hoe moet het IMG handelen bij overdracht onroerend goed?

7.1 Zoals hiervoor in 4.3 al opgemerkt, komen vragen 3a en 3b neer op de vraag hoe het IMG moet handelen bij een (mogelijke) overdracht van de vordering tot schadevergoeding bij een verkoop van het onroerend goed waarop de vordering betrekking heeft. De door de rechtbank gestelde vragen met betrekking tot de uitleg van de bedingen in de koopakte en de akte van levering in deze zaak betreffen deelaspecten van die vraag, die bovendien pas aan de orde komen nadat eerst andere vragen in bepaalde zin zijn beantwoord. Ik loop daarom hierna ook die andere vragen na.

Aanspraak op schadevergoeding volgt niet het onroerend goed

7.2 Als schade aan een onroerend goed is geleden en de eigenaar daarna dat onroerend goed overdraagt, dan gaat de vordering tot vergoeding van de schade niet van rechtswege met het onroerend goed over op de verkrijger van het onroerend goed. Die vordering zal afzonderlijk door middel van een cessie moeten worden overgedragen. Dat is een gevolg van het feit dat de vordering tot vergoeding van de schade geen afhankelijk recht is in de zin van de art. 3:7 en 3:82 BW.⁴² Dat geldt dus ook voor de vordering op de NAM waar het in de Tijdelijke wet Groningen om gaat. Het IMG neemt dan ook terecht bij zijn beleid tot uitgangspunt dat, wil de verkrijger van een onroerend goed vergoeding aan het IMG kunnen vragen van schade die is geleden door de vervreemder van het onroerend goed, de vordering tot vergoeding van die schade afzonderlijk aan hem moet zijn overgedragen door middel van een cessie.⁴³

Regels gewone cessie

7.3 Voor de overgang van een vordering is een levering nodig krachtens een geldige titel door degene die beschikkingsbevoegd is met betrekking tot de vordering (art. 3:84 lid 1 BW). De titel en de beschikkingsbevoegdheid zijn in deze zaak geen probleem en kunnen dus verder buiten bespreking blijven.

De wet eist in art. 3:94 lid 1 BW voor de levering van een vordering bij een gewone cessie, voor zover hier van belang, een akte (dat is een schriftelijk, door beide partijen getekend stuk) waarbij de vordering door de overdragende partij aan de verkrijgende partij wordt geleverd én mededeling van deze levering aan de schuldenaar door de vervreemder of verkrijger.⁴⁴ De mededeling kan in iedere vorm plaatsvinden, dus eventueel mondeling, en bijvoorbeeld ook in de vorm van een betalingsverzoek onder verwijzing naar de cessie.

Vóórdat de mededeling heeft plaatsgevonden, is de cessie niet voltooid. Dat betekent dat de cedent, dus degene die de vordering overdraagt, nog de rechten uit de vordering kan en mag uitoefenen en over de vordering kan beschikken. De vordering behoort immers nog tot zijn vermogen. Mogelijk pleegt hij daarmee wel wanprestatie jegens de cessionaris, dus degene aan wie hij de vordering overdraagt, omdat hun onderlinge overeenkomst inhoudt of meebrengt dat hij daartoe niet is gerechtigd. Dat betreft dan een verbintenissenrechtelijke verplichting jegens alleen de cessionaris, die anderen in beginsel niet regardeert.⁴⁵

7.4 Zoals uit het voorgaande volgt, is de schuldenaar van de vordering die is gecedeerd, zonder meer bevoegd én verplicht om aan de cedent te betalen zolang de cessie hem niet is medegedeeld. De cedent is dan immers nog steeds de rechthebbende met betrekking tot de vordering. Zonder mededeling zal de schuldenaar veelal niet van de cessie op de hoogte zijn, maar het voorgaande geldt evenzeer als hij langs andere weg dan mededeling op de hoogte is geraakt van de cessie. Die kennis doet niet af aan de vorderingsgerechtigdheid van de cedent en dus aan diens bevoegdheid om de betaling in ontvangst te nemen.⁴⁶ Aan de bescherming die de art. 6:34 en 6:37 BW de schuldenaar bieden - bij betaling aan een onbevoegde heeft hij bevrijdend betaald als hij op redelijke gronden heeft aangenomen dat hij

aan die onbevoegde moest betalen, respectievelijk: hij mag zijn betaling opschorten als hij op redelijke gronden twijfelt aan wie hij moet betalen - komt de schuldenaar in dat geval dus niet toe. De cessionaris die wil voorkomen dat de vordering door betaling aan de cedent teniet gaat, kan dat eenvoudig bewerkstelligen door op tijd mededeling van de cessie aan de schuldenaar te doen.

Regels stille cessie

7.5 Naast de gewone cessie bestaat sinds 2004 de zogeheten stille cessie, die in art. 3:94 lid 3 BW is geregeld. Omdat het IMG meent dat van een dergelijke cessie in dit geval sprake is geweest, ga ik ook op deze figuur in. Met de mogelijkheid van een stille cessie heeft de wetgever tegemoet willen komen aan de bezwaren die verbonden zijn aan het doen van mededeling van de cessie, als het gaat om gevallen waarin zeer grote hoeveelheden vorderingen (tegelijktijd) worden overgedragen, zoals bij securitisatie en factoring. Zoals het woord 'stille' al zegt, komt bij deze cessie de overdracht zonder mededeling aan de schuldenaar tot stand. In verband met de bezwaren die daaraan zijn verbonden, is een authentieke of geregistreerde akte verplicht voor de stille cessie, opdat de datum van de overdracht (van belang voor vervreemding, bezwaring, beslag en faillissement) langs die weg vaststaat (bij de gewone cessie staat die datum vast door de mededeling aan de schuldenaar). De tweede zin van art. 3:94 lid 3 BW beschermt de schuldenaar tegen een stille cessie met de bepaling dat die cessie niet aan hem kan worden tegengeworpen dan na mededeling daarvan door de vervreemder of de verkrijger.

Enigszins omstreden is hoe deze laatste zin moet worden begrepen. De regering heeft bij de parlementaire behandeling van de regeling uitdrukkelijk uiteengezet dat hiermee is bedoeld dat de inningsbevoegdheid bij de cedent blijft zolang de cessie niet aan de schuldenaar is medegedeeld én ongeacht of hij langs andere weg dan mededeling van de cessie op de hoogte is geraakt, net als bij een stil pandrecht op vorderingen (art. 3:246 lid 1 tweede zin BW) en de gewone cessie geldt.⁴⁷ Het overgrote deel van de literatuur volgt deze uitleg.⁴⁸ Deze uitleg wordt door sommige auteurs echter (krachtig) bestreden. Volgens die auteurs is bij de stille cessie de cessionaris de rechthebbende op de betaling en is de tweede zin van art. 3:94 lid 3 BW daarom niet meer dan een variant van het in art. 6:34 BW bepaalde.⁴⁹ In deze opvatting wordt de schuldenaar niet zonder meer beschermd als hij aan de cedent betaalt, terwijl hij langs andere weg dan mededeling op de hoogte is geraakt van de cessie.

Mij lijkt de meerderheidsopvatting, gelet op de wetsgeschiedenis, onmiskenbaar de juiste, maar het laatste woord moet hier denk ik door de Hoge Raad worden gesproken. Ik durf dit daarom niet (objectief) een 'acte clair' te noemen, hoewel dat het naar mijn persoonlijke mening wel is.

Gevolgen van cessie voor het IMG als schuldenaar

7.6 Het voorgaande betekent voor het IMG dat het volgens de regels van het BW een cessie kan negeren zolang deze niet aan hem is medegedeeld. Alleen bij een stille cessie is dat mogelijk anders als wordt uitgegaan van de opvatting van de hiervoor genoemde auteurs én in het gegeven geval het IMG langs andere weg van de stille cessie op de hoogte is geraakt. Als de vervreemder van het onroerend goed een aanvraag om schadevergoeding doet, zou het IMG in beginsel dus zonder meer tot vergoeding kunnen overgaan als hem geen mededeling van een cessie is gedaan. Mocht van een cessie sprake zijn, dan heeft de verkrijger het aan zichzelf te wijten dat de vergoeding naar de vervreemder gaat, nu hij dat eenvoudig had kunnen voorkomen door mededeling aan het IMG te doen van de cessie (zie hiervoor in 7.4). Overigens heeft hij bij uitbetaling aan de vervreemder een vordering op deze

tot doorbetaling, als de vordering in hun onderlinge verhouding inderdaad aan hem toekomt (wat afhankelijk is van hetgeen zij daarover zijn overeengekomen).

Als het de verkrijger van het onroerend goed is die een aanvraag om schadevergoeding doet, dan zal het IMG moeten nagaan of de schadevergoedingsvordering aan de verkrijger is overgedragen. De aanvraag zal in dat geval kunnen gelden als een mededeling van de cessie als de verkrijger een beroep doet op een cessie van de vordering, nu die mededeling als gezegd geheel vormvrij is (zie hiervoor in 7.3).

