

Kenmerk	W18.24.00172/IV
Datum aanhangig	27 juni 2024
Datum vastgesteld	20 november 2024
Datum advies	20 november 2024
Datum publicatie	25 november 2024
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij brief van 27 juni 2024 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (zie noot 1), op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland.

De staatssecretaris heeft om deze voorlichting gevraagd naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie. In de motie wordt gevraagd de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden, dat geldt voor fysieke schade door gaswinning in het Groningenveld, (zie noot 2) uit te breiden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland. De staatssecretaris vraagt of deze uitbreiding voldoende draagkrachtig kan worden gemotiveerd, of ze een voldoende gerechtvaardigd belang dient in het licht van het schadebeeld in de rest van Nederland, en zo ja, of een uitbreiding noodzakelijk is om dit belang te realiseren.

Allereerst bevat deze voorlichting een beschrijving van het wettelijk bewijsvermoeden en de redenen waarom het in 2016 voor het Groningenveld is ingevoerd. Vervolgens schetst de Afdeling advisering van de Raad van State de belangrijkste onderdelen van de voorlichting die zij voorafgaand aan de invoering van het wettelijk bewijsvermoeden in 2015 heeft uitgebracht. Die voorlichting betrof een amendement dat de introductie van een wettelijk bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland bevatte. Dat amendement beoogde in grote lijnen hetzelfde te regelen als de thans aangenomen motie. Daarna schetst de Afdeling de instelling van de Commissie Mijnbouwschade. Die commissie is in 2020 ingesteld om onafhankelijk te adviseren over mijnbouwschade elders in Nederland. Daarop volgt de beantwoording van de voorlichtingsvragen.

De Afdeling zal bij de beantwoording in aanvulling op de benadering in de voorlichting uit 2015 enkele elementen benoemen die naar huidig inzicht een rol kunnen spelen in de afweging die de wetgever heeft te maken. Daarbij zal de Afdeling ingaan op de vraag of het schadebeeld in "de rest van Nederland" feitelijk van dien aard is dat dit net als in Groningen en Noord-Drenthe het invoeren van het bewijsvermoeden zou rechtvaardigen.

Verder zal zij aandacht besteden aan de vraag of de ervaringen met de schadeafhandeling in Groningen en Noord-Drenthe van dien aard zijn dat het wettelijk bewijsvermoeden als zodanig daarin voor de inwoners een doorslaggevende rol speelt. Aansluitend wordt de vraag behandeld of en zo ja in hoeverre een uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden de positie van een melder bij de Commissie Mijnbouwschade in relevante mate zal kunnen versterken. Tot slot volgt een samenvattende conclusie.

1. Inleiding

Op 12 maart 2024 heeft de Tweede Kamer de motie Beckerman en Bushoff aangenomen. (zie noot 3) De motie verzoekt de regering het bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland te laten gelden. De motie doelt hierbij op het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek (BW), dat betrekking heeft op de aansprakelijkheid voor fysieke schade aan gebouwen en werken door een bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld.

De staatssecretaris wil meer duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van een dergelijke uitbreiding. Daarom heeft hij de Afdeling verzocht om voorlichting daarover, alvorens een standpunt in te nemen over de wijze van uitvoering van de motie.

In het verzoek om voorlichting schrijft de staatssecretaris dat (de uitbreiding van) het wettelijk bewijsvermoeden een afwijking betekent van de hoofdregel 'wie stelt bewijst'. Dat werkt volgens hem door in de procesposities van private partijen en kan tot gevolg hebben dat een mijnbouwonderneming schade moet vergoeden die zij niet heeft veroorzaakt. Een dergelijke afwijking behoeft een voldoende draagkrachtige motivering.

De staatssecretaris legt aan de Afdeling advisering de vraag voor of een dergelijke afwijking voldoende draagkrachtig kan worden gemotiveerd. Hij stelt daarbij de volgende deelvragen:

- Dient een dergelijke afwijking in het licht van het schadebeeld in de rest van Nederland een voldoende gerechtvaardigd belang?
- Zo ja, is een dergelijke afwijking noodzakelijk (proportioneel) om dit gerechtvaardigd belang te realiseren?

De staatssecretaris voegt daar in de toelichting op het voorlichtingsverzoek nog de vraag aan toe of de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden een onrechtmatige beperking van het recht van eigendom van mijnbouwondernemingen zou kunnen vormen.

De motie berust op drie overwegingen. Ten eerste dat bedrijven die mijnbouwactiviteiten verrichten een plicht hebben om te zorgen voor schadeafhandeling. Ten tweede dat gedupeerden beschermd moeten worden tegen de macht van mijnbouwbedrijven. Ten derde zijn harde lessen geleerd in de schadeafhandeling in Groningen en Noord-Drenthe.

De staatssecretaris heeft de motie in het debat over Mijnbouw/Groningen ontraden. In het voorlichtingsverzoek verwijst hij ter toelichting op de voorlichting die de Afdeling advisering in 2015 uitbracht. Hij merkt voorts op dat het schadebeeld voor een bodembeweging door mijnbouw in de rest van Nederland sterk verschilt van dat in Groningen. Sinds 2020 is bovendien de Commissie Mijnbouwschade ingesteld voor schademeldingen buiten Groningen. Dit roept bij de staatssecretaris de vraag op of uitbreiding van het bewijsvermoeden naar alle overige mijnbouwactiviteiten in Nederland gerechtvaardigd en proportioneel is.

