

Maak het Groninger model voor mijnbouwschade algemeen geldend

03-03-2025

Auteur(s)

[Gerrit Dijkstra](#)

[Frits van der Meer](#)

Schade aan een woning door de winning van aardgas, zout of kolen (of andere zaken die uit de grond worden gehaald) heet mijnbouwschade. Een claim indienen voor mijnbouwschade is een complex en kostbaar proces. Door het model dat nu exclusief aangehouden wordt voor schadeclaims rond het grote Groninger gasveld toe te passen via een algemeen wettelijke regeling, kunnen gedupeerde burgers beter hun recht halen. Opmerkelijk genoeg pleit de Raad van State hier tegen.

Gerrit Dijkstra & Frits van der Meer

Gerrit Dijkstra is universitair docent aan de Universiteit Leiden. Frits van der Meer is emeritus-hoogleraar Comparative Public Sector and Civil Service Reform.

Na de aardbeving in Huizinge in 2012 kwam de problematiek van de aardbevingsschade in Groningen langzamerhand hoog op de politieke en maatschappelijke agenda te staan. Oorspronkelijk was de schadeafhandeling puur privaatrechtelijk van aard (gebaseerd op artikel 6:177 BW). Dat houdt in dat gedupeerde burgers op grond van de aansprakelijkheid van een exploitant van een mijnbouwactiviteit een claim kunnen indienen bij de exploitant, doorgaans de concessiehouder.^[1]

In het Groningse geval is die exploitant de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM), waar Shell en Exxon elk voor vijftig procent aandeelhouder van zijn. Essentieel is dat gedupeerden moeten bewijzen dat er een oorzakelijk (causaal) verband bestaat tussen de gaswinning en de aardbevingen en vervolgens dat hun eigen schade een gevolg is van die aardbevingen. Kortom een dubbele causaliteit die de gedupeerde moet bewijzen.

Wanneer de gedupeerde en de NAM niet tot overeenstemming komen, staat de weg open naar de civiele rechter. Maar vanwege de aard van de procedures, en de hieraan verbonden kosten, is er voor gedupeerden een hoge drempel om langs deze weg hun recht te halen. Voor de individuele gedupeerde burger is deze dubbele causaliteit moeilijk aan te tonen. Bovendien staat de individuele gedupeerde tegenover een machtige organisatie als de NAM.

Instituut Mijnbouwschade Groningen

Door het evident worden van de schades en een intensere maatschappelijke en politieke ophef is bovenstaand model stap voor stap gewijzigd. Op dit moment is de afhandeling van de schade voor het grootste deel - er bestaat ook nog een Nationaal Coördinator Groningen - in handen van een publiekrechtelijk vormgegeven, onafhankelijk en zelfstandig bestuursorgaan: het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De uitgekeerde schadevergoedingen komen uiteindelijk voor rekening van de concessiehouder, de NAM.^[ii]

Mocht de gedupeerde het niet eens zijn met het besluit van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, dan staat voor de gedupeerde de gang naar de bestuursrechter open. Dit is voor de gedupeerde laagdrempeliger dan de gang naar de civiele rechter. De mogelijkheid om naar de civiele rechter te stappen in plaats van naar de bestuursrechter bestaat nog steeds, maar door gedupeerden wordt hier in de praktijk niet of nauwelijks gebruik kan gemaakt.

Het belang van deze omslag is dat de dubbele causaliteit niet meer bewezen hoeft te worden door de gedupeerde. Er bestaat een zogeheten omgekeerde bewijslast (het bewijsvermoeden). Dit is gebaseerd op artikel 6:177a BW.^[iii] Bij de omgekeerde bewijslast wordt vermoed, en is aannemelijk, dat de schades uiteindelijk het gevolg zijn van de gaswinning.

Belangrijk is dat dit model en deze bewijslastverdeling alleen gelden voor de gaswinning in Groningen en dan ook alleen voor het grote gasveld. Voor andere mijnbouwwinning, waaronder ook de kleinere Groningse velden - zoals bij Warffum, waar kortgeleden nog een aardbeving plaats vond - gelden deze procedurele en inhoudelijke aanpak niet. ^[iv]

De vraag is of dit model voor het grote Groningerveld niet - via een algemene wettelijke regeling - voor alle mijnbouwschades in Nederland van toepassing moet worden verklaard. Aangezien de Groningse 'toestanden' niet uniek zijn, zijn wij hier een voorstander van. De Raad van State is hier echter tegen. Dit schrijft de Raad in een 'Voorlichting' op verzoek van toenmalig staatssecretaris Vijlbrief.

