

Mijnbouwwet en Omkering bewijslast

Hieronder volgen de Amendementen inzake Omkering bewijslast van PvdA/PvdD (Jan Vos, Ouwehand) en SP (Smaling), nrs. 12 en 27, zoals aanvaard door de Tweede Kamer op 28 april 2015 bij de behandeling van de Wijziging van de Mijnbouwwet (TK 34 041).

Aansluitend is een Commentaar van J.M. van Dunné opgenomen, ontleend aan adviezen door hem uitgebracht op verzoek van de fracties die de Amendementen hadden ingediend: resp. PvdA/PvdD en SP (d.d. 20 april 2015).

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2014-2015

**34 041 Wijziging van de
Mijnbouwwet, de Wet
milieubeheer en de Wet op de
economische delicten in
verband met implementatie
van richtlijn nr. 2013/30/EU
van het Europees Parlement
en de Raad van 12 juni 2013
betreffende de veiligheid van
offshore olie- en gasactiviteiten
en tot wijziging van richtlijn
2004/35/EG (PbEU 2013, L
178)**

Nr. 12

**GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN JAN VOS
EN OUWEHAND TER VERVANGING VAN DAT
GEDRUKT ONDER NR. 8**

Ontvangen 15 april 2015

De ondergetekenden stellen het volgende amendement
voor:

I

In de beweegreden wordt na “te wijzigen” toegevoegd: ,
alsmede dat het wenselijk is om Boek 6 van het Burgerlijk
Wetboek te wijzigen ten behoeve van een omkering van de
bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een
mijnbouwwerk.

II

Na artikel I wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IA

In Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden aan artikel 177 vier leden toegevoegd, luidende:

6. Indien binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk schade ontstaat, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk veroorzaakt is. Indien binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk als gevolg van de uitstroming van delfstoffen schade ontstaat, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed dat de schade het gevolg is van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend.

7. Indien mijnbouwschade aan gebouwen en werken is ontstaan, kan de aanwezigheid van direct waarneembare bouwkundige gebreken van invloed zijn op de omvang van de schadevergoeding voor zover dat redelijk is. Aan een gebrek waarvan het aannemelijk is dat het geen schade veroorzaakt zou hebben indien de beweging van de bodem of de uitstroming van delfstoffen zich niet zou hebben voorgedaan, wordt geen gewicht toegekend.

8. De eigenaar van een gebouw of werk die een beroep doet op het vermoeden, bedoeld in het zesde lid, geeft de aangesproken exploitant op diens verzoek de betreffende vergunning of vergunningen voor het gebouw of werk ter inzage indien hij daarover beschikt.

9. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald op welke wijze het effectgebied van een mijnbouwwerk wordt vastgesteld. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur wordt het gebied waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 6 of 25 van de Mijnbouwwet is afgegeven, geacht zich te bevinden binnen het effectgebied.

Toelichting

In de ons omringende landen is wettelijk geregeld dat de bewijslast voor de schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten bij de exploitant ligt. In Nederland is dit niet het geval. Hierdoor is de bewijslast bij schade die

veroorzaakt is door onder andere gaswinning in Groningen neergelegd bij de slachtoffers.

Indieners vinden het onacceptabel dat mensen die toch al niet gevraagd hadden om schade aan hun huis ook nog eens worden opgezadeld met de last om aan te tonen dat deze schade veroorzaakt is door de winningsactiviteiten van bedrijven. Het gevolg van de huidige situatie is immers dat burgers extra worden belast én dat er minder schade wordt vergoed. Deze problemen zijn meer dan genoeg duidelijk geworden bij de gaswinning in Groningen, maar de problematiek is breder en is ook bij schade als gevolg van bijvoorbeeld zoutwinning aan de hand.