2. Wettelijk bewijsvermoeden

Uitgangspunt is dat iemand alleen schade hoeft te vergoeden die hij door zijn schuld heeft

veroorzaakt, of die voor zijn verantwoordelijkheid (risico) komt, doordat hij een bepaalde rol, hoedanigheid of kwaliteit bezit. Degene die de schade stelt te hebben geleden, draagt daarvan in beginsel de bewijslast. (zie noot 4) Om iemand aansprakelijk te kunnen stellen, moet een causaal verband worden aangetoond tussen het handelen van of de kwaliteit van die (rechts)persoon en de ontstane schade.

Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. (zie noot 5) Voor het beoordelen van de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade bestaat die beoordeling uit twee stappen:

1. is sprake van een bodembeweging die het gevolg is van de mijnbouwactiviteit? en
2. is de schade het gevolg van die bodembeweging?

Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, dient de exploitant van een mijnbouwwerk de ontstane schade te vergoeden.

Om benadeelden te hulp te komen bij hun bewijsvoering is in 2016 het wettelijk bewijsvermoeden geïntroduceerd voor fysieke schade aan gebouwen en werken als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld. (zie noot 6) Volgens de memorie van toelichting was de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor het Groningenveld gerechtvaardigd "doordat sprake is van een situatie waarin het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van één oorzaak, namelijk gaswinning." (zie noot 7) De minister achtte daarvoor van belang dat er sinds 1993 geen discussie meer bestond over het causale verband tussen de gaswinning in Groningen en de aardbevingen in die regio. De eerste vraag voor aansprakelijkheid werd daarmee altijd bevestigend beantwoord en leverde dus geen bewijsproblemen op.

Over het causale verband tussen die aardbevingen en concrete fysieke schade aan gebouwen en werken was wel discussie mogelijk. De schade die werd gemeld was echter wel vaak gelijksoortig en in procedures werd in het merendeel van de gevallen aangetoond dat die schade ook daadwerkelijk het gevolg van een bodembeweging door gaswinning was. Daardoor kon volgens de minister worden vermoed dat ook de overige gevallen van schade aan woningen of werken in die regio aan gaswinning konden worden toegeschreven. Voorwaarde daarvoor was wel dat die schade naar zijn aard het gevolg kan zijn van een bodembeweging door gaswinning, zoals scheuren in gevels. (zie noot 8) De beantwoording van de tweede vraag werd daarmee ingevuld door het wettelijk bewijsvermoeden.

Het bewijsvermoeden heeft vooral betekenis voor schades in het zogenoemde 'grijze gebied'. Dit zijn schades waarvan niet kan worden vastgesteld, dan wel uitgesloten, dat deze het gevolg zijn van een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Voor die gevallen impliceert het wettelijk bewijsvermoeden dat bepaalde schade wordt vermoed daarvan het gevolg te zijn. Het wettelijk bewijsvermoeden kent daarbij een geografische begrenzing: het effectgebied van de gaswinning in het Groningenveld. Het effectgebied betreft de geografische reikwijdte waarbinnen mogelijke schade-effecten als gevolg van een bodembeweging door de gaswinning kunnen optreden. (zie noot 9)

Het wettelijk vermoeden kan door de exploitant worden weerlegd. In 2019 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de exploitant van een mijnbouwwerk het wettelijk vermoeden alleen met succes kan weerleggen als hij erin slaagt om te bewijzen dat de schade níet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. (zie noot 10) Daarmee verlangt de Hoge Raad tegendeelbewijs. Onder 'bewijzen' verstaat de Hoge Raad in dit geval ook 'voldoende aannemelijk maken'. Het zaaien van twijfel over de oorzaak van de schade is echter niet genoeg om het vermoeden te weerleggen. Als het de exploitant niet lukt om het

vermoeden te weerleggen, dan draagt hij daarvan het risico. In die gevallen moet op grond van artikel 6:177a, eerste lid, van het BW ervan worden uitgegaan dat de schade is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk.

3. Voorlichting over en invoering van het wettelijk bewijsvermoeden

Voorafgaand aan de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor het effectgebied van de gaswinning in het Groningenveld heeft de Afdeling in 2015 voorlichting gegeven over een amendement dat de introductie van een wettelijk bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland bevatte. (zie noot 11) De Afdeling stelde in haar voorlichting voorop dat de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden een afwijking betreft van de hoofdregel in het bewijsrecht dat wie stelt moet bewijzen. (zie noot 12) Een dergelijke afwijking moet dragend gemotiveerd kunnen worden. Het is daarbij noodzakelijk dat de reikwijdte van de afwijking helder is, mede vanwege de doorwerking in de procesposities van private partijen. De lasten die door middel van een verschuiving van de bewijslast worden gelegd op de aansprakelijke partij mogen immers niet onevenredig zijn in het licht van het met de afwijking beoogde doel. Daarbij geldt: hoe ruimer de reikwijdte van het bewijsvermoeden, hoe zwaarder de motiveringseis.

Indien in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, zou daaraan volgens de Afdeling het vermoeden ontleend kunnen worden dat ook de overige, vergelijkbare gevallen - waarvan de oorzaak niet is aan te tonen maar ook niet is uit te sluiten (het zogenoemde grijze gebied) - aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. Ook een eventuele zwakkere procespositie van een van de partijen kan bij die beoordeling meewegen. Onder die specifieke omstandigheden is een wettelijk bewijsvermoeden mogelijk, ondanks dat daarbij voor lief moet worden genomen dat dit in een (klein) aantal gevallen ertoe kan leiden dat een exploitant schade moet vergoeden die hij niet zelf heeft veroorzaakt of waarvan de oorzaak niet kan worden aangetoond.

