

Position Paper prof.mr. M.K.G. (Michiel) Tjepkema (Open Universiteit/Radboud Universiteit)

Graag deel ik op uw verzoek enige observaties ten aanzien van de huidige afwikkeling van mijnbouwschade. Ik maak enige opmerkingen over de *procedure* ter afwikkeling van mijnbouwschade en de opmerkingen over het toepasselijke *criteria*, in het bijzonder de vaststelling van het causaal verband tussen mijnbouw en de schade aan gebouwen. Voor beide aspecten stel ik vast dat er sprake is van versnipperde rechtsbescherming.

Procedure

Ons wettelijk stelsel gaat nog altijd uit van de hoofdregel, zie art. 6:177 BW, dat een gedupeerde burger een mijnbouwonderneming moet aanspreken om zijn mijnbouwschade vergoed te krijgen. Dit is een risicoaansprakelijkheid voor schade die ontstaat door beweging van de bodem t.g.v. de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk. Gedurende het proces van schadeafwikkeling in Groningen, dat na de aardbeving in Huizinge (2012) op gang kwam, is het besef doorgedrongen dat de route waarbij de gelaedeerde zelf de exploitant aansprakelijk moet stellen, niet goed werkt. Deze situatie heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting in 2018 van het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Helaas kan nog steeds niet worden vastgesteld dat dat er volledige rust is in de wettelijke regeling voor vergoeding van Groningse mijnbouwschade.¹ Wel lijkt het vertrouwen van de Groningse burger in de overheid met de start van *Nij begun* in maart 2023 enigszins te zijn teruggekeerd.

Het gaat het bestek van dit paper ver te buiten om te duiden wat de lessen zijn die Groningen leert. Mijn indruk ten aanzien van de keuze om de civielrechtelijke schade te laten afwickelen binnen een bestuursrechtelijk procesmodel is in elk geval goeddeels positief.² Waar aanvankelijk met name onder civilisten twijfel bestond over de publiekrechtelijke afwikkeling van een civiele aansprakelijkheid, lijkt het bestuursrecht zich te hebben bewezen als een geschikt kader om mijnbouwschade af te wikkelen. Een groot voordeel van het bestuursrecht is dat het laagdrempelig is en – anders dan in een directe civiele procedure gericht tegen de exploitant – de burger de mogelijkheid geeft om over de aansprakelijkheid van de NAM te procederen zonder risico in de kosten van de wederpartij te worden veroordeeld. Ook is door het IMG op grote schaal geïnnoveerd met doordachte regelingen waardoor ondanks de grote schaal van de schade ('massaschade') veel zaken via beschikkingen konden worden afgedaan zonder dat dit leidde tot veel procedures bij de rechter. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de regelingen voor een 'Vaste Eenmalige Schadevergoeding', de waardedalingregeling en de vergoeding voor immateriële schade. Regelingen die het IMG in staat hebben gesteld tegen relatief lage transactiekosten grote aantallen schades te vergoeden.

Ik beweer niet dat de bestuursrechtelijke route al die jaren vlekkeloos is verlopen maar per saldo denk ik dat de bestuursrechtelijke afwikkeling van mijnbouwschade naar meer smaakt en ook buiten Groningen zou kunnen worden 'uitgerold'. De kern van deze procedure bestaat uit:

- 1) Het op afstand van de rijksoverheid organiseren van de schadeafwikkeling door de beslisbevoegdheid over de toekenning van mijnbouwschade te beleggen bij een zelfstandig bestuursorgaan

¹ 'Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet', Afdeling Advisering van de Raad van State, 7 mei 2025, W04.24.00359/I.

² Zie nader M.K.G. Tjepkema, *Schappelijk schadevergoedingsrecht* (oratie Heerlen), Deventer: Wolters Kluwer 2024 (online), p. 32-36.

- 2) Dat beslist binnen een bestuursrechtelijk procesmodel (op grond van een eigen regeling (Tijdelijke wet Groningen) met aanvullende normering krachtens de Algemene wet bestuursrecht) en wiens beslissingen dus appellabel zijn bij de bestuursrechter (rechtbank, sector bestuursrecht en vervolgens Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)
- 3) Welke beslissingen materieel zien op de toepassing van civiel aansprakelijkheidsrecht op grond van het Burgerlijk Wetboek
- 4) Waarbij de overheid de taak op zich neemt om 'achter de schermen' af te rekenen met de mijnbouwexploitant, voor zover althans de beslissingen als een zuivere toepassing van het Burgerlijk Wetboek kunnen worden gezien³
- 5) Zonder dat deze procedure het recht van de gedupeerde wegneemt om de exploitant zelf in rechte aan te spreken.