Indieners stellen daarom voor de bewijslast om te draaien. In eerdere debatten met de minister van Economische Zaken erkende de minister de problemen wel die de huidige situatie oplevert voor de slachtoffers, maar wees het voorstel om de bewijslast om te keren af. In reactie op de motie-Ouwehand (KS 33529-78) heeft de minister gesteld (TK, vergaderjaar 2013-2014, handelingen 12-8-1) dat hij de bewijslast eigenlijk al bij de exploitant heeft gelegd door de Technische Commissie Bodem Bescherming een oordeel te laten vellen over de vraag of de schade is veroorzaakt door de aardbevingen en daarmee door de aardgaswinning, of dat er iets anders aan de schade ten grondslag ligt. In de praktijk blijkt dat deze route niets heeft opgelost voor de slachtoffers. Dat kan ook niet, zolang het aan de gedupeerden zelf is om te bewijzen dat zij recht hebben op een schadevergoeding.

Dit amendement regelt dat de bewijslast bij schade door mijnbouwactiviteiten weer wettelijk wordt neergelegd bij de mijnbouwmaatschappij.

Indien dit amendement wordt aangenomen, wordt het opschrift van het wetsvoorstel vervangen door: Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk.

Jan Vos
Ouwehand

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2014-2015

34 041

Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)

Nr. 27**SUBAMENDEMENT VAN HET LID SMALING**

Ontvangen 22 april 2015

De ondergetekende stelt het volgende subamendement voor:

Het gewijzigd amendement van de leden Jan Vos en Ouwehand (stuk nr. 12) wordt als volgt gewijzigd:

In artikel II wordt in artikel IA na lid 8 een lid ingevoegd, luidende:

8a. Op verzoek van de wederpartij verstrekt de exploitant alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur, en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. In dit verband staat de informatie waarover publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede hun adviserende instanties beschikken op verzoek van de exploitant ter beschikking van degene die verhaal voor mijnbouwschade zoekt op de exploitant.

Toelichting

Het amendement Jan Vos/Ouwehand (34 041 nr. 12) is een verbetering van de rechtspositie van gedupeerde woonachtig in een mijnbouwgebied. Gelet op alle wetenschappelijke inzichten die er (nu) zijn is het niet langer redelijk om de bewijslast compleet bij de benadeelde te laten liggen en is er een goede reden om de bewijslast voortaan eerlijker te verdelen.

Dit subamendement wil de positie van de benadeelde verdergaand versterken. De mijnexploitant heeft de

mogelijkheid tot zijn beschikking om tegenbewijs te leveren tegen het wettelijke vermoeden dat in het voorliggende geval van mijnbouwschade sprake is. Indien de exploitant van die mogelijkheid gebruik maakt, zou de schade-lijdende partij alsnog in bewijsproblemen geraken wanneer hij tracht dat tegenbewijs te weerleggen. Zijn gebrek aan deskundigheid, aan kennis van mijnbouwzaken, breekt hem dan op. Er is dan nog steeds geen sprake van *level playing field* of een *equality of arms* tussen partijen, zoals dat bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg heet, wil men van *fair trial* kunnen spreken.

Daarom stelt dit subamendement voor dat de partij die over de benodigde informatie beschikt, deze aan haar wederpartij ter beschikking stelt teneinde te kunnen beoordelen of het door de eerste partij ingenomen standpunt gegrond is, dat wil zeggen op juiste feiten en omstandigheden gebaseerd is. In het voorgestelde lid 8a van dit subamendement wordt aan die zienswijze vorm gegeven.

Smaling

Commentaar van J.M. van Dunné

Ontleend aan adviezen door hem uitgebracht op verzoek van de fracties die de Amendementen hadden ingediend: PvdA/PvdD en SP (d.d. 20 april 2015).

I. Amendement Vos/Ouwehand [d.d. 15 april 2015]

Notities m.b.t. de Toelichting op het amendement

Prof.mr J.M. van Dunné
20 april 2015

1. Rechtsvergelijking

Zie voor buitenlandse wettelijke regelingen Omkering bewijslast bij vermoeden van mijnbouwschade:

Duitsland: par. 120 Bundesberggesetz 1982; *Frankrijk*: art. 75-1 Code Minier 1994, 1999 (N.B.: reeds aanvaard in jurisprudentie onder Mijnwet 1810); *Verenigd Koninkrijk*: art. 40

Coal Mining Subsidence Act 1991; artt. 37, 42-28 Coal Industry Act 1994; *Oostenrijk*: par. 160 e.v. Mijnwet 1999 (conform doctrine en rechtspraak inzake ‘gevaarstelling’).

