

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3617

Datum uitspraak

27 september 2023

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 28 april 2023, in zaak nr. 22/2463T, heeft de rechtbank Noord-Nederland op grond van art. 16 van de Tijdelijke wet Groningen prejudiciële vragen aan de Afdeling gesteld. De zaak bij de rechtbank Noord-Nederland, waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld, gaat over de intrekking van een begunstigend besluit door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Het besluit betreft de toekenning aan [appellant] van een vergoeding wegens schade aan een woning als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. [appellant] was tot 22 april 2021 eigenaar van de woning aan de Wiedbosweg 5 te Yde. Vanaf die datum zijn [partij A] en [partij B] eigenaar van de woning. De koopovereenkomst tussen enerzijds [appellant] en anderzijds [partij A] en [partij B] is gesloten op 19 augustus 2020. In de overeenkomst is vermeld dat de akte van levering gepasseerd zal worden op 1 mei 2021 of zoveel eerder of later als partijen tezamen nader overeenkomen.

Volledige tekst

202302840/2/A2.

Datum uitspraak: 27 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Prejudiciële beslissing

In het geding tussen

[appellant]

tegen

het Instituut Mijnbouwschade Groningen

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

De prejudiciële procedure

Bij tussenuitspraak van 28 april 2023, in zaak nr. 22/2463T, heeft de rechtbank Noord-Nederland op grond van art. 16 van de Tijdelijke wet Groningen (TwG) prejudiciële vragen aan de Afdeling gesteld.

Partijen hebben schriftelijke opmerkingen als bedoeld in art. 17, eerste lid, van de TwG ingediend.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal mr. G. Snijders (de AG) bij brief van 22 mei 2023 verzocht om een conclusie te nemen over de vragen.

De conclusie van de AG strekt tot beantwoording van de door de rechtbank Noord-Nederland gestelde vragen zoals in de conclusie samengevat weergegeven onder 2.6 en 2.9.

Partijen hebben schriftelijk commentaar als bedoeld in art. 17, zesde lid, van de TwG ingediend.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleiding

1. De zaak bij de rechtbank Noord-Nederland, waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld, gaat over de intrekking van een begunstigend besluit door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut). Het besluit betreft de toekenning aan [appellant] van een vergoeding wegens schade aan een woning als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld.

2. [appellant] was tot 22 april 2021 eigenaar van de woning aan de Wiedbosweg 5 te Yde. Vanaf die datum zijn [partij A] en [partij B] eigenaar van de woning.

3. De koopovereenkomst tussen enerzijds [appellant] en anderzijds [partij A] en [partij B] is gesloten op 19 augustus 2020. In de overeenkomst is vermeld dat de akte van levering gepasseerd zal worden op 1 mei 2021 of zoveel eerder of later als partijen tezamen nader overeenkomen.

4. Artikel 7.4 van deze koopovereenkomst luidt, voor zover van belang:

‘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)aannemer(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 eerdere 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 de desbetreffende derden overeenkomstig de wettelijke bepalingen.’

5. [appellant] heeft op 15 januari 2021 een aanvraag ingediend tot vergoeding van fysieke schade door mijnbouwactiviteiten.

6. Op 22 april 2021 is de akte van levering gepasseerd en deze is op 23 april 2021

ingeschreven in het kadastrale register Onroerende Zaken.

7. Artikel 5 van deze akte van levering luidt, voor zover van belang:

‘Aanspraken.

Voor zover de levering daarvan niet reeds heeft plaatsgehad, levert verkoper bij deze aan koper, die aanvaardt, alle in het koopcontract 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 en de mee verkochte roerende zaken, of gedeelte(n) daarin/daarvan, alsmede de rechten uit eventuele premieregelingen, garantieregelingen en garantiecertificaten, alles voor zover 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.’

8. Bij besluit van 26 mei 2021 heeft het Instituut aan [appellant] een schadevergoeding van € 36.869,22, vermeerderd met wettelijke rente (€ 272,73) en een vergoeding voor bijkomende kosten (€ 595,-) toegekend.

9. Bij besluit van 17 september 2021 heeft het Instituut de aanvraag alsnog afgewezen omdat [appellant] geen recht meer heeft op de schadevergoeding. Het Instituut vordert het eerder aan [appellant] toegekende en uitbetaalde bedrag van € 37.141,95 terug. Volgens het Instituut heeft [appellant] de woning verkocht en geleverd en daarbij de vordering tot schadevergoeding overgedragen (gecedeerd) aan de kopers.

10. Bij besluit van 25 mei 2022 heeft het Instituut het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en de afwijzing van de aanvraag om schadevergoeding gehandhaafd. In het besluit is vermeld dat het besluit van 26 mei 2021 is ingetrokken.