Werpen we de blik op de situatie *buiten* Groningen, dan valt op dat de procedures divergeren. Dan is een kernrol weggelegd voor de Commissie Mijnbouwschade (CM), aan wier advies de mijnbouwonderneming zich in beginsel zal committeren. Net als het IMG past de CM in principe het civiele aansprakelijkheidsrecht toe en net als het IMG opereert de CM in onafhankelijkheid. Anders dan het IMG neemt de CM echter geen besluiten in de zin van de Awb maar heeft zij een adviserende rol (aan de *mijnbouwonderneming*) in een civiele procedure. Voor wat betreft de Limburgse situatie zal de CM de *staatssecretaris* adviseren over de omvang van de ten laste van de onderneming te brengen schadevergoeding. Het is vervolgens de staatssecretaris die het besluit neemt en die de 'tegenstrever' is van de burger in een bestuursrechtelijke procedure, op basis van een onverplichte tegemoetkomingsregeling. Het voor burgers zo belangrijke onafhankelijke oordeel, los van de belangen van de rijksoverheid, is in de IMG-procedure strikt genomen beter geïnstitutionaliseerd.

Wellicht vanwege dit bezwaar is in Limburg nu steun om de schadeafhandeling toch meer op de IMG-leest te schoeien. In Limburg zou de CM oorspronkelijk haar adviesrol houden en was voorzien in een inbedding in een 'Limburg-kamer' binnen het Instituut voor Mens, Milieu en Mijnbouwschade Limburg (I3ML). Dat lijkt echter niet langer het voornemen van minister Hermans, die minder dan haar voorganger bezwaar lijkt te hebben tegen de figuur van het op afstand van de rijksoverheid geplaatste zelfstandig bestuursorgaan. Een van de redenen dat de Limburgse schadeafwikkeling vertraging oploopt, is dat binnen het huidige kabinet een voornemen lijkt te bestaan om ook I3ML een rechtsvorm te geven als het IMG, waarbij (de Limburgkamer van) I3ML niet 'slechts' adviseert maar besluiten neemt waartegen direct bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Zou dat doorgaan, dan betekent dat dat het Groningse bestuursrechtelijke model verder oprukt. Ik zou dat gelet op de geschetste voordelen van het bestuursrecht toejuichen maar landelijke uniformiteit wordt daarmee niet bereikt, terwijl dat toch eigenlijk het ideaalplaatje is: een eenduidige, zelfde procedure voor alle gevallen van mijnbouwschade. Het 'Groningse model' waarbij de aansprakelijkheid door de overheid 'achter de schermen' wordt afgewikkeld leent zich er naar mijn idee goed voor om ook daarbuiten te worden toegepast. In mijn ideaalbeeld zou de CM op termijn dan ook kunnen opgaan in een Instituut Mijnbouwschade Nederland bestaat dat

³ Bij 'ruimhartige' keuzes waarbij bewust afstand wordt genomen van de civiele aansprakelijkheidsregels geldt dat het verhaal per definitie lastiger wordt te verhalen op de mijnbouwexploitant.

werkt volgens het geschetste Groningse model.⁴ De genoemde voordelen van het bestuursrechtelijke procesmodel zouden daarbij landelijk gelden. Binnen het IMG opgedane expertise zou behouden blijven. Lokale keuzes – het al dan niet hanteren van een bewijsvermoeden, het beperken van het recht op schadevergoeding tot bepaalde vormen van schade – zouden kunnen blijven bestaan, mits goed beargumenteerd.

Materieel recht

Ten aanzien van het materiële recht zien we ook versnippering. Het in Groningen toegepaste bewijsvermoeden is elders in het land niet van toepassing. Ik kan mij in grote lijnen vinden in de kanttekeningen die de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft geplaatst bij een landelijk toegepast bewijsvermoeden. Anders dan onder sommige Kamerleden wordt gedacht is het bewijsvermoeden geen panacee voor het voorkomen van procedures en discussies over causaliteit. De op winstmaximalisatie gerichte private onderneming zal niet willen betalen voor schade die niet tot mijnbouw kan worden herleid maar andere, autonome oorzaken heeft. Ook bij een publiekrechtelijk georganiseerde schadeafwikkeling zal de CM, ook bij een bewijsvermoeden, de ruimte moeten hebben om dit waar nodig te ontcrachten. Voor de Commissie is immers het civiele schadevergoedingsrecht leidend. Overigens geeft deze Commissie – en dat lijkt op zichzelf al ruimhartiger dan het civiele recht dicteert – bij causaliteitsonzekerheid (na gedegen onderzoek door een deskundige) de gedupeerde het voordeel van de twijfel door ervan uit te gaan dat de schade mijnbouwschade gerelateerd is.⁵