Publieke taak IMG

7.7 Men zou kunnen oordelen dat met het voorgaande de kous af is. Uit de uitspraak van de rechtbank en de andere stukken van de zaak blijkt niet dat de cessie die het IMG leest in de bedingen waarop de vragen 3a en 3b betrekking hebben, aan hem is medegedeeld. Het IMG stelt ook niet duidelijk dat van zo'n mededeling sprake is geweest. Het IMG kon en moest dus gewoon betalen aan eiser, kan men zeggen, en het primaire besluit II is derhalve onjuist.

Deze zienswijze veronderstelt dat het IMG een gewone privaatrechtelijke schuldenaar is. Dat is het IMG echter, gelet op zijn wettelijke taak, niet. Mij lijkt dat de zienswijze waarbij het IMG alleen hoeft te letten op het feit of mededeling is gedaan van een cessie, tekort doet aan de hiervoor in 3.1 en 3.5 omschreven publieke taak van het IMG, die de grond vormt van zijn bestaan en bevoegdheden. Die publieke taak omvat denk ik mede, tot op zekere hoogte, om ervoor te zorgen dat de schadevergoeding bij de juiste persoon terecht komt en dat dit niet misgaat door een gebrek aan kennis bij de rechthebbende. Ik zou daarom menen dat als duidelijk is dat de verkrijger van een onroerend goed ook op grond van een cessie de vordering tot schadevergoeding op de NAM toekomt, het IMG die verkrijger daarop en op de noodzaak om mededeling van de cessie te doen mag of zelfs moet wijzen en dat het zijn beslissing kan aanhouden totdat duidelijkheid bestaat over hetgeen de verkrijger op dat punt doet. Ik zou voorts menen dat het IMG op grond van die taak ook onderzoek mag doen naar wie recht heeft op de vordering tot vergoeding van de aan de orde zijnde schade, zoals het blijktens de feiten van deze zaak tot zijn taak rekent (zie o.m. rov. 8.3 van de uitspraak van de rechtbank).

7.8 Uit het voorgaande volgt dat het IMG het primaire besluit I mocht aanhouden totdat het de hiervoor in 7.7 genoemde duidelijkheid had en dat het, als het bij vergissing dat besluit al had genomen - wat volgens hem in dit geval is gebeurd (zie hiervoor in 5.6) -, in elk geval de uitvoering van dat besluit kon aanhouden totdat die duidelijkheid er was.

Daarmee kom ik toe aan de volgende vraag, namelijk op grond waarvan het IMG het bestaan van een cessie kan aannemen, zoals de vragen 3a en 3b mede tot inzet hebben.

Uitleg cessieakte

7.9 Zoals uit het voorgaande volgt, is een cessie een schriftelijke overeenkomst tussen de overdragende en verkrijgende partij inhoudende dat de vordering wordt overgedragen. Of een schriftelijk stuk tussen partijen een dergelijke overeenkomst inhoudt moet door uitleg worden vastgesteld. Zoals voor alle overeenkomsten, geldt voor de uitleg van een cessieakte de zogeheten Haviltex-maatstaf, waarvan ook de rechtbank in rov. 7.4 is uitgegaan. Een bijzondere uitwerking van die maatstaf is de zogeheten cao-norm, die sommigen niet zien als een uitwerking van de Haviltex-maatstaf, maar als een andere maatstaf. De cao-norm is ontwikkeld voor de uitleg van een cao, wat een bijzondere overeenkomst is doordat deze is bedoeld om alleen derden te binden (de individuele werkgevers en -nemers), die niet bij de totstandkoming ervan zijn betrokken en die dus geen wetenschap (kunnen) hebben van

achterliggende bedoelingen die niet uit de tekst ervan blijken. Bij de uitleg volgens de cao-norm mag (dan ook) alleen op de inhoud van de cao zelf worden gelet.⁵⁰ Deze norm geldt volgens de rechtspraak ook voor een aantal andere overeenkomsten die (vrijwel) alleen de rechten van derden regelen die niet bij de totstandkoming van de overeenkomst zijn betrokken, zoals de voorwaarden van verhandelbare obligaties.

Vaste rechtspraak van de Hoge Raad is dat voor de uitleg van cessieakten de (gewone) Haviltex-maatstaf geldt.⁵¹

De Haviltex-maatstaf

7.10 De Haviltex-maatstaf is een samenvoeging en uitwerking van de art. 3:33 en 3:35 BW. Het gaat bij de toepassing van die maatstaf in de eerste plaats om de vaststelling van de gezamenlijke partijbedoeling, dus hetgeen partijen onderling hebben afgesproken. Omdat verklaringen nooit volledig duidelijk zijn en onder omstandigheden ook relevante bedoelingen uit gedragingen volgen, komt de maatstaf neer op een beoordeling van alle omstandigheden van het geval, waarbij mede van belang is hoe partijen elkaars verklaringen en gedragingen hebben mogen begrijpen, en waarbij ook de redelijkheid en billijkheid een rol spelen. Hebben partijen hun afspraken op papier gezet - zoals bij een cessie dus moet -, dan komt aan de tekst daarvan uiteraard het nodige gewicht toe (soms of vaak zeer veel). Ook dan is echter beslissend wat partijen in het gegeven geval met die tekst hebben bedoeld - wat kan afwijken van hetgeen in die tekst is te lezen of anderen in die tekst lezen -, mede in aanmerking genomen hetgeen zij bij de totstandkoming ervan hebben be- of afgesproken en de context waarin dat is gebeurd, die uiteraard mede van belang kan zijn voor de duiding. Dat is allemaal heel logisch, omdat het erom gaat wat deze partijen onderling hebben bedoeld af te spreken, althans over hun afspraken hebben mogen begrijpen, meer althans wat een redelijke uitleg is van wat hetgeen zij (wel) hebben afgesproken of besproken (want daar komt het soms op neer).

Kortom: het gaat om maatwerk, dat dan ook afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.⁵² De beoordeling aan de hand van de Haviltex-maatstaf is feitelijk en tot welke uitleg die beoordeling in het gegeven geval leidt, is dus als zodanig geen rechtsvraag, maar een feitelijke vraag.⁵³ Zoals hiervoor in 4.4 bleek, is van een standaardbeding in een overeenkomst echter soms een standaarduitleg mogelijk, al dan niet als een uitleg die in beginsel heeft te gelden. Die uitleg zou dus ook in antwoord op een prejudiciële vraag kunnen worden gegeven.

Uitleg van standaardbeding in een koopakte

7.11 Het gaat bij de vragen 3a en 3b in de eerste plaats om een beding van de NVM-koopakte, van welke modelakte min of meer standaard gebruik wordt gemaakt bij de verkoop van onroerend goed door particulieren (zie hiervoor in 2.7). Dat model vervult min of meer de functie van regelend recht. Het beoogt namelijk een evenwichtige en redelijke regeling te geven van de diverse aspecten die bij de verkoop van onroerend goed kunnen spelen. Bij veel van die aspecten zullen partijen bij de totstandkoming van een koop in de praktijk niet stilstaan. Het is echter nuttig dat daarover in hun onderlinge verhouding een contractuele regeling wordt getroffen, zodat geen onduidelijkheid bestaat als naderhand problemen ontstaan. Bedoeling is dat de regeling dan voor beide partijen een redelijke en evenwichtige oplossing biedt, die zichzelf, als zij daarover waren gaan nadenken en praten, ook zo hadden kunnen afspreken. Partijen zitten niet aan het model vast: zij kunnen een afwijking overeenkomen, net als het geval is bij de regels van regelend recht die het BW voor koop bevat. Zij moeten dan het model op het betreffende onderdeel aanpassen. Dat gebeurt in de

praktijk echter niet zo vaak, om voor de hand liggende redenen.

7.12 Uiteraard doet het gebruik van een model niet af aan het feit dat het bijeen overeenkomst gaat om hetgeen partijen hebben afgesproken of geacht kunnen worden te hebben afgesproken. De Hoge Raad heeft dan ook beslist dat ook bij het gebruik van de NVM-koopakte gewoon de Haviltex-maatstaf geldt. Dat betekent dat ook daarbij dus mede moet worden gekeken naar hetgeen partijen hebben be- of afgesproken en de context waarin dat is gebeurd en hoe zij in de gegeven omstandigheden hetgeen in het model staat, hebben begrepen en hebben mogen begrijpen. In het arrest leidde dit tot het volgen van de tekst naar gangbaar spraakgebruik, met de mogelijkheid voor de koper om te bewijzen dat de verkoper feitelijk een verdergaande toezegging had gedaan dan uit de tekst bij die uitleg volgde.⁵⁴ Die uitleg naar gangbaar spraakgebruik kan men zien als een 'standaarduitleg'. De Hoge Raad gaf die uitleg in zijn arrest zelf, maar uitdrukkelijk slechts als een 'in beginsel'-uitleg. In andere zaken kan dus zowel de beoordeling als de uitkomst een andere zijn, gelet op hetgeen waar het bij de Haviltex-maatstaf om is te doen. Dat geldt dus onder meer voor andere bedingen van de NVM-koopakte dan het beding dat in het arrest aan de orde was (dat was een ander beding dan dat van art. 7.4).