Procedures buiten het Groningerveld

Voordat we hier verder op ingaan, is het goed te weten welke procedures en regelingen gelden ten aanzien van de gaswinning buiten het grote Groningerveld, waaronder ook de kleine gasvelden in de provincie Groningen en andere mijnbouwactiviteiten waaronder zoutwinning. Voor mijnbouwactiviteiten buiten het Groningerveld geldt de eerdergenoemde algemene wettelijke regeling (de hoofdregel van artikel 6:177 BW). De gedupeerde moet zijn schade claimen bij de mijnbouwmaatschappij en bewijzen dat de eigen schade het gevolg is van de mijnbouwwinning.

Mochten de mijnbouwmaatschappij en de gedupeerde er onderling niet uitkomen, dan kan de benadeelde naar de civiele rechter. Maar de civielrechtelijke rechtsgang heeft hoge (onder andere financiële) barrières. Bij hogere schades en claims is een advocaat noodzakelijk. Daarnaast gelden er vrij hoge griffierechten. Bij verlies van de procedure loopt de gedupeerde het risico ook veroordeeld te worden om de proceskosten van de tegenpartij te vergoeden.

De individuele gedupeerde, vaak de eigenaar van een woning, staat daarbij tegenover een machtige mijnbouwmaatschappij met omvangrijke juridische en financiële middelen. Zowel inhoudelijk als procedureel is het dan ook een zeer lastige procedure voor de individuele gedupeerde. Precies om deze redenen is door de Nederlandse wetgever, in het geval van het Groningerveld, voor een andere procedure met omgekeerde bewijslast gekozen.

Sinds 1 juli 2020 bestaat er de Commissie Mijnbouwschade (CM). Een gedupeerde van mijnbouwschade buiten het Groningerveld kan deze commissie benaderen. De Commissie Mijnbouwschade doet dan onderzoek naar de schade en komt vervolgens met een advies in de richting van de mijnbouwmaatschappij. Mocht de gedupeerde het niet eens zijn met dit advies of mocht de mijnbouwmaatschappij het advies niet overnemen, dan kan de gedupeerde een procedure starten bij (opnieuw) de civiele rechter.

De Commissie Mijnbouwschade wijst erop dat tot dusverre haar adviezen altijd zijn overgenomen door de mijnbouwmaatschappijen. Hier moet een zeer belangrijke kanttekening bij geplaatst worden: in de ruim vier jaar dat de commissie bestaat, komt de commissie in vrijwel alle gevallen tot de conclusie dat er *geen* schadevergoeding toegekend kan worden. Slechts in 14 van de in totaal 650 gevallen heeft de Commissie Mijnbouwschade geadviseerd om een schadevergoeding toe te kennen voor bedragen van gemiddeld iets meer dan € 10.000.^[v] Dat de mijnbouwmaatschappij het advies overneemt om deze relatief lage bedragen uit te keren is begrijpelijk, het is voor hen geen enkel financieel probleem.

Wel zijn er overeenkomsten gesloten tussen de staat, het ministerie van Economische Zaken en een aantal mijnbouwmaatschappijen op het gebied van olie- en gaswinning en van zoutwinning.^[vi] Uit die overeenkomsten volgt dat enkele mijnbouwondernemingen hebben afgesproken het advies van de Commissie Mijnbouwschade over te nemen en binnen twee maanden nadat de schademelder/gedupeerde met het advies heeft ingestemd, de schadevergoeding uit te betalen. Het gaat specifiek om de Nederlandse Aardolie Maatschappij, TAQA Onshore, Vermilion Energy Netherlands, Nobian Industrial Chemicals, Frisia Zout en Nedmag.

Wat betreft deze overeenkomsten valt een tweetal opmerkingen te maken. Ten eerste gelden deze overeenkomsten alleen tussen de contractpartijen en dan ook nog enkel op

het gebied van olie en gaswinning en zoutwinning. Andere mijnbouwmaatschappijen zijn niet aan deze overeenkomsten gebonden.