De Afdeling merkte in haar voorlichting op dat het primair aan de wetgever is om gewicht toe te kennen aan de door haar geschetste elementen voor afwijking van de hoofdregel. Zij achtte de grote omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid daarvan een argument om voor de situatie in Groningen de bewijslast anders te verdelen. Daarbij wees de Afdeling er wel op dat het amendement blijkens de wetsgeschiedenis voornamelijk was ingegeven door de problematiek in Groningen, maar hier qua reikwijdte niet toe beperkt was. Het voorgestelde bewijsvermoeden zou volgens het amendement immers voor alle mijnbouwactiviteiten moeten gelden.

Bovendien zag het bewijsvermoeden niet alleen op de vraag of bepaalde schade veroorzaakt is door een beving, maar ook op de vraag of de beving veroorzaakt is door de mijnbouwactiviteit. In combinatie verkrijgt het amendement een ruime werking: bijvoorbeeld een scheur in een muur in een effectgebied wordt vermoed veroorzaakt te zijn door de mijnbouwactiviteit, ongeacht of het opslag, opsporing, geothermie of zoutwinning betreft. Uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid was daarom een afbakening van het effectgebied waarbinnen het bewijsvermoeden van toepassing is aangewezen.

Het wettelijk bewijsvermoeden is in artikel 6:177a BW uiteindelijk beperkt tot fysieke schade als gevolg van een bodembeweging door mijnbouwwerkzaamheden ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld. Aldus is de reikwijdte van deze bepaling op twee manieren afgebakend: geografisch en naar soort activiteit. (zie noot 13) De bepaling is in werking getreden op 31 december 2016. Het lag volgens de wetgever overigens in de rede

om het wettelijk bewijsvermoeden op termijn te heroverwegen. Na beëindiging van de gaswinning en het geleidelijk afnemen van de bodembeweging zou immers niet langer sprake zijn van een situatie waarin vaststaat dat het grootste deel van een groot aantal soortgelijke schadegevallen het gevolg is van gaswinning. Zo bezien is de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden destijds bedoeld als een tijdelijke afwijking van de reguliere verdeling van de bewijslast.

4. Advisering over andere mogelijke mijnbouwschade: de Commissie Mijnbouwschade

In 2020 overwoog de regering dat, naast de bijzondere regeling voor het Groningenveld, een landelijke regeling voor de beoordeling en behandeling van mijnbouwschade wenselijk was. (zie noot 14) In het systeem van risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwactiviteiten werd namelijk een ongelijkheid gevoeld tussen de burger en de exploitant, bijvoorbeeld op het gebied van kennis. In de landelijke aanpak die vervolgens is ontwikkeld om die ongelijkheid zoveel mogelijk weg te nemen, staat de burger centraal en wordt deze ontzorgd.

In 2020 is de Commissie Mijnbouwschade ingesteld. Zij heeft als taak om naar aanleiding van een schademelding advies te geven aan de schademelder en de betrokken mijnbouwexploitant. De commissie doet technisch onderzoek naar de oorzaak van schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk. Zij hanteert voor de vaststelling van het oorzakelijk verband dezelfde technische richtlijnen en uitgangspunten als het IMG. In haar advies benoemt de commissie of sprake is van schade, wat de oorzaak van die schade is en, als de schade volgens de commissie is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten, welk deel van de schade daaraan kan worden toegerekend. Wordt de oorzaak van de schade niet gevonden, dan gaat de commissie ervan uit dat de schade is veroorzaakt door het mijnbouwwerk.

Hoewel het wettelijk bewijsvermoeden dus niet van toepassing is, (zie noot 15) wordt de schade door de commissie niettemin toegeschreven aan de activiteit indien de oorzaak van de schade onbekend blijft. Ook adviseert de commissie over de hoogte van de schadevergoeding. De commissie stelt dit advies op naar aanleiding van onafhankelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd door deskundigen.

Op basis van overeenkomsten gesloten door de Nederlandse Staat en mijnbouwondernemingen, committeren de exploitanten zich aan het uitbetalen van door de Commissie Mijnbouwschade vastgestelde schadevergoedingen. (zie noot 16) Op dit moment gaat het daarbij om exploitanten van gaswinning uit en -opslag in kleine velden, en om zoutwinning.

5. Beantwoording voorlichtingsvraag

a. Algemeen

De staatssecretaris heeft verzocht om voorlichting te geven over de vraag of het uitbreiden van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden naar schade als gevolg van een bodembeweging door alle soorten mijnbouwactiviteiten in het hele land, voldoende draagkrachtig kan worden gemotiveerd.

De Afdeling stelt bij de beantwoording van deze vraag voorop dat de in de voorlichting van 2015 over de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden geformuleerde uitgangspunten nog onverkort relevant zijn. De Afdeling achtte het destijds voorstelbaar dat, voor zover het de Groningse situatie betreft, de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan, alsook de ongelijke procespositie, dragende argumenten kunnen zijn om een wettelijk bewijsvermoeden in te voeren.

Naarmate het wettelijk bewijsvermoeden een ruimer bereik heeft, is de motiveringseis echter zwaarder. Dit betekent dat het introduceren van een wettelijk bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland, dus een bewijsvermoeden met een zeer ruim bereik, aan een zware motiveringsplicht zal moeten voldoen. Het toekennen van gewicht aan elementen die in die motivering worden betrokken, betreft een afweging die primair aan de wetgever is.

b. Bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteit

De eerste vraag die van belang is voor de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade is of er sprake is van een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Bij de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor gaswinning uit het Groningenveld overwoog de minister van Economische Zaken dat het causale verband tussen de gaswinning in Groningen en de aardbevingen in die regio niet ter discussie stond. (zie noot 17)

Indien het wettelijk bewijsvermoeden wordt uitgebreid tot geheel Nederland betekent dit dat voor iedere bodembeweging in Nederland wordt aangenomen dat deze het gevolg is van een mijnbouwactiviteit, tenzij het tegendeel is aangetoond. Dit ongeacht of er sprake is van een natuurlijke of een geïnduceerde beving, (zie noot 18) ongeacht de locatie (zie noot 19) van de bodembeweging en ongeacht om welk soort mijnbouwactiviteit (zie noot 20) het gaat. In feite wordt daarmee het onderscheid tussen een bodembeweging die wordt veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten en een bodembeweging die een andere oorzaak heeft (zie noot 21) losgelaten.