7.13 Uit het voorgaande volgt dat het niet goed mogelijk is om op grond van uitsluitend het in de NVM-koopakte opgenomen beding vast te stellen wat tussen partijen is overeengekomen. Daarvoor zal steeds mede moeten worden gekeken naar de context en hetgeen tussen partijen is besproken. Wel is het mogelijk om te kijken naar wat met de tekst van een standaardbeding als zodanig is bedoeld. Op die uitleg van art. 7.4 NVM-koopakte ga ik in het navolgende in.

Uitleg art. 7.4 NVM-koopakte

7.14 Het IMG leest het hiervoor in 2.7 aangehaalde art. 7.4 van de NVM-koopakte aldus dat de verkoper daarin mede het jegens de NAM bestaande recht op vergoeding van de aan het onroerend goed toegebrachte schade overdraagt aan de koper. Het doet daarvoor een beroep op een vonnis van de rechtbank Den Haag uit 2018⁵⁵ en een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland uit 2022.⁵⁶

7.15 Genoemd beding komt al lang voor in de NVM-koopakte en in de literatuur komen besprekingen ervan voor. Zoals uit de tekst ervan blijkt, is bij het beding vooral gedacht aan vorderingen die betrekking hebben op de bouw en installaties van het onroerend goed en dergelijke, waarbij alleen of zeer in overwegende mate degene die eigenaar van het onroerend goed is belang heeft om die te kunnen instellen. Vandaar dat met zoveel woorden de bouwver, aannemer, installateur, architect en leverancier worden genoemd in de bepaling, dus wederpartijen van de eigenaar op het tijdstip dat zij hun werkzaamheden of leveringen verrichten. Bij sommige van deze vorderingen zal sprake zijn van kwalitatieve rechten die van rechtswege met het vastgoed overgaan op de verkrijger op grond van art. 6:251 BW. Daarvoor is een cessie dus niet nodig, maar kan zij zekerheidshalve natuurlijk geen kwaad. Omdat het nogal voor de hand ligt dat deze vorderingen aan de koper worden overgedragen - hij is normaal gesproken de enige die daarbij belang heeft -, is art. 7.4 in het model van de koopovereenkomst opgenomen (vergelijk het hiervoor in 7.11 opgemerkte).

7.16 Art. 7.4 omvat naar luid van zijn bewoordingen intussen duidelijk meer dan alleen de hiervoor in 7.15 genoemde contractuele vorderingen op wederpartijen van de eigenaar. Gesproken wordt van "alle aanspraken die de verkoper ten aanzien van de onroerende zaak kan of zal kunnen doen gelden tegenover derden (...) zoals ter zake van aan de onroerende zaak toegebrachte schade". Daaronder vallen ook ten tijde van de verkoop en

eigendomsoverdracht al bestaande schade en vorderingen uit onrechtmatige daad jegens andere personen dan de wederpartijen van de eigenaar die hiervoor in 7.15 zijn genoemd. Hoe dit te duiden?

7.17 Voorop gesteld kan worden dat deze ruimere omschrijving van het beding niet wegneemt dat de bedoeling van het beding onmiskenbaar is om de vorderingen die bij de verkrijger van het onroerend goed thuishoren omdat hij degene is die deze normaal gesproken zal (moeten en willen) uitoefenen en waarvan het dus zonder meer redelijk is dat deze naar hem overgaan, ook daadwerkelijk op de verkrijger te doen overgaan. Wat betreft vorderingen uit onrechtmatige daad jegens andere personen dan de wederpartijen van de eigenaar die hiervoor in 7.15 zijn genoemd, moge dat voor zich spreken: er is geen grond om in dit verband verschil te maken tussen contractuele vorderingen en vorderingen uit onrechtmatige daad.

Wat betreft de al *bestaande schade* valt een onderscheid te maken tussen grofweg drie gevallen. Het *eerste geval* - dat zich verreweg het meeste zal voordoen en waarvoor het beding is geschreven - is dat die schade (nog) niet groot is of de verkoper duidelijk niet interesseert (meestal zal beide het geval zijn). Dit geval is gelijk te stellen met het geval dat de schade nog niet is opgetreden: het ligt voor de hand en is in beginsel redelijk dat de vordering terzake over gaat op de koper omdat hij mogelijk vergoeding van die schade zal willen verlangen, zeker als die nog in omvang toeneemt. Deze schade zal ook niet zijn verdisconteerd in de hoogte van de koopprijs. Dit geval verklaart goed waarom het beding mede bestaande schade omvat. Als bestaande schade niet zou worden meegenomen in het beding, zou de vordering tot vergoeding daarvan niet overgaan op de koper en zou een aangesproken derde bovendien ook het verweer kunnen opwerpen dat het gaat om schade die ten tijde van de cessie al bestond en dat de vordering tot vergoeding daarvan daarom niet is overgegaan op de koper.

Het *tweede geval* is het andere uiterste, namelijk dat de verkoper al vergoeding van de schade heeft gekregen. In dat geval is de vordering door voldoening teniet gegaan en valt er dus niets meer over te dragen. Deze schade valt om deze reden niet onder het beding. Het beding geeft de verkoper tot de overdracht van het onroerend goed zonder meer de mogelijkheid tot inning over te gaan, nu de overdracht tussen verkoper en koper volgens het beding pas op dat tijdstip plaatsvindt. Met een inning na de totstandkoming van de koopovereenkomst, maar voor het moment van de overdracht van het onroerend goed lijkt het beding rekening te houden doordat het bepaalt dat aanspraken alleen overgaan 'voor zover mogelijk'.

Bij het *derde geval* zit het probleem. Dat geval valt tussen de twee andere gevallen in: in dat geval is de verkoper al met de schade ' bezig', bijvoorbeeld doordat hij daarvan vergoeding aan een derde heeft gevraagd, of is de schade onmiskenbaar zeer aanzienlijk en voor beide partijen duidelijk waarneembaar, terwijl ook duidelijk is dat een derde daarvoor mogelijk aansprakelijk kan worden gehouden. Het ligt niet erg voor de hand dat die schade dan zonder meer onder het beding valt. De ratio van het beding - die als gezegd is dat het in de rede ligt dat de betrokken vordering overgaat op de verkrijger - doet zich dan immers niet zonder meer voor. Of de vordering over gaat, is in dat geval afhankelijk van hetgeen partijen hebben besproken over het mogelijk verhaal van de bestaande schade op een derde, ook al valt de vordering naar de letter onder het (eigenlijk dus te ruim geformuleerde) beding.

Zeker als de koper weet dat de verkoper met dat verhaal bezig is, kan in dat geval niet worden aangenomen dat het enkele feit dat het beding in de koopakte is opgenomen, volstaat voor het overgaan van de vordering. Daarbij attendeer ik nogmaals erop dat de tekst

van het beding inhoudt dat de vordering pas overgaat met de overdracht van het onroerend goed (wat logisch is omdat pas op dat moment het belang bij het onroerend goed over gaat).⁵⁷ Tot dat moment kan de verkoper de vordering dus nog innen volgens art. 7.4 koopakte (ook daarna gaat dat nog, als geen mededeling van de cessie is gedaan, maar daarna kan de koper zeggen dat de vordering hem toekomt in de onderlinge verhouding tot de verkoper, nu het beding inhoudt dat de vordering op dat moment overgaat op de koper). Dan gaat de vordering als gezegd teniet en dus niet over op de koper. De koper kan daarom ook niet zonder meer op een overgang rekenen, op grond van de tekst van art. 7.4 NVM-koopakte, als kenbaar sprake is van de (mogelijke) uitoefening van een vordering. In dit derde geval kan overigens ook nog een rol spelen - bij de toepassing van de Haviltex-maatstaf is ook dat relevant - in hoeverre de schade geacht kan worden in de koopprijs te zijn verdisconteerd. Hoe meer dat het geval is, hoe minder het voor de hand ligt (voor de koper) om een cessie van de schadevergoedingsvordering op grond van art. 7.4 van de NVM-koopakte aan te nemen. De koper is dan immers voor de aanwezigheid van de schade al gecompenseerd door de lagere koopprijs. Hij mag dan ook niet verwachten dat hij een vordering tot vergoeding van de schade krijgt gecedeerd.

7.18 Voor het derde geval is het beding dus duidelijk te ruim geformuleerd. Bedacht zij evenwel dat het moeilijk is om met dat geval goed rekening te houden bij de redactie van het beding. De opstellers ervan zullen mogelijk hebben gedacht dat partijen in dat geval wel expliciete afspraken over de schadevergoedingsvordering zullen maken. Dat ligt inderdaad bepaald voor de hand. De ervaring leert echter dat dit lang niet altijd gebeurt. De gemiddelde verkoper en koper zijn nu eenmaal niet juridisch onderlegd. Ook in dat geval zal de NVM-koopakte echter op zo'n wijze moeten worden uitgelegd dat tot een behoorlijk resultaat wordt gekomen, dat recht doet aan het gegeven geval en de belangen van partijen.