Een tweede opmerking is dat deze contracten slechts een beperkte looptijd hebben (vijf jaar, vanaf 2020) en daarna stilzwijgend verlengd kunnen worden. Maar de contracten kunnen ook tussentijds opgezegd worden door contractspartijen. Zolang de Commissie Mijnbouwschade maar mondjesmaat adviseert om beperkte bedragen als schadevergoeding toe te kennen zal dat waarschijnlijk niet gebeuren. Maar als dat verandert, kunnen de maatschappijen hier wellicht anders over denken en tussentijds de overeenkomst opzeggen.

De Commissie Mijnbouwschade probeert ook een apart loket te starten voor schades die zich in Zuid-Limburg voordoen als gevolg van de kolenwinning die al in de jaren zeventig is gestopt. Hoewel de Commissie Mijnbouwschade voornemens was dit loket eind 2024 te openen, bestaat het tot op heden nog niet.

Aanvullend is het goed om te weten dat oorspronkelijk werd gedacht dat er in de Limburgse casus sprake zou zijn van een verjaringstermijn van dertig jaar na sluiting van de mijnen. De hoogste rechter heeft echter enkele jaren geleden bepaald, dat de verjaringstermijn van dertig jaar ingaat na het ontstaan van de schade (of beter: de schadeveroorzakende gebeurtenis).^[vii]

Dat er decennia na het sluiten van de mijnbouw nog schades ontstaan is voor de Groningers geen goed vooruitzicht! Dat de verjaringstermijn ingaat na het ontstaan van de schade, waardoor zij tegen die tijd alsnog een claim kunnen indienen, is wel enigszins een doekje voor het bloeden voor de Groningers.

Het Raad van State-advies

In november 2024 kwam de Raad van State met een advies (een zogeheten ‘Voorlichting’) waarin de Afdeling Advisering aangaf dat een algemene wet op basis van het Groningermodel niet aan te raden valt. De argumenten van de Raad van State komen nauwelijks onderbouwd over en lijken vooral ingegeven door politieke overwegingen. De keuze voor het Groningermodel, met omgekeerde bewijslast, zou immers wel eens tot veel kosten voor de staat en met name de mijnbouwmaatschappijen kunnen leiden. Dit is uiteraard niet expliciet door de Raad zo benoemd.

Laten we naar een aantal argumenten uit het Raadsadvies kijken. De eerste opmerking van de Raad is dat de Commissie Mijnbouwschade goed functioneert. Hier worden opmerkelijk weinig argumenten voor gegeven. Het belangrijkste argument lijkt te zijn dat de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade tot nu toe altijd overgenomen zijn.

Zoals aangegeven is naar onze mening niet overtuigend aangetoond dat de Commissie Mijnbouwschade goed functioneert. Dat tot nu toe alle adviezen zijn overgenomen kan nauwelijks als een overtuigend argument gelden. Het lijkt bijna een bewijs uit het

ongerijmde. Maar wellicht nog belangrijker is dat de mijnbouwmaatschappijen, zo die al contractspartij zijn, vrij eenvoudig af kunnen van de afspraken om de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade op te volgen. Ook de trage ontwikkelingen ten aanzien van het openen van een loket van het Commissie Mijnbouwschade in Zuid-Limburg, stemmen niet hoopvol.

Het tweede argument van de Raad is dat de aardbevingsschade ten aanzien van het Groningerveld uniek van aard is. En, zo lezen wij, dat er elders eigenlijk geen aantoonbare schades ontstaan als gevolg van mijnbouw. Opnieuw is hier weinig onderbouwing voor te vinden.

Sterker nog, er komen wel degelijk signalen dat zulke schades er zijn en ook op langere termijn kunnen optreden. De stelling dat mijnbouw niet of nauwelijks leidt tot schades aan woningen, is een argument dat vele jaren ook ten aanzien van het Groningerveld is aangevoerd. Ten onrechte, zo weten wij nu al geruime tijd.

De argumentatie van de Raad kent overigens ook een wat een merkwaardige bijkomende argumentatie. De Raad betoogt namelijk, zoals de Commissie Mijnbouwschade zelf ook stelt, dat de Commissie Mijnbouwschade in feite in de praktijk ook de omgekeerde bewijslast hanteert. Dit is moeilijk te verifiëren, ook omdat er geen rechterlijke uitspraken bekend zijn waar het advies van de Commissie Mijnbouwschade getoetst kon worden. De jaarverslagen van de Commissie Mijnbouwschade geven geen inzicht op dit punt.

