

# Het concept-Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen nader bekeken

Een artikel in de serie ‘Aardbevingen in Groningen en het vermogensrecht’

*Mr. dr. J.E. van de Bunt\**

## 1 Inleiding

De afhandeling van de mijnbouwschade<sup>1</sup> als gevolg van de gaswinning van het Groningenveld door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (hierna: de NAM), de mijnbouwexploitant, heeft de afgelopen jaren tot veel onvrede geleid onder de inwoners van Groningen. Die afhandeling vond eerst plaats door de NAM zelf via de civiele weg. Vanaf 2015 heeft de NAM het Centrum Veilig Wonen (CVW) opgericht om de schade op enige afstand van de NAM af te handelen. Over die afhandeling was men ook ontevreden. Zo zou de afhandeling nog steeds partijdig gebeuren, duurde die veel te lang en voelden bewoners zich niet gehoord.<sup>2</sup> De huidige minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft daarom kort na de aardbeving in Zeerijp in januari 2018 besloten de schadeafhandeling naar zich toe te trekken. Hij heeft daartoe als tijdelijke oplossing in februari 2018 de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) ingesteld, die de fysieke schade aan gebouwen op publiekrechtelijke wijze is gaan afwikkelen.<sup>3</sup> Vervolgens wilde hij het Instituut Mijnbouwschade (IM) oprichten, dat een permanente status moet krijgen en als zodanig alle vormen van mijnbouwschade in Groningen

exclusief op publiekrechtelijke wijze moet gaan afhandelen. In de zomer van 2018 heeft hij daartoe een wetsvoorstel ter consultatie aangeboden.<sup>4</sup>

Met het wetsvoorstel kunnen gedupeerden met mijnbouwschade in Groningen voor een schadevergoeding uitsluitend nog terecht bij het IM, dat de schade op publiekrechtelijke wijze moet gaan afhandelen. Zij kunnen hun schadeclaims dan niet langer afwikkelen via de civiele weg door de NAM aan te spreken. De rekening voor de schadevergoedingen van gedupeerden wordt achteraf aan de NAM gepresenteerd door de Staat. De minister van EZK is daarnaast voornemens ook de mijnbouwschade buiten Groningen onder publieke regie te plaatsen.<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel is na een internetconsultatie voor advies naar de Raad van State gezonden.<sup>6</sup> Dat betekent niet dat de instelling van het IM op heel korte termijn voorzien wordt – de minister verwacht dat die medio 2020 kan worden gerealiseerd.<sup>7</sup> Het wetsvoorstel behoort overigens tot een drieliuk: naast dit wetsvoorstel voor de afhandeling van de schade dat in voorbereiding is, is de Wet minimaliseren gaswinning Gronin-

\* Mr. dr. J.E. van de Bunt is universitair docent privaatrecht bij Tilburg University en zelfstandig adviseur op het gebied van schadefondsen.

De auteur dankt haar studenten van de Topklas voor hun inbreng bij het vak over de mijnbouwschade in Groningen.

1. Onder mijnbouwschade valt zowel aardbevingschade als schade door bodemdaling.
2. Zie hierover onder meer G. Kuipers & M. Tjepkema, ‘Publieke regie’ in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid, NJB 2017/1576, p. 2058-2067 en J.E. van de Bunt, Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?, AV&S 2017/27, afl. 4, p. 139-146.
3. Besluit mijnbouwschade Groningen, Stcrt. 2018, 6398. Zie hierover J.E. van de Bunt & M.K.G. Tjepkema, Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen, NJB 2018/587, afl. 12, p. 792-800.

4. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 1, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

5. Kamerstukken II 2018/19, 32849, 137 (brief van de minister van EZK).
6. De internetconsultatie is in de zomer van 2018 afgesloten. Zie verder: Afhandeling schade door gaswinning in Groningen wordt volledig publiek, Rijksoverheid 23 november 2018. Zie over het wetsvoorstel H.E. Bröring, Het concept-wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, NTB 2018/58, afl. 8, p. 353-362; B. Marseille, H. Bröring & K. de Graaf, Een gebruikersperspectief op aardbevingschadevergoedingsprocedures, NJB 2018/1948, afl. 37, p. 2810-2819.
7. Door middel van aanpassing van de Mijnbouwwet, Kamerstukken II 2018/19, 32849, 137, p. 4 (brief van de minister van EZK).

gen in juli 2018 aangenomen<sup>8</sup> en wordt er nog een wetsvoorstel voorbereid met het oog op de versterking van woningen die gevaar lopen door de gaswinning in Groningen.<sup>9</sup>

In deze bijdrage volgt een bespreking van het Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen op hoofdlijnen. Eerst zal een schets van het wetsvoorstel worden gegeven (par. 2). Vervolgens wordt bekeken of met de eerder gerezen problemen voor gedupeerden met mijnbouwschade in Groningen door het wetsvoorstel zal worden afgerekend (par. 3). In paragraaf 4 volgt een inventarisatie van welke andere problemen zouden kunnen rijzen door de introductie van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld door het afsluiten van de mogelijkheid schade langs de civiele weg te verhalen op de schadeveroorzaker. Bij dit alles zal waar nodig ook enige aandacht worden besteed aan de situatie zoals die thans is onder het regime van de TCMG. In de conclusie zullen de meest belangwekkende bevindingen op een rij worden gezet.

## 2 Een schets van het wetsvoorstel

### 2.1 Inleiding

Het wetsvoorstel wenst de volgende drie doelen te realiseren:

- het bieden van een wettelijk kader voor de afhandeling van schade om de verzoeken van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg;
- het oprichten van een zelfstandig bestuursorgaan om die eerste taak uit te voeren;
- het regelen van een publiekrechtelijke heffing aan de NAM ter financiering van de schadeafhandeling door het zelfstandig bestuursorgaan.<sup>10</sup>

Het voorstel bevat een wettelijke grondslag voor de afhandeling van alle vormen van schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag in Norg door alleen de Staat.<sup>11</sup> De NAM, de mijnbouwexploitant, kan niet langer worden aangesproken voor vergoeding van schade. De Staat stelt na een aanvraag van een gedupeerde met toepassing van het civielrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht vast of er een aanspraak is op vergoeding van schade, en zo ja, wat de omvang van de vergoeding is.<sup>12</sup> De Staat neemt de betaling van de vergoeding aan de gedupeerde voor zijn rekening en zorgt ervoor dat de kos-

ten die de Staat maakt voor de afhandeling van de schade op de NAM worden verhaald.

Alle soorten van schade door bodembeweging komen voor vergoeding in aanmerking, zo valt op te maken uit het gehanteerde schadebegrip in de wet.<sup>13</sup> Dat betekent dat de Staat alle schadesoorten zal gaan vergoeden, anders dan de TCMG tot nu toe doet op grond van het Besluit mijnbouwschade Groningen.<sup>14</sup> Die vergoedt slechts de fysieke schade aan gebouwen en werken. Gedacht kan worden aan vergoeding van waarde-daling van woningen en de vergoeding van immateriële schade van gedupeerden.<sup>15</sup> Daarnaast worden, ook anders dan het Besluit mijnbouwschade Groningen, geen objecten of doelgroepen uitgezonderd. Het wetsvoorstel zondert alleen schade voor de nodige versterking van gebouwen door de Staat zelf uit van de reikwijdte van de wet.<sup>16</sup>

Aanvragen om een vergoeding van schade kunnen alleen door de overheid worden afgehandeld. Het zal niet langer mogelijk zijn om de NAM aan te spreken. De civiele rechter dient een vordering tot vergoeding van mijnbouwschade in Groningen niet-ontvankelijk te verklaren.<sup>17</sup> Daarmee poogt de wetgever eindelijk duidelijkheid te verschaffen voor de gedupeerde – slechts één procedure, die bij de bestuursrechter, kan en moet worden gevolgd bij onenigheid. Een voordeel van die keuze is dat de oordelen van civiele en bestuursrechters over de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade niet uit elkaar kunnen gaan lopen.

Als de mijnbouwschade geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen door het IM kan de gedupeerde bij de civiele rechter een vordering instellen voor het deel van zijn schade waarvoor hij geen vergoeding heeft ontvangen. De civiele rechter blijft op die manier in theorie dan nog restrechter voor de vorderingen, zo valt in de toelichting op het conceptwetsvoorstel te lezen, maar die weg is – uiteraard – heilloos. De vordering is dan wel ontvankelijk, maar in lijn met de jurisprudentie over formele rechtskracht zal de rechter dan oordelen dat (1) het besluit juist is in het geval de aanvrager de bestuursrechtelijke procedure niet heeft gebruikt,<sup>18</sup> of dat (2) het oordeel van de bestuursrechter juist is als de bestuursrechtelijke procedure wel is gevolgd. Overigens is mij niet helemaal duidelijk tegen wie die vordering dan zou moeten worden ingesteld. Tegen de NAM kan niet meer op grond van het wetsvoorstel, dus is dat dan een vordering tegen de overheid of tegen de TCMG?

