

FD 30 december 2024



## STEL ÉÉN ALGEMENE WET ROND MIJNBOUWSCHADE IN

Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer

De Raad van State wijst één wet rond mijnbouwschade af, maar het probleem lijkt vooral budget, schrijven universitair docenten Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer. Groningse slachtoffers zijn nu beter beschermd door omgekeerde bewijslast. Dat moet een nationale norm worden.

Midden november verscheen een advies van de Raad van State (RvS) over de wenselijkheid van een nieuwe wet rond álle mijnbouwschade. De RvS adviseerde negatief over het maken van zo'n algemene wet. Dat is een slecht overwogen en beargumenteerd advies, gekeken naar de achtergrond ervan.

Aanleiding voor de leden van de afdeling Advisering van de RvS om samen te komen was uiteraard de aardbevingsproblematiek in Groningen. Het oorspronkelijke juridische uitgangspunt daar was dat de concessiehouder, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), verantwoordelijk was voor de afhandeling van schades. Gedupeerden moesten aantonen dat de aardbevingen een gevolg waren van de gaswinning en dat hun schade veroorzaakt werd door de aardbevingen: een dubbele causaliteit. De afhandeling was in handen van de NAM en gedupeerden moesten de civielrechtelijke weg – die veel hoge drempels kent – bewandelen om hun schade te claimen voor de civiele rechter.

### **Afwijking van model**

Na de aardbeving bij Huizinge in 2012 werd stap voor stap van dit model afgeweken, en kwam de afhandeling in handen van de overheid, met name het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Als gedupeerden het niet eens waren met de uitkomst, konden zij voortaan naar de laagdrempeligere bestuursrechter.

Bovendien geldt sinds een aantal jaren een omgekeerde bewijslast. Dat houdt in dat het IMG voortaan moet aantonen dat schades níét het gevolg zijn van aardbevingen, in plaats van dat de gedupeerde dubbele causaliteit moet bewijzen.

Dit nieuwe model wordt vooralsnog alleen in de provincie Groningen en in enkele delen van Drenthe toegepast. Het geldt daarbij alleen voor schades die veroorzaakt zijn in het grote Groningenveld, niet in de kleinere velden voor Groningse gaswinning zoals Warffum.

Andere vormen van mijnbouw, waaronder zoutwinning zoals die plaatsvindt in Twente, vallen überhaupt buiten dit nieuwe model. Voor de rest van Nederland geldt geen omgekeerde bewijslast en blijft de afhandeling van mijnschade langs civielrechtelijke lijnen verlopen. Wel geldt dat gedupeerden om een advies kunnen vragen bij de Commissie Mijnbouwschade. Dit betreft een advies aan de concessiehouders, die aangegeven hebben zich daaraan te houden.

## **Van euforie tot misère**

Eerder in 2024 publiceerden wij het rapport 'Van euforie tot misère' als onderdeel van Staat van de Uitvoering, een periodieke, interdepartementale publicatie die de uitvoeringspraktijk van de overheid analyseert en evalueert. In dit rapport pleitten wij voor een algemene wet rond mijnbouwschade. Deze wet zou gelden voor het hele land en alle vormen van mijnbouw. Het model dat nu geldt voor het Groningenveld vormt het uitgangspunt voor deze nieuwe wet.

Een algemene wet is wenselijk, omdat het voor individuele gedupeerden lastig en uitermate kostbaar is om een dubbele causaliteit aan te tonen. De gedupeerde staat als eenling tegenover een machtige concessiehouder als de NAM. Dat is een ongelijke strijd. Waarom zou het publiekrechtelijke model van omgekeerde bewijslast alleen gelden voor het Groningenveld en niet voor mijnbouw elders?

Op die vraag geeft het advies dat de RvS op 25 november naar buiten bracht nauwelijks antwoord. Een algemene wet zou niet wenselijk zijn, maar de argumenten die de RvS daarvoor noemt lijken vooral ingegeven door politieke overwegingen. De keuze voor het Groningse model zou namelijk weleens tot veel kosten voor de overheid kunnen leiden, al wordt die zorg niet expliciet benoemd.

Een reden die wél genoemd wordt, is dat de Commissie Mijnbouwschade goed functioneert zoals ze is. Een omschrijving van dat goede functioneren ontbreekt. De Commissie Mijnbouwschade adviseert maar in zeer beperkte mate tot toekenning van schadevergoedingen aan gedupeerden. Dat ligt grotendeels aan de dubbele causaliteit die bewezen moet worden, een civiel traject dat potentiële aanklagers liever niet inslaan. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat concessiehouders de overgebleven adviezen vaak overnemen en de Commissie Mijnbouwschade op papier uitstekend lijkt te functioneren.

## **Unieke schade**

In zijn advies beweert de RvS ook dat de aardbevingschade van het Groningenveld uniek is. Tussen de regels door lezen wij hier de aanname dat mijnbouwschade elders erg mee zou vallen of niet aantoonbaar is. Het advies geeft hier nauwelijks onderbouwing bij.

Logisch misschien, want er zijn wel degelijk duidelijke signalen van mijnbouwschades elders in Nederland. Zo blijken er zich in Zuid-Limburg nog steeds schades voor te doen als gevolg van de kolenwinning die in de jaren 70 stopte. De Commissie Mijnbouwschade zou hiervoor een apart loket inrichten aan het eind van dit jaar, maar we zijn het einde van dit jaar nu wel heel dicht genaderd en er is nog geen loket geopend.

Wij pleiten daarom voor een algemene regeling van schadevergoedingen voor mijnbouwschades. Het advies van de RvS overtuigt niet van het tegendeel en lijkt vooral ingegeven te zijn door pragmatische politieke overwegingen, in het bijzonder het beperken van de kostenpost voor de overheid. Het zou de RvS sieren om, net als de Nationale Ombudsman, ook de kant van de gedupeerden in ogeschouw te nemen.

Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer doceren aan de Universiteit Leiden.