Wij hebben de Commissie Mijnbouwschade per mail de vraag gesteld of er na adviezen van de Commissie Mijnbouwschade civiele procedures aanhangig zijn gemaakt door gedupeerden. Na enige tijd kregen we de volgende reactie van de Commissie Mijnbouwschade: 'De Commissie heeft, voor zover bekend, er geen weet van of er schademelders naar de rechter zijn gegaan na ontvangst van het definitieve advies.'

Kortom dergelijke uitspraken zijn er hoogst waarschijnlijk niet, en als ze er al zijn heeft de Commissie Mijnbouwschade hier geen informatie over. Laten wij er dus maar vanuit gaan dat na de adviezen van de Commissie Mijnbouwschade geen enkele gedupeerde de gang naar de civiele rechter heeft gemaakt, of beter gezegd: heeft willen of kunnen maken wegens eerdergenoemde barrières.

Maar als het klopt de Commissie Mijnbouwschade in de praktijk al de omgekeerde bewijslast hanteert en als het klopt dat schademelders inderdaad altijd instemmen met het advies, dan zou er juist geen beletsel moeten zijn om tot een algemene wettelijke regeling te komen met daarin opgenomen het bewijsvermoeden. Zo'n algemene regeling biedt uiteraard een veel betere basis dan verschillende contracten die de staat afsluit met (een aantal) mijnbouwmaatschappijen die ook weer vrij gemakkelijk opgezegd kunnen worden.

Een algemene wettelijke regeling heeft een veel duurzamer karakter en verhoogt ook het vertrouwen van (potentiële) gedupeerden bij mijnbouw. Dat potentieel verhoogde vertrouwen geldt dan ook voor de rechtspraak, politiek en het openbaar bestuur.

Algemeen wettelijke regeling mijnbouwschade

Zoals wij hebben betoogd, zijn er tal van redenen te kiezen voor een algemene wettelijke regeling voor de afhandeling van mijnbouwschades. Een regeling naar voorbeeld van het Groningermodel, die landelijk geldt voor alle vormen van mijnbouw. Als een gedupeerde dan schade heeft, kan hij zich melden bij een publiekrechtelijke instantie zoals het Instituut Mijnbouwschade Groningen, dat wellicht omgevormd zou kunnen worden tot een algemeen Instituut Mijnbouwschade.

Daarbij dient inhoudelijk ook de omgekeerde bewijslast te gelden, zodat de gedupeerde niet de dubbele causaliteit dient aan te tonen. Als de gedupeerde het niet eens is met het besluit, staat de weg open naar de, laagdrempelige, bestuursrechter.

De individuele gedupeerde is veelal de bezitter van een eigen woning. De tegenpartij is een machtige concessiehouder, zoals de NAM. Dit leidt tot een ongelijke strijd. De mijnbouwmaatschappijen verdienen veel geld aan mijnbouwwinning als concessiehouder. De mijnbouwmaatschappij zal zich bij het aanvragen van de concessie bewust moeten zijn van de potentieel aanwezige externe kosten door schadeclaims en dit als risico incalculeren. Kortom, maak het ‘Groninger’ model algemeen geldend en wettelijk verankerd.

Noten

[i] De staat is in het algemeen de eigenaar van de delfstoffen. De staat kan voor de exploitatie een concessie verlenen.

[ii] Over de exacte financiële afhandeling van de schadevergoedingen is weinig informatie beschikbaar. Er lopen nog arbitrageprocedures tussen de staat en de NAM, maar deze zijn niet openbaar. Wel is bekend dat de NAM in dit kader ook een claim bij de staat heeft neergelegd in verband met het stopzetten van de gaswinning in het Groningerveld. De NAM beschikt over een eeuwigdurende concessie met betrekking tot het Groningerveld.

[iii] Zie hierover in NJB 2015: [NJB: nieuws - Omkering bewijslast aardbevingsschade in Groningen](#)

[iv] Zie hierover: Dijkstra, G.S.A., Van der Meer, F.M. (2024). Van euforie tot misère, Wat valt er te leren van ‘affaires?’ *Staat van de Uitvoering*, Den Haag, 2024. Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer (31-12-2024). [Stel één algemene wet rond mijnbouwschade in. Het Financieele Dagblad](#).

[v] Deze 14 adviezen betreffen alle de gaswinning Eleveld in Drenthe.

[vi] Daartoe zijn tussen de minister van Economische Zaken en de

mijnbouwondernemingen overeenkomsten gesloten: één voor kleine gas- en olievelden en één voor zoutwinning.