7.19 Dat de ratio of achterliggende gedachte van art. 7.4 NVM-koopakte neerkomt op hetgeen ik hiervoor in 7.15-7.17 heb vermeld, vindt bevestiging in de bij de akte behorende toelichting en in de enkele bespreking van die bepaling in de literatuur. De toelichting vermeldt:

"In artikel 7.4 wordt aangegeven dat alle aanspraken die verkoper kan doen gelden, over gaan op koper. Het betreft hier bijvoorbeeld een garantie die verkoper heeft op een verbouwing, op dubbel glas of op de dakbedekking. De in artikel 7.4 gegeven opsomming is niet uitputtend. Indien op de te kopen onroerende zaak de garantie- en waarborgregeling SWK, Woningborg, Bouwgarant of GIW van toepassing is, geldt dat de garantie automatisch overgaat. Informatie over de termijnen en de te volgen procedure is te vinden in de betreffende waarborgregeling."

Dammingh beschrijft het beding:

"Bij de verkoop en levering van onroerende zaken is het vrij gebruikelijk dat de verkoper zijn vorderingen op derden ten aanzien van het verkochte op de koper doet overgaan. Dit geldt met name voor ten tijde van de verkoop nog niet bekende vorderingen tot schadevergoeding op derden in verband met (op dat moment) verborgen gebreken aan de onroerende zaak. Denk bijvoorbeeld aan de aannemer die bij een in opdracht van de verkoper (in het verleden) verrichte verbouwing ondeugdelijk werk heeft geleverd. De met deze gebreken gemoeide schade zal niet in de koopprijs zijn verdisconteerd, en dus ligt het (min of meer) voor de hand dat de vordering tot schadevergoeding op de koper overgaat. De koper betaalt immers een koopprijs die is afgestemd op de onroerende zaak zonder het (verborgen) gebrek." 58

En Bartels doet dat aldus:

"Men moet hierbij vooral denken aan claims die de vervreemder mogelijkwerwijs heeft op bouwers en aannemers in verband met de bouw van of verrichte verbouwingen of herstelwerkzaamheden aan het vastgoed, alsook aan vorderingen op installateurs en leveranciers, bijvoorbeeld ter zake van een centrale verwarmingsinstallatie, een alarminstallatie en dergelijke. Aangezien het hierbij in de regel gaat om vorderingen uit overeenkomst waarbij de vervreemder na overdracht van het vastgoed geen belang meer heeft, zullen deze vorderingen in het algemeen wel voldoen aan de vereisten die art. 6:251 BW stelt aan kwalitatieve rechten en derhalve van rechtswege overgaan op de verkrijger. Een cessie 'voor de zekerheid' kan echter geen kwaad. Cessie is daarentegen noodzakelijk als het gaat om vorderingen uit onrechtmatige daad, zoals een vordering tegen de vervuiler van de grond. Een dergelijke vordering is geen kwalitatief recht, omdat zij haar grondslag niet heeft in een overeenkomst." 59

7.20 Het door het IMG ingeroepen vonnis van de rechtbank Den Haag uit 2018 betrof een vordering van een verkrijger van een onroerend goed tegen de NAM. Zo te zien, ging het om een geval dat ik hiervoor in 7.17 als het eerste geval heb aangeduid. In dat geval kan de vordering inderdaad onder het onderhavige beding worden gebracht.

De door het IMG ingeroepen uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland berust op de opvatting dat de bestuursrechter het oordeel van het IMG over de vraag of sprake is geweest van een cessie, slechts marginaal zou kunnen toetsen (rov. 6.3.2: het IMG heeft zich in dit geval op het standpunt kunnen stellen dat alle vorderingen zijn overgedragen aan de koper). Zoals hierna aan de orde komt aan het slot van 8.4, is die opvatting niet juist. De rechtbank is zelf kennelijk inmiddels ook deze zienswijze toegedaan, gelet op de vragen die zij in deze zaak stelt.

De beide uitspraken bieden dus niet zonder meer steun voor de zienswijze van het IMG.

7.21 Het is op grond van het hiervoor in 7.16-7.18 vermelde duidelijk dat als het gaat om een vordering die de verkoper vermoedelijk zelf zal willen instellen, deze niet of niet zonder meer over gaat op grond van art. 7.4 NVM-koopakte. Wat betreft de vordering tot vergoeding van waardevermindering van het onroerend goed - die ook onder (de tekst van) het beding is te brengen - is dat ook de zienswijze van het IMG zelf. In het hiervoor al genoemde, op zijn website te vinden document 'Uitwerking werkwijze Waardedatingsregeling', staat onder het kopje 'Recht op vergoeding waardedaling van de aanvrager' te lezen:

"Indien de aanvrager niet de eigenaar is of was, wordt zo nodig getoetst of hij de vordering tot vergoeding van de waardedaling overgedragen heeft gekregen van de vorige eigenaar (cessie). Het Instituut gaat ervan uit dat een dergelijke vordering niet wordt overgedragen bij de verkoop/koop van een woning, tenzij de overdracht van de vordering tot vergoeding van waardedaling als zodanig nadrukkelijk is benoemd in een akte. Een algemene overdrachtsbepaling is daarvoor niet voldoende."

Ook de rechtbank Noord-Nederland oordeelt in deze zin in zaken van het IMG. Zo overwoog zij in een uitspraak van 14 januari 2022:

"5.6. De rechtbank is van oordeel dat in dit geval uit bepaling 7.4 van de koopovereenkomst niet ondubbelzinnig blijkt dat eiser en de vorige bewoner afspraken hebben gemaakt over het cederen van een toekomstige vordering van waardedaling van de woning. Daarbij acht de rechtbank ook van belang dat de opgetreden waardedaling in 2017, toen eiser eigenaar werd van de woning, al bewust of onbewust bij de koopprijs was betrokken. Daaruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het niet de bedoeling van de verkoper geweest kan zijn om een eventuele waardedalingsvordering aan eiser te cederen, als hij ook al een lagere verkoopprijs van de woning heeft moeten accepteren omdat er op de woning een negatief imago-effect rust." 60

7.22 Het ligt niet voor de hand om een andere benadering te kiezen bij de vordering tot vergoeding van de fysieke schade aan het onroerend goed. Het is dus om meerdere redenen niet goed mogelijk om enkel op grond van (de tekst van) art. 7.4 NVM-koopakte aan te nemen dat een vordering tot vergoeding van schade overgaat op de verkrijger van het onroerend goed. Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Naar mate het bestaan van een substantiële vordering op dit punt ten tijde van de koop duidelijker is en waarschijnlijker is dat de verkoper die vordering zelf zal willen uitoefenen, hoe minder het voor de hand ligt om aan te nemen dat deze begrepen is in de vorderingen bedoeld in het

beding.

Uitleg van het beding in de akte van levering

7.23 Volgens de rechtbank gaat het bij het de akte van levering eveneens om een modelovereenkomst. Zoals hiervoor al opgemerkt, vermeldt de brief van de rechtbank aan partijen van 16 januari 2023 dat het zou gaan om de modelakte van levering van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Dat lijkt de rechtbank in haar uitspraak echter terug te nemen: die vaststelling keert daarin niet terug. Navraag bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie leert dat er inderdaad geen modelakte van die organisatie bestaat. De vermelding in de brief van de rechtbank is dus niet correct.

In de praktijk bestaan meerdere modellen voor een akte van levering van onroerend goed. Onder meer de reeds lang bestaande uitgave Modellen voor de rechtspraak van Kluwer bevat een dergelijk model. De tekst daarvan is anders dan die van de akte die tussen eiser en de derde-partijen is gebruikt. Er zijn ook modellen op websites te vinden die niet vrij toegankelijk zijn. Notarissen zijn vrij in welk model zij hanteren - zij kunnen ook een eigen model maken - en in het aanbrengen van wijzigingen in een model.

Wat googelen leert dat het door het rechtbank geciteerde art. 5 van de door eiser en de derde-partijen gebruikte akte van levering ook als art. 5 voorkomt in een op internet te vinden modelakte voor de levering van een appartementsrecht. Dat artikel heeft letterlijk dezelfde tekst. Ik vond deze modelakte op de website van een vereniging.⁶¹ Een andere (model)akte van levering met die tekst heb ik niet gevonden. Dat strookt met het juist hiervoor genoemde gegeven dat iedere notaris zijn eigen model kan hanteren voor een akte van levering. Ik vond (dan ook) wel de nodige (model)aktes van levering met op art. 7.4 NVM-koopakte voortbouwende bepalingen, die min of meer vergelijkbare teksten bevatten als het onderhavige art. 5, maar daarvan op verschillende detailpunten afwijken.

Kennelijk is dus geen sprake van een (echte) standaardtekst, anders dan het geval is bij de NVM-koopakte, waarvan het gebruik standaard door makelaars wordt aangeboden en waarbij geen sprake is van tussenkomst van een gespecialiseerde jurist in de vorm van de persoon van de notaris. Daarop gelet bestaat geen aanleiding voor een standaarduitleg van de onderhavige akte van levering (zie hiervoor in 4.4).

7.24 Over de tekst van het onderhavige art. 5 van de akte van levering merk ik nog wel het volgende op. Deze bouwt als gezegd voort op art. 7.4 NVM-koopakte. Het ligt daarom voor de hand om deze in dezelfde zin uit te leggen, tenzij blijkt dat partijen na het sluiten van de koopovereenkomst nadere afspraken hebben gemaakt en met art. 5 van de akte van levering iets anders hebben bedoeld. Naar luid van de letterlijke bewoordingen van art. 5 zou de vervreemder ook vorderingen die reeds door voldoening teniet zijn gegaan of waarover de vervreemder niet meer beschikt doordat hij deze aan een derde heeft overgedragen, aan de verkrijger overdragen (de woorden 'voor zover mogelijk' van art. 7.4 NVM-koopakte ontbreken in deze bepaling). Het is echter duidelijk dat dit niet kan zijn bedoeld.