N.B.: Voor toepassing van par. 120 Bundesberggesetz is een uitvoeringsbesluit vereist, de “EinwirkungsBergverordnung”. Gaswinning valt wel onder de wet (par. 3), maar er is geen uitvoeringsbesluit daarvoor gemaakt, anders dan voor steenkoolwinning het geval is (1983), aangezien gas toen vrijwel niet gewonnen werd. Tegenwoordig is dat weinig anders (thans wordt in slechts 13% van de Duitse nationale gasbehoefte zelf voorzien).

2. *Het functioneren van de Tcbb*

Het falen van de Tcbb (Technische Commissie Bodembeweging) op dit terrein blijkt uit de Jaarverslagen: na medio 2005 werden alle schadeclaims inzake gaswinning in Groningen door de commissie afgewezen vanwege het ontbreken van een vastgesteld causaal verband tussen schade en bevingen (of bodemdalingen). In de periode 2004-2010 werden ca. 5 aanvragen per jaar ingediend; na 2010: 0 aanvragen. Van de Tcbb maakte in de periode 2005-2012 geen juristen deel uit, enkel ingenieurs, die geen kennis hadden van *juridische* causaliteit bij bodemschade volgens vaste jurisprudentie Hoge Raad, sinds 1920.

Naast het causaal verband is een tweede knelpunt voor erkenning van een schadeclaim door de Tcbb (en andere commissies) het bestaan van gebreken in het beschadigde pand, die de oorzaak zouden zijn voor de schade. Daarmee wordt miskend dat naar geldend recht bij trillingsschade de aanwezigheid van dergelijke gebreken niet in de weg staat aan de verplichting tot schadevergoeding van degene die trillingen teweeg gebracht heeft. Aldus de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad sinds 1930, bevestigd in 1973 in *Boerenleenbank / Van de Reek* (NJ 1973, 464), in geval van heiwerkzaamheden.

3. *Omkering bewijslast bij mijnbouwschade en geldend recht*

Met de voorgestelde omkering van de bewijslast wordt allereerst aansluiting gevonden bij de mijnwetgeving van alle omringende landen, die zoals eerder uiteengezet, al decennia in die zin gevestigd is.

Belangrijker is nog, dat met de voorgestelde aanpassing van de Mijnbouwwet geldend recht zoals dat al geruime tijd door de rechtspraak in ons land is vastgelegd, in de wet verankerd wordt, op een wijze die niet langer misverstaan kan worden, zoals de afgelopen jaren in de praktijk van de Tcbb en andere instellingen (zoals de Commissie Bodemdaling) het geval was.

De Hoge Raad heeft immers reeds in 1920 de norm gesteld bij de behandeling van mijnschadezaken in *Z-Limburg*: met het arrest *Kasteel Strythagen* (NJ 1921, 230) werd voor de omkering van bewijslast (waarover in cassatie geklaagd werd) een onweerlegbaar vermoeden van schuld in de plaats gesteld: tegenbewijs door de mijnexploitant werd afgewezen als zonder zin. Dit in verband met de “bijzondere zorg die de mijnexploitant heeft in acht te nemen” (overigens bij bodemschade een vaste rechtspraak sinds 1880). Op die basis werden in de periode 1920-1974 ruim 100.000 schadegevallen door de Staatsmijnen betaald, tot een bedrag van ca. 2 miljard Euro (prijspijs 2015).

Voor de onderbouwing van het hier gestelde over buitenlandse mijnwetgeving, het geldend Nederlands recht en het disfunctioneren van de Tcbb (en andere commissies) wordt verwezen naar de artikelen van J.M. van Dunné, in: *NJB* 2002, p.566 e.v.; *NJB* 2014, p.3125 e.v.; *TGMA* 2014-4, p.178 e.v.