Mijnbouw is in Nederland beperkt tot enkele locaties. Het hanteren van een bewijsvermoeden voor geheel Nederland is daarmee niet in overeenstemming. Wat betreft de locaties waar mijnbouwactiviteiten in een of andere vorm plaatsvinden geldt het volgende. Met verwijzing naar cijfers van het KNMI constateert de Commissie Mijnbouwschade dat er sinds 2020 weinig tot geen geïnduceerde bevingen hebben plaatsgevonden in kleine gasvelden of zoutwingebieden. (zie noot 22)

Van de in totaal 50 geïnduceerde aardbevingen die het KNMI in 2023 heeft gemeten, vonden er 43 plaats in het Groningenveld. (zie noot 23) In 2022 heeft het KNMI in totaal 58 geïnduceerde aardbevingen gemeten, waarvan er 52 plaatsvonden in het Groningenveld. (zie noot 24) De overige geïnduceerde aardbevingen vonden onder andere plaats in kleine gasvelden. De magnitude (trilling) van deze bevingen verschilt, hetgeen ook betekent dat de eventuele gevolgen van die bevingen verschillen. Daarnaast vinden jaarlijks enkele natuurlijke aardbevingen plaats in Nederland. In 2023 waren dit er 12. Die aardbevingen hebben geen relatie met mijnbouwactiviteiten.

Uit deze cijfers volgt niet dat in heel Nederland - buiten het Groningenveld - in betekenende mate aardbevingen of andersoortige bodembewegingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten plaatsvinden. Er is daarom ook geen aanleiding om te vermoeden dat een bodembewegingen buiten het Groningenveld nagenoeg in alle gevallen door mijnbouwactiviteiten worden veroorzaakt. Dit vormt dan ook geen reden om het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden naar heel Nederland.

c. Schade als gevolg van die bodembeweging

Als is komen vast te staan dat de bodembeweging is veroorzaakt door een mijnbouwactiviteit, is de volgende vraag die beantwoord moet worden of de fysieke schade aan gebouwen of werken het gevolg is van die bodembeweging. De minister van Economische Zaken gaf bij de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor gaswinning uit het Groningenveld aan dat in bepaalde gevallen discussie mogelijk was over

het bestaan van dat causale verband. (zie noot 25)

Die discussie over het causaal verband tussen fysieke schade aan gebouwen en werken en de gaswinning in het Groningenveld werd met de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden weggenomen. Volgens de minister was dit gerechtvaardigd door de veelheid aan gelijksoortige schadegevallen die een gevolg van een aardbeving kunnen zijn, in de omgeving van het Groningenveld. (zie noot 26)

Een bevestiging dat veel schade ook daadwerkelijk het gevolg was van die aardbevingen werd gevonden in grote aantallen deskundigenrapporten. Voor andere delen van Nederland werd geen bevestiging gevonden dat gemelde schade in veel gevallen het gevolg was van een bodembeweging door mijnbouwactiviteiten, waardoor de regering het niet aangewezen vond om ook daar het bewijsvermoeden van toepassing te verklaren. (zie noot 27) Voor die gevallen bleef de bestaande risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwondernemingen gelden, inclusief de reguliere procespositie van partijen. (zie noot 28)

Door het werk van de Commissie Mijnbouwschade is inmiddels meer bekend over de vraag in hoeverre een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten buiten het Groningenveld leidt tot schade. Tussen 2020 en 2024 zijn bij de Commissie Mijnbouwschade 650 schademeldingen ingediend. Bij slechts veertien van deze schademeldingen komt de commissie tot de conclusie dat er een causaal verband bestaat tussen een mijnbouwactiviteit en een geïnduceerde aardbeving en de aan panden in de omgeving ontstane fysieke schade. Dit betreft schadegevallen als gevolg van een beving in de omgeving van het gasveld Eleveld. (zie noot 29) Bij alle andere schademeldingen concludeerde de commissie dat er geen relatie bestaat tussen de gemelde schade en de mijnbouwactiviteiten, maar dat de schade een andere oorzaak heeft dan een bodembeweging als gevolg van gaswinning.

In haar jaarverslag schrijft de Commissie Mijnbouwschade dat de gemelde schade vaak samenhangt met de omstandigheden in het gebouw en ongelijkmatige zettingen van de fundering. (zie noot 30) Hiermee wordt bedoeld dat het gewicht van een gebouw de ondergrond belast, maar niet overal in gelijke mate, bijvoorbeeld omdat de weerstand van de bodem van plaats tot plaats verschilt. Het pand verzakt dus, maar niet overal evenzeer, met schade als gevolg. (zie noot 31) Dit lijkt volgens de commissie veelal te maken te hebben met variaties van de grondwaterstand in combinatie met zettingsgevoelige grondlagen onder een ondiepe fundering. Deze funderingsproblemen bestaan in heel Nederland en lijken volgens de commissie te verergeren door de klimaatverandering. Deze funderingsproblemen zijn uitdrukkelijk niet het (directe) gevolg van mijnbouwactiviteiten.