Bartels raadt (de verkrijger) aan om in de leveringsakte een stille cessie op te nemen - wat mogelijk is omdat deze plaatsvindt bij een authentieke akte en dus voldoet aan de eis van art. 3:94 lid 3 BW - omdat de verkrijger daarbij niet het risico loopt van een vervreemding of bezwaring van de vordering door de vervreemder vóór de mededeling die bij een gewone cessie nodig is en van een beslag onder of faillissement van de vervreemder vóór dat tijdstip.⁶²

Volgens het IMG zou in art. 5 van de akte van levering een stille cessie staan, maar dat kan ik

niet in die bepaling lezen. Het slot ervan geeft de verkrijger juist uitdrukkelijk de bevoegdheid om mededeling van de cessie te doen, wat beter past bij een gewone cessie.⁶³ Ook art. 7.4 van de NVM-koopakte gaat uit van een gewone cessie, blijkens de slotzin daarvan.

7.25 De uitleg van een beding in een akte dat geen standaardtekst bevat, leent zich niet voor beantwoording als prejudiciële vraag, nu die uitleg, afgezien van de toepassing van de Haviltex-maatstaf, een feitelijke kwestie betreft (zie hiervoor in 7.10) en onduidelijk is voor hoeveel gevallen die van belang is, zodat ook een standaarduitleg zoals hiervoor in 4.4 bedoeld, niet op zijn plaats is. Deze uitleg kan daarom naar mijn mening niet worden gegeven bij wijze van een prejudiciële uitspraak.

Wat geldt als de aanvraag dateert van vóór de verkoop of levering?

7.26 Tot nu toe is nog niet besproken wat geldt in het zich in deze zaak voordoende geval, dat de aanvraag om schadevergoeding bij het IMG is ingediend vóór de verkoop of levering van het onroerend goed. Zoals hiervoor in 6.8-6.9 al opgemerkt, moet de aanvrager zijn vordering op de NAM overdragen aan de Staat en wordt die overdracht onmiddellijk geëffectueerd doordat die overdracht wordt medegedeeld aan de NAM. Die vordering verlaat daardoor het vermogen van de aanvrager en kan dus door hem niet meer worden overgedragen aan de koper van het onroerend goed. Met dit geval houdt de tekst van art. 7.4 van de NVM-koopakte als al gezegd uitdrukkelijk rekening door te bepalen dat alle aanspraken 'voor zover mogelijk' in de koopovereenkomst zijn begrepen. Ten aanzien van een al overgedragen vordering is dat niet mogelijk. De koper van het onroerend goed verkrijgt deze vordering dus niet op grond van art. 7.4 van de NVM-koopakte of art. 5 van de onderhavige akte van levering (zie voor dat laatste hiervoor in 7.24 eerste alinea).

7.27 De aanspraak op het IMG die de aanvrager verkrijgt in plaats van de vordering op de NAM, valt mogelijk als 'aanspraak ten aanzien van de onroerende zaak' onder het beding van art. 7.4 van de NVM-koopakte te begrijpen. Ook dat is weer een kwestie van uitleg aan de hand van de Haviltex-maatstaf en de omstandigheden van het geval. Hetgeen ik hiervoor in 7.14-7.25 heb opgemerkt, is daarop van overeenkomstige toepassing, waarbij dan uiteraard met name aan de orde is wat ik hiervoor in 7.17 het derde geval heb genoemd.

Toepassing van het voorgaande op dit geval

7.28 Het IMG en partijen lijken het juist hiervoor in 7.26 en 7.27 vermelde niet te hebben onderkend. In de onderbouwing van de besluiten gaat het IMG daarop niet in, terwijl ik aanneem dat ook in dit geval de cessie van de vordering op de NAM door eiser aan de Staat heeft plaatsgevonden en is voltooid.⁶⁴ Het IMG zegt uitsluitend dat eiser de schadevergoedingsvordering aan de derde-partijen heeft overgedragen (en dus niet dat eiser zijn aanspraak jegens het IMG heeft overgedragen aan de derde-partijen, welke aanspraak geen schadevergoedingsvordering is, maar uitsluitend een vordering waarvan de hoogte wordt berekend aan de hand van de omvang van de schade, wat iets anders is). Mogelijk moeten zijn besluiten echter aldus worden begrepen dat het wel het oog heeft op de aanspraak van eiser op het IMG. In dat geval is echter zijn oordeel dat eiser die aanspraak in art. 7.4 van de koopakte en art. 5 van de akte van levering heeft overgedragen aan de derde-partijen onvoldoende onderbouwd, nu dat om de hiervoor genoemde redenen in dit geval niet zonder meer uit die bedingen volgt.

In dat verband valt er onder meer op te wijzen dat kennelijk sprake is van aanmerkelijke fysieke schade aan het overgedragen onroerend goed (zie hiervoor in 2.1 onder (vi)). Naar ik begrijp staat voorts vast dat de derde-partijen vóór de koop een bouwkundige keuring hebben

laten uitvoeren van het onroerend goed en dat de schades hun bekend waren, zij het dat volgens hen niet duidelijk was dat het ging om mijnbouwschade en dat de schades omvangrijk waren.⁶⁵ Onduidelijk is of en in hoeverre de schades zijn verdisconteerd in de betaalde koopprijs. Eiser stelt dat hij de derde-partijen voorafgaand aan het transport mondeling én per-mail op de hoogte heeft gesteld van het feit dat hij een aanvraag heeft ingediend bij het IMG.⁶⁶ De derde-partijen hebben dit ontkend.⁶⁷ Naar deze en andere feiten die in dit verband relevant kunnen zijn om de hiervoor genoemde redenen - zoals of eiser en de derde-partijen bij de koop zijn bijgestaan door een makelaar en, zo ja, wat deze heeft gezegd over de onderhavige schade -, zal, gelet op het voorgaande, eerst nader onderzoek moeten plaatsvinden.⁶⁸ De reactie van partijen op het hiervoor in 2.10 genoemde verzoek van de Afdeling heeft niet tot de vereiste duidelijkheid geleid.

Hiernaast is het IMG in zijn besluiten ten onrechte voorbij gegaan aan het feit dat als er sprake is geweest van een cessie aan de derde-partijen, die cessie (in beginsel) slechts tot overgang van de bevoegdheid tot inning van de vordering heeft geleid als deze ook aan het IMG was medegedeeld (zie hiervoor in 7.6-7.8).

Civil recht in dit geval een 'acte clair'

7.29 Het civiele recht dat hiervoor de revue is gepasseerd, is, zoals uit het voorgaande volgt, vaststaand recht en dus duidelijk. Dat is slechts anders wat betreft een onderdeel van de uitleg van art. 3:94 lid 3 BW (zie hiervoor in 7.5), maar dat onderdeel lijkt in deze zaak geen rol te spelen. Gelet op het voorgaande is een vaste uitleg van art. 7.4 NVM-koopakte als zodanig niet mogelijk, maar er kan wel iets worden gezegd over hetgeen de tekst ervan in zijn algemeenheid of in beginsel betekent (zie hiervoor in 7.15-7.22). Ook dat lijkt me duidelijk. Voor het doorzenden van vraag 3a (en de vragen die in samenhang daarmee in deze zaak rijzen en hiervoor mede zijn besproken), bestaat daarom naar mijn mening geen aanleiding (zie hiervoor in 3.10)

Antwoord op de vragen 3a en 3b

7.30 Op grond van het voorgaande meen ik dat vraag 3a als volgt is te beantwoorden:

Of art. 7.4 van de NVM-koopakte en een bepaling zoals art. 5 van de onderhavige akte van levering bevat, de aanspraak op vergoeding van fysieke schade door mijnbouwactiviteiten omvatten, moet worden bepaald aan de hand van de Haviltex-maatstaf en is daarom afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In sommige gevallen zal die aanspraak onder die bepalingen vallen, in sommige gevallen niet. Als de verkoper/vervreemder vóór de verkoop of eigendomsoverdracht een aanvraag heeft ingediend bij het IMG tot vergoeding van deze schade en de daarmee gepaard gaande cessie is voltooid door mededeling aan de NAM, kan alleen de aanspraak op het IMG overgaan op de verkrijger en zal aan de hand van de Haviltex-maatstaf moeten worden nagegaan of die aanspraak is overgedragen aan de koper/verkrijger.

7.31 Vraag 3b leent zich als gezegd niet voor beantwoording als prejudiciële vraag (zie hiervoor in 7.25). Van beantwoording valt daarom af te zien, hoewel over de daarbij gevraagde uitleg wel wat op te merken valt (zie hiervoor in 7.24).