II. Amendement Smaling

[d.d. 22 april 2015]

Notities m.b.t. een Toelichting op het amendement

Prof.mr J.M. van Dunné

20 april 2015

1. *De behoefte aan de informatieplicht in de praktijk van mijnbouwschade*

Zoals uit de praktijk van de afgelopen decennia gebleken is, verkeert een degene die een mijn-exploitant tot schadevergoeding wil aanspreken wegens schade aan zijn eigendom die als gevolg van de mijnbouwactiviteiten ontstaan is, in grote bewijsproblemen. Dat geldt met name het causale verband tussen zijn schade, bijvoorbeeld aan een woning of bedrijfspand, door bevingen en/of bodemdaling in het winningsgebied.

De invoering van de bewijsregel van “vermoeden van mijnbouwschade”, leidend tot omkering van de bewijslast, zoals neergelegd in het Amendement Jan Vos/Ouwehand is een enorme verbetering van de rechtspositie van de gedupeerde burger wonend in een mijnbouwgebied.

Dat is echter nog niet het hele verhaal. De mijn-exploitant heeft immers de mogelijkheid tot zijn beschikking om tegenbewijs te leveren tegen het wettelijke vermoeden dat in het voorliggende geval van mijnbouwschade sprake is. Indien de exploitant van die mogelijkheid gebruik maakt, zou de schade-lijdende partij alsnog in bewijsproblemen geraken wanneer hij tracht dat tegenbewijs te weerleggen. Zijn gebrek aan deskundigheid, aan kennis van mijnbouwzaken, breekt hem dan opnieuw op. Er is dan nog steeds geen sprake van *level playing field* of een *equality of arms* tussen partijen, zoals dat bij het Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg heet, wil men van een *fair trial* kunnen spreken.

Om dat probleem te verhelpen kennen wij in het recht van oudsher het middel dat de partij die over de benodigde informatie beschikt, deze aan haar wederpartij ter beschikking stelt teneinde te kunnen beoordelen of het door de eerste partij ingenomen standpunt gegrond is, d.w.z. op juiste feiten en omstandigheden gebaseerd is. In het voorgestelde lid 8a van dit amendement wordt aan die zienswijze vorm gegeven.

2. *Voorbeelden van een dergelijke wettelijke regeling, Nederlands recht*

Grondwaterwet 1984

Deze wet, ter vervanging van die uit 1954, kent de regeling dat alle technische gegevens die de overheid heeft over de grondwateronttrekking die door vergunninghouders teweeg gebracht is, door derden-belanghebbenden ingezien mogen worden. In het systeem van deze wet kunnen bodemeigenaren die problemen hebben met het aantonen van causaal verband hun claim bij Gedeputeerde Staten van de Provincie indienen, die de vordering kan voldoen uit een schadefonds, door de vergunninghouders gevormd. Ook kan GS daarbij verhaal zoeken op de laatsten. Het bewijsrisico van causaal verband is dus niet bij de bodemeigenaren gelegd.

Dit stelsel werd overigens in 1998 door de Raad van State bij zijn advies over de nieuwe Mijnbouwwet voorgehouden als een aanbevolen wettelijke regeling voor mijnbouwschade. Het ministerie van EZ heeft dat echter terzijde gelegd, met het argument dat bodemdaling als

gevolg van gaswinning nooit tot schade zou kunnen leiden aangezien deze volgens deskundigen zich slechts geleidelijk zou voltrekken (!). Dit opmerkelijke standpunt wordt in het Noorden nog steeds door instanties ingenomen, zie bijvoorbeeld het Jaarverslag 2012, Commissie Bodemdaling.

3. *Voorbeelden van een dergelijke wettelijke regeling, buitenlands en internationaal recht*

Buitenlandse milieuwetgeving.