Uit de bevindingen van de Commissie Mijnbouwschade volgt dat in nagenoeg alle gevallen waarin schade is gemeld, sprake is van een andere schadeoorzaak dan een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. De introductie van een in de wet verankerd bewijsvermoeden, waarbij de gemelde schade vermoed wordt vrijwel steeds het gevolg te zijn van een mijnbouwactiviteit, sluit hier niet op aan.

d. Wijze van toekennen schadevergoeding in Groningen

De motie die aanleiding heeft gegeven voor het verzoek om voorlichting wijst op de harde lessen die zijn getrokken uit de schadeafhandeling in Groningen. Bij de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden speelde de wens om de bewoners in Groningen te ontlasten. Door het bewijsvermoeden zo vorm te geven dat sprake is van een andere verdeling van de bewijslast, hoeven schademelders niet meer aan te tonen dat de schade het gevolg is van de gaswinning. Dat die schade het gevolg is van een bodembeweging door mijnbouwactiviteiten wordt vermoed en het is aan de exploitant om dat vermoeden te weerleggen.

Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) is verantwoordelijk voor de afhandeling van schades als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld. Het IMG werkt bij het toekennen van schadevergoedingen voor een groot deel met forfaitaire bedragen. Het IMG heeft sinds 2018 tot eind oktober 2024 in totaal 252.724 meldingen van fysieke schade afgehandeld en € 1.471.560.757 uitgekeerd. (zie noot 32)

Volgens het kabinet was bij het vergoeden van mijnbouwschade in Groningen een fundamentele omslag nodig, waarbij er "geen belastende procedures, geen onnodige controles, geen eindeloze discussies over de causaliteit van individuele schades" worden gevoerd en er niet meer moet worden gestuurd op geld, maar op resultaat. Dat betekent voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden in Groningen dat bij schades tot € 60.000 geen onderzoek naar de causaliteit meer plaatsvindt.

Reden hiervoor is dat het kabinet de vergoeding van schade in Groningen ziet als het inlossen van een ereschuld, waarmee een ruimhartige afdoening wordt voorgestaan die in veel gevallen verder gaat dan op grond van het aansprakelijkheidsrecht gerechtvaardigd is, en die niet altijd goed herleidbaar is tot de werkelijk geleden schade. Dat dit in een aantal gevallen leidt tot overcompensatie en tot extra uitkeringen die waarschijnlijk niet verhaalbaar zijn op de exploitant, neemt het kabinet voor lief. Door het achterwege laten van dit onderzoek naar causaliteit voor fysieke schades tot € 60.000, verschilt deze regeling wezenlijk van de invulling van de risicoaansprakelijkheid door mijnbouwexploitanten in de rest van Nederland. Voor de toepassing van (risico)aansprakelijkheid voor overige mijnbouwactiviteiten geldt immers dat wel degelijk sprake moet zijn van door de exploitant veroorzaakte schade, en dat alleen de werkelijke schade wordt vergoed.

Met de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland wordt dit verschil niet opgeheven. Het bewijsvermoeden heeft als zodanig geen invloed op het bepalen van de hoogte van een eventuele schadevergoeding. Een begroting van de te vergoeden schade zal telkens op een inschatting berusten van de daadwerkelijke omvang van die schade.

Anders dan voor de situatie in het Groningenveld geldt zullen immers met de uitbreiding van het bewijsvermoeden niet automatisch ook door de Staat te verstrekken forfaitaire vergoedingen worden uitgekeerd, nu exploitanten niet kunnen worden verplicht om meer te vergoeden dan waarvoor zij aansprakelijk zijn. De ruimhartige afwikkeling van schade rondom het Groningenveld heeft tot een praktijk geleid waarbij in de meeste gevallen het verband met mijnbouw niet wordt onderzocht. (zie noot 33) Die ruimhartigheid is niet direct te herleiden tot de introductie destijds van het wettelijke bewijsvermoeden, maar houdt verband met de bijzondere situatie in Groningen.

e. Gevolgen voor schademelders

In het voorgaande heeft de Afdeling toegelicht dat een uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland de aansprakelijkheid van mijnbouwexploitanten in beginsel aanzienlijk verruimt, zonder dat dit door de feiten gerechtvaardigd wordt. De uitbreiding heeft ook gevolgen voor schademelders. In de motie die vraagt om een uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden is overwogen dat gedupeerden bescherming behoeven tegenover de macht van mijnbouwbedrijven.

De Afdeling onderkent de noodzaak om een schademelder zoveel mogelijk te 'ontzorgen' en een onafhankelijke beoordeling te bieden van een melding. Het is echter de vraag of de uitbreiding van het bewijsvermoeden naar heel Nederland daadwerkelijk meerwaarde oplevert voor de schademelders en in hoeverre daarmee verwachtingen worden gewekt die