8. Stb. 2018, 178.

9. Aangekondigd in een Kamerbrief van 3 juli 2018: de Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie. Kamerstukken II 2017/18, 33529, 500. Deze moet nog ter consultatie worden aangeboden.

10. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 1, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Een vierde doel is het creëren van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op dit vierde doel zal ik hier niet ingaan.

11. Art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

12. Ibid. Met uitzondering van art. 6:178 sub c BW.

13. Art. 1 Wetsvoorstel.

14. Zie art. 1 Besluit mijnbouwschade Groningen.

15. Zo ook Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 5, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

16. Art. 2 lid 5 Wetsvoorstel. Volgens de toelichting omdat de betrokken partijen daar nog over moeten overleggen, zie Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 5, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

17. Art. 16 Wetsvoorstel.

18. Zie onder meer HR 16 mei 1986, AB 1986/573, NJ 1986/723 m.nt. Martijn Scheltema (Heesch/Van de Akker).

De kosten van de afhandeling van schade worden volledig doorberekend aan de NAM, omdat de NAM de schade heeft veroorzaakt door de aanleg of exploitatie van een mijnbouw-werk en de NAM hier als exploitant economisch profijt van heeft (gehad).<sup>19</sup> Dat het niveau van de gaswinning flink omlaag zal gaan in de toekomst maakt dat niet anders. De oorzaak van de schade is voornamelijk gelegen in de gaswinning die eerder plaatshad.<sup>20</sup> Om te voorkomen dat de gedupeerden nog geconfronteerd worden met de NAM, is ervoor gekozen het IM niet alleen de aanspraak en de omvang van de vergoeding vast te laten stellen, maar ook de uitkering daarvan te laten doen.<sup>21</sup>

De afhandeling van verzoeken om schadevergoeding zal geschieden bij het IM, dat vormgegeven is als een zelfstandig bestuursorgaan. De grond voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.<sup>22</sup> Zo staat het IM op afstand van de NAM, maar ook op afstand van andere betrokken partijen als het ministerie van EZK. Aangezien het IM semirechtelijke taken heeft, heeft de minister niet de bevoegdheid, zoals gebruikelijk,<sup>23</sup> om besluiten te vernietigen.<sup>24</sup>

De precieze werkwijze van het IM bij het behandelen van aanvragen ligt met het wetsvoorstel nog niet helemaal vast.<sup>25</sup> Die mag het IM zelf vaststellen. Het IM is echter aan regels gebonden. Zo moet hij zich houden aan de artikelen van het Burgerlijk Wetboek (BW).<sup>26</sup> Het IM moet zich daarnaast houden aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt<sup>27</sup> en aan de eisen en termijnen van het wetsvoorstel. Die laatste houden bijvoorbeeld in dat de aanvraag met een formulier kan worden ingediend,<sup>28</sup> en dat één of meer deskundigen kunnen worden aangewezen om de schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade. De deskundige moet in beginsel binnen een termijn van zes maanden of zoveel eerder als redelijkerwijs mogelijk rapporteren. Binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag maakt het IM het besluit op de aanvraag bekend als er geen deskundige nodig is.<sup>29</sup> Het IM krijgt twaalf weken de tijd om een besluit te nemen als er wel een deskundige nodig is, nadat het deskundigenadvies is ontvan-

gen. Ten slotte kan het IM een termijn stellen voor een complexe aanvraag die afwijkt van de termijn van acht weken, en deze mag ten hoogste eenmaal met dezelfde termijn verlengd worden.<sup>30</sup>

### 3 Problemen voor gedupeerden in Groningen opgelost?

#### 3.1 Inleiding

Biedt het wetsvoorstel een oplossing voor de problemen waar gedupeerden eerder tegenaan liepen bij de schadeafhandeling door de NAM?<sup>31</sup> Het gaat om de problemen die eigen zijn aan het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht: de langzaam voortschrijdende rechtsontwikkeling en het aantonen van causaal verband.

Daarnaast gaat het om problemen die met de civiele procedure en de positie van de NAM te maken hebben: de 'inequality of arms', de lengte van de civiele procedure, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, de procedurele rechtvaardigheid en de onoverzichtelijkheid van het aantal loketten waarbij de Groningers moesten aankloppen. Deze problemen worden hier achter elkaar behandeld.

#### 3.2 Rechtsontwikkeling

De schadeafhandeling riep verschillende lastige rechtsvragen op voor gedupeerden: wie kan naast de NAM worden aangesproken, op welke grondslag kan de aansprakelijke partij worden aangesproken, en voor welke schadesoorten is de aansprakelijke partij schadeplichtig?

Het wetsvoorstel lost het probleem van de vraag wie de aansprakelijke partijen zijn in elk geval op voor de gedupeerde. Naast de NAM speelt de Staat immers een zeer grote rol bij de gaswinning – als verlener van de vergunning voor de gaswinning aan de NAM, als toezichthouder in de vorm van het Staatstoezicht op de Mijnen, als mede-exploitant in de vorm van Energie Beheer Nederland en niet in de laatste plaats als ontvanger van 90% van de gasbaten.<sup>32</sup> Of nu naast de NAM ook de Staat aansprakelijk is, maakt voor een gedupeerde niet meer uit. Hij krijgt een aanspraak voor zijn schade op het IM, dat de schadevergoeding ook uitbetaalt. De Staat rekent achteraf af met de NAM.

Opmerkelijk is dat het wetsvoorstel doet voorkomen alsof *alle* schade zal worden verhaald op de NAM als mijnbouwexploitant in de vorm van een heffing. Het benadrukt het profijt dat deze exploitant heeft gehad en het beginsel dat de veroorzaker

19. De kosten die gemoeid zullen zijn met voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid, bijv. in geval van een dreigend gevaar, als bedoeld in art. 6:178 sub c BW, zullen niet aan de NAM worden doorberekend. Vgl. ook art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

20. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 7-8, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

21. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 12, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

22. Art. 3 lid 1 sub a Kaderwet zbo's. Zie ook Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 8-9, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

23. Aldus art. 22 Kaderwet zbo's.

24. Art. 8 Wetsvoorstel.

25. Art. 9 Wetsvoorstel.

26. Art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

27. Met name hoofdstuk 3 en titel 4.1 Awb.

28. Art. 10 Wetsvoorstel.

29. Art. 12 Wetsvoorstel.

30. Art. 12 Wetsvoorstel.

31. Vgl. Van de Bunt 2017 en A.J. Verheij, Geldt het Burgerlijk Wetboek nog in Groningen? Over de aansprakelijkheid van de NAM voor de waardedaling van onroerende zaken, NJB 2015/250, afl. 26, p. 1733-1738. Schadeafhandeling vond ook plaats voor de NAM via het CVW.

32. Energie Beheer Nederland, eigendom van het ministerie van EZK, is aansprakelijk. Vgl. Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, M en R 2017/21 m.nt. F.C.S. Warendorf, r.o. 4.9.

behoort te betalen.<sup>33</sup> In werkelijkheid heeft de Staat naar aanleiding van het wetsvoorstel en de afbouw van de gaswinning nieuwe afspraken gemaakt met de aandeelhouders van de NAM, Shell en ExxonMobile.<sup>34</sup> Hoewel deze afspraken helemaal niet transparant zijn, is het deel dat de Staat van de NAM krijgt voor de gaswinning verminderd, zo valt op te maken uit uitspraken van de minister van EZK. Die vermindering wordt verdedigd door te stellen dat de kosten van schade en versterking zijn toegenomen en de inkomsten door gaswinning zijn afgenomen, terwijl de kosten de inkomsten dreigden te gaan overtreffen. De nieuwe afspraken staan in een overeenkomst met Shell en ExxonMobile, het zogenaamde Akkoord op Hoofdpijnen, dat met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2018 geldt.<sup>35</sup> Ook al doet de Staat het anders voorkomen, hij betaalt nu door minder inkomsten van de NAM te krijgen indirect wel degelijk mee aan de schadevergoedingen.

Omdat het nieuwe wetsvoorstel gedupeerden met mijnbouwschade in verband met de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg een aanspraak geeft op een vergoeding van schade,<sup>36</sup> lijkt de grondslag van de vergoeding, art. 6:162 of 6:177 BW, er niet langer toe te doen. De grondslag voor de aanspraak vloeit voortaan immers voort uit de wet. In het schadevergoedingsrecht zou de keuze voor de ene of de andere grondslag echter consequenties kunnen hebben voor de vraag van art. 6:98 BW of bepaalde gevolgen in redelijkheid nog aan de aansprakelijke partij kunnen worden toegerekend. Dit is met name relevant voor schade die in een verder verwijderd verband staat met de onrechtmatige gedraging. Denk bijvoorbeeld aan tijdelijk verlies van arbeidsvermogen als gevolg van angstschade, of angstschade zelf als een gevolg van de beweging van de bodem in Groningen – de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant zal in de eerste plaats geschreven zijn voor fysieke schade aan gebouwen.