8. Vraag 4: omvang onderzoeksplicht van het IMG

8.1 Vraag 4 betreft de omvang van de onderzoeksplicht van het IMG. De vraag is als volgt toegelicht door de rechtbank:

"8.2 De vraag rijst welk onderzoek verweerder op basis van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet doen. Deze vraag is nauw verweven met wat hierboven is overwogen over de uitleg van de wilsovereenstemming tussen eiser en derde-partijen, in die zin dat het de vraag is hoe ver verweerder moet gaan om bij een (gestelde) cessie de bedoelingen van partijen ten aanzien van die cessie te achterhalen.

8.3 Verweerder heeft toegelicht dat bij de eerste beoordeling van de aanvraag wordt nagegaan of de aanvrager eigenaar van de woning is. Nadat het onderzoek naar de schade is voltooid en het besluit kan worden genomen, wordt gecontroleerd of de aanvrager nog steeds rechthebbende is. Dit gebeurt door raadpleging van het Kadaster. Mocht blijken dat de woning niet langer eigendom is van de aanvrager dan wordt gecontroleerd of sprake is van een cessie. Bij die beoordeling kunnen de koopovereenkomst en de akte van levering worden betrokken. Verweerder gaat niet zo ver dat bij de beoordeling ook (steeds) de koper en de verkoper worden gehoord over hun bedoelingen ten aanzien van die cessie.

8.4 De rechtbank is voorshands van oordeel dat, alvorens de bepalingen uit de koopovereenkomst en de akte van levering door verweerder worden uitgelegd, artikel 3:2 van de Awb met zich brengt dat partijen zelf naar voren kunnen brengen welke betekenis zij aan de bepalingen hebben toegekend en waarom."

Onderzoeksplicht van art. 3:2 Awb

8.2 Art. 3:2 Awb legt op het bestuursorgaan een onderzoeksplicht bij de voorbereiding van zijn besluit. Die plicht betreft uiteraard alleen hetgeen relevant is voor het besluit. De concrete inhoud van die plicht wordt dus bepaald door het te nemen besluit, wat wil zeggen de regels die bij dat besluit moeten worden toegepast, de feiten die daarbij van belang zijn en de belangen die daarbij spelen en waarmee rekening valt te houden, omdat ze in de afweging moeten worden betrokken. Schlössels & Zijlstra omschrijven het met verwijzing naar de rechtspraak van de hoogste bestuursrechter aldus (voetnoten met verwijzingen weggelaten):

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb). Het formele zorgvuldigheidsbeginsel is van groot belang omdat het ambtshalve moet worden toegepast. Bestuursorganen zijn immers door de wetgever in het leven geroepen en belast met een ambtelijke opdracht om specifieke bevoegdheden op een deskundige wijze uit te oefenen. In dit verband wordt eigen feitenonderzoek verlangd. De omvang van dit onderzoek is maatwerk. Het zorgvuldigheidsbeginsel bepaalt met andere woorden de aard en omvang van de ambtshalve onderzoeksplicht van het bestuursorgaan. Hoe omvangrijk de plicht tot onderzoek (naar de feiten) is valt niet op voorhand te zeggen. Van geval tot geval moet worden uitgemaakt hoever de omvang en diepgang van een onderzoeksplicht zich uitstrekt. In de omvangrijke jurisprudentie van de verschillende bestuursrechtshoven treft men talloze voorbeelden aan van vernietigingen wegens ontoereikend of onbehoorlijk onderzoek. In het algemeen geldt een actieve onderzoeksplicht voor een bestuursorgaan." 69

8.3 De onderzoeksplicht van het bestuursorgaan wordt bij een besluit op aanvraag begrensd door de inlichtingenplicht van de aanvrager ex art. 4:2 lid 2 Awb, dat bepaalt dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.⁷⁰ Het bestuursorgaan kan dus voor een deel zijn onderzoeksplicht 'afwentelen' op de aanvrager. Het zal daarbij de aanvrager wel moeten wijzen op (de omvang van) diens inlichtingenplicht en hem de gelegenheid moeten geven deze na te komen (art. 4:5 lid 1 slot Awb).

Onderzoeksplicht IMG m.b.t. een cessie

8.4 Zoals hiervoor in 7.6-7.8 is opgemerkt, kan het IMG met betrekking tot de vraag of een eigendomsoverdracht gepaard is gegaan met een cessie van de vordering tot schadevergoeding op de NAM of van de aanspraak op het IMG, afgaan op het feit of al dan niet mededeling is gedaan van de cessie. Zoals daar voorts is opgemerkt kan het IMG het echter mede tot zijn taak rekenen om te voorkomen dat het in weerwil van een tussen vervreemder en verkrijger afgesproken overgang de schadevergoeding toekent en uitkeert aan de vervreemder, ook als geen mededeling van een cessie is gedaan. Het IMG zal dan moeten nagaan of die overgang is overeengekomen. Uit het op vraag 3a gegeven antwoord volgt dat het IMG daarbij niet kan volstaan met kennisneming van enkel de koopakte en akte

van levering, zoals zijn beleid naar de vaststelling van de rechtbank inhoudt. Het IMG zal inderdaad, zoals de rechtbank in rov. 8.4 oordeelt, nader onderzoek moeten doen naar omstandigheden die bij de toepassing van de Haviltex-maatstaf relevant zijn voor het antwoord op die vraag. Ook zal het zich moeten verdiepen in de achtergrond en bedoeling van standaardbedingen, zo de koopakte of de akte van levering die op dit punt bevat. Gelet op de toepasselijkheid van de Haviltex-maatstaf ligt het inderdaad voor de hand dat het IMG zich ook tot de verkrijger wendt.

Bedacht moet ook worden dat in de Tijdelijke wet Groningen ligt besloten dat de aanvrager jegens het IMG niet slechter af mag zijn dan naar burgerlijk recht jegens de NAM (zie hiervoor in 3.1 e.v.). Dat valt ook te baseren op art. 2 lid 6 TwG, dat bepaalt dat het IMG zijn taken en bevoegdheden uitoefent met toepassing van de bepalingen van het BW. Dat betekent - in civielrechtelijke termen gesproken - dat de stelplicht en bewijslast van een cessie in de verhouding tot een vervreemder bij het IMG liggen: het is in beginsel het IMG dat naar behoren moet vaststellen dat van een cessie sprake is, niet de aanvrager die aannemelijk moet maken dat van een cessie geen sprake is. De Tijdelijke wet Groningen bevat geen bijzondere regel die dit anders maakt.

Net als geldt bij de vaststelling en toekenning van de schadevergoeding (zie hiervoor in 3.3, slot), zal de bestuursrechter de beslissing op dit punt van het IMG ten volle moeten toetsen, nu het IMG op dit punt aan het burgerlijk recht is gebonden.

8.5 Het IMG is geen rechter en zeker niet van geschillen tussen de vervreemder en de verkrijger van een onroerend goed. Deze zullen zich voor de beslechting van een dergelijk geschil moeten wenden tot de burgerlijke rechter, zo het hen niet lukt dat geschil langs andere weg uit de wereld te helpen. Zo te zien geeft de Tijdelijke wet Groningen het IMG op dat vlak geen taak. Als niet (voldoende) duidelijk is (te krijgen) of een overgang is overeengekomen, zal het IMG daarom eventueel moeten terugvallen op het in art. 6:37 BW bepaalde, dat inhoudt dat de schuldenaar zijn betaling mag opschorten als niet duidelijk is wie de vordering op hem toekomt. Dat is vervelend voor de vlotte afwikkeling van de aanvraag die het doel is van de Tijdelijke wet Groningen, maar onvermijdelijk als hetgeen tussen de vervreemder en de verkrijger geldt, niet duidelijk is.

8.6 Ook het antwoord op vraag 4 lijkt me gelet op het voorgaande duidelijk uit het bestaande recht te volgen. Ook hier lijkt het me echter weer goed dat antwoord buiten twijfel te stellen.

Antwoord op vraag 4

8.7 Op grond van het voorgaande meen ik dat vraag 4 als volgt is te beantwoorden:

Als het IMG zijn beslissing wil baseren op het feit dat de aanvrager de vordering tot schadevergoeding of de aanspraak jegens het IMG bij de overdracht van het onroerend goed heeft overgedragen aan de verkrijger van dat goed, zal het deugdelijk moeten vaststellen dat een dergelijke overgang is overeengekomen. De toepasselijkheid van de Haviltex-maatstaf brengt mee dat het daarbij niet kan volstaan met enkel kennisneming van de koopovereenkomst en de akte van levering.

9. Slotopmerking

Zoals uit het voorgaande volgt, waag ik mij niet aan een uitspraak over de vraag wie in dit geval de aanspraak op schadevergoeding toekomt, eiser of de derde-partijen. Dat hoeft ook niet, nu in deze prejudiciële procedure slechts de daarin gestelde vragen aan de orde zijn en niet de zaak zelf wordt beslist, laat staan het geschil tussen eiser en de derde-partijen. Voor een dergelijke uitspraak zijn bovendien, als al gezegd, de relevante feiten onvoldoende onderzocht en komen vast te staan. Het IMG zal daarnaar denk ik alsnog nader onderzoek moeten doen, als het de cessie bij zijn beslissing wil betrekken.

10. Conclusie

De conclusie strekt tot niet-beantwoording van vraag 3b en tot beantwoording van de overige prejudiciële vragen als hiervoor in 5.11, 6.14, 7.30 en 8.7 is vermeld.