niet waargemaakt kunnen worden. Burgers verwachten waarschijnlijk dat in meer situaties fysieke schade in of aan woningen zal worden vergoed, dan zonder het wettelijk bewijsvermoeden zou gebeuren. De Afdeling verwacht niet dat dat het geval zal zijn. De rapporten van de Commissie Mijnbouwschade tonen aan dat in de meeste gevallen schade aan woningen een andere oorzaak heeft dan een bodembeweging door mijnbouwactiviteiten. (zie noot 34) Die conclusies worden met de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden niet anders. De exploitant van een mijnbouwwerk zal dan ook - mogelijk vaker dan nu het geval is - reden zien om onderzoek te (laten) doen naar de mogelijke oorzaak van de schade. In aansprakelijkheidsprocedures krijgt de exploitant namelijk altijd de mogelijkheid om het bewijsvermoeden te weerleggen. Daarvoor moet de exploitant aannemelijk maken dat de schade niet is ontstaan door bodembewegingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten. (zie noot 35) De exploitant zal vermoedelijk in een niet te verwaarlozen aantal gevallen het bewijsvermoeden met succes kunnen weerleggen en geen schade hoeven te vergoeden. Het zou vervolgens aan de schademelder zijn om hier weer deskundigenrapporten tegenover te plaatsen om alsnog een mogelijk causaal verband aan te tonen. (zie noot 36) Als de schademelder niet in staat is het tegenbewijs van de exploitant te weerleggen, zal alsnog geen vergoeding worden uitgekeerd voor de fysieke schade aan diens woning. Het risico bestaat dat dan het resultaat van dit alles voor de melder uitdraait op een teleurstelling.

Doelstelling van de instelling van de Commissie Mijnbouwschade in 2020 is nu juist om een laagdrempelige, transparante, onafhankelijke en snelle buitengerechtelijke behandeling mogelijk te maken voor schade die mogelijk door een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten is ontstaan, buiten het effectgebied van het Groningenveld. (zie noot 37) Schademelders kunnen zich bij de commissie melden met alleen een foto van de fysieke schade.

De commissie onderzoekt dan eerst of er een bodembeweging heeft plaatsgevonden als gevolg van mijnbouwactiviteiten en beoordeelt vervolgens wat de invloed van die bodembeweging is op gebouwen. (zie noot 38) Zij brengt op basis van dat deskundigenonderzoek onafhankelijk advies uit over de vraag wat de oorzaak is van de gemelde schade. (zie noot 39) Dit onafhankelijk onderzoek door de Commissie Mijnbouwschade draagt in grote mate bij aan de hiervoor bedoeld ontzorging van schademelders. Doordat het aantal schademeldingen beperkt is, is er ook geen noodzaak voor een meer grofmazige werkwijze als bij het Groningenveld het geval is.

In gevallen waarin onduidelijkheid bestaat over de invloed van een bodembeweging door mijnbouwactiviteit op de gemelde schade (het zogenoemde 'grijze gebied') gaat de Commissie Mijnbouwschade ervan uit dat de mijnbouwactiviteit de oorzaak van de schade is. Daarmee legt de commissie de in de wet opgenomen risicoaansprakelijkheid voor mijnbouwexploitanten ruim uit. Feitelijk biedt de beoordeling van de schademelding door de Commissie Mijnbouwschade een vergelijkbare zekerheid voor de schademelder over de aansprakelijkheid in het grijze gebied als wanneer het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing zou zijn. (zie noot 40) Op basis van overeenkomsten gesloten door de Nederlandse Staat en mijnbouwondernemingen, committeren de exploitanten zich namelijk aan het uitbetalen van door de Commissie Mijnbouwschade vastgestelde schadevergoedingen. (zie noot 41)

De uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar overige mijnbouwactiviteiten in Nederland zal dus naar verwachting niet leiden tot een substantiële toename van het aantal gevallen waarin schadevergoeding wordt toegekend, omdat de schade niet veroorzaakt is

door de mijnbouw. Gelet op de in protocollen neergelegde werkwijze van de Commissie Mijnbouwschade biedt het wettelijk bewijsvermoeden voor melders geen meerwaarde. Het risico is niet denkbeeldig dat de uitbreiding van het bewijsvermoeden juist leidt tot teleurstelling bij burgers. Het wekt verwachtingen over de uitkomsten van aansprakelijkheidsprocedures die onjuist of niet realistisch zijn. Het te verwachten voordeel voor benadeelden bij de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar "overig" Nederland is naar inschatting van de Afdeling per saldo gering. Er is daarmee geen zwaarwegend belang gediend. Daarbij is het zeer de vraag of in die situatie de mijnbouwondernemingen nog langer bereid zullen zijn zich te committeren aan het uitbetalen van de door de Commissie Mijnbouwschade vastgestelde schadevergoedingen.

De Afdeling onderschrijft de aanbevelingen van de Commissie Mijnbouwschade om te overwegen op andere wijzen de positie van de benadeelden verder te versterken. Daarbij gaat het ten eerste om het verruimen van de in het Instellingsbesluit opgenomen termijn waarbinnen schade kan worden gemeld. Momenteel kan dat tot twaalf maanden na de aardbeving. In de tweede plaats zou overwogen kunnen worden het ook voor andere eigenaren dan particulieren of micro-ondernemingen mogelijk te maken zich tot de Commissie Mijnbouwschade te wenden.

f. Gevolgen voor exploitanten

De Afdeling wijst ook op de gevolgen voor mijnbouwexploitanten. Om het bewijsvermoeden te kunnen weerleggen, wordt van mijnbouwexploitanten verlangd dat zij die weerlegging staven met een gedegen onderbouwing in de vorm van (onafhankelijk) onderzoek. Voor iedere schademelding die wordt gedaan, zal een mijnbouwexploitant kosten moeten maken voor het (laten) uitvoeren van dergelijk onderzoek. Dat is kostbaar en betekent dat de uitvoeringslasten voor exploitanten met de invoering van dit bewijsvermoeden zullen stijgen.

Daar komt bij dat het niet in alle gevallen mogelijk zal zijn voor exploitanten om het bewijsvermoeden volledig te weerleggen. Dat is voornamelijk gelegen in de moeilijkheid van het aanwijzen van een andere oorzaak van de schade, als de schade naar zijn aard het gevolg kan zijn van een bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Dit geldt bijvoorbeeld voor een groot deel van de oorzaken van de funderingsproblematiek, die volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur omvangrijk is. (zie noot 42) Het bewijsvermoeden brengt met zich dat exploitanten in die gevallen - waarin sprake is van een grijs gebied - wel het risico van de schade dragen.