Aan deze vraag komen we toe als duidelijk is dat er *condicio sine qua non*-verband bestaat tussen de onrechtmatige gedraging en de schade. De aard van de aansprakelijkheid en de aard van de schade spelen een rol bij de beoordeling in het kader van art. 6:98 BW, zo volgt uit het artikel zelf, maar ook de voorzienbaarheid en de mate van schuld. Bij de aard van de aansprakelijkheid zou men aan het volgende kunnen denken. Een schuldaansprakelijkheid zou in beginsel een ruimere toerekening van schade rechtvaardigen dan een risicoaansprakelijkheid.<sup>37</sup> Maar dit gaat niet in alle gevallen op. Een bepaalde risicoaansprakelijkheid kan er ook toe strekken een ruime aansprakelijkheid te vestigen of juist een bescherming voor letsel-

schade te bieden.<sup>38</sup> Zo beoogt de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant de gevolgen van die mijnbouwactiviteiten neer te leggen bij de ondernemer die de activiteiten heeft ontplooid. Hier lijken de beginselen ‘de vervuiler betaalt’ en de profijtgedachte achter de risicoaansprakelijkheid te zitten.<sup>39</sup> Ik zou ervoor willen pleiten, nu de gedupeerde in de toekomst de keuze niet meer heeft wanneer het wetsvoorstel in werking treedt, dat het IM van de grondslag uitgaat die tot een zo ruim mogelijke toerekening leidt – en dus ook tot schade die in een wat verder verwijderd verband staat met de mijnbouwactiviteiten.

Voor welke schadesoorten een aanspraak bestaat, biedt het wetsvoorstel zelf geen uitsluitel. Het biedt een aanspraak op vergoeding van alle soorten schade, maar dan wel alleen, lijkt mij dat bedoeld wordt, die waar volgens het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht recht op bestaat. Voor fysieke schade aan gebouwen is er geen twijfel over die aanspraak, die is er.

Op de principiële vraag of de angstschade van Groningers voor vergoeding in aanmerking komt, heeft de rechter echter nog geen definitief antwoord gegeven. De rechtbank oordeelde dat angstschade door de aardbevingen diende te worden vergoed.<sup>40</sup> Thans is de zaak aanhangig in hoger beroep bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Waarschijnlijk zal het hof zijn oordeel aanhouden, nu de Rechtbank Noord-Nederland in een andere zaak in oktober 2018 prejudiciële vragen richtte aan de Hoge Raad over onder meer de angstschade van de Groningers.<sup>41</sup> Het wachten is op het verlossende woord van de Hoge Raad op die principiële vraag, dat naar verwachting in de loop van 2019 zal komen.

Ook over waardedaling van gebouwen zijn prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad, zij het dat het mogelijke antwoord op deze vragen wat minder aanleiding geeft tot speculatie.<sup>42</sup> De NAM wilde die waardedaling alleen bij verkoop van de gebouwen vergoeden. Voor roerende en onroerende zaken geldt echter als vaste rechtspraak van de Hoge Raad dat waardevermindering moet worden vergoed, ook in het geval de zaak nog niet is verkocht.<sup>43</sup> In navolging van de rechtbank oordeelde het hof dan ook – niet verrassend – dat de waardedaling van gebouwen door de aardbevingen abstract begroot

38. Ibid.

39. Vgl. de parlementaire geschiedenis van het oorspronkelijke art. 6:177 BW, dat slechts gold voor de uitstroom van delfstoffen. Kamerstukken II 1988/89, 21202, 3. Aan de grondslag voor de uitbreiding van art. 6:177 BW in 2003 met bodemdaling zijn geen nadere woorden gewijd. Kamerstukken II 1998/99, 26219, 3 (Mijnbouwwet).

40. Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

41. Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009. Vragen 9a, 9b en 9c.

42. Opnieuw: Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009.

43. Zie hierover bijv. R. Rijnhout, Aardgas en aansprakelijkheid, NTBR 2016/33, afl. 7, p. 224-231. De vaste rechtspraak: HR 13 december 1963, NJ 1964/449 m.nt. G.J. Scholten; HR 8 oktober 1992, NJ 1994/286; HR 28 april 2000, NJ 2000/690 m.nt. A.R. Bloembergen; HR 23 mei 1980, NJ 1980/466.

33. Bijv. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 12-13 en 16-17, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

34. Akkoord op Hoofdpijnen, 25 juni 2018. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 33529, 493 (brief van de minister van EZK).

35. De afdracht van de aardgasbaten door de NAM bestond eerder uit drie schijven van 64%, 85% en 95% en zal voortaan uit een schijf van 73% bestaan.

36. Vgl. de aanhef en het schadebegrip van art. 1 Wetsvoorstel.

37. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2017/65.

kan worden, verkoop was daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde.<sup>44</sup> Er is in het najaar van 2018 een commissie benoemd die advies zal uitbrengen over een model voor de vergoeding van de waardedaling van gebouwen op publieke wijze.<sup>45</sup>

Het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht zijn dus nog volop in ontwikkeling als het gaat om de vraag wie als gevolg van de gaswinning aansprakelijk is, op welke gronden de aansprakelijke partijen moeten worden aangesproken, en voor welke schade zij aansprakelijk zijn. Het wetsvoorstel lost het probleem dus op wie de gedupeerde het beste zou kunnen aanspreken en op welke grondslag dat het beste zou kunnen gebeuren. Nu er prejudiciële vragen zijn gesteld aan de Hoge Raad zal in 2019 waarschijnlijk duidelijk worden op welke schade-soorten gedupeerden recht hebben.

Het IM biedt in die zin ook een verbetering ten opzichte van de TCMG, omdat bij die commissie de civiele weg niet uitgesloten is en procederen tegen de NAM nog tot de mogelijkheden behoort. Daarbij ga ik ervan uit dat de TCMG, het IM én de bestuursrechter de gedupeerde geven waar hij recht op heeft volgens de regels van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. De gedupeerde is in het bestuursrecht dan even goed af als in het civiele recht.

### 3.3 Causaal verband

Bij de vestiging van aansprakelijkheid bleken gedupeerden te stuiten op een belangrijk verweer van de NAM: er zou niet voldaan zijn aan het vereiste causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade van art. 6:177 BW.<sup>46</sup> Mogelijk zouden andere oorzaken de schade hebben veroorzaakt. Bijvoorbeeld bij schade aan onroerende zaken: constructieve fouten, grondwaterdaling of achterstallig onderhoud, bij waardedaling van onroerende zaken: de economische krimp van de regio, en bij angst en stress: relatieproblemen of drukte op het werk.

Sinds 31 december 2016 geldt een nieuw, wettelijk bewijsvermoeden voor fysieke schade aan gebouwen en werken (art. 6:177a BW). Dit zou het voor gedupeerden met fysieke schade aan gebouwen gemakkelijker moeten maken hun schade vergoed te krijgen. In de praktijk interpreteerde de NAM dit bewijsvermoeden op een voor haar voordelige wijze, zodat gedupeerden niet veel beter af waren.<sup>47</sup> Volgens de NAM hield het bewijsvermoeden namelijk in dat dit reeds werd ontzenuwd door enkele andere mogelijke oorzaken te noemen, zoals trillingen door verkeer of het grondwaterpeil.

De Arbitrer Bodembeweging, die ingesteld werd door de Nationaal Coördinator Groningen om het schadeafhande-

lingstraject met de NAM te verbeteren, heeft het bewijsvermoeden overigens ook al voor inwerkingtreding ruimhartig toegepast in zijn oordelen over fysieke schade aan gebouwen.<sup>48</sup> Deze oordelen waren voor de NAM in beginsel bindend. Omdat gedupeerden zich vervolgens in grote getalen aanmeldden bij de arbiters ontstond er een vertraging in de behandeling van zaken.

Het bewijsvermoeden komt de gedupeerden wel degelijk vergaand tegemoet.<sup>49</sup> Het houdt in dat vermoed wordt dat schade die naar haar aard redelijkerwijs schade als gevolg van exploitatie van het Groningenveld zou kunnen zijn een gevolg is van de mijnbouwactiviteiten. Met deze regel van bewijslastverdeling wordt het bewijsrisico in feite omgekeerd; het bewijsrisico komt door het bewijsvermoeden dus bij de NAM te liggen.<sup>50</sup> Het is vervolgens aan de exploitant, de NAM, om aan te tonen dat de fysieke schade *niet* veroorzaakt is door de bodembeweging, met andere woorden dat er géén causaal verband is. Is dit niet aan te tonen, dan komt dit voor risico van de NAM.<sup>51</sup> De vraag die bij de beoordeling van schade leidend zou moeten zijn, is de volgende: kan worden uitgesloten dat de schade is veroorzaakt door de bodembeweging?<sup>52</sup> In de praktijk wordt die vraag beoordeeld door deskundigen met een technische achtergrond. Het is van belang dat hun beoordeling wordt opgebouwd rond deze juridische vraag.

Het IM krijgt de opdracht met toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht de aanspraak op een schadevergoeding vast te stellen. Dat houdt daarom ook in: met toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. Er is geen enkele aanwijzing dat het IM het bewijsvermoeden niet ruimhartig zal interpreteren, zoals het bedoeld is – gedupeerden zullen daar het nodige voordeel van ondervinden. Die bedoeling blijkt uit de wetgeschiedenis, de doctrine en uitspraken van de Arbitrer Bodembeweging. De onzekerheid rondom het causaal verband komt op die manier uiteindelijk weer bij de afrekening met de Staat waar die hoort, ten laste van de NAM.