11. Tegen het besluit van 25 mei 2022 is door [appellant] beroep ingesteld bij de rechtbank Noord-Nederland. De rechtbank heeft bij brief van 30 augustus 2022 [partij A] en [partij B] ambtshalve als belanghebbenden aangemerkt. Bij brief van 2 september 2022 hebben zij laten weten deel te willen nemen aan de procedure.

Prejudiciële vragen

12. De rechtbank heeft de volgende prejudiciële vragen gesteld aan de Afdeling:

1. Is het Instituut bevoegd tot intrekking van het primaire besluit I (besluit van 26 mei 2021)?

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 (het Instituut) moet doen?

4. Welk onderzoek naar de eigendomssituatie en de (mogelijke) overdracht van de aanspraak

op de vergoeding kan van het Instituut als bestuursorgaan worden geleverd?
De doorzendplicht van art. 17 lid 9 TwG

13. Bij wet van 19 april 2023 (Stb. 2023, 164) is de TwG gewijzigd. Art. 16, eerste lid, van de TwG is aldus gewijzigd dat wanneer het gaat om een rechtsvraag over de toepassing van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW), de rechtbank deze aan de Hoge Raad moet stellen. Aan art. 17 van de TwG is een doorzendplicht toegevoegd in lid 9 (nieuw). De wijziging is op 1 juli 2023 in werking getreden (Besluit van 7 juni 2023, Stb 2023, 205). De wetwijziging bevat geen bepalingen van overgangsrecht en dus ook geen overgangsrechtelijke voorziening voor lopende procedures.

14. Vragen 3a en 3b gaan over de uitleg van bedingen in de koopakte en de akte van levering. Deze uitleg vindt plaats aan de hand van regels uit het BW.

15. De Afdeling is van oordeel dat een redelijke uitleg van de onder 13 bedoelde wetwijziging meebrengt dat deze niet van toepassing is op een prejudiciële procedure als de onderhavige, die voor de inwerkingtreding al door de Afdeling in behandeling is genomen.

Vraag 1: de bevoegdheid van het Instituut om een besluit op aanvraag in te trekken

16. De eerste prejudiciële vraag stelt aan de orde of het Instituut de bevoegdheid heeft om een voor de aanvrager gunstige beslissing in te trekken op de grond dat deze beslissing onjuist is.

17. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de TwG kennen geen expliciete grondslag op grond waarvan het Instituut genomen besluiten in kan trekken.

18. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan een onjuist besluit kan intrekken als de aard van het besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzetten. De bevoegdheid tot intrekking wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. De afgeleide bevoegdheid van het Instituut om een begunstigend besluit in te trekken kan ook in een geval als dit worden aangenomen, omdat noch de aard van het besluit, noch de inhoud van de TwG zich daartegen verzet.

19. Het Instituut beslist op aanvragen tot vergoeding van schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg of de gasopslag bij Grijpskerk. Uit art. 2, derde lid en onder b, van de TwG volgt dat het Instituut de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uitkeert. Het Instituut, dat volgens de memorie van toelichting op de TwG in het leven is geroepen om tot een rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling te komen, rekent het tot zijn taak om de schadevergoeding aan de rechthebbende uit te keren. Als na een eerdere toekenning blijkt dat de aanvrager niet de rechthebbende is, wordt het besluit ingetrokken. De bevoegdheid tot intrekking van een besluit wordt beperkt door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, vooral het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. In de regel is intrekking van een voor de aanvrager begunstigend besluit toegestaan in het geval een aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, het besluit op een kenbare fout berust of het besluit berust op een vergissing die onverwijld en onmiskenbaar is herroepen en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

Antwoord op vraag 1

20. Het Instituut heeft in elk geval de bevoegdheid een besluit in te trekken als het berust op

een vergissing die onverwijd en onmiskenbaar door het Instituut is medegedeeld en de belanghebbende in die korte tijd niet iets heeft gedaan of nagelaten dat niet meer zonder nadeel kan worden hersteld.

21. Of het Instituut in dit geval bevoegd was het besluit in te trekken, dient door de rechtbank aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval te worden beoordeeld.

Vraag 2: het peilmoment bij de beoordeling van het recht op schadevergoeding jegens het Instituut

22. De tweede prejudiciële vraag stelt aan de orde wat het peilmoment is voor de beoordeling door het Instituut van de aanspraak op schadevergoeding op grond van de TwG.

23. Deze vraag is gesteld tegen de achtergrond dat [appellant] op 15 januari 2021 een aanvraag tot schadevergoeding bij het Instituut heeft ingediend en hij volgens het Instituut daarna, bij de akte van levering van 22 april 2021, de vordering tot schadevergoeding jegens het Instituut aan [partij A] en [partij B] heeft overgedragen.