De omvang van het grijze gebied wordt met de uitbreiding naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland vergroot, zonder dat hiertoe een onderbouwing kan worden gevonden in deskundigenonderzoek. Bovendien roept dit de vraag op welke exploitant het bewijsvermoeden moet weerleggen. Een effectgebied kan pas worden bepaald, nadat de bodembeweging zich heeft voorgedaan. Invoering van het bewijsvermoeden voor geheel Nederland betekent dat geheel Nederland effectgebied is en dat alle exploitanten voor elk soort schade die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, waar dan ook in Nederland, kunnen worden aangesproken.

Het vooruitzicht mogelijk aansprakelijk te worden gesteld voor fysieke schade aan woningen en gebouwen die een exploitant niet zelf heeft (kan hebben) veroorzaakt, zal ondernemers ervan kunnen weerhouden om mijnbouwactiviteiten te gaan verrichten. Dit kan ertoe leiden dat toekomstige maatschappelijk gewenste mijnbouwactiviteiten, zoals bijvoorbeeld geothermie, geen doorgang kunnen vinden.

6. Samenvattende conclusie

Exploitanten van mijnbouwwerken zijn aansprakelijk als een mijnbouwactiviteit tot een bodembeweging heeft geleid én daardoor schade is ontstaan. Om een exploitant met succes aansprakelijk te kunnen stellen, moeten beide elementen worden bewezen, waarbij de bewijslast in beginsel rust op de schademelder. Voor het Groningenveld is op deze bewijslastverdeling een uitzondering gemaakt door een wettelijk bewijsvermoeden in te voeren.

Dat bewijsvermoeden houdt in dat fysieke schade aan gebouwen in het 'effectgebied' van het Groningenveld wordt vermoed door gaswinning te zijn veroorzaakt, als de schade althans naar zijn aard het gevolg kan zijn van een bodembeweging door gaswinning. De bewijslast ligt dan, bij wijze van uitzondering, niet bij degene die stelt schade te hebben geleden, maar bij degene van wie vermoed wordt dat zijn activiteit die schade heeft veroorzaakt. De exploitant heeft daarbij het bewijsrisico. Kan hij niet aantonen dat de schade door een andere oorzaak is ontstaan, dan moet hij de schade vergoeden. Dat geldt ook indien de schade niet door de gaswinning kan zijn ontstaan, maar het niet duidelijk is door welke oorzaak dan wel.

Een bewijsvermoeden is een middel om de bewijslast van benadeelden te verlichten. In haar antwoord op de voorlichtingsvragen stelt de Afdeling voorop dat de uitgangspunten die zij formuleerde in haar voorlichting uit 2015 over de invoering van het wettelijk bewijsvermoeden nog onverkort relevant zijn. Zij achtte het destijds voorstelbaar dat voor de problematiek in Groningen het grote aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid daarvan dragende argumenten kunnen zijn voor invoering. Daarbij zou tevens de zwakke procespositie van de schademelders ten opzichte van de mijnbouwexploitant meegewogen kunnen worden. Naarmate de reikwijdte van het bewijsvermoeden ruimer is, is de motiveringseis echter navenant zwaarder. Een bewijsvermoeden moet steun vinden in de feiten. Het is primair aan de wetgever gewicht toe te kennen aan de elementen die in de motivering worden betrokken.

De Afdeling concludeert in deze voorlichting dat uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden naar heel Nederland geen gerechtvaardigd belang dient. Anders dan in het Groningenveld is in Nederland niet op grote schaal sprake van door een bodembeweging veroorzaakte schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten, ook niet in de gebieden waar mijnbouwactiviteiten in enigerlei vorm plaatsvinden.

Omdat een breed toepassingsbereik niet aansluit bij het feit dat deze overige mijnbouwactiviteiten slechts zelden schade veroorzaken, zullen exploitanten het bewijsvermoeden vaak kunnen weerleggen door aannemelijk te maken dat de schade een andere oorzaak heeft. Uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden leidt dan tot onnodige gerechtelijke procedures. Als de exploitant er niet in slaagt te bewijzen waardoor de schade is veroorzaakt, dan houdt hij het bewijsrisico en zal hij de schade niettemin moeten vergoeden. Als het moeten vergoeden van schade het gevolg is van de uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden, zonder dat de feiten daartoe aanleiding geven, bestaat het risico dat er sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van het recht op eigendom van de mijnbouwonderneming.

Het verbeteren van de procespositie van schademelders is geen voldoende reden om het wettelijk bewijsvermoeden uit te breiden, omdat daarvoor al een voorziening bestaat. In 2020 is de Commissie Mijnbouwschade ingesteld om de bewijslast van benadeelden te verlichten, doordat zij zelfstandig onderzoek doet naar de oorzaak van de schade. Er is dus in dat geval in het geheel geen sprake van een bewijslastprobleem voor de schademelder.

Indien de oorzaak van de schade onzeker is, gaat de commissie ervan uit dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteit. Daarmee wordt praktisch eenzelfde resultaat bereikt als met toepassing van het bewijsvermoeden, zonder de daaraan verbonden nadelige gevolgen. Invoering van het bewijsvermoeden zal dus niet leiden tot andere uitkomsten wat betreft de oorzaak van de schade.