Wat betreft het causaal verband tussen mijnbouwactiviteiten en waardedaling van gebouwen en ook tussen mijnbouwactiviteiten en angst<sup>53</sup> gelden de gewone regels van het causaal verband – in die gevallen moet de gedupeerde het *condicio sine qua non*-verband stellen en bij betwisting bewijzen. Zoals eerder genoemd is een commissie bezig met het ontwerpen van een model voor de vergoeding van de waardedaling van gebouwen als gevolg van de gaswinning. In dat model zullen

44. Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

45. Instellingsbesluit adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen, Stcrt. 2018, 54279.

46. Zo betoog ik ook in Van de Bunt 2017, p. 140.

47. NAM voelt weinig voor brede toepassing van 'bewijsvermoeden' bij schade, RTV Noord 17 oktober 2017.

48. Zie [www.arbitrerbodembeweging.nl](http://www.arbitrerbodembeweging.nl).

49. Zo ook Bauw, in: GS Onrechtmatige daad, art. 6:177a BW, aant. 5.

50. Asser Procesrecht/Asser 3 2017/300.

51. Commissie Hammerstein (A. Hammerstein, W.D.H. Asser & J.E. van de Bunt), Advies over de mijnbouwschade in Groningen uitgebracht aan de NCG e.a., 2017, p. 16-17.

52. Commissie Hammerstein 2017, p. 17 en 27.

53. Als dat volgt uit de antwoorden van de Hoge Raad op de prejudiciële vragen: Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009.

factoren als economische krimp waarschijnlijk worden meegenomen. Het kan zijn dat het dan niet meer nodig is het causaal verband in het individuele geval aan te tonen.<sup>54</sup>

Als angstschade moet worden vergoed, zal ook daarvoor mogelijk een collectieve regeling worden ontworpen. In een collectieve regeling voor een bepaalde groep gedupeerden voor een bepaalde schade kan eventueel worden vastgelegd op welke wijze het causaal verband moet worden aangetoond.<sup>55</sup> Dat er angst is als gevolg van de gaswinning zou wellicht kunnen worden aangetoond door middel van een verklaring van een huisarts of een psycholoog. Ook dan zal het voor de gedupeerde eenvoudiger worden om zijn schade vergoed te krijgen.

Kortom, het wetsvoorstel biedt een stevig fundament voor een juiste toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden voor fysieke schade aan gebouwen dat tot voordeel strekt van de gedupeerden. De TCMG heeft ook al de opdracht gekregen het wettelijk bewijsvermoeden voor die schadesoort toe te passen – in die zin zal er voor de gedupeerden waarschijnlijk weinig veranderen.<sup>56</sup> Ook het panel van deskundigen dat zich in opdracht van de TCMG heeft gebogen over de toepassing van het bewijsvermoeden kwam tot de conclusie dat het strekt tot vergaande bescherming van gedupeerden.<sup>57</sup> Voor waardedaling van gebouwen en angstschade komen mogelijk in de toekomst collectieve regelingen, die een vereenvoudigde afhandeling en misschien ook een verlichting van het causaal verband met zich meebrengen. De TCMG zal de uitvoering daarvan dan alvast ter hand kunnen nemen.

### 3.4 *'Inequality of arms'*

Toen de schade langs civielrechtelijke weg werd afgehandeld door de NAM, en later voor de NAM door het CVW, ontstond er een duidelijke situatie van 'inequality of arms'.<sup>58</sup> De NAM en het CVW waren veel grotere spelers dan de gemiddelde gedupeerde in Groningen, met een veel langere adem en met veel meer financiële middelen en kennis in huis. Maar weinig gedupeerden hebben tot op heden de stap naar de civiele rechter aangedurfd, de civiele vonnissen van de Rechtbank Noord-Nederland zijn bijna op één hand te tellen. Met het wetsvoorstel wordt de Staat de tegenspeler van de gedupeerde.

Zou de Staat tegenover de gedupeerde staan voor de civiele rechter, dan zou opnieuw een situatie van 'inequality of arms'

kunnen ontstaan. Ook de Staat beschikt immers over oneindig meer middelen dan een gedupeerde en kan een lange procedure aan zonder dat dat consequenties heeft voor zijn gevoel van welbevinden, of zonder dat de kosten daarvan consequenties hebben voor zijn dagelijkse uitgavenpatroon.

Nu dit wetsvoorstel de schadevergoedingen van gedupeerden met mijnbouwschade in Groningen in een publiekrechtelijke vorm giet, kan de gedupeerde tegen beslissingen op aanvragen opkomen langs de bestuursrechtelijke weg. Het betreft dan beslissingen van het IM, dat een bestuursorgaan is, zodat tegen deze besluiten in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaan.<sup>59</sup>

Bij de procedure voor de bestuursrechter is rekening gehouden met de zwakkere procespositie van gedupeerden tegenover de overheid. Zo is er geen procesvertegenwoordiging vereist, is het griffiegeld veel lager en volgt doorgaans geen hoge proceskostenveroordeling. Een bestuursorgaan zal zich overigens ook moeten houden aan bijvoorbeeld de beginselen van behoorlijk bestuur, in tegenstelling tot de NAM. Daarnaast zal het IM de regels van het BW in acht moeten nemen. Het wetsvoorstel biedt gedupeerden met de bestuursrechtelijke rechtsgang daarom enkele belangrijke procedurele waarborgen tegen een al te grote 'inequality of arms'. De gedupeerde die thans een aanvraag voor vergoeding van fysieke schade aan gebouwen doet bij de TCMG, heeft die waarborgen van het bestuursrecht reeds.

Met het bestuursrecht komen natuurlijk niet alleen maar voordelen voor de gedupeerden. Zo bestaan in het bestuursrecht korte (verval)termijnen van zes weken voor het instellen van bezwaar en beroep, terwijl de verjaringstermijn voor een rechtsvordering in het civiele recht vijf jaren bedraagt.<sup>60</sup> Het wetsvoorstel wijkt af van de standaardtermijnen in het bestuursrecht: de termijn om tegen een besluit op te komen middels bezwaar of beroep bedraagt dertien weken.<sup>61</sup> Maar dat is nog steeds veel korter dan de termijnen in het civiele recht. Het civiele recht biedt een gedupeerde dan dus veel meer tijd om te beslissen om een procedure aan te spannen.

### 3.5 *De lange civiele procedure*

Zal de procedure bij het IM veel korter zijn dan de buitengerechtelijke procedure bij de NAM en het CVW?<sup>62</sup> Het IM is in elk geval gebonden aan termijnen voor het besluiten op een aanvraag. Acht weken voor een aanvraag waarvoor geen deskundigenonderzoek nodig is. Twaalf weken voor een aanvraag waarvoor een deskundigenonderzoek nodig is, terwijl deze termijn eenmaal met ten hoogste twaalf weken mag worden verlengd tot 24 weken.<sup>63</sup> Dit zijn overzichtelijke termijnen.

54. Dat is een voordeel van collectieve regelingen voor gedupeerden, vgl. J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 204-205.

55. Van de Bunt 2016, p. 216-217.

56. Zie Besluit mijnbouwschade Groningen, Stcrt. 2018, 6398, Bijlage 1, art. 7 lid 1 Protocol mijnbouwschade Groningen.

57. De lat voor afwijzing van een aanvraag wordt volgens het panel tamelijk hoog gelegd. Het bewijsvermoeden zou pas zijn weerlegd als er evident een aantoonbaar andere oorzaak bij uitsluiting verantwoordelijk is voor de schade. Beantwoording vragen TCMG door panel van deskundigen, 22 januari 2019, p. 16, [www.schadedoormijnbouw.nl](http://www.schadedoormijnbouw.nl).

58. 'Equality of arms' maakt deel uit van art. 6 EVRM, het recht op een eerlijk proces.

59. Omdat het hier geen schade betreft die veroorzaakt is door onrechtmatig bestuurshandelen is er geen sprake van een van beroep uitgezonderd besluit zoals bedoeld in art. 8:4 lid 1 sub f Awb.

60. Art. 3:310 lid 1 BW.

61. Art. 15 Wetsvoorstel.

62. Of het CVW.

63. Art. 12 lid 1 Wetsvoorstel.

Alleen complexe zaken mogen langer duren, een termijn wordt daarvoor niet genoemd.<sup>64</sup>

De TCMG doet nu zo'n 80% van de zaken betreffende fysieke schade aan gebouwen vereenvoudigd af.<sup>65</sup> Deze vereenvoudigde afdoening valt samen met een schade van maximaal € 10.000.<sup>66</sup> Als het IM deze indeling handhaaft, zullen voor 20% van de zaken mogelijk langere termijnen gelden. Van groot belang is dat het IM de beschikking krijgt over voldoende onafhankelijke deskundigen om het grote aantal zaken binnen de genoemde termijnen af te handelen.<sup>67</sup> De buitengerechterlijke afdoening van de NAM kende geen termijnen. In die zin gaan in elk geval de gedupeerden met een schade tot € 10.000 erop vooruit met het wetsvoorstel. Opvallend is overigens dat de in het wetsvoorstel voorgeschreven procedure bij het IM vooral gericht is op de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen. Voor aanspraken op vergoeding van waardedaling van gebouwen en angstschade zouden wellicht andere termijnen moeten worden opgesteld.

