

Commissie EZ, TK: Rondetafelgesprek Gaswinning Groningen 28 jan. 2015

Prof. mr J.M. van Dunné, emeritus-hoogleraar Privaatrecht, EUR

Oud-direkteur Instituut voor Milieuschade. Website: www.esl.eur.nl/normatieveuitleg

Achtergrond

In 1996-1999, behandeling ontwerp-Mijnbouwwet TK: adviseur van de drie Noordelijke provincies en van 4 milieuorganisaties, met kritische rapporten aangeboden aan Vaste Commissie EZ van de TK en ministerie EZ.

In 2002: schreef commentaar op wetsontwerp in *NJB*; voorstel Omkering bewijslast werd overgenomen in PvdA/D66-amendement (D66 haakte later af) – verworpen door TK.

Gericht op probleem in de praktijk: verkrijgen van vergoeding van schade als gevolg van de gaswinningsactiviteiten was toen vrijwel onmogelijk.

Met als voorbeeld: Mijnrecht in omringende landen Frankrijk en België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, reeds in jaren '80 en '90: omkering van de bewijslast en subsidiaire aansprakelijkheid van de Staat (in Frankrijk in 1994 door parlement afgedwongen) of een overheidslichaam (zoals de Coal Authority in de U.K. sinds 1994). Duitsland kent sinds 1982 omkering van de bewijslast bij vermoeden van mijnschade; geen schadeprocedures in de mijnstreken, schade aan woningen wordt stevast vergoed of hersteld.

Mijnbouwwet (2003)

In 2002 was EZ heel stellig in het terzijde stellen van alle bezwaren en kreeg tenslotte beide Kamers mee. Voorstel tot omkering van de bewijslast ging van tafel, met steun van Rapport van Elf Petroland/NAM uit 1999 (Snijders/Hartlief, Leiden). Rechtsvergelijking genegeerd.

Minister EZ, Jorritsma, had geen behoefte daaraan, want: “De vraag is niet hoe anderen dit doen, maar hoe wij in Nederland een goed stelsel kunnen bieden om de burger te beschermen. Ik ben ervan overtuigd dat wij met dit stelsel zoals het in de Mijnbouwwet is vastgelegd, hierin zeker zijn geslaagd.”

Doelstellingen Mijnbouwwet (2003), met inschakeling van de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) als alternatief voor omkering bewijslast:

- bij mijnbouwschade heeft de burger recht op de *bescherming van zijn rechten* door de overheid;
- bij de vaststelling van die schade, met name van het oorzakelijk verband, kan hij een advies van de Tcbb krijgen dat *onpartijdig* en *deskundig* is;
- dit advies van de Tcbb zal in de praktijk semi-bindend zijn, want het mijnbouwbedrijf zal dit meestal volgen bij de afhandeling van de schade;
- mocht dat bij uitzondering niet het geval zijn, dan heeft de burger voor de rechtbank een ‘ijzersterke positie’ met het Tcbb-advies in de hand;
- het advies van de Tcbb is (vrijwel) kosteloos en wordt snel uitgevoerd, en is dan ook niet te vergelijken met de dure en langdurige gang naar de rechter in het systeem waarbij van omkering van de bewijslast sprake is;
- in ieder geval zal de praktijk minstens even gunstig uitpakken als die met de gang naar de rechter.

De situatie in 2014. Toetsing doelstellingen Mijnbouwwet: falende wetgeving

Deze uitgangspunten van de wetgever heb ik getoetst aan de geldende praktijk in Groningen van de afgelopen twaalf jaar: hieruit blijkt dat de nieuwe mijnwet in geen enkel opzicht tot een verbetering van de rechtspositie van bewoners heeft geleid.

Kort gezegd: in 2004-2010 ca. 5 aanvragen p/j; na 2010: 0 zaken voorgelegd. Na medio 2005 werden alle schadeclaims afgewezen: geen causaal verband met door gaswinning veroorzaakte bevingen vastgesteld (evenmin door bodemdaling).

Oorzaken: leden Tcbb zijn geen juristen maar ingenieurs, passen geen juridische causaliteit toe. Eveneens onjuiste toerekening van bestaande gebreken in gebouwen, bodemdaling door grondwaterpeilaanpassingen, e.d. Dit is i.s.m. vaste jurisprudentie Hoge Raad sinds arrest 1920 inzake mijnbouwschade Z-Limburg, en 1930/1973 inzake schade door trillingen in de bouw. Onderwerpen als multi-causaliteit, meerdaderschap e.d. zijn onbekend bij Tcbb.

De Tcbb is dus niet deskundig. Evenmin is zij onafhankelijk: de leden zijn NAM, EZ of mijnbouwindustrie gelieerd.

Zie: mijn artikelen in *NJB* 2014-44/45, *online* Kluwer; *TGMA* 2014-4, *online* SDU (alsook: website Van Dunné). N.B.: in 1920-1974 zijn in Limburg ca. 100.000 schadeclaims toegewezen, voor ca. 2 mlrd. Euro. Waarom kon dat toen wèl, onder de oude Mijnwet 1810?

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. **De Mijnbouwwet (2003) heeft gefaald**: er was geen sprake van een laagdrempelige, effectieve schadebeoordeling door een deskundige onafhankelijke commissie: de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb), als alternatief voor een moeizame gang naar de rechter.
2. **Het experiment**, in 2002 door EZ begonnen met mijnwetgeving die afwijkt van die van alle omringende landen dient **beëindigd** te worden, alsook de **taak van Tcbb**.
3. De **Mijnbouwwet** (juncto art. 6:177 BW) moet **aangepast worden**, naar het voorbeeld van de Engelse mijnwetten uit 1991 en 1994 (resp. Coal Mining Subsidence Act, en Coal Industry Act) die een verbetering zijn op de Duitse wet uit 1982 en de Franse uit 1994, met dezelfde strekking.

Kernpunten zijn:

- Omkering bewijslast d.m.v. vermoeden van aansprakelijkheid van mijnexploitant indien schade plaatsvindt in ‘mijnbouwgebied’ (*area of responsibility*),
 - vast te stellen door Autoriteit Mijnbouw (*Coal Authority*) bijgestaan door de ‘Bodemschadeadviseur’ (*subsidence adviser*).
Het ‘mijnbouwgebied’ is in ieder geval het gebied dat in de vergunning is omschreven, maar kan ook groter zijn, als “*areas appearing capable of being effected*” door de mijnbouwactiviteiten (zie mijn artikelen in *NJB* 2002 en 2014).
4. **Overgangsregeling**. Een **Convenant** z.s.m. gesloten door alle betrokken partijen, vooruitlopend op **aanpassing van de wetgeving**: de Regeling Schadevergoeding bodemschade als gevolg van mijnbouw (zie *NJB* 2014, p.3131).
 5. **Toezicht** op uitvoering van het Convenant zou opgedragen kunnen worden aan een onafhankelijke, niet betrokken overheidsinstantie, zoals de Algemene Rekenkamer.