G. Snijders
Staatsraad advocaat-generaal

Voetnoten

(1) Rb. Noord-Nederland 28 april 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:1736.

(2) Rov. 3.1-3.6 van haar uitspraak.

(3) Een dergelijke overdracht wordt ook wel aangeduid als cessie.

(4) Zie voor een en ander bijv. J.J. Dammingh, De recente wijzigingen van de NVM-koopakte (Modelkoopakte), WPNR 7219 (2018), p. 979-980.

(5) Volgens de brief van de rechtbank aan partijen van 16 januari 2023 zou het gaan om de model-akte van levering van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Die vaststelling komt in de uitspraak niet terug.

(6) Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 5-6.

(7) Daarbij gaat het dus om een cessie als bedoeld in art. 3:94 lid 1 BW. Zie aldus ook met

zoveel woorden de toelichting op het ontwerp van de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 47. Volgens de toelichting doet de Staat onmiddellijk mededeling van de cessie aan de NAM, kennelijk om te voorkomen dat de vordering nog behoort tot het vermogen van de gedupeerde, waaraan bezwaren zouden zijn verbonden.

(8) Zie aldus ook de toelichting op het ontwerp van de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 8, 12 en 40.

(9) Zie aldus ook ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1536, AB 2023/163, m.nt. H.E. Bröring, rov. 28.

(10) Zie voor een en ander Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 28-30 en 54-56.

(11) De tekst van art. 16 lid 1 TwG - die is overgenomen van die van art. 392 lid 1 Rv - suggereert dat het antwoord voor zeer vele zaken van belang moet zijn (de tekst rept van een 'veelheid van' en 'talrijke' zaken of geschillen). Het beleid van de Hoge Raad is veel soepeler, zoals bestudering van zijn uitspraken laat zien. In feite volstaat dat het gaat om een vraag waarvan duidelijk is dat die in meer zaken speelt (en van voldoende belang is). Dat dit is bedoeld, kan ook worden afgeleid uit de wetsgeschiedenis van de art. 392-395 Rv. Zie voor een en ander Giessen e.a., De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie mede in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 72-76 en 183. In het per 1 oktober 2022 in werking getreden art. 553 lid 1 Sv is dan ook nog slechts als voorwaarde geformuleerd 'indien aan de beantwoording van deze vraag bijzonder gewicht kan worden toegekend, gelet op het met de vraag gemoeide zaaksoverstijgend belang'. Het ligt voor de hand ook art. 16 lid 1 TwG in deze zin te lezen, nu daarmee klaarblijkelijk hetzelfde is bedoeld.

(12) Hetzelfde geldt voor de overeenstemmende bepalingen van art. 393 leden 1 en 8 Rv en art. 27gc leden 1 en 8 AWR, waaraan de tekst van art. 17 leden 1 en 9 TwG is ontleend. Zie in deze zin ook K. Teuben in GS Burgerlijke Rechtsvordering, art. 393 Rv, aant. 5.

(13) Zie HR 21 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:CA3958, NJ 2013/353, en HR 21 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:861, NJ 2022/220. Zie ook de toelichting op de regeling van de art. 392-395 Rv, Kamerstukken II 2010/11, 32612, nr. 3, p. 11, waar mede wordt gewezen op het verband met art. 81 RO (de Hoge Raad behoeft een verwerping van een cassatieberoep niet te motiveren als het beroep geen aanleiding geeft tot, kort gezegd, beantwoording van nog niet-beantwoorde rechtsvragen). Vgl. voorts T.H. Tanja-Van der Broek, Blik vanuit het Korte Voorhout, in: Rechtsontwikkeling in rechterlijke dialoog, tien jaar prejudiciële vragen aan de Hoge Raad in civiele zaken, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 112-113.

(14) Zie opnieuw de toelichting op de regeling van de art. 392-395 Rv, Kamerstukken II 2010/11, 32612, nr. 3, p. 9-10, 11 en 20, en Kamerstukken I 2011/12, 32612, C, p. 8. Zie voor een toepassing bijv. HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391 (Prejudiciële vragen aardbevingsschade Groningen), rov. 2.7.6. Zie ook recent de strafkamer van de Hoge Raad (sinds 1 oktober 2022 kunnen ook in het strafprocesrecht prejudiciële vragen worden gesteld) in HR 13 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:913, rov. 3.5.

(15) Stb. 2023, 164.

(16) De bepaling berust op een gezamenlijk advies van de Afdeling en de Hoge Raad. Zie Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 54-55.

(17) Besluit van 7 juni 2023, Stb. 2023, 205.

(18) Het begrip 'onmiddellijke werking' wordt hier gebruikt in de gangbare betekenis. Zie bijv. M.J. Jacobs, Overgangsrecht in Nederlandse en Europese regelgeving, in: Tijd voor verandering, Over overgangsrecht (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 24-29.

(19) Volgens het IMG zou dat laatste zich in de praktijk niet voordoen. Zie zijn opmerkingen naar aanleiding van de prejudiciële vragen bij brief van 13 juni 2023, p. 1: de intrekking in deze zaak zou de eerste en enige keer zijn dat van een intrekking sprake is.

(20) Zie met een reeks van voorbeelden Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 7 2015/175.

(21) Zie daarover Giessen e.a., De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie mede in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 132 e.v., met nadere gegevens en verwijzingen.

(22) Vgl. voor een en ander bijv. W. den Ouden, De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen. Eens gegeven blijft gegeven?, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Den Haag: BJu 2010, p. 689-715, op p. 696-698, Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 16e dr., Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 379-380, en B. de Kam, De intrekking van beschikkingen, mede in Europees en rechtsvergelijkend perspectief (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2016, 3.2.2 (p. 22-25), alle met vermelding van rechtspraak van de hoogste bestuursrechters, waaronder de Afdeling, waaraan toe te voegen ABRvS 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:138, JB 2017/65, m.nt. B. de Kam, rov. 7.1.

(23) Zie daarover o.m. F.J. van Ommeren, Het legaliteitsbeginsel in het staats- en bestuursrecht: opkomst en ondergang van de geïmpliceerde bevoegdheden?, RM Themis 2002/3, p. 123-137.

(24) Zie naast de in voetnoot 22 genoemde literatuur ook R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 409-420, en H.E. Bröring, K.J. de Graaf e.a., Bestuursrecht 1, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 429-431.

(25) Vgl. de toelichting op art. 4:46 lid 2 onder d Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 73, en PG Awb III, 240 I.k., waar wordt opgemerkt: "Bij de in onderdeel d genoemde grond gaat het om gevallen, waarin de subsidieverlening kennelijk onjuist is, anders dan als gevolg van het verstrekken van onjuiste gegevens door de aanvrager. In de jurisprudentie is sinds lang erkend dat beschikkingen op deze grond kunnen worden ingetrokken."

(26) Zie voor de hier bedoelde rechtspraak en literatuur bijv. Den Ouden t.a.p., p. 698-700, Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male t.a.p., De Kam, a.w., p. 44-52, Schlössels & Zijlstra, a.w., p. 418, en Bröring, De Graaf e.a., a.w., p. 433-434.

(27) Zie daarover Den Ouden t.a.p., p. 700-701, De Kam, a.w., p. 130-131, en Schlössels & Zijlstra, a.w., p. 418.

(28) Vgl. hierover Den Ouden t.a.p., p. 701-702, Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., p. 383, en De Kam, a.w. p. 142-152.

(29) Vgl. CRvB 21 april 1999, AB 1999/319. Vgl. in dezelfde zin met betrekking tot mededelingen van een bestuursorgaan HR 17 november 1995, NJ 1997/185, m.nt. M.

Scheldtema (civiele kamer), en HR 14 juni 2000, BNB 2000/331, m.nt. R.H. Happé (belastingkamer). Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., p. 380, met verwijzing naar eerstgenoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

(30) Zie het primaire besluit II (onder het kopje 'Aanleiding') en het verweerschrift in beroep van het IMG onder 5.6. In de beslissing op bezwaar wordt enkel opgemerkt dat eiser de onjuistheid van het primaire besluit I duidelijk had moeten zijn.

(31) N. Verheij, Tussen toen en nu. Het relevante tijdstip voor besluitvorming in bezwaar en toetsing in beroep, JBPlus 2003/3, p. 26-47.

(32) Zie bijvoorbeeld de uiteenzettingen bij L.M. Koenraad e.a., Beslissen op bezwaar, Deventer: Wolters Kluwer 2023, par. 6.7, en M. Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 504-508.

(33) Het IMG ziet zelf zijn taak als een 'semi-rechterlijke'. Zie de toelichting op zijn hiervoor in 4.6 genoemde 'Procedure en werkwijze', die gepubliceerd is in Stcrt. 2022, 18235, en die ook is te vinden op zijn website, in hoofdstuk 1, derde alinea.

(34) In de genoemde 'Procedure en werkwijze' van het IMG heb ik hierover niets kunnen vinden. Het eveneens op zijn website gepubliceerde document 'Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen' bepaalt echter in art. 2.6.1 onder c: "Als het IMG al een besluit op de aanvraag heeft genomen moet er altijd een nieuw verzoek worden ingediend."

(35) Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 47-48.