Mocht een gedupeerde het niet eens zijn met een besluit, dan kan hij bezwaar maken bij het bestuursorgaan en (hoger) beroep aantekenen bij de bestuursrechter. De duur van de procedure wordt dan verlengd. Ter vergelijking: de gemiddelde doorlooptijd van de bestuursrechtelijke procedure is een jaar tegenover een gemiddelde doorlooptijd van een civiele zaak van twee jaar.<sup>68</sup> Wat de duur van de gerechtelijke procedure betreft is de gedupeerde in het bestuursrecht dus beter af dan in het civiele recht.

Uit onderzoek blijkt dat wanneer een schadefonds gedupeerden teleurstelt, gedupeerden er in groten getale voor zullen kiezen bezwaar en beroep aan te tekenen.<sup>69</sup> Of dat in Groningen gaat gebeuren, hangt af van de uiteindelijke invulling van het vaststellen van de aanspraken op schadevergoeding en het bepalen van de omvang daarvan door het IM. Ik licht dit toe. Er wordt nu al geruime tijd geprocedeerd bij de civiele rechter over angstschade. Dat wekt bepaalde verwachtingen in de hand bij gedupeerden. Voor een grote groep Groningers lijken angst en onzekerheid door de aardbevingen voor hun eigen veiligheid en die van hun kinderen zeer realistisch. Stel dat het IM een vergoeding gaat bieden voor angstschade, maar daarbij een zeer strenge maatstaf aanlegt, waar weinigen aan zullen voldoen, dan is de kans groot dat veel gedupeerden bezwaar en

beroep aantekenen bij een afwijzing van hun aanvraag. Voor gedupeerden zal het minder uitmaken wat rechtens is.<sup>70</sup>

### 3.6 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De schadeafwikkeling van de NAM en het CVW was niet onafhankelijk en onpartijdig en dat brak de schadeafwikkeling uiteindelijk op.<sup>71</sup> Een van de centrale punten van het wetsvoorstel is dan ook de *onafhankelijke* uitvoering van de publieke schadeafhandeling, waarbij beoogd wordt afstand te scheppen tot de NAM.<sup>72</sup> Die afstand is er omdat het voortaan de Staat is in plaats van de NAM die de schade afhandelt.<sup>73</sup> Ook moet er afstand worden gecreëerd tot een andere belanghebbende partij, de minister van EZK.

Die afstand krijgt ook gestalte door van het IM een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te maken, zodat het IM niet ondergeschikt is aan de verantwoordelijke minister van EZK. Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid is een in de wet genoemd instellingsmotief voor een zbo.<sup>74</sup> De Kaderwet zbo's die van toepassing is, scheidt daartoe waarborgen als: een lid van een zbo is niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar.<sup>75</sup>

Maar ook in het wetsvoorstel komt de onafhankelijkheid tot uitdrukking. Art. 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat het IM zijn taken in onafhankelijkheid vervult. Art. 6 van het wetsvoorstel bepaalt dat leden van het IM, personeel en door het IM ingeschakelde deskundigen geen instructies van derden ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben. Hoewel de minister nog wel het bestuursreglement dient goed te keuren,<sup>76</sup> mogen daar geen regels in staan over de procedure en werkwijze voor de behandeling van aanvragen. Die procedure en werkwijze worden door het IM zelf vastgesteld.<sup>77</sup>

Verdere waarborgen omtrent onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn gelegen in de benoemingsprocedure: de leden worden benoemd en ontslagen door een andere minister dan de minister van EZK: de minister voor Rechtsbescherming. Art. 3 lid 3 van het wetsvoorstel eist dat de leden van het IM onpartijdig zijn. In art. 3 lid 6 van het wetsvoorstel is opgenomen dat een lid van het IM geen ongewenste nevenbetrekkingen heeft, met het oog op onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

64. Art. 12 lid 2 Wetsvoorstel.

65. Zo blijkt uit de ervaringen van de TCMG van 17 april 2018. Zie [www.schadedoormijnbouw.nl](http://www.schadedoormijnbouw.nl).

66. Voorlopige werkwijze van de TCMG van 17 april 2018. Zie [www.schadedoormijnbouw.nl](http://www.schadedoormijnbouw.nl).

67. Dit blijkt nu de bottleneck bij de TCMG: Nog een klein jaar nodig voor het afhandelen oude schadegevallen, RTV Noord 24 september 2018.

68. Raad voor de rechtspraak, Kengetallen gerechten 2016, 2017, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), p. 29 en 31.

69. Van de Bunt 2016, p. 222-223.

70. Wat rechtens is, zal moeten blijken uit het antwoord van de Hoge Raad op de prejudiciële vraag hieromtrent, zie Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009.

71. Zoals ook wordt erkend in het conceptwetsvoorstel: Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 3, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

72. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 4, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

73. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 8, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

74. Art. 3 lid 1 sub a Kaderwet zbo's.

75. Art. 9 Kaderwet zbo's.

76. Art. 7 Wetsvoorstel.

77. Art. 9 Wetsvoorstel. Met uitzondering van de wijze van aanvragen via een aanvraagformulier, de mogelijkheid deskundigen te benoemen en enkele beslistermijnen, art. 10-12 Wetsvoorstel.

Met het wetsvoorstel krijgt de gehele schadeafhandeling van de mijnbouwschade een onafhankelijke en onpartijdige vormgeving. De TCMG, die slechts fysieke schade aan gebouwen afhandelt, heeft niet de status gekregen van een zbo. Wel zijn er maatregelen getroffen om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de commissie te verankeren, zo is bijvoorbeeld de minister voor Rechtsbescherming degene die de leden van die commissie benoemt.<sup>78</sup>

### 3.7 Procedurele rechtvaardigheid

In de schadeafhandeling door de NAM en het CVW werd geen aandacht besteed aan de notie van procedurele rechtvaardigheid.<sup>79</sup> Volgens de notie van procedurele rechtvaardigheid zullen gedupeerden de uitkomst van een procedure accepteren, ongeacht of deze positief of negatief is, als aan drie voorwaarden is voldaan: ten eerste moet de gedupeerde kunnen participeren in het proces en zijn kant van het verhaal kunnen doen; ten tweede moet de gedupeerde respectvol en waardig worden bejegend door de persoon die het proces implementeert; en ten derde is degene die over het proces beslist onpartijdig en neutraal.

In hoeverre wordt aan de notie van procedurele rechtvaardigheid voldaan met het wetsvoorstel? Aan de tweede en derde voorwaarde geeft het wetsvoorstel handen en voeten: er is geen reden om te twijfelen aan de respectvolle en waardige bejegening van de gedupeerde door de leden van het IM. Ook zal het IM voldoende onpartijdig en onafhankelijk kunnen zijn; die aspecten zijn voldoende gewaarborgd, zo zagen we in paragraaf 3.6.

Er valt echter niets te zeggen over de vraag of er ook aan de eerste voorwaarde voldaan wordt. Die voorwaarde is essentieel voor het bereiken van procedurele rechtvaardigheid. Het wetsvoorstel rept niet van het horen van de gedupeerde of van zijn participatie in het proces. Dat maakt dat het cruciaal is dat de leden van het IM bij het bepalen van hun werkwijze ruimte maken voor de gedupeerde: door hem te horen en te laten participeren in het proces. Dat kan door gedupeerden op een vast moment in de procedure hun verhaal te laten doen.

Bij de TCMG is veel meer aandacht besteed aan het horen van de gedupeerde. Zo krijgt hij daar een zaaksbegeleider die hem gedurende de gehele schadeafhandeling bijstand verleent, kan hij mondeling of schriftelijk reageren op een uitgebracht advies,<sup>80</sup> en heeft hij inspraak in de keuze van de deskundige

die wordt ingeschakeld voor het bepalen van de schade.<sup>81</sup> In die zin lijkt het wetsvoorstel een achteruitgang.

### 3.8 Eén loket voor alle vormen van schade?

De hoeveelheid instanties waar gedupeerden met mijnbouwschade terecht konden voor schadevergoeding heeft in Groningen een enorme vlucht genomen. Ik noem er slechts enkele: het CVW, de Commissie Schrijnende Gevallen, de Nationaal Coördinator Groningen, de Arbitrer Bodembeweging en uiteraard de gewone civiele rechter.<sup>82</sup> Ook de TCMG, die thans aanspraken beoordeelt, vergoedt alleen fysieke schade aan gebouwen. Het zou een enorme vooruitgang zijn voor gedupeerden als zij voortaan niet verdwaald raken tussen de verschillende instanties, maar bij één loket terecht zouden kunnen voor al hun schade.