De Duitse Umwelthaftungsgesetz 1991 (Milieuaansprakelijkheidswet, m.b.t. industriële installaties en werken) kent de verplichting om informatie te verschaffen jegens een wederpartij in een schadeprocedure, de zogenaamde *Auskunftsanspruch*. In par.8 geldt dit voor de exploitant van een industriële installatie, in par. 9 is het de overheid die dergelijke informatieverplichtingen heeft. Iets soortgelijks vindt men in de Gentechnikgesetz 1990, in par. 35, inzake genetische manipulatie van gewassen.

Internationale en EU wetgeving

Met het Verdrag van Aarhus (1998) waartoe ons land is toegetreden, werd de “toegang van het publiek tot milieu-informatie” op een internationale schaal geplaatst. Van nog groter belang is wellicht het Europese recht op dit gebied: de EG Richtlijn 2003/4, in het voetspoor van het Aarhus-Verdrag.

Als gevolg hiervan is in ons land de Wet Openbaar Bestuur (Wob) aangepast, terwijl ook de Wet Milieubeheer (Wm) hierbij betrokken werd. De overheid moet milieugegevens ‘passief’ en ‘actief’ beschikbaar stellen (resp. art. 3.1 en 7.1 EG-richtlijn). Hierbij geeft art. 19.1a Wm een definitie van wat milieu-informatie inhoudt (waarover dadelijk meer), terwijl de Wob (aangepast) stelt, in art. 2, lid 2, dat de informatie ‘actueel, waarachtig en vergelijkbaar’ moet zijn.

In de afgelopen decennia is het herhaaldelijk voorgekomen dat de exploitant (NAM) of de vergunningverlener/toezichthouder (de Staat/EZ) geweigerd heeft om openheid van zaken met betrekking tot informatie over de bodemstructuren, bodembewegingen, e.d., aan Kamerleden, Bewonersorganisaties of het Onafhankelijk Geologen Platform. Het standaard-argument was hierbij dat het om bedrijfsvertrouwelijke informatie ging, hetgeen aan openbaarmaking in de weg stond.

Tegenwoordig bepaalt de Wob in art. 10 lid 4, 1^e volzin, echter dat indien gezochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, de uitzonderingsgronden bedrijfs- en fabricagegegevens waarop de informatie betrekking heeft niet van toepassing zijn (!). Hierbij is verder nog van belang dat art. 19.1a Wm het begrip ‘emissies’ definieert als: “stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht (art.1.1, lid 1 Wm)”. Aldus vallen bevingen, bodemdalingen, laag-frequente trillingen, etc. onder het begrip ‘emissie’.

De Memorie van Toelichting Uitvoeringswet vermeldt nog dat het zowel om emissies van puntbronnen als vanuit diffuse bronnen naar lucht, water en bodem kan zijn. Derhalve een ruime uitleg van het begrip.

Van belang bij het onderscheiden of ‘onderliggende gegevens’ ook openbaar zijn, is dat bij de omschrijving van het begrip milieu-informatie expliciet is bepaald dat kosten-baten en andere

economische analyses en veronderstellingen die gebruikt worden ten behoeve van maatregelen en activiteiten onder dat begrip vallen.

4. *Conclusie*

Tegen deze achtergrond kan gesteld worden dat het voorgestelde lid 8a van de nieuwe regeling voor art. 6:177 BW in overeenstemming is met het recht zoals dat zich de laatste decennia in ons land, internationaal en op Europees niveau ontwikkeld heeft. Deze visie dient in de wet verankerd te worden, ter voorkoming dat dit in de praktijk van de mijnbouw uit het oog verloren wordt door de betrokken partijen en instanties.

Voor de onderbouwing van het bovenstaande kan verwezen worden, voor het Nederlandse recht, buitenlandse recht, en Kamer-vragen 1997, naar: J.M. van Dunné, *NJB* 2002, p.567-569; *TGMA* 2014-4, p.186 e.v. Voor het EU-recht: het STEM-rapport 2009, van L. Stoute c.s., UvA, IVM.

[Rotterdam, 20 april 2015

Jan van Dunné]