(36) Zie aldus ook de toelichting op het ontwerp van de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 40.

(37) Het begrip 'vorderingsrechten' in art. 3:83 lid 1 BW ziet op alle vorderingsrechten, dus ook op vorderingsrechten die van publiekrechtelijke aard zijn. Vgl. Snijders, Overheidsprivaatrecht, bijzonder deel (Mon. BW nr. A26b) 2016/5a, met vermelding van nadere gegevens, waaronder o.m. rechtspraak van de Hoge Raad. Zie ook HR 30 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1344, NJ 2023/144, rov. 3.2 en 3.3, en de gegevens met betrekking tot de overdraagbaarheid van vergunningen en vergelijkbare publiekrechtelijke rechten (die geen vorderingsrecht zijn - want geen recht geven op een prestatie -, maar een ander vermogensrecht) die zijn vermeld in de conclusie voor dit arrest onder 3.1 en 3.2 en in voetnoten 7-9.

(38) Vgl. bijv. Asser/Sieburgh 6-I 2020/205 ("Beslissend is, wie op het ogenblik van de betaling schuldeiser is. De betaling van een gecedeerde vordering bijvoorbeeld moet gedaan worden aan de cessionaris.").

(39) Dat kan eventueel achteraf en ook op eigen naam. Zie daarvoor HR 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2112, NJ 2018/450, rov. 5.2.3.

(40) Er is wel een bepaling over de gevolgen van faillissement (art. 8:22 Awb), want een verwante kwestie betreft, nu deze inhoudt dat de faillissementscurator soms de procedure kan overnemen.

(41) Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 augustus 1998, JB 1998/207, ABRvS 24 november 2004, JB 2005/23 en ABRvS 7 oktober 2009, JB 2009/250. Zie ook T&C Awb, commentaar op art. 1:2 Awb, aant. 7a (De Poorter).

- (42) Zie HR 4 maart 2005/445, ECLI:NL:HR:2005:AR6194, NJ 2005/445, m.nt. C.J.H. Brunner (Esso/Alberts en Bartol), rov. 3.6, tweede alinea, en de conclusie voor dit arrest onder 2.3.
- (43) Dat dit het beleid van het IMG is, blijkt uit de op zijn website gepubliceerde documenten 'Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor deskundigen 4.1', onder 2.5.2, en 'Uitwerking werkwijze Waardedalingenregeling', onder het kopje 'Recht op vergoeding waardedaling van de aanvrager'.
- (44) In plaats van 'levering' en 'geleverd' kan men ook zeggen 'overdracht' en 'overgedragen' en, zoals hiervoor al gezegd, 'cessie' en 'gecedeerd'.
- (45) Zie voor een en ander bijvoorbeeld T&C BW, commentaar op art. 3:94 BW, aant. 3 (Rank-Berenschot, actueel t/m 15-02-2023).
- (46) Vgl. bijv. Asser/Sieburgh 6-I 2020/205 en 223.
- (47) Kamerstukken II 2003/04, 28878, nr. 5, p. 11. Zie ook Kamerstukken I 2003/04, 28878, C, p. 3.
- (48) Zie o.m. Asser/Bartels & Van Mierlo 3-IV 2021/342, Asser/Sieburgh 6-I 2020/223, T&C BW, commentaar op art. 3:94 BW, aant. 5f (Rank-Berenschot, actueel t/m 15-02-2023), en GS Vermogensrecht, art. 3:94 BW, aant. 4.4.1 (P.C. van Es, actueel t/m 05-01-2022).
- (49) Zie Reehuis in Pitlo/Reehuis & Heisterkamp, Goederenrecht 2019/269 en Biemans, Rechtsgevolgen van stille cessie (O&R nr. 65) 2011/26-31, 593 en 775.
- (50) Zie over de cao-norm bijv. Asser/Sieburgh 6-III 2022/373 en Schelhaas & Valk, Uitleg van rechtshandelingen (Mon. Pr. nr. 20) 2022/2.2.
- (51) HR 16 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4602, NJ 2004/183, rov. 4.4. Zie in dezelfde zin m.b.t. het sterk verwante geval van verpanding HR 22 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1841, NJ 2020/33, m.nt. F.M.J. Verstijlen, rov. 3.2, en HR 3 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:590, NJ 2020/152, rov. 3.2, waarin naar HR 16 mei 2003 wordt verwezen. Zie ook bijv. T&C BW, commentaar op art. 3:94 BW, aant. 3a (Rank-Berenschot, actueel t/m 15-02-2023).
- (52) Zie uitvoerig over de inhoud en betekenis van de Haviltex-maatstaf Asser/Sieburgh 6-III 2022/372 e.v. en Schelhaas & Valk, Uitleg van rechtshandelingen (Mon. Pr. nr. 20) 2022, m.n. hoofdstuk 1.
- (53) Vgl. bijv. Asser/Sieburgh 6-III 2022/368.
- (54) HR 23 december 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU2414, NJ 2010/62, m.nt. M.H. Wissink, rov. 3.6. Zie voor besprekingen van het arrest en van de onderhavige problematiek bijv. GS Verbintenissenrecht, art. 6:248 BW, aant. 2.11.4 (M. Vriend, actueel t/m 18-02-2023), met verdere verwijzingen.
- (55) Rb. Den Haag 30 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6517 (civiele rechter).
- (56) Rb. Noord-Nederland 5 september 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3324 (bestuursrechter).
- (57) Bij een eerdere feitelijke levering van het onroerend goed vindt de overgang met die feitelijke levering plaats, blijkens het vervolg van art. 7.4 (vgl. ook art. 7.1).
- (58) J.J. Dammingh, De overdracht van vorderingen op derden bij de verkoop en levering van onroerende zaken, WPNR 6639 (2005), p. 797-801, op p. 797. Art. 7.4 NVM-koopakte was

ten tijde van dit artikel nog art. 6.4 NVM-koopakte.

(59) H.W. Heyman, S.E. Bartels en V. Tweehuysen, Vastgoedtransacties. Overdracht, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 161.

(60) Rb. Noord-Nederland 14 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:56. Zie ook Rb. Noord-Nederland 21 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3242.

(61) Namelijk op de website <https://www.vverecht.nl/>, toen ik zocht op 'model leveringsakte'. Wat de herkomst van deze modelakte is, heb ik niet kunnen achterhalen.

(62) Zie Bartels op de in voetnoot 59 aangehaalde plaats.

(63) Namens het IMG is bij de behandeling door de rechtbank geopperd dat dit slot zou zijn opgenomen door toedoen van eiser, zonder de instemming van de derde-partijen - een nogal opmerkelijke stelling m.i. -, maar dat slot staat ook in het model dat ik op genoemde website vond. In zijn schriftelijke opmerkingen over de prejudiciële vragen bij brief van 13 juni 2023 merkt het IMG nog op dat het feit dat sprake is van een stille cessie al volgt uit het gegeven dat de cessie is opgenomen in een authentieke akte. Dat is niet zo'n sterk argument: ook een gewone cessie kan immers bij authentieke akte tot stand worden gebracht. Of sprake is van een gewone of een stille cessie hangt, zoals volgt uit het hiervoor vermelde, af van hetgeen partijen daarover zijn overeengekomen.

(64) Daarover is wellicht twijfel mogelijk, gelet op de uitlating in de opmerkingen over de prejudiciële vragen van het IMG bij brief van 13 juni 2023, p. 2, bovenaan, dat het geval zich kan voordoen dat de vordering op het IMG tijdens de behandeling van de aanvraag teniet kan gaan door voldoening door de NAM aan de aanvrager. Als de vordering op de NAM altijd wordt gecedeerd, kan dat geval zich immers niet voordoen. Mogelijk is deze uitlating echter een verschrijving of is daarbij gedacht aan een toepassing van art. 6:34 BW.

(65) Zie de zittingsaantekeningen van de rechtbank, p. 4 bovenaan. De opmerking behoeft wat mij betreft wel nadere toelichting, maar de rechtbank heeft volgens de zittingsaantekeningen niet doorgevraagd.

(66) Zie o.m. de schriftelijke opmerkingen namens eiser naar aanleiding van de prejudiciële vragen bij brief van 7 juni 2023, p. 1-2. De e-mail is daarbij overgelegd.

(67) Zie de zittingsaantekeningen van de rechtbank, p. 3 onderaan, p. 4 bovenaan. Hoe het zit met de ontvangst van de in de vorige voetnoot genoemde e-mail is niet duidelijk.

(68) Daarbij attendeer ik erop dat ook omstandigheden die dateren van na de totstandkoming van de overeenkomst - zoals in dit geval de omstandigheden dat eiser na het sluiten van de koopovereenkomst de aanvraag bij het IMG heeft gedaan en daarvan melding heeft gemaakt aan de derde-partijen -, van belang kunnen zijn voor de uitleg daarvan. Zie zeer uitvoerig hierover Schelhaas & Valk, Uitleg van rechtshandelingen (Mon. Pr. nr. 20) 2022/1.5, met vermelding van rechtspraak.

(69) Schlössels & Zijlstra, a.w., p. 338-339.

(70) Zie voor het feit dat het om een begrenzing gaat de toelichting op art. 3:2 Awb, PG Awb I, p. 203, l.k.