In het beoordelingskader van de CM geldt geen bewijsvermoeden, maar de CM ontlast de burger wel door zelfstandig onderzoek te doen naar de oorzaak van de schade. Door de landelijke dekking van de CM is in zoverre uniformiteit gegarandeerd. Toch zijn zowel Limburg als Groningen ‘uitbijters’. In Groningen geldt krachtens art. 6:177a BW immers het bewijsvermoeden. In Limburg wordt thans gewerkt aan een model waarin het causaal verband wordt getoetst aan het begrip ‘aannemelijkheid’, waarbij – zonder in details te treden – de ligging in één van de invloedsgebieden van de voormalige steenkoolwinning van belang zijn alsook de vraag of de schade naar zijn aard schade als gevolg van steenkoolwinning kan zijn en contra-indicaties ontbreken. Het vergt soms nauwkeurige studie om te bezien waar het licht schijnt tussen deze methoden. De specifieke aard van de mijnbouwschades in Limburg – naijlschade ten gevolge van voormalige steenkoolwinning – maar ook andere elementen, zoals het lange tijd ontbreken van een regeling voor ‘eenvoudige gevallen’ kan evenwel een (iets) ruimhartiger beoordeling van het causaal verband rechtvaardigen.

Een evaluatie van de werkwijze in Limburg zou moeten uitwijzen of de daar gekozen benadering zich wellicht leent voor toepassing elders in het land. Dan wordt ook op materieel terrein landelijke uniformiteit bereikt. Daarbij moet altijd worden bedacht dat de CM – zelfs al zou die opgaan in iets als een Instituut Mijnbouwschade Nederland – de opdracht heeft mijnbouwschade af te wikkelen. Het is geen Commissie Gebouwschade. De lage aantallen gevallen waarin de CM positief heeft geadviseerd over de toekenning van schadevergoeding zijn voor sommigen

⁴ Ik ben niet de eerste die dit oppert. Zie S.C.J.J. Kortmann, ‘Compensatie van mijnbouwschade door NICM’, in: R. van Gestel en J. Vranken (red.), *Recht en rechtspraak vanaf 2040*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 157 e.v. “NICM” staat daarbij voor Nationaal Instituut Compensatie Mijnbouwschade.

⁵ Uitgangspunten beoordelingskader, in: Commissie Mijnbouwschade, *Jaarverslag 2023*, p. 42.

aanleiding te twijfelen aan de CM en haar oordelen.⁶ Ik zie voorshands geen reden om die kritiek te delen. De CM beschikt over alle juridische en technische kennis die nodig is om mijnbouwschade van andere te scheiden. Zij legt over haar beleid en bevindingen verantwoording af in haar Jaarverslag, waaruit blijkt dat veel schades niet-mijnbouwgerelateerd zijn.⁷ Men zal met sterker geschut dan enkel lage aantallen toewijzingen komen om te kunnen oordelen dat de CM haar werk niet goed doet. Ik heb die argumentatie nergens gelezen; we moeten haar de kans geven in Limburg de schadeafwikkeling op te pakken.

Daar komt tot slot iets bij. In de kritiek op de CM nasleep van Groningen klinkt steeds vaker de roep om ‘ruimhartigheid’, die zou leiden tot een soepelere beoordeling van causaal verband, waarbij als het ware voor lief wordt genomen dat soms ook niet-mijnbouw gerelateerde schade wordt vergoed. Daar valt – bijvoorbeeld uit een oogpunt van lage transactiekosten en het voorkomen van stepende procedures – soms best iets voor te zeggen. Er zijn voorbeelden van regelingen voor fysieke gebouwenschade die succesvol debat weten te voorkomen, terwijl tegelijkertijd de eigen verantwoordelijkheid van de gedupeerde in beeld blijft.⁸ Het is een politieke keuze daartoe over te gaan. Additionele financiële bronnen, zoals door de overheid (rijks of lokaal) opgestelde en uitgevoerde subsidieregelingen voor gebouwenschade, zullen dan in beeld moeten komen. Dit kan stemmingmakerij en bestuurlijke drukte voorkomen alsook leiden tot grotere tevredenheid onder burgers.

⁶ G. Dijkstra en F. van der Meer, ‘De ene mijnbouwschade is de andere niet’, Montesquieu Instituut 20 mei 2025.

⁷ Jaarverslag 2023, p. 22-23.

⁸ ‘Na jarenlang gesteggel laat de gemeente Utrecht de werfkelders opknappen, maar eigenaren betalen wel mee’, *de Volkskrant* 27 mei 2025.