Volgens de Afdeling brengt uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden voor mijnbouwactiviteiten in heel Nederland bovendien het risico mee van teleurstelling bij burgers die schade melden, als gevolg van onjuiste of onrealistische verwachtingen over het effect daarvan op de kans op een schadevergoeding.

De Afdeling brengt onder de aandacht dat de positie van schademelders mogelijk wel op andere wijzen kan worden versterkt. De Afdeling wijst in dat verband op de voorstellen die de Commissie Mijnbouwschade daartoe doet. Een verruiming in het voordeel van de gedupeerden is het loslaten van de twaalfmaandentermijn na een aardbeving voor het doen van een melding en een uitbreiding van de groep meldingsgerechtigden.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) In verband met de Kabinetswisseling wordt het afschrift van het advies verzonden naar de Minister van Economische Zaken.

(2) Of door gasopslag bij Norg of de opslag bij Grijskerk. Hierna kortheidshalve 'Groningenveld'.

(3) Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1219. De motie werd ingediend bij het tweeminutendebat Mijnbouw/Groningen van 6 maart 2024.

(4) Dit volgt uit artikel 150 Wetboek van de Burgerlijke Rechtsvordering. De rechter kan overigens een andere verdeling toepassen.

(5) Artikel 6:177 BW.

(6) Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, Stb. 2016, 553. Het wettelijk bewijsvermoeden in artikel 6:177a BW is nadrukkelijk beperkt tot fysieke schade (aan gebouwen en werken), terwijl het aansprakelijkheidsrecht in het algemeen daartoe niet is beperkt.

(7) Kamerstukken II 2015/16, 34390, nr. 3, p. 3.

(8) Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4. Bij fysieke schade aan gebouwen dient te worden gedacht aan schade aan afwerking of constructie van een gebouw. Slijtage en gebruikssporen aan een gebouw, zoals bijvoorbeeld afbladderende verf, zijn schades die niet worden veroorzaakt door een bodembeweging en komen om die reden normaliter voor rekening en risico van de gebruiker of eigenaar van een gebouw.

(9) Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 5 en Stb. 2023, 389.

(10) Hoge Raad 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.9.4-2.9.7.

(11) Kamerstukken II 2015/16, 34 041, nr. 43.

(12) Kamerstukken II 2015/16, 34 041, nr. 43, hoofdstuk 4 onder e.

(13) De geografisch afbakening van het gebied waarbinnen het bewijsvermoeden geldt is nadien (2023), bij het Besluit Tijdelijke wet Groningen omschreven als het gebied waar een beving heeft plaatsgevonden met een trillingssnelheid van tenminste twee millimeter per seconde en de gebieden 6 kilometer rondom het Groningenveld.

(14) Stcrt. 2020, nr. 30336, p. 11.

(15) Er wordt niet bij voorbaat van uitgegaan dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouwactiviteit.

- (16) Artikel 3, vijfde en zesde lid, Overeenkomst landelijke behandeling mijnbouwschade kleine velden; Artikel 3, vierde en vijfde lid, Overeenkomst landelijke behandeling mijnbouwschade zoutwinning.
- (17) Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 3.
- (18) Volgens het KNMI gaat het om aardbevingen als gevolg van menselijk handelen.
- (19) In de omgeving van mijnbouw of niet.
- (20) Winning, opslag of opsporing van gas, aardwarmte of zout.
- (21) Bijvoorbeeld inklinking door verdroging onder invloed van klimaatverandering.
- (22) Jaarverslag 2023, p. 24.
- (23) Jaaroverzicht aardbevingen 2023.
- (24) Jaaroverzicht aardbevingen 2022.
- (25) Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4.
- (26) Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4 en Stcrt. 2020, nr. 30336, p. 11.
- (27) Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4.
- (28) Artikel 6:177 BW.
- (29) Aardbevingsschade Ekehaar: schade door mijnbouw vastgesteld, 27 september 2024 op: <https://www.commissiemijnbouwschade.nl>.
- (30) Jaarverslag 2023, p. 24.
- (31) Commissie Mijnbouwschade, Overzicht verschillende oorzaken van schade aan gebouwen.
- (32) Online dashboard met actuele cijfers betreffende fysieke schade, laatst bijgewerkt op 21 oktober 2024, op www.schadedoormijnbouw.nl.
- (33) M.K.G. Tjepkema, Schappelijk schadevergoedingsrecht (oratie Heerlen), Deventer, Wolters Kluwer 2024 (online), p. 25.
- (34) Zie onder meer Jaarverslag 2023, p. 24.
- (35) Hoge Raad 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.9.4-2.9.7.
- (36) Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 34 041, nr. 43.
- (37) Stcrt. 2020, nr. 30336, p. 11.
- (38) Hoofdstuk 3 in Uitgangspunten bij de beoordeling van de effecten van een bodembeweging door mijnbouw op schade aan gebouwen, vastgesteld op 7 juni 2023.
- (39) Zie hiervoor artikel 2, tweede lid, sub ii van het Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade.
- (40) Commissie Mijnbouwschade, Uitgangspunten bij de beoordeling van de effecten van bodembeweging door mijnbouw op schade aan gebouwen, 7 juni 2023, p. 3.
- (41) Artikel 3, vijfde en zesde lid, Overeenkomst landelijke behandeling mijnbouwschade kleine velden; Artikel 3, vierde en vijfde lid, Overeenkomst landelijke behandeling mijnbouwschade zoutwinning.
- (42) Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 'Goed gefundeerd - advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek', februari 2024, p. 20. De Raad acht het realistisch, indicatief uit te gaan van 425.000 gebouwen (6% van de gebouwen in Nederland) die tussen nu en 2035 te maken krijgen met matige tot ernstige schade als gevolg van aantasting van de fundering (p. 27).