Het IM biedt een grote verbetering nu zowel particulieren als bedrijven een aanvraag kunnen doen voor vergoeding van – bijna – al hun schade: in beginsel komt zowel hun materiële als hun immateriële schade voor vergoeding door het IM in aanmerking. Het IM zal waar mogelijk zowel de vergoeding van fysieke schade aan gebouwen als de waardedaling van gebouwen en angstschade op zich nemen.<sup>83</sup>

Het IM vergoedt bijna alle schade, nu het IM uitdrukkelijk niet bevoegd is te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen.<sup>84</sup> Versterking in natura door de overheid is dus uitgezonderd van de schadesoorten die voor vergoeding in aanmerking komen onder het wetsvoorstel. Wel kunnen gedupeerden een vergoeding vragen voor de kosten van versterkingsmaatregelen die zij zelf hebben getroffen of laten treffen.<sup>85</sup>

Waar het mogelijk is voor de gedupeerde op grond van het BW vergoeding van alle schade, kosten en maatregelen te vorderen bij de civiele rechter, biedt het IM dit nu dus niet helemaal. Het tot nu toe wat obscure art. 6:184 BW geeft recht op vergoeding van de kosten voor iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten of een van de andere risicoansprakelijkheden van art. 6:173-182 BW. Het artikel is een *lex specialis* ten opzichte van art. 6:96 lid 2 sub a BW, dat recht geeft op de redelijke kosten ter beperking of voorkoming van schade die als gevolg van een gebeurtenis kon worden verwacht. Dit betreft ook de maatregelen die nodig zijn ter ver-

78. Zie art. 4 Besluit mijnbouwschade Groningen.

79. L. Klaming & B. Bethlehem, Procedurele rechtvaardigheid. Kunnen inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid bijdragen aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht?, TVP 2007, p. 119-224; A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bosch & E. Röell, Procedurele rechtvaardigheid. Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten, RMThemis 2012, p. 178-184; A.J. Akkermans & L. Hulst, De niet-financiële impact van schadetoebrenging en hoe daaraan tegemoet te komen. Over excuses, actieve schadeafwikkeling en procedurele rechtvaardigheid, TVP 2014, p. 102-110.

80. Voorlopige werkwijze van de TCMG van 17 april 2018. Zie [www.schadedoormijnbouw.nl](http://www.schadedoormijnbouw.nl).

81. Zie art. 4 en 5 Protocol bij Besluit mijnbouwschade Groningen. Zo ook: B. Marseille, H. Bröring & K. de Graaf, Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures, NJB 2018/1948, afl. 37, p. 2810-2819.

82. Zie hierover bijv. Kuipers & Tjepkema 2017, p. 2059-2060.

83. Wat overigens opvalt aan de bepalingen in het wetsvoorstel is dat deze voornamelijk gericht zijn op de vergoeding van fysieke schade, waarbij deskundigen adviezen opstellen en daar een bepaald aantal weken over mogen doen.

84. Art. 2 lid 5 Wetsvoorstel.

85. Art. 2 lid 5 Wetsvoorstel. Zie ook Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 5, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).



sterking van gebouwen, zodat die bij een zware aardbeving niet instorten en in plaats daarvan hun bewoners en gebruikers in staat stellen het gebouw ongeschonden te verlaten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de versterking van huizen, scholen en ziekenhuizen. Ook geeft het artikel recht op eventuele schadevergoeding als gevolg van de versterkingsmaatregelen. Zo kan aan een woning schade ontstaan in de vorm van waardedaling als er ontsierende versterkende maatregelen worden getroffen.<sup>86</sup>

Het kabinet heeft een veiligheidsnorm vastgesteld voor gebouwen in Groningen. Deze veiligheidsnorm is gebaseerd op de waterveiligheid en stelt dat iemand geen grotere kans mag hebben om te overlijden als gevolg van een aardbeving door gaswinning dan elders in Nederland aan overstromingen.<sup>87</sup> Cijfers verschillen telkens. In juni 2018 ging het nog om 5000 woningen die niet aan die norm zouden voldoen en eigenlijk per direct versterkt moeten worden.<sup>88</sup> In november 2018 is de situatie herzien, ook onder invloed van de afbouw van de gaswinning, en zijn dat 2500 adressen, terwijl nog zo'n 9000 adressen een 'licht verhoogd' risicoprofiel hebben.<sup>89</sup>

Het plan is nu de versterking van die gebouwen bij een ander, nieuw op te richten 'Instituut versterking' onder te brengen. Daarover ben ik erg kritisch. Het zou zo mooi zijn als gedupeerden voor al hun schade én voor de maatregelen die getroffen moeten worden ter versterking van hun woning bij één instituut terecht kunnen. Het betreft allemaal mijnbouwschade voor een gedupeerde, die hij moet laten afhandelen. Verschillende procedures bij twee instituten kosten hem meer tijd en zorgen. De verschillende schadeposten kunnen ook moeilijk los van elkaar worden gezien. Versterkingsmaatregelen zijn vaak ingrijpend, en kunnen variëren van het versterken van de fundering en het plaatsen van metalen spanten tot de sloop en herbouw van een woning. Zichtbare versterkingsmaatregelen als metalen spanten zullen waardedaling van een woning kunnen veroorzaken, een schadepost die dan na het treffen van de versterkingsmaatregelen nog moet worden aangevraagd bij het IM. Grijp deze kans aan om de preventie van schade en de afdoening van schade gezamenlijk af te doen. Zet de gedupeerde nu werkelijk centraal en laat hem bij één instituut terecht kunnen, waar een samenhangende visie is op de geleden schade en de maatregelen die nodig zijn om verdere schade te voorkomen. Om dit haalbaar te maken zou, voor zover woningen versneld moeten worden versterkt, de schadeafhandeling aan de versterking moeten worden gekoppeld.

86. Een belangrijke rechtsvraag die nog niet is beantwoord ten aanzien van versterkingsmaatregelen is welk niveau van bescherming een gedupeerde kan eisen. Er wordt wel gezegd dat deze niet noodzakelijkerwijs ook esthetisch verantwoord moeten zijn. Maar mijns inziens leiden versterkingsmaatregelen die niet ook esthetisch verantwoord zijn tot waardedaling die vergoed zou moeten worden.

87. Dat houdt in een overlijdensrisico van 1 op de 100.000 per jaar. Kamerstukken II 2018/19, 33529, 502 (brief van de minister van EZK).

88. Staatstoezicht op de Mijnen, Versnelling versterking noodzakelijk uit oogpunt van veiligheid Groningers, 27 juni 2018, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

89. Kamerstukken II 2018/19, 33529, 532 (brief van de minister van EZK).

Is de reikwijdte van het IM, op de versterking na, nu werkelijk gebaseerd op de eenloketgedachte? Nog niet helemaal, zolang er ook andere vergoedingen kunnen worden verkregen bij andere instanties. Het gaat bijvoorbeeld om de regeling waardevermeerdering,<sup>90</sup> een subsidie voor energiebesparende maatregelen, en het koopinstrument, een opkoopregeling voor woningen die op de vrije markt niet verkocht raken.<sup>91</sup> Die eerste regeling wordt nu uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, de tweede door de Nationaal Coördinator Groningen. Wel wordt in de toelichting gesproken van de mogelijkheid regelingen als de regeling waardevermeerdering bij het IM onder te brengen.<sup>92</sup> Dat lijkt me een stap in de goede richting.

#### 4 Rijzen er nieuwe problemen?

##### 4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel lijkt een aantal problemen op te lossen, maar roept ook nieuwe problemen op. Is het mogelijk een gedupeerde met mijnbouwschade af te houden van de civiele rechter? En leidt het wetsvoorstel voor gedupeerden met mijnbouwschade in Groningen niet tot ongelijkheid voor andere gedupeerden met mijnbouwschade? In de volgende twee paragrafen wordt op deze vragen ingegaan.

##### 4.2 De civiele weg uitgesloten

Het wetsvoorstel bepaalt dat een gedupeerde zijn vordering tot schadevergoeding niet langer bij de NAM kan indienen, maar dat voortaan bij uitsluiting bij het IM moet doen.<sup>93</sup> Tevens bepaalt het wetsvoorstel dat de burgerlijke rechter een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk verklaart wanneer een aanvraag kan worden gedaan bij het IM of tegen een besluit van het IM rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter.<sup>94</sup>

Ten opzichte van het Besluit mijnbouwschade Groningen, dat slechts de status van beleidsregels heeft, biedt het wetsvoorstel de voordelen dat het gaat om een wet, waardoor afwijking van het BW, met name van de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant, mogelijk is. Het wetsvoorstel is dan een lex specialis ten opzichte van het BW. Het bieden van een exclusieve publiekrechtelijke weg heeft als voordeel dat er geen complicaties meer zijn rond samenloop, dat de rechtseenheid wordt bevorderd, en dat de gedupeerden weten waar zij terecht kunnen: bij het IM. Maar het is een hele forse ingreep die de wetgever doet, de complete verschuiving van de civiele weg naar de publiekrechtelijke weg voor de mijnbouwschade in Groningen. Dat zou een aantal fundamentele problemen van grondrechtelijke en mensenrechtelijke aard kunnen opleveren. Ik loop ze hieronder na.