24. De TwG schrijft niet voor welk peilmoment geldt voor de beoordeling door het Instituut van een aanvraag tot schadevergoeding.

25. Het Instituut stelt het recht op schadevergoeding en de omvang daarvan vast in een besluit. Daarbij moet het in de regel uitgaan van de feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen ten tijde van het nemen van zijn besluit. Dit geldt ook voor de beantwoording van de vraag wie rechthebbende is op de schadevergoeding. Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit op de aanvraag, dan moet het Instituut het antwoord op de vragen of recht op schadevergoeding jegens het Instituut bestaat, wat de omvang daarvan is en wie de rechthebbende is, beoordelen aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen ten tijde van het nemen van deze beslissing op bezwaar.

Antwoord op vraag 2

26. De vragen of recht op schadevergoeding jegens het Instituut bestaat, wat de omvang daarvan is en wie de rechthebbende is, moeten door het Instituut worden beoordeeld naar de toestand zoals die zich voordoet ten tijde van het nemen van de beslissing op de aanvraag tot schadevergoeding. Wordt bezwaar gemaakt tegen het besluit op de aanvraag, dan moet het Instituut die vragen beoordelen naar de toestand zoals die zich voordoet ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar.

Vragen 3a en 3b: de uitleg van bedingen in de koopakte en leveringsakte

27. De prejudiciële vragen 3a en 3b stellen de uitleg van bedingen in de NVM-koopakte (art. 7.4) en de leveringsakte (art. 5) aan de orde.

28. De uitleg van bedingen als in deze zaak aan de orde dient te geschieden met inachtneming van de Haviltex-maatstaf, waarbij de rechter rekening dient te houden met alle omstandigheden van het concrete geval (zie HR 20 februari 2004, ECLI:NLHR:2004:AO1427, onder 4.2. en 4.5). De vraag hoe een beding in een concrete overeenkomst moet worden uitgelegd, leent zich dus niet voor beantwoording in algemene zin.

Antwoord op vragen 3a en 3b

29. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de vragen 3a en 3b zich niet lenen voor beantwoording. Daarom zal de Afdeling op grond van art. 17, tiende lid, van de

TwG afzien van de beantwoording daarvan.

Vraag 4: de omvang van de onderzoekplicht van het Instituut

30. De prejudiciële vraag 4 stelt de omvang van de onderzoekplicht van het Instituut aan de orde. De rechtbank wijst op het zorgvuldigheidsbeginsel, neergelegd in art. 3:2 van de Awb, en stelt de vraag hoe ver het Instituut moet gaan om bij een (gestelde) cessie de bedoelingen van partijen ten aanzien van die cessie te achterhalen.

31. Art. 3:2 van de Awb legt op het bestuursorgaan een onderzoekplicht bij de voorbereiding van zijn besluit. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De reikwijdte van de onderzoekplicht van het bestuursorgaan hangt bij een besluit op aanvraag mede af van de inlichtingenplicht van de aanvrager op grond van art. 4:2, tweede lid, van de Awb. Dit 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.

32. Naar welke feiten het Instituut onderzoek moet doen bij het voorbereiden en nemen van een besluit op een aanvraag, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Vraag 4 is daarom in haar algemeenheid niet te beantwoorden. Het Instituut heeft aangegeven dat in geval van verkoop en overdracht van woningen zich in het kader van de afhandeling van fysieke schade in de uitvoeringspraktijk weinig problemen voordoen en dat kan worden volstaan met raadpleging van de registers. Dit kan evenwel anders zijn in een door het Instituut als uitzonderlijk gekwalificeerd geval als dit, waarbij de aanvrager na verkoop van de woning, maar voor de levering daarvan een aanvraag tot schadevergoeding doet en besluitvorming daarover na de levering plaatsvindt. Dan ligt het op de weg van het Instituut om nader te onderzoeken of het de bedoeling van partijen is geweest om de vordering tot schadevergoeding over te dragen en moet het de besluitvorming daarover opschorten tot daarover duidelijkheid is verkregen.

Beantwoording van vraag 4

33. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat vraag 4 zich niet leent voor beantwoording. Daarom zal de Afdeling op grond van art. 17, tiende lid, van de TwG afzien van de beantwoording daarvan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

beantwoordt de prejudiciële vragen op de hiervoor onder 20, 26, 29 en 33 aangewezen wijze.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. C.H.M. van Altena en mr. C.H. Sieburgh, leden, en mr. M.A.E. Planken, griffier.

w.g. Ettekoven
voorzitter

w.g. Planken
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2023

299