90. Stcrt. 2017, 15110.

91. Het koopinstrument wordt uitgevoerd door de NCG, zie [www.nationaalcoördinatorgroningen.nl](http://www.nationaalcoördinatorgroningen.nl).

92. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 9, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

93. Art. 2 lid 3 Wetsvoorstel.

94. Art. 16 Wetsvoorstel.

Zou het uitsluiten van de civiele weg misschien strijdig kunnen zijn met art. 17 Grondwet (Gw): niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent? Dat denk ik niet. Nu het wetsvoorstel een wijziging teweegbrengt van de civiele naar de bestuursrechter en de gang naar de bestuursrechter openstaat tegen de besluiten van het IM, zullen gedupeerden niet afgehouden worden van de rechter die de wet hun toekent. Dat levert dus geen probleem op. Het zou anders zijn als er geen enkele rechtsgang meer open zou staan.

Daarnaast lijken twee mensenrechten in het geding, ten eerste het recht op eigendom, want wordt de gedupeerde nu niet iets ontnomen? Ten tweede het recht op toegang tot de rechter: maakt het uit dat dit in plaats van de civiele rechter de bestuursrechter wordt?

Het eerste mensenrecht betreft het recht op ongestoord genot van het eigendom (art. 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)). Aan niemand mag eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden bij wet voorzien. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vallen onder eigendom rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen.<sup>95</sup> Een vordering kan dat zijn als deze met voldoende zekerheid vaststaat – in het geval van een ‘legitimate expectation’ is dat zo.<sup>96</sup> Volgens de toelichting op het wetsvoorstel geldt dat niet voor de vorderingen tot schadevergoeding voor mijnbouwschade in Groningen, de vordering zou daarvoor bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak erkend moeten zijn.<sup>97</sup> Ik zou me kunnen voorstellen dat het wetsvoorstel het hier mis heeft, aangezien er voldoende gerechtelijke uitspraken liggen die de NAM aanwijzen als aansprakelijke mijnbouwexploitant voor de fysieke schade aan gebouwen, de immateriële schade en de waardedaling van gebouwen. Zouden de vorderingen wel als eigendom in de zin van het EVRM kunnen worden opgevat, dan wordt met het wetsvoorstel geen inbreuk gemaakt op dat recht.

In plaats van een vordering indienen bij de NAM krijgt de gedupeerde een aanspraak op het IM. Het IM is volgens het wetsvoorstel gehouden de aanvraag te behandelen met toepassing van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Dat moet dan natuurlijk ook wel gewaarborgd zijn. De bestuursrechter zal bij zijn toets of een besluit op een aanvraag rechtmatig genomen is, de toepassing van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht kunnen controleren. Ook van de toelichting op het wetsvoorstel zal gebruik moeten worden gemaakt door de rechter – daaruit blijkt dat ook de

wetgever geen enkele intentie heeft te tornen aan de omvang van de vordering op schadevergoeding die de gedupeerde heeft. Het verschil voor de gedupeerde is dus niet gelegen in zijn aanspraak, slechts in de publiekrechtelijke weg die moet worden bewandeld.

Het tweede mensenrecht betreft de toegang tot de rechter (art. 6 EVRM). Dat houdt in dat eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Een vordering tot vergoeding van schade is een burgerlijk recht in de zin van art. 6 EVRM. Voor de gedupeerde is van belang of hij met de wissel van het civiele naar het bestuursrecht dan nog wel beschermd wordt door art. 6 EVRM of dat dit recht illusoir wordt. Of de vordering tot vergoeding van schade nu geregeerd wordt door het civiele recht of het bestuursrecht maakt echter niet uit voor de werking van art. 6 EVRM – het blijft de gedupeerde beschermen.<sup>98</sup>

Ook is het voor het EHRM om het even dat het voortaan gaat om de bestuursrechter in plaats van de civiele rechter, als de toegang tot de rechter maar wordt gewaarborgd, in die zin dat er een *onafhankelijk en onpartijdig gerecht* is dat bij wet is opgericht, dat het burgerlijk recht beschermt. Tegen een besluit van het IM kan de gedupeerde na bezwaar beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de bestuursrechter in beroepszaken zal dat zonder twijfel het geval zijn – hij is onderdeel van dezelfde rechtbank als de civiele rechter. Met het oog op mogelijke vermenging van wetgevende en rechtsprekende taken van de Raad van State oordeelde het EHRM eerder dat het voldoende is als een gerecht procedurele waarborgen heeft getroffen teneinde de rechtsprekende taak in onafhankelijkheid te kunnen verrichten.<sup>99</sup> Nu de Raad van State dergelijke procedurele waarborgen kent, kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als een onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van het EVRM worden beschouwd.<sup>100</sup> Al met al leidt het uitsluiten van de civiele weg ten behoeve van de publiekrechtelijke weg bij mijnbouwschade dus niet tot onoverkomelijke problemen.

#### 4.3 Een regionale regeling voor schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld

Het wetsvoorstel gaat gelden voor de schade die is ontstaan ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of

95. EHRM 5 januari 2000, ECLI:NL:XX:2000:AB9006, AB 2000/235 m.nt. L.F.M. Verhey (Beyeler/Italië).

96. Vgl. bijv. EHRM 12 juli 2001, ECLI:NL:XX:2001:AP0816, NJ 2004/327 m.nt. E.A. Alkema, EHRC 2001/64 (Prins Hans-Adam Adam II of Liechtenstein/Duitsland).

97. Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen, concept-MvT, p. 16, [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

98. European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, 2018, p. 6, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

99. EHRM 6 mei 2003, ECLI:NL:XX:2003:AF8328, AB 2003/311 m.nt. L.F.M. Verhey en B.W.N. de Waard (Kleyn e.a./Nederland); European Court of Human Rights 2018, p. 39, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

100. Toch blijft de dubbele taak van de Raad van State een discussiepunt. Zie bijv. B.-J. van Ertekoven, ‘One peak of twin peaks?’ Het regeerakkoord en de toekomst van de bestuursrechtspraak, NJB 2013/495, afl. 10, p. 596-603; R.J.N. Schlössels, De kracht van gelegenheidsargumenten?! Ons stelsel van bestuursrechtspraak als speelbal van politiek, NJB 2014/1578, afl. 30, p. 1575.

als gevolg van de gasopslag in Norg. Voor de schade op die plaatsen komt de schadeafhandeling door het IM in de plaats van de schadeafhandeling bij de mijnbouwexploitant op grond van art. 6:177 BW. Maar zouden niet allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden (art. 1 Gw)? Waarom een exclusieve regeling ontwerpen alleen voor de Groningers? Lopen gedupeerden met mijnbouwschade in de rest van Nederland niet tegen precies dezelfde problemen aan – bewijsproblemen, ‘inequality of arms’ en partijdigheid, om er maar een paar te noemen?

De minister is zich daarvan bewust en wil zijn verantwoordelijkheid nemen voor een rechtvaardige en bevredigende afwikkeling van de mijnbouwschade, ook in de rest van Nederland.<sup>101</sup> Voor de gedupeerden daar wenst hij dat schade op eenvoudige en laagdrempelige wijze verhaald kan worden. Hiervoor is dan wel een separate schaderegeling nodig – bij het IM kunnen zij niet terecht voor een schadevergoeding op grond van het wetsvoorstel. Wel zal deze schaderegeling door het IM worden uitgevoerd.<sup>102</sup>

De minister geeft aan daartoe afspraken met alle mijnbouwondernemingen in Nederland te willen maken. In het eerste kwartaal van 2019 hoopt hij overeenstemming te hebben bereikt. Zij krijgen inspraak in de schaderegeling die wordt opgesteld. Om de landelijke regeling in te voeren en tot een succes te maken voor gedupeerden is het te hopen dat mijnbouwexploitanten zich constructiever opstellen dan de NAM eerder deed in Groningen.

Het is de bedoeling dat de mijnbouwondernemingen zich committeren aan het oordeel van het IM en tot de uitkering van een schadevergoeding overgaan. Uitgangspunt voor de claims van beperkte omvang is, evenals bij de claims in Groningen, dat deze aan een beperkte toets worden onderworpen, zodat de uitkeringen snel en tegen lage kosten kunnen worden uitbetaald.<sup>103</sup>

Lokale en regionale overheden hebben in het verleden al afspraken gemaakt met mijnbouwondernemingen. Voor zover deze regelingen naar tevredenheid functioneren, zullen deze blijven voortbestaan. Zo heeft de onderneming TAQA met gemeenten in Noord-Holland convenanten gesloten en hebben de NAM en Vermilion zich gecommitteerd aan de Bodemdalingscommissie aardgaswinning Fryslân, die schadeclaims in Friesland kan beoordelen. De minister hoopt dat een goede landelijke regeling leidt tot uniforme en eenduidige procedures, zodat nieuwe lokale en regionale afspraken in de toekomst overbodig zullen zijn. Deze landelijke en onafhankelijke beoordeling en afhandeling van mijnbouwschade moet leiden tot een grotere maatschappelijke acceptatie van mijn-

bouwactiviteiten. Het gaat om de gaswinning buiten Groningen uit de kleine velden, maar ook om andere mijnbouwsectoren als zoutwinning en geothermie.<sup>104</sup>

Dat de minister ook een visie heeft op mijnbouwactiviteiten in de rest van Nederland is toe te juichen. Ik zou hierbij wel als kanttekening willen plaatsen dat de minister veel vertrouwen heeft in de mijnbouwexploitanten. Feitelijk is alleen de instantie die beslist over de mijnbouwschade dezelfde, namelijk het IM. Inhoudelijk zal de schaderegeling voor schade die niet is ontstaan als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag in Norg waarschijnlijk verschillen in zowel materieel als procedureel opzicht van de schade die daar wel is ontstaan. In de afgelopen jaren hebben we gezien wat er gebeurt als een mijnbouwexploitant schade afhandelt – die gedraagt zich als een commerciële partij en wil zo min mogelijk schade vergoeden. En dat is ook niet vreemd. Mijnbouwexploitanten zullen bijvoorbeeld niet genegen zijn het bewijsvermoeden te hanteren als dat niet op het gebied van toepassing is waar zij hun mijnbouwactiviteiten ontplooiën. Zij kunnen dus tegen gedupeerden allerlei verweren blijven invoeren met betrekking tot het ontbreken van het causaal verband. Ook zullen ze betogen dat de schade maar in een heel klein gebied kan worden geleden. Als een regeling in die zin partijdig is, kan deze worden uitgevoerd door een onafhankelijk instituut, maar daarmee wordt de regeling zelf niet onpartijdig. Voor een werkelijk landelijke regeling zouden alle andere schaderegelingen het Groningse voorbeeld geheel moeten kopiëren.<sup>105</sup> Ook de verschillende lokale initiatieven zouden dan moeten verdwijnen. Dat zie ik niet gebeuren.

## 5 Conclusie

Het wetsvoorstel is op hoofdlijnen tegen het licht gehouden. De inzet van het wetsvoorstel is het bieden van een duurzame oplossing voor het vergoeden van alle vormen van schade aan gedupeerden van de mijnbouwschade in Groningen onder publieke regie. Of de keuze voor het nemen van publieke regie getuigt van wijsheid kan men betwisten. Aan de publieke oplossing kleven nadelen, bijvoorbeeld het bijscholen van bestuursrechters in het civiele recht en de tijd gemoeid met wetgeving voordat het IM kan worden verwezenlijkt. Een private oplossing in de vorm van onafhankelijke en onpartijdige buitengerechtelijke geschillenbeslechting had in beginsel ook gekund en zou sneller kunnen worden gerealiseerd. Het lijkt of daarvoor in Groningen echter gedurende te lange tijd te veel is gebeurd.

Jarenlang zijn de Groningers in het duister gehouden over de oorzaken van de aardbevingen. De schadeafhandeling door de NAM is zeer moeizaam verlopen. Het niveau van de gaswinning is in 2013 en 2014 verhoogd nadat een zware aardbeving

101. Kamerstukken II 2018/19, 32849, 137 (brief van de minister van EZK), p. 2.

102. Ibid.

103. Kamerstukken II 2018/19, 32849, 137 (brief van de minister van EZK), p. 2.

104. De winning van aardwarmte door het temperatuurverschil tussen de aardkorst en diep in de aarde gelegen warmereservoirs.

105. Zo ook: Technische commissie bodembeweging, Een verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van de mijnbouwschade in Nederland, februari 2018. Zie [www.tcbb.nl](http://www.tcbb.nl).

bij Huizinge heeft plaatsgevonden.<sup>106</sup> De overheid heeft de leveringszekerheid van het gas structureel boven de veiligheid van de Groningers gesteld. Er kwamen vernietigende rapporten van allerlei instanties over de verschillende schadevergoedingstrajecten en er werden noodoplossingen getroffen die voor gedupeerden totaal onoverzichtelijk waren. En ook de aardbevingen bleven komen in Groningen, het waren er in 2017 achttien met een kracht van 1.5 of hoger op de schaal van Richter. De laatste zware aardbeving op 8 januari 2018 in Zeerijp vormde het sluitstuk.<sup>107</sup>

De minister van EZK heeft een drastische keuze gemaakt voor de schadeafhandeling en gebroken met het verleden. De publieke weg is daarom, zo denk ik, voor de schadeafhandeling van de Groningers nu juist gekozen. Deze weg is duidelijker voor gedupeerden, leidt tot een onafhankelijke en onpartijdige afwikkeling, tot minder ‘inequality of arms’. Ook de rechtsbescherming van de bestuursrechtelijke weg lijkt beter gewaarborgd met kortere procedures. Omdat het IM beoogt een vergoeding te bieden voor alle soorten schade, komt de eenloketgedachte binnen handbereik. Het is echter spijtig dat er nu serieuze plannen zijn de versterkingsmaatregelen door de overheid door een ander instituut te laten verzorgen. Het zou voor gedupeerden veel beter te begrijpen zijn als zij voor preventieve maatregelen en hun schade, die niet los van elkaar gezien kunnen worden, op één plek terecht zouden kunnen. Een ander tekort is het gebrek aan aandacht voor procedurele rechtvaardigheid. Het gaat dan met name over het aspect van het horen van de gedupeerde; dit zou eventueel, maar dat zou dan wel echt moeten gebeuren, eenvoudig kunnen worden gerepareerd in de werkwijze die het IM zelf mag vaststellen.

Hoewel het wetsvoorstel ingrijpend is door de civiele weg af te sluiten, blijkt dit niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. De gedupeerde behoudt zijn civiele vordering, maar ontleent zijn rechtsbescherming in het vervolg aan de bestuursrechter, die net zo goed als de civiele rechter ook een onafhankelijk en onpartijdig gerecht vormt. Hij wordt ook niet van de rechter afgehouden die de wet hem toekent – dat is in het vervolg volgens het wetsvoorstel namelijk de bestuursrechter. De civiele rechter heeft de gedupeerden de afgelopen jaren zeer serieus genomen, zo blijkt uit de uitspraken die zijn gedaan in eerste aanleg. Ik heb er alle vertrouwen in dat ook de bestuursrechter, onderdeel van dezelfde rechtbank als de civiele rechter, dat zal doen. Gedupeerden kampen met werkelijke schade door de gaswinning en die schade dient vergoed te worden volgens de regels van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.

De oprichting van het IM is een verbetering ten opzichte van de huidige TCMG. Hoewel de TCMG nu serieus functioneert, vormt deze toch een provisorische maatregel. Het wetsvoorstel creëert een oplossing voor bijna alle soorten schade,

en het IM heeft een meer solide basis als een bij wet opgericht zelfstandig bestuursorgaan.

De rechtsontwikkeling staat ondertussen niet stil, waarschijnlijk komt er meer duidelijkheid over de afwikkeling van angstschade en waardedaling van gebouwen nog voor het wetsvoorstel in werking treedt. Mijn insteek zou zijn om de TCMG, die nu slechts oordeelt over fysieke schade, alvast de opdracht te geven andere vormen van schade aan gedupeerden te vergoeden als de Hoge Raad antwoord heeft gegeven op de prejudiciële vragen daarover. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel medio 2020 zal het uitsluitend nog de (bijgeschoolde) bestuursrechter zijn die de aansprakelijkheid voor mijnbouwschade en het bewijs van het causaal verband bij mijnbouwschade in Groningen verder gaat ontwikkelen.<sup>108</sup>

Het wetsvoorstel is verder bijzonder omdat het een uitzondering op het BW vormt, dat slechts voor een deel van Nederland geldt. De voordelen die gedupeerden in Groningen genieten, hebben gedupeerden in de rest van Nederland met mijnbouwschade niet. De minister van EZK heeft daar oog voor en steekt energie in het laten opstellen van een landelijke regeling naast het wetsvoorstel door alle mijnbouwexploitanten in Nederland. Ik heb er weinig vertrouwen in dat er een regeling voor de gedupeerden wordt opgesteld die kan wedijveren met het wetsvoorstel – daarvoor hebben we lang genoeg kunnen zien hoe het eraan toegaat als een mijnbouwexploitant het voor het zeggen heeft.

Dat de afhandeling van mijnbouwschade, gezien het grote aantal gelijksoortige schadegevallen door dezelfde schadeoorzaak in dezelfde regio en gezien de ontwrichting van het maatschappelijk leven en de onvrede die is ontstaan, een maatschappelijk belang is dat de overheid zich moet aantrekken, overtuigt.

De wijze waarop de overheid met dit wetsvoorstel de afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen structureel ter hand heeft genomen, ziet er op papier goed uit.

106. In 2013 54 miljard m<sup>3</sup>.

107. Uitleg over aardbevingen door gaswinning, zie [www.knmi.nl](http://www.knmi.nl).

108. De civiele rechter zal dat blijven doen voor de mijnbouwschade in de